

SOUS LA DIRECTION DE  
Dorval Brunelle et Christian DEBLOCK

(2004)

# L'ALÉNA.

## Le libre échange en défaut.

LES CLASSIQUES DES SCIENCES SOCIALES  
CHICOUTIMI, QUÉBEC  
<http://classiques.uqac.ca/>



<http://classiques.uqac.ca/>

*Les Classiques des sciences sociales* est une bibliothèque numérique en libre accès, fondée au Cégep de Chicoutimi en 1993 et développée en partenariat avec l'Université du Québec à Chicoutimi (UQÀC) depuis 2000.

UQAC

<http://bibliotheque.uqac.ca/>

En 2018, Les Classiques des sciences sociales fêtaient leur 25<sup>e</sup> anniversaire de fondation. Une belle initiative citoyenne.

## 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.](#)

Un document produit en version numérique par Jean-Marie Tremblay, bénévole,  
professeur associé, Université du Québec à Chicoutimi  
Courriel: [classiques.sc.soc@gmail.com](mailto:classiques.sc.soc@gmail.com)  
Site web pédagogique : <http://jmt-sociologue.uqac.ca/>  
à partir du texte de :

Sous la direction de  
Dorval Brunelle et Christian Deblock

### **L'ALÉNA. Le libre échange en défaut.**

Montréal : Les Éditions Fides, 2004, 464 pp. Collection "Points chauds".

MM. Brunelle et Deblock nous a accordé conjointement le 20 juin 2020,  
l'autorisation de diffuser ce livre, en texte intégral et en libre accès à tous, dans Les  
Classiques des sciences sociales.



Courriels : Dorval Brunelle : [brunelle.dorval@uqam.ca](mailto:brunelle.dorval@uqam.ca)  
Christian Deblock : [deblock.christian@uqam.ca](mailto:deblock.christian@uqam.ca)

Police de caractères utilisés :

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.

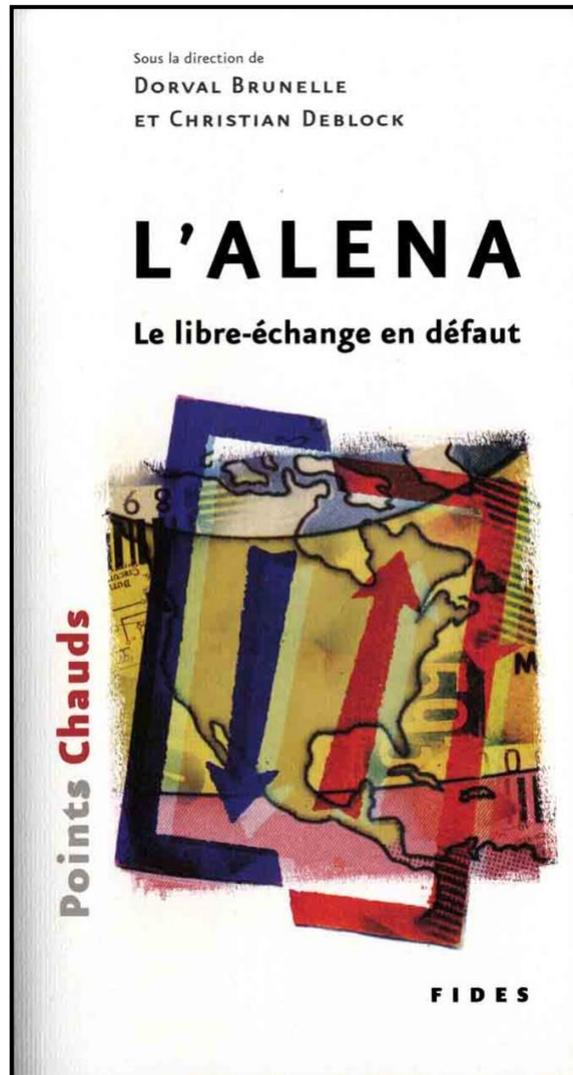
Mise en page sur papier format : LETTRE US, 8.5'' x 11''.

Édition numérique réalisée le 3 août 2020 à Chicoutimi, Québec.



SOUS LA DIRECTION DE  
**Dorval Brunelle et Christian Deblock**  
Respectivement sociologue et politologue, UQAM

**L'ALÉNA.**  
*Le libre échange en défaut.*



Montréal : Les Éditions Fides, 2004, 464 pp. Collection “Points chauds”.

L'ALÉNA. Le libre échange en défaut.

## Deuxième de couverture

[Retour à la table des matières](#)

Placé sous la direction de Christian Deblock, le **Centre Études internationales et Mondialisation** est un carrefour de chercheurs qui étudient l'évolution des affaires internationales dans une perspective multidisciplinaire. Ils explorent notamment le thème de la mondialisation dans ses rapports avec le droit, l'économie, la sécurité et la politique étrangère.

Sous l'impulsion de son titulaire, Charles-Philippe David, la **Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques** intervient sur des questions d'actualité et organise des colloques, des conférences et des missions d'études. Elle offre une structure de développement et de diffusion de la recherche, propose des enseignements et des stages crédités dans le cadre des programmes de l'UQAM et supervise des publications portant sur des questions internationales.

Couverture : ©Alain Reno

L'ALÉNA. Le libre échange en défaut.

## Quatrième de couverture

[Retour à la table des matières](#)

Dix ans après son entrée en vigueur, le 1er janvier 1994, l'Accord de libre-échange nord-américain est aujourd'hui à la croisée des chemins. Considéré comme un modèle d'accord commercial — suffisamment souple pour s'adapter aux exigences de la mondialisation et assez robuste pour faciliter l'accès à des formes supérieures d'intégration —, l'ALENA a introduit une dynamique nouvelle au plan intégratif et institutionnel. Pourtant, l'accord apparaît bel et bien en défaut à l'heure actuelle : ceux qui y étaient favorables craignent qu'il ne soit plus en mesure de faire face à de nouveaux défis et ceux qui y étaient hostiles lui reprochent d'exacerber les asymétries économiques, sociales et politiques à l'intérieur de l'espace nord-américain. La question de fond est donc désormais posée : doit-on en rester là ou doit-on prévoir autre chose ?

Pour faire le tour de la question, cet ouvrage fait appel à des contributions venant des trois pays signataires de l'accord. Tandis que, de plusieurs horizons en même temps, viennent des propositions en vue de rouvrir les négociations, les auteurs portent un regard à la fois critique et prospectif sur l'ALENA : ils dressent un certain nombre de bilans et s'interrogent sur l'avenir en traçant diverses perspectives, notamment celle d'une union douanière.

La collection « Points chauds » propose les études des meilleurs spécialistes sur les enjeux politiques, économiques et diplomatiques du monde actuel. Elle est dirigée par Christian Deblock, directeur du

Centre Études internationales et Mondialisation, et par Charles-Philippe David, titulaire de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques de l'UQAM.

**Note pour la version numérique :** La numérotation entre crochets [] correspond à la pagination, en début de page, de l'édition d'origine numérisée. JMT.

Par exemple, [1] correspond au début de la page 1 de l'édition papier numérisée.

[6]

Conception graphique : Gianni Caccia

Mise en pages : Josée Lalancette, Folio Infographie

Catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Vedette principale au titre :

L'ALÉNA : le libre-échange en défaut

(Points chauds)

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 2-7621-2600-2

1. Libre-échange - Amérique du Nord. 2. Amérique du Nord - Intégration économique. 3. Amérique du Nord - Politique commerciale. 4. Canada. Traités, etc. - 1992 oct. 7. 5. États-Unis. Traités, etc. - 1992 oct. 7.

6. Mexique. Traités, etc. - 1992 oct. 7. I. Deblock, Christian. II. Brunelle, Dorval, 1941- . III. Collection : Points chauds (Saint-Laurent, Montréal, Québec).

HF1746.A43 2004 382'.71'097 C2004-940514-4

Dépôt légal : 2<sup>e</sup> trimestre 2004

Bibliothèque nationale du Québec

© Éditions Fides, 2004

Les Éditions Fides remercient de leur soutien financier le ministère du Patrimoine canadien, le Conseil des Arts du Canada et la Société de développement des entreprises culturelles du Québec (SODEC).

Les Éditions Fides bénéficient du Programme de crédit d'impôt pour l'édition de livres du Gouvernement du Québec, géré par la SODEC.

IMPRIMÉ AU CANADA EN AVRIL 2004

[459]

*Dorval Brunelle*, professeur au Département de sociologie, directeur de l'Observatoire des Amériques, CEIM, Université du Québec à Montréal.

*Christian Deblock*, professeur à la Faculté de science politique et de droit, directeur du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM), Université du Québec à Montréal.

[461]

L'ALÉNA. Le libre échange en défaut.

## Table des matières

[Deuxième de couverture](#)

[Quatrième de couverture](#)

Dorval Brunelle et Christian Deblock, "[Introduction.](#)" [7]

### Première partie

[Vers de nouvelles formes d'intégration ?](#) [25]

Chapitre 1. Peter Hakim Et Robert E. Litan, "[L'avenir de l'Amérique du Nord au-delà de l'ALENA.](#)" [27]

Chapitre 2. Dorval Brunelle et Benoît Lévesque, "[Libre-échange et modèles québécois de Développement.](#)" [51]

Chapitre 3. Maria-Teresa Gutiérrez-Haces, "[Le Canada et le Mexique entre l'ALENA et la ZLEA : 10 ans ne suffisent pas.](#)" [79]

Chapitre 4. Stephen Clarkson, Sarah Davidson Ladly, Megan Merwart et Carlton Thorne, "[La dure réalité de la gouvernance continentale en Amérique du Nord.](#)" [107]

Chapitre 5. Gordon Mace, "[Quelles institutions pour l'ALENA ?](#)" [133]

### Deuxième partie

[Le bilan économique et social](#) [157]

Chapitre 6. Stéphane Lambert, "[Retour à la case départ.](#)" [159]

Chapitre 7. John Curtis et Aaron Sydor, "[L'ALENA et le changement structurel dans l'économie canadienne.](#)" [179]

[462]

Chapitre 8. John W. Forster Et John Dillon, “[Le Canada et l’ALENA dix ans plus tard.](#)” [211]

Chapitre 9. Pierre-Paul Proulx, “[L’ALENA et l’intégration économique dans les Amériques : vers une union douanière et des régions spécialisées ?](#)” [241]

Chapitre 10. Dorval Brunelle et Sylvie Ducas, “[Les oppositions au libre-échange en Amérique du Nord.](#)” [273]

### **DOSSIERS** [297]

Chapitre 11. Gilbert Gagné, “[Le règlement des différends.](#)” [299]

Chapitre 12. François Roch, “[Le chapitre 11: bilan et perspectives.](#)” [325]

Chapitre 13. Dalil Maschino, “[L’ALENA et le travail : un cas précurseur ou une entente aujourd’hui dépassée ?](#)” [345]

Chapitre 14. Karel Mayrand Et Marc Paquin, “[L’ALENA et l’environnement : succès et limites d’un modèle novateur.](#)” [365]

Chapitre 15. Philippe Faucher et Sarah-Myriam Martin-Brûlé, “[Vers un marché nord-américain de l’énergie : les retombées pour le Canada.](#)” [387]

Chapitre 16. Michèle Rioux et Christophe Peyron, “[L’ALENA et la nouvelle gouvernance des télécommunications.](#)” [411]

Chapitre 17. Yves Bélanger, “[Commerce et sécurité seraient-ils devenus les deux faces d’une même médaille ?](#)” [435]

### **ANNEXES** [453]

[Abréviations et acronymes](#) [455]

[Présentation des auteurs](#) [459]

[7]

L'ALÉNA. Le libre échange en défaut.

# INTRODUCTION

*Dorval BRUNELLE  
et Christian DEBLOCK*

[Retour à la table des matières](#)

C'est à l'occasion d'un sommet tenu à Québec en mars 1985<sup>1</sup>, que le président Reagan et le premier ministre Mulroney lancèrent officiellement le processus de négociations commerciales qui conduisit à la signature de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) en janvier 1988. Les États-Unis d'Amérique (EUA) bataillaient déjà ferme à Genève pour convaincre les autres parties contractantes au GATT d'amorcer un nouveau cycle de négociations

<sup>1</sup> À la vérité, la petite histoire retiendra peut-être le fait que, durant sa campagne électorale de l'été 1979, le candidat Reagan avait bel et bien évoqué l'idée de négocier au départ un libre-échange à trois en Amérique du Nord. Quant à la demande formelle d'ouvrir les négociations, elle fut envoyée par le premier ministre Mulroney le 26 septembre 1985. Celles-ci débutèrent le 17 janvier 1986 et se conclurent le 9 décembre 1987. Voir à ce sujet, notamment : L. Ian MacDonald (dir.), *Free Trade. Risks and Rewards*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2000 ; G. Bruce Doern et Brian W. Tomlin, *Faith & Fear — The Free Trade Story*, Toronto, Stoddart, 1991 ; Duncan Cameron et Mel Watkins, *Canada Under Free Trade*, Toronto, J. Lorimer, 1993. Sur l'historique de l'ALENA, voir Bill Dymond, Michaël Hart et Colin Robertson, *Decision at Midnight: Inside the Canada-US Free Trade Negotiations*, Vancouver, University of British Columbia Press, 1994.

commerciales multilatérales <sup>2</sup>. Celui-ci sera finalement inauguré un an plus tard, en septembre 1986, à Punta del Este, mais les négociations, les plus ambitieuses et les plus difficiles jamais entreprises jusque-là dans [8] le cadre du GATT, se poursuivront pendant sept années encore. Elles seront clôturées le 15 décembre 1993 et elles conduiront à la signature en grande pompe, le 15 avril 1994 à Marrakech, d'un ensemble d'accords, parmi lesquels celui portant sur la création de l'OMC, trois mois plus tard <sup>3</sup>. Entre-temps, dès 1990, les EUA auront engagé une autre ronde de négociations bilatérales, avec le Mexique cette fois, des négociations qui, une fois élargies à trois en 1991, conduiront à la signature officielle, en décembre 1992 <sup>4</sup>, de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1994.

Le lien qui unit ces trois séries de négociations est clair <sup>5</sup>. Si l'ouverture des négociations avec le Canada, puis avec le Mexique, a pris par surprise la plupart des observateurs et en dérouta plus d'un, force est de constater qu'elle a permis aux EUA de faire coup double pour deux ensembles de raisons. En premier lieu, parce que l'ALE, puis l'ALENA, venaient consacrer l'institutionnalisation d'un second bloc économique majeur au sein de l'économie mondiale <sup>6</sup>, à côté [9] de

<sup>2</sup> Les accords du cycle de Tokyo commencèrent à entrer en vigueur en janvier 1980. Les EUA cherchèrent à lancer un nouveau cycle de négociations multilatérales à Genève, mais la proposition fut repoussée en novembre 1982. Ce n'est qu'en novembre 1985 que le secrétariat du GATT fut enfin autorisé à mettre sur pied un comité chargé de préparer un nouveau programme et un agenda de négociations.

<sup>3</sup> Voir à ce sujet, Christian Deblock (dir.). *L'organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation ?* Montréal, Fides, Points chauds, 2002.

<sup>4</sup> Les négociations débutèrent formellement en juin 1991, pour se terminer le 12 août 1992.

<sup>5</sup> Pour être plus exact, il faudrait en ajouter une quatrième, entre les EUA et Israël. Israël fit la demande d'ouvrir des négociations bilatérales en 1981, mais il faudra attendre novembre 1983 pour que celles-ci soient officiellement annoncées par le président Reagan et le premier ministre Shamir. Les négociations débutèrent le 17 janvier 1984 et se terminèrent le 22 avril 1985. L'accord entra en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1986.

<sup>6</sup> C'est la thèse que nous avons développée dans notre ouvrage. *Le libre-échange par défaut* (Montréal, VLB éditeur, 1989). Officiellement, l'argument avancé par les EUA était de s'appuyer sur les accords bilatéraux

celui formé par les pays de l'Europe communautaire, un bloc qui présentait la triple originalité suivante : (i) de lier à la première puissance économique au monde deux pays dont l'économie était déjà fortement intégrée à la sienne ; (ii) d'associer pour la première fois dans le cadre d'un accord de libre-échange deux pays développés à un troisième dont le niveau de développement ne pouvait en aucune façon se comparer à celui des deux autres ; et (iii) de pousser les trois États concernés à jouer un rôle actif dans l'établissement d'un marché continental en tant que grand intégrateur des trois économies en présence.

En deuxième lieu, parce que les EUA, forts de leur succès et des résultats obtenus dans ces négociations, pourront d'autant mieux faire pression sur leurs autres grands partenaires, que les craintes étaient grandes alors de voir, en ces lendemains de guerre froide, le monde se fracturer en blocs concurrents et s'engager dans une nouvelle ère de rivalité économique. Mais, si le cycle de l'Uruguay fut conclu à la satisfaction de plusieurs, exception faite des pays en développement, les dés étaient jetés. Pour les EUA, en effet, comme devait le rappeler l'ancien secrétaire d'État, James Baker III, lors d'une conférence tenue à Montréal, en juin 2003, pour marquer le dixième anniversaire de l'ALE : « Pour historiques qu'ils puissent paraître, l'ALE et l'ALÉNA n'en font pas moins partie d'un projet plus large de libéralisation économique internationale, un projet à l'intérieur duquel beaucoup de travail reste encore à faire. <sup>7</sup> »

pour faire avancer plus rapidement les négociations multilatérales et ouvrir plus largement les marchés. La métaphore des blocs de construction (*building blocs*) rend bien compte de cette stratégie. Voir à ce sujet U.S. International Trade Commission, *The Impact of Trade Agreements : Effect of the Tokyo Round, U.S.-Israël FTA, U.S.- Canada FTA, NAFTA, and the Uruguay Round on the U.S. Economy*, Investigation N° TA-21111-1, Washington, août 2003.

<sup>7</sup> <http://www.free-trade-atio.com/speeches/baker.html>

[10]

## Le libre-échange *par défaut*

On peut comprendre qu'aux yeux des autorités des EUA, la révision du régime commercial international en vigueur était attendue depuis longtemps, mais le fait que ce dossier soit repris en main par une administration républicaine imbue de néolibéralisme aura des répercussions profondes sur l'esprit dans lequel les négociations seront menées. Par ailleurs, au niveau stratégique, en amorçant des négociations avec le Canada, l'administration des EUA avait devant elle un partenaire obligeant, tandis que les négociations avec une Europe communautaire renforcée et avec des pays en développement de plus en plus nombreux s'annonçaient ardues. En procédant à deux, puis à trois, on pouvait espérer aller plus rapidement, mais on pouvait surtout mettre en place un environnement normatif à l'intérieur de l'espace nord-américain dans les meilleurs délais. Au niveau tactique, il faut voir que la poursuite de négociations parallèles avec un partenaire somme toute aussi important que le Canada permettait non seulement de créer un précédent de poids, mais également de faire avancer l'intégration normative là où il était encore le plus avantageux de le faire dans l'immédiat. En effet, les niveaux comparables de développement entre les EUA et le Canada représentaient un chantier de choix pour mettre au point les textes légaux, les principes et autres formulations, en vue de définir une première fois les termes d'une intégration juridique susceptible de servir de précédent à l'intégration économique envisagée.

Du côté canadien, le contexte est nettement plus confus car, sur le plan historique, les autorités canadiennes ont eu tendance à privilégier la voie multilatérale et l'approche internationale et ce, même en matière de politique commerciale. Le premier accord de libre-échange entre le Canada, à l'époque une colonie [11] britannique, et les EUA, remonte à 1854<sup>8</sup>. Ce Traité de réciprocité sera dénoncé par les autorités des EUA au début de la Guerre de Sécession à cause du soutien apporté par

<sup>8</sup> Voir D. BRUNELLE et C. Deblock, *op. cit.* 1989, p. 39.

la Grande-Bretagne à la cause des États du Sud. C'est dans cette conjoncture, faute de débouchés directs vers le sud, que les colonies britanniques d'Amérique du Nord choisissent de former une confédération en 1867. Par la suite, il a brièvement été question de libre-échange entre le Canada et les EUA en 1911 et en 1941, mais sans succès, avec le résultat que c'est plutôt la thèse du libre-échange sectoriel qui a prévalu tout au long de l'après-guerre. C'est ainsi que le Canada a signé un premier Accord sur le partage de la production de défense en 1956 et le Pacte de l'auto en 1965. C'est encore la thèse d'un libre-échange sectoriel qui est défendue par le Parti libéral du Canada lors du déclenchement des élections fédérales en 1984 et, sur ce point, la position du Parti progressiste-conservateur était, en substance, la même. Ce qu'il faut alors expliquer, c'est à la fois le revirement effectué par le premier ministre conservateur qui remporte les élections cette année-là et les fondements de ce réalignement politique.

On peut sans doute voir dans le rapport déposé à l'automne 1985 par la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada un facteur déterminant dans le réalignement en question<sup>9</sup>. On savait déjà, depuis le dépôt d'un rapport préliminaire à l'automne 1984, que l'une de ses recommandations centrales traiterait de la révision des relations économiques entre le fédéral et les provinces, [12] mais celle qui a le plus frappé les imaginations, c'est sans contredit la recommandation d'ouvrir les négociations en vue de signer un ALE avec les EUA. Il convient de souligner et de préciser que, en souscrivant aux thèses de la commission Macdonald à l'automne 1984, une commission nommée par leurs adversaires libéraux, en passant, le gouvernement Mulroney a bel et bien cherché à faire avancer les deux dossiers en parallèle. Mais la réalité canadienne étant ce qu'elle est, il est arrivé que la réforme constitutionnelle a échoué à deux reprises par suite des défaites successives de l'Accord du lac Meech en 1987 et de l'Accord de Charlottetown en 1992, mais que les négociations d'un ALE avec les EUA ont été couronnées de succès. On aura ainsi l'ALE en 1989 et l'ALÉNA en 1994, mais il faudra attendre 1996 avant que le gouvernement fédéral et les 10 provinces, ainsi que les deux territoires existant à l'époque, signent un

<sup>9</sup> Voir Dorval Brunelle, *Dérive globale*, Montréal, Boréal, 2003. Notons, au passage, que la part des exportations canadiennes en direction des EUA passe de 53,8 % des exportations totales en 1954 à 76,3 % en 1984.

Accord de commerce intérieur (ACI) qui opérera une transposition et une adaptation du cadre normatif de l'ALENA dans les relations commerciales intérieures au Canada.

Au Mexique, comme pour les deux autres pays de l'Amérique du Nord, c'est le gouvernement qui a été l'âme dirigeante d'une reconstruction économique et sociale qui serait désormais confiée aux forces du marché. Le principal motif qui est invoqué, c'est l'insoutenabilité grandissante du modèle de développement socio-économique fondé sur la substitution des importations appliqué depuis la fin de la Deuxième Guerre, constat qui remettait derechef en cause les relations et interrelations entre les grands acteurs économiques et sociaux. En ce sens, pour le Mexique, tout comme pour le Canada avant lui, les négociations de l'ALENA visaient également à consolider les réformes structurelles déjà mises en place au début des années 1980.

[13]

L'ALE entre le Canada et les EUA avait posé un défi de taille aux autorités mexicaines parce que ces négociations bilatérales sont enclenchées à peu près au moment où le Mexique souscrit au multilatéralisme et accède finalement au GATT en 1986. Or, comme ses deux « voisins » d'Amérique du Nord négocient en même temps aux deux niveaux, multilatéral et bilatéral, le Mexique entend faire de même et demande à participer à ces négociations. Toutefois, si ce dernier reçoit comme une rebuffade le refus exprimé à ce moment-là, ses demandes finiront par trouver à Washington une écoute d'autant plus favorable que les milieux d'affaires américains, d'abord quelque peu réticents à l'idée de voir la présidence prendre la voie du bilatéralisme, prendront bientôt la mesure de ses avantages <sup>10</sup>. Par ailleurs, en dévoilant son projet d'*Initiative pour les Amériques* en juin 1990, à peine deux semaines après l'annonce d'ouvrir des négociations bilatérales avec le Mexique, le président George Bush (père) <sup>11</sup> ne

<sup>10</sup> Voir à ce sujet, Kerry A. Chase, « Economic Interests and Regional Trading Arrangements : The Case of NAFTA », *International Organization*, vol. 57, hiver 2003, p. 137-172.

<sup>11</sup> Il s'agissait de répondre aux inquiétudes de plusieurs autres pays d'Amérique latine qui souhaitaient également avoir un accès préférentiel au marché des EUA. Voir à ce sujet Christian Deblock et Sylvain Turcotte (dir.). *Suivre les États-Unis ou prendre une autre voie ? Diplomatie commerciale et*

faisait que reprendre ce qu'avait annoncé le président Reagan dans son discours saluant la signature de l'ALE quand il avait dit : « Avec notre nouveau partenaire pour la paix et la liberté, le Canada, nous porterons le drapeau du libre-échange au Mexique, aux Caraïbes, à toute l'Amérique latine et, de là, au monde entier. » Ce projet tombera dans un oubli temporaire avant de resurgir lors du Sommet de Miami en décembre 1994.

En attendant, les négociations commerciales bilatérales avec les autorités mexicaines sont bel et bien [14] entamées et, cette fois, c'est le Canada qui, pour contrer son éventuelle marginalisation, sollicite une place à la table de négociations, une demande qui sera reçue d'autant plus favorablement par la Maison-Blanche que le gouvernement canadien avait apporté son plein soutien à la guerre menée contre l'Irak durant l'hiver 1991.

Du point de vue mexicain, la voie trilatérale était la plus avantageuse, car elle mettait fin à l'isolement dans lequel s'était trouvé le gouvernement dans les négociations préparatoires<sup>12</sup>. De plus, l'ALENA consacrait, au niveau symbolique en tout cas, l'entrée d'un pays en développement dans le premier monde et, du coup, cette intégration juridique devait entraîner la caducité de l'ancienne trichotomie qui opposait les trois mondes capitaliste, socialiste et le tiers-monde. Du côté américain, la plupart des spécialistes ont justifié les négociations sur la base de l'amélioration de la position compétitive de l'industrie américaine. Par ailleurs, dans un environnement mondial caractérisé par le repli vers le régionalisme, les EUA avaient tout avantage, selon certains, à constituer leur propre bloc économique. Enfin, l'argument de l'immigration illégale en provenance du sud a également été invoqué en faveur de l'ALENA parce qu'on s'attendait à ce que l'accord, en accélérant le développement au Mexique, réduise l'attrait du marché des EUA pour une main-d'œuvre étrangère en quête d'emploi.

Cela dit, parmi tous les facteurs qui pesaient en faveur d'une intégration plus forte de l'économie mexicaine à celle des EUA, il

*dynamiques régionales au temps de la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

<sup>12</sup> Sydney WEINTRAUB, *A Marriage of Convenience. Relations between Mexico and the United States*, Oxford University Press, 1990, p. 11-26.

convient peut-être d'accorder la prééminence à l'évolution du régime des *maquiladoras*. On se souviendra que ce cadre légal avait été mis [15] en place le 20 mai 1965 par suite de l'adoption d'une politique d'encouragement à l'industrie sous-traitante d'exportation (*Politica defomento a la industrial maquiladora de exportation*, ou IME). Le Programme d'industrialisation de la frontière (*Programa de Industrializacion Fronteriza*, ou PIF) avait pour objectif de faire face au vide juridique consécutif à l'arrivée à échéance de la Convention bilatérale sur les travailleurs invités (*Conuenio Bilateral sobre Trabajadores Huespedes*, mieux connu sous le nom de *Programa Braceros*) mis en place au lendemain de la Deuxième Guerre afin de rapatrier ces manœuvres (les *wetbacks* ou « dos mouillés », dans le jargon du Sud des EUA) qui avaient traversé la frontière durant le conflit pour répondre à la demande de main-d'œuvre des entreprises engagées dans l'effort de guerre <sup>13</sup>.

La *maquiladora* est une zone franche de production qui jouit d'un traitement fiscal spécial à la condition que la production soit exportée ou réexportée. Or le régime des *maquiladoras* va s'étendre progressivement au cours des décennies 1960 et subséquentes dans les États du Nord du Mexique jusqu'à devenir une pièce maîtresse de l'économie politique nationale <sup>14</sup>. C'est ainsi qu'un programme régional va progressivement se constituer en régime porteur d'un développement [16] qui sera de moins en moins centré sur l'approfondissement de l'intégration économique nationale, comme le

<sup>13</sup> Alberto Arroyo Picard *et al.*, « Resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte », *Red mexicana de accion frente al libre comercio*, Mexico, 2001.

<sup>14</sup> Entre 1992 et 2001, la part des *maquiladoras* dans les exportations totales passe de 40 % à 51 %. Déjà, en mars 1996, le nombre d'entreprises atteint 3047 et la main-d'œuvre totale employée 815 290. Au cours de leurs 30 premières années d'existence, les *maquiladoras* ont compté pour 82 % de l'offre annuelle de travail. Parmi les avantages fiscaux et autres dont jouit le régime de l'industrie *maquiladoras* d'exportation (IME), les auteurs mentionnent les stimulants fiscaux, par exemple le fait que les IME ne déboursent pas la TVA, non plus que l'impôt sur l'actif (*Impuesto al Activo*), qu'elles bénéficient de programmes de remise d'impôt et de facilités pour l'importation temporaire de produits, sans compter, bien sûr, la proximité du marché des EUA et l'externalisation de leurs coûts environnementaux. *Ibid.*, p. 11.

voulait la politique de substitution aux importations, mais sur l'accroissement du commerce transfrontalier. L'incompatibilité entre les deux modèles de développement aurait risqué de pousser le Mexique vers une dislocation économique, sociale et politique encore plus profonde n'eût été le ralliement des autorités politiques à la continentalisation de l'économie mexicaine à l'intérieur d'une zone de libre-échange nord-américaine <sup>15</sup>.

Il y a dès lors un élément commun essentiel à rapprocher dans les cas mexicain et canadien, un élément qui jette un tout autre éclairage sur les causes profondes qui poussent les autorités politiques des deux pays à tourner le dos aussi abruptement au modèle antérieur, et cet élément c'est tout simplement le fait que, dans les deux cas, le modèle antérieur avait conduit ces pays au bord de la dislocation. C'est ainsi que, dans les deux cas, les gouvernements souscrivent au libre-échange *par défaut*, parce qu'il représente à leurs yeux une voie de sortie de crise, une manière de relancer un projet intégrateur et de tourner le dos à la désintégration multiple qui affectait aussi bien l'économie, la société que la politique.

## L'ALENA, un accord de grande portée au contenu évolutif

Que la signature de l'ALE, puis de l'ALENA, ait répondu à des préoccupations d'ordres idéologique, stratégique et tactique ne doit pas nous faire mésestimer l'importance [17] des enjeux économiques et politiques car, après tout, le Canada et le Mexique sont respectivement les premier et troisième partenaires commerciaux des EUA. D'ailleurs, comme le montrent plusieurs contributions au présent ouvrage, si, 10 ans après son entrée en vigueur, l'ALENA a produit au Canada comme au Mexique des résultats mitigés, eu égard aux attentes initiales, il n'en reste pas moins que leurs économies sont plus que jamais intégrées à

<sup>15</sup> Les auteurs du document diffusé par la RMALC ont recours au mot « *brecha* » (brèche) pour désigner ces désintégrations et dislocations comme l'accroissement des écarts entre régions, entre salariés et non-salariés, entre main-d'œuvre immigrante et non immigrante. *Ibid.*, p. 14-15.

celle des EUA et que la croissance des échanges commerciaux s'accompagne d'une recomposition majeure de leurs espaces économiques nationaux. Ces faits à eux seuls contredisent la thèse avancée lors de l'ouverture des négociations selon laquelle l'accès aux EUA pourrait servir de tremplin en vue de la conquête de nouveaux marchés pour les deux autres partenaires <sup>16</sup> et ils corroborent plutôt la thèse selon laquelle, une fois les espaces économiques ouverts, « les frontières nationales comptent de moins en moins <sup>17</sup> ».

En attendant, l'ALENA est en passe de s'imposer comme un modèle à suivre dans les négociations commerciales, que ce soit au niveau multilatéral ou au niveau régional, un modèle dont on prétend qu'il est à la fois suffisamment souple pour s'adapter aux exigences de la mondialisation en cours et assez robuste pour faciliter l'accès à des formes supérieures d'intégration.

[18]

L'ALENA est un accord ambitieux qui innove sur cinq points, en particulier : *premièrement*, en étendant le champ du libre-échange aux domaines jusque-là fort controversés des services, de l'investissement, de l'agriculture et des marchés publics ; *deuxièmement*, en offrant les meilleures garanties possibles à l'investisseur et à son investissement, que ce soit en matière d'expropriation, de prescriptions de résultat et de règlement des différends <sup>18</sup> ; *troisièmement*, en établissant un régime à

<sup>16</sup> Un *Mémoire au Cabinet*, un document marqué « *secret* », acheminé par le ministre des Finances, le ministre du Commerce international et le ministre de l'Industrie, daté du 7 août 2002 et intitulé « Mandate for WTO Négociations », le dit clairement : « The challenges of NAFTA and bilateral free trade agreements provided the impetus for the structural adjustments needed not only to face competition at home but also to compete and win abroad, including in the world's largest market, the US », p. 18.

<sup>17</sup> Thierry Mayer, « Les frontières nationales comptent... mais de moins en moins », *Lettre du CEPII*, décembre 2001, n° 207.

<sup>18</sup> L'ALE est le premier grand accord commercial signé par les EUA qui impose des contraintes strictes aux gouvernements à l'égard des investissements étrangers tout en octroyant à ces derniers des protections étendues. Les dispositions de l'ALE seront reprises et précisées dans l'ALENA, dans le chapitre 11 notamment. Ce chapitre servira à son tour de modèle au projet avorté d'Accord multilatéral sur l'investissement, ainsi qu'à la plupart des très nombreux accords bilatéraux en matière d'investissement. Les nouvelles négociations vont plus loin encore dans la mesure où elles portent maintenant

la fois allégé et efficace de règlement des différends commerciaux, avec force exécutoire <sup>19</sup> ; *quatrièmement*, en plaçant à l'avant-scène les enjeux économiques dans la conduite des affaires publiques, ou, pour dire les choses autrement, en associant étroitement commerce et règles de gouvernance ; et, *cinquièmement*, en incorporant des questions relatives à l'environnement et au travail à l'enjeu de l'intégration continentale dans deux accords parallèles. En revanche, il convient de noter que ces accords parallèles ont une portée limitée dans la mesure où ils [19] visent essentiellement à faire respecter les normes et législations nationales et à éviter qu'elles ne soient utilisées à des fins concurrentielles.

Mais au-delà de la lettre d'un texte étonnamment ambitieux, il convient de dégager l'esprit dans lequel doivent être assumées les obligations inscrites à l'ALÉNA et de souligner à quel point ces obligations sont étendues, nombreuses et contraignantes. Qu'il s'agisse de la Partie II consacrée au commerce des produits, à la Partie IV, consacrée aux marchés publics, ou à la Partie V, consacrée à l'investissement et aux services, à chaque fois l'application du principe du traitement national et du principe de la clause de la nation la plus favorisée a une portée universelle, ou tant s'en faut. Là où les parties ont prévu soustraire certains produits, marchés ou services à l'application de ces principes, elles les ont reportés sur des listes placées en annexes à la suite des chapitres pertinents. Mais ces exceptions ne valent que pour un temps, puisque l'accord prévoit dans plusieurs cas, soit des négociations ultérieures, comme c'est le cas à l'article 1024 du chapitre 10 sur les marchés publics, soit des engagements spécifiques, comme c'est le cas aux annexes VI et VII.

sur l'environnement institutionnel : les politiques de la concurrence, les normes comptables, les faillites, la corruption, par exemple. Voir à ce sujet, Christian Deblock et Dorval Brunelle, « Globalisation et nouveaux cadres normatifs : le cas de l'Accord multilatéral sur l'investissement », *Géographie, Économie et Société*, vol. 1, n° 1, mai 1999, p. 49-95.

<sup>19</sup> L'ALÉNA reprend et améliore le mécanisme de règlement des différends de l'accord de libre-échange avec le Canada. Ayant force exécutoire, ce mécanisme allait à l'époque plus loin que le mécanisme du GATT. Il ne s'agit toutefois pas d'un système arbitral permanent et, en cas de différend, c'est aux lois nationales du plaignant que l'on est renvoyé.

À cause de l'incorporation dans l'ALÉNA de mécanismes de négociations ultérieures confiés à des institutions qui doivent poursuivre leurs mandats à l'intérieur d'échéanciers préétablis, l'accord se trouve à sanctionner une approche dite « évolutive », par opposition à l'approche plus conventionnelle, dite « compréhensive », en vertu de laquelle les parties conviennent de procéder à la mise en œuvre et à l'harmonisation des normes et principes autour desquels ils se sont entendus une fois pour toutes. Par ailleurs, et c'est là une deuxième innovation importante, en annexe au chapitre 12 consacré au commerce [20] des services, l'accord prévoit une énumération des services exclus de l'accord en lieu et place de la démarche traditionnelle qui consistait à établir une liste des domaines inclus dans un accord, démarche qui correspond à l'esprit du droit international pour lequel les obligations des Parties sont, dans toute la mesure du possible, définies en termes clairs et explicites de manière à faciliter le processus de mise en œuvre. On dit alors que l'ALÉNA établit une liste « négative », par opposition à l'approche fondée sur l'établissement de listes positives. Quelle est la différence ? En sanctionnant une approche évolutive fondée sur les listes négatives, les parties ont convenu d'accorder à terme une portée universelle, ou tant s'en faut, aux principes et aux normes sanctionnés dans l'accord, contrairement à l'approche classique en la matière, l'approche dite « positive » ou compréhensive, en vertu de laquelle la signature apposée au bas d'un parchemin met fin à la négociation et reflète l'état du consensus intervenu entre des partenaires. Dans ce dernier cas, le texte de l'accord prévoit clairement et explicitement l'étendue des obligations des parties.

Cela dit, l'approche sanctionnée dans l'ALÉNA ne représente pas encore un modèle achevé d'approche évolutive et la portée de l'accord n'est pas universelle ni à l'heure actuelle ni à terme puisque les parties ont malgré tout abrité quelques secteurs pour lesquels elles ne prévoient pas de négociations ultérieures, comme c'est le cas en matière de services financiers, par exemple. Mais, en bout de ligne, ce qui ressort avec le plus de force, c'est bien qu'une dynamique nouvelle a été introduite au plan institutionnel, de sorte que, loin de suivre la voie de l'abaissement graduel des barrières de tous ordres à la libre circulation des marchandises, des capitaux et, dans le domaine des [21] affaires, des personnes, par l'échange mutuel et réciproque de droits et privilèges, l'ALÉNA vise à mettre en place un cadre normatif

transnational dont l'objet est tout autant d'assurer une protection étendue aux opérateurs économiques que d'imposer des contraintes strictes au pouvoir discrétionnaire des États.

Une telle approche ne peut évidemment que favoriser une intégration en profondeur des espaces économiques nationaux couverts par l'accord, ce qui va à la fois dans le sens des préoccupations institutionnelles nouvelles qu'a fait surgir la mondialisation et dans celui des revendications historiques des EUA quant à la manière de penser les rôles et fonctions des institutions économiques internationales. Évidemment, l'ALENA n'est pas le seul ni le premier accord commercial à avoir un tel objectif. L'Europe communautaire a depuis longtemps opté pour une telle approche mais, à la différence de ce qui se passe au sein de la Communauté européenne, où l'intégration politique est le terme et la finalité même de l'intégration économique, dans ce cas-ci, c'est l'intégration économique qui est visée, et les institutions politiques doivent se contenter d'en être les « facilitateurs ».

## *Le libre-échange en défaut*

Compte tenu de son rôle et de sa place dans l'histoire des négociations commerciales des deux dernières décennies, compte tenu également de sa double originalité institutionnelle et normative, et compte tenu, enfin, du temps écoulé depuis que nous avons publié un premier livre sur ces questions en 1989, *Le libre-échange par défaut*<sup>20</sup>, il nous est apparu important de préparer un ouvrage collectif pour marquer les 10 ans de l'ALENA. Cependant, en nous engageant dans ce projet, nous savions que nous ne pouvions tout couvrir ni multiplier à l'envi les angles d'approche. [22] Nous avons donc préparé un canevas qui devait permettre de faire appel à des contributions venant des trois pays impliqués dans l'accord et de couvrir des dossiers qui nous apparaissaient éclairants pour saisir les tenants et les aboutissants d'une intégration économique à grande échelle et ce, au moment même où des propositions en vue de rouvrir les négociations viennent de

<sup>20</sup> Op. cit.

plusieurs horizons en même temps. Aussi avons-nous demandé aux auteurs de se prêter à un double exercice, soit celui de porter un regard à la fois critique et prospectif sur l'ALÉNA ; *critique*, dans la mesure où il s'agit de dresser un certain nombre de bilans à travers des grilles d'analyse et des perspectives différentes ; et *prospectif* dans la mesure où il s'agit de nous interroger sur les voies de l'avenir et de tracer certains scénarios <sup>21</sup> qu'il s'agisse d'un fonds social ou d'une union douanière, par exemple <sup>22</sup>.

On verra, au gré des contributions et analyses, que le libre-échange apparaît bel et bien *en défaut* à l'heure actuelle, aussi bien aux yeux de ceux qui lui étaient favorables au point de départ et pour lesquels l'ALÉNA [23] n'est plus en mesure de faire face à de nouveaux défis, qu'aux yeux de ceux qui y étaient réfractaires et pour lesquels l'accord a conduit à l'exacerbation des asymétries économiques, sociales et politiques à l'intérieur de l'espace nord-américain. L'ALÉNA est décidément à la croisée des chemins et la question de fond est désormais posée : doit-on en rester là ou doit-on prévoir autre chose ?

<sup>21</sup> Que faut-il penser de la proposition formulée par le président du Mexique, Vicente Fox, à propos de la création d'un fonds social et, plus généralement, à l'effet de rapprocher le modèle nord-américain de celui de l'Europe communautaire, une proposition reprise entre autres, aux EUA mêmes, par Robert Pastor de l'Université Georgetown ? Que doit-on penser, dans une toute autre veine, de la proposition issue du Conseil canadien des chefs d'entreprise présentée par son président, Thomas d'Aquino, le 14 janvier 2003, à l'effet de négocier un nouveau cadre d'intégration à deux, entre le Canada et les EUA, sans le Mexique, un cadre qui lierait de la manière la plus étroite la sécurité et le commerce entre les deux pays ?

<sup>22</sup> La proposition en a été faite par Danielle Goldfarb (*The Road to a Canada-U.S. Customs Union : Step-by-Step or in a Single Bound ?* C. D. Howe Commentary, n° 184, juin 2003). Elle a été reprise par Gary C. Hufbauer et Jeffrey J. Schott, dans *The Prospects for Deeper North American Economic Integration. A U.S. Perspective*, C. D. Howe Commentary, n° 195, janvier 2004.

Pour terminer, nous voudrions remercier le Brookings Institution de nous avoir gracieusement autorisé à traduire l'article de Peter Hakim et Robert Litan, ainsi que Stéphane G. Marceau qui a assuré la traduction d'un texte en espagnol, Daphné Brunelle qui a assuré les traductions depuis l'anglais, de même que Alexandra Ricard et Marie-Claude Champagne pour leur travail méticuleux de révision et de mise en forme finale du manuscrit.

[24]

[25]

**L'ALÉNA. Le libre échange en défaut.**

# **Première partie**

## **VERS DE NOUVELLES FORMES D'INTÉGRATION ?**

[Retour à la table des matières](#)

[26]

[27]

**Première partie**  
**Vers de nouvelles formes d'intégration ?**

**1**

---

“L’avenir de l’Amérique du Nord  
au-delà de l’ALENA.”

*Peter Hakim et Robert E. Litan* <sup>23</sup>

[Retour à la table des matières](#)

Depuis le premier janvier 1994, l’ALENA lie le sort économique des États-Unis d’Amérique (EUA) à celui du Canada et du Mexique. Bien sûr, les contraintes géographiques et la proximité des marchés avaient contribué à intégrer le Canada et le Mexique aux EUA bien avant l’ALENA. D’ailleurs, les États-Unis et le Canada avaient signé un premier Accord de libre-échange (ALE), six ans auparavant, mais avec la mise en place de l’ALENA, l’intégration a accéléré le pas : on a établi des règles systématiques pour gérer les échanges et les investissements, avec des mécanismes de résolution de différends, et les gouvernements ont assumé un rôle actif pour guider, promouvoir et gérer les relations économiques entre les trois pays. Par ailleurs, les trois partenaires forment de plus en plus une seule entité économique, avec un PNB total de quelque 10 billions de dollars américains, soit 15 % de plus que le PNB total des 15 pays de l’Union Européenne (UE).

<sup>23</sup> Margaret Hill, Robert PASTOR et Andres ROZENTAL ont également contribué à cet article

Quel est alors l'avenir de l'Amérique du Nord ? Dans sa forme actuelle, l'ALENA porte une vision très étroite de l'intégration, se concentrant presque exclusivement [28] sur le commerce et l'investissement, tout en évitant de prévoir quelque nouvel arrangement institutionnel, social ou développemental que ce soit. L'ALENA couvre à peine des problèmes aussi fondamentaux que la politique d'immigration et le marché du travail, le secteur de l'énergie, la protection de l'environnement et l'application de la loi. De plus, malgré le fait que l'ALENA instaure une relation trilatérale, les trois gouvernements gèrent leurs affaires dans le cadre de deux relations bilatérales.

Les gouvernements du Canada, du Mexique et des EUA doivent maintenant faire face à la question de savoir si l'ALENA suffit. Veulent-ils conserver leur relation trilatérale concentrée essentiellement sur des sujets économiques ou sont-ils intéressés à s'intégrer de manière plus profonde, à unir leurs sociétés de manière plus prononcée, voire à lancer un processus en vue de créer une Communauté nord-américaine qui, bien que différente de l'UE, serait conçue de façon semblable, encore que de manière moins ambitieuse ? Mais quels que soient les objectifs ultimes retenus, quelles démarches les trois devraient-ils entreprendre pour modifier le rythme et la structure de leur intégration ?

Dans la présente contribution, nous voudrions fournir des éléments de réponses à ces questions. Ces éléments sont issus d'une conférence tenue en décembre 2001 à la Brookings Institution, conférence qui s'inscrivait elle-même dans un projet plus large sur l'avenir de l'intégration nord-américaine<sup>24</sup> organisé avec le concours de sept organisations issues des trois pays<sup>25</sup>. Le consortium avait été formé pour examiner [29] les problèmes et les options en présence — tout en tenant compte des coûts, des bénéfices et des contraintes associés aux diverses options retenues — dans un contexte où il s'agissait de savoir quels types de relations les trois pays étaient prêts à envisager pour

<sup>24</sup> En anglais : *Project on the Future of North American Integration*.

<sup>25</sup> Ces organisations sont : The Brookings Institution, Inter- American Dialogue, Mexican Council on Foreign Relations (CMRI), National Policy Association, Policy Research Initiative of the Canadian Government, The Conference Board of Canada, Public Policy Forum of Canada, Technological Institute of Mexico (ITAM).

l'avenir. Le projet visait à aider les décideurs, les leaders de même que les citoyens à comprendre les avantages et les défis de l'intégration du Canada, du Mexique et des EUA, à les encourager à penser plus avant comment faire progresser l'intégration et quelle finalité ils entendent lui donner.

Le présent rapport est à la fois synthèse et développement des discussions tenues lors de la conférence de décembre 2001 qui a réuni des universitaires, des politiques et des gens d'affaires en provenance des trois pays. Les présentations inaugurales ont été faites par d'éminents experts issus des trois pays, à savoir : Robert Pastor, de la Emory University, l'ambassadeur Andres Rozental du Mexique, qui est également président du Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales et, enfin, l'ex-ministre des Affaires étrangères du Canada, Perrin Beatty, aujourd'hui président de la Canadian Manufacturers and Exporters<sup>26</sup>. Le rapport présente l'ensemble des propositions formulées par les conférenciers ainsi que d'autres suggestions avancées par les participants, cependant, à moins d'indication contraire, il ne fait valoir aucun consensus derrière ces propositions et suggestions.

[30]

## L'intégration économique est un état de fait pour les EUA, le Canada et le Mexique

Aujourd'hui, les EUA sont, et de loin, le plus grand partenaire économique du Canada et du Mexique, ainsi que le plus important investisseur étranger dans les deux pays.

Les échanges totaux entre le Canada et les EUA atteignent désormais 450 milliards de dollars américains par année, soit deux fois et demi ce qu'ils étaient voilà 10 ans. Le Canada achète 70 % de ses importations de fournisseurs des EUA et il achemine là-bas 80 % de ses exportations. Près des deux tiers de ses investissements étrangers proviennent des EUA.

<sup>26</sup> Des présentations sur les sujets présentés dans ce rapport ont aussi été faites par d'autres experts provenant des trois pays.

Les échanges entre les EUA et le Mexique, quant à eux, se chiffrent à plus de 250 milliards de dollars américains par année, soit quatre fois ce qu'ils étaient il y a 10 ans. Le Mexique achemine 90 % de ses exportations aux EUA et 70 % de ses importations en proviennent. Le Mexique est devenu le deuxième partenaire commercial le plus important des EUA et, si la croissance de son commerce bilatéral continue au rythme actuel, le Mexique sera bientôt en mesure de supplanter le Canada et de passer au premier rang. Par ailleurs, autant les exportations mexicaines étaient essentiellement constituées de pétrole et de produits agricoles par le passé, autant elles sont désormais constituées à 85 % de produits manufacturés.

Bien que le niveau des échanges ne soit pas comparable à ceux dont il vient d'être question, il n'en reste pas moins que le commerce bilatéral entre le Canada et le Mexique a été multiplié par cinq au cours des 10 dernières années. Les deux pays sont aujourd'hui les troisièmes partenaires en importance l'un de l'autre, après les EUA et l'UE. Les échanges totaux atteignent neuf milliards de dollars, à peu près autant que le commerce entre le Brésil et l'Argentine.

[31]

D'ailleurs, l'intégration économique entre les trois va bien au-delà du commerce et de l'investissement. Les Mexicains à la recherche de travail et de meilleurs salaires continuent d'immigrer en grand nombre vers les EUA et plus de 21 millions d'entre eux vivent aujourd'hui aux EUA. De ce nombre, neuf millions sont nés au Mexique, tandis que quatre millions sont entrés illégalement. Leurs apports à l'économie et à la société sont multiples. Les Mexicains et les Mexa-méricains réacheminent huit milliards de dollars par année vers leur communauté d'appartenance. De plus, même si les chiffres sont encore faibles, un nombre croissant de Mexicains se déplacent en direction du Canada. Pour sa part, le tourisme entre les trois pays prend également de l'ampleur, puisque le Mexique est toujours la destination principale des touristes des EUA, tandis que le Canada et les EUA sont pour leur part des destinations de choix pour les ressortissants d'Amérique du Nord.

Enfin, les trois pays sont également liés entre eux par tout un ensemble de relations non économiques. C'est ainsi que la présence des Mexicains a contribué à modifier tout un ensemble de modèles linguistiques, sociaux et culturels à la grandeur des EUA. Au fur et à

mesure que les immigrants mexicains deviennent des résidents, puis des citoyens des EUA, leur influence sur la politique et la culture croît, aussi bien au niveau local qu'au niveau national. À la vérité, le pouvoir électoral et les options politiques des Américains d'origine mexicaine jouent un rôle de plus en plus grand dans la politique des EUA vis-à-vis du Mexique. Parallèlement, la culture des EUA pénètre de plus en plus profondément au Mexique et au Canada, à travers les films, la télévision, la musique, le tourisme, de même qu'à travers les échanges d'étudiants et de professionnels. Plusieurs organisations [32] de la société civile (OSC) opèrent avec facilité de part et d'autre des deux frontières qui séparent les trois pays.

## L'avenir de l'intégration

À moins que les trois gouvernements décident de mettre fin à l'intégration, tous les indicateurs récents nous montrent que les sociétés et les économies des EUA, du Canada et du Mexique se rapprocheront encore davantage, tandis que le commerce transfrontalier, l'investissement et l'immigration continueront de croître. D'ailleurs, les trois cherchent à coopérer davantage, comme cela a été établi de manière claire dans la déclaration conjointe des présidents Bush et Fox et du premier ministre Jean Chrétien faite durant le Sommet des Amériques tenu à Québec en avril 2001. Les trois chefs d'État et de gouvernement ont reconnu que « les modèles de coopération mis en place par les gouvernements, par la communauté des affaires et par les autres membres de la société civile contribuent à la formation d'une nouvelle communauté entre les pays ». De plus, ils se sont engagés à « travailler pour renforcer l'appartenance à cette communauté, pour promouvoir nos intérêts économiques communs, ainsi que pour veiller à ce que les avantages de l'ALENA s'étendent dans toutes les régions et dans tous les secteurs sociaux ». Pour atteindre semblable objectif, les trois leaders ont fait appel à la « coordination des efforts en vue d'accroître l'efficacité d'un marché nord-américain de l'énergie et d'accentuer la coopération trilatérale pour faire face aux besoins légitimes des immigrants », tout en s'engageant à « étudier les options en vue de renforcer davantage notre partenariat nord-américain [...] et de faire progresser les relations trilatérales ».

[33]

Au lendemain de son élection, en juillet 2000, le président Fox du Mexique a défendu avec détermination le projet d'intégration nord-américaine. Avant même d'assumer ses fonctions en décembre de cette année-là, il a voyagé à Ottawa et à Washington avec en main plusieurs projets innovateurs pour renforcer les liens entre les trois partenaires. Il a fait appel à ses collègues américain et canadien pour qu'ils envisagent de transformer l'ALÉNA de zone de libre-échange en marché commun, et, à plus long terme, d'instaurer une « frontière ouverte » permettant la circulation des personnes tout autant que des biens entre les trois pays. Même si les deux projets ont été rejetés, le président Fox n'en a pas moins continué à défendre l'intégration en profondeur, à tout le moins, entre les EUA et le Mexique.

Le président Bush, ainsi que plusieurs membres du Congrès — dont certains avaient, par le passé, manifesté quelque hostilité à l'endroit du Mexique — ont endossé l'idée de revoir la politique des EUA vis-à-vis du Mexique dans certains dossiers délicats comme l'immigration et la drogue, tout en renforçant les liens économiques entre les deux pays. Le président Bush a même déclaré que les relations avec le Mexique étaient les plus importantes au monde pour les EUA.

Cependant, les événements du 11 septembre 2001 ont conduit à une révision complète de la politique étrangère des EUA et ils ont déplacé les priorités quant aux relations avec le Mexique et le Canada. La sécurité aux frontières a pris le dessus du côté des EUA, tandis que les problèmes les plus importants pour le Mexique et le Canada — comme la résolution des différends commerciaux et la redéfinition des politiques d'immigration, deux questions importantes dans toute stratégie d'intégration — ont perdu de leur urgence. À leur place, ce sont les questions de [34] sécurité qui sont devenues les enjeux centraux de la collaboration entre les trois gouvernements. Le Canada et le Mexique ont reconnu l'importance de la sécurité en tant que telle, mais ils étaient tous deux également conscients que, compte tenu des changements de priorités en cours aux EUA, la coopération en la matière était essentielle afin de maintenir le commerce transfrontalier, les flux de capitaux et les déplacements des personnes. Les priorités des trois pays sont sans doute moins convergentes aujourd'hui qu'elles ne l'étaient avant le 11 septembre, mais tous trois ont désormais des raisons

différentes, et sans doute plus importantes encore, de renforcer leur intégration.

## Des voies différentes d'intégration

Même si plusieurs leaders politiques aux EUA, au Canada et au Mexique sont favorables à une meilleure coordination économique et politique, il n'y a pas de voie unique pour y parvenir. À la vérité, il y a de nombreuses divergences concernant la manière de procéder, divergences qui sont liées à des facteurs aussi différents que les intérêts en présence, les choix idéologiques et les jugements pratiques sur ce qui est faisable.

Ces divergences ont fait surface lors de la conférence de décembre 2001. Nous allons donc présenter quelques grandes options, ainsi que les politiques de mise en œuvre qui ont été proposées.

### *La priorité des priorités : mettre en œuvre l'ALÉNA dans son intégralité*

Pour ceux qui défendent la poursuite de l'intégration, il est essentiel que l'ALÉNA soit entièrement mis en œuvre. Jusqu'à présent, les obligations de l'ALÉNA ont été remplies et les délais respectés, mais il reste [35] encore beaucoup à faire pour répondre à l'esprit et à la lettre de l'accord.

Par exemple, de nombreux Mexicains se sont montrés inquiets devant les réticences que mettent les EUA à respecter les obligations qui leur échoient dans les dossiers du sucre et du camionnage. Pour leur part, les Canadiens sont préoccupés par les incessantes enquêtes menées par les EUA dans le dossier du bois d'œuvre. Bien que ces matières ne soient pas directement traitées dans l'ALÉNA, plusieurs croient que les EUA n'agissent pas de bonne foi en entravant le commerce de ces produits. Quant aux EUA, plusieurs intervenants politiques et citoyens remettent en question l'interprétation que le Mexique fait des dispositions concernant les règles d'origine dans

l'ALÉNA, de même que l'interprétation qui est faite des deux accords parallèles sur le travail et sur l'environnement.

Les défenseurs de cette approche suggèrent qu'au cours des prochaines années les trois gouvernements s'occupent uniquement de résoudre ces différends et qu'ils se concentrent sur la mise en œuvre pleine et entière de l'ALÉNA. Deux arguments sont avancés à l'appui d'une telle démarche.

En premier lieu, l'ALÉNA sert de socle légal et institutionnel à l'intégration. À quoi servirait-il d'envisager des formes plus poussées d'intégration si on ne parvient pas à le mettre en œuvre ? En ce sens, la poursuite de stratégies alternatives ne peut que diluer le contenu des obligations souscrites en vertu de l'ALÉNA et différer son achèvement.

En deuxième lieu, l'horizon risque même de s'assombrir et de rendre encore plus difficile la mise en œuvre de l'ALÉNA dans les années à venir, lorsque les réductions tarifaires prévues à l'accord deviendront obligatoires, surtout dans le cas du Mexique. Face à [36] une concurrence plus vive du Nord, certaines catégories d'électeurs au Mexique pourraient contester la mise en œuvre pleine et entière de l'ALÉNA. D'ailleurs ces pressions risquent d'augmenter s'il apparaît que les EUA ne respectent pas leurs propres engagements. Des répercussions semblables pourraient se produire au Canada également si les différends actuels autour du bois d'œuvre, de l'acier et du blé ne sont pas résolus à l'amiable.

Afin de réduire d'éventuels conflits, la suggestion a été faite d'établir un Tribunal nord-américain sur le commerce et l'investissement, qui remplacerait les tribunaux *ad hoc* mis en place en vertu de l'accord. Les jugements rendus par ce tribunal lieraient les parties, comme c'est le cas actuellement pour les tribunaux *ad hoc*. De plus, la création d'une cour permanente éviterait les conflits d'intérêts qui deviennent de plus en plus prévalents à cause de la difficulté de trouver des juges sur une base temporaire et elle permettrait de constituer une jurisprudence, et donc d'ébaucher un cadre juridique plus stable pour le commerce et l'investissement. Les procédures devraient favoriser la transparence. Par exemple, les audiences devraient être ouvertes au public et les parties prenantes à l'intérieur de chaque pays devraient pouvoir déposer des requêtes devant le tribunal.

### *Au-delà de l'ALENA : les options*

Il sera difficile, sinon impossible, d'élaborer et d'implanter de nouvelles mesures d'intégration au-delà de l'ALENA avant qu'il y ait une entente large entre décideurs politiques et citoyens sur ses objectifs à moyen et à long terme. Cette entente sera d'autant plus difficile à négocier qu'est grande la fragmentation politique en Amérique du Nord, à cause de la séparation des pouvoirs entre les différentes branches [37] de gouvernements au niveau national, d'une part, à cause des différences entre les niveaux national et étatique ou provincial de gouvernements, de l'autre. Cependant, il peut s'avérer utile de tracer trois grandes voies vers une intégration en profondeur, afin de mettre en lumière les choix à long terme auxquels les trois pays font face en matière d'intégration :

- \* la première voie serait celle du renforcement de l'ALENA, ou « ALENA-plus », une voie qui se concentrerait sur l'adoption de mesures additionnelles touchant le commerce et l'investissement, en tant que préalables à la création d'une union douanière avec un tarif extérieur commun ;
- \* la deuxième voie serait celle d'un élargissement de l'ALENA à de nouvelles questions ; en particulier, il s'agirait de négocier des accords portant sur d'autres questions transfrontalières, comme l'immigration, l'énergie et la gestion de l'eau, le transport et les infrastructures, la sécurité, voire la consultation en matière de politique étrangère ;
- \* la troisième voie serait celle des « institutions supranationales », une option qui pourrait conduire à la mise sur pied de mécanismes simples afin de traiter de problèmes ou d'enjeux spécifiques, ou qui pourrait même aller jusqu'à la création d'instances exécutives et législatives calquées sur le modèle de l'UE.

Ces voies ne sont pas mutuellement exclusives et il pourrait arriver que les décideurs politiques et les citoyens des trois pays arrivent à une

entente autour d'un cadre politique éclectique qui incorporerait des éléments appartenant à l'une ou à l'autre de ces voies.

[38]

*« ALENA-plus »*

L'idée de la formule dite « ALENA-plus » consiste à partir de l'accord et à centrer l'intégration à venir sur le commerce et l'investissement. À terme, cette approche pourrait déboucher sur la création d'une union douanière et sur la mise en place d'un tarif extérieur commun. À plus long terme, il s'agirait de renforcer et d'approfondir la coordination économique en harmonisant davantage la réglementation et la politique macro-économique. L'harmonisation des politiques pourrait éventuellement conduire à l'adoption d'une monnaie commune, encore que la réunion de décembre avait conclu qu'il serait prématuré de parler de monnaie commune alors que le système de taux de change flexible fonctionnait suffisamment bien pour permettre les ajustements indispensables pour faire face aux crises économiques à l'intérieur de chaque pays.

D'autres mesures pourraient également faciliter le commerce, par exemple, l'adoption d'un plan intégré à l'échelle continentale afin d'améliorer le transport entre les trois pays. Ce plan pourrait établir des normes de sécurité communes pour les véhicules et prévoir l'élimination des mesures accordant l'exclusivité du transport aérien interne aux compagnies nationales. Si les pays pouvaient se mettre d'accord sur des mesures de sécurité appropriées, une politique nord-américaine de « ciel ouvert » pourrait être envisagée. Bien sûr, à cause de la présence de normes et de réglementations aux deux niveaux, national et infranational, un tel objectif d'harmonisation s'avérerait fort ambitieux. Il serait sans doute plus raisonnable de chercher à faire adopter des standards minima complétés d'une reconnaissance mutuelle des standards adoptés par les trois pays. C'est l'approche qui a été adoptée par l'UE.

[39]

Enfin, on pourrait aussi envisager d'agrandir l'ALENA, au lieu de l'approfondir, un choix qui a été endossé par le président Bush lorsqu'il

a annoncé l'ouverture des négociations de libre-échange avec des pays d'Amérique centrale et de la Caraïbe. Pour leur part, le Canada et le Mexique ont déjà signé des accords bilatéraux avec plusieurs pays dans les Amériques. Par contre, pour ses détracteurs, l'élargissement affaiblirait l'accord et il ne compenserait pas les bénéfices attendus d'une intégration en profondeur entre ses trois partenaires originaux.

### *L'intégration en profondeur*

Cette option, qui n'est en rien incompatible avec la précédente, passerait par la négociation d'accords de coopération autour de questions qui ne sont pas liées directement au commerce et à l'investissement. Trois questions apparaissent importantes à cet égard : la sécurité, l'immigration et le travail. D'autres pourraient venir s'y ajouter, comme l'énergie et la gestion de l'eau, le développement des infrastructures et même la consultation en matière de politique étrangère.

Les événements du 11 septembre ont déjà poussé les EUA à coopérer de manière plus étroite avec le Canada et le Mexique dans la gestion de leurs frontières communes. Le Canada, en particulier, s'est mis d'accord pour élargir ses efforts de vérification des camions et autres véhicules à destination des EUA. Plusieurs participants à la conférence ont suggéré que les pays prennent des initiatives encore plus ambitieuses, allant d'une meilleure harmonisation des procédures de douanes et d'immigration des trois pays, jusqu'à la fusion des administrations en un seul Service nord-américain de l'immigration et des douanes.

[40]

Par contre, le 11 septembre aura eu un effet inverse sur l'immigration. Tout juste avant les événements, les EUA avaient envisagé de développer un important programme de « travailleur invité » destiné aux citoyens mexicains qui travaillaient à temps partiel aux EUA. L'élan derrière cette idée s'est perdu depuis, mais les problèmes posés par l'immigration illégale du Mexique vers les EUA ne se sont pas résorbés pour autant.

Bien que le commerce de l'énergie entre les trois pays soit important, son expansion est compromise pour plusieurs raisons. Par exemple, le gouvernement mexicain prélève des impôts élevés sur la Pemex, la compagnie nationale de pétrole, afin de subventionner des programmes sociaux, une politique qui a pour effet de décourager l'investissement dans le secteur pétrolier. Or, les débats entourant une éventuelle privatisation de la Pemex sont rares, parce qu'il s'agit d'un sujet politique très controversé au Mexique. Le gouvernement fédéral et ceux des provinces du Canada maintiennent un certain niveau de contrôle sur les exportations d'électricité et d'eau. Or, aux yeux des Canadiens et des Mexicains, les EUA n'ont pas de politique nationale bien définie en matière d'énergie. Étant donné ces contraintes, les chances à court terme de lever les obstacles au commerce de l'énergie et des ressources naturelles entre les trois pays sont minces — même si un Groupe de travail tripartite a été mis en place pour discuter des politiques nationales et infranationales en matière d'énergie.

### *Des institutions supranationales à l'instar de l'UE*

La démarche la plus ambitieuse serait d'adopter une approche semblable à celle de l'UE. Bien sûr, un projet en vertu duquel certaines fonctions gouvernementales seraient assumées au niveau nord-américain paraît irréaliste sur le plan politique alors même que l'ALÉNA [41] demeure controversé. Par ailleurs, les différences entre l'UE et l'Amérique du Nord sont fort nombreuses et, tandis que les membres les plus importants de l'UE sont de taille comparable, c'est l'asymétrie qui demeure la caractéristique de fond de l'ALÉNA. De plus, les pays de l'UE ont été en grande partie poussés à s'unir pour assurer la paix après les nombreuses guerres qui ont secoué le continent. En Amérique du Nord, par contre, même si les EUA ont mené la guerre contre le Canada et le Mexique au début du XIX<sup>e</sup> siècle, les frontières entre les pays ont été pacifiées depuis plus de 100 ans, de telle sorte que le moteur de l'intégration demeure avant tout de nature économique.

Cependant, l'expérience européenne d'intégration n'en offre pas moins matière à réflexion et elle pourrait s'avérer utile, autant pour les décideurs politiques que pour les citoyens des trois pays, dans l'éventualité où il s'agirait d'envisager une intégration alternative. En

un certain sens, l'Amérique du Nord est déjà plus intégrée que ne l'est l'UE. En effet, bien que la liberté de mouvement des personnes représente une des quatre libertés sanctionnées dans les textes fondateurs de l'UE, et malgré l'Accord Schengen, les mouvements transfrontaliers des personnes et surtout l'immigration en provenance de pays plus pauvres comme la Grèce, l'Espagne et le Portugal ont été étonnamment limités jusqu'à maintenant. Cela est le résultat d'une politique de « cohésion » réussie par l'UE qui est parvenue à réduire les écarts entre pays pauvres et riches. Une approche similaire pourrait s'avérer utile pour réduire les flux migratoires depuis le Mexique vers les EUA.

### *Construire des institutions nord-américaines*

Aucun consensus fort n'a émergé de la rencontre du mois de décembre 2001 autour de ce genre d'approche. [42] Cependant, nous nous sommes mis d'accord sur le fait qu'il convenait, afin de servir les intérêts de nos concitoyens, de mettre en marche un processus plus systématique visant à dégager un tel consensus autour d'une vision à plus long terme du projet nord-américain d'intégration. Cela est d'autant plus important que chaque pays s'est concentré en priorité sur la dimension bilatérale de ses relations avec les deux autres. Les institutions trilatérales, quant à elles, sont faibles et elles sont formées essentiellement des commissions et autres panels de résolution de conflits prévus par l'ALÉNA.

Une piste qui a été suggérée serait de mettre sur pied une Commission nord-américaine permanente qui aurait pour mandat de solliciter les avis des citoyens, d'experts et de décideurs au sein des trois pays et d'acheminer des propositions auprès des trois gouvernements nationaux, voire auprès de certains gouvernements d'États ou de provinces, concernant la préparation et la mise en œuvre d'un « projet nord-américain <sup>27</sup> ». Un tel projet pourrait couvrir l'un ou

<sup>27</sup> En anglais, *A North American Agenda*. Pour une description plus complète de cette option, voir Robert Pastor, *Toward a North American Community : Lessons from the Old World for the New*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 2001.

l'autre des domaines suivants : le commerce et l'investissement, le développement des infrastructures, la sécurité et l'immigration, de même que l'intégration en profondeur du commerce des richesses naturelles entre les trois pays. La Commission pourrait acheminer ses avis, ou bien de manière informelle ou bien de manière formelle, à l'occasion de sommets annuels ou semestriels de chefs d'État et de gouvernement des trois pays.

Une autre piste serait de transformer les deux instances législatives de consultation qui existent [43] déjà, l'une du côté des EUA et du Mexique, l'autre du côté des EUA et du Canada, en un Groupe parlementaire nord-américain. Un tel groupe servirait de forum important pour les législateurs des trois pays qui pourraient ainsi échanger entre eux sur une base régulière autour de sujets d'intérêt commun. Dans le même ordre d'idées, il y aurait sans doute avantage à prévoir un cadre plus formel pour les rencontres entre gouverneurs et premiers ministres des États et provinces frontaliers.

Que ces mécanismes de consultation intergouvernementaux soient établis ou pas, nous sommes tous tombés d'accord sur le fait qu'il y a tout lieu d'accroître les échanges d'experts et de citoyens entre les trois pays, car ces échanges sont susceptibles de produire des idées qui auront un impact significatif sur les comportements du public et les politiques des gouvernements.

## Des décisions difficiles en perspective

Il n'y a pas de voie facile vers une plus grande intégration en Amérique du Nord. Au sein de chaque pays, il y a des groupes importants, voire des majorités de citoyens, qui sont insatisfaits de l'ALÉNA et de ses résultats. Il y a également de fortes résistances au niveau politique face à un éventuel approfondissement de l'intégration. Parmi ceux qui sont réfractaires, on compte les travailleurs qui craignent de perdre leur emploi, les entreprises qui redoutent la concurrence ou de devoir vendre à des propriétaires étrangers, les décideurs politiques et les citoyens que la perte de souveraineté nationale inquiète, de même que le grand public qui appréhende les

modifications aux politiques sociales et la dilution des cultures nationales.

Cependant, la principale entrave à l'intégration demeure malgré tout la forte disparité de revenu et de [44] richesse entre le Mexique et les deux autres pays. Le revenu per capita au Mexique est environ un sixième du revenu per capita aux EUA, le quart du revenu per capita au Canada. Les niveaux de vie, mesurés en termes de salaires, d'éducation, de qualité d'habitation, de santé, de mortalité et de services publics de tous ordres reflètent ces disparités qui sont de loin supérieures à celles que l'on rencontre au sein de l'UE. Parallèlement, l'écart entre les revenus per capita aux EUA et au Canada s'est considérablement creusé au cours de la précédente décennie. En effet, alors que le revenu per capita aux EUA augmentait de plus de 50 %, celui du Canada augmentait d'à peine 10 %. Cette disparité entre les revenus est importante quand on la compare aux disparités entre les membres de l'UE, mais il ne s'agit pas dans ce cas-ci d'un empêchement à une intégration plus poussée, surtout parce que la performance canadienne en termes de qualité de vie est meilleure. En revanche, l'écart de productivité entre les deux pays pourrait représenter un obstacle plus important.

Mais la question la plus préoccupante demeure l'écart entre les revenus et la richesse au Mexique et ceux des deux autres pays, essentiellement à cause de ses effets sur les solutions que l'on peut apporter à des problèmes communs. Le plus important de ces problèmes demeure sans conteste l'émigration et les mouvements de travailleurs qui sont impulsés par les disparités salariales et qui ne pourront pas être endigués sans réduction de ces disparités. Tant que les écarts demeureront aussi importants, il sera illusoire d'attaquer cette conviction des travailleurs des EUA et du Canada selon laquelle les industries et les emplois sont irrémédiablement attirés vers le Mexique à cause des bas salaires que l'on pratique là-bas. Or, cette conviction alimente l'opposition la plus [45] forte contre l'ALENA. De plus, à l'instar d'autres pays pauvres, le Mexique fait face à d'énormes problèmes de corruption qui entravent sérieusement la coopération en matière de lutte contre la drogue, entre autres. Et même sans tenir compte de la corruption, le Mexique manque des ressources indispensables pour agir comme partenaire compétent (*good partner*)

dans la lutte contre le terrorisme, la drogue et la détérioration de l'environnement.

Il n'y a pas de manière simple ou expéditive de réduire l'écart de revenu. Le Mexique doit tout simplement développer son économie à un rythme passablement plus rapide que les EUA ou le Canada. Et même si l'économie mexicaine croissait à un taux annuel de trois points de pourcentage de plus que celle des deux autres, il ne lui faudrait pas moins de vingt ans pour atteindre la moitié du PNB per capita du Canada, et plus de trente pour atteindre la moitié de celui des EUA.

Mais, il n'y a pas là matière à pessimisme quand on se souvient qu'il y a à peine une génération, les pays du Sud-Est asiatique comptaient parmi les plus pauvres de la planète. Or, à l'heure actuelle, plusieurs des économies de la région procurent des niveaux de vie qui seront bientôt comparables à ceux que procurent les économies des pays développés. Le rythme de réduction de l'écart de revenus entre le Mexique et ses partenaires relève entièrement des décideurs politiques et des citoyens du Mexique même, qui devront adopter les politiques fiscales et développementales appropriées, maintenir la confiance des investisseurs étrangers, compléter les réformes économiques et investir une part importante des ressources nationales dans les infrastructures et le capital humain.

Cependant, les EUA et le Canada devront, quant à eux, décider s'ils entendent réduire l'écart de revenu [46] entre eux-mêmes et le Mexique et, si oui, comment ? Selon les estimations de la Banque mondiale, par exemple, le Mexique aura besoin d'un financement additionnel de quelque 20 milliards de dollars américains pour le développement de ses infrastructures, au-delà des sources de financement privées et publiques qui lui sont actuellement disponibles. D'où viendra cet argent ? Les participants à la conférence ont avancé plusieurs solutions. L'une d'elles pourrait être de recourir à un nouveau fonds qui serait administré par la Banque mondiale et/ou par la Banque interaméricaine de développement, voire d'élargir le mandat de la Banque nord-américaine de développement qui pourrait se tourner vers les marchés de capitaux et amasser des fonds garantis par les EUA et le Canada. La Corporation de développement des Andes (CDA), une banque régionale de développement, peut servir d'exemple à cet égard car, bien que ses cinq membres soient tous plus pauvres que le Mexique, la CDA a réussi à amasser des fonds privés à des taux avantageux. Il n'y a pas

de raisons pour qu'une banque nord-américaine ne puisse en faire autant.

Cela dit, la question demeure ouverte de savoir quelle serait l'éventuelle efficacité et la faisabilité politique d'un transfert de ressources semblable à celui qui est effectué en vertu du fonds de cohésion sociale de l'UE, peu importe d'ailleurs si ce transfert est effectué directement ou par l'entremise d'intermédiaires. Il ne fait pas de doute que l'écart entre pays riches et pays pauvres a été considérablement réduit au sein de l'UE au cours des dernières décennies et que le Fonds social européen a joué un grand rôle à cet égard, encore qu'il soit difficile d'évaluer l'importance de ce rôle en regard de celui qu'ont pu jouer l'investissement privé et le libre-échange.

[47]

Au-delà de l'écart économique, d'autres problèmes de nature institutionnelle rendent encore plus compliquée l'intégration du Mexique aux EUA et au Canada. Pour le citoyen ordinaire, ainsi que pour ses représentants à Ottawa ou à Washington, le Mexique est un partenaire moins enviable à cause de la corruption, des imperfections de son système judiciaire et des conditions d'application de la loi. À cet égard, l'élection du président Fox en juillet 2000, le premier candidat d'opposition de toute l'histoire du pays à accéder au pouvoir par des voies pacifiques, représente un progrès indéniable vers une plus grande démocratie, et le fait a été amplement reconnu tant aux EUA qu'au Canada. En conséquence, tout en poursuivant son intégration à l'Amérique du Nord, le Mexique doit assumer le double défi de renforcer ses institutions démocratiques et de devenir une société plus ouverte et plus juste.

D'ailleurs, les trois pays devront un jour ou l'autre faire face à la question de la souveraineté et au nationalisme s'ils entendent poursuivre leur intégration à trois. À toutes fins utiles, l'expansion des entreprises multinationales conduit inévitablement à la perte de souveraineté sur des pouvoirs de décision. En échange des bénéfices qu'on veut en tirer, l'ALÉNA exige que les EUA, le Mexique et le Canada substituent le recours à des règles communes et à des mécanismes de règlement des différends là où, hier encore, les décisions se prenaient au niveau national. Or, l'approfondissement de

l'intégration exigera l'adoption de nouvelles normes et de nouvelles règles communes, il exigera davantage de décisions prises en commun, voire davantage d'institutions trilatérales. Ces changements ne seront pas sans provoquer à l'intérieur des trois pays des oppositions qui ne se gêneront pas pour évoquer à leur défense la conception traditionnelle de la souveraineté.

[48]

En première analyse, on pourrait penser que le Mexique et le Canada, parce qu'ils sont plus petits et moins puissants, gagneraient davantage par suite de la mise en place de procédures, de règles et d'institutions communes qui auraient pour effet de restreindre les EUA. Mais ce n'est pas le cas, parce qu'ils sont tous deux préoccupés par le fait que les EUA, à cause de leur taille, arriveraient à dominer les mécanismes trilatéraux qui seraient instaurés et par le fait que, même advenant l'instauration de mécanismes qui contourneraient cette première difficulté, l'intégration en tant que telle renforcerait la domination des EUA. De plus, les Canadiens, en particulier, sont inquiets devant l'affaiblissement de leur culture et devant l'éventualité que le filet social et autres politiques sociales soient inévitablement dilués. Les Mexicains, quant à eux, s'inquiètent de l'accroissement du contrôle des EUA sur leurs industries, du déclassement de leur culture, ainsi que de l'éventualité que des propriétaires des EUA s'accaparent de leurs richesses naturelles.

L'autre enjeu, c'est celui de savoir comment poursuivre l'intégration nord-américaine sans pour autant renoncer aux efforts nécessaires pour négocier des accords commerciaux sous l'égide de l'OMC et à l'échelle hémisphérique. En apparence, les efforts politiques consentis pour cimenter l'intégration nord-américaine pourraient détourner l'attention des autres grands enjeux. En ce sens, le Mexique pourrait avoir intérêt à retarder les négociations de la ZLEA (Zone de libre-échange des Amériques), car cela lui accorderait des délais supplémentaires et lui permettrait de tirer avantage de son accès préférentiel au marché des EUA. Cependant, en poursuivant leur propre intégration continentale, les trois pourraient aussi faire front commun dans les négociations de la ZLEA, ce qui [49] aurait pour effet de renforcer leur position respective dans ces négociations.

Enfin, quels que soient les efforts qui seront consentis pour les rapprocher les uns des autres, les trois pays n'en deviendront pas moins de plus en plus vulnérables vis-à-vis des décisions économiques et des performances de leurs partenaires. Une économie florissante dans un pays améliore les perspectives économiques dans les autres, mais, inversement, une récession dans l'un aura des répercussions dans les autres. À cet égard, le Mexique et le Canada sont beaucoup plus vulnérables face aux aléas de la croissance économique aux EUA que ceux-ci ne le sont vis-à-vis des aléas de la croissance chez leurs deux voisins. Après tout, l'économie du Mexique représente le vingtième de celle des EUA et celle du Canada, le dixième ; de surcroît, tous deux sont très dépendants de leur commerce avec les EUA. Mais, en définitive, les deux profiteront beaucoup plus de la prospérité des EUA, que ceux-ci ne profiteront de celle du Mexique ou de celle du Canada.

\* \* \*

Même si les trois gouvernements refusaient d'aller de l'avant, les économies, les sociétés, les cultures et les institutions des trois pays n'en continueront pas moins de s'intégrer d'elles-mêmes, de sorte que ces pays doivent désormais faire face à la question de savoir quand et comment accélérer, lisser et institutionnaliser le processus d'intégration en cours. Ce ne sera pas facile. Il faut multiplier les dialogues et les échanges entre les trois gouvernements et leurs citoyens afin de dégager un consensus autour des grands objectifs et des politiques à mettre en œuvre pour faire face à l'intégration à venir.

[50]

[51]

**Première partie**  
**Vers de nouvelles formes d'intégration ?**

**2**

---

“Libre-échange  
et modèles québécois  
de développement.”

*Dorval BRUNELLE  
et Benoît LÉVESQUE*

[Retour à la table des matières](#)

Nous allons, dans les pages qui suivent, chercher à mettre en évidence les effets du libre-échange sur deux modèles de développement qui ont été successivement mis en place au Québec depuis 1960. Nous chercherons à voir quel a été le poids des facteurs endogènes et exogènes sur la constitution d'un modèle de première génération, celui de la « Révolution tranquille ». Après quoi, nous allons replacer l'option libre-échangiste en contexte avant d'étudier le modèle de deuxième génération qui a été mis au point, développé et appliqué à partir des années 1980 par les gouvernements libéral et péquiste, jusqu'à la défaite de ce dernier au printemps 2003. Nous voudrions alors montrer que l'option libre-échangiste débouche, dans le contexte québécois en tout cas, sur une superposition de deux ensembles de pratiques sociales : un premier ensemble, qui pousse les acteurs économiques et sociaux à collaborer à la mise en place d'un nouveau modèle de développement au Québec même, et un second ensemble, qui les conduit à remettre en question la libéralisation des

échanges engagée à l'instigation des gouvernements canadien et québécois. Cette dynamique et cette tension pourraient peut-être expliquer la défaite subie par le [52] gouvernement aux élections provinciales du printemps 2003.

Nous décrirons rapidement le modèle de la « Révolution tranquille » avant de chercher à voir comment et pourquoi ce modèle a été remis en question par les principaux intervenants et acteurs sociaux. Nous aurons alors recours à une hypothèse selon laquelle nous assisterions à l'émergence d'un nouveau paradigme de développement qui pourrait fonder un modèle québécois de seconde génération dont les traits dominants ne sont pas encore complètement arrêtés, modèle qui aurait pour ambition d'adapter l'économie et les institutions aux exigences de l'ouverture des marchés d'un côté, tout en appuyant des initiatives originales d'organisation des pratiques d'acteurs économiques et sociaux dans leur effort à tempérer les rigueurs de l'ouverture, de l'autre.

## La « Révolution tranquille »

Il y a deux ordres de facteurs qui permettent d'expliquer comment et pourquoi, au lendemain du 22 juin 1960, le gouvernement nouvellement élu du premier ministre libéral Jean Lesage engage une réforme en profondeur des institutions et de l'administration provinciale. Le premier ordre de facteurs est interne ; il renvoie à la vétusté des institutions et de l'appareil bureaucratique provincial, aux engagements souscrits par le Parti libéral du Québec (PLQ) et à la recomposition des alliances entre les grands acteurs sociaux <sup>28</sup>. Quant aux facteurs externes, il faut prendre en considération les trois niveaux qui bordent et qui bornent l'espace géographique, politique et normatif du Québec, à savoir les niveaux continental, fédéral et [53] provinciaux. Le facteur déterminant, au niveau continental, c'est sans contredit le déplacement de l'axe de l'industrialisation en Amérique du Nord vers le pourtour des Grands Lacs. Pour partie inscrit dans le processus d'expansion spatial propre à l'Amérique septentrionale, ce déplacement

<sup>28</sup> Dorval Brunelle, *La désillusion tranquille*, Montréal, HMH, 1978.

assumera des fonctions géopolitiques nouvelles dans le contexte de la guerre froide, puisque les politiques de développement, aussi bien aux États-Unis d'Amérique (EUA) qu'au Canada, favoriseront l'implantation industrielle au cœur du continent, au détriment des villes de la côte Est, mais au détriment surtout de Montréal et de son port. L'option continentale conduira ainsi le gouvernement fédéral à encourager l'industrialisation de l'Ontario tout au long de l'après-guerre et, de ce fait, à désaccoupler les deux grandes provinces du « centre » du pays, les anciens Bas et Haut Canada, qui avaient été les grands bénéficiaires de la phase antérieure d'industrialisation<sup>29</sup>. Enfin, au troisième et dernier niveau, la position avantageuse dans laquelle se trouvera l'économie ontarienne contribuera à renforcer l'axe politique liant Queens Park à Ottawa d'une part, et poussera le gouvernement provincial, aux fins de maintenir et de consolider la position dominante de son économie comme foyer de l'industrialisation au pays, à appliquer une politique protectionniste à l'encontre des importations des biens et services issues des autres provinces, d'autre part. Le résultat net de cette évolution, pour ce qui touche à l'économie québécoise en particulier, c'est que, dans la foulée de la modernisation engagée durant la « Révolution tranquille », les producteurs québécois [54] rencontreront de plus en plus de difficultés à accéder aux marchés extérieurs, tandis que le déficit budgétaire provincial croîtra de manière exponentielle.

Entre-temps, la « Révolution tranquille » est portée par la concertation menée à l'instigation du gouvernement avec les trois grands partenaires socioéconomiques, le patronat, les syndicats et le mouvement coopératif, qui partageaient alors l'idée qu'il fallait effectuer un rattrapage institutionnel et normatif susceptible de lier désormais la croissance économique et le développement social ; il s'agissait de transposer au niveau provincial, tout en les adaptant, les thèses de John Maynard Keynes et celles de William Beveridge. Ce projet de modernisation s'inscrivait au cœur des aspirations de franges importantes parmi les Canadiens français, comme on les désignait à l'époque, de telle sorte qu'il se trouvait de ce fait à emprunter la forme

<sup>29</sup> En ce sens, le libre-échange sectoriel sanctionné à l'époque par le gouvernement fédéral grâce à l'Accord sur le partage de la production de défense de 1956, plus tard, grâce au Pacte de l'auto de 1965, consolidera l'implantation de l'industrie lourde en Ontario.

et le contenu d'un véritable projet d'émancipation nationale. Une croissance économique soutenue par un projet de planification indicative, le progrès technique, l'accessibilité universelle aux services collectifs de base, la santé et l'éducation en particulier, et même la consommation de masse comptaient parmi les valeurs fondamentales qui dynamisaient le modèle en question. Cette approche d'ensemble au développement prenait pour acquis que le marché ne devait pas être le seul grand intégrateur, une leçon déjà apprise depuis 1929, que la récession consécutive à la cessation des hostilités en Corée en 1953 venait de confirmer. L'État apparaissait alors comme la seule puissance capable de faire contrepoids aux forces du marché et de négocier avec les milieux d'affaires, comme ce sera le cas avec les cartels de l'électricité lors de l'épisode de la nationalisation d'Hydro-Québec en 1962, et il apparaîtra également comme la seule instance [55] capable de prendre en charge la production et la distribution des services collectifs assurés jusque-là par les communautés religieuses et les organisations caritatives.

En matière de politique économique, le gouvernement se transforme en entrepreneur afin de promouvoir la diversification industrielle. Les dépenses publiques dans le domaine économique (excluant celles des autres niveaux de gouvernement) passent de 8,5 % en 1961 à 26,8 % du PIB, en 1985. Plusieurs grandes sociétés d'État sont mises sur pied dans la foulée de la nationalisation d'Hydro-Québec, qui est l'enjeu de la campagne électorale de 1962<sup>30</sup>. Il en résulte une nette progression de la part des entreprises tombant sous le contrôle des francophones qui passe de 47,1 % en 1961 à 61,6 % en 1987, pour l'ensemble de l'économie. Dans le domaine de la finance, secteur crucial par excellence, ce contrôle passe de 25,8 % à 58,2 %<sup>31</sup>.

Dans le domaine social, la « Révolution tranquille » des années 1960 et la réforme Castonguay des années 1970 ont favorisé la

<sup>30</sup> Parmi ces initiatives, citons : la Société générale de financement, SCF (1962), SIDBEC (1964), la Société d'exploration minière (1965), la Caisse de dépôt et placements (1965), la Société de développement industriel (1971), la Société d'énergie de la baie James (1971), la Société de développement immobilier (1971), la Société québécoise d'initiatives agro-alimentaires (1975), la Société nationale de l'amiante (1978), etc.

<sup>31</sup> Gilles L. Bourque, *Le modèle québécois de développement : de l'émergence au renouvellement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2000.

modernisation, l'accessibilité et l'universalité des trois grands systèmes : l'éducation, les services sociaux et la santé. Toutefois, l'organisation des services s'est déployée selon un rapport aux citoyens comparable à celui que l'on retrouvait dans la très grande entreprise à l'époque, c'est-à-dire selon [56] un rapport hiérarchique et bureaucratique<sup>32</sup>. De plus, les services sociaux et de santé ont été de plus en plus offerts et consommés dans les centres hospitaliers et dans les centres de services sociaux, plutôt que dans les milieux naturels de vie des personnes<sup>33</sup>. Les services à domicile sont demeurés sous-développés et les Centres locaux de services communautaires (CLSC) sous-utilisés, jusqu'à la fin des années 1970, alors que les solidarités communautaires, la prévention et les déterminants sociaux de la santé et du bien-être ont été négligés par les autorités publiques.

Cependant, dans la plupart des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), l'instauration d'un modèle de développement inspiré des thèses du tandem Keynes-Beveridge commençait à connaître d'importants ratés à la fin des années 1960, un fait amplement confirmé par l'ampleur des contestations sociales et des mobilisations étudiantes au cours de l'année 1968 un peu partout dans le monde<sup>34</sup>. Au Québec, les mouvements sociaux ont explicitement remis en cause le modèle de la « Révolution tranquille », son approche hiérarchique et son démocratisme de façade. Dès le début des années 1970, les tensions sociales atteignent leur paroxysme avec la radicalisation des syndicats et la formation de groupuscules d'extrême gauche<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> Paul R. Bélanger, Benoît Lévesque, « Le mouvement populaire et communautaire : de la revendication au partenariat », in Gérard Daigle et Guy Rocher, *Québec en jeu*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1992, p. 713-747.

<sup>33</sup> Yves Vaillancourt et C. Jetté, *L'aide à domicile au Québec : relecture de l'histoire et pistes d'action*. Cahiers du LAREPPS, n° 99-01, Montréal, UQAM, avril 1999

<sup>34</sup> Mobilisations attisées par le mouvement de lutte contre la guerre au Viêtnam, ne l'oublions pas.

<sup>35</sup> M. Désy, M. Ferland, Benoît Lévesque et Yves Vaillancourt, *La conjoncture au début des années 1980 : enjeux pour le mouvement ouvrier et populaire*, Rimouski, Librairie socialiste, 1980.

[57]

Porté pour la première fois au pouvoir en novembre 1976 dans un contexte social passablement survolté<sup>36</sup>, le gouvernement du Parti québécois (PQ) cherche à faire évoluer le modèle de la « Révolution tranquille » en publiant successivement *Bâtir le Québec* en 1979 et *Le virage technologique* en 1981. Ces deux rapports défendaient une option fondée sur les avantages comparés, la spécialisation industrielle et la concurrence internationale. À la vérité, le modèle de développement de première génération avait fait son temps et certaines études étaient arrivées à la conclusion que l'économie du Québec était en passe de se désindustrialiser<sup>37</sup>. En conséquence, les politiques industrielles ne devaient plus servir à soutenir des entreprises en difficulté, mais elles devaient privilégier les entreprises innovantes et capables d'accéder aux marchés extérieurs. Le virage est important, puisque le modèle de la « Révolution tranquille » visait la mise en place d'une économie relativement autocentrée et misait sur la diversification, quitte à soutenir des secteurs non rentables. Désormais, il fallait plutôt poursuivre les objectifs suivants : 1) la mise en œuvre de grands projets industriels et la maximisation de leurs retombées économiques au Québec ; 2) le développement d'un secteur tertiaire moteur constitué surtout de services spécialisés aux entreprises et de services de génie-conseil ; et 3) le développement et l'utilisation de nouvelles technologies électroniques<sup>38</sup>.

[58]

Afin d'accroître la légitimité de sa nouvelle option, le gouvernement péquiste convoque une série de sommets socio-économiques auxquels sont conviés le patronat, le mouvement coopératif et les syndicats. Trois sommets nationaux (1977, 1979 et 1982) et une trentaine de sommets régionaux et sectoriels, dont un sur la coopération, seront

<sup>36</sup> Deux conflits célèbres, la grève de United Aircraft et celle des Gens de l'air, ont marqué profondément la campagne électorale.

<sup>37</sup> Bureau du coordonnateur fédéral du développement économique (Québec), *Perspectives de développement économique au Québec*, Gouvernement du Canada, Département d'État au Développement économique, décembre 1982, p. 55.

<sup>38</sup> Le document reconnaît également que « la coordination s'impose entre les programmes fédéraux et québécois » (*ibid.*, p. 70).

successivement tenus. À l'occasion du sommet de 1982, la Fédération des travailleurs et des travailleuses du Québec (FTQ) présente un projet de Fonds de solidarité des travailleurs du Québec, qui sera approuvé par le gouvernement québécois et, peu après, par le gouvernement fédéral<sup>39</sup>. Cependant, dans le contexte de la crise des finances publiques et des mesures impopulaires adoptées lors de la courte mais sévère récession des années 1980-1982<sup>40</sup>, qui suit le référendum perdu de mai 1980 sur son projet de souveraineté-association, le soutien populaire à la politique économique du gouvernement péquiste tourne court<sup>41</sup>.

En janvier 1985, le PQ tient un congrès extraordinaire sur fond de crise profonde au cours duquel « révisionnistes » et « orthodoxes » s'affrontent sur la question d'un éventuel rapprochement avec le gouvernement fédéral. La position du premier ministre Lévesque, qui propose la mise en veilleuse de l'option souverainiste, reçoit l'appui des délégués présents, mais cela n'empêche nullement les ex-ministres appartenant à l'aile orthodoxe, Denis Vaugeois et Camille Laurin, d'abandonner leurs sièges, suivis par [59] Gilbert Paquette<sup>42</sup>. En février, la contestation prend de l'ampleur et en juin, le premier ministre annonce qu'il quitte la vie politique.

Il faut voir que le recours au nationalisme économique durant la « Révolution tranquille » avait eu pour conséquence de conduire l'économie à accuser un sérieux retard sur les marchés d'exportations, aussi bien au Canada qu'aux EUA. En effet, même si les exportations québécoises vers les EUA avaient progressé de 25 % en 1984, celles du reste du pays progressaient quant à elles de 33 %, avec le résultat que la part du Québec des exportations canadiennes ne cessait de décliner ; elle était tombée à 16 % en 1985<sup>43</sup>. L'illustration la plus frappante et

<sup>39</sup> Le Fonds est créé en 1983. Son actif atteint 4,3 milliards de dollars au 31 décembre 2002.

<sup>40</sup> En 1982, le Québec perdra 140 000 emplois, dont 50 000 dans le secteur manufacturier, et le taux de chômage atteindra 15 %.

<sup>41</sup> Le gouvernement du PQ met sur pied un ministère de l'Emploi et de la Concertation en 1984.

<sup>42</sup> En plus des trois noms cités, cette crise conduira au départ de Jacques Parizeau, Jacques Léonard, Denise Leblanc-Bantey et Louise Harel.

<sup>43</sup> Larry Black, « La position du Québec apparaît incertaine dans un contexte de libre-échange avec les États-Unis », *Le Devoir*, 12 mars 1985, p. 11.

la plus médiatisée de ce déclin est sans conteste l'importance des déménagements de sièges sociaux de grandes sociétés canadiennes et américaines hors des frontières du Québec tout au long de la période <sup>44</sup>. Par ailleurs, le rôle de soutien exercé par le gouvernement provincial avait fini par coûter cher : en 1986, la dette publique du Québec atteignait 60 milliards de dollars canadiens, ce qui équivalait à 56,6 % du PIB <sup>45</sup>.

[60]

## L'option libre-échangiste en contexte

La stratégie mise en place par le gouvernement du premier ministre progressiste-conservateur, Brian Mulroney, nouvellement élu en septembre 1984, qui a consisté à mener parallèlement la réforme des relations fédérales-provinciales et les négociations de libre-échange avec les EUA, a eu des incidences profondes sur la politique commerciale des provinces au Canada et, par conséquent, sur le modèle québécois de développement. C'est sans doute l'idée même de négociations parallèles qui semble, en rétrospective, la plus lourde de conséquences <sup>46</sup>. En effet, conscient du fait que sa bonne foi dans la

<sup>44</sup> Une liste, même très partielle, peut donner une idée de l'ampleur du phénomène des déménagements d'entreprises hors du Québec : Northern Telecom à Nashville, Seagram à New York, Ciment Lafarge à Dallas, AMCA de C.P., autrefois Dominion Bridge, à Hanover. En plus, d'autres grandes entreprises canadiennes, comme Canadien Pacifique, Molson et Bell Canada, ou des secteurs entiers, comme les banques et les assurances, qui maintenaient officiellement leur siège social à Montréal, avaient en fait déplacé le contrôle et parfois une bonne part de leurs effectifs ouvriers à Toronto (*ibid.*, p. 12).

<sup>45</sup> Dette qui se décomposait comme suit : la dette totale du gouvernement était égale à 22 milliards de dollars, celle des sociétés d'État garantie par le gouvernement, à 23,2 milliards de dollars et celle des municipalités, à 15,2 milliards de dollars. Voir : *Le Devoir*, 17 juillet 1986, p. 11.

<sup>46</sup> Rappelons les dates : si l'on peut faire remonter l'épisode qui entoure les négociations de l'Accord du lac Meech à l'élection du Parti progressiste-conservateur en septembre 1984 et au Projet d'accord constitutionnel du gouvernement du Québec présenté par le premier ministre Lévesque et son ministre de la Justice P.-M. Johnson en mai 1985, le fameux « beau risque », c'est véritablement le retour au pouvoir du PLQ de Robert Bourassa en

poursuite des négociations constitutionnelles risquait d'être mise à l'épreuve en matière de politique commerciale, le gouvernement fédéral a consenti des aménagements importants afin de s'assurer de l'appui des provinces à sa politique libre-échangiste. La convocation du Sommet économique de Régina à la mi-février 1985, une conférence des premiers ministres sur l'économie, allait dans ce sens<sup>47</sup>. Parallèlement, les concessions [61] faites en matière de négociations commerciales pouvaient renforcer l'adhésion à son projet constitutionnel, un complément stratégique important quand on sait que, de tous les gouvernements provinciaux, c'était celui de Robert Bourassa qui était, avec celui de l'Alberta, le plus favorable au projet de libre-échange avec les EUA. Cependant, le projet est loin de plaire à tous, et certains secteurs économiques, celui des petites et moyennes entreprises (PME) notamment, sont très réticents<sup>48</sup>. C'est sans doute ce qui explique que les négociations seront menées avec la plus grande discrétion<sup>49</sup>.

Si l'on cherche maintenant à lier les deux ordres d'arguments, le premier concernant la décision prise par le cabinet Mulroney de favoriser à la fois l'« union économique » à l'intérieur du Canada et l'« union économique » avec les EUA (l'une devant passer par les

décembre qui relance la « collaboration renouvelée entre le Québec et ses partenaires dans la Confédération », pour reprendre le titre d'un colloque tenu sur ce thème en mai 1986. Quant à l'ouverture officielle des négociations de libre-échange entre le Canada et les EUA, elle a lieu à Québec en mars 1985 lors du « Sommet Shamrock » qui réunit les deux « Irlandais », le président Reagan et le premier ministre Mulroney.

<sup>47</sup> Les quatre grands sujets à l'ordre du jour étaient l'investissement, le commerce international, le développement économique régional et la formation de la main-d'œuvre.

<sup>48</sup> Il y a 748 000 PME au Canada à l'époque et 167 000 au Québec, dont les ventes totalisent 31,1 milliards de dollars en 1983. Parmi les grandes entreprises opposées au projet, il y a le secteur de la brasserie.

<sup>49</sup> En janvier 1986, le gouvernement Bourassa nomme Jack H. Warren président du Comité consultatif du gouvernement québécois sur les questions reliées au libre-échange et il forme un sous-comité ministériel présidé par le ministre du Commerce extérieur Pierre MacDonald, avec Daniel Johnson, ministre de l'Industrie et du Commerce, André Vallerand, ministre aux PME, et Cil Rémillard, ministre aux Relations internationales et Affaires intergouvernementales canadiennes. Cependant, rien, ou à peu près, ne transpirera de leurs travaux.

négociations constitutionnelles, l'autre par la négociation d'un accord de libre-échange) et le second, parfaitement symétrique, développé depuis Québec cette fois, concernant les obstacles imposés par le régime constitutionnel et par la politique régionale de développement sanctionnée par Ottawa, on voit qu'il y a un lien serré entre les deux. On comprend alors que l'irrésolution de la question constitutionnelle [62] rejoint quelque part la question du décloisonnement du marché interne et que, face au double blocage qui lui dénie aussi bien l'intégration constitutionnelle que l'intégration économique au marché canadien, les options d'un gouvernement en poste à Québec sont sévèrement réduites.

Cela posé, il ne faudrait surtout pas omettre de rappeler que l'option libre-échangiste du gouvernement fédéral avait d'importantes ramifications dans une foule de secteurs, ce dont témoigne la création, au lendemain des élections, du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, placé sous la présidence du vice-premier ministre, Erik Nielsen. Le groupe avait reçu le mandat « d'examiner les programmes gouvernementaux en vue de les rendre plus simples, plus compréhensibles et plus accessibles à leur clientèle <sup>50</sup> ». Le groupe avait recensé 989 programmes administrés par 126 ministères et organismes du gouvernement, qui totalisaient des dépenses de l'ordre de 92 milliards de dollars sous la forme de prestations aux particuliers, aux entreprises et aux gouvernements provinciaux. Tous ces programmes sont examinés par des groupes d'études mixtes composés de spécialistes des secteurs public et privé qui, « compte tenu de l'impérieuse nécessité de procéder à une réduction des dépenses et du déficit, tenteront de réaliser des économies dans tous les secteurs où cela sera possible <sup>51</sup> ». Il est donc clair pour tous à l'époque que le gouvernement conservateur entend engager une réforme en profondeur des institutions et des programmes en misant sur le marché, [63] l'entrepreneurship et le dynamisme régional, plutôt que sur de grands projets ou sur un plan national. Quant au gouvernement du PQ, passée

<sup>50</sup> Erik Nielsen, « Le gouvernement conservateur procède à l'examen d'anciens programmes », *Le Devoir*, 20 février 1985, p. 11. Extraits d'une allocution prononcée devant le *Canadian Club* à Toronto le 13 février.

<sup>51</sup> *Idem.*

la crise de janvier 1985, il s'inscrit tout à fait dans ce nouveau partenariat.

## Émergence d'un modèle québécois de seconde génération

Aussitôt les élections remportées, en décembre 1985, le gouvernement de Robert Bourassa définit ses propres options en matière de politique économique en publiant trois rapports portant respectivement sur la privatisation (rapport Fortier), sur la réorganisation gouvernementale (rapport Gobeil) et sur la déréglementation (rapport Scowen). Le contenu de ces trois rapports ne s'inspire pas *directement* du néolibéralisme appliqué à l'époque aux EUA ou au Royaume-Uni, mais se situe plutôt dans la droite ligne de la problématique élaborée par les rédacteurs du *Rapport de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada* déposé en septembre 1985. Tout se passe alors comme si un noyau de ministres à l'intérieur du cabinet Bourassa s'était constitué en véritable fer de lance de l'application des recommandations du Rapport Macdonald dans la stratégie de développement du Québec<sup>52</sup>. Mais, comble de paradoxe, en procédant de la sorte, ce n'était plus avec les libéraux fédéraux, qui avaient été responsables de la création de la Commission, que le cabinet Bourassa faisait alliance, mais bien avec les conservateurs du gouvernement Mulroney qui, entre-temps, avaient décidé de faire leurs propres recommandations.

[64]

C'est ainsi que l'économie politique appliquée au Québec durant les huit années de pouvoir libéral louvoiera entre les options fortement néolibérales des rapports « des sages » et les objectifs de développement suivants, à savoir : 1) la promotion d'industries

<sup>52</sup> Le contenu de ces rapports a soulevé un tollé de réactions négatives. À part l'intervention de Jacques Parizeau dont il sera question plus avant, on peut citer, par exemple : Jean-Paul L'ALLIER, « La démolition tranquille », *Le Devoir*, 19 juillet 1986, p. A-7.

motrices, comme l'aérospatiale, les communications, l'équipement de transport en commun, l'électrochimie, le génie-conseil et l'agroalimentaire ; 2) la préservation d'industries clés, comme la pétrochimie et l'industrie pharmaceutique ; et 3) la promotion des exportations <sup>53</sup>. Cela dit, le gouvernement Bourassa n'en reprend pas moins une des recommandations du document, *Le virage technologique*, à savoir celle concernant la mise en marche de grands projets, et ce sera la construction de barrages, une approche dénoncée par ses critiques comme étant du « pharaonisme hydroélectrique ».

C'est ainsi que le passage d'une stratégie de développement aut centrée, basée sur la poursuite de la complémentarité et de l'autosuffisance <sup>54</sup>, à une stratégie basée sur l'ouverture et la promotion des exportations aura des conséquences majeures dans une foule de domaines. Car c'est, en définitive, non pas tellement une révision attendue du modèle précédent que le gouvernement prépare, mais une liquidation d'un projet de construction de l'économie québécoise. Parmi les sociétés publiques et les programmes qui seront remis en question par le gouvernement libéral de Robert Bourassa, on évoque le démantèlement de la Société de développement industriel (SDI) et la politique d'achat préférentiel dite [65] « politique d'achat chez nous », en vertu de laquelle le gouvernement et les sociétés d'État privilégiaient les entreprises québécoises tant que leurs prix ne dépassaient pas de plus de 10 % ceux de leurs concurrents. Le gouvernement entendait ainsi favoriser le décloisonnement et ouvrir le marché des autres provinces qui comptait pour 40 % des exportations des PME québécoises. Le réalignement de sa politique économique aura aussi des retombées dans le domaine de la politique sociale, alors que le ministre de la Main-d'œuvre, Pierre Paradis, pilotera une réforme en profondeur du régime d'assistance sociale en mettant sur pied le programme d'Action positive pour le travail et l'emploi (APTE) qui prévoyait de réduire l'aide sociale perçue par des prestataires en état de travailler. D'ailleurs, il convient de noter au passage que le recours à la privatisation n'appartient ni à un seul parti ni à un seul palier de

<sup>53</sup> Voir : *Perspectives de développement économique au Québec*, op. cit., p. 56-61.

<sup>54</sup> À titre d'exemple, on peut rappeler que l'un des effets de la politique agricole de la « Révolution tranquille » aura été de faire passer l'autosuffisance québécoise de 47 % à 60 % entre 1979 et 1982.

gouvernement, comme l'illustrent les initiatives prises par le PQ dès 1984<sup>55</sup> et poursuivies par la suite tant au fédéral qu'au provincial, où l'on a privatisé un grand nombre de sociétés d'État au cours des années subséquentes, parmi lesquelles : Télésat, Téléglobe, Canadair, De Havilland, Québécoir, Donohue, Air Canada, la raffinerie de sucre du Québec, les Mines de sel Madeleine et la Société nationale de l'amiante<sup>56</sup>.

Dans une analyse critique des rapports « des sages », l'ex-ministre des Finances dans le cabinet Lévesque, Jacques Parizeau, met le gouvernement Bourassa en garde contre ce qu'il appelle le « virage [66] majeur » qu'il s'apprête à faire en confiant le développement du Québec au secteur privé et aux forces du marché. Il souligne à quel point, dans un contexte économique où règnent les « mastodontes », il serait parfaitement irréaliste de remettre en question la fonction de pivot que joue l'État dans la création, le soutien et l'expansion d'entreprises privées au Québec. Il cite les exemples suivants : le rôle de la Caisse de dépôts dans la création de Provigo, celui de la SGF dans le développement du secteur pétrochimique et le sauvetage de Domtar, celui de Rexfor dans la rationalisation du secteur des scieries en Gaspésie, celui d'Hydro-Québec dans la croissance de la sous-traitance, ou celui du Régime épargne-actions (REA) dans l'expansion de Cascades. Parizeau conclut son analyse en avançant que, si le temps est sans doute venu d'évaluer et de revoir les programmes existants et, pour ce faire, de se pencher sur des questions « d'intendance, de remise en ordre et d'administration », en revanche, « il faudrait être d'un optimisme un peu délirant pour s'imaginer que l'opération de construction d'une économie québécoise est maintenant terminée<sup>57</sup> ». Le message a sans doute été en partie reçu, car l'économie politique appliquée et sanctionnée par les libéraux provinciaux a tout de même cherché à tempérer les effets pervers de ses politiques de libéralisation

<sup>55</sup> On n'a qu'à penser, par exemple, au plan demeuré sans suite de privatisation de la Société des alcools du Québec déposé par le ministre Biron en 1984. Voir Léo-Paul Lauzon : *Société des alcools du Québec : projets de privatisation*, Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM, janvier 1994. [En ligne] [unités.uqam.ca/cese/etudes/privatisation/privoo3.html](http://unités.uqam.ca/cese/etudes/privatisation/privoo3.html)

<sup>56</sup> Ibid.

<sup>57</sup> Voir Jacques PARIZEAU, « Évitions de jeter le bébé avec l'eau du bain », *La Presse*, 19 juillet 1986, p. B-5.

en accordant un timide soutien au développement d'initiatives sociales et communautaires, soutien qui sera repris et amplifié lors du retour au pouvoir des péquistes en 1994. C'est donc cette autre dimension, celle qui donne tout son sens à l'idée d'un modèle québécois de développement de deuxième génération, que nous allons maintenant présenter à grands traits.

[67]

En effet, parallèlement et en arrière-plan du projet de libéralisation et d'ouverture des marchés, on assiste à l'émergence d'un modèle original qui est le résultat d'une synthèse entre les leçons tirées des expériences passées et les emprunts à d'autres expériences tentées ailleurs, en Europe communautaire notamment. Cette approche est alimentée, depuis le début des années 1990, par de nombreuses initiatives de la société civile et par certaines mesures gouvernementales, dans le domaine social comme dans celui de l'économie. Ces expérimentations, financées grâce au soutien des gouvernements provincial et fédéral <sup>58</sup>, s'inscrivent dans une économie plurielle faisant une place aussi bien à la société civile qu'à l'État et au marché <sup>59</sup>.

C'est ainsi que, dans certains secteurs précis, le gouvernement n'intervient plus à titre de grand planificateur, mais en partenariat avec les secteurs privés et avec ceux de l'économie sociale. Dans le cadre d'une concurrence exacerbée qui contraint à l'innovation et de l'émergence d'une économie du savoir, certaines entreprises de ces secteurs adoptent de nouveaux modes de gouvernance, qui cherchent à mobiliser les dynamismes sociaux et l'extra économique que sont le capital social, la confiance, les communautés d'apprentissage et les milieux innovateurs. Dans ce contexte, le gouvernement est appelé à jouer le rôle d'un catalyseur qui facilite la multiplication des ententes entre partenaires économiques et non économiques. Il s'ensuit que l'intervention publique dans l'économie ne disparaît pas, mais son rôle est [68] transformé. Au lieu de servir de soutien à la demande solvable,

<sup>58</sup> Un double financement qui n'est pas sans créer parfois d'importantes duplications, voire des tensions sur le terrain.

<sup>59</sup> Louis Favreau et Benoît Lévesque, *Développement économique communautaire. Économie sociale et intervention*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1996.

les politiques industrielles s'articuleraient désormais autour d'une stratégie axée sur « l'offre intégrée », la recherche et développement (R&D), la formation de la main-d'œuvre, l'accès au financement et le service aux entreprises. Ce faisant, les politiques industrielles recherchent l'arrimage aux politiques d'éducation, de formation, de recherches et autres. Elles mettent de l'avant la spécialisation dans quelques secteurs stratégiques et encouragent la formation de grappes industrielles ou encore de systèmes locaux de production <sup>60</sup>. À travers la concertation et le partenariat, une « nouvelle économie mixte », qui mise sur la synergie entre les secteurs capitaliste, public et d'économie sociale, pourrait ainsi émerger. Elle serait différente aussi bien de l'économie administrée, qui visait la subordination du marché au gouvernement, que de l'ancienne économie mixte où le privé et le public relevaient de deux espaces plus ou moins étanches. En revanche, la nouvelle économie mixte, comme économie plurielle, pose de nouveaux défis, puisqu'elle exige des arbitrages entre dynamique des marchés et intérêt public, imputabilité et participation citoyenne, régulation et dérégulation, échelles mondiale, nationale et locale <sup>61</sup>.

À ce propos, la reconnaissance de la société civile dans le développement économique joue un rôle central ; elle résulte de demandes formulées par une grande diversité d'acteurs sociaux, comme les syndicats, les groupes communautaires et de femmes, les collectivités locales, les communautés culturelles et [69] les groupes écologiques. Cette approche se confirme avec le retour au pouvoir du PQ en 1994. Ainsi, lors du Sommet économique de 1996, dont les résultats ont été mitigés, les organisations communautaires et de femmes ont été appelées pour la première fois à siéger à côté des syndicats et du patronat pour relever le défi du chômage, de la pauvreté et des besoins sociaux. De même, de nombreuses instances intermédiaires (comme les Conseils régionaux de développement, les tables sectorielles de concertation, les comités sectoriels de la main-d'œuvre, les Commissions de partenaires du marché du travail et les Centres locaux de développement) représentent autant d'espaces

<sup>60</sup> Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, New York, The Free Press, 1990.

<sup>61</sup> Lionel Monnier et Bernard Thiry (dir.). *Mutations structurelles et intérêt général : vers quels nouveaux paradigmes par l'économie publique, sociale et coopérative ?* Bruxelles, Université De Boeck, 1997.

nouveaux où les organisations de la société civile participent avec les élus à l'élaboration, puis à la mise en œuvre des stratégies de développement. Le rôle du gouvernement serait ainsi transformé, puisque l'on passe d'une intervention étatique, en principe externe à la société civile, à une intervention arrimée à divers lieux de délibération en interface avec les élus. Cependant, cette ouverture sur le partenariat est encore timide. Elle implique fort inégalement les acteurs issus des milieux sociaux et ceux qui sont issus des milieux économiques, d'autre part, elle tend à diviser les grandes organisations syndicales et à opposer, à l'intérieur même de leurs rangs, partisans et adversaires de ces partenariats.

Du côté des entreprises, on assiste à la mise en place d'innovations non seulement technologiques, mais aussi sociales <sup>62</sup>. S'il est manifeste que l'organisation taylorienne est encore présente sur le terrain, elle a été néanmoins ébranlée aussi bien par la crise du travail que par les formes de la concurrence et les [70] nouvelles technologies qui exigent flexibilité et intégration. Ces nouvelles approches conduisent non seulement à la révision de l'organisation du travail, comme le passage au travail en équipe par exemple, et à la révision du domaine des compétences, mais également à une redéfinition du partage du pouvoir entre la direction et les travailleurs syndiqués, comme l'illustre la création des comités paritaires et la négociation continue <sup>63</sup>. Depuis le début des années 1980, la participation des travailleurs à la propriété des entreprises est devenue réalité grâce à la mise sur pied de deux fonds de travailleurs et d'une quarantaine de coopératives de travailleurs-actionnaires <sup>64</sup>.

<sup>62</sup> Paul-André LAPOINTE, Paul BELANGER, Guy CUCUMEL et Benoît LEVESQUE, *Innovations en milieu de travail dans le secteur manufacturier au Québec*, Montréal, Cahiers du CRISES, 2002.

<sup>63</sup> Paul R. BÉLANGER, M. GRANT et Benoît LÉVESQUE, *La modernisation sociale des entreprises*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1994.

<sup>64</sup> Yvan COMEAU et Benoît LÉVESQUE, « Workers' Financial Participation in the Property of Enterprises in Québec », *Economic and Industrial Democracy, An International Journal*, vol. 14, n° 2, 1993, p. 233-250. « À travers l'institutionnalisation de l'épargne financière, la partie des salariés qui peut épargner, soit individuellement soit collectivement, peut devenir actionnaire des entreprises. La délégation de gestion de cette épargne-action donne aux investisseurs institutionnels un pouvoir de contrôle sur les dirigeants des entreprises qui n'existait pas dans le régime de croissance précédent », cité

Dans le domaine social, la participation de la société civile constitue désormais un élément incontournable dans la révision en profondeur de l'État-providence. Face à la persistance d'un chômage élevé, de l'exclusion sociale et de l'endettement public, les [71] tenants d'une « troisième voie » misent sur l'équité, plutôt que sur l'égalité, sur le ciblage des interventions, plutôt que sur la protection intégrale, sur le recours aux mesures actives, plutôt qu'aux mesures passives, bref, sur la responsabilisation plutôt que sur la dépendance <sup>65</sup>. On assiste alors à une polarisation entre deux options à la réforme de l'État-providence : celle qui arrime la protection sociale à la logique du marché et qui, de ce fait, abandonne les laissés-pour-compte aux mesures caritatives prises à l'initiative des organisations de la société civile ; celle qui favorise le renforcement des capacités (*empowerment*) des individus et des collectivités en développant une nouvelle interface entre les organisations sociales et l'État <sup>66</sup>. En vertu de cette approche, il s'agit de substituer une démarche dite « positive », en vertu de laquelle le providentialisme vise avant tout à habiliter ou à réhabiliter des citoyens, à une démarche « négative », pour laquelle la mission de l'État-providence est essentiellement centrée sur la réparation.

C'est ainsi que les organisations communautaires qui valorisent la participation des usagers se sont donné une vision du développement où les frontières entre le social et l'économique sont remises en question. Témoigne de ceci le fait que la nouvelle économie sociale

de : Michel Aglietta, « Des mutations du capitalisme : une société salariale schizophrène ? », Forum européen de confrontations, *Caractéristiques du capitalisme contemporain. Recherche d'alternatives. Capitalisme : Quoi de neuf ?* Paris, Syllepse et Espace Marx, 2002. Outre les conséquences de cette épargne sur les circuits économiques et sur les solidarités des travailleurs, il nous semble important de mentionner qu'au Québec plus de la moitié des entreprises manufacturières de 50 employés et plus ont pour partenaires financiers des fonds de développement contrôlés par les syndicats ou par l'État (Benoît LÉVESQUE, Marguerite MENDELL et Ralph ROUZIER, « Portrait du capital de risque au Québec. Une première esquisse », in *Économie et Solidarités*, vol. 34, n° 1, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2003).

<sup>65</sup> Anthony Giddens, *The Third Way : The Renewal of Social Democracy*, Cambridge, Polity Press, 1999.

<sup>66</sup> Yves Vaillancourt et Jean-Louis Laville, « Les rapports entre associations et État : un enjeu politique », *Une solution, l'association ? Socio-économie du fait associatif*, in *Revue du MAUSS semestrielle*, n° 11, 1998, p. 119-135.

place les services de proximité non seulement dans le domaine de la santé et des services sociaux, mais également dans le cadre du développement local<sup>67</sup>. On assiste alors à la reconnaissance [72] institutionnelle des organisations communautaires et de femmes qui ont été appelées à siéger à côté des syndicats et du patronat pour relever le défi du chômage, de la pauvreté et des besoins sociaux. Dans le domaine de la santé et des services sociaux, les organismes communautaires ont obtenu, dans le cadre de la réforme Côté-Rochon, une reconnaissance comme partenaires. Dans le domaine sociosanitaire en particulier, la reconfiguration de l'État-providence peut donc se faire autrement que sous la seule alternative de la privatisation et d'une marchandisation des services collectifs<sup>68</sup>.

En bref, la politique d'ouverture et l'adhésion au libre-échange ont mobilisé les acteurs sociaux, et les syndicats en particulier, qui ont été amenés à développer leur action et leur stratégie sur deux fronts : contre les effets pervers de la libéralisation sur le front interne et contre la politique de libre-échange sur le front externe. Sur le front interne, comme nous venons de le voir, les syndicats, en alliance avec d'autres acteurs sociaux, ont surtout appuyé les grandes initiatives du gouvernement péquiste<sup>69</sup> tandis que, sur le front externe, c'est-à-dire en matière de politique de libre-échange, leur position a été nettement plus critique.

Cela dit, il est malaisé d'évaluer l'impact de ces mobilisations ainsi que des tensions inévitables entre stratégie de participation, d'un côté, stratégie d'opposition, de l'autre, sur le modèle québécois de seconde génération, et ce, pour plusieurs raisons. En premier lieu, à cause de la multiplication des mobilisations [73] consécutives à la multiplication des fronts de lutte dans le domaine de la santé, de l'éducation, de la pauvreté, du logement, de l'environnement et enfin, « last but not least », du libre-échange. En deuxième lieu, parce que les acteurs

<sup>67</sup> Louis Favreau et Benoît Lévesque, *Développement économique communautaire. Économie sociale et intervention*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1996.

<sup>68</sup> Yves Vaillancourt, « Tiers secteur et reconfiguration des politiques sociales », *Nouvelles Pratiques Sociales*, vol. 11, n° 2 et vol. 12, n° 1, 1999, p. 21-39.

<sup>69</sup> Cet appui n'a pas été sans heurt ni sans coût, et il a même été payé chèrement par certaines directions syndicales.

sociaux, qu'il s'agisse du mouvement des femmes, du mouvement étudiant et des syndicats, pour ne nommer que ceux-là, engagés comme ils le sont sur plusieurs fronts à la fois, il devient très difficile de mesurer l'effet utile de leurs implications multiples sur la transformation du modèle. En troisième lieu, parce que certaines de ces implications, collaborations, participations et autres consultations créent d'énormes tensions à l'intérieur même des organisations impliquées dans la construction et la mise en place d'un modèle de deuxième génération. Mais, quoi qu'il en soit de ces difficultés, il n'en reste pas moins que cette mobilisation sur le libre-échange, en particulier, contribue sans doute à renforcer la position de ces acteurs dans la définition des alternatives à une libéralisation extrême des marchés à d'autres niveaux.

Enfin, rappelons, en guise de bilan sommaire, que depuis la signature de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les EUA (ALE) en 1989, le poids des exportations de biens et services dans la richesse totale produite s'est accru considérablement : en 1995, le taux des exportations par rapport au PNB était de 11,1 % aux EUA ; au Canada, le taux était demeuré stable aux alentours de 28 % entre 1990 et 1994, mais il grimpe à 37,4 % en 1995. Cette très grande ouverture sur l'extérieur est un indicateur de l'interdépendance asymétrique qui caractérise les relations d'échanges entre les deux pays, une relation au surplus marquée par l'importance des échanges intrafirmes. C'est ainsi que 50,3 % des exportations américaines destinées au Canada et que 42,7 % de [74] toutes leurs importations du Canada sont imputables aux firmes multinationales elles-mêmes ; on aura une idée de l'ampleur de ces mouvements quand on aura souligné que le Canada compte pour 21,6 % de toutes les exportations américaines et pour 19,2 % de toutes leurs importations. Si nous cherchons maintenant à évaluer le poids des provinces dans les exportations canadiennes totales, nous voyons que la part du Québec demeure stable au cours des années et se situe aux environs de 19 % dans les années 1980 et 1990. Par comparaison, la part de l'Ontario passe de 40,3 % à 49,3 % entre 1981 et 1994, alors que 96 % de ses exportations sont destinées au marché des EUA.

Dans le même temps, au Québec également, les exportations et importations se concentrent sur les États-Unis ; c'est ainsi que les exportations vers les EUA comptaient pour 76,1 % des exportations totales en 1992 et pour 81,9 % en 1995, alors que le pourcentage de

celles destinées à la Communauté européenne décline de 12,1 % à 9,4 % entre ces deux dates. De plus, les exportations du Québec sont très concentrées, puisque cinq produits de base comptent à eux seuls pour 40 % des exportations totales ; il s'agit de l'aluminium, des télécommunications, du papier journal, des automobiles et des avions. Cela dit, il est intéressant de souligner que ces secteurs d'exportations connaissent des taux de croissance inférieurs à ceux des secteurs traditionnels comme le tabac, les textiles ou le meuble.

\* \* \*

En terminant, nous allons reprendre notre hypothèse de travail selon laquelle il fallait distinguer entre les effets exogènes et les effets endogènes du libre-échange dans l'analyse du modèle québécois. Cette distinction nous a permis de mettre en relief la [75] discontinuité entre les deux générations de modèle et elle nous servira maintenant à cerner l'évolution du modèle de deuxième génération vers une plus grande dissociation entre les dimensions sociales et les dimensions économiques du développement. Pour ce faire, il convient de départager les répercussions indirectes du libre-échange dans le domaine social et ses répercussions indirectes dans le domaine du développement économique.

Quant au domaine social, le principal effet indirect peut être imputé à la décision du gouvernement du premier ministre Lucien Bouchard de se rallier à la politique du déficit zéro adoptée par le G-8 à sa réunion d'Halifax en 1995. En associant les grands acteurs économiques et sociaux à sa politique de réduction du déficit budgétaire, lors du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996, le gouvernement Bouchard aura les mains libres pour effectuer des coupes sombres dans le domaine social, et dans les secteurs de l'éducation et de la santé en particulier, ce qui ne l'empêchera pas de chercher en même temps à renforcer le secteur de l'économie sociale. Un des premiers résultats de ce sommet sera la création du Groupe conseil sur l'allégement réglementaire, placé sous la présidence de Bernard Lemaire <sup>70</sup>.

<sup>70</sup> Ce groupe est formé de 12 membres, soit 9 provenant du milieu des affaires, 2 du milieu syndical et un avocat spécialisé dans les questions environnementales. Pour donner une idée du travail du Groupe, on peut citer l'extrait suivant de son rapport de 2001 : « Le président du Groupe conseil

[76]

Quant au développement économique, le gouvernement effectuera un repositionnement en direction des facteurs de soutien à la production, une stratégie qui implique une réorientation des subventions depuis les entreprises vers les secteurs de production, comme le montre la politique du 1 % affecté à la formation en R&D. Mais le gouvernement n'en continue pas moins, dans certains secteurs et domaines, à s'inscrire dans la continuité du modèle « *top-bottom* » de développement caractéristique de la « Révolution tranquille », comme ce sera le cas pour le dossier des fusions municipales et le développement des régions. Le traitement de ces deux dossiers comptera pour beaucoup dans la défaite du gouvernement et ce, malgré ces initiatives intéressantes que représentaient l'adoption d'une loi anti-pauvreté et la création des Centres de la petite enfance.

À l'instar du modèle de la « Révolution tranquille », le modèle québécois de deuxième génération relève d'un choix politique. Pour éclairer ce choix, on doit en évaluer la performance et la comparer aux autres modèles nationaux. Dans la mesure où les objectifs de développement intègrent des objectifs définis en termes de développement durable, de qualité de vie et de cohésion sociale basée sur l'équité, voire l'égalité, on pourrait envisager de renforcer davantage un modèle de ce type. En revanche, si l'on choisit de relâcher une, voire plusieurs de ces exigences, on pourrait alors proposer de démanteler tout ou partie du modèle en question. Au mois de janvier 2003, le débat qui a opposé Jean-François Lisée, ancien conseiller politique dans le cabinet du gouvernement, et Jean-Luc Migué de l'Institut économique de Montréal sur [77] les vertus du modèle québécois a été à la fois intéressant et révélateur. Le premier faisait

sur l'allégement réglementaire, M. Bernard Lemaire, a rendu public aujourd'hui un rapport sur *La simplification des formalités administratives : une nécessité pour l'économie*. Ce rapport contient 44 recommandations dont une visant à imposer un moratoire de deux ans sur toute nouvelle formalité administrative destinée aux entreprises, sauf en cas de nécessité absolue. On a dénombré un total de 17 millions de formalités imposées par seulement 20 ministères et organismes en 1998-1999, et le Groupe conseil en arrive à la conclusion qu'il faut donner un coup de barre pour enrayer l'introduction de nouvelles formalités si l'on veut stimuler le développement de l'économie et la création d'emplois au Québec. » [En ligne] [mce.gouv.qc.ca](http://mce.gouv.qc.ca)

valoir, entre autres choses, à quel point le modèle avait permis de réduire la pauvreté et le chômage, ainsi que les disparités entre les revenus et entre les régions, tandis que le second dénonçait les rigidités bureaucratiques et les hauts niveaux d'imposition et de taxation. Cela dit, le modèle était contesté aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement et ces dissensions laissaient présager des lendemains difficiles <sup>71</sup>. On pourrait alors revenir sur la question posée en tout début de texte et se demander si les tensions entre deux ensembles de pratiques, les pratiques de participation en vue d'édifier un nouveau modèle de développement d'un côté, les pratiques de dissidence devant l'incorporation sans cesse croissante à l'intérieur des programmes publics des exigences de libéralisation et de flexibilisation de l'autre, n'auraient pas joué un rôle déterminant dans la défaite du PQ. Plus fondamentalement, nous pourrions aller encore plus loin et nous demander si les approches, les démarches et les stratégies qui ont été appliquées la seconde fois par les gouvernements libéral et péquiste qui se sont succédé au pouvoir entre 1985 et 2003 constituent véritablement un seul modèle de développement ou plusieurs, tant l'arbitrage entre les contraintes posées par la libéralisation des marchés d'un côté, les alternatives sociales, communautaires ou coopératives portées par les grands acteurs économiques et sociaux, de l'autre, aura été difficile et litigieux.

En attendant, le gouvernement Charest issu des élections remportées par le PLQ le 14 avril 2003 [78] semble nettement pencher en faveur de la révision de pans entiers du modèle québécois de seconde génération et d'un arrimage au fédéralisme canadien. Ce faisant, il se situe dans la continuité des politiques adoptées sous les gouvernements Bourassa. D'ailleurs, en s'attaquant d'entrée de jeu aux syndicats, la stratégie du gouvernement remet en cause les alliances fragiles qui avaient été tissées entre les grands acteurs économiques et sociaux lors du Sommet sur l'économie et l'emploi de 1996. Il reste à voir maintenant comment le nouveau premier ministre parviendra à gérer la triangulation impossible dans laquelle il risque de se retrouver avec, d'un côté, sa révision du modèle québécois, de l'autre, le renforcement de l'intégration politique du Québec à l'intérieur de la fédération

<sup>71</sup> Dorval Brunelle et Pierre Drouilly, « Le PQ à bout de souffle ». *Le Monde diplomatique*, novembre 2002.

canadienne et, sur la troisième face du triangle, l'approfondissement de l'intégration économique à l'échelle continentale. Or, l'hypothèse générale sur laquelle reposait le modèle québécois de deuxième génération tel que revu et interprété par le gouvernement péquiste était qu'il était possible de poursuivre deux de ces objectifs à la fois, pas trois. En effet, l'approfondissement du modèle québécois est essentiellement dicté par les contraintes de la continentalisation de l'économie nord-américaine, ce qui implique, en retour, un relâchement des liens politiques à l'échelle canadienne. En revanche, un renforcement de l'intégration politique au Canada entraînerait une plus grande fragilisation économique et sociale du modèle de développement vis-à-vis des contraintes de la continentalisation. Pour l'instant, la recrudescence de la mobilisation des syndicats montre bien que ce réalignement ne se fera pas sans heurts.

[79]

**Première partie**  
**Vers de nouvelles formes d'intégration ?**

**3**

---

“Le Canada et le Mexique  
entre l'ALENA et la ZLEA :  
10 ans ne suffisent pas.”

*Maria Teresa GUTIÉRREZ HACES*

[Retour à la table des matières](#)

À partir de 1990, les processus d'intégration économique et de régionalisation commerciale en Amérique latine se caractérisent par l'inclusion, parmi leurs partenaires, de pays qui, traditionnellement, ne participaient pas à ces initiatives commerciales, comme le Canada, un pays qui a eu une participation économique moins importante en Amérique latine que celle des États-Unis d'Amérique (EUA). En général, le Canada désapprouvait les politiques économiques des pays latino-américains qui étaient trop protectionnistes et, par conséquent, peu enclines au libre-échange et incompatibles avec ses intérêts économiques propres.

Le virage de la stratégie commerciale du Canada vis-à-vis de l'Amérique latine s'explique principalement par deux faits. Le premier est sa participation à la dynamique de négociation et à la signature de l'ALENA qui introduit le pays dans un réseau politique, commercial et diplomatique le liant à l'Amérique latine. Le deuxième fait est le vide économique produit par le refus du Congrès de renouveler la procédure

de la voie rapide ou *Fast track* entre 1994 et 2002<sup>72</sup>. Ces deux faits poussent le Canada à changer la [80] direction d'une diplomatie commerciale caractérisée jusque-là par son « profil bas » et à se lancer dans une stratégie plus proactive, comme la signature de plusieurs accords de libre-échange bilatéraux, ainsi que celle de plusieurs accords de coopération commerciale et de protection de l'investissement étranger, inspirés des principes de l'infortuné Accord multilatéral sur les investissements (AMI).

La présence économique du Canada en Amérique latine, relativement marginale avant 1990, s'explique aussi par la position géopolitique des EUA dans la région. Malgré l'étroite marge de manœuvre que les EUA ont laissée au Canada en Amérique latine depuis les années 1940, le Canada a réussi à se lier de manière assez sélective à plusieurs pays du continent. Ce fut le cas du Mexique, du Brésil, de l'Argentine et du Chili, lesquels ont fait partie très tôt des partenaires économiques privilégiés<sup>73</sup>.

L'hypothèse centrale que nous soutiendrons dans cet essai est que le Canada, depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA, est entraîné dans un processus de construction d'une identité internationale plus en accord avec ses intérêts économiques et ceux de la conjoncture internationale. En ce sens, il s'agit pour lui de se forger une identité qui fasse droit à son penchant pour le multilatéralisme, mais qui manifeste aussi sa disposition à sacrifier ce principe face à une vision plus pragmatique de ses intérêts économiques et [81] politiques. Cela signifie que le Canada vise un changement de son image internationale, dont la facette la plus novatrice réside dans la manière avec laquelle il entend passer du rôle traditionnel de gardien de la paix (*peacekeeper*) à celui de constructeur de la paix et de la démocratie (*peacebuilding*). Dans ce nouveau rôle,

<sup>72</sup> Le Congrès a eu une énorme influence dans l'histoire commerciale internationale des EUA. En 1974, il a donné au président Nixon l'autorité temporaire pour négocier des accords commerciaux internationaux, autorité connue comme la « voie rapide » (*fast track*) à laquelle tous les présidents, jusqu'en 1994, ont eu recours. En août 2002, le *Trade Act of 2002* a établi une nouvelle procédure, le Mandat pour la promotion des échanges (*Trade Promotion Authority*), qui permet à l'Exécutif de négocier des accords commerciaux avec des pays tiers à des conditions plus strictes qu'auparavant, pour ensuite les soumettre à l'approbation du Congrès.

<sup>73</sup> James Rochlin, *Descubriendo las Américas*, Mexico, FCE, 1999.

le Canada concentre tous ses efforts sur sa participation et sa contribution aux processus de transition démocratique et de consolidation des économies de marché en Amérique latine. En témoignent la relation étroite qu'entretient l'organisme Élections Canada avec l'*Instituto Fédéral Electoral de México* (Institut électoral fédéral du Mexique), la création au sein de l'Organisation des États américains (OEA) de bureaux *ad hoc* comme l'Unité pour la promotion de la démocratie (1990), la participation active du Canada à l'Unité sur le commerce, de même que le leadership qu'il exerce au sein du Secrétariat du Sommet des Amériques, sans oublier l'appui qu'il donne à diverses organisations non gouvernementales (ONG) canadiennes travaillant au Mexique.

Dans la formation de cette identité, l'Amérique latine représente l'espace idéal pour mettre en pratique ces principes. D'un point de vue commercial, le vide relatif créé dans la région par le refus du Congrès des EUA à autoriser l'utilisation de la voie rapide (*fast track*) a encouragé le Canada à appliquer une stratégie commerciale plus agressive. En même temps, les processus de transition et de consolidation des régimes démocratiques en Amérique latine offrent au Canada un espace propice pour agir comme médiateur et facilitateur d'envergure.

En s'appuyant sur cette hypothèse et sur les faits mentionnés ci-dessus, cet essai a pour but d'analyser les principaux traits de la politique économique internationale du Canada vis-à-vis du Mexique et de [82] l'Amérique latine au cours des 13 dernières années (1990-2003) en mettant l'accent sur l'analyse des tensions qu'a générées la dite stratégie à trois niveaux :

- \* dans sa relation avec les États-Unis à l'intérieur de l'espace régional latino-américain ;
- \* face à l'échec relatif de plusieurs de ses initiatives multilatérales en Amérique latine ;
- \* dans sa relation avec le Mexique, à la lumière des changements qui ont eu lieu aux États-Unis depuis le 11 septembre 2001.

## Les obstacles à la promotion des intérêts économiques du Canada en Amérique latine

C'est un fait bien connu que le dynamisme de l'économie canadienne relève, en grande partie, de son commerce extérieur. Le secteur des exportations occupe une grande place dans les préoccupations politiques de tous les gouvernements canadiens, qu'ils soient libéraux ou conservateurs, les deux considérant traditionnellement que la seule voie à emprunter pour renforcer le développement économique est celle du commerce extérieur et de l'investissement direct étranger (IDE) <sup>74</sup>.

À partir de cette vision, un module type de projet politique a été conçu, lequel donne priorité aux liens économiques avec les EUA réduisant ainsi considérablement tout lien commercial d'envergure avec l'Amérique latine. Avant la Seconde Guerre mondiale, les [83] contacts canadiens avec l'Amérique latine avaient un caractère commercial et résultaient généralement d'initiatives individuelles, lesquelles ont contribué à la modernisation de l'équipement urbain et financier de certaines villes du Mexique et au Brésil.

Par ailleurs, après la Seconde Guerre mondiale, l'Amérique latine opte pour le protectionnisme commercial et pour la célèbre politique de substitution aux importations (ISI). Certains gouvernements latino-américains, comme le Mexique, manifestent alors une méfiance relative à participer à des institutions multilatérales d'inspiration libre-échangiste, comme le GATT, et se concentrent plutôt sur l'application des recommandations de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), ce qui provoque un grand mécontentement au sein des cercles gouvernementaux et commerciaux

<sup>74</sup> Christian Deblock, *et al.*, *Les relations économiques entre le Canada et le Mexique depuis l'ALENA. Un point de vue canadien*, Croupe de recherche sur l'intégration continentale (CRIC), Cahier de Recherche 00-11, Canada, août 2000 ; Christian Deblock, Afef Benessaïeh et Marie-Paule L'Heureux, « Relaciones Económicas entre México y Canadá desde el TLCAN : una perspectiva canadiens », *Comercio Exterior*, vol. 52, n° 1, Mexico, 2002.

des EUA et du Canada, et mène au rejet par le gouvernement canadien de quelque lien formel que ce soit avec les pays latino-américains <sup>75</sup>.

Pendant plusieurs années, Canadiens et « Américains » refusent les initiatives de la CEPALC <sup>76</sup> concernant l'établissement d'accords régionaux en Amérique latine, ce qui, dans une large mesure, va à l'encontre des propositions formulées par le GATT. Le refus du modèle économique latino-américain prend de l'ampleur et plusieurs ministres canadiens, tels que Paul Martin père, considèrent que, face à la [84] proposition de créer la CEPALC, le Canada doit s'opposer à l'autarcie régionale et au régionalisme en Amérique latine.

Une réaction similaire est défendue à l'égard de l'OEA, une institution qui, depuis 1948, défend sa vocation panaméricaine. Dans ce cas aussi, le Canada exprime ouvertement des réserves, notamment lorsque les pays latino-américains proposeront au Canada d'en devenir membre à part entière <sup>77</sup>. Malgré son rejet initial, le Canada intègre l'organisation en 1978 à titre d'observateur et officialise son adhésion complète en 1990 <sup>78</sup>.

Un autre élément explique la distance initiale entre le Canada et l'Amérique latine. Le Canada non seulement se méfie alors économiquement des pays latino-américains à cause de leur protectionnisme, mais manifeste en outre de sérieuses réserves face au comportement politique des gouvernements latino-américains, en particulier les dictatures tant civiles que militaires établies dans beaucoup de ces pays et qui se sont perpétuées jusqu'aux années 1990.

<sup>75</sup> D. Pollock, « La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL », *Revista de la CEPAL*, Chili, second semestre, 1978.

<sup>76</sup> Faisaient partie de la CEPALC, à ses débuts, des pays comme les EUA, la Grande-Bretagne, la France et les Pays-Bas. Ces pays prétendaient maintenir de forts liens économiques, politiques et culturels avec certaines nations de la région du fait qu'ils y avaient, ou y avaient eu, des colonies, ou encore qu'il existait un intérêt économique clair comme dans le cas des EUA. Voir IMCE, *El comercio exterior de México*, 1982, p. 54.

<sup>77</sup> Conrad Sheck *et al.*, « Canada in the Americas New-Opportunities and Challenges ». *Department of Foreign and International Trade*, Canada, 1994.

<sup>78</sup> Teresa GUTIÉRREZ-HACES, « Canada descubre las Américas : entre un liderazgo en la promoción de la democracia y las exigencias del libre comercio », *Revista de Relaciones Internacionales*, n° 79, Mexico, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, janvier-avril 1999, p. 17-26.

Contrairement à d'autres pays, le Canada a toujours éprouvé des difficultés structurelles à entrer en relation avec des gouvernements auxquels manquaient, selon lui, les bases démocratiques suffisantes pour garantir la sécurité de l'investissement et des entrepreneurs canadiens dans la région. Cette attitude devient relativement plus nuancée au fil des ans, particulièrement depuis que le pragmatisme commercial canadien prédomine sur les principes éthico-humanitaires.

[85]

Il n'en demeure pas moins que, durant plus de 50 ans, le Canada privilégiera, sur le continent, ses liens avec les EUA et, outre-Atlantique, ceux avec les pays européens. En même temps, le Canada limite ses relations sur le continent américain à celles qu'il entretient avec les EUA, en refusant d'accepter que l'Amérique du Nord soit composée d'autres pays que le Canada et les EUA, si bien que le Mexique représente, dans la politique économique extérieure canadienne, la porte d'entrée en territoire *barbare* qui s'étire sans doute jusqu'à la Terre de Feu.

## D'une stratégie de puissance moyenne à une tactique de niches commerciales

En accord avec son profil international de puissance moyenne, le Canada raffine peu à peu une stratégie diplomatique de « niches », laquelle consiste, grosso modo, à rechercher des espaces d'affaires pour augmenter le potentiel de son projet économique international <sup>79</sup>.

Dans cette perspective, la région latino-américaine commence à prendre de l'importance pour le Canada lorsqu'éclate la crise de la dette extérieure latino-américaine, en 1982. La problématique financière latino-américaine attire l'attention des Canadiens puisque, pour la première fois, le Canada affronte lui aussi une crise de la dette

<sup>79</sup> Andrew COOPER, « In Search of Niches : Saying “Yes” and saying “No” in Canada's International Relations », *Canadian Foreign Policy*, vol. 3. 1995, p. 1-13.

extérieure de dimensions similaires à la crise mexicaine <sup>80</sup>. Malgré tout, ces contacts n'ont pas diminué la prédisposition du Canada à considérer l'Amérique latine comme une région complexe, économiquement parlant.

[86]

Trente ans plus tard, la stratégie des niches s'est révélée cruciale pour les négociations commerciales du Canada avec le Chili, l'Argentine, le Brésil et l'Amérique centrale. En effet, beaucoup de Latino-américains liés, par le passé, à des organisations humanitaires canadiennes, commencent à occuper des postes d'importance politique dans les processus de démocratisation de leurs pays et initient un processus de réformes économiques favorables au marché <sup>81</sup>.

## Le Canada prend avantage des décisions du Congrès des États-Unis d'Amérique

Les EUA représentent indéniablement la principale référence conceptuelle pour l'Amérique latine. Ainsi, les actions de solidarité à caractère humanitaire entreprises par le Canada dans la région, particulièrement depuis les années 1970, sont passées inaperçues pour la majorité des Latino-américains, sauf pour un groupe de citoyens victimes des dictatures militaires qui se sont réfugiés au Canada.

Ces circonstances changent en 1990, lorsque le Canada est confronté au fait que les EUA négocieraient un nouvel accord de libre-échange avec le Mexique. Cette initiative ébranle le sentiment de sécurité que le gouvernement et les entreprises canadiennes avaient acquis depuis la signature de leur propre accord commercial (1988) et pousse les autorités canadiennes à demander leur intégration à des négociations trilatérales avec le Mexique (1990), ce qui aura pour effet de modifier les rapports de force qui prédominent alors en Amérique du Nord, où

<sup>80</sup> Sistema Económico Latinoamericano (SELA), « El Papel de Canadá en el Hemisferio », *Sistema Económico Latinoamericano*, Santiago (Chili), 1998.

<sup>81</sup> Glen BAYLEY, « Canadian Diplomacy as Advocacy : The case of Chile and the NAFTA », *Canadian Foreign Policy*, vol. 3, n° 3, 1995, p. 97-112.

la relation bilatérale avec les EUA prévaut sur celle entre le Canada et le Mexique.

[87]

Au-delà du fait que la raison du Canada ait été, et continue d'être, la protection de ses intérêts économiques au sein du marché des EUA, il est important de souligner que le changement d'attitude répond au besoin pressant d'expansion d'une classe commerciale qui, traditionnellement, soutenait une stratégie corporative extravertie. Il ne faut pas oublier que la participation des exportations de biens et de services au PNB canadien est de 40,9 % en 2002, tandis que les importations représentent 36,6 %.

L'ALENA oblige sans aucun doute le Canada à porter attention et à dialoguer d'une manière plus articulée que par le passé, d'abord avec le Mexique, et ensuite avec l'Amérique latine. Pour ce faire, il était indispensable que le Canada cesse d'être un « aimable observateur », tel qu'il se définissait lui-même officiellement, et qu'il assume son multilatéralisme diplomatique sur le terrain politique, comme ce fut le cas lors de son adhésion à l'OEA en 1990.

Indépendamment du fait que la protection et la préservation des privilèges déjà acquis sur le marché des EUA comptent parmi les motifs qui conduisent le Canada à participer aux négociations de l'ALENA, il existe un facteur additionnel qui poussera, tant le gouvernement que les entrepreneurs, à formuler une stratégie commerciale beaucoup plus cohérente et durable avec l'Amérique latine : c'est la résurgence du protectionnisme commercial aux EUA, à travers la sanction des principes défendant un « commerce administré ». Les EUA, malgré leur engagement envers le Canada et le Mexique au sein de l'ALE et de l'ALENA, continuent alors à appliquer des mesures protectionnistes unilatérales. Ces dernières années, les EUA insistent pour que leurs principaux partenaires commerciaux acceptent les règles du « commerce administré », qui ne sont autre chose que l'imposition d'une [88] forme de quotas. Cette pratique est devenue la « norme » dans presque tous les secteurs économiques où le Canada et le Mexique ont un avantage compétitif ou une plus grande efficacité, et elle a été

au cœur de la dispute commerciale entre le Mexique et les EUA autour de la fructose des EUA et de la canne à sucre mexicaine <sup>82</sup> (1999-2002).

Le Canada a pris avantage de l'effet provoqué par le refus du Congrès d'accorder le « *fast track* » pour étendre ses rapports commerciaux en Amérique latine en utilisant l'environnement économique généré par l'ouverture commerciale et les politiques d'ajustement structurel imposées par le « Consensus de Washington ». Cependant, même après l'octroi du Mandat pour la promotion des échanges (TPA), en août 2002, le gouvernement canadien persiste à consolider sa présence en Amérique latine et dans les Caraïbes, comme le démontre le rôle qu'il joue dans les négociations entourant la ZLEA.

## Le positionnement du Canada au Mexique et en Amérique latine

Après avoir mentionné certaines conditions ayant facilité la présence de la diplomatie commerciale canadienne en Amérique latine, il serait pertinent d'examiner la signification qu'a eue sa stratégie multilatérale, en relation avec le leadership des EUA dans la région.

[89]

Le fait que le Canada réaffirme sa vision multilatérale dans sa diplomatie commerciale suscite certaines réflexions intéressantes :

- \* La présence canadienne en Amérique latine fait partie d'une stratégie commerciale unilatérale, laquelle ne correspond pas à une action organisée avec les EUA et encore moins avec le Mexique. Il va de soi qu'aucun pays ne doit imposer sa stratégie

<sup>82</sup> Selon Hermann Von Bertrab, durant les négociations de l'ALÉNA, les EUA ont décidé que le Mexique pourrait exporter du sucre seulement après avoir démontré qu'il avait couvert son surplus net, c'est-à-dire qu'il y avait un surplus après avoir couvert la demande nationale. Cette mesure a été instaurée pour empêcher que le Mexique n'importe du sucre à bas prix d'autres marchés, tels que Cuba, pour exporter le sien aux EUA. Voir Hermann VON BERTRAB, *El descubrimiento de America*, Mexico, FCE, 1996.

commerciale aux autres, mais dans ce cas particulier il est question d'un pays qui évite traditionnellement de s'immiscer dans les espaces commerciaux sous leadership des EUA. Manifestement, cette position a changé, sans doute en raison des liens commerciaux plus étroits que le Canada entretient avec les EUA dans le cadre de l'ALENA.

- \* L'initiative canadienne, en plus d'être unilatérale, a capitalisé ouvertement sur les difficultés créées par le refus de l'adoption de la voie rapide (*fast track*) qui ont prévalu durant une longue période. Le Canada prend également avantage de l'appui que lui donne son appartenance au bloc commercial de l'Amérique du Nord.
- \* Indéniablement, la bonne réception que la majorité des pays d'Amérique latine accordent à Équipe Canada — qui a comme objectif la promotion de l'investissement et du commerce canadiens dans certains pays d'Amérique latine et sous d'autres latitudes — s'explique par l'appartenance du Canada à l'ALENA.
- \* L'unilatéralisme canadien existe « par défaut » et ce, de différentes façons. Initialement, le Canada a essayé de renforcer ses liens commerciaux avec l'Amérique latine dans une perspective strictement multilatérale, ce qui s'est traduit par une préférence pour les contacts avec d'autres blocs [90] commerciaux plutôt qu'avec des pays spécifiques. Ce fut le cas avec le MERCOSUR, le Pacte andin, le Marché commun centre-américain et le CARICOM. De ces initiatives il a résulté la signature d'Ententes de coopération en matière de commerce et d'investissement (ECCI) avec le MERCOSUR en 1998 et avec la Communauté andine en 1999. De plus, le Canada a signé un Protocole d'entente sur le commerce et l'investissement avec les gouvernements de l'Amérique centrale (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua) en 1998. Le Canada a également amorcé des négociations en vue d'établir un Accord de libre-échange avec El Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua (2001-2003), ainsi qu'un accord de double taxation avec le Brésil, la Guyana et le Mexique. Enfin, il ne faut pas oublier l'initiative de plus grande portée : l'Accord de libre-

échange entre le Canada et le Chili (ALECC) signé en 1997<sup>83</sup>. Au milieu de l'année 2002, l'Accord de libre-échange Canada-Costa Rica (ALECCR) est ratifié, auquel viennent s'ajouter deux accords parallèles de coopération sur l'environnement et le travail. Un accord similaire est aussi négocié avec la République dominicaine (2002-2003), avec la Communauté andine (2002-2003) et avec le CARICOM (2001-2003). Il va sans dire que, parallèlement à toutes ces négociations commerciales et d'investissement, il faut ajouter la participation active du Canada aux négociations de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA).

[91]

Le Canada aurait préféré que ses relations avec l'Amérique latine, en matière d'investissement, soient encadrées par une formule semblable à celle proposée par l'AMI. Cependant, le rejet de cet accord lors de la réunion de l'OCDE à Paris en 1998, l'a conduit à ratifier a posteriori un nombre élevé d'Accords de promotion et de protection des investissements étrangers (APIE), d'abord avec l'Uruguay, l'Argentine, Cuba et le Mexique, puis avec d'autres pays et d'autres blocs commerciaux régionaux comme ceux mentionnés plus haut.

Dans la même optique, depuis l'échec de l'AMI, le Canada insiste de plus en plus sur la réouverture du chapitre 11 de l'ALÉNA afin de renégocier les dispositions concernant les investissements. Le Canada, par sa proposition, tente d'implanter avec une plus grande transparence le « droit » des entreprises d'exiger une compensation de la part des gouvernements en cas de changements législatifs ou réglementaires, dans les domaines de l'environnement ou de la santé, lesquels affecteraient les profits de ces entreprises. Au cours de l'année 2001, le gouvernement du Canada a intensifié ses pressions sur ce sujet, qui devient un enjeu important compte tenu de l'augmentation de plaintes portées contre le Canada et le Mexique en vertu du chapitre n. L'insistance du Canada doit être comprise comme étant une initiative de renégociation qui vise à imposer plus de rigueur dans l'interprétation

<sup>83</sup> Renseignements obtenus sur le site Internet du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI).

de ce chapitre de la part des autorités et des juges, puisque jusqu'à maintenant, il y a une certaine tendance à interpréter de façon floue le contenu du chapitre 11. Cette tendance ouvre un espace propice à ce que certaines compagnies sans scrupule profitent de l'ambiguïté du texte.

Les négociations entourant les accords entre le Canada et certains pays d'Amérique latine ne sont pas [92] exemptes de difficultés. L'accord avec le MERCOSUR est négocié sur fond d'une amère dispute entre le gouvernement du Brésil et l'entreprise canadienne Bombardier ; ce qui montre que des divergences existent entre certaines corporations canadiennes et des gouvernements de pays hôtes <sup>84</sup>.

Deux principaux facteurs expliquent les faits exposés plus haut. D'une part, il est bien connu que la diplomatie commerciale canadienne promeut principalement les intérêts du secteur privé et qu'une partie des fonctions du gouvernement consiste à faciliter les activités de ce dernier. Le secteur entrepreneurial représente le noyau central du commerce canadien et, en ce sens, le gouvernement est considéré comme un promoteur commercial et il est perçu de cette façon par les contribuables canadiens. D'autre part, les investisseurs et les entrepreneurs canadiens considèrent, de façon erronée, que la signature d'un accord ou d'un traité commercial leur concède le monopole du marché et de la production dans un pays déterminé <sup>85</sup>. Ce qui est le cas lors de l'appel d'offres lancé par le gouvernement mexicain pour la construction de wagons de métro pour les villes de Guadalajara et Monterrey. Cet appel d'offres favorise une entreprise espagnole au détriment de l'entreprise Bombardier-Concarril établie dans la ville de Sahagun, Hidalgo. Une affaire semblable provoque une dispute autour de Airbus entre le gouvernement du Brésil et la compagnie Bombardier les conduisant [93] alors à tenir des discussions sans fin au sein de l'OMC.

<sup>84</sup> Depuis 1998, l'OMC, par l'intermédiaire de l'Organe de règlements des différends (ORD), a conclu à cinq reprises que PROEX, le programme brésilien de subventions aux exportations qui réduit les coûts de financement pour les exportateurs brésiliens, constitue une subvention illégale dans le cas des avions de transport régional.

<sup>85</sup> MAECI, *Ouverture sur le Monde. Priorités du Canada en matière d'accès aux marchés internationaux*, Canada, 2002, p. 56.

Indépendamment du poids de ces accords commerciaux, il est important de mentionner que les pays d'Amérique latine continuent de faire prévaloir les relations commerciales entre eux d'abord, et ensuite avec les EUA et l'Union européenne (UE). Même si les échanges commerciaux avec le Canada se sont renforcés, ils demeurent limités, comme c'est le cas avec *l'Asociación Latinoamericana de Integración* (Association latino-américaine d'intégration, ALADI). Cependant, les statistiques démontrent que le commerce enregistré entre le Mexique et le Canada est à l'origine de l'apparente croissance des échanges au sein de l'ALADI <sup>86</sup>.

## Le Mexique et le Canada : concurrents ou partenaires stratégiques ?

Dans la politique économique internationale du Canada, le Mexique occupe, sans aucun doute, une place centrale. Historiquement, la relation avec ce pays est plus intense qu'avec le reste de l'Amérique latine et elle s'est indiscutablement renforcée depuis la signature de l'ALÉNA. Cependant, au cours des dernières années, comme nous l'avons déjà mentionné, le Canada met en place une stratégie de diversification commerciale qui englobe la majorité des pays latino-américains et des Caraïbes. À notre avis, l'accroissement de ces relations commerciales affecte l'importance relative de sa relation avec le Mexique. Ainsi, des pays comme le Chili, le Brésil, Singapour et Hong Kong accaparent une plus grande part de l'investissement direct étranger (IDE) du Canada, sans parler, [94] bien entendu, de la part absorbée par les EUA et par l'UE.

Toutefois, ce qui a été mentionné précédemment doit être nuancé puisqu'il existe des facteurs politiques qui poussent au raffermissement des relations entre le Canada et le Mexique. D'une part, les attentats terroristes commis dans les villes de New York et de Washington en septembre 2001 ont changé radicalement la relation politique et économique des trois pays de l'Amérique du Nord. Ces événements les

<sup>86</sup> Manuel VAILLANT, *Estudio de las Relaciones Comerciales ALADI- Canadá*, ALADI, 1998.

ont amenés à discuter, pour la première fois, de la sécurité de leurs frontières et à introduire de nouveaux concepts tels que celui de « périmètre de sécurité » de l'Amérique du Nord et de « frontière intelligente » entre le Canada et les EUA <sup>87</sup>.

Par ailleurs, la gravité de la crise économique vécue en Argentine est un facteur qui paraît ralentir la poussée canadienne vers les pays latino-américains ne faisant pas partie de l'ALENA. Cette crise a bouleversé de façon spectaculaire les intérêts économiques et financiers des pays comme l'Espagne et le Canada. En outre, le triomphe d'Ignacio Lula da Silva au Brésil pourrait aussi influencer, dans une certaine mesure, la vague d'investissements canadiens dans ce pays ; traditionnellement très conservateurs, les investisseurs canadiens sont généralement peu enclins à prendre des risques dans les pays en développement.

Ainsi, bien que le projet de la ZLEA ait donné l'impression durant un court moment d'être une option plus prudente pour unifier les pays de l'ALENA avec le reste de l'Amérique latine et des Caraïbes, il semble que l'idée d'une force commerciale et politique en Amérique du Nord soit réapparue. L'information [95] économique publiée régulièrement peut faire pencher la balance entre des positions favorables ou défavorables concernant les impacts qu'a eus l'ALENA dans les trois pays. Un aspect qui demeure très évident au fil des années est qu'au sein de ce traité, la relation entre les trois pays continue de se faire selon un moule de comportement bilatéral, le Mexique et le Canada donnant la priorité à leur relation avec les EUA. Ce phénomène, en plus d'augmenter leur dépendance économique vis-à-vis du marché des EUA, entrave la diversification commerciale avec d'autres pays. Même si le Mexique et le Canada multiplient les accords commerciaux et d'investissements avec le reste du monde, les statistiques démontrent que la plus grande part de leur commerce continue d'être orienté vers le marché des EUA.

Devant une telle réalité, il y a une opinion répandue au Mexique qui insiste sur le fait qu'au lieu d'opter pour une plus grande diversification économique, le Canada et le Mexique devraient continuer de travailler

<sup>87</sup> Teresa GUTIERREZ-HACES, « Los Procesos de Integración Económica en México y Canadá ». *Editorial Instituto de Investigaciones Económicas y Miguel Ángel Porrúa Editor*, Mexico. 2002.

à la création de règles claires qui leur permettraient d'assouplir et d'optimiser leur relation avec les EUA. Pour y parvenir, l'ALÉNA ne suffit pas et le gouvernement mexicain a adopté une position des plus favorables à la création d'un marché commun de l'Amérique du Nord ou, à tout le moins, à la création d'une communauté du secteur de l'énergie, par l'intermédiaire de la « chancellerie » mexicaine (2002). Paradoxalement, le gouvernement canadien se montre réticent à de telles propositions. À plusieurs reprises, il a affirmé ne pas avoir intérêt à négocier avec le Mexique et les EUA un accord d'intégration énergétique qui implique la réduction des prix des produits canadiens du pétrole, du gaz naturel et de l'électricité. Le refus canadien comporte des éléments d'explication intéressants : *premièrement*, au sein de [96] l'ALE, le chapitre sur l'énergie a eu un effet très négatif sur le gouvernement conservateur du premier ministre Brian Mulroney ; *deuxièmement*, cette initiative provient, à l'origine, du président George Bush, père, et du lobby des entrepreneurs texans liés au commerce du pétrole. Le fait que, pour une seconde fois, un président de la famille Bush réactive la proposition, provoque la méfiance dans les milieux officiels canadiens, puisque si le Canada accepte le projet, il se verrait forcé d'ouvrir la réserve naturelle de l'Arctique à l'exploitation pétrolière des EUA. Finalement, la guerre en Irak, qui affecte évidemment le marché international du pétrole, est un autre facteur qui a eu un impact certain sur ce refus.

Toutefois, ces réticences ont été en partie levées récemment. Un premier facteur jouant en faveur du changement de la position canadienne est la constatation que la relation bilatérale entre le Mexique et les EUA a connu un changement qualitatif qui a réduit la marge de manœuvre du Canada et créé un malaise au cours des premiers 10 mois du gouvernement de Vincente Fox. Toutefois, les événements survenus le 11 septembre 2001 donnent la possibilité au Canada de rétablir sa relation privilégiée avec les EUA. La vitesse avec laquelle le gouvernement canadien a réagi pour appuyer le président des EUA, comparativement à celle du Mexique, lui permet de se repositionner à l'intérieur du nouvel espace de discussion. De même, la proposition d'une plus grande coopération frontalière et la participation active des soldats canadiens dans l'offensive contre l'Afghanistan ont favorisé ce repositionnement et ce retour du dialogue.

Par ailleurs, les entrepreneurs canadiens ont clairement fait savoir à leur gouvernement que ses intérêts commerciaux pourraient subir un préjudice suite à un refus de contribuer à la création d'un [97] marché commun de l'énergie. Finalement, peu après le Sommet des Amériques, tenu à Québec en avril 2001, le premier ministre Jean Chrétien a donné son assentiment à la création trilatérale d'un institut nord-américain de l'énergie qui aiderait à l'élaboration de plans pour la construction de gazoducs et de connexions électriques entre les trois pays.

Le changement de position du gouvernement canadien obéit également au fait que ni le gouvernement ni les entrepreneurs canadiens n'étaient disposés à perdre l'occasion de vendre des technologies de pointe au secteur énergétique mexicain et, du même coup, de pouvoir contrôler techniquement le processus d'ingénierie et de commercialisation, non seulement en Amérique du Nord, mais aussi en Amérique centrale grâce au Plan Puebla-Panama (PPP), lancé par le président Vicente Fox au début de son mandat. La concrétisation du projet énergétique trilatéral amènerait évidemment les EUA à essayer d'y introduire des clauses sur la sécurité d'approvisionnement qui sont déjà présentes dans l'ALE. Il a été impossible d'imposer ces clauses au Mexique dans l'ALENA et de donner suite aux réclamations des investisseurs privés de pénétrer le secteur énergétique mexicain, lequel est protégé par la Constitution jusqu'à maintenant.

Le secteur énergétique mexicain n'est pas le seul à avoir attiré l'intérêt du Canada. Depuis 1999, il existe un accord en matière de télécommunications entre le Mexique et le Canada concernant la prestation de services par satellite. Les objectifs dudit protocole étaient d'établir des critères techniques et des conditions d'utilisation des satellites et des stations terrestres des deux pays, depuis et sur leurs territoires. À ce jour, grâce à cet accord, plus de 2400 municipalités et 14 000 villages de la République mexicaine ont accès aux communications téléphoniques.

[98]

Dix ans après l'entrée en vigueur de l'ALENA, le commerce extérieur entre le Mexique et le Canada a augmenté de façon accélérée. De même, parmi les pays affichant le plus d'investissements au Mexique, la sixième place revient au Canada, selon une étude élaborée par le *Centro de Estudios Económicos del Sector Priuado* (Centre

d'études économiques du secteur privé, CEESP). Cependant, la plus grande part de l'investissement canadien continue de se faire aux EUA.

## Bilan de la présence canadienne au Mexique et en Amérique latine

Au fil des ans, la stratégie économique internationale du Canada a dû concilier cinq aspects centraux :

- \* Maintenir une politique multilatérale qui lui permet d'agir internationalement dans un espace économique qui lui est propre et d'éviter autant que possible les conflits avec les EUA ;
- \* Répondre aux demandes des provinces qui veulent occuper un espace spécifique dans la politique internationale du Canada ;
- \* Construire sa propre stratégie économique, à l'intérieur et face à des blocs commerciaux régionaux, tels que l'UE et le MERCOSUR ;
- \* Tenir compte des intérêts commerciaux non seulement des grandes corporations, mais aussi de la petite et de la moyenne entreprise ;
- \* Promouvoir les principes éthiques qui gouvernent la politique étrangère à travers la doctrine de sécurité humaine <sup>88</sup>.

[99]

Tous ces aspects ont eu des conséquences importantes dans la relation que le Canada a établie avec le Mexique et le reste des pays latino-américains depuis les années 1980. Dans la pratique, allier des aspects comme ceux mentionnés plus haut présente des difficultés

<sup>88</sup> Il s'agit d'une doctrine lancée par les Nations Unies en 1993 qui promeut des valeurs universelles comme la démocratie, le respect des droits humains, la recherche du bien-être économique pour la majorité, la protection de l'environnement et le développement durable, parmi d'autres.

structurelles, étant donné qu'il s'agit de concilier des intérêts et des exigences de nature très diverses, ce qui, dans les faits, n'a pas toujours été accompli.

Quant à la communauté d'affaires latino-américaine, elle est consciente qu'il existe une certaine tendance du côté canadien à transférer les disputes avec les provinces, qui ont historiquement affecté le Canada, sur la scène commerciale internationale. Il arrive souvent que la place accordée aux provinces dans la politique commerciale au Canada ne coïncide pas avec le point de vue des entreprises et des gouvernements latino-américains, lesquels, généralement, pratiquent une politique plus centralisatrice que fédéraliste. Récemment cependant, le gouvernement du Canada a signé une entente avec le Mexique concernant des thématiques fédérales, la première de ce type signée par le président Fox (2003).

Des cinq aspects mentionnés ci-dessus, la politique « provinciale internationale » ainsi que le métissage des principes promus par la sécurité humaine et les intérêts commerciaux du Canada, constituent sans aucun doute les éléments qui ont été les moins compris et les moins acceptés par les pays latino-américains. Les différences entre la stratégie commerciale du gouvernement fédéral et celles des provinces canadiennes paraissent étranges pour des pays où la « capitale » négocie au nom de tous les intérêts territoriaux rassemblés, et où une économie mixte, comme c'est le cas au Mexique, sépare les intérêts économiques du secteur privé de ceux du [100] gouvernement. Cette divergence s'est avérée un motif de désaccords et de frictions avec des pays comme le Mexique qui, structurellement, ont eu beaucoup plus de difficultés à créer un espace pour les entités fédérées au niveau international. De la même manière, plusieurs fonctionnaires du gouvernement mexicain ont considéré, bien que non officiellement, que les exigences provinciales du Canada pouvaient avoir une mauvaise influence sur les gouvernements étatiques au Mexique.

Il demeure que le Canada connaît mieux la réalité latino-américaine qu'il y a 20 ans. Sa présence commerciale dans la région a donné des résultats et il se retrouve aujourd'hui dans de meilleures conditions pour élaborer une stratégie économique spécifique pour l'Amérique latine. La tenue du Sommet des Amériques à Québec en 2001 lui a, sans aucun doute, permis de créer des liens d'un niveau élevé avec les chefs d'État et de gouvernement de ce continent et de transmettre un message clair

sur le type de principes et de valeurs qui doivent servir de base institutionnelle à la ZLEA.

Les défis auxquels fait face la relation du Canada avec le Mexique ainsi qu'avec le reste de l'Amérique latine sont nombreux et divers et ils devront, d'une certaine façon, être hiérarchisés à la lumière des nouvelles contraintes économiques et politiques apparues récemment. Il y a fort à parier que la relation avec le Mexique continuera d'être de première importance grâce à l'ALÉNA, même s'il demeure difficile d'affirmer que le Mexique va continuer à être le principal partenaire commercial du Canada en Amérique latine, surtout si l'on se fie aux données récentes qui démontrent l'avancée du Chili, du Brésil, du Venezuela et même de la Colombie, dans leurs relations commerciales avec le Canada.

[101]

Jusqu'à tout récemment, le Mexique représentait pour le Canada un pays avec d'énormes perspectives économiques où une main-d'œuvre bon marché ainsi qu'une situation syndicale plus flexible et moins restrictive que la sienne constituaient une attraction importante. Néanmoins, trois faits ont indéniablement freiné l'élan du commerce et de l'investissement entre les deux pays : 1) l'entrée de la Chine dans l'OMC ; 2) les changements inhérents au régime des MAQUILADORAS dans l'ALÉNA ; et 3) l'impasse dans laquelle se trouve la libéralisation du secteur énergétique au Mexique. Ces trois faits ont influencé les changements observés au niveau du commerce <sup>89</sup>.

Au milieu de l'année 2002, la fermeture d'un nombre considérable de maquiladoras au Mexique a été accompagnée par la publication d'informations multiples et variées sur la destination géographique de relocalisation de ces maquiladoras. Cette relocalisation s'effectue principalement en direction de la Chine. Qui plus est, ce pays affecte la relation commerciale entre le Mexique et le Canada. Selon Statistique Canada, les exportations de la Chine vers le Canada représentaient 4,6 % des exportations totales en 2002, tandis que celles provenant du Mexique étaient de l'ordre de 3,6 %. De leur côté, les exportations canadiennes vers la Chine ont représenté 1 %, alors que celles destinées au Mexique ont été de 0,6 %. Cela démontre clairement que le

<sup>89</sup> MAECI, *op. cit.*, p. 49-50.

dynamisme des exportations chinoises, en plus d'avancer à grande vitesse, a délogé le Mexique comme quatrième pays exportateur en direction du marché canadien <sup>90</sup>.

[102]

Le secteur primaire au Mexique offre au Canada un terrain propice à l'investissement, en particulier, pour ce qui a trait à la vente de services et de technologies. Cependant, les obstacles légaux à l'exploitation du pétrole et à la production d'énergie électrique découragent les entrepreneurs canadiens reconnus internationalement pour leur compétence dans ces secteurs d'activité. Peut-être est-ce là une explication supplémentaire au fait que l'investissement direct étranger canadien au Mexique est moins important, en valeur absolue, que celui qui va vers le Brésil et le Chili. Reste cependant que le Mexique se trouve en tête des pays latino-américains au plan des relations commerciales. Par ailleurs, il est intéressant de souligner que, malgré l'importance du commerce extérieur canadien en Amérique latine, dans la majorité des cas, incluant celui du Mexique, le Canada se retrouve déficitaire.

Politiquement, le Canada fait face à certaines difficultés pour s'adapter au projet que promeut le président Vicente Fox. Le projet d'un marché commun de l'Amérique du Nord récemment proposé <sup>91</sup> est une source de préoccupations pour le gouvernement canadien qui résiste à l'idée de la création d'institutions supranationales qui iraient dans cette direction. De plus, la stagnation évidente du processus de libéralisation du secteur électrique et du pétrole au Mexique provoque un scepticisme de la part du gouvernement du Canada qui préfère l'ouverture à l'investissement dans ces secteurs avant de discuter de la pertinence d'un marché commun énergétique. Il est indéniable que, dans une certaine mesure, le conflit en Irak concentre de nouveau la relation des trois pays autour de la problématique de la guerre, dans [103] laquelle tant le Mexique que le Canada ont adopté une attitude de

<sup>90</sup> Pour l'année 2002, les EUA ont occupé la première place comme destinataire des exportations canadiennes avec 87,29 % du total. La deuxième place était occupée par le Japon, avec 2,12 %, suivi du Royaume-Uni avec 1,12 % (Statistique Canada, 2002).

<sup>91</sup> *The Globe and Mail*, Ottawa, 4 mars 2002 ; et *Reforma*, Mexico, 24 février 2002.

relative indépendance face aux EUA. Il aura fallu plusieurs années au Mexique et au Canada pour construire un agenda bilatéral de politique économique qui est passé, dans une certaine mesure, au second plan vis-à-vis des pressions en faveur d'un agenda de sécurité hémisphérique. Dans ce contexte, le Canada devra revitaliser tous les éléments de son multilatéralisme, comme ce fut le cas lors du conflit du canal de Suez ou de la Crise des missiles à Cuba dans les années 1970.

\* \* \*

Durant les négociations entourant l'ALÉNA, l'un des écueils les plus importants qu'a dû affronter le gouvernement mexicain a trait aux accusations concernant le manque de démocratie au Mexique. Dans une large mesure, l'approbation de l'ALÉNA par le Congrès des EUA était conditionnelle à ce que le président Salinas de Gortari (1988-1994) fasse la preuve que la pratique démocratique et le respect des droits humains seraient appliqués au Mexique. Cette exigence a été très superficiellement remplie au cours de cette période. Ce fut durant le mandat du président Ernesto Zedillo (1994-2000) que les pressions sur ce sujet sont devenues plus tranchantes en raison de l'aggravation du conflit au Chiapas, de la persistance des fraudes électorales dans les élections et de la permanence du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) comme parti dominant au pays. La relation politique entre le Mexique et le Canada a connu des moments de refroidissement relatif durant cette période, au point où, au cours d'une visite du premier ministre du Canada, Jean Chrétien (1993-2003), le dirigeant mexicain a jugé bon de lui rappeler qu'il serait préférable que le gouvernement canadien envoie plus [104] de financement à l'aide au développement, au lieu d'encourager la participation des ONG. Malgré tout, les contacts augmentent entre les gens d'affaires, les diverses instances gouvernementales, les organisations civiles et les syndicats, et créent un important réseau de contacts binationaux pour lesquels la « paradiplomatie » a une importance considérable.

La relation politique, sous la présidence de Vicente Fox (2000-2006), a changé considérablement d'aspect compte tenu du rapprochement des relations avec le président Bush, mais surtout parce que le gouvernement mexicain cherche à mettre en place une stratégie diplomatique plus active que par le passé. Ces deux aspects suscitent

des inquiétudes au Canada, peu réceptif encore pour le moment aux propositions de créer un fonds de développement social en Amérique du Nord, un groupe parlementaire et une cour permanente, ce qui, à l'évidence, consoliderait la tendance à une « institutionnalisation » supranationale. Le gouvernement du Canada a réagi en grande partie parce que ces propositions conduiraient à un processus « d'intégration en profondeur » qui mettrait en péril l'autonomie du Canada face aux EUA. Dans une large mesure, le processus de consultation entrepris par le Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international mis en place au Canada, au Mexique et aux EUA en 2002, représente la réponse la plus articulée que le gouvernement canadien ait formulée quant à l'avenir des relations avec ses partenaires d'Amérique du Nord <sup>92</sup>.

De surcroît, il est indéniable que les gouvernements des trois pays sont plus interdépendants que [105] jamais, compte tenu, principalement, des changements géopolitiques provoqués par les attaques terroristes aux EUA (2001) et de la guerre en Afghanistan et en Irak (2002 et 2003). En ce sens, ni le Canada, ni le Mexique ne peuvent actuellement fonctionner sans prendre en considération la situation et l'opinion de leurs partenaires. L'établissement d'une stratégie antiterroriste aux frontières des EUA sous les appellations de « périmètre de sécurité » et de « frontière intelligente » reflète largement l'homogénéisation de la politique des EUA face à ses partenaires, voire l'absorption de ces pays dans l'espace vital des EUA.

La relation entre le Mexique et le Canada s'est institutionnalisée peu à peu, et elle repose sur un plan stratégique d'action, un agenda politique, social et économique qui, tout récemment, s'est élargi aux questions de sécurité frontalière. Des réunions ministérielles se tiennent annuellement et le rôle de conseiller que jouent diverses instances du gouvernement du Canada face au Mexique devient chaque jour plus évident. Dans une certaine mesure, le processus « d'intégration en profondeur » entre les trois pays avance silencieusement à cause de contraintes étrangères à l'ALÉNA. La lutte contre le terrorisme entreprise par les EUA a conduit à l'établissement d'une

<sup>92</sup> *Partenaires en Amérique du Nord : promouvoir les relations du Canada avec les États-Unis et le Mexique*, Troisième rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international, Canada, 2002.

institutionnalisation irréversiblement reliée aux frontières du Mexique et du Canada. Paradoxalement, l'ALÉNA a été clairement limité aux aspects commerciaux, à partir desquels un nouveau schéma de régulation est né qui a tendance à limiter les champs d'action de l'ALÉNA. Dans ces conditions, le défi du Mexique et du Canada consisterait à créer de nouveaux espaces de dialogue et d'action commune qui contre-balanceraient la capitalisation que les EUA ont faite, jusqu'à maintenant, des relations entre les trois partenaires en Amérique du Nord.

[106]

[107]

**Première partie**  
**Vers de nouvelles formes d'intégration ?**

**4**

---

“La dure réalité de  
la gouvernance continentale  
en Amérique du Nord.”

*Stephen CLARKSON, Sarah DAVIDSON LADLY,  
Megan MERWART et Carlton THORNE* <sup>93</sup>

[Retour à la table des matières](#)

Pour des visiteurs européens — dont l'espace économique a été intégré par l'entremise d'institutions supranationales très élaborées, de collaborations intergouvernementales complexes, ainsi que de négociations transnationales très sophistiquées — l'Amérique du Nord doit paraître bien étrange et même archaïque. Car, dans la région septentrionale de l'hémisphère occidental, où certains se vantent d'appartenir à la zone de libre-échange la plus vaste créée par l'ALÉNA, l'espace économique est en voie d'intégration, mais il s'agit d'une intégration placée sous la houlette d'un trio d'États réticents à l'idée de mettre en place quelque nouvelle autorité politique que ce soit.

<sup>93</sup> Grâce à l'appui financier du Conseil de recherches dans les Sciences sociales et humaines, ce chapitre se base sur des entrevues exécutées à Mexico et à Washington en février et en avril 2002.

Afin de mieux comprendre cette anomalie, nous examinerons le système nord-américain créé par l'ALÉNA comme s'il s'agissait d'un gouvernement traditionnel, de la même manière qu'on étudierait le cas de l'Union européenne (UE) en partant des éléments suivants, à savoir : 1) une *constitution*, qui définit [108] les normes du système et qui établit les institutions que l'on retrouve dans les traités qui ont été signés au cours du précédent demi-siècle ; 2) un *pouvoir exécutif*, assumé en partie par la Commission européenne, en partie par le Conseil des ministres, dont le siège est à Bruxelles, qui applique les politiques et qui prend les décisions ; 3) un *pouvoir législatif* électif, le Parlement européen, dont le siège est à Bruxelles et à Strasbourg, qui assume la responsabilité de représenter les citoyens des États membres dans le processus politique ; 4) un *pouvoir judiciaire*, la Cour de justice européenne, dont le siège est également à Strasbourg, qui arbitre et résout les conflits entre les parties en interprétant les normes de la constitution ; et 5) une *bureaucratie*, logée à Bruxelles, qui est constituée d'un réseau complexe de comités et de conseils d'administration qui permet au système de fonctionner.

Parler d'un *gouvernement* européen en ces termes ne devrait pas nous conduire à ignorer l'importance de la *gouvernance* qui opère à la marge du système politique constitué, là où les gouvernements infranationaux, les administrations privées et publiques, les organisations de la société civile et les acteurs économiques interviennent dans la définition des politiques publiques, créent leurs propres normes et exercent leur pouvoir à l'intérieur des sous-systèmes sociaux. Cependant, pour les fins de la présente analyse, nous avons voulu mettre en lumière à quel point la dimension politique de l'intégration continentale souffrait d'une carence d'institutionnalisation formelle en Amérique du Nord, quitte à laisser de côté le rôle joué à cet égard par des entités relevant des paramètres de la gouvernance.

En étudiant le gouvernement de l'Amérique du Nord à partir des cinq rubriques énumérées ci-dessus, nous voudrions établir dans quelle mesure l'Amérique [109] du Nord a pu connaître une transformation fondamentale au niveau de la réorganisation de l'autorité politique semblable à celle de l'UE où le pouvoir s'est déplacé depuis le niveau national vers le niveau supranational. Puisque ces deux espaces continentaux sont de dimensions économique et démographique semblables et puisque leurs cultures dominantes appartiennent au

même rameau judéo-chrétien, la comparaison mérite de retenir l'attention<sup>94</sup>. Cependant, il ne faudrait pas ignorer le fait que des différences importantes peuvent compliquer les choses. Sur le plan ethnique, l'Amérique du Nord abrite une population indigène dont l'influence politique varie considérablement d'un pays à l'autre : si cette influence est très importante au Mexique, elle est moyenne au Canada et quasi insignifiante aux États-Unis d'Amérique (EUA). Par ailleurs, au niveau du développement, il faut tenir compte de la forte asymétrie qui prévaut, aussi bien en termes de richesse qu'en termes de progrès technologique, entre le Canada et les EUA d'une part, le Mexique, d'autre part. Enfin, il faut aussi composer avec la réalité d'une suprématie des EUA, un contraste qui n'a pas sa pareille comparé à la relative homogénéité qui prévaut entre les 15 membres de l'UE qui sont, pour leur part, beaucoup plus hétérogènes au niveau linguistique et culturel que ne le sont les trois partenaires nord-américains.

## La constitution

Si la constitution d'un ordre politique est un document qui crée des institutions et établit les normes de base qui le régissent, alors l'Amérique du Nord est régie par un casse-tête d'instances transnationales [110] ayant chacune leur « mini-constitution ». Ainsi, le Traité des eaux limitrophes de 1908 établit une Commission internationale conjointe qui a la responsabilité de gérer les cinq Grands Lacs que traverse la frontière canado-américaine. Plusieurs de ces accords spécialisés constitutionnalisent un certain nombre d'enjeux bilatéraux de part et d'autre des deux frontières, entre les EUA et le Mexique, entre les EUA et le Canada. Soixante ans de coopération au niveau de la défense entre ces deux derniers a donné naissance à une structure complexe d'obligations de défense réciproques qui inclut maintenant plus de 80 accords de défense comme le NORAD (*North*

<sup>94</sup> Voir Stephen CLARKSON, « Fearful Asymmetries : The Challenge of Analysing Continental Systems in a Globalizing World », *Canadian-American Public Policy*, n° 35, septembre 1998.

*American Air Defence Command*), 250 mémorandums de concordance et 145 forums de discussion bilatérale sur la défense <sup>95</sup>.

Or, de toutes ces ententes et autres accords noués deux à deux, l'ALENA est le premier accord d'envergure trinationale. Quand on le compare au cadre normatif complexe élaboré au sein de l'UE, l'ALENA comporte très peu de normes — hormis le principe du traitement national qui y occupe une place de première importance — qui ont un effet juridique déterminant, grâce auquel elles prévalent sur celles qui sont adoptées par les législatures des États membres. En revanche, l'ALENA renferme environ mille pages de règles qui, soit imposent soit interdisent aux pouvoirs législatifs et autres agences de régulation d'agir de telle ou telle façon dans des domaines très précis, en particulier dans les télécommunications, l'agriculture, les marchés publics et l'énergie.

Outre ces normes et règlements, la constitution que l'ALENA instaure en Amérique du Nord ignore toute [111] création de pouvoir législatif, établit un pouvoir exécutif extrêmement faible, crée des mécanismes de règlements de différends inégaux et prévoit la mise sur pied d'une bureaucratie démesurée et inefficace. Nous allons maintenant reprendre ces éléments un à un.

## Le pouvoir législatif

La constitution ne saurait être la source unique des normes adoptées sous un régime politique donné, car aucun document n'est en mesure de prévoir les adaptations et autres innovations normatives que les nouvelles circonstances sont susceptibles d'exiger. Dans les sociétés libérales démocratiques, c'est le pouvoir législatif qui est, par excellence, l'organisme public habilité à adopter les normes. Au niveau international, des parlementaires peuvent en tout temps s'assembler pour échanger des idées et débattre dans des forums

<sup>95</sup> Voir le rapport du Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, « Partners in North America : Advancing Canada's Relations with the United States and Mexico », Ottawa, Chambre des Communes, décembre 2002, p. 100

interparlementaires, mais ils ne disposent pas de la compétence législative. Contrairement à l'OMC, où les négociations en cours durant le cycle de Doha, serviront à établir de nouvelles règles de commerce au niveau mondial, l'ALENA ne dispose d'aucune instance par l'entremise de laquelle les normes et règlements actuellement en vigueur pourraient être adaptés aux changements de circonstances.

Dans l'hémisphère occidental, l'ALENA n'a joué aucun rôle dans l'émergence des nouvelles normes commerciales. À titre d'exemple, on peut citer la règle selon laquelle à partir du moment où le tarif sur un produit tombe à zéro, le commerce transfrontière dudit produit ne peut plus être assujéti à des mesures antidumping ou à des droits compensateurs. Cette règle est issue des négociations bilatérales entre le Canada et le Chili. L'exemple est révélateur, car il met en évidence l'incapacité normative de l'ALENA à [112] s'adapter à des circonstances extérieures changeantes, avec le résultat que l'élaboration de nouvelles règles applicables à l'échelle du continent échoit à d'autres tables de négociation, en l'occurrence, aux comités qui négocient l'accord devant créer la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). Ces règles, à leur tour, auront préséance sur celles de l'ALENA, parce que l'ALENA n'aura pas été en mesure d'en formuler de nouvelles, ni d'exporter les siennes propres.

## Le pouvoir exécutif

Il existe, en Amérique du Nord, des embryons d'exécutifs. La Commission conjointe internationale (CCI), par exemple, est une entité supranationale composée d'un exécutif bicéphale nommé par les gouvernements canadien et américain, qui lui procurent également un soutien financier. La CCI dispose de la pleine autonomie décisionnelle à l'intérieur des mandats qui lui sont confiés et qui portent sur la gestion des eaux le long de la frontière canado-américaine. Dans le même ordre d'idées, en matière de défense, le commandement de NORAD prend de son propre chef tout un ensemble de décisions, comme il est arrivé, le 11 septembre 2001, quand le responsable canadien des opérations a placé les forces aériennes des deux pays en état d'alerte. Mais parce que les signataires de l'ALENA voulaient à tout prix éviter de créer une

quelconque instance supranationale dans la ligne de ce qu'avaient envisagé les architectes de l'UE, l'exécutif qu'ils ont mis sur pied ressemble plutôt au village de Potemkin, il est tout en façade <sup>96</sup>.

Aux termes de l'article 2001 paragraphe 2 de l'ALENA, la Commission du libre-échange :

[113]

- a) dirigera la mise en œuvre du présent accord ;
- b) supervisera son développement ;
- c) réglera les différends [...] ;
- d) dirigera les travaux de tous les comités et groupes de travail institués en vertu du présent accord [...] ;
- e) étudiera toute autre question pouvant affecter le fonctionnement du présent accord.

Selon l'article 2001 paragraphe 3, les pouvoirs de la Commission sont les suivants :

- a) instituer des comités, groupes de travail ou groupes d'experts, spéciaux ou permanents, et leur déléguer des responsabilités ;
- b) recourir aux avis de personnes ou de groupes privés ;
- c) prendre, dans l'exercice de ses fonctions, toutes autres dispositions dont les Parties pourront convenir.

Nonobstant le mandat qui lui a été confié, la Commission du libre-échange n'est pas une institution. Elle n'a pas de quartier général, ni d'employés, ni de secrétariat propre. En fait, la notion de « commission » est tout au plus un label qu'on accole aux réunions des trois ministres du Commerce. Selon le Représentant au Commerce des

<sup>96</sup> Voir Robert Pastor, *Toward a North American Community. Lessons from the Old World for the New*, Washington (D.C.), Institute for International Economies, 2001, p. 73.

États-Unis, ces rencontres ont « pour but d'évaluer l'application de l'accord, de régler toute nouvelle dispute et de suivre le travail des nombreux comités mis sur pied pour résoudre des problèmes spécifiques décrits aux chapitres correspondant de l'accord <sup>97</sup> ». La Commission ne se réunit pas souvent, « selon les besoins, ou sur une base annuelle <sup>98</sup> », auquel cas elle assume les tâches suivantes : 1) elle reçoit et adopte les rapports de travail de plusieurs douzaines de comités, groupes de travail ou groupes d'experts ; 2) elle donne instruction aux fonctionnaires concernant les enjeux de la mise [114] en œuvre des normes de L'ALÉNA ; 3) elle approuve les ententes intervenues sur des questions en suspens ; 4) elle discute des affaires pendantes qui exigent un suivi au niveau ministériel ; et 5) elle adopte des modifications techniques aux règlements de l'ALÉNA concernant les biens susceptibles d'être admis au traitement tarifaire favorable accordé par L'ALÉNA <sup>99</sup>.

L'accomplissement de cette dernière tâche nous amène à penser que la Commission du libre-échange, tout en étant investie d'un pouvoir d'exécution, pourrait aussi assumer un pouvoir de type législatif. Car, en principe, les trois ministres pourraient convenir d'amendements qui transformeraient de manière substantielle la réglementation nord-américaine mais, en pratique, ils n'ont manifesté aucun intérêt pour une initiative de ce genre.

## Le pouvoir judiciaire

L'efficacité d'une constitution est nulle si elle ne dispose pas d'un mécanisme pour résoudre les différends qui surgissent inévitablement lorsque des intérêts contraires s'affrontent à propos de l'interprétation de ses dispositions. Même si L'ALÉNA ne prévoit pas de cour de justice ni juges, l'accord n'en comprend pas moins trois mécanismes de règlement des différends : un pour résoudre les différends d'ordre général concernant l'application de l'accord (chapitre 20) ; un pour

<sup>97</sup> *Ibid.*, p. 73-74.

<sup>98</sup> Voir [en ligne] [www.ustr.gov/regions/whemisphere/organizations.html#trade](http://www.ustr.gov/regions/whemisphere/organizations.html#trade)

<sup>99</sup> *Ibid.*

régler les conflits en matière de droits antidumping et compensateurs (chapitre 19) ; et un troisième pour recevoir une plainte déposée par un investisseur contre une partie à l'accord (chapitre 11).

[115]

### **Chapitre 20 :** ***Le cadre général de règlement des différends***

Le mécanisme de règlement des différends devait atténuer les conflits intergouvernementaux en les soumettant à des arbitres neutres qui appliqueraient des règles communes. C'est dans cet esprit que le chapitre 20 de L'ALÉNA prévoit la nomination de panels binationaux lorsque les parties sont incapables de résoudre les conflits nés de l'application de l'accord. Bien que ce mécanisme ait pu sembler efficace au départ<sup>100</sup>, les décisions récentes ont montré que la résolution des conflits passait obligatoirement par le recours à un jeu de coulisses politique. Par exemple, après qu'un panel eût rendu une décision favorable au Canada dans une affaire portant sur l'exportation de blé aux EUA, Washington a eu tôt fait de menacer le Canada de tenir une enquête séparée sur les exportations de blé canadien<sup>101</sup>. L'affaire n'a été réglée qu'à partir du moment où le Canada, cédant à la pression des EUA, a accepté de limiter ses exportations<sup>102</sup>. Si les décisions rendues en vertu du chapitre 20 ne parviennent pas à contenir la puissance exercée par les EUA et s'il est en quelque sorte futile pour un partenaire moins puissant d'avoir recours à un panel d'arbitres, alors un gouvernement n'est pas en mesure d'accorder à ses partenaires plus faibles les droits pour lesquels ils ont « payé » en engageant des négociations commerciales au point de départ.

<sup>100</sup> William J. DAVEY, « Pine and Swine », *The Centre for Trade Policy and Law*, Ottawa, 65 p.

<sup>101</sup> CDA-92-1807-01, Interpretation of Canada's Compliance with Article 701.3 with respect to Durum wheat sales.

<sup>102</sup> William J. DAVEY, *op. cit.*, p. 56.

[116]

***Chapitre 19 :***  
***Les lois sur les sanctions commerciales***

L'ALÉNA eut-il créé une véritable zone de libre-échange, ses membres auraient abandonné leur droit d'imposer des tarifs antidumping ou des droits compensateurs sur les biens en provenance des économies de leurs partenaires. Mais au lieu de souscrire à un véritable nivellement des barrières commerciales nationales afin de créer un seul marché continental, les EUA ont plutôt choisi de transférer à un tribunal binational l'audition en appel de leurs propres mesures protectionnistes. La juridiction d'un tel tribunal se limite alors à établir si la décision d'un gouvernement de l'ALÉNA en matière de mesures antidumping ou de droits compensateurs était conforme à son propre droit commercial interne.

Le chapitre 19, dont on attendait qu'il soit un instrument contraignant et obligatoire, s'avéra décevant. Lorsque les droits compensateurs imposés par les EUA sur le bois d'œuvre canadien furent condamnés parce qu'ils reposaient sur une interprétation incorrecte de la notion de subvention telle que définie en droit des EUA, le Congrès modifia tout simplement la définition en question pour la rendre applicable au cas canadien. À part le cas interminable du bois d'œuvre, le Canada n'a toujours pas obtenu satisfaction dans les autres recours intentés en vertu du chapitre 19 contre les EUA. En 1993, par exemple, plusieurs renvois ont été faits dans cinq affaires, ce qui a conduit les panels à outrepasser les délais de manière importante. D'autres problèmes ont surgi à cause des divergences entre les décisions rendues par différents panels, divergences qui, à leur tour, étaient liées à la considération dans laquelle ces panels tenaient les administrations et les décisions qu'elles avaient prises.

Si la jurisprudence en matière de mesures antidumping et de droits compensateurs s'est avérée inefficace [117] pour contenir la puissance américaine, les États périphériques n'ont pas été épargnés pour autant. Les agences de commerce canadiennes ont dû prêter attention à l'interprétation que font les EUA des normes en matière de mesures

antidumping et de droits compensateurs, parce qu'elles devaient prévoir ce qu'en diraient les panels binationaux à venir qui sont obligatoirement composés en partie de juristes américains.

Par ailleurs, contrairement aux modifications mineures auxquelles le Canada a dû se plier pour adapter ses lois sur les recours commerciaux aux exigences du chapitre 19, le Mexique a dû incorporer d'un seul trait un système complet de recours commerciaux dans son propre cadre juridique. Cette adaptation normative est d'autant plus extraordinaire que le Mexique opère sous un régime de droit civil, tandis que ses deux partenaires, à part le Québec, appartiennent au régime de la *common law*. Le Mexique a dû ainsi créer de toute pièce un ensemble de procédures judiciaires pour faire droit à l'exigence de ses partenaires pour qui leurs compagnies devaient être traitées là-bas de la même manière que chez eux quand elles contestaient une décision de nature protectionniste.

Ainsi, la mise en application du chapitre 19 a un impact asymétrique, comme c'était le cas pour le chapitre 20. L'un comme l'autre ont peu de prise sur le pouvoir de la puissance dominante pour qui l'ALÉNA sert à imposer ses propres règles en périphérie. Lorsque ces mesures s'avèrent insuffisantes, Washington peut toujours mettre sa puissance économique en branle pour atteindre ses objectifs. Cependant, si les dispositions des chapitres 19 et 20 sont on ne peut plus faibles, celles du chapitre 11, en revanche, sont très exigeantes.

[118]

### ***Chapitre 11 : Les différends entre investisseur et gouvernement***

L'article 1110 prévoit qu'aucun gouvernement ne peut :

directement ou indirectement nationaliser ou exproprier [...] ni prendre une mesure équivalant à la nationalisation ou à l'expropriation d'un tel investissement, si ce n'est : a) pour une raison d'intérêt public ; b) sur une base non discriminatoire ; c) en conformité avec l'application régulière de la loi [...] ; et d) moyennant le versement d'une indemnité [...].

Ce qui est remarquable à propos de cet article, ce n'est pas la formulation, qui est identique à celle de l'article correspondant de l'Accord de libre-échange entre les États-Unis et le Canada (ALE) de 1988, mais plutôt le fait que sa mise en œuvre, par suite d'une procédure judiciaire, conduit à accorder aux sociétés et compagnies des autres partenaires de l'ALENA, le pouvoir de renverser des législations qui sont issues des débats nationaux engagés autour des mécanismes de régulation indispensables pour assurer la santé et la sécurité des citoyens. En vertu de ces dispositions, une société des EUA ou du Mexique ayant des intérêts au Canada pourrait saisir un tribunal d'arbitrage supranational d'un règlement municipal ou d'une législation provinciale ou fédérale qui nuirait à ses intérêts sous prétexte que la mesure en question équivaut à une expropriation.

Ces différends sont entendus devant un panel international qui fonctionne selon les règles établies par le Centre international de règlement des différends se rapportant aux investissements (CIRDI) de la Banque mondiale, ou encore selon celles de la Commission des Nations unies pour le droit commercial international (CNUDCI) pour résoudre les différends entre sociétés au niveau international. Mais étant donné que ces tribunaux et panels appliquent [119] les normes du droit commercial international, le mécanisme de règlement des différends prévu au chapitre n'a dès lors pour résultat de transférer le pouvoir de décision sur les politiques gouvernementales depuis le droit public vers le droit privé d'une part, depuis le niveau interne ou national vers le niveau continental, d'autre part.

L'article 1110 de l'ALENA accorde aux sociétés transnationales (STN) des droits importants sans contrepartie, c'est-à-dire sans obligations à remplir. Il n'y a dès lors aucune institution continentale en mesure de réguler, de lever des impôts, ou même de surveiller le marché continental en émergence. En d'autres termes, l'ALENA, loin d'envisager la mise en place d'une nouvelle structure institutionnelle, instaure un nouveau type de gouvernance à l'échelle continentale en réduisant la capacité des gouvernements à contrôler les STN qui disposent, ce faisant, d'une plus grande marge de manœuvre et de moyens légaux pour remettre à leur place des gouvernements récalcitrants.

D'ailleurs, ce sont les tribunaux d'arbitrage mis sur pied en vertu du chapitre 11 qui ont pris l'initiative de produire un droit *supra* constitutionnel nouveau. C'est ainsi que les poursuites intentées par Ethyl, S. D. Meyers et Metalclad Corps ont eu pour effet d'*invalidier* des législations ou des réglementations adoptées en bonne et due forme par les autorités compétentes du Canada et du Mexique. Dans le premier cas, le gouvernement fédéral canadien a décidé de régler l'affaire hors cour et de retirer du feuilleton la loi interdisant le commerce de la neurotoxine MMT, après qu'Ethyl Corp. de la Virginie lui eut intenté une poursuite en vertu du chapitre n. Dans le deuxième cas, le tribunal d'arbitrage a jugé que la loi fédérale interdisant l'exportation de BPC était une [120] mesure qui équivalait à une expropriation pour cette entreprise de traitement des ordures ménagères et ce, même si elle n'avait qu'une présence symbolique sur place étant donné que son usine de traitement se trouvait aux EUA. En accréditant l'idée que S. D. Meyers avait été victime d'une « mesure équivalant à l'expropriation », le tribunal a abrogé une loi fédérale et, ce faisant, il a changé la définition de l'expropriation en vigueur jusque-là en droit canadien. Dans le troisième cas, le tribunal a jugé illégale la décision prise par une municipalité du Mexique de fermer un site d'enfouissement de déchets industriels. Comme on le voit, l'efficacité du mécanisme de règlement des différends prévu au chapitre 11 est en grande partie liée au fait que les règles et procédures appliquées par le CIRDI et par la CNUDCI sont désormais transposées dans le droit interne. On voit alors à quel point les décisions rendues sous l'empire du chapitre 11 mettent en évidence la capacité de l'ALÉNA à produire du droit nouveau.

Mais, en dernière analyse, il faut souligner que ce sont les gouvernements eux-mêmes qui, en le sanctionnant, assurent l'efficacité du mécanisme de règlement des différends prévu à l'ALÉNA, une constatation qui est loin d'être réconfortante quand on cherche à prendre la pleine mesure d'un déficit démocratique de cette ampleur. Or, comme c'est encore et toujours la Commission du libre-échange qui a pleine juridiction pour « interpréter » les dispositions du chapitre 11, si la Commission agissait en ce sens, les tribunaux seraient bien obligés d'en tenir compte. C'est ce que le gouvernement canadien a tenté de faire en soumettant un Protocole d'entente visant à modifier le mécanisme de règlement des différends, ce à quoi le Mexique s'est opposé, prétextant que c'était précisément le niveau de protection

accordé aux [121] droits d'un investisseur étranger qui représentait un élément déterminant dans l'attrait qu'un pays peut exercer. C'est ainsi que le Protocole d'entente final sur lequel les trois Parties se sont entendues a plutôt porté sur la définition du terme « droit international » à l'article 1105 <sup>103</sup>, une clarification qui aura probablement peu d'effet.

## La bureaucratie

Bien que l'ALÉNA n'ait pas prévu de secrétariat commun, un secrétariat national a été mis sur pied par le Mexique, par les EUA et par le Canada, qui consiste, pour ce dernier, en une officine, logée au ministère du Commerce, qui assume la tâche somme toute mineure d'archiver et de garder tous les rapports et documents ayant rapport avec le libre-échange. En plus de prêter assistance à la Commission du libre-échange, « le secrétariat de l'ALÉNA gère les processus de règlements des différends prévus aux chapitres 14, 19 et 20 de l'ALÉNA, tout en assumant des responsabilités en lien avec les dispositions du chapitre 11 sur le règlement des différends. Chaque section nationale maintient un registre des panels, des comités et des procédures devant les tribunaux <sup>104</sup> ».

L'Annexe 2001.2 de l'ALÉNA prévoit la création de 20 comités et groupes de travail (CGT) qui ont pour tâche de surveiller et d'orienter la mise en œuvre de l'accord <sup>105</sup>. Ces comités n'ont pas de statut supranational, sinon un statut intergouvernemental et résolument professionnel. Ce sont des lieux où les fonctionnaires des [122] ministères du Commerce des trois pays échangent des informations, résolvent des disputes mineures et délibèrent des libéralisations à venir. Leur structure et leur composition devaient, au départ, favoriser l'analyse objective et la prévention des disputes grâce à la formation de petits réseaux d'experts. On s'attendait à ce que les communautés

<sup>103</sup> Selon le Protocole d'entente, « droit international » doit désormais s'entendre comme « droit international coutumier ».

<sup>104</sup> Voir [en ligne] [www.ustr.gov/regions/whemisphere/organizations.html#trade](http://www.ustr.gov/regions/whemisphere/organizations.html#trade)

<sup>105</sup> Cependant, le nombre total de ces comités ne peut être établi avec certitude puisque les comités existants peuvent, à leur tour, en nommer d'autres.

épistémiques ainsi constituées traiteraient des problèmes qui leur étaient soumis de manière objective et qu'elles concentreraient leurs efforts sur les manières de tirer bénéfice à long terme de l'accroissement de l'activité économique pour les trois partenaires, au lieu de s'attarder sur les incidences politiquement délicates des dislocations induites par l'ALENA dans le court terme.

À la vérité, le statut *professionnel* des comités aurait dû conforter un mode de fonctionnement apolitique. En effet, tandis que la direction politique du programme de travail de l'ALENA devait être assumée par les ministres agissant par l'entremise de la Commission du libre-échange, les comités quant à eux devaient être à l'abri des interférences politiques directes dans leurs activités quotidiennes. C'est ainsi que l'idée de multiplier les CGT, formés chacun de fonctionnaires issus d'agences et de ministères différents, choisis en fonction de leur maîtrise des dossiers que ce soit en matière de pesticides, de transport routier ou de douanes, trouve tout son sens car, en mettant les CGT à l'abri des trois espaces politiques, cela aurait dû faciliter la mise en œuvre des règles de l'ALENA.

La dimension *trilatérale* de la réflexion et de l'action des groupes de travail est intimement liée à leur statut professionnel, puisqu'ils avaient précisément été mis sur pied pour « trilateraliser » des relations qui, jusqu'alors, avaient été systématiquement conduites deux à deux. En tant que forums trilatéraux, ces CGT [123] devaient alors chercher à désamorcer les conflits bilatéraux et fournir les moyens de transcender le bilatéralisme traditionnel qui avait prévalu en matière commerciale tout au long de l'histoire des trois pays.

Cependant, le trilatéralisme repose sur la symétrie en tant que passage obligé vers l'établissement d'une nouvelle relation continentale fondée sur le principe de l'égalité juridique des Parties. Pour y arriver, il faudrait pouvoir compter sur une direction tripartite et sur une représentation à peu près paritaire à l'intérieur de chaque comité et groupe de travail. À ces conditions, la dimension à la fois professionnelle, trilatérale et symétrique des CGT pourrait représenter une innovation majeure pour les relations nord-américaines. Quant à savoir si cette innovation a eu l'effet utile prévu, c'est une autre histoire.

### *Activités et fonctionnement des comités et groupes de travail*

Les mandats des CGT varient considérablement d'un cas à l'autre, tout comme leurs responsabilités et fonctionnement. La plupart des groupes sont engagés dans des activités assez diverses que l'on peut regrouper en cinq catégories :

- 1) la mise en œuvre ou la surveillance de la mise en œuvre de l'ALÉNA ;
- 2) l'échange d'informations sur le suivi de l'accord et la formulation d'ententes débouchant sur des énoncés trilatéraux, activités qui comptent parmi les principales de ces comités et groupes ;
- 3) la résolution des conflits de faible intensité <sup>106</sup> ;

[124]

- 4) l'harmonisation des règlements <sup>107</sup> ;
- 5) la transmission d'informations entre les gouvernements et les parties intéressées.

Grâce aux rapprochements effectués entre personnels des gouvernements et intervenants du secteur privé, les CGT favorisent l'établissement de nouvelles relations entre les deux réseaux. Les activités du Sous-comité des normes de télécommunications (SCNT)

<sup>106</sup> On peut relever les cas suivants : l'augmentation des tarifs mexicains sur l'importation des oies surgelées canadiennes et des canards surgelés américains, de même que l'application d'un tarif de transformation par les EUA sur l'importation de certains textiles canadiens.

<sup>107</sup> Par exemple, le Groupe de travail sur les règles d'origine devait « développer des règlements communs pour établir l'interprétation détaillée, l'application et l'administration des règles d'origine » qui sont essentielles à la réalisation des objectifs économiques de l'ALÉNA. Ce groupe de travail était l'un des plus actifs durant l'année 2002 ; c'est lui qui a adapté sept règles d'origine pour les rendre conformes au Système harmonisé de l'Organisation mondiale des douanes (OMD).

illustrent bien ce fait, car une de ses responsabilités est de coordonner les échanges d'informations avec le Consultative Committee for Telecommunications (TCC), une organisation qui représente les intérêts de l'industrie des télécommunications en Amérique du Nord. Ainsi, depuis 1999, aux membres du SNCT, formé de deux ou trois fonctionnaires des gouvernements des pays membres de l'ALENA, s'adjoignent les président et vice-président du TCC qui participent à toutes les réunions du comité dans le but de fournir les informations et desiderata formulés par les communautés d'affaires des trois pays.

***Deux cas d'intégration asymétrique en Amérique du Nord :  
le camionnage et le marché de l'énergie***

L'activité des comités et groupes de travail est réduite et plus de la moitié d'entre eux avaient cessé leurs opérations en 2002. En règle générale, si le mandat confié s'avère trop litigieux, le comité devient rapidement inopérant, comme il est arrivé pour tous ces comités qui se sont vus confier des mandats sur des [125] enjeux non résolus uniquement pour ne pas retarder indûment la signature de l'accord <sup>108</sup>.

Cela étant, nous allons revenir sur deux exemples passablement révélateurs de comités qui n'ont pas pu fonctionner à l'intérieur de la structure institutionnelle de l'ALENA, celui du camionnage et celui de l'énergie.

<sup>108</sup> Par exemple, le Groupe de travail sur les mesures de commerce établi en vertu du chapitre 19 avait été créé pour permettre à Ottawa de sauver la face, puisque l'objectif principal du Canada lorsqu'il avait sollicité un accord de commerce avec Washington était d'éliminer l'application de mesures anti-dumping et des droits compensateurs américains sur les exportations canadiennes. Ce groupe est actuellement inactif, comme on pouvait s'y attendre.

### *1. Le cas du différend américano-mexicain à propos du camionnage*

Lors des négociations de l'ALENA, les EUA avaient accepté de mettre un terme aux restrictions imposées de longue date aux entreprises mexicaines de camionnage qui voulaient opérer à l'intérieur du pays. En conséquence, le gouvernement accepte de lever progressivement le moratoire et de permettre aux camions mexicains d'obtenir leur permis d'opérations. La levée devait débuter le 16 décembre 1995 et se terminer avant le 1<sup>er</sup> janvier 2000. Entre-temps, les ministres canadien et mexicain ont signé de leur côté des Protocoles d'entente accordant le même accès aux camionneurs mexicains et canadiens dans les deux pays. Or, ni le Mexique ni les États-Unis n'accordent à ce jour d'accès complet aux camions des uns et des autres, parce que les restrictions ont été maintenues par l'Administration Clinton à cause des pressions exercées par de puissants lobbies. Ainsi, les syndicats de camionneurs américains prétendent que les camions mexicains ne respectent pas les normes de sécurité américaines. Quant à l'enjeu financier, il est considérable : l'industrie [126] frontalière de camionnage transporte l'équivalent de 250 milliards de dollars américains par année. En 1995, le gouvernement mexicain a acheminé une demande de règlement de différend aux termes du chapitre 20. Après moult délais, la décision a été rendue en février 2001 et le panel a jugé que le moratoire était contraire à l'ALENA et a ordonné au département du Transport d'agir en conséquence.

Cet échec reflète les carences des CGT. Le Sous-comité des normes relatives au transport terrestre, établi en vertu du chapitre 9 de l'ALENA, devait se pencher sur la question de la compatibilité des normes pour l'opération des camions, des autobus et des trains à l'intérieur des EUA, du Mexique et du Canada. En conformité avec ce mandat, le sous-comité a créé un *Cross-Border Operations and Facilitation Consultative Working Group* pour traiter plus particulièrement du cas américano-mexicain, mais sans résultat <sup>109</sup>. Au

<sup>109</sup> La seule activité du groupe a été la convocation d'une réunion du groupe gouvernemental et industriel trilatéral *ad hoc* formé en 2000 parle TGC#1.

surplus, ces problèmes s'intègrent depuis peu aux préoccupations des autorités américaines vis-à-vis de la sécurité.

Les ramifications politiques du différend représentent l'obstacle le plus important au bon fonctionnement du sous-comité. Cependant, les choses pourraient changer depuis que l'Administration Bush a décidé de s'en mêler. En novembre 2002, le président Bush a amendé le moratoire interdisant de donner le droit d'opération aux véhicules mexicains et a demandé au département du Transport de passer en revue les 130 candidatures déjà reçues de compagnies de camions et d'autobus domiciliées au Mexique. Ce n'est donc pas le sous-comité qui est en passe de résoudre le différend, mais la Maison-Blanche.

[127]

## *2. Le cas de l'énergie dans la relation américano-mexicaine*

L'énergie est, surtout depuis l'épisode de la nationalisation du pétrole durant la présidence de Lazaro Cardenas (1934-1940), un sujet litigieux dans les relations entre les EUA et le Mexique. Selon la constitution mexicaine, le pétrole et l'électricité sont des ressources publiques qui ne peuvent pas être exploitées par le capital étranger. Cela n'a pas empêché le président Vicente Fox d'adopter, en mai 2001, une série de mesures visant la libéralisation du marché de l'énergie, mesures qui ont, par la suite, été invalidées par la Cour suprême.

Le Mexique a la deuxième plus importante réserve de pétrole brut dans l'hémisphère occidental, après le Venezuela, et *Petroleos Mexicanos* (Pemex) a exporté 1,4 million de tonnes de pétrole par jour aux EUA en 2000, la plaçant au quatrième rang des fournisseurs étrangers des EUA. Le président Bush voit le Mexique comme une source essentielle d'énergie dans les secteurs du pétrole et du gaz ; il est dès lors anxieux d'accroître l'intégration entre les pays.

Le marché de l'énergie représente 3 % du PNB du Mexique, 8 % de toutes ses exportations et il génère plus d'un tiers du revenu en impôts du gouvernement central. Mais comme les Mexicains considèrent que leurs ressources énergétiques font partie du patrimoine national, le maintien de la nationalisation de l'industrie pétrolière, en particulier,

est un des symboles les plus puissants de l'exercice de la souveraineté. Inquiets devant la menace de pertes d'emploi, les syndicats de travailleurs de l'électricité, qui comptent plus de 100 000 membres et qui disposent de 40 % des sièges au conseil d'administration, sont contre la privatisation de l'énergie. C'est dans un tel contexte que les EUA, soucieux d'incorporer le [128] Mexique au vaste marché continental de l'énergie, dont fait déjà partie le Canada, exercent de jour en jour plus de pressions pour arriver à leurs fins.

Le 22 avril 2001 à Québec, les ministres de l'Énergie des trois pays ont mis sur pied un Groupe de travail sur l'énergie nord-américaine <sup>110</sup> afin d'approfondir la complémentarité continentale en matière d'énergie et « de promouvoir la communication et la coopération parmi les gouvernements et les secteurs de l'énergie des trois pays sur des sujets reliés à l'énergie, et d'accroître l'échange d'énergie en Amérique du Nord ainsi que les interconnexions appropriées à l'atteinte d'un développement soutenable au bénéfice de tous ». C'est le statut à la fois important et controversé de l'énergie pour les trois gouvernements impliqués qui explique pourquoi un groupe trilatéral de fonctionnaires de l'énergie n'a pas été établi, comme on l'a fait dans les autres domaines.

### *La réémergence des comités et groupes de travail*

Certains comités et groupes de travail ont repris du service, comme le Comité sur les mesures normatives, le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires et le Groupe de travail sur l'admission temporaire ; d'autres ont été mis sur pied en 2002, sur les pesticides et sur la santé des animaux, notamment. Parmi les facteurs qui contribuent à ce regain d'activité, le plus déterminant est sans conteste la volonté politique. Dans la foulée des événements du 11 septembre 2001 et depuis la sanction du concept de « frontière intelligente » entre les EUA, le Canada et le Mexique, le sous-groupe de travail sur les douanes du Groupe de travail sur les règles d'origine s'attarde essentiellement sur les problèmes de sécurité aux frontières.

<sup>110</sup> North American Electricity Working Group (NAEWG).

[129]

En somme, les CGT mis en place en vertu de l'ALENA ont été peu utilisés. Ce résultat est imputable en grande partie à l'incompatibilité entre la nature trilatérale, professionnelle et collégiale des groupes de travail et la réalité bilatérale, politique et asymétrique qui caractérise les relations du Canada et du Mexique avec leur puissant voisin. En pratique, les enjeux soi-disant nord-américains s'avèrent doublement bilatéraux, ce qui rend les groupes inefficaces et mal adaptés pour résoudre les conflits ou pour discuter des nouveaux problèmes qui émergent. De plus, nombre de problèmes ont une portée politique immédiate et ne peuvent être résolus par des entités administratives. Ces réalités bilatérales et politiques constituent un sérieux obstacle à la formation d'institutions nord-américaines actives et efficaces.

Les comités et groupes de travail constituent la structure bureaucratique de l'ALENA. Ils travaillent en coulisses, ils sont peu visibles aux yeux du public et ils servent soit à résoudre des conflits hors de la sphère publique, soit à les enterrer dans un océan de paperasse, de sorte que, si la bureaucratie de l'ALENA est sans doute plus efficace que son « pouvoir exécutif », elle ne représente pas vraiment une solution aux problèmes politiques continentaux.

\* \* \*

La gouvernance nord-américaine a été mise à rude épreuve par les événements du 11 septembre 2001. Cependant les institutions de l'ALENA ne semblent pas avoir joué de rôle dans la résolution des conflits consécutifs à la tragédie. Lorsque les EUA, pris de panique, ont fermé leurs frontières et ont ainsi complètement paralysé le marché continental, aucune réunion de la Commission du libre-échange, le pouvoir exécutif de l'ALENA, n'a été envisagée. Et même [130] lorsque Washington décide de renforcer la sécurité dans les aéroports, dans les ports, ainsi qu'aux frontières avec le Canada et avec le Mexique, aucun sommet trinational spécial de chefs d'État et de gouvernement n'a été convoqué.

L'espace nord-américain a continué d'être géré comme auparavant. Alors que les leaders des deux pays voisins avaient apporté leur soutien aux EUA, il paraissait clair, dès le départ, que la réponse à la crise viendrait des EUA seuls, et que le Canada et le Mexique n'auraient qu'à

se conformer ou non aux exigences de Washington. C'est ainsi qu'Ottawa a participé à l'élaboration de la Déclaration et du Plan d'action en 30 points sur la frontière intelligente, en décembre 2001, tandis que, de l'autre côté, sur la frontière sud, les EUA et le Mexique négocieront un *Mexico-U.S. Border Security Plan* somme toute passablement différent. Il n'y avait aucun groupe gouvernement trilatéral qui étudiait le dossier.

Il semble donc clair maintenant que l'ALENA n'a pas réussi et ne réussira pas à consolider un mécanisme de prise de décision véritablement continental. Bien au contraire, nous sommes aujourd'hui plus que jamais aux prises avec une gestion duale des relations américano-canadiennes d'un côté et des relations américano-mexicaines de l'autre, une gestion qui permet à Washington de garder la main haute sur ses deux voisins.

Le pouvoir politique dans le Nouveau Monde n'a pas subi de transformation fondamentale avec l'ALENA. Les EUA sont toujours au centre des rapports de force et cette position assure leur domination incontestée. Le contraste avec une UE plus intégrée, plus symétrique et contrôlée par l'ensemble de ses membres, est frappant. Contrairement à ce qui s'est passé avec l'UE, l'autorité politique n'a pas été repensée et reconstituée [131] dans la foulée de l'entrée en vigueur de l'ALENA. La souveraineté à l'échelle continentale est encore et toujours inscrite à l'ombre de l'unilatéralisme appliqué par les hommes politiques en poste à Washington, qui sont — sous le régime de George Bush plus que jamais — des adversaires invétérés d'une gouvernance globale dont les fondements risqueraient d'être placés en dehors de leur contrôle.

[132]

[133]

**Première partie**  
**Vers de nouvelles formes d'intégration ?**

**5**

---

**“Quelles institutions  
pour l'ALENA ?”**

***Gordon MACE* 111**

[Retour à la table des matières](#)

Dix ans après l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), les avis demeurent partagés quant aux conséquences de ce traité pour l'avenir économique de l'Amérique du Nord. L'ALENA a permis, pour certains, un accroissement des échanges bénéfique à la région au plan des grands indicateurs macro-économiques. Pour d'autres, l'accord a des effets négatifs tant au plan de la souveraineté, qu'en ce qui concerne le sort des couches défavorisées des populations des trois pays membres. C'est en particulier le cas au Mexique où les agriculteurs locaux ont été à ce point sévèrement touchés que le gouvernement songe à demander des modifications à l'accord <sup>112</sup>. Même si les avis divergent à propos des conséquences économiques, politiques et sociales de l'ALENA, il n'y

<sup>111</sup> Gordon Mace remercie le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada et le Fonds québécois de recherche sur la société et la culture pour leur appui financier à la réalisation d'un projet plus large sur l'ALENA et la politique étrangère des pays membres.

<sup>112</sup> Voir « Floundering in a tariff-free landscape », *The Economist*, 30 novembre 2002, p. 31, et Pav Jordan, « Mexican farm rescue plan may seek NAFTA checks », *The Globe and Mail*, 28 avril 2003, p. B7.

a aucun doute que cet accord a grandement modifié l'environnement géoéconomique de l'Amérique du Nord.

[134]

Malgré cela, ce n'est que tout récemment qu'a émergé un débat sur les institutions nord-américaines à la suite de propositions venant tant des milieux académiques que politiques. Au plan politique par exemple, le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes du Canada a produit récemment un volumineux rapport dans lequel il recommande, entre autres choses, que le gouvernement étudie la possibilité de mettre sur pied une Union douanière nord-américaine, qu'il propose un nouveau cadre trilatéral intergouvernemental et qu'il développe une dimension stratégique nord-américaine dans le cadre de sa politique étrangère <sup>113</sup>. L'intervention la plus remarquée fut toutefois celle de M. Vicente Fox, le président du Mexique, qui s'est prononcé en faveur d'une extension de la coopération trilatérale aux secteurs de l'immigration, du travail, du développement économique et de la politique monétaire <sup>114</sup>. Le projet du président Fox signifierait clairement une évolution du régionalisme nord-américain vers un modèle d'intégration de type européen <sup>115</sup>, mais ce projet n'a toutefois pas reçu l'appui des gouvernements du Canada <sup>116</sup> et des États-Unis d'Amérique (EUA).

<sup>113</sup> Chambre des Communes du Canada, *Partenaires en Amérique du Nord. Cultiver les relations du Canada avec les États-Unis et le Mexique*, rapport du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international, Ottawa, décembre 2002. La liste des 39 recommandations apparaît aux pages 307-318.

<sup>114</sup> Robert A. PASTOR, *Toward a North American Community. Lessons from the Old World for the New*, Washington (D.C.), Institute for International Economies, 2001, pp. 2-3.

<sup>115</sup> Stacey WILSON-FORSBERG, « Canada and Mexico : Searching for COMMON CROUND on the North American Continent », *FOCAL Policy Paper 02-3*, Ottawa, FOCAL, 2002, et Maria Teresa GARCIA-SEGOVIA DE MADERO, « Remarks by the Mexican Ambassador to Canada », *NAMI News*, Santa Fe (NM), The North American Institute, 2002, vol. 3, pp. 5-8.

<sup>116</sup> Voir la réponse du gouvernement du Canada au rapport du Comité parlementaire. *Partners in North America : « Advancing Canada's Relations with the United States and Mexico »*, Ottawa, 7 mai 2003.

[135]

Cette absence de réaction n'a pas empêché toutefois une réflexion sur le problème « d'institutionnalité déficiente » de l'ALÉNA <sup>117</sup> ainsi que sur des propositions en ce sens. Wendy Dobson, par exemple, dans la première d'une série d'études produites par l'Institut C. D. Howe sur les défis engendrés par l'intégration régionale pour un pays comme le Canada, fait un appel en faveur d'un « *strategic bargaining* » susceptible de transformer progressivement l'ALÉNA en une union douanière et, éventuellement, en un marché commun <sup>118</sup>. La proposition la plus ambitieuse est toutefois venue de Robert Pastor dans un ouvrage dont le thème central est la création graduelle d'une Communauté nord-américaine. Selon Pastor, cette Communauté favoriserait l'adoption de politiques régionales dans des secteurs tels que l'immigration, le développement régional, la circulation des biens et des personnes et l'éducation <sup>119</sup>. En ce qui a trait aux institutions, Pastor propose la création de quatre entités : une Commission nord-américaine plus limitée que sa contrepartie européenne mais néanmoins indépendante des trois gouvernements ; un Groupe parlementaire nord-américain résultant essentiellement de la fusion de l'actuelle Conférence inter-parlementaire EUA/Mexique et de son équivalent canado-mexicain ; une Cour nord-américaine [136] permanente sur le commerce et l'investissement qui serait une amélioration par rapport aux mécanismes actuels de règlement des différends ; et, enfin, une rencontre ministérielle sur le modèle des commissions binationales actuelles <sup>120</sup>.

<sup>117</sup> Ricardo GRINSPUN et Robert KREKLEWICH, « Institutions, Power Relations, and Unequal Integration in the Americas : NAFTA as Deficient Institutionalality », in Kristen APPENDINI et Sven BISLEV (dir), *Economic Integration in NAFTA and the EU*, New York, St-Martin's Press, 1999, p. 17-33.

<sup>118</sup> Wendy DOBSON, *Shaping the Future of the North American Economic Space : A Framework for Action*, Commentary n° 162, Toronto, C. D. Howe Institute, 2002, p. 1. « Paradoxically, a window of opportunity is now open because of the United States' current openness to its friends and neighbors. » Ce qu'une année peut faire comme différence !

<sup>119</sup> Robert A. PASTOR, op. cit., chapitres 5 et 6.

<sup>120</sup> *Ibid.*, p. 99-103.

Ces propositions sont modestes comparées à l'architecture institutionnelle actuelle de l'Union européenne. On pourrait aussi les considérer comme une extension logique d'un quelconque accord de libre-échange. Pourtant, le texte qui suit cherchera à faire la démonstration que ces propositions sont peu susceptibles d'être réalisées dans le contexte actuel du régionalisme nord-américain. Auparavant, tentons toutefois d'esquisser les contours du modèle actuel de l'ALENA.

## L'architecture institutionnelle de l'ALENA

Robert Pastor soutient que le préambule de l'ALENA a été écrit comme un contrat d'affaires <sup>121</sup>. En fait, tout l'accord donne l'impression d'un contrat d'affaires à l'américaine ; la plupart des éventualités sont couvertes, les devoirs et obligations des parties contractantes sont énoncés clairement, le calendrier des rencontres est précis et les mécanismes de règlement des conflits sont identifiés. L'ALENA est aussi, comme son nom le suggère, un accord établissant une zone de libre-échange, ce qui signifie que les signataires s'engagent dans un processus de libéralisation commerciale. Mais que signifie exactement « libéralisation commerciale » dans ce contexte ?

Jusqu'aux années 1970, la libéralisation commerciale a essentiellement impliqué une réduction de tarifs et de barrières non tarifaires, manifeste dans l'ordre du jour du cycle de Kennedy. Mais en comparant les ordres [137] du jour des négociations commerciales multilatérales du cycle de Kennedy jusqu'au cycle de Doha, Stephen Woolcock a judicieusement démontré comment l'environnement commercial international avait substantiellement changé depuis lors <sup>122</sup>. Aujourd'hui, l'environnement commercial international

<sup>121</sup> *Ibid.*, p. 96.

<sup>122</sup> Stephen WOOLCOCK, « The Multilatéral Trading System in the New Millenium », in Brian HOCKING et Steven MCGUIRE (dir.), *Trade Politics, International, Domestic and Régional Perspectives*, Londres, Routledge, 1999, p. 26-39.

implique des subventions et des obligations, des marchés publics, des investissements, des services, des normes de travail, etc. En un mot, les politiques publiques, qui régissent naturellement les pratiques commerciales, ont également un impact significatif sur le fonctionnement global des économies nationales. Comme le précisent Cameron et Tomlin, dans le cas de l'ALENA, l'accord a également pour effet de restructurer les règles de propriété et les relations de base entre l'État et la société <sup>123</sup>. Cette remarque est d'autant plus vraie pour le Canada et le Mexique étant donné l'asymétrie de puissance entre les trois pays membres de l'accord. Ainsi, l'ALENA est fondamentalement une entente par laquelle Washington offre des garanties relatives quant à l'accès au marché états-unien. En échange, les gouvernements canadien et mexicain ont accepté d'harmoniser plusieurs de leurs politiques économiques afin de créer un environnement économique assez uniforme pour l'ensemble de l'Amérique du Nord. Étant donné le poids de l'économie états-unienne dans la région, il est raisonnable de s'attendre à ce que l'environnement économique de l'ALENA s'alignera, par lui-même, avec les politiques macro-économiques des EUA.

[138]

Cela dit, que signifie l'ALENA en termes d'architecture institutionnelle ? Dans leur excellent article, Koremenos, Lipson et Snidal <sup>124</sup> proposent cinq critères nous permettant d'identifier le plus précisément possible la nature et la portée d'une architecture institutionnelle et de la comparer à d'autres. Ces cinq critères sont le *membership*, l'étendue, la centralisation, le contrôle et la flexibilité. Le *membership* détermine qui appartient à une institution. Est-il exclusif et restrictif ou inclusif ? Implique-t-il seulement des États ou tout autre type d'acteurs tels que des ONG ? Le *membership* a un impact direct sur la dynamique d'une institution. L'*étendue* concerne les secteurs d'activité de l'institution. Est-elle limitée au commerce ou implique-t-elle de plus grandes questions économiques ? Traite-t-elle seulement

<sup>123</sup> Maxwell A. CAMERON et Brian W. TOMLIN, *The Making of NAFTA : How the Deal was Done*, Ithaca, Cornell University Press, 2000, p. 232.

<sup>124</sup> Barbara KOREMENOS, Charles LIPSON et Duncan SNIDAL, « The Rational Design of International Institutions », *International Organization*, vol. 55, n° 4, automne 2001, p. 761-799.

des enjeux économiques ou est-elle concernée par d'autres secteurs tels que la culture, l'immigration, la démocratie, etc. ? La *centralisation* réfère au degré de pouvoirs et de responsabilités délégué à une autorité internationale. Les gouvernements participants délèguent-ils plusieurs ou seulement quelques fonctions à une entité supérieure ? Cette dimension ressemble étroitement à la délégation, qui est la troisième dimension du concept de légalisation identifiée par Abbott *et al.* <sup>125</sup>. Le contrôle diffère de la *centralisation* car il est employé par les unités participantes et porte sur le poids que chaque acteur possède dans la surveillance de l'ensemble du processus. Là où l'asymétrie de puissance est grande, les acteurs plus faibles devraient normalement avoir [139] moins de contrôle sur l'institution. Finalement, la flexibilité de l'architecture institutionnelle se rapporte au caractère ouvert ou fermé de l'institution. Est-ce qu'un accord commercial, par exemple, contient beaucoup ou peu de clauses échappatoires ? Permet-il ou non la renégociation <sup>126</sup> ?

Certaines de ces dimensions ressemblent étroitement aux « paramètres » identifiés par Robert Pastor dans ses propres tentatives de typologies <sup>127</sup>. Ils sont donc inclus dans nos propres critères, énumérés dans le tableau 1, et ajoutés au critère de Pastor quant à l'origine. L'origine réfère ici aux raisons de base pour lesquelles l'arrangement institutionnel a été adopté en premier lieu. Le tableau 1 compare également le modèle de l'ALÉNA à celui de l'Union européenne (UE) afin de mieux illustrer la nature et la portée de l'architecture institutionnelle de l'ALÉNA.

<sup>125</sup> Kenneth W. ABBOTT, Robert O. KEOHANE, Andrew MORAVCSIK, Anne-Marie SLAUGHTER et Duncan SNIDAL, « The Concept of Legalization », *International Organization*, vol. 54, n° 3, été 2000, p. 401-419 et surtout p. 415-418.

<sup>126</sup> Barbara KOREMENOS, Charles LIPSON et Duncan SNIDAL, *op. cit.*, p. 770-773.

<sup>127</sup> Robert A. PASTOR, *op. cit.*, p. 28, Tableau 2.2.

**Tableau 1**

La structure institutionnelle comparée, critères choisis.

	<b>Union européenne</b>	<b>ALENA</b>
1. Origine	Sécurité/Positionnement stratégique	Protéger le marché/Positionnement stratégique
2. Membership	Étendu	Restreint
3. Étendue	Diversifié	Commerce/Économie
4. Centralisation	Moyen/Élevé	Faible
5. Contrôle	Symétrie	Asymétrie
6. Flexibilité	Forte	Faible

[140]

Un examen rapide du tableau i indique que l'architecture institutionnelle de l'ALENA est fondamentalement différente de celle de l'UE. Tout d'abord, concernant l'*origine*, il est évident que le positionnement stratégique à l'intérieur du système international a été une considération importante pour tous les acteurs qui ont initialement participé à l'élaboration de chaque projet régional. Les pays européens ont voulu augmenter leur pouvoir de négociation face aux EUA et à l'Union soviétique tandis que les trois gouvernements membres de l'ALENA voulaient améliorer leur position en créant un bloc commercial capable de concurrencer l'Asie et la « forteresse Europe ». Il n'y a rien de très original ici car tous les projets régionaux sont des efforts visant à améliorer le positionnement stratégique de leurs membres dans le système international. La différence entre l'ALENA et l'UE se situe à d'autres niveaux. Dans le cas de l'UE, la sécurité était un facteur important, comme l'illustre l'établissement de la Communauté européenne du charbon et de l'acier en 1951. Dans le cas de l'ALENA, par ailleurs, les buts économiques ont constitué une considération principale, la protection de l'accès au marché des EUA pour les gouvernements canadien et mexicain, et, dans le cas des EUA, la création d'un cadre économique pour l'Amérique du Nord. Cela étant

dit, il est évident que les EUA ont eu un intérêt stratégique à « enfermer » le Mexique dans un processus de libéralisation autant politique qu'économique.

Le *membership* diffère dans les deux modèles institutionnels. Alors qu'il est restreint pour le moment aux trois gouvernements nord-américains dans le cas de l'ALENA, le *membership* est ouvert à d'autres gouvernements dans le cas de l'UE. Avec l'élargissement prévu en 2004, l'UE comprendra 25 gouvernements participants et elle est beaucoup plus ouverte que [141] l'ALENA quant à la participation d'acteurs non étatiques tels que les partis politiques et les ONG dans sa structure institutionnelle.

Par ailleurs, l'*étendue* des deux modèles change sensiblement de l'un à l'autre. L'ALENA est essentiellement un cadre normatif pour des politiques économiques tandis que l'UE couvre un spectre beaucoup plus vaste d'activités humaines comprenant des politiques sociales, la démocratie et les libertés civiles. Pastor remarque que la philosophie derrière l'expérience de l'UE est fondamentalement différente car elle implique « *a commitment to the values of internal solidarity and mutual support* <sup>128</sup> ».

La *centralisation*, ou la délégation de responsabilités par des gouvernements nationaux aux institutions communautaires, est significative dans l'UE de par le rôle important joué par la Commission et ses différents organes. En revanche, le cadre institutionnel de l'ALENA est extrêmement limité. Des observateurs avertis tels que Grinspun et Kreklewich, par exemple, ont noté que l'ALENA souffre déjà d'un « déficit institutionnel » qui limite sa capacité à traiter les développements qui résultent de la mise en œuvre de l'accord initial <sup>129</sup>. Pastor, pour sa part, remarque que les institutions régionales nord-américaines ne peuvent régler les conflits commerciaux dès qu'ils surgissent et ne peuvent donc empêcher le développement de crises, une situation qui ne peut qu'affaiblir le partenariat nord-américain <sup>130</sup>. Ces institutions limitées ne peuvent aider ni l'un ni l'autre des trois gouvernements « *[to] forge North American policies or define a common agenda* ». Finalement, Sidney Weintraub considère la

<sup>128</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>129</sup> Ricardo GRINSPUN et Robert KREKLEWICH, *op. cit.*

<sup>130</sup> Robert A. PASTOR, *op. cit.*, p. 83-84.

Commission de libre-échange et les [142] autres structures de l'ALÉNA comme étant « assez primitives <sup>131</sup> », tandis qu'Isidro Morales croit que la densité et la complexité du processus d'intégration lancé en 1994 nécessitera l'établissement de nouvelles institutions « transnationales <sup>132</sup> ».

Le *contrôle*, pour sa part, est plus largement distribué dans l'UE qui est constituée de beaucoup plus de pays membres que l'ALÉNA. De plus, étant donné le degré plus faible d'asymétrie entre les plus grands et les plus petits pays de l'Union par rapport aux EUA et à ses deux partenaires de l'ALÉNA, le contrôle se trouve plus dilué. En Amérique du Nord, l'économie des EUA produit presque 90 % du PIB de la région, ce qui, en un mot, illustre la profonde asymétrie à l'intérieur de l'ALÉNA.

Finalement, comparée à l'ALÉNA, l'UE a un degré de flexibilité beaucoup plus élevé <sup>133</sup> de par le traitement spécial réservé aux pays membres les moins développés et de par l'utilisation des négociations pour décider des diverses étapes de l'intégration dans chaque secteur. Dans le cas de l'ALÉNA, cependant, les négociations se sont produites naturellement avant que l'accord n'ait été signé mais elles n'étaient plus possibles une fois l'accord ratifié et mis en œuvre. Avec plus de 700 pages, le traité de l'ALÉNA — plus long que l'accord original du GATT et que le Traité de Rome établissant le marché commun européen, et beaucoup plus long que le Traité d'Asunción de 12 pages qui a créé le MERCOSUR <sup>134</sup> — révèle le [143] niveau extrêmement élevé de précision et d'obligation accepté par les gouvernements membres en signant l'accord.

En conséquence, l'architecture institutionnelle générale de l'ALÉNA telle qu'elle existe maintenant peut être caractérisée par une particularité centrale, à savoir un niveau moyen de légalisation. Par

<sup>131</sup> Sidney WEINTRAUB, *op. cit.*, p. 69.

<sup>132</sup> Isidro MORALES, *op. cit.*, p. 35-65.

<sup>133</sup> Comme c'est le cas aussi pour le MERCOSUR. Voir, par exemple, Ivan BERNIER et Martin ROY, « NAFTA and MERCOSUR : Two Competing Models ? », in Gordon MACE, Louis BÉLANGER *et al.*, *The Americas in Transition : The Contours of Regionalism*, Boulder (CO), Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 69-91.

<sup>134</sup> *Ibid.*, p. 72-73.

cela, nous voulons dire un niveau élevé d'obligation, un niveau élevé de précision et un bas niveau de délégation <sup>135</sup>. Le niveau élevé d'obligation résulte des règles contraignantes contenues dans l'accord. Le niveau élevé de précision signifie que les règles contenues dans l'accord sont très détaillées, laissant le moins de place possible à l'interprétation ou à de nouvelles négociations. Le bas niveau de délégation fait référence aux pouvoirs limités délégués aux faibles institutions communes créées par l'accord <sup>136</sup>.

Cela illustre la philosophie de base et l'aspect innovateur de ce projet régional. En opposition à l'approche supranationale de l'UE par laquelle le progrès se produit principalement en raison du travail effectué par les institutions communautaires, dans l'ALÉNA la convergence des politiques est recherchée par l'application d'un cadre normatif contenu dans le traité initial <sup>137</sup>. En d'autres termes, la précision a été préférée [144] à la délégation. Cette approche expliquerait l'efficacité relative de l'accord en dépit de l'absence d'institutions communes fortes. Celles-ci peuvent être évitées parce que c'est le cadre institutionnel lui-même qui agit comme modèle pour les gouvernements membres et, ce faisant, oriente le processus.

<sup>135</sup> Voir Kenneth W. ABBOTT, Robert O. KEOHANE, Andrew MORAVCSIK, Anne-Marie SLAUGHTER et Duncan SNIDAL, op. cit., p. 404-408.

<sup>136</sup> Abbott propose une autre interprétation en qualifiant l'ALÉNA de légalisation forte. La différence d'interprétation concerne le statut donné à l'item délégation, que Abbott considère comme moyenne mais qui est évaluée ici comme faible. Cette différence vient du fait que Abbott considère uniquement les mécanismes de règlement des différends des chapitres 19 et 20, alors que j'attribue plus d'importance à la structure d'ensemble de l'ALÉNA. Voir Frederick M. ABBOTT, « NAFTA and the Legalization of World Politics ; A Case Study », *International Organization*, vol. 54, n° 3, 2000, p. 519-547 et surtout p. 535-540.

<sup>137</sup> Sur la convergence, voir l'excellente contribution de John N. MCDUGALL, « National Differences and the NAFTA », *International Journal*, LV, vol. 2, printemps 2000, p. 281-291.

## Un changement est-il possible ?

Les propositions de changement à l'architecture institutionnelle de l'ALENA sont généralement accompagnées d'un appel en faveur de l'approfondissement (*deepening*) du projet régional perçu comme étant incapable de gérer l'ordre du jour régional actuel ou futur <sup>138</sup>. Les deux éléments sont liés puisque l'approfondissement du projet régional devrait normalement modifier son architecture institutionnelle. C'est pourquoi il faut avoir une compréhension claire de ce qu'implique le terme « approfondissement ».

L'approfondissement d'un processus d'intégration régionale peut uniquement se produire de deux manières, soit en effectuant des changements dans la dimension existante du processus, soit en ajoutant plus de dimensions au processus. À la différence de l'UE, l'ALENA traite exclusivement de sujets économiques, ce qui fait de lui, actuellement, un projet régional unidimensionnel. Puisque l'ALENA est nominale un accord de libre-échange, l'approfondir pourrait signifier, en premier lieu, un mouvement vers une union douanière, un marché commun ou une union économique. Ce sont les étapes traditionnelles d'un processus d'intégration économique tel qu'identifiées dans la littérature et tel qu'illustrées [145] par l'expérience de l'UE depuis 1957. Selon ce scénario, normalement, la transformation d'une zone de libre-échange en une union douanière ne rendrait pas nécessaire un changement de l'architecture institutionnelle dans le sens d'une plus grande délégation parce que ce qui serait ajouté à l'accord initial serait l'harmonisation des tarifs sur les importations venant de pays tiers. Cela peut être géré de la même façon que l'est actuellement la zone de libre-échange dans l'ALENA.

L'évolution d'une zone de libre-échange vers un marché commun et vers une union économique est, cependant, quelque chose de tout à fait différent. L'harmonisation à grande échelle des politiques économiques suggérées ici, y compris l'introduction d'une devise

<sup>138</sup> Voir Robert A. PASTOR, *op. cit.*, p. 16-18. « The main argument for deepening NAFTA, however, is the simplest : *Problems can no longer be contained in any of the three countries, and the new opportunities benefit all three* », p. 18. Pastor souligne.

commune, ne peut être déterminée une fois pour toutes par un traité constitutif comme c'est le cas pour l'accord de libre-échange actuel. La somme d'éléments impliqués, leur importance pour chaque population et l'incertitude résultant d'une situation en constante évolution, jumelés avec l'introduction de nouveaux problèmes, parfois imprévus et qui rendent nécessaire une constante négociation, peuvent seulement être faits dans le cadre d'institutions régionales bien structurées.

L'autre scénario d'approfondissement implique d'ajouter de nouvelles dimensions au processus. Cela signifierait une extension du processus initial afin de couvrir d'autres domaines tels que les flux migratoires, l'environnement, les politiques sanitaires, la sécurité, etc. De surcroît, et encore plus que dans l'autre scénario, des institutions communes fortes seraient nécessaires en tant que forum de discussion, de négociation et de surveillance.

À l'exception de l'union douanière, les deux scénarios impliquent par conséquent un ordre du jour [146] complexifié, ce qui est impossible à gérer uniquement au moyen d'un cadre normatif tel que celui régissant l'ALÉNA. D'un point de vue rationaliste, plusieurs arguments plaident en faveur d'une modification de la trajectoire institutionnelle de l'ALÉNA dans le sens d'un renforcement des institutions régionales. De nombreux observateurs ont souligné les insuffisances actuelles de l'ALÉNA à faire face à certains problèmes de non-conformité que Pastor a appelé le « côté illégitime de l'intégration », à savoir les drogues, la contrebande, les travailleurs sans-papiers, etc. <sup>139</sup>. Selon une perspective purement nord-américaine, on peut également voir les avantages de la présence d'institutions régionales fortes en termes de réduction de l'incertitude, de facilitation du processus de négociation et de traitement des problèmes de mise en vigueur. Mais quelles sont les perspectives d'avenir en faveur d'un changement de l'architecture institutionnelle de l'ALÉNA dans le court et moyen terme ?

Pour parler franchement, elles ne semblent pas être très favorables dans le contexte actuel. Il est vrai que le nouveau gouvernement mexicain du président Vicente Fox a présenté, en février 2001, une proposition de création d'une Communauté nord-américaine élargie sur

<sup>139</sup> *Ibid.*, p. 83-87.

le modèle de l'UE <sup>140</sup>. Elle impliquerait l'établissement d'un marché commun d'ici 25 années et l'adoption d'une devise commune ainsi que la libre circulation des biens, des services, du capital et des travailleurs. En mars 2002, la proposition de Guanajuato s'est matérialisée à travers le *Partnership for Prosperity Initiative* et, à cette occasion, Jorge Castaneda, ex-ministre mexicain des Affaires étrangères, a écrit un article dans lequel il a fait un [147] appel « *to build the institutions of a real North American Community* <sup>141</sup> ».

Ces annonces peuvent être considérées comme une surprise étant donnée la politique étrangère mexicaine traditionnelle d'indépendance vis-à-vis des EUA. Mais elles ne sont pas étrangères aux objectifs de la nouvelle administration Fox qui voudrait changer les manières dont les Mexicains envisagent les relations du Mexique avec le reste du monde, y compris les EUA. Ce qui est révélateur, cependant, est le silence complet avec lequel cette proposition a été reçue par les gouvernements du Canada et des EUA <sup>142</sup>. Pourquoi était-ce ainsi ?

Dans le cas du Canada, le débat continue parmi les spécialistes et les observateurs de la scène nord-américaine. Il a été lancé, entre autres, par l'étude de Dobson publiée en avril 2002, environ un mois après l'annonce du *Partnership for Prosperity Initiative*, qui a amorcé une discussion à propos des pour et des contre d'une intégration régionale plus profonde.

Les adversaires d'une intégration plus profonde invoquent essentiellement que l'ALÉNA n'a pas aidé à augmenter le niveau de vie des Canadiens et n'a pas protégé le Canada contre des mesures commerciales de représailles adoptées par l'administration des EUA comme, par exemple, dans le cas des exportations de bois d'œuvre. En outre, ils maintiennent que les arrangements de l'ALÉNA mettent en danger la souveraineté canadienne car l'accord, dans sa forme actuelle,

<sup>140</sup> Gouvernement du Mexique, *Toward a Partnership for Prosperity: the Guanajuato Proposal*, Joint Communiqué, 16 février 2001.

<sup>141</sup> Jorge CASTANEDA, « It takes three to tango », *The Globe and Mail*, 4 mars 2002, p. A13.

<sup>142</sup> « While Mexico may be quick to establish institutions as a solution to problems, the United States, and to an extent Canada, are equally quick to dismiss them. » Stacey WILSON-FORSBERG, « Canada and Mexico: Searching for Common Ground on the North American Continent », *FOCAL Policy Paper*, Ottawa, FOCAL, février 2002, p. 6.

est déjà devenu « *an external, if virtually secret, [148] constitution for Canada* <sup>143</sup> ». D'autres craignent que l'ALÉNA menace le système de santé canadien si le gouvernement décidait d'élargir l'accord et de faire entrer des services de santé privés <sup>144</sup>. Même l'équipe éditoriale du *Globe and Mail* a exprimé des inquiétudes face aux profondes implications des propositions de Dobson et a considéré que le gouvernement devrait « avancer avec précaution <sup>145</sup> ». D'autre part, plusieurs ont déclaré qu'il n'y avait rien de mal avec l'ALÉNA <sup>146</sup> et que, en effet, l'établissement d'une zone de sécurité en Amérique du Nord bénéficiera aux relations commerciales dans la région <sup>147</sup>.

Ce qui est le plus intéressant, toutefois, est que la majeure partie du débat sur les propositions a ignoré la relation trilatérale et se concentre presque exclusivement sur la relation bilatérale. Dobson elle-même, dans un commentaire fait une année après la publication de son rapport, réclame un « cadre stratégique » liant la sécurité et la défense avec des objectifs économiques. Parmi les quatre éléments du cadre (initiative de sécurité, contribution canadienne à la défense nord-américaine, zones protégées de ressources naturelles et initiative économique nord-américaine efficace), seul le dernier traite vraiment de la relation trilatérale tandis que la proposition stratégique globale devrait être négociée à l'intérieur d'un « *framework [149] agreement between the U.S. President and the Canadian Prime Minister* <sup>148</sup> ». D'autres, tel que Anne Golden du *Conference Board*, sont en désaccord avec le concept de « *big idea* » et préfèrent une approche étape par étape. Mais la

<sup>143</sup> Stephen CLARKSON, « Time to break free (trade) ». *The Globe and Mail*, 27 septembre 2002, p. A13. Voir aussi Stephen CLARKSON. « What's in it for us ? ». *The Globe and Mail*, 6 mai 2002, p. A15, et Murray DOBBIN, « Prescription for decline ». *The Globe and Mail*, 25 octobre 2002. p. A15.

<sup>144</sup> Brian LAGHI, « Health System vulnerable to NAFTA, report says », *The Globe and Mail*, 22 octobre 2002. p. A7.

<sup>145</sup> « Big Bargain : trading economy for security », *The Globe and Mail*, 22 avril 2002. p. A12.

<sup>146</sup> Michael HART et Bill DYMOND, « When it comes to trade, who's footing whom ? », *The Globe and Mail*, 9 octobre 2002, p. A15.

<sup>147</sup> Barrie MCKENNA, « Security zone will aid trade, Mulroney says », *The Globe and Mail*, 10 décembre 2002, p. A16.

<sup>148</sup> Wendy DOBSON, « The next big idea. Trade can brush in a new border », *The Globe and Mail*, 21 janvier 2003, p. A15.

plupart de ces étapes excluent le Mexique en tant qu'interlocuteur <sup>149</sup>. Finalement, la réaction du gouvernement canadien a été extrêmement réservée et une fois exprimée, la plupart du temps dans les discours des ministres Rock et Manley, a favorisé le renforcement de la relation *bilatérale* par une approche étape par étape <sup>150</sup> malgré des appels pour approfondir la coopération entre les trois pays nord-américains de la part du Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international de la Chambre des communes <sup>151</sup>.

L'élite politique et économique canadienne est donc divisée au sujet de la future place du Canada en Amérique du Nord. L'opinion majoritaire, cependant, semble toujours satisfaite de l'architecture institutionnelle actuelle de l'ALÉNA tant et aussi longtemps que la gestion de la relation trilatérale est concernée. On estime que les futurs problèmes auxquels le Canada fera face en Amérique du Nord seront traités de façon plus approfondie dans le cadre de la relation bilatérale Canada/États-Unis. Pourquoi est-ce toujours le point de vue dominant au Canada ?

La première raison est que la considération stratégique primordiale pour les décideurs politiques canadiens est d'obtenir un accès sécurisé au marché des EUA pour les marchandises et les services canadiens [150] comme ce fut le cas durant les cinq décennies précédentes. Le niveau de vie des Canadiens est perçu comme dépendant de cet accès. Une autre raison invoquée est que la perception des problèmes n'est pas la même dans la relation Canada/États-Unis ou ne se présente pas de façon identique à la relation Mexique/États-Unis. En conclusion, il y a également le facteur de crainte qu'une structure institutionnelle étendue couvrant l'Amérique du Nord ne soit facilement dominée par Washington étant donné le différentiel de puissance entre les trois pays. Cela crée de multiples menaces pour la souveraineté canadienne — menaces perçues comme moins importantes si les problèmes sont réglés au fur et à mesure.

<sup>149</sup> Anne GOLDEN, « Building a new partnership », *The Globe and Mail*, mars 2003, p. A11.

<sup>150</sup> Drew FAGAN, « Sweet continental harmony », *The Globe and Mail*, 29 octobre 2002, p. A19.

<sup>151</sup> Chambre des communes du Canada, *op. cit.*, chapitre 4.

On aurait pu croire que Washington percevrait de façon positive un changement à l'architecture institutionnelle de l'ALÉNA étant donné les intérêts des EUA par rapport à la sécurité de l'Amérique du Nord, à ses futurs besoins énergétiques et à ses préoccupations environnementales. Tel que mentionné précédemment, d'un point de vue rationnel il est difficile d'envisager une coopération régulière dans ces secteurs ainsi que dans d'autres sans un plus grand développement institutionnel à l'échelle régionale. La réaction des EUA aux propositions du Mexique, cependant, a été bien plus discrète que celle du Canada. Aucun commentaire officiel n'est venu de Washington et les autres déclarations qui ont été faites ont exprimé des préférences pour l'utilisation de canaux intergouvernementaux pour traiter des problèmes régionaux. Un ancien ambassadeur des EUA à Ottawa, Gordon Giffin, a indiqué par exemple que : « *The relationship doesn't need a new "idea", rather a renewed mutual commitment* <sup>152</sup>. »

[151]

La tendance récente de la coopération des EUA avec ses voisins illustre également la manière dont Washington envisage ses futures relations avec Ottawa et Mexico. Prenons, par exemple, le domaine de la sécurité qui a été sans aucun doute le sujet de préoccupation le plus important pour le gouvernement des EUA depuis le 11 septembre 2001 <sup>153</sup>. Étant donné l'importance de ce thème dans toute la structure gouvernementale des EUA depuis l'automne 2001, on pourrait s'attendre à ce que la solution optimale aux problèmes de sécurité du territoire national des EUA soit un périmètre de sécurité, couvrant toute l'Amérique du Nord, contrôlé et coordonné sur une base trilatérale, mais ce n'est pas la solution choisie par Washington qui a plutôt décidé de signer deux accords bilatéraux dont le contenu ne change pas sensiblement l'un de l'autre. En prenant l'exemple de la Déclaration sur la frontière intelligente Canada/États-Unis, nous avons un plan en 30 points réclamant une coopération dans plusieurs secteurs allant du partage de données aux pratiques en matière d'asile et à l'intégration

<sup>152</sup> Cité dans Anne GOLDEN, op. cit. M. Giffin commentait la proposition de Dobson.

<sup>153</sup> George W. BUSH, *The National Security Strategy of the United States of America*, septembre 2002, [en ligne] <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

des capacités d'application des lois et du renseignement <sup>154</sup>. Comme Kitchen l'a remarqué, c'est « *more than incremental co-operation (but) less than mega issue co-operation on the scale of NAFTA* <sup>155</sup> ».

Trois raisons peuvent expliquer le refus de Washington d'envisager des changements à l'architecture [152] institutionnelle de l'ALENA. La première est la réticence traditionnelle des grands pays, et des EUA en particulier, d'être contraints par une quelconque entité supranationale. Comme Robert Pastor l'a noté, Washington fait face à « *[a] constant temptation to act unilaterally* » et les raisons expliquant cela sont le poids d'un Congrès dont le système d'encouragement vise essentiellement les besoins locaux ainsi que le facteur psychologique associé au sentiment d'« exceptionnalisme » <sup>156</sup>. La deuxième raison, mentionnée correctement par Wilson-Forsberg <sup>157</sup>, est que les EUA ont en grande partie sécurisé leurs propres intérêts dans les cadres existants de l'ALENA et du NORAD. Comme il a déjà été dit, l'approche tablant sur la convergence normative ou législative du traité de l'ALENA effectue le travail sans avoir besoin de créer, pour la satisfaction des intérêts des EUA, des institutions régionales fortes. Enfin, il y a la situation post-Irak où les deux partenaires de Washington dans l'ALENA se sont brouillés avec l'administration Bush à propos de la guerre <sup>158</sup>. Étant donné l'humeur actuelle de celui-ci, le refus de Mexico et d'Ottawa de soutenir l'intervention des EUA en Irak, du point de vue de Washington, a été perçu comme une rupture de confiance, ce qui a eu un impact sur l'évolution du projet régional nord-américain.

\* \* \*

<sup>154</sup> . [En ligne] [www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/)

<sup>155</sup> Veronica M. KITCHEN, « Re-thinking the Canada-United States Security Community », *Paper presented at the Annual Conference of the International Studies Association*, Portland (OR), 1<sup>er</sup> mars 2003, p. 5. Pour le Mexique, voir Imtiaz HUSSAIN, « Back to the Security Future ? 9/11 and the Fate of Regional Economic Integration », *Paper presented at the Annual Conference of the International Studies Association*, Portland (OR), février 2003

<sup>156</sup> Robert A. PASTOR, *op. cit.*, p. 149.

<sup>157</sup> Stacey WILSON-FORSBERG, « North American Intégration : Back to the Basics », *FOCAL Policy Paper*, Ottawa, FOCAL, août 2002, p. 4.

<sup>158</sup> Andrew REDING, « Why Washington is isolated in its own back yard », *The Globe and Mail*, 25 mars 2003, p. A17.

Koremenos, Lipson et Snidal <sup>159</sup> identifient quatre facteurs pouvant influencer les choix gouvernementaux quant à l'architecture institutionnelle. Des *problèmes de* [153] distribution surgissent quand plus d'un type d'accord coopératif est possible et quand les gains relatifs prévus par chaque partie varient d'une conception à l'autre. Les *problèmes de mise en vigueur* font référence aux motivations des acteurs à tricher sur un accord donné. Un problème de mise en vigueur se produit quand un acteur croit que la non-coopération unilatérale apporte plus d'avantages que la coopération à long terme. La troisième variable est le nombre d'acteurs. Le terme « nombre d'acteurs » réfère autant au nombre réel de participants à l'architecture institutionnelle qu'au *membership* et à la distribution, symétrique ou asymétrique, de la capacité des acteurs. Finalement, l'*incertitude* renvoie à l'exactitude des informations que les acteurs possèdent au sujet du comportement des autres, de l'état du monde, etc.

Comment ces variables entrent-elles en jeu lorsqu'il faut expliquer la préférence du Mexique pour un changement à l'architecture institutionnelle de l'ALENA et les préférences canadienne et « états-unienne » pour conserver le modèle actuel ? Dans le cas du Mexique, les deux variables à l'œuvre semblent être les problèmes de distribution et l'asymétrie de puissance. L'asymétrie limite la possibilité d'institutions centrales fortes. D'une part, l'asymétrie freine la probabilité d'un changement à l'architecture institutionnelle qui impliquerait la création d'institutions régionales fortes parce qu'il est plausible que ces institutions seraient dominées par les EUA. Ce que ne voudrait pas le Mexique. À l'inverse, la variable de la distribution pousse le Mexique à favoriser un renforcement institutionnel de l'ALENA car l'administration de Vicente Fox est mécontente du fonctionnement actuel de l'accord et en particulier de son impact sur l'agriculture mexicaine <sup>160</sup>. Le gouvernement mexicain [154] considère qu'un changement à l'architecture institutionnelle de l'ALENA bénéficierait au Mexique, en particulier si ces changements s'orientent dans la direction du modèle de l'UE.

Cependant, au Canada, le facteur de la distribution joue un rôle opposé. Bien que les décideurs politiques canadiens ne craignent pas

<sup>159</sup> Barbara KOREMENOS, Charles LIPSON et Duncan SNIDAL, *op. cit.*, p. 773-779.

<sup>160</sup> Pav JORDAN, *op. cit.*

nécessairement que le Canada soit invité à contribuer davantage financièrement au développement mexicain, ils craignent qu'un changement à la conception institutionnelle de l'ALÉNA rapproche davantage le Mexique des EUA avec des effets probablement néfastes pour le Canada. Cependant, la variable la plus importante dans le cas canadien semblerait être l'asymétrie. L'objectif initial de l'accès sécurisé au marché des EUA étant relativement assuré, le gouvernement canadien croit que la souveraineté nationale du Canada pourrait être menacée par l'établissement d'institutions régionales qui pourraient être dominées par les EUA. Finalement, la variable de l'incertitude entre en jeu, particulièrement en ce qui concerne le comportement futur du gouvernement mexicain. Ottawa semble incertain quant aux vrais motifs des autorités mexicaines et quant à leur impact sur le fonctionnement d'une nouvelle architecture institutionnelle de l'ALÉNA.

Pour ce qui est des EUA, on doit rappeler que le but principal de l'ALÉNA était de fournir un modèle pour l'harmonisation des politiques macro-économiques en Amérique du Nord et d'agir comme moyen de pression sur les négociations commerciales multilatérales. Ces objectifs étant plus ou moins satisfaits avec l'accord actuel, Washington a été insensible aux propositions de changements de l'ALÉNA. Une des raisons expliquant cette situation a rapport à la distribution puisque Washington croit qu'il paierait les coûts d'un changement à l'architecture institutionnelle de l'ALÉNA, en [155] particulier, si cela devait l'engager à fournir une aide structurelle au Mexique. Mais peut-être la considération la plus importante, qui pourrait s'appeler le facteur psychologique, se retrouve en dehors du cadre conçu par Koremenos, Lipson et Snidal et implique deux éléments dans ce cas-ci. D'abord, il y a l'élément structurel de l'exceptionnalisme présent dans la psyché « états-unienne », facteur qui a déjà été mentionné par Pastor et qui est à l'origine de l'unilatéralisme de la politique étrangère des EUA. Ensuite, il y a un élément conjoncturel lié à l'intervention des EUA en Irak et le sentiment de trahison que ressent l'administration Bush en raison du manque de soutien de la part du Canada et du Mexique lors de cette guerre. Dans le contexte actuel, la combinaison des deux éléments va à l'encontre d'une coopération plus structurée de la part de Washington, à tout le moins sous l'administration Bush.

Sur cette base, il est difficile de prévoir des changements à l'architecture institutionnelle de l'ALÉNA dans un avenir immédiat, au moins en ce qui concerne les institutions régionales. L'architecture institutionnelle du projet régional en Amérique du Nord peut seulement être modifiée avec le consentement de Washington et les chances que cela se produise dans l'avenir immédiat sont, en effet, très minces.

[156]

[157]

L'ALÉNA. Le libre échange en défaut.

# Deuxième partie

## LE BILAN ÉCONOMIQUE ET SOCIAL

[Retour à la table des matières](#)

[158]

[159]

**Deuxième partie**  
**Le bilan économique et social**

**6**

---

**“Retour à la case départ.”**

*Stéphane LAMBERT*

[Retour à la table des matières](#)

En signant L'ALÉNA, le Canada, les États-Unis d'Amérique (EUA) et le Mexique ont établi les objectifs suivants :

- a) à éliminer les obstacles au commerce des produits et des services entre les territoires des Parties et faciliter le mouvement transfrontière de ces produits et services ;
- b) à favoriser la concurrence loyale dans la zone de libre-échange ;
- c) à augmenter substantiellement les possibilités d'investissement sur les territoires des Parties ;
- d) à assurer de façon efficace et suffisante la protection et le respect des droits de propriété intellectuelle sur le territoire de chacune des Parties ;
- e) à établir des procédures efficaces pour la mise en œuvre et l'application du présent accord, pour son administration conjointe et pour le règlement des différends ;

- 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 <sup>161</sup>.

Si seuls certains d'entre eux ont fait l'objet d'obligations détaillées dans les quelque 700 pages de [160] l'accord, les Parties se sont engagées formellement à interpréter et à appliquer l'ALENA à la lumière de ces objectifs. Si d'autres objectifs motivaient le Canada, les EUA et le Mexique, ceux qui apparaissent au Chapitre i en représentent en quelque sorte le plus petit dénominateur commun. J'entends montrer que l'ALENA a atteint principalement son premier objectif, l'élimination des barrières tarifaires au commerce, mais a fait peu de progrès sur les autres. Cet acquis important risque même d'être remis en cause en raison des obstacles au commerce que posent les nouvelles exigences sécuritaires et de coopération en ce domaine. Les trois pays sont ainsi ramenés à la case départ où il leur faut revoir l'accord en tenant compte de leurs objectifs initiaux.

## Éliminer les barrières douanières

L'ALENA a engagé formellement le Canada, les EUA et le Mexique dans la voie de la libéralisation des échanges. L'accord prévoyait l'élimination de la plupart des droits sur les échanges à l'intérieur d'un laps de temps qui pouvait varier <sup>162</sup>. Les parties ont même été au-delà des attentes initiales en convenant de trois cycles

<sup>161</sup> Partie I (Dispositions générales). Chapitre 1, Article 102 : Objectifs du texte de l'accord. [En ligne] <http://www.dfait-maeci.gc.ca/>

<sup>162</sup> L'ALENA s'est substitué à l'Accord de libre-échange (ALE) canado-américain, entré en vigueur en 1989, et en a respecté l'échéancier pour l'élimination des tarifs entre les deux pays. Ainsi, le commerce des marchandises admissibles entre le Canada et les EUA est en franchise de droits depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1998. Les règles d'origine qui concernent le textile, l'habillement et les produits automobiles ont toutefois été restreintes par rapport à celles de l'ALE. Le Canada a également conservé l'exemption qu'il avait négociée dans l'ALE pour les industries culturelles (édition, cinéma, etc.).

d'élimination accélérée des droits de douane. En janvier 2003, 99 % des tarifs sur les marchandises et les produits agricoles avaient ainsi été supprimés.

L'élimination des barrières à l'échange a été, dans l'ensemble, bénéfique au commerce transfrontalier. [161] Le commerce total entre les trois partenaires de l'ALENA s'établissait à 615 milliards de dollars américains en 2001, soit 113 % de plus qu'en 1993 <sup>163</sup>. En outre, le commerce extérieur du Canada, des EUA et du Mexique s'est davantage orienté vers l'ALENA. Par exemple, les exportations américaines vers ses partenaires de l'ALENA ont presque doublé entre 1993 et 2001, passant de 142 milliards de dollars américains à 265 milliards, contre un taux de croissance de 44 % des exportations vers le reste du monde <sup>164</sup>. Mais cela n'a pas affecté la dynamique trilatérale. La relation commerciale entre le Mexique et le Canada, bien qu'elle ait presque quadruplé en 10 ans sous l'effet des produits automobiles, est peu développée. Le Mexique représentait ainsi 0,6 % des exportations canadiennes en 2002 <sup>165</sup>. Il se situait à mi-chemin entre la Corée du Sud et l'Allemagne au rang des marchés du Canada à l'étranger.

En réalité, l'ALENA a consacré l'établissement de deux relations commerciales bilatérales avec les EUA. Le Canada est demeuré le premier marché des EUA avec 23 % du total des exportations américaines tandis que le Mexique est devenu le deuxième marché des EUA avec 13 % des exportations totales américaines. Au cours des 10 dernières années, le commerce canadien en direction des EUA a presque doublé. Chaque jour, le Canada échange avec les EUA l'équivalent de 1,5 milliard de dollars américains. Entre 1993 et 2001, les échanges du Mexique avec les EUA ont plus que [162] triplé. Ils ont crû à un taux annuel moyen d'environ 14 %, plus rapidement qu'avec n'importe quel autre partenaire des EUA. En 2001, les EUA et le

<sup>163</sup> Ce qui représente toutefois une diminution de 6,7 % par rapport à 2000. Source : The NAFTA Office of Mexico in Canada, *Secretaría de Economía*, [en ligne] <http://www.nafta-mexico.org/home.html>

<sup>164</sup> « NAFTA at Eight », *Office of the United States Trade Representative* (USTR), mai 2002.

<sup>165</sup> *Quatrième rapport annuel sur le commerce international du Canada*, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada (MAECI), mai 2003.

Mexique échangeaient pour plus de 245 milliards de dollars américains, soit 188 % de plus qu'en 1993 <sup>166</sup>.

L'intensification des échanges transfrontaliers a mis en évidence le problème de la fluidité des frontières. Certes, l'élimination des droits de douane supprime un des coûts importants d'accès aux marchés transfrontaliers, mais d'autres facteurs entrent dans ce coût, tels les coûts du transport et du passage à la frontière. Des frontières peu fluides haussent le coût d'acheminement des produits et les délais de livraison, ce qui entraîne une perte de compétitivité pour les produits nationaux, notamment pour les produits semi-finis, qui entrent dans la fabrication de marchandises et qui exigent une livraison rapide. Le rehaussement des contrôles, l'engorgement des points de passage et des infrastructures de transport jettent un doute sur la capacité de l'ALENA à faciliter les échanges transfrontaliers.

## Faciliter les échanges transfrontaliers des biens et des services

L'ALENA a renforcé l'axe de transport nord-sud sur un réseau qui s'est historiquement développé d'est en ouest. Si 27 autoroutes majeures sillonnent les EUA d'un océan à l'autre, seulement sept relient la frontière canadienne à la frontière mexicaine. Le faible nombre d'axes routiers transfrontaliers a favorisé la concentration des marchandises et des personnes sur un nombre restreint de points de passage aux frontières. La saturation de ces points de passage risque [163] d'entraîner à l'avenir un ralentissement de la croissance des échanges.

La frontière entre les EUA et le Mexique connaît de sérieux problèmes de pression démographique et d'engorgement. La zone frontalière englobe une population de 24 millions de personnes. Depuis la mise en œuvre de l'ALENA, la population a augmenté de 50 % du côté mexicain de la frontière et de 20 % du côté américain. Cette hypercroissance n'est pas appelée à ralentir. Au contraire, selon les

<sup>166</sup> Ce qui représente aussi une diminution de 6,9 % par rapport au niveau de 2000. Source : The NAFTA Office of Mexico in Canada, *op. cit.*

prévisions en cours, la population de Tijuana va doubler en 12 ans et Ciudad Juarez en 15 ou 16 ans. La frontière est devenue la plus fréquentée au monde avec 300 millions de personnes, 90 millions de voitures et 4,5 millions de camions qui la franchissent chaque année. Chaque jour, 1 million de barils de pétrole brut, 432 tonnes de poivrons et 51 millions de dollars américains de produits automobiles la franchissent en direction des EUA <sup>167</sup>. Deux tiers des échanges entre les EUA et le Mexique passent par des ports d'entrée au Texas. La vigueur des échanges et de l'investissement a aspiré vers le Nord du Mexique une tranche importante de la population active. L'implantation de *maquiladoras* dans la zone frontalière a connu une forte hausse. En Basse-Californie, dans le Chihuahua et le Tamaulipas, les *maquiladoras* représentent plus de 40 % des emplois de l'État.

Les infrastructures sanitaires, routières, frontalières et urbaines existantes canalisent mal cette hyper-croissance. Par exemple, les quatre États frontaliers (la Californie, l'Arizona, le Nouveau-Mexique et le Texas) comptent le tiers des cas de tuberculose dénombrés aux EUA. La frontière de 3140 km subit, en outre, une pression migratoire. Alors que 800 000 personnes [164] traversent légalement la frontière chaque jour, 4600 la franchissent clandestinement, donnant lieu à une importante contrebande d'humains où 600 personnes trouvent la mort chaque année <sup>168</sup>.

Le 49<sup>e</sup> parallèle n'est pas étranger à ces problèmes. Les points terrestres sont engorgés en raison des contrôles et de la concentration du trafic. L'accès terrestre aux EUA est un enjeu de taille pour le Canada. Environ le quart du produit intérieur brut canadien est transporté par 14 millions de camions qui traversent la frontière chaque année, soit un toutes les deux secondes <sup>169</sup>. Les deux tiers de cette flotte empruntent quatre points terrestres : Windsor-Detroit, Sarnia-Port Huron, Fort Erie-Buffalo et Lacolle-Champlain. Le seul pont Ambassadeur, entre Windsor et Détroit, reçoit 6000 camions par jour. C'est le pont le plus achalandé en Amérique du Nord. Il y circule le quart du commerce entre le Canada et les EUA. Ce qui a des

<sup>167</sup> « The New Frontier », *Time special issue*, 11 juin 2001.

<sup>168</sup> « The New Frontier », *op. cit.*

<sup>169</sup> Alliance canadienne du camionnage, *News release*, 21 novembre 2001, [en ligne] <http://www.cantruck.com/news/news/2001/ctapr01-1016-01.html>

répercussions non seulement sur les lieux de transit et les zones de contrôle, mais également sur les réseaux routiers avoisinants.

Les exigences américaines en matière de sécurité à la suite des attentats du 11 septembre 2001 occasionnent des interrogatoires, des fouilles et des formalités d'affranchissement supplémentaires qui étalent parfois de quelques heures la file d'attente à certains postes frontaliers. Un délai à la frontière américaine a un impact sérieux et immédiat sur l'économie canadienne. On a pu apprécier l'importance d'une frontière fluide dans l'immédiat après le 11 septembre où les files d'attente de 12 heures ou plus à la frontière avec les EUA n'étaient pas inhabituelles. Le secteur de [165] l'automobile soutient, par exemple, que ces délais ont causé des pénuries de pièces qui ont coûté aux usines de fabrication de 1 à 1,5 million de dollars canadiens de l'heure en perte de production <sup>170</sup>.

Les temps d'attente à la frontière sont revenus aux niveaux où ils se trouvaient avant le 11 septembre, mais les mesures visant à harmoniser les contrôles de sécurité ont eu un effet limité à cet égard. L'amélioration est plutôt attribuable à un accroissement des ressources humaines des deux côtés de la frontière, des heures supplémentaires et de l'emploi de personnel de sécurité à contrat <sup>171</sup>.

Ces mesures ont créé des frontières à deux vitesses afin de faciliter le passage des biens et des personnes « à faible risque ». Le traitement accéléré est réservé à des entreprises présélectionnées qui ont accepté de coopérer avec les autorités américaines. Les entreprises participantes doivent vérifier les antécédents de leurs employés, mener des enquêtes de sécurité à chaque étape de leur chaîne de production et sceller leurs cargaisons. En échange, leurs flottes de camions, équipées de transpondeurs, peuvent préaffranchir leurs chargements électroniquement et franchir les douanes en peu de temps <sup>172</sup>. Une soixantaine d'entreprises participent au programme et une centaine d'autres attendent l'approbation des autorités américaines.

Le Canada et le Mexique proposent également des programmes d'expédition rapide pour faciliter le passage à la frontière

<sup>170</sup> *Sixième rapport du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie*, Chambre des communes, 20 novembre 2001.

<sup>171</sup> *Ibid.*

<sup>172</sup> « Picking up the pace at the border », *Federal Week*, 22 avril 2002.

américaine <sup>173</sup>. Si ces [166] programmes sont relativement efficaces pour les bénéficiaires, en temps normal, le gouvernement américain les a suspendus en période d'alerte élevée (orange) <sup>174</sup>. Aussi, les accords sur la frontière intelligente qu'ont conclu les EUA avec le Canada (décembre 2001) et avec le Mexique (mars 2002) évoquent-ils au mieux la coopération dans la méfiance.

## Assurer les conditions d'une concurrence équitable

L'ALENA reconnaît le droit de chaque pays à établir la réglementation de son choix en matière de santé publique, de travail, de sécurité, d'environnement, etc., selon ses propres nécessités. L'absence de règles communes pour la production distingue l'ALENA d'autres processus d'intégration régionale. Peu d'efforts ont été entrepris par ailleurs en Amérique du Nord pour harmoniser la réglementation entourant la production, sauf peut-être pour la protection des droits de propriété intellectuelle et la protection vis-à-vis des pays tiers.

L'inégalité de la protection accordée aux droits de propriété intellectuelle d'un pays à l'autre peut causer du tort aux producteurs qui doivent faire face à la contrefaçon de leurs produits. À cet égard, l'ALENA a joué un rôle important dans l'amélioration du statut de la propriété intellectuelle au Mexique. L'adoption de la [167] Loi pour le développement de la propriété intellectuelle en 1991 et sa révision en 1994 ont fait partie de la préparation du Mexique à l'entrée dans

<sup>173</sup> Par exemple, le programme harmonisé Nexus entre le Canada et les EUA qui utilise les empreintes biométriques: le programme similaire Laser Visa entre les EUA et le Mexique ; le système d'inspection des véhicules et du fret qui utilise l'imagerie à rayons gamma (Vacis) ; les programmes d'expédition rapide et sécuritaire EXPRES, FAST et mini-FAST ; etc.

<sup>174</sup> Le 18 mars 2003, par exemple, le trafic le long de la frontière entre le Canada et les EUA a été quasiment immobilisé, alors que Tom Ridge, le Secrétaire américain à la sécurité intérieure, annonçait l'opération « Liberty Shield » destinée à renforcer la sécurité aux frontières américaines ainsi que dans certains sites sensibles. Source : « Border will remain open », *Globe and Mail*, 20 mars 2003.

l'ALENA. Par ailleurs, l'adoption des règles d'origine a uniformisé la protection des trois membres vis-à-vis des pays tiers. Un produit doit avoir une teneur en composants régionaux suffisamment élevée pour pouvoir bénéficier des dispositions préférentielles de l'ALENA.

Cependant, les différences au plan de la réglementation entre les trois pays se traduisent par des écarts dans les coûts de conformité à la réglementation, comme, par exemple, dans les coûts salariaux, qui concourent à déterminer le coût de production. Ainsi, un producteur peut produire à moindre prix s'il assume des coûts de conformité moindre. Son avantage compétitif proviendra, par exemple, d'une réglementation permissive et non d'un accroissement de la productivité.

Des écarts dans les règles entourant la production ont des conséquences sérieuses sur l'économie nord-américaine. De trop fortes disparités favorisent la réorientation de la production en vue de profiter de ces écarts sans qu'il y ait transfert de revenu. En outre, les nouveaux investissements peuvent résulter d'une relocalisation d'activités en provenance d'autres régions. En général, la faiblesse des coûts de conformité à la réglementation au Mexique a encouragé le transfert des activités de main-d'œuvre au Sud du Rio Grande <sup>175</sup>.

[168]

## Augmenter les occasions d'investissement

Des trois pays, le Mexique attendait de l'ALENA qu'il attire et retienne sur son sol des investissements directs étrangers importants. À l'instar de l'autre voisin sur la frontière du Nord tout au long du XX<sup>e</sup> siècle, le Mexique de Salinas s'est tourné vers les EUA à la fin des années 1980 en grande partie parce que ses tentatives d'attirer les

<sup>175</sup> Récemment par exemple. Union Pacific Railway, le géant américain des chemins de fer, a passé commande à General Motors Canada pour l'achat de locomotives. Le contrat a été appuyé d'un prêt de 3,2 milliards de dollars canadiens de la part du gouvernement canadien qui cherchait à soutenir le secteur au Canada. Toutefois, profitant des coûts salariaux plus faibles au Mexique, la production forte en main-d'œuvre a été transférée au Mexique et confiée à Bombardier México.

capitaux étrangers, notamment japonais, avaient échoué. Le Mexique s'est fait le promoteur du chapitre 11 de l'accord qui place les investissements étrangers à l'abri d'une éventuelle discrimination nationale. En plus d'être un marché intéressant, le Mexique devenait dans l'ALENA une plate-forme vers l'Amérique du Nord où la production est bon marché et les meilleures garanties possibles sont offertes à l'investisseur.

Un des indicateurs classiques de l'investissement est le flux d'investissement direct étranger (IDE) <sup>176</sup>. De 1994 à 2000, le Mexique a connu une entrée annuelle moyenne de capitaux de l'ordre de 12 milliards de dollars américains, trois fois le montant annuel qu'il recevait avant l'accord. Le stock d'IDE a augmenté également au Canada et aux EUA <sup>177</sup>. Cependant, si l'Amérique du Nord concentre actuellement 6,3 mille milliards de dollars américains en IDE, sa part dans le stock mondial a diminué, passant de 28 % à 25 % au cours des 10 dernières années <sup>178</sup>. L'ALENA n'a donc pas [169] eu l'effet de levier escompté sur l'investissement. Pire, selon une étude de la banque Scotia, les trois pays investissent davantage à l'étranger que chez leurs partenaires de l'ALENA <sup>179</sup>, ce qui signifie que l'ALENA n'est pas le tremplin vers le monde que beaucoup escomptaient.

Le rehaussement des exigences sécuritaires aux frontières intérieures pourrait bien affecter l'investissement, alors que les décisions d'investir sont souvent prises à la lumière des questions que sont, par exemple, les coûts de transaction et l'acheminement des

<sup>176</sup> Un investissement direct étranger est un investissement dans une entreprise qui opère en dehors du pays de l'investisseur et qui établit un intérêt durable dans une entreprise ou qui permet d'en contrôler effectivement la gestion.

<sup>177</sup> Le stock d'IDE a augmenté d'environ 110 milliards de dollars américains par année entre 1994 et 2000 aux EUA. Pendant la même période, les entrées d'IDE au Canada ont été quatre fois plus importantes qu'avant l'ALENA. Source : « NAFTA at Eight », *op. cit*

<sup>178</sup> Source : CNUCED, 2002. Le volume d'IDE a été gonflé pendant la dernière décennie partout dans le monde y compris en Amérique du Nord par le jeu des fusions et des acquisitions. L'ALENA a facilité la prise de contrôle d'entreprises transfrontalières, puisqu'il rendait possibles et intéressantes les chaînes de production nord-américaines. La part de l'ALENA dans le stock mondial d'investissements étrangers en capital devrait donc avoir subi la même tendance que celle observée pour l'IDE.

<sup>179</sup> *NAFTA Quarterly*, Scotia Bank group, automne 2002.

marchandises. Les exigences sécuritaires et les mesures prises pour les satisfaire se traduisent en des coûts de transaction plus élevés pour les transporteurs et les exportateurs. Un temps d'attente plus élevé porte aussi atteinte à la production en flux tendu (*just-in-time*) sur laquelle repose, entre autres, le secteur automoteur. Par exemple, afin de répondre aux retards rencontrés à la frontière, certains fabricants d'automobiles ont décidé d'augmenter de 5 % leurs stocks de pièces disponibles, mais cela implique des coûts supplémentaires importants. Ces coûts sont désormais considérés comme des coûts de base que les entreprises ne devaient pas assumer auparavant et sont pris en considération lors des décisions d'investissement <sup>180</sup>.

[170]

## Les résolutions des différends commerciaux

Le grand succès de l'ALENA a été d'établir des règles d'accès au marché et de prévoir une voie de recours alternative en cas de litige. Les mécanismes pour le règlement des différends n'ont toutefois pas démontré leur pleine efficacité.

L'accès au marché américain, le principal enjeu de l'ALENA, explique à lui seul la forme et la teneur de l'accord. Le Canada et le Mexique ont subi de nombreux litiges commerciaux avec leur premier partenaire commercial. Ces disputes sont liées à ce que plusieurs considèrent comme abusive l'application par les EUA des mesures antidumping et compensatoires qui peuvent créer des barrières substantielles <sup>181</sup> et limiter ainsi la concurrence extérieure. En

<sup>180</sup> Association canadienne des constructeurs de véhicules, citée dans le *Sixième rapport du Comité permanent de l'industrie, des sciences et de la technologie*, *op. cit.*

<sup>181</sup> Une mesure antidumping prévoit l'application de droits de douane additionnels sur un produit importé vendu à un prix inférieur au prix sur le marché intérieur d'un produit identique ou similaire. Un droit compensatoire prévoit aussi des droits supplémentaires pour contrer certains types de subventions fournies aux producteurs étrangers par leur gouvernement. Le gouvernement américain a mené au-delà de 1000 enquêtes en la matière

déclenchant une enquête sur un produit importé auprès du département du Commerce, les producteurs peuvent créer une incertitude autour du produit visé chez les importateurs qui devront payer la note des droits si l'enquête est concluante. Les enquêtes étant longues (jusqu'à un an), ils peuvent ainsi gagner un avantage considérable.

Le Mexique et le Canada étaient, de surcroît, préoccupés par l'arbitraire des procédures d'appel et, en particulier, par le fait que le département du Commerce semblait favoriser le point de vue de l'industrie américaine dans ses enquêtes. Deux décisions du département, en 1983 et en 1986, à propos du bois [171] d'œuvre avaient alarmé le Canada. Le Mexique partageait les mêmes craintes. En 1986, le Mexique avait fait appel au GATT après que les EUA eurent déclenché une procédure antidumping sur le ciment mexicain, une des exportations majeures du Mexique vers les EUA. Le groupe d'arbitrage du GATT, ayant trouvé la procédure américaine non fondée, avait recommandé la levée des pénalités, mais les EUA ont bloqué l'adoption du rapport du groupe comme il était possible de le faire sous l'ancien système de résolution des conflits du GATT, et ont maintenu les sanctions.

Un des objectifs majeurs du Canada et du Mexique dans l'ALENA était donc d'éliminer (ou du moins de réduire) les abus en matière d'antidumping et de droits compensatoires entre les deux pays. Certains accords de libre-échange vont dans ce sens. C'est le cas, par exemple, de l'accord entre l'Australie et la Nouvelle-Zélande et de celui entre le Canada et le Chili. Le Canada s'y était d'abord attaché dans les négociations de l'Accord de libre-échange canado-américain (ALE), au risque d'ailleurs de les faire échouer. D'arrache-pied, le Canada a obtenu la création d'une voie alternative de recours commercial en cas de différend. Le compromis de l'ALE devait être temporaire, les parties s'étant engagées à trouver dans les sept ans un mécanisme satisfaisant de règlement des différends. Au lieu de cela, il est devenu permanent dans l'ALENA. Le chapitre 19, qui traite des droits antidumping et compensatoires, permet aux trois pays de faire appel, relativement aux actions d'un autre, à un groupe binational spécial censé arbitrer le conflit.

depuis 1980. Pas moins de 300 sanctions sont actuellement en place à l'encontre de produits d'origines diverses.

Le système repose sur le principe que chaque pays se réfère à ses propres lois en cas de recours commercial. Les EUA ont obtenu que les groupes ne créent pas un droit supranational. Les groupes sont constitués de manière *ad hoc*, arbitrent à la lumière de la [172] législation nationale de la partie en cause, et leurs décisions ne font pas jurisprudence.

Le mécanisme a été relativement efficace pour faciliter l'accès au marché américain et dépolitiser les conflits. Le plus grand nombre de disputes — 76 entre 1994 et 2000 — a été traité sous le chapitre 19 contre environ une vingtaine en vertu du chapitre 11 sur les investissements. Depuis la création de l'ALÉNA, les produits canadiens et mexicains ont été sujets à beaucoup moins d'enquêtes et de mesures antidumping et compensatoires par les EUA que tous les autres pays, en proportion du volume d'échange. En outre, les litiges se présentent surtout dans les secteurs des produits agricoles et leurs causes sont souvent bien antérieures à l'entrée en vigueur de l'accord.

Cependant, certains conflits chroniques (le bois d'œuvre, l'acier, la viande de porc, le blé, le sucre et d'autres denrées) ne trouvent pas de solution régionale. Les requêtes dont ils font parfois l'objet devant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) (récemment, les dossiers du bois d'œuvre canadien et des télécommunications mexicaines) sont symptomatiques d'une dérégionalisation dans laquelle les engagements internationaux supplantent les dispositions régionales. En outre, certaines requêtes sont multilatérales comme cela fut le cas pour la loi Helms-Burton ou l'amendement Byrd.

## Approfondir la coopération trilatérale

Au plan de la coopération, si l'ALÉNA demeure un processus d'intégration limité par rapport à la trajectoire fortement institutionnalisée de l'intégration européenne, il est beaucoup plus institutionnalisé que ne l'était l'ALE<sup>182</sup>. L'accord était à peine signé

<sup>182</sup> La mise en œuvre de l'accord est supervisée par une Commission du libre-échange composée des ministres du Commerce des trois pays. Il existe aussi des commissions de rang ministériel qui surveillent la mise en œuvre des

que les [173] EUA avaient senti le besoin de réglementer la coopération dans deux domaines, le travail et l'environnement, qui ont fait l'objet d'accords négociés et mis en application parallèlement à l'ALENA. Toutefois, la coopération trilatérale est demeurée extrêmement faible, voire défectueuse.

Si peu d'efforts ont été consentis dans les domaines du travail et de l'environnement, bien moins encore a été fait pour étendre les bénéfices de l'ALENA aux régions en retard ou sous-développées.

Pendant la décennie 1990, le Mexique a enregistré une croissance impressionnante des exportations et un influx appréciable d'IDE liés en grande partie à l'ALENA. La croissance des exportations a compté pour plus de la moitié de la croissance réelle du PIB et des nouveaux emplois créés entre 1994 et 2000 <sup>183</sup>. Le Mexique a ainsi pu surmonter la crise de la dette des années 1980 et retrouver la voie vers la croissance. Son taux de croissance annuelle (en volume d'exportation et d'importation) sera l'un des plus élevés de l'OCDE, et ce, malgré une crise monétaire sévère en 1994-1995 <sup>184</sup>. Néanmoins, la part de la population vivant dans la pauvreté est restée élevée pendant toute la dernière décennie : la proportion des pauvres s'est élevée à 53 % de 1992 à 2000, avec une augmentation du nombre absolu de pauvres de 45 à 52 millions <sup>185</sup>. [174] En outre, la position du décile le plus pauvre s'est détériorée par rapport au reste de la population. Les variations régionales sont importantes : un tiers de la population vit dans la pauvreté au Nord, 50 % au Centre (60 % dans le Centre-Ouest) et plus de 70 % au Sud. Ce découpage régional correspond à la concentration des infrastructures et des activités sous l'effet de l'ALENA. L'entrée dans l'ALENA a inversé le processus de convergence régionale (depuis les années 1970) et d'inégalités sociales décroissantes (depuis les années

accords relatifs à l'environnement et au travail. La Commission principale bénéficie des services d'un secrétariat composé de sections nationales. Un secrétariat de coordination trilatérale a été mis sur pied à Mexico en 1997 pour seconder la Commission. On trouve ensuite une trentaine de comités intergouvernementaux, de groupes de travail et de sous-groupes qui s'occupent des divers aspects des dispositions de l'ALENA.

<sup>183</sup> « NAFTA at Seven », USTR.

<sup>184</sup> Le Mexique, après la crise du peso de décembre 1994, a vu son PIB chuter de 6,2 % en 1995.

<sup>185</sup> Source : OCDE, 2001.

1950). On peut distinguer trois Mexique : celui de la frontière, incluant Monterrey, la zone électronique de Jalisco, le District Fédéral et d'autres zones qui forment le Mexique de l'ALENA dans lequel s'accumulent l'investissement, la technologie, les multinationales et les grandes entreprises mexicaines ; le Mexique « semi-ALENA » formé de l'État de Aguascalientes et d'autres nouvelles régions qui s'incorporent peu à peu à l'ALENA ; et le Sud, paupérisé, sans investissements, sans aides ni appui. Faute d'étendre ses bénéfices, l'ALENA suscite de plus en plus l'animosité de la part des populations et des régions laissées-pour-compte.

La faiblesse de la coopération trilatérale et des institutions censées l'orchestrer a des répercussions sur la capacité de l'ALENA à atteindre ses objectifs. Si des institutions ou des ententes sont venues étayer la coopération bilatérale <sup>186</sup>, une communauté régionale, [175] ne serait-ce que limitée à des domaines tels que l'environnement, le travail ou le développement économique, aurait pu activer le réflexe trilatéral le temps venu. Au lieu de cela, les trois pays n'empruntent pas toujours la même route à la croisée des chemins. La sécurité, par exemple, ne trouve pas de solution régionale permanente, en grande partie parce qu'une telle solution exige une coopération à laquelle les trois pays n'ont pas été préparés et habitués. Aujourd'hui, l'atteinte de tous les autres objectifs de l'ALENA dépend des progrès au plan de la coopération en matière de sécurité.

<sup>186</sup> Les EUA et le Mexique collaborent par le biais de la *Border Environment Cooperation Commission* (BECC, Commission de coopération dans le domaine de l'environnement frontalier) et de la *North American Development Bank* (NAD Bank, Banque nord-américaine de développement) en vue d'élaborer et de financer une infrastructure environnementale dans la région de la frontière EUA-Mexique. Le *Partnership for Prosperity*, conclu en 2001 entre les EUA et le Mexique, associe des entreprises privées au financement des infrastructures de développement et de commerce au Mexique.

## Commerce et sécurité

Les événements du 11 septembre ont déplacé l'approche américaine du *no first strike* à une approche plus agressive face à la prévention et la préemption. Ces attaques ont fait prendre conscience aux EUA de leur propre vulnérabilité et de la nécessité de s'en occuper rapidement et d'assumer seuls leur sécurité. Entre 2002 et 2004, le budget des entités destinées à former le département de la Sécurité intérieure va augmenter de 64 % pour s'établir à 36,2 milliards de dollars américains<sup>187</sup>. Le département prévoit doubler le nombre d'agents affectés aux frontières avec le Canada et le Mexique. Il s'agit du plus grand projet de fortification aux frontières en temps de paix.

Le Canada et le Mexique, de leur côté, n'ont pas formulé de politiques de sécurité claires et cohérentes qui auraient pu amener les EUA à souscrire à une approche régionale. Le Canada a plutôt joué la carte de l'ambiguïté. S'il a, à plusieurs reprises, agi en concertation avec les EUA (la « frontière intelligente », le [176] financement du terrorisme, la gouvernance d'entreprise, etc.), il est revenu sur ses positions après avoir initialement promis une coopération étroite et des investissements importants dans la lutte antiterroriste. Sa posture avant, pendant et après la guerre en Irak, dans le nouveau système de défense antimissile nord-américain, sur des questions particulières telles que les vols d'Air Canada au Liban, a alimenté la perception américaine d'un allié incertain, qui tantôt recherche une étroite collaboration, tantôt affirme ses divergences avec Washington.

Il en va de même pour le Mexique qui, après avoir coopéré avec les EUA sur la question de Cuba, au risque d'ébranler sa relation historique avec l'île, a cherché à monnayer sa coopération en matière de sécurité avec Washington<sup>188</sup>. En revanche, le Mexique a participé activement aux discussions sur la réforme des privilèges des membres permanents du Conseil de sécurité et sur la recherche de nouvelles structures de sécurité au sein de l'Organisation des États Américains (OEA). Sa

<sup>187</sup> The Whitehouse, *News & Policies*, 28 février 2003. Source : [en ligne] <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030228-1.html>

<sup>188</sup> Le Mexique cherche notamment à obtenir la régularisation des Mexicains illégaux aux États-Unis

dénonciation du Traité interaméricain d'assistance mutuelle (Pacte de Rio) en septembre 2002, à quelques jours des commémorations officielles du 11 septembre, a confirmé aux yeux des Américains que le Mexique ne comprenait tout simplement pas l'impact profond de ces événements.

\* \* \*

L'ALENA a créé la plus grande zone de libre-échange au monde avec 416 millions de personnes produisant des biens et services d'une valeur de plus de 11,9 mille milliards de dollars américains. Pendant cette période, [177] le Mexique, les EUA et le Canada sont devenus de plus en plus intégrés au plan économique, sans que cela ne permette de s'approcher des objectifs initiaux de l'ALENA. Seul le premier objectif, l'élimination des barrières tarifaires, a été atteint, et même plus rapidement que prévu. C'est peut-être qu'en fait le pari selon lequel il est possible d'avancer sur un des objectifs sans progresser sur les autres ne tient pas.

Mais il y a pire, les rapports politiques entre les trois partenaires sont devenus réactifs, caractérisés par des réponses *ad hoc* aux événements, aux questions du jour et aux irritants. En particulier, l'ALENA pourrait souffrir de l'absence d'une politique régionale de sécurité, car cela repousse à plus tard l'éventualité d'une entente satisfaisante sur le trafic intérieur. Les exigences sécuritaires sont des barrières non tarifaires qui haussent le coût des échanges transfrontaliers. Les coûts d'attente aux frontières et de conformité aux normes de sécurité pourraient se substituer aux barrières tarifaires que l'ALENA visait précisément à démanteler.

Cela signifie aussi que, en dépit de son intégration économique, l'Amérique du Nord pourrait devenir insignifiante politiquement. Les chances de voir naître un « ALENA-plus », une intégration approfondie entre les trois partenaires, sont d'autant réduites.

Les EUA craignent que la porosité des frontières ne renforce les réseaux terroristes, n'amène sur leur sol un influx massif de réfugiés économiques, n'introduise des matières illicites (drogue), dangereuses ou toxiques et ne porte préjudice à l'industrie américaine, si les règles d'origine n'étaient pas respectées ou les lois américaines en matière d'antidumping et de droit compensatoire n'étaient pas appliquées.

Ces préoccupations ne sont pourtant pas étrangères à celles des membres d'autres processus d'intégration [178] régionale qui y ont répondu en consolidant leurs objectifs régionaux. L'UE en est l'exemple type. L'union douanière a supprimé les formalités aux frontières intérieures ; les instruments de défense commerciale ont été harmonisés (l'antidumping, la politique antisubventions, le règlement sur les obstacles au commerce et les mesures de sauvegarde) ; les accords de Schengen ont éliminé les contrôles policiers aux frontières entre les pays signataires, ceci allant de pair avec le renforcement du contrôle aux frontières extérieures <sup>189</sup> ; des mécanismes de transfert ont contribué à intégrer les régions en mal de développement à l'Union européenne.

Si les objectifs de départ de l'ALENA sont tout aussi pertinents aujourd'hui qu'il y a 10 ans, ce qui a changé, en revanche, c'est le constat que l'avenue européenne, préconisée par un nombre croissant d'intervenants issus des milieux d'affaires, des milieux académiques, des cercles politiques et des forums publics <sup>190</sup>, pourrait bien être une réponse pratique aux problèmes qui gangrènent la dynamique générale de l'ALENA.

<sup>189</sup> En parallèle à l'abolition des contrôles aux frontières, la coopération judiciaire, douanière, policière, ainsi que la coordination en matière de politique des visas ont été renforcées.

<sup>190</sup> Pour n'en citer que quelques-uns : le président mexicain, Vicente Fox, et son ancien ministre des Affaires extérieures, Jorge Castañeda, ont articulé en 2001 la vision d'un « ALENA-plus » comprenant une union douanière ; Robert Pastor de l'American University, Wendy Dobson du C. D. Howe Institute, Anne Golden du Conférence Board of Canada ont défendu cette option dans des publications influentes. En décembre 2002, le Comité permanent des Affaires étrangères et du Commerce international de la Chambre des communes du Canada déposait un rapport enjoignant le Canada à négocier une union douanière avec ses partenaires de l'ALENA.

[179]

**Deuxième partie**  
**Le bilan économique et social**

**7**

---

“L'ALENA  
et le changement structurel  
dans l'économie canadienne.”

*John M. CURTIS et Aaron SYDOR*

[Retour à la table des matières](#)

Avec la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis (ALE), en 1989, on espérait que le Canada obtiendrait un accès sans restriction, encadré par des règles, au marché le plus important au monde <sup>191</sup>. Alors que cette négociation hautement médiatisée et son aboutissement laissaient entrevoir de belles perspectives pour certains, d'autres se préoccupaient de la capacité du secteur manufacturier canadien, et peut-être du pays lui-même, à survivre. Dans un malheureux épisode de mauvais synchronisme et de piètre coordination

<sup>191</sup> Richard G. HARRIS, *The Economic Impact on Canada of Changing Trade Barriers Between Canada and the United States*, Département d'économie, Institute for Policy Analysis, Université de Toronto, Document de travail n° 87-6, 1987 ; David COX et Richard G. HARRIS, « A Quantitative Assessment of the Economic Impact on Canada of Sectoral Free Trade with the United States », *Revue canadienne d'économique*, vol. 19, n° 3, août 1986 ; Sunder MAGUN, Someshwar RAO et Bimal LODH, *Impact of Canada-U.S. Free Trade on the Canadian Economy*, Conseil économique du Canada, Document de discussion n° 331, 1987.

des politiques, la Banque du Canada s'est engagée, à peu près au moment de l'entrée en vigueur de l'ALE, dans une attaque concertée contre l'inflation, accentuant la récession qui avait déjà débuté au Canada. Conjugée à un ralentissement économique aux États-Unis [180] d'Amérique (EUA) — déjà à l'époque le premier partenaire commercial du Canada —, la situation a par la suite été aggravée par une politique de resserrement budgétaire, ce qui en a incité certains à conclure que leurs craintes étaient bien fondées <sup>192</sup>. Lorsque, en 1994, le Mexique s'est joint aux deux partenaires pour créer un accord commercial de plus vaste portée — l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) — Ross Perot, candidat à la présidence des EUA, a exprimé la crainte de nombreux Américains en évoquant l'« effet d'aspiration » des emplois américains au sud de la frontière. Au moment où le Canada commençait à se remettre de la récession du début des années 1990, la conjoncture semblait propice à une autre contre-performance sur le plan de la politique commerciale.

Dix ans après l'entrée en vigueur de l'ALENA et 15 ans après celle de l'ALE, nous savons maintenant qu'il n'y a pas eu d'exode massif de la production et des emplois, comme certains le craignaient. Sous l'impulsion d'une économie américaine en expansion et stimulés par une monnaie en recul durant la plus grande partie des années 1990 et par un meilleur cadre institutionnel, les échanges commerciaux du Canada avec les EUA, notamment du côté des exportations, ont augmenté de façon spectaculaire. Dans cet article, nous examinons l'effet des deux accords commerciaux [181] sur la structure industrielle du Canada et sur le secteur manufacturier en particulier.

<sup>192</sup> Pierre FORTIN, « The Great Canadian Slump », *Revue canadienne d'économique*, vol. 29, n° 4, novembre 1996. Fortin affirme que les principales explications du « grand marasme canadien » tournent essentiellement autour d'une politique monétaire restrictive, s'ajoutant à une politique de resserrement budgétaire. Fortin conclut également que c'est la politique budgétaire excessivement rigoureuse au Canada qui est à l'origine de la lente reprise, tandis que la politique monétaire plus souple aux EUA a contribué à l'expansion prolongée survenue dans ce pays. La première conclusion est aussi appuyée par Thomas WILSON, Peter DUNGAN et Steven MURPHY, « The Sources of the Recession in Canada : 1989-1992 », *Canadian Business Economies*, hiver 1994.

Dans la première section, nous tentons de voir dans quelle mesure les données disponibles révèlent un déplacement structurel au sein de l'économie canadienne durant les deux dernières décennies. Nous présentons d'abord une vue très globale de l'économie pour ensuite passer à une analyse plus détaillée, en mettant l'accent sur les déplacements entre secteurs et industries. Enfin, nous tentons de voir si le rythme du changement structurel s'est accéléré au cours des années 1990.

Dans la deuxième section, nous passons en revue les données concernant l'incidence du commerce sur l'économie canadienne en nous intéressant plus particulièrement aux échanges canado-américains. Nous tentons ensuite de déterminer l'importance relative des trois principaux moteurs de la croissance des échanges commerciaux entre le Canada et les EUA pendant les années 1990 : à savoir l'ALE et l'ALENA, le déclin de la valeur du dollar canadien par rapport à la devise américaine sur la plus grande partie de cette période et, enfin, l'effet de la demande accrue aux EUA.

Dans la dernière section, nous concluons en tentant d'établir un lien entre le commerce et la structure globale de l'économie canadienne, en examinant certaines des conséquences qui en découlent sur le plan des politiques.

## Quelles sont les preuves d'un changement structurel au sein de l'économie canadienne ?

Le changement structurel est un concept difficile à quantifier. Une dimension temporelle intervient toujours ; le changement structurel est perçu comme un changement durable plutôt qu'une variation cyclique de moins longue durée. Cependant, il n'est pas [182] possible de préciser un horizon temporel au-delà duquel une variation cyclique devient un changement structurel.

Le changement structurel peut aussi prendre diverses formes. Il peut être interprété comme un changement dans la composition industrielle de la production et, comme le révèle l'analyse présentée ci-dessous, il

peut se manifester à un niveau très agrégé ou, au contraire, à un niveau plus détaillé. Cependant, le changement structurel peut aussi être vu comme un changement dans l'organisation de la production et le mode de fonctionnement des entreprises. Entre autres exemples de tels changements survenus au cours de la dernière décennie ou avant, il y a l'incidence des communications et de la technologie informatique sur la production et l'organisation des entreprises, ainsi que la mondialisation accrue, la plus grande spécialisation et la livraison en flux tendu, pour nommer que ceux-là.

### *Au niveau de l'économie*

Le premier type de changement structurel que nous explorons est le changement structurel entre secteurs. Les changements sectoriels se produisent à un niveau très agrégé et peuvent être classés en fonction des produits (fabrication, services et produits primaires) ou de mesures axées sur les facteurs (intensité de main-d'œuvre ou intensité de capital). Dans tous les cas, l'examen porte sur des périodes relativement longues afin de supprimer les effets des fluctuations cycliques.

Analysant la période 1971-1991 à l'aide de données des comptes d'entrées-sorties, Géra et Mang <sup>193</sup> observent un déplacement structurel significatif et permanent [183] au sein de l'économie vers le secteur des services, aux dépens de la fabrication. La plus grande partie de ce déplacement s'est produite entre 1971 et 1981, tandis que la période 1981-1986 montre une stabilité relative, suivie d'une reprise de la tendance entre 1986 et 1991, quoique les auteurs notent que ce dernier épisode a été largement dicté par un déclin cyclique du secteur manufacturier en fin de période. Les auteurs constatent aussi que les deux autres secteurs examinés dans l'étude — les produits primaires et la construction — n'ont enregistré ni perte ni gain significatif dans leur part de la production totale.

Utilisant des définitions semblables au niveau des secteurs, mais des mesures de contenu en main- d'œuvre et des données sur l'emploi

<sup>193</sup> Surendra GÉRA et Kurt MANG, *L'économie du savoir et l'évolution de la production industrielle*, Industrie Canada, Document de travail n° 15, janvier 1997

plutôt que sur la production, Baldwin et Rafiquzzaman <sup>194</sup> observent un déclin durable dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. Les auteurs constatent que les changements qui surviennent au sein de ces secteurs ont une amplitude plus grande, ce qui pourrait inciter à douter de l'importance des facteurs axés sur le contenu en main-d'œuvre, en faveur de caractéristiques spécifiques au niveau de l'industrie.

Une étude récente de Lee et Pilat <sup>195</sup> s'intéresse au changement structurel dans les pays de l'OCDE à l'aide d'une définition des secteurs axée sur la production. Les auteurs constatent que toutes les économies de l'OCDE évoluent vers la tertiarisation ; cependant, le taux de changement a ralenti durant les années 1990. En outre, ils notent une variation considérable dans la [184] composition industrielle des divers pays et leur taux de changement structurel.

À l'aide des données des comptes nationaux du Canada, nous pouvons brosser un aperçu général des tendances en longue période au Canada. Le graphique i montre la part de la production totale attribuable au secteur de la fabrication <sup>196</sup> en termes réels au cours de la période 1981-2002. Nous observons des baisses cycliques dans ce secteur de 1981 à 1982, de 1989 à 1991 et, à nouveau, de 2000 à 2002. Après le déclin de 1981-1982, la part du secteur manufacturier s'est rapidement rétablie. Cependant, après le déclin de 1989-1991, la part du secteur manufacturier dans l'ensemble de l'économie a touché un plancher de 15,7 % en 1991, pour ensuite remonter lentement durant les neuf années suivantes et atteindre un sommet à 19 % en 2000, un niveau nettement plus élevé qu'à tout autre moment pendant les deux dernières décennies. La chute rapide de la production manufacturière au début des années 1980, au début des années 1990 et, à nouveau, en 2001-2002 a tous les traits d'un repli cyclique. Mais il n'est pas clair si la lente remontée de la part du secteur manufacturier dans les années 1990 est un phénomène structurel ou simplement une lente reprise cyclique. Il n'est pas clair non plus si cette hausse constitue un renversement de la tendance apparente des deux décennies antérieures (principalement

<sup>194</sup> John BALDWIN et M. RAFIQUZZAMAN, *Changement structurel dans le secteur canadien de la fabrication (1970-1990)*, Statistique Canada, Document de recherche n° 61, 1994.

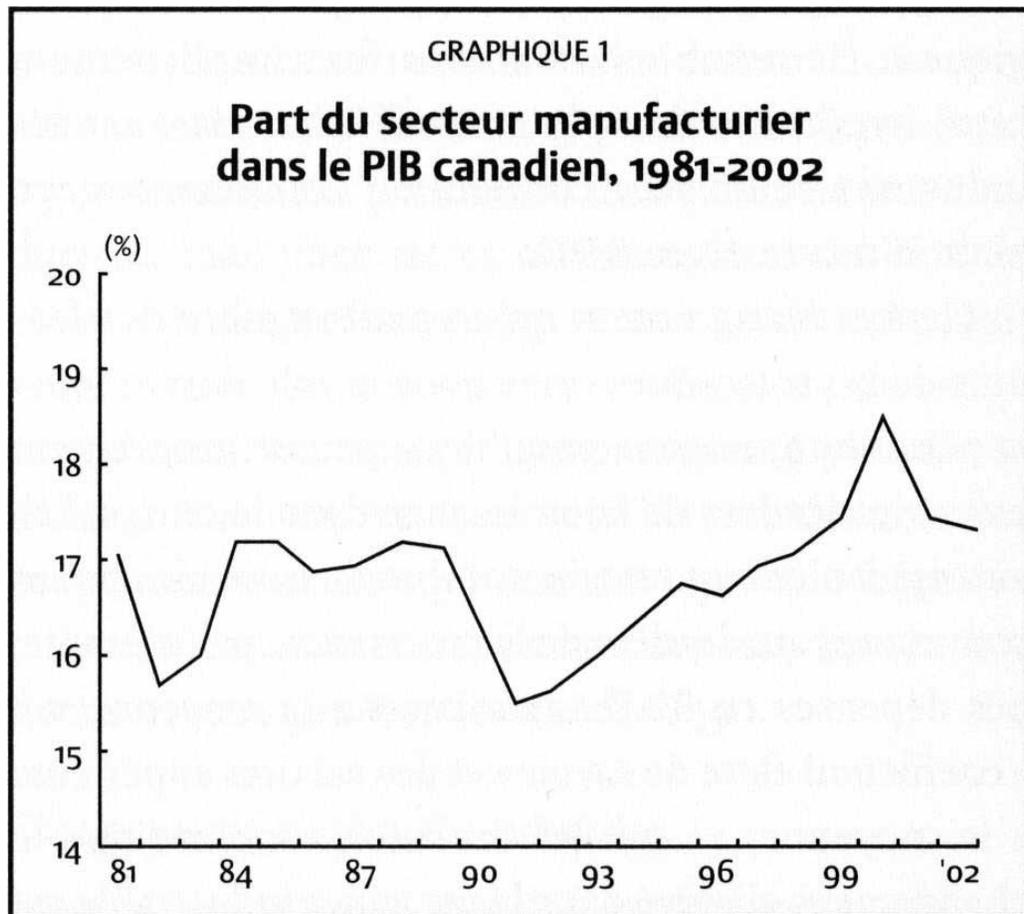
<sup>195</sup> Frank C. LEE et Dirk PILAT, *Structural Change and Growth : Trends and Policy Implications*, Paris, OCDE, Document de travail STI n° 2003/5. 2003.

<sup>196</sup> Production totale, y compris le secteur gouvernemental.

durant les années 1970), telle qu'observée par Géra et Mang, à l'encontre du déclin du secteur manufacturier observé dans la plus grande partie du monde industrialisé (noté par Lee et Pilat), mettant en relief l'ampleur du changement ou, plutôt, le retour au statu quo. L'emploi manufacturier a aussi rebondi, ajoutant 539 800 [185] nouveaux emplois depuis 1993 pour atteindre un sommet de 2,3 millions en 2002 — une augmentation de plus de 30 %.

### GRAPHIQUE 1

Part du secteur manufacturier dans le PIB canadien, 1981-2002



PIB en dollars constants de 1997.

Source : Direction de l'analyse commerciale et économique (EET), MAECI.  
Données : Statistique Canada, Comptes nationaux.

*Au niveau de l'industrie*

En dépit des données qui indiquent clairement un changement structurel dans l'économie canadienne à un niveau très agrégé — un renversement de la tendance historique vers un accroissement de l'importance du secteur manufacturier —, il est impossible de préciser les facteurs à l'origine de ce changement et, à plus forte raison, de déterminer s'il s'agit d'un changement structurel ou non, sans procéder à une décomposition industrielle plus détaillée. Dans ce qui suit, nous examinons les preuves de changements possibles dans la structure industrielle au Canada en scrutant de plus près les déterminants de la croissance du secteur manufacturier canadien.

[186]

À la base de la plupart des analyses consacrées aux changements dans la structure industrielle canadienne, on retrouve des postulats au sujet de la « nouvelle économie » et du « changement technologique ». De nombreuses études font implicitement cette hypothèse dans leur modèle en classant les industries selon leur contenu en compétences, en main-d'œuvre ou en R&D.

Gera et Mang notent qu'un petit nombre de « leaders de la croissance » ont « tracé la voie durant toute la période 1971-1991 » et qu'il y a peu de mouvement parmi les leaders de la croissance dans le temps. Les auteurs isolent un certain nombre de caractéristiques communes aux leaders de la croissance, par exemple, des dépenses en R&D supérieures à la moyenne, un « coefficient élevé de savoir » et des salaires supérieurs à la moyenne, ce qui les amène à conclure que le changement observé dans la structure industrielle est dicté par le changement technologique sous-jacent.

Encore une fois, à l'aide des données du PIB, la croissance du secteur manufacturier peut être décomposée par industrie. Les cinq premières industries en importance ont représenté un peu plus de la moitié de la croissance du secteur manufacturier entre 1991 et 2000. La première industrie, celle des ordinateurs et de l'électronique, explique 16,3 % de la croissance de ce secteur, en dépit du fait qu'elle n'a fourni que 4,2 % de la production manufacturière en 1991. Trois des cinq premières industries sont classées par Géra et Mang comme des industries à coefficient élevé de savoir et, avec l'industrie des véhicules automobiles, [187] elles sont identifiées comme des moteurs

systematiques de la croissance depuis 1971<sup>197</sup>. Ces industries à « coefficient élevé de savoir » ont continué à afficher une performance supérieure à la moyenne de l'ensemble du secteur manufacturier et leur croissance s'est même accélérée entre 1991 et 2000. Cependant, contrairement aux périodes antérieures, très peu d'industries manufacturières ont enregistré un taux de croissance négatif entre 1991 et 2000 ; elles ont plutôt vu leur taux de croissance s'accroître durant cette période pour représenter une part encore plus élevée de la production. Ainsi, ce sont les retardataires des périodes antérieures qui ont provoqué une augmentation de la part du secteur manufacturier dans la production totale pendant les années 1990.

### *Changements au sein des industries*

Jusqu'ici, nous avons examiné les déplacements de la production entre secteurs et industries. Le changement structurel peut aussi se traduire par un changement dans le mode de fonctionnement d'une industrie. Cela peut être un changement dans la composition de la production, par exemple, un changement du ratio capital-travail, ou dans la nature des intrants utilisés, par exemple, un recours accru à la main-d'œuvre spécialisée. Un changement dans les méthodes de production ou dans la structure organisationnelle, par exemple, la mondialisation de la production, peut aussi être vue comme un changement structurel si ses répercussions sont suffisamment étendues.

Sur la base d'une enquête unique, Kwan<sup>198</sup> étudie plusieurs formes de restructuration et les facteurs qui sont à leur origine. L'auteure affirme que la restructuration des entreprises au Canada a essentiellement [188] pris la forme de l'adoption de technologies nouvelles dans les années 1990. Elle constate que cette tendance a été dictée davantage par la disponibilité de la technologie que par son coût

<sup>197</sup> Nous utilisons des données de la classification à trois chiffres du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN), et seule l'industrie du matériel de transport a été décomposée au niveau de la classification à quatre chiffres ; par contre, Géra et Mang ont utilisé la classification à quatre chiffres de la Classification type des industries (CTI)

<sup>198</sup> Carolyn KWAN, *Restructuring in the Canadian Economy : A Survey of Firms*, Banque du Canada, Document de travail n° 2002-8, 2002.

abordable, mais cela a eu pour effet de modifier la composition des compétences de la main-d'œuvre en faveur des travailleurs plus spécialisés. Kwan fait aussi état d'un changement structurel prenant la forme d'une échelle d'exploitation plus grande. La concurrence accrue, constate l'auteure, a été un important moteur de cette tendance et de l'utilisation accrue de la technologie.

Le changement technologique axé sur les compétences a reçu beaucoup d'attention dans les années 1990. Ce courant de recherche part du constat que la scolarité et les compétences induisent des rendements accrus, tandis que la main-d'œuvre non spécialisée a connu une croissance plus lente, voire négative, au niveau soit de la rémunération soit de l'emploi, du moins aux EUA. On fait donc implicitement le raisonnement que la technologie peut se substituer à la main-d'œuvre non qualifiée tout en étant complémentaire à la main-d'œuvre qualifiée.

À l'aide d'une décomposition de l'emploi entre les travailleurs salariés et non-salariés, Sargent <sup>199</sup> constate que la part de l'emploi détenue par les premiers a généralement diminué pendant la majeure partie des deux dernières décennies. Cette observation est contraire à celle faite par Berman, Bound et Grilliches <sup>200</sup> pour qui l'économie américaine a connu une augmentation de la part de la main-d'œuvre salariée. Les [189] observations de l'auteur permettent de montrer que le modèle de changement technologique est axé sur les compétences dans le cas des EUA, mais non dans celui du Canada.

Notant qu'une décomposition axée sur la main-d'œuvre salariée et la main-d'œuvre non salariée est une piètre mesure des compétences, Sargent confirme ses résultats à l'aide de mesures des compétences basées sur la formation scolaire. L'auteur conclut qu'il n'y a aucune preuve d'une restructuration accrue imputable au changement technologique, ni de preuve d'un accroissement de l'emploi attribuable

<sup>199</sup> Timothy SARGENT, *Structural Unemployment and Technological Change in Canada, 1990-1999*, Finances Canada, Document de travail n° 2001-03, 2001.

<sup>200</sup> Eli BERMAN, John BOUND et Zvi GRILLICHES, « Changes in the Demand for Skilled Labour within U.S. Manufacturing : Evidence from the Annual Survey of Manufacturers », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, n° 2, mai 1994, p. 367-398.

à l'interaction entre le marché du travail et un déplacement de la demande en faveur des compétences.

Murphy, Riddell et Romer <sup>201</sup> affirment que les facteurs en jeu tant du côté de la demande que de l'offre doivent être pris en considération. Une prime pour les travailleurs qualifiés au niveau des taux de rémunération ou d'emploi ne peut être soutenue que si l'augmentation de la demande de travailleurs qualifiés n'a pas été satisfaite par une augmentation correspondante de l'offre, et inversement pour la main-d'œuvre non qualifiée. Comparant des données similaires pour le Canada et les EUA, Murphy, Riddell et Romer établissent des preuves d'un changement technologique axé sur les compétences dicté par la demande, tant au Canada qu'aux EUA. Bien que cette situation ait engendré une prime salariale importante et croissante pour la main-d'œuvre qualifiée aux EUA, les auteurs affirment que l'offre de travailleurs hautement scolarisés a suffisamment augmenté pour neutraliser tout effet sur les écarts de rémunération ou d'emploi au Canada, tandis que les contraintes du côté de [190] l'offre aux EUA ont creusé ces écarts en faveur de la main-d'œuvre qualifiée. Il est difficile de concilier ce résultat avec ceux que nous avons obtenus, car nous nous intéressons seulement au secteur manufacturier, qui détient une part relativement modeste de l'emploi total de main-d'œuvre qualifiée.

### *Le rythme de changement structurel*

Même si cet aspect n'occupe pas une place centrale dans notre analyse de la montée du secteur manufacturier durant les années 1990, de nombreux auteurs ont aussi étudié la possibilité qu'il y ait eu accélération du rythme de changement structurel. On affirme souvent que le changement technologique augmente à un rythme croissant, ce qui conduit à l'accroissement d'un changement structurel. Tel qu'indiqué, l'analyse du rythme de changement structurel est étroitement liée aux conceptions du changement technologique ou des autres déterminants du changement structurel.

<sup>201</sup> Kevin M. MURPHY, W. Craig RIDDELL et Paul M. ROMER, *Wages, Skills, and Technology in the United States and Canada*, NBER Working Paper n° 6638, 1998.

Partisans du changement technologique, Gera et Mang font manifestement partie des tenants de l'hypothèse selon laquelle le rythme de changement structurel aurait augmenté. Ainsi, ils affirment être « étonnés » de constater que le rythme d'ajustement structurel n'a pas changé sur la période relativement étendue couverte par leur étude (1971-1991). Sargent arrive à la même conclusion dans une étude allant jusqu'en 1996. Baldwin et Rafiquzzaman observent que le taux de changement structurel entre les secteurs est demeuré relativement constant durant les années 1970 et les années 1980, mais que le changement au sein des secteurs s'est accéléré durant les années 1980.

À l'encontre de ces résultats — mais dans un contexte différent puisque son étude était basée sur une [191] enquête et des données plus récentes —, Kwan constate que la restructuration a été plus rapide dans les années 1990 que dans les années 1980. L'auteure fait état d'un plus grand nombre de travailleurs déplacés par des changements structurels dans les années 1990 que dans les années 1980, en précisant que le phénomène a essentiellement pris la forme d'un chômage accru.

## Le commerce

L'importance du commerce pour l'économie canadienne, mesurée par l'intensité commerciale, a augmenté de façon spectaculaire depuis une décennie. Les exportations canadiennes sont passées de 167,7 milliards de dollars en 1989 à 468,5 milliards de dollars en 2002, tandis que les importations ont grimpé de 168,1 milliards de dollars à 422,3 milliards de dollars sur la même période, des gains de 179 % et de 151 %, respectivement. La plupart de ces gains sont attribuables à des échanges accrus avec les EUA. Une part de 87,3 % de l'accroissement des exportations canadiennes est attribuable à ce pays ; la proportion est de 70,8 % dans le cas des importations. Les échanges du Canada avec le Mexique, tout en augmentant rapidement, ne représentent encore qu'une modeste part du commerce total du Canada — 0,6 % des exportations de marchandises et 3,64 % des importations de

marchandises en 2002 —, tout en notant que la question du transbordement soulève des problèmes statistiques <sup>202</sup>.

[192]

Les facteurs à l'origine de ces hausses impressionnantes des volumes d'échanges commerciaux, sur un laps de temps relativement court, alimentent un important débat. Nonobstant les déterminants de cette croissance des échanges commerciaux avec les EUA, le phénomène a eu des répercussions importantes sur l'économie canadienne. En pourcentage du PIB, les exportations aux EUA ont doublé, passant de 18,6 % en 1989 à 37,6 %, tandis que les exportations est-ouest (interprovinciales) ont reculé de 22,5 % du PIB à 19,7 %. Les liens avec les EUA sont aujourd'hui plus importants pour la plupart des régions canadiennes que les liens entre les provinces. On peut dire la même chose du secteur manufacturier. Plus de la moitié des expéditions manufacturières prennent la destination des EUA, plaçant les Canadiens au second rang des consommateurs de produits canadiens <sup>203</sup>.

### *Le rôle de l'ALE et de l'ALENA dans l'expansion du commerce du Canada*

La question du rôle joué par les deux accords commerciaux — l'ALE et l'ALENA — dans la progression notable des échanges bilatéraux du Canada avec les EUA durant la dernière décennie a aussi donné lieu à un débat important. Utilisant des approches similaires,

<sup>202</sup> Les transbordements représentent la partie du commerce qui est enregistrée comme étant à destination d'un pays tiers (dans le cas présent, les EUA), plutôt que vers sa destination finale, puisqu'il franchit la frontière. Pour plus de renseignements sur les transbordements, veuillez consulter l'étude intitulée *L'ALENA : déjà 10 ans — Rapport préliminaire*, ministère des Affaires et du Commerce international (MAECI), [en ligne] [www.dfait-maeci.gc.ca/eet](http://www.dfait-maeci.gc.ca/eet)

<sup>203</sup> *L'ALENA : déjà 10 ans — Rapport préliminaire*, op. cit., ou encore *Quatrième rapport annuel sur le commerce international du Canada*, MAECI, 2003.

Clausing<sup>204</sup> a observé un effet positif marqué de l'ALE sur la croissance des volumes d'échanges canado-américains. L'étude de Clausing mérite d'être signalée parce qu'elle examine un grand nombre de catégories de produits — environ 8000 — en fournissant [193] des estimations détaillées des effets des baisses tarifaires.

Dans un second groupe d'études, on fait appel à des modèles de gravité pour estimer les effets des deux accords commerciaux sur les échanges Canada/ EUA. Un exemple de ce genre de modèle se trouve dans l'étude d'Acharya, Sharma et Rao<sup>205</sup>. Les auteurs n'attribuent qu'un rôle secondaire aux deux accords commerciaux, constatant au contraire que la croissance globale aux EUA et la valeur décroissante du dollar canadien par rapport au dollar américain ont été des facteurs beaucoup plus importants. Dans une étude récente basée sur une méthodologie entièrement différente, Romalis<sup>206</sup> arrive à la conclusion que les deux accords commerciaux ont joué un rôle de premier plan. Il faut noter, toutefois, que Romalis utilise des catégories de produits, plutôt que des valeurs, comme unités de base de son analyse. Même au niveau agrégé, ce choix méthodologique a d'importantes ramifications. Romalis affirme que, sur la base de son ensemble de données, la part des importations américaines détenue par le Canada a augmenté, mais les valeurs nominales révèlent que la part des importations américaines provenant du Canada est demeurée à peu près constante.

Alors que tout — sauf les modèles de gravité — pointe en direction d'une incidence plus profonde des deux accords commerciaux, et compte tenu de certaines préoccupations sérieuses soulevées par leur spécification, on pourrait être tenté de conclure que **Required parameters are missing or incorrect.**[194] l'ALE et L'ALENA ont exercé une forte influence. Mais ces études n'arrivent

<sup>204</sup> Kimberly A. CLAUSING, « Trade Création and Trade Diversion in the Canada-United States Free Trade Agreement », *Revue canadienne d'économique*, vol. 34, n° 3, août 2001.

<sup>205</sup> Ram C. ACHARYA, Prakash SHARMA et Someshwar RAO, « L'évolution du commerce et de l'investissement étranger direct entre le Canada et les États-Unis », *Les liens en Amérique du Nord : Occasions et défis pour le Canada*, University of Calgary Press, 2003.

<sup>206</sup> John ROMALIS, Robert C. FEENSTRA, Peter K. SCOTT, « US Imports, Exports, and Tariff Data, 1989-2001 », *National Bureau of Economic Research* (NBER), décembre 2002, [En ligne] [www.nber.org](http://www.nber.org).

pas à expliquer complètement quatre faits stylisés simples et à répondre aux questions qu'ils soulèvent, tandis que les explications « axées sur la demande » semblent correspondre plus étroitement aux faits :

- 1) La part des exportations canadiennes allant aux EUA a augmenté de façon spectaculaire depuis l'entrée en vigueur de l'ALE en 1989, tandis que la part des importations provenant de ce pays est demeurée relativement stable. Pourquoi observons-nous une telle augmentation de la part des exportations allant aux EUA, mais pas de hausse correspondante du côté des importations, alors que les réductions tarifaires de part et d'autre ont été à peu près comparables ?
- 2) La part des importations américaines provenant du Canada est demeurée relativement constante pendant plus de deux décennies. D'une année à l'autre, la croissance des exportations canadiennes aux EUA et celle des importations américaines en provenance du monde affichent une corrélation étroite en dépit du fait que le Canada ne représente qu'environ un cinquième des importations totales de marchandises aux EUA.
- 3) Une grande part du commerce canado-américain était déjà libre de droits tarifaires (en vertu du Pacte de l'automobile de 1965) ou assujettie à des taux tarifaires relativement bas avant l'adoption de l'ALE (dans le secteur de l'électronique et des machines, par exemple). Pourtant, ce sont les secteurs qui ont fait la contribution la plus importante à la croissance des exportations canadiennes aux EUA après la mise en œuvre de l'ALE.
- 4) Une grande partie du commerce canado-américain se déroule au sein des entreprises ou est le fait de [195] grandes multinationales. Il est difficile de penser que l'un ou l'autre de ces groupes puisse être fortement influencé par les « effets modérés<sup>207</sup> » des accords de libre-échange.

<sup>207</sup> Nous faisons référence ici à l'effet de « signalisation » souvent cité comme explication de l'incidence non observée des deux accords commerciaux.

### *Détournement de commerce*

Une critique courante des accords commerciaux bilatéraux est qu'ils peuvent causer un détournement de commerce. Il y a détournement de commerce lorsqu'un producteur à coût élevé devient un fournisseur à faible coût par suite de l'octroi d'une préférence commerciale en vertu d'un accord commercial bilatéral. Par conséquent, au lieu d'une libéralisation commerciale non discriminatoire, les deux pays membres peuvent subir certains préjudices, ce qui risque d'avoir une incidence négative sur le bien-être mondial. Aux fins qui nous intéressent, le détournement de commerce revêt une double importance. L'impact du commerce sur la structure industrielle du Canada peut être considéré comme un changement structurel s'il résulte de la création de courants commerciaux ; par contre, si l'augmentation du commerce découle d'un détournement de commerce, et qu'elle induit des changements dans la politique commerciale du pays partenaire, il faudrait alors sans doute envisager qu'elle constitue un changement structurel.

En recherchant des preuves d'un détournement de commerce au sein de l'ALENA, Krueger<sup>208</sup> explore un certain nombre de pistes, notamment les parts absolues, l'évolution des parts et les modèles de gravité. [196] L'auteure ne recueille que des indices limités d'un détournement de courants commerciaux et, dans le cas des modèles de gravité examinés précédemment, elle attribue la plus grande partie de l'augmentation des flux commerciaux bilatéraux à la croissance économique générale et aux variations du taux de change. L'étude de Clausing, mentionnée plus tôt, utilise des codes de produits détaillés pour tenter d'isoler les effets d'un détournement de commerce mais, comme pour Krueger, elle n'arrive pas à faire ressortir de preuves d'un détournement important de courants commerciaux. Par contre, Romalis constate l'existence d'un détournement de commerce. Comme nous l'avons déjà noté, l'étude de Romalis accorde une plus grande pondération aux produits entrant dans un grand nombre de catégories ; elle pourrait donc révéler un détournement de courants commerciaux

<sup>208</sup> Anne O. KRUEGER, *Trade Creation and Trade Diversion Under NAFTA*, NBER Working Paper n° 7429, 1999.

touchant un nombre limité de produits ne figurant pas dans les autres études citées.

## La productivité

Il est largement accepté en théorie économique que la libéralisation du commerce a un effet positif sur la productivité. En exploitant l'avantage comparatif, les ressources productives sont affectées à leur utilisation la plus efficiente et engendrent ainsi des améliorations sur le plan de la productivité. Dans les modèles économiques plus complexes, les économies d'échelle ou une concurrence accrue peuvent aussi donner lieu à des gains de productivité.

L'étude la plus souvent citée au sujet des effets de l'ALE sur la productivité canadienne est celle de Trefler <sup>209</sup>, où l'auteur observe que les réductions tarifaires ont eu une forte incidence positive sur les [197] niveaux de productivité au Canada. Regroupant les industries canadiennes selon la façon dont elles ont été influencées par les réductions tarifaires mises en oeuvre dans le cadre de l'ALE, il constate qu'une tranche de 3,2 % de la croissance annuelle totale de 3,5 % de la productivité dans les industries les plus touchées est attribuable à l'ALE, contre 0,6 % de l'augmentation totale de 2,5 % de la productivité manufacturière, ce qui représente environ 24 % des gains totaux jusqu'en 1996. La méthodologie employée par Trefler pour mesurer l'incidence des deux accords commerciaux sur les flux d'échanges est semblable à celle de Clausing et d'autres, du fait qu'elle regroupe les industries selon la façon dont elles ont été touchées par les réductions tarifaires, en les comparant à la moyenne. Il est donc intéressant de noter que Acharya, Sharma et Rao arrivent à des résultats semblables à partir d'une méthodologie différente. Les auteurs constatent qu'entre 1989 et 1997, 18 % de la croissance de la productivité du travail dans le secteur manufacturier canadien est attribuable à l'ALE.

<sup>209</sup> Daniel TREFLER, *The Long and Short of the Canada-U.S. Free Trade Agreement*, NBER Working Paper n° 8293, mai 2001.

### *Les économies d'échelle*

Comme nous venons de le noter, les retombées économiques positives du commerce peuvent comprendre l'exploitation de plus grandes économies d'échelle. Au début des années 1990, le nombre d'usines a diminué et la production moyenne par établissement a augmenté dans l'économie canadienne. Head et Ries <sup>210</sup> constatent que l'ALE n'a eu aucun effet net sur la taille des établissements. Si les réductions tarifaires consenties par les EUA ont permis à certaines usines canadiennes d'accroître leur [198] échelle d'exploitation — d'environ 10 % selon les estimations des auteurs — ce gain a été pratiquement annulé par les contractions causées par les réductions de droits tarifaires au Canada. Parmi les autres facteurs présents, il y a eu des déplacements de la production vers les industries à grande échelle, le sous-dénombrement des petites usines et la dépréciation du dollar canadien.

Gu, Sawchuk et Whewell <sup>211</sup> procèdent à une expérience semblable à l'aide d'une base de données avancées qui assure une couverture presque universelle des entreprises embauchant des travailleurs salariés. Comme Head et Ries (1999), ils ne décèlent aucun effet net de l'ALE sur la taille des entreprises. Cependant, alors que Head et Ries invoquent deux effets opposés qui se neutralisent, Gu, Sawchuk et Whewell ne décèlent absolument aucune relation. Les auteurs constatent que l'ALE n'a pas eu d'effet sur l'entrée de nouvelles entreprises, mais qu'il a eu une incidence sur la sortie de certaines entreprises. Et même s'ils affirment qu'il en est résulté un effet positif sur la croissance de la productivité au Canada grâce à l'élimination de certaines entreprises moins productives, cela soulève certaines préoccupations quant aux répercussions globales de l'ALE au Canada.

<sup>210</sup> Keith HEAD et John RIES, « Rationalization Effects of Tariff Reductions », *Journal of International Economics*, vol. 47, 1999, p. 295-320.

<sup>211</sup> Wulong GU, Gary SAWCHUK et Lori WHEWELL, *Effet de la réduction des tarifs sur la taille et sur le roulement des entreprises dans le secteur canadien de la fabrication*, Statistique Canada, Document de recherche sur l'analyse économique n° 14, 2003 ; n° de catalogue 11F0027MIF.

### *La concurrence*

Mis à part l'effet d'échelle, une plus forte concurrence peut engendrer des gains de productivité par divers canaux, par exemple, une incitation accrue à innover, l'utilisation de technologies nouvelles, l'investissement [199] dans des machines nouvelles, etc. Plusieurs de ces effets ont déjà été examinés dans l'analyse du changement structurel au sein des industries. Une autre façon dont la concurrence peut améliorer la productivité est en forçant les entreprises moins efficaces à quitter le marché. Gu, Sawchuk et Whewell ont trouvé des preuves d'une sortie accrue d'entreprises sous l'effet des réductions tarifaires. Sawchuk et Trebler<sup>212</sup> constatent que les industries visées par des réductions tarifaires importantes ont subi des pertes d'emploi d'environ 15 % et une baisse de la production et du nombre d'établissements d'environ 10 %.

Kwan, tel que noté précédemment, mentionne la concurrence accrue parmi les déterminants du rythme plus élevé de restructuration au niveau des entreprises dans les années 1990. Même si les données indiquent que la concurrence accrue en provenance des entreprises canadiennes a été plus importante dans le secteur manufacturier et celui des services, la concurrence plus vive des entreprises américaines semble avoir joué un rôle déterminant — tout comme (de façon distincte) l'ALE —, mais la concurrence accrue en provenance de l'extérieur de l'Amérique du Nord a aussi été un facteur significatif. Fait à noter, l'ALENA ne ressort pas dans l'étude de Kwan comme un déterminant significatif du changement structurel dans les entreprises canadiennes au cours des années 1990.

<sup>212</sup> Gary SAWCHUK et Daniel TREBLER, « Semer en vue de récolter : l'ALE et ses effets sur la productivité et l'emploi », *Les enjeux de la productivité au Canada*, University of Calgary Press, 2002.

### *L'investissement direct étranger*

L'effet de la libéralisation du commerce sur la répartition géographique et industrielle de l'investissement direct étranger (IDE) est une question qui doit être [200] étudiée de façon empirique. *A priori*, nous ne pouvons prédire le sens du changement. Une partie de l'IDE au Canada — celle motivée à l'origine par la volonté de contourner des droits tarifaires — devrait ainsi diminuer, tandis que l'IDE entré aux EUA pour les mêmes raisons devrait donner lieu à un mouvement de retour au Canada. Du même coup, l'IDE devrait se repositionner pour exploiter les avantages concurrentiels. La mesure dans laquelle cet investissement entre ou sort d'un pays dépend des secteurs libéralisés et de la façon dont l'avantage concurrentiel est réparti <sup>213</sup>. Avant l'entrée en vigueur de l'ALE, les droits tarifaires étaient peu élevés et généralement répartis de la même façon entre les industries dans les deux pays. Même si les droits les plus élevés n'étaient pas répartis de façon aléatoire (ils s'appliquaient aux secteurs jugés à risque du fait qu'ils ne possédaient pas d'avantage comparatif), on ne pouvait prédire la répartition de l'IDE entre le Canada et les EUA après l'adoption de l'ALE, sauf peut-être pour prévoir un effet net nul. Il est plus facile de faire des prévisions dans le cas du Mexique post-ALENA en raison de la répartition différente des droits entre secteurs et du niveau généralement plus élevé des droits tarifaires mexicains.

Nous avons observé une augmentation significative de l'IDE entrant au Canada depuis la mise en place de l'ALE. L'investissement direct étranger au Canada a presque triplé, passant de 122,6 milliards de dollars en 1989 à 349,4 milliards de dollars en 2002. Dans le même intervalle, l'IDE provenant des EUA a augmenté à peu près au même rythme, passant de 80,4 milliards de dollars à 224,3 milliards de dollars. [201] L'IDE sortant du Canada a augmenté encore plus rapidement, passant de 56,6 milliards de dollars à 201,8 milliards de dollars, la part des EUA reculant toutefois de 63,0 à 46,7 % <sup>214</sup>.

<sup>213</sup> Cela suppose que l'avantage comparatif est propre au pays. On ne peut dire clairement quelle est l'incidence sur la répartition de l'IDE si l'avantage comparatif est propre à l'entreprise ou de nature plus locale, par exemple s'il prend la forme d'économies d'agglomération.

<sup>214</sup> *L'ALENA : déjà 10 ans — Rapport préliminaire, op. cit.*

Il est difficile d'attribuer une part importante de cette croissance de l'IDE bilatéral aux deux accords commerciaux, puisque la plus grande partie de cette augmentation est survenue seulement après 1998 et s'inscrivait dans une vague d'expansion des fusions et acquisitions (F et A) à l'échelle mondiale. Il est aussi intéressant de noter que seulement quatre industries ont été à l'origine de plus de la moitié de l'augmentation totale (finances, 19,7 % ; pétrole et gaz naturel, 15,8 % ; véhicules automobiles et pièces, 10,2 % ; et boissons, 8,3 %). Dans le cas des trois premières, les deux accords commerciaux n'ont eu à peu près aucun impact. Le secteur du matériel électrique, dont l'absence de cette liste est notable, n'a représenté que 5,7 % de l'augmentation totale de l'IDE, ce qui traduit essentiellement les nouvelles évaluations des investissements après l'effondrement du secteur de la haute technologie.

Par ailleurs, la part de l'investissement direct étranger au Canada qui provient des EUA est demeurée relativement constante sur la plus grande partie de la période, à un peu moins des deux tiers, avec un léger mouvement en 2000 et 2001 attribuable au nombre plus restreint de F et A à valeur élevée. Des quatre industries mentionnées précédemment, les EUA ont été à l'origine de la plus grande partie de l'investissement dans les véhicules automobiles et pièces (85,0 %) et celle du pétrole et du gaz naturel (78,1 %), deux industries où les EUA ont historiquement joué un rôle important. Par contre, ce pays n'a fourni que 8,3 % [202] et de 54,8 %, respectivement, de l'investissement dans l'industrie des boissons et celle des finances.

## Quelle a été l'incidence des deux accords commerciaux sur la structure industrielle du Canada ?

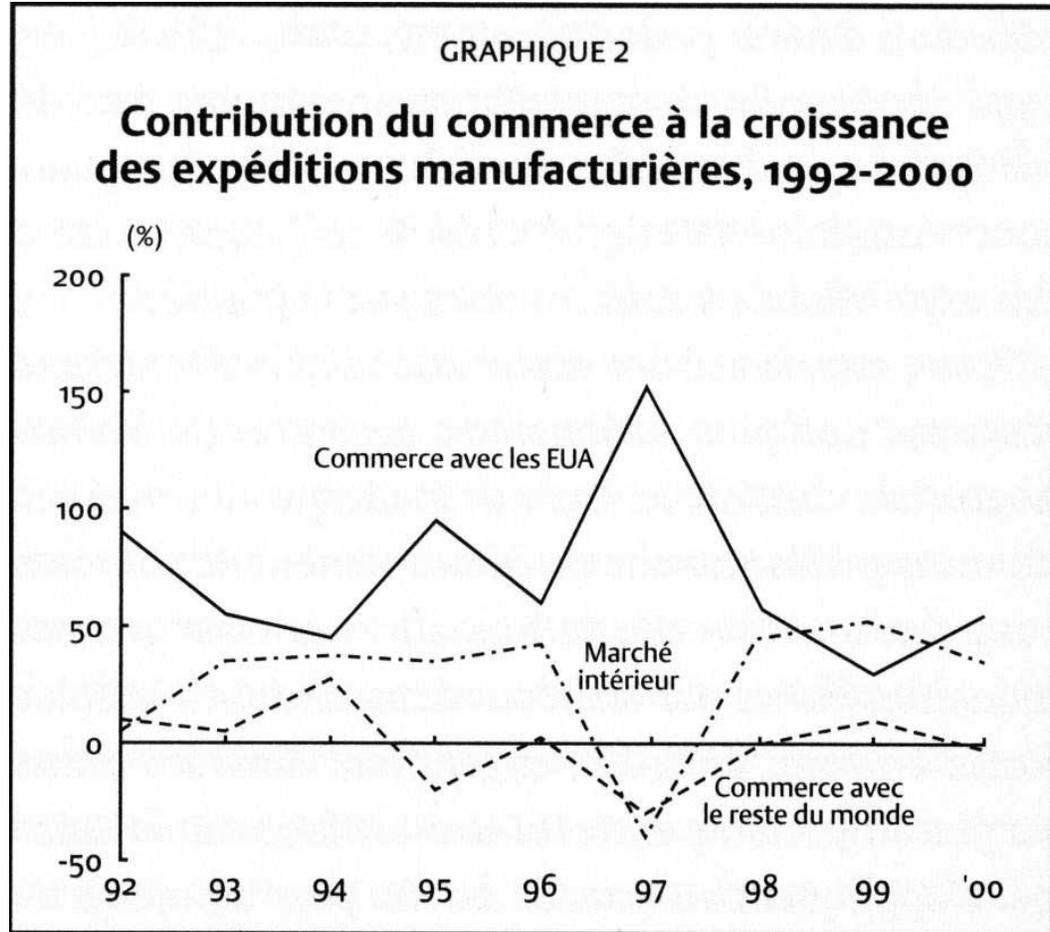
Revenant à la question posée au début du document — quelle a été l'incidence de PALE et de l'ALÉNA sur la structure industrielle du Canada et, plus précisément, l'augmentation de la part du secteur manufacturier durant les années 1990 peut-elle être attribuée aux deux accords commerciaux ou au changement technologique, ou n'a pas constitué un changement de structure industrielle mais, plutôt, une lente reprise cyclique — nous pouvons formuler les conclusions qui suivent.

### *Commerce*

Même si l'on a accordé beaucoup d'attention ces dernières années au changement technologique, il est difficile de penser qu'il ait pu avoir un impact aussi marqué que le commerce sur la structure industrielle du Canada. L'ampleur même de l'expansion des échanges commerciaux, en particulier des échanges de produits manufacturés, dans un laps de temps relativement court, doit certainement dominer le rythme de changement technologique. Les preuves de cela se trouvent dans la correspondance temporelle approximative de l'augmentation de la part du secteur manufacturier et de la croissance des échanges de produits manufacturés. Même si un débat important se poursuit au sujet des déterminants de cette expansion du commerce — les deux accords commerciaux, le boom économique de 11 ans aux EUA ou la dépréciation du dollar canadien — il fait peu de doute qu'elle a été le déterminant clé de l'augmentation [203] de la part relative du secteur manufacturier au Canada.

**GRAPHIQUE 2**

Contribution du commerce  
à la croissance des expéditions manufacturières, 1992-2000



Source : Direction de l'analyse commerciale et économique (EET). MAECI.

Le graphique 2 illustre l'importance du commerce et, plus exactement, du commerce avec les EUA, dans la croissance des expéditions manufacturières. Comme il ressort clairement, les échanges commerciaux avec les EUA ont été la principale source de croissance des expéditions manufacturières sur la majeure partie de la période. De fait, même en 1999 et en 2000, alors que l'importance de la demande intérieure semble avoir augmenté, le phénomène pourrait être davantage lié à un changement de méthodologie dans l'enquête ayant produit ces données qu'à une augmentation réelle de l'importance des

facteurs intérieurs <sup>215</sup>. En dépit des contraintes de données [204] présentes dans la période que nous avons utilisée, soit 1992-2000, et du changement susmentionné dans la méthodologie d'enquête, les échanges commerciaux sont néanmoins à l'origine de 66 % de l'augmentation des expéditions manufacturières sur la période.

Cette croissance des exportations manufacturières n'est pas non plus attribuable à des effets de détournement de commerce. La seule étude qui ait révélé des données probantes sur un détournement de courants commerciaux est celle de Romalis. Les trois grandes industries visées par les réductions tarifaires les plus fortes en vertu de l'ALE, engendrant ainsi les écarts les plus importants entre les taux tarifaires américains qui s'appliquent au Canada et aux pays assujettis au taux NPF (Nation la plus favorisée) des États-Unis, sont le vêtement, les textiles et le meuble. Ces trois industries sont celles qui risquent le plus d'être touchées négativement par des effets de détournement de commerce <sup>216</sup>. Elles ont vu leur part de la production totale augmenter de 0,5 point de pourcentage — soit de 0,8 à 1,3 % — entre 1991 et 2000, et sont responsables de 14,5 % de l'augmentation totale de la part du secteur manufacturier. Ces résultats sont significatifs, mais ils ne changeraient pas la tendance générale. À la lumière de ces calculs approximatifs, nous serions incités à conclure que l'augmentation de la part du secteur manufacturier canadien n'est probablement pas un effet transitoire lié à un détournement de commerce.

<sup>215</sup> Depuis 1999, l'échantillon de l'Enquête sur les industries manufacturières est tiré du Registre des entreprises, ce qui permet d'inclure un plus grand nombre de petites entreprises. Pour plus de détails, consulter la méthodologie de l'Enquête sur les industries manufacturières, de Statistique Canada.

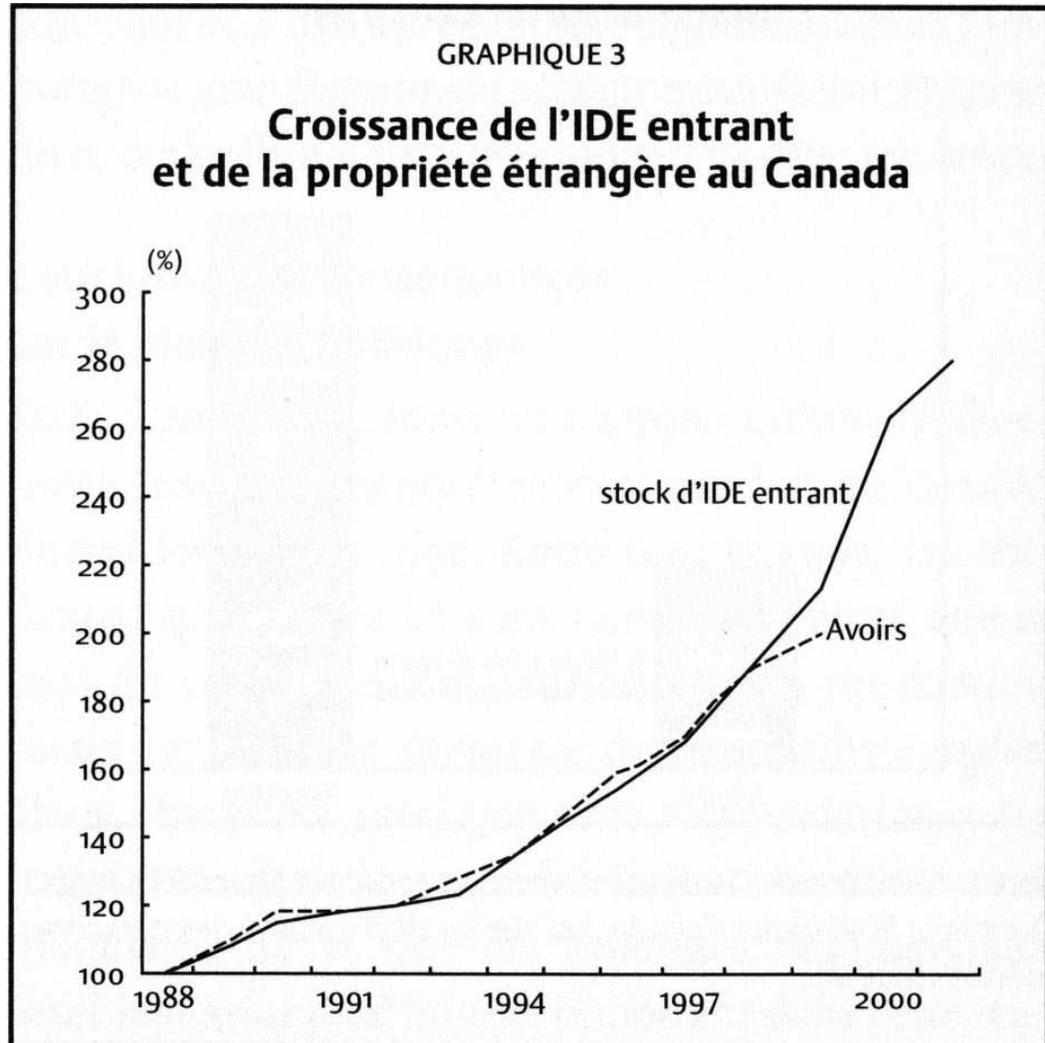
<sup>216</sup> Ces trois industries ont aussi été identifiées par A. KRUEGER, *op. cit.*, comme étant les plus susceptibles de faire ressortir des caractéristiques de détournement de commerce.

## ***L'IDE***

Les entreprises sous contrôle étranger comptent pour une part importante de la production et de l'emploi [205] au Canada. Nous avons déjà mentionné que l'influence des deux accords commerciaux sur la localisation de l'IDE est ambiguë. Cependant, comme il a été démontré, le stock d'investissement direct étranger au Canada a augmenté de façon substantielle, notamment depuis quelques années, ce qui permettrait d'imputer à ce phénomène un rôle important dans tout changement observé dans la structure industrielle de l'économie canadienne. Même si nous ne pouvons mesurer directement la part de la production manufacturière canadienne attribuable aux entreprises sous contrôle étranger à cause de contraintes de données, nous pouvons utiliser deux mesures approximatives, les avoirs et les recettes. Le graphique 3 montre la correspondance étroite entre la croissance de l'IDE entrant au Canada et les avoirs sous contrôle étranger au pays. La différence entre les deux serait que l'IDE n'englobe pas l'investissement

### GRAPHIQUE 3

Croissance de l'IDE entrant et de la propriété étrangère au Canada



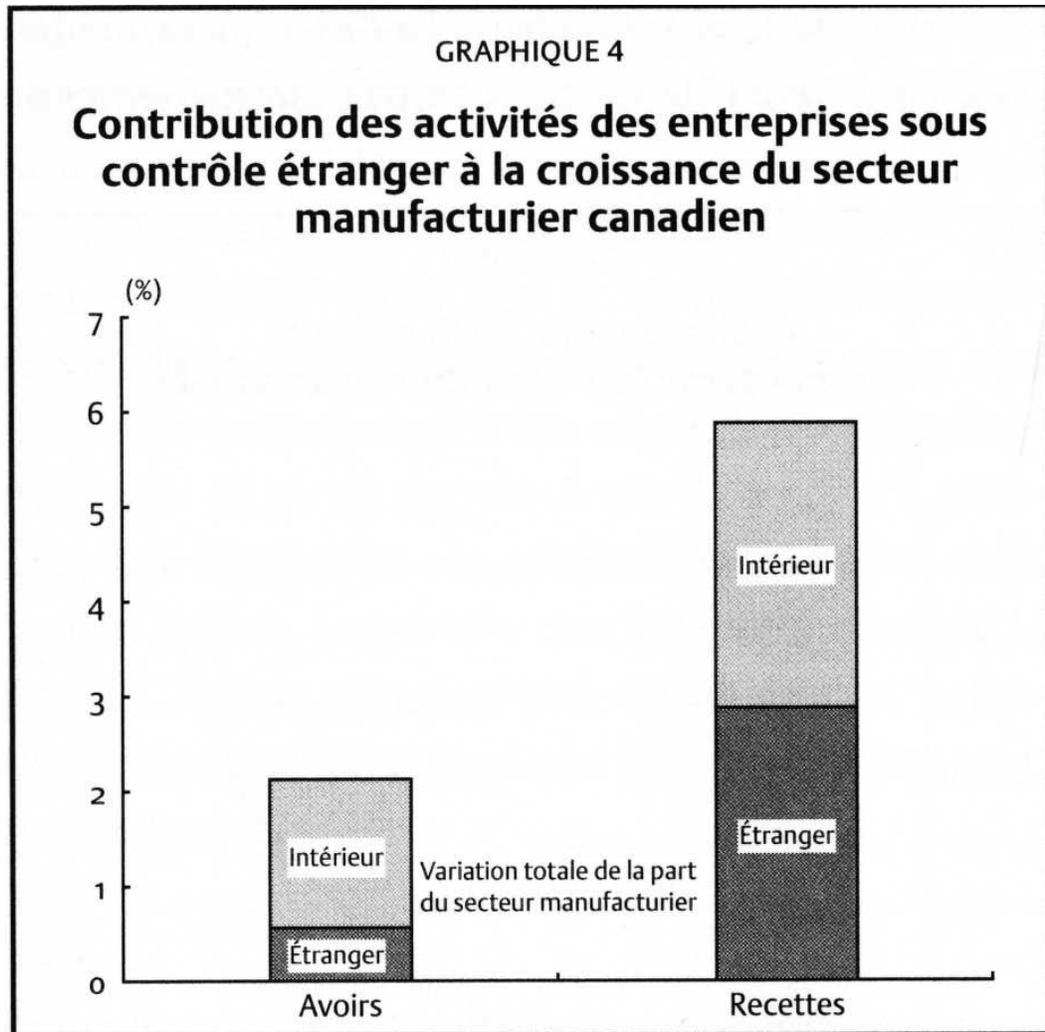
Source : Direction de l'analyse commerciale et économique (EET), MAECI.

[206]

financé à même les ressources internes de la filiale dans le pays hôte (dans le cas présent, le Canada), outre d'autres différences conceptuelles.

**GRAPHIQUE 4**

Contribution des activités des entreprises sous contrôle étranger  
à la croissance du secteur manufacturier canadien



Source : Direction de l'analyse commerciale et économique (EET), MAECI.  
Données : Statistique Canada, Loi sur les déclarations des personnes morales (LDPM).

La part des avoirs totaux <sup>217</sup> au Canada qui se trouvent dans le secteur manufacturier a progressé de 2,1 points de pourcentage, soit de 26,0 à 28,1 %, entre 1991 et 1998, la dernière année pour laquelle des données comparables sont disponibles. De ce total, les entreprises sous contrôle étranger représentaient 31,4 % de l'augmentation — soit

<sup>217</sup> À l'exclusion des sociétés de placement et de portefeuille.

environ 0,7 point de pourcentage (Graphique 4). En réalité, la part des avoirs sous contrôle étranger qui se trouvent dans le secteur manufacturier a diminué un peu, passant de 41,2 à 39,9 %, mais à cause de la part supérieure à la moyenne des avoirs dans ce secteur, ils ont fait un [207] apport positif à l'augmentation générale de la part du secteur manufacturier.

La part des recettes d'exploitation qui revient au secteur manufacturier canadien a aussi augmenté de 6,1 points de pourcentage, soit de 40,3 % en 1991 à 46,4 % en 1998. Les entreprises sous contrôle étranger représentent 46,6 % de cette hausse, même si leur part des recettes d'exploitation a diminué légèrement. Comme dans le cas des avoirs, la part du secteur manufacturier dans les recettes d'exploitation totales des entreprises sous contrôle étranger a diminué légèrement, mais en raison de la part supérieure à la moyenne des recettes provenant du secteur manufacturier, il en découle un apport positif à l'augmentation globale.

Bref, la majorité de l'augmentation observée des avoirs manufacturiers provenait d'établissements sous contrôle canadien, de même qu'une faible majorité de l'augmentation des recettes d'exploitation. Par conséquent, l'IDE a joué un rôle significatif dans l'importance grandissante du secteur manufacturier canadien, mais elle n'a pas été le moteur de cette tendance.

## Conclusions et conséquences sur le plan des politiques

Dans l'ensemble, nous constatons qu'un déplacement structurel important s'est produit au Canada durant les années 1990. Entre 1991 et 2000, les tendances historiques se sont renversées, alors que la part du secteur manufacturier dans la production totale au Canada a augmenté de façon substantielle. Nous observons aussi que cette augmentation a été largement répartie entre les industries du secteur manufacturier et que les échanges commerciaux semblent avoir joué un rôle important dans cette tendance. Cependant, il n'est pas clair que le phénomène [208] soit attribuable à l'adhésion du Canada à l'ALE, et, par la suite, l'ALENA, ou qu'il soit davantage imputable à l'expansion de la demande aux EUA et à la dépréciation du dollar canadien. Seule une part relativement modeste de l'augmentation semble être attribuable à des effets de détournement de commerce.

Même si nous ne pouvons dire avec certitude quels ont été les déterminants de l'expansion rapide des échanges commerciaux du Canada pendant les années 1990, nous pouvons difficilement nous attendre à ce que cette tendance se poursuive. Les possibilités de réduction des frictions commerciales entre le Canada et les EUA dans le secteur manufacturier sont limitées et comme la grande majorité de nos exportations manufacturières se retrouvent aux EUA, il est peu probable qu'un futur accord commercial bilatéral, régional ou même mondial ait le même effet que celui qu'ont eu à l'origine l'ALE et l'ALENA. Ces derniers mois, le dollar canadien a regagné du terrain sur le dollar américain et certains des gains faits par le secteur manufacturier canadien pourraient même disparaître <sup>218</sup>. Même s'il est possible que les EUA continuent de donner l'impulsion à la croissance économique dans le monde au cours de la prochaine décennie, cette éventualité paraît assez peu probable. Plus vraisemblablement, les EUA afficheront une solide performance économique et pourraient continuer à dominer le peloton des pays développés, mais tout indique que la

<sup>218</sup> Du même coup, toutefois, les importations en provenance des EUA deviendront moins coûteuses et pourraient compenser en bonne partie l'incidence de ce phénomène sur l'économie dans son ensemble.

Chine, l'Inde et d'autres économies en développement qui possèdent un bon potentiel manufacturier deviendront une force déterminante dans les décennies à venir. En tant que nation commerçante, le Canada pourrait se définir par [209] sa capacité d'approvisionner ces marchés en intrants primaires et intermédiaires et de desservir la classe émergente des consommateurs à l'échelle mondiale. Mais, encore une fois, il est probable que les échanges commerciaux feront une contribution importante à la prochaine vague de changement structurel au Canada. Lorsque Head et Ries posent la question : « La fabrication dans les pays de petite taille peut-elle survivre à la libéralisation du commerce ? », la réponse qu'ils donnent sans hésitation est : oui. En rétrospective, nous pouvons conclure sans trop de risque que, non seulement le secteur manufacturier canadien a survécu à la libéralisation du commerce mais que celle-ci l'a peut-être sauvé.

[210]

[211]

**Deuxième partie**  
**Le bilan économique et social**

**8**

---

“Le Canada et l’ALENA  
10 ans plus tard.”

*John W. FOSTER et John DILLON*

[Retour à la table des matières](#)

L’Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) de 1994, tout comme l’Accord de libre-échange entre les États-Unis d’Amérique (EUA) et le Canada (ALE) de 1988, impose au Canada une véritable « supra-constitution », en ce sens que ce cadre normatif n’a pas seulement pour finalité de lier plus étroitement le pays à son voisin du Sud, mais également de limiter l’exercice de la démocratie à l’intérieur en accordant la priorité au marché et une protection excessive aux propriétaires et aux investisseurs.

Certains défenseurs de l’intégration économique prétendent que les accords de libre-échange conduisent inévitablement à des formes plus avancées d’intégration, comme l’union douanière et le marché commun, sans que ces processus aient des incidences déterminantes sur les structures de gouvernance politique. Or, avant même l’entrée en vigueur de l’ALE, Clayton Yeutter, le Représentant au Commerce des États-Unis (USTR), a dit ceci à propos de l’accord bilatéral : « Les Canadiens n’ont pas compris ce qu’ils ont signé. Dans 20 ans, ils seront engloutis dans l’économie des États-Unis [...] La négociation d’un libre-échange avec le Canada ne constitue pas une fin en soi, mais elle

devrait conduire à la création d'un marché commun nord-américain. Le libre-échange [212] est la première étape d'un processus qui devrait mener à la création d'une seule économie nord-américaine. » Quinze ans plus tôt, le ministre canadien des Affaires extérieures, Mitchel Sharp, avait écrit : « Le libre-échange débouche inévitablement sur l'union douanière et celle-ci, sur la formation d'une union économique. Un éventuel libre-échange entre les États-Unis et le Canada aurait le même résultat. Dans cette éventualité, le Canada serait obligé de négocier une union politique avec son puissant voisin. »

Le neuvième anniversaire de l'ALENA a été l'occasion, pour les trois signataires de l'accord, les présidents George H. W. Bush et Carlos Salinas, ainsi que le premier ministre Brian Mulroney, de se féliciter mutuellement avec enthousiasme. Cependant, une fois les bougies de la célébration mouchées, les vraies questions demeurent. La logique du processus d'intégration en cours présente de nouveaux défis pour les citoyens du Canada et elle doit servir d'avertissement pour les peuples qui s'appêtent à souscrire au projet de Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA).

De plus, des contraintes de politique extérieure, imprévues au départ, ont surgi au cours des deux dernières années et elles sont venues compliquer les choses. Le Canada, historiquement acquis au multilatéralisme, se trouve désormais confronté à un voisin qui défend une approche agressive, unilatérale et interventionniste. Les EUA sont essentiellement préoccupés par les menaces (réelles ou alléguées, peu importe) envers leur sécurité et leurs intérêts propres.

En conséquence, le débat autour de l'ALENA et autour des négociations à venir sur de nouveaux accords d'échanges et d'investissements entre dans une nouvelle phase. Dans l'article qui suit, nous [213] étudierons en premier lieu les dimensions économiques et sociales de l'intégration, après quoi nous nous attarderons aux enjeux d'une intégration dite « en profondeur ».

## Les dimensions économiques et sociales

L'instauration du libre-échange entre le Canada et les EUA entraîne une croissance phénoménale du commerce entre les deux pays. En 1985, les échanges bilatéraux sont évalués à 116 milliards de dollars américains, en 2002, à plus de 420 milliards de dollars. Entre 1989 et 2001, les exportations canadiennes vers les États-Unis augmentent de 225 %, tandis que les importations en provenance des EUA augmentent de 162 %.

Bien que politiciens et médias usent et abusent de ces chiffres pour mettre en valeur le soi-disant « succès » de l'ALENA, ces calculs rudimentaires ne confortent pas la rationalité économique qui avait servi à légitimer le projet de libre-échange au départ. Car un des principaux arguments en faveur du libre-échange était qu'il parviendrait à relancer la croissance économique au pays qui avoisinait un taux de 1,9 % du PNB par an en moyenne au cours des huit années précédant l'ALE. Or, durant les premières cinq années de l'ALE, la croissance du PNB *per capita* est négative, soit - 0,4 % par an en moyenne, tandis que, de 1989 à 2002, elle s'élève à 1,6 %, un chiffre tout de même inférieur au taux de croissance de la période d'avant l'ALE. Nous verrons plus loin que cette piètre performance est imputable à la politique monétaire de la Banque du Canada, politique qui résulte d'un accord informel passé entre les partenaires de l'ALE.

Selon un autre argument en faveur du libre-échange, « l'accroissement du commerce augmenterait la productivité grâce à la spécialisation et à [214] l'opération des avantages comparés <sup>219</sup> ». Énoncé plus crûment : « La douche froide d'une concurrence accrue contraindrait les firmes canadiennes à adopter rapidement de nouvelles technologies ou à couler <sup>220</sup>. » De plus, et ceci est déterminant, la hausse de productivité devrait entraîner les salaires à la hausse et relever les niveaux de vie.

<sup>219</sup> Andrew JACKSON, « From Leaps of faith to Lapses of Logic : Assessing a Decade of Free Trade », Ottawa, Canadian Labor Congress, 1999.

<sup>220</sup> Andrew JACKSON, *op. cit.*

Cependant, les données sur la productivité et les salaires reflètent une réalité différente de celle que nous fournissent les données sur les échanges commerciaux. Entre 1989 et 1993, la croissance moyenne de la productivité par heure dans le secteur privé est de 0,6 %, c'est-à-dire moins du tiers du taux de croissance de la période précédente (1981-1988) alors que la productivité augmentait de 1,6 % par an. Or, sur la même période (1989-1993), le salaire horaire net (c'est-à-dire ajusté en tenant compte de l'inflation) augmente de 0,2 % par an, ce qui correspond à moins de la moitié du taux d'augmentation de 0,5 % des salaires horaires nets les huit années précédentes. Par la suite, entre 1994 et 2001, le taux de productivité rejoint et dépasse celui d'avant l'ALE, puisqu'il passe à 2,1 % par an, alors que les salaires nets, par contre, n'augmentent que de 0,4 % par an durant cette période. Cela veut dire que ce sont les employeurs et non pas les travailleurs qui profitent de l'augmentation du taux de productivité par heure.

Une étude comparée de l'augmentation du taux de productivité dans le secteur manufacturier aux EUA, au Canada et au Mexique entre 1993 et 2002 permet de comprendre pourquoi le niveau de vie des Canadiens a chuté par rapport à celui des Américains. Sur [215] près de 10 années, l'augmentation totale du rendement par heure s'élève à 14,52 % au Canada, à 51,98 % aux EUA et à 53 % au Mexique. Mais étant donné que les coûts de main-d'œuvre ont baissé dans les trois pays, les gains en productivité ont profité d'abord et avant tout aux employeurs. Or, une année avant l'entrée en vigueur de l'ALE, le taux de productivité industrielle au Canada est à 83 % du taux américain. En l'an 2000, ce taux passe à 65 %. C'est ainsi que, contrairement à ce que promettaient les partisans du libre-échange, la disparité entre les taux augmente au lieu de baisser, disparité qui est imputable au rôle dominant que jouent les sociétés transnationales (STN) dans l'industrie canadienne. Selon Clarkson <sup>221</sup>, les STN investissent dans l'ensemble 67 % de moins que les firmes canadiennes dans la recherche et le développement (R&D).

Une étude menée par Industrie Canada montre que 96 % de la différence entre les niveaux de vie canadien et américain s'explique par le taux de productivité de la main-d'œuvre plus faible au Canada <sup>222</sup>.

<sup>221</sup> Stephen CLARKSON, *Uncle Sam and Us, Globalization, Neoconservatism and the Canadian State*, Toronto, University of Toronto Press, 2002, p. 194.

<sup>222</sup> *Toronto Star*, 2 juin 1999.

Au début des années 1990, le revenu moyen par tête au Canada était égal à 87 % du revenu par tête aux EUA ; 10 ans plus tard, ce pourcentage tombe à 78 %.

### *L'investissement*

Les partisans du libre-échange soutenaient que l'ALE attirerait davantage d'investissements directs étrangers (IDE) et qu'il conduirait à l'expansion des filiales américaines. Au cours des sept premières années après l'entrée en vigueur de l'ALE, l'IDE américain total atteint 36,8 milliards de dollars canadiens, une [216] performance somme toute modeste, tandis que, au cours des sept années subséquentes (1996-2002), il atteint 102 milliards de dollars canadiens. Cependant, ces investissements sont, dans la plupart des cas, le résultat de fusions et d'acquisitions de firmes canadiennes, et non pas de nouveaux investissements au sens strict. Ainsi, entre les mois de juin 1985 et juin 2002, 10 052 entreprises canadiennes ont été rachetées, dont 6 437 par des entreprises des EUA. C'est ainsi que 96,6 % de l'IDE total effectué au Canada durant la période a été consacré aux rachats et prises de contrôle, alors que 3,4 % seulement a servi au lancement de nouvelles entreprises <sup>223</sup>. En 1989, la part des IDE américains compte pour 12 % du PNB canadien ; en 2001, cette part atteint 20 %.

Symétriquement, on assiste à un désinvestissement au Canada même et à une forte augmentation de l'IDE canadien aux EUA. En 2002, la valeur totale des actifs entre les mains d'investisseurs canadiens atteint 133 milliards de dollars américains, trois fois plus qu'en 1990. Est-ce à dire que les investisseurs canadiens prennent le contrôle de secteurs clé aux EUA ? Selon Mel Hurtig, ce n'est pas le cas, puisqu'« il n'y a pas une seule industrie aux États-Unis qui soit en majeure partie sous propriété ou sous contrôle de qui que ce soit à l'étranger, encore moins d'investisseurs canadiens. De tous les secteurs industriels, à peine deux, la chimie et l'édition, sont contrôlés à 30 %

<sup>223</sup> *Canadian Center for policy alternatives (CCPA) Monitor*, vol. 9, n° 7, décembre 2002-janvier 2003. Plusieurs de ces rachats sont financés grâce à des emprunts effectués au Canada.

par des investisseurs étrangers <sup>224</sup> ». En 1999, les investisseurs canadiens détenaient moins de 0,6 % des investissements industriels aux EUA et occupaient [217] le sixième rang parmi les investisseurs étrangers. D'ailleurs, il faut voir qu'entre 30 % et 40 % de l'investissement « canadien » à l'étranger est effectué par des entreprises étrangères installées au Canada.

En dépit de l'augmentation des investissements canadiens aux EUA, il y a quatre fois plus de rachats de firmes canadiennes par des investisseurs américains depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA. Ainsi, au cours des années 1995-2001, il y a 3 008 rachats de firmes canadiennes par des entreprises américaines, tandis qu'il y a seulement 697 rachats de firmes américaines par des investisseurs canadiens <sup>225</sup>.

### *La perte d'emplois et la politique monétaire*

L'augmentation du nombre d'emplois et l'accroissement de la prospérité dans les trois pays seraient des indicateurs des soi-disant « succès » de l'ALENA. Au cours des neuf années qui ont suivi l'entrée en vigueur de l'ALENA, l'emploi au Canada s'est accru de 2,7 millions de nouveaux emplois, soit un taux d'augmentation de 19 %. Cependant, moins de la moitié de ces emplois sont à temps plein. Par ailleurs, il convient de rappeler qu'au cours de la période précédente, celle qui suit l'entrée en vigueur de l'ALE, c'est-à-dire entre 1988 et 1994, on a assisté à une perte de l'ordre de 334 000 emplois industriels, soit l'équivalent de 17 % de l'emploi industriel total. Comment expliquer cette perte et le gain qui a suivi ?

Une étude sectorielle détaillée effectuée par Daniel Trefler de l'Université de Toronto montre que le tiers des pertes d'emplois entre 1988 et 1996 est imputable à la réduction des tarifs. C'est le cas, en particulier, pour le secteur du vêtement, où les travailleuses sont pour la plupart des femmes immigrées qui sont [218] contraintes de s'embaucher dans des ateliers (*sweat-shops*) où la rémunération est inférieure au salaire minimum. Quant aux deux autres tiers, ils sont

<sup>224</sup> Mel HURTIG, *The Vanishing Country : Is It Too Late to Save Canada ?* Toronto, Mc Clelland and Steward, 2002, pp. 52-53.

<sup>225</sup> *Ibid.*, p. 54.

imputables à la récession économique provoquée par la politique restrictive de la Banque du Canada qui a consisté à mettre en œuvre une politique de taux d'intérêt élevés qui a contribué à la surévaluation du dollar canadien par rapport au dollar américain. C'est seulement à compter de la baisse des taux d'intérêt, en 1994, que l'on assiste à la remontée du niveau d'emplois et que la balance des comptes courants avec les EUA affiche un surplus.

Le lien entre la valeur du dollar et le solde au compte courant est très étroit. De 1984 à 1987, alors que le dollar canadien se trouve sous la barre des 78 cents américains, le solde affiche un surplus, à cause de l'augmentation des exportations et de l'influx de touristes. En revanche, dès que le dollar franchit la barre des 78 cents, entre 1988 et 1993, le solde affiche un déficit jusqu'en 1994, alors que sa valeur tombe à nouveau. La période du dollar fort correspond au deuxième mandat du gouvernement Mulroney et à la mise en œuvre de l'ALE, et plusieurs indices laissent croire que l'augmentation de la valeur du dollar à cette époque est liée à une entente informelle intervenue avec la première administration Bush. Durant les négociations de l'ALE, la puissante National Manufacturer Association avait exercé des pressions sur le Secrétaire au Trésor, James Baker, afin qu'il se serve de l'accord « pour éliminer l'avantage que le taux de change avait procuré aux producteurs canadiens » à l'encontre de leurs concurrents américains tout au long de la décennie précédente <sup>226</sup>.

[219]

Par la suite, Baker avait fait part au Comité des Relations étrangères du Sénat qu'une réévaluation à la hausse du dollar canadien était le prix que le Canada devait s'attendre à payer pour être admis au sein du G-7 <sup>227</sup>. Quelque temps après, un ancien membre du cabinet Mulroney révélera au *Toronto Star* qu'il y avait bel et bien eu accord informel pour réévaluer le dollar à la hausse à l'époque.

Cela expliquerait que l'augmentation des niveaux d'emplois après 1994 ne serait pas tant imputable à l'ALENA, mais plutôt à la baisse des taux d'intérêt et à la dévaluation du dollar. Cette conclusion est

<sup>226</sup> *Inside US Trade*, 25 novembre 1988.

<sup>227</sup> Qui n'était jusque-là, on s'en souvient, qu'un G-5, composé de la France, de l'Allemagne, du Royaume-Uni, des EUA et du Japon, avant que le Canada et l'Italie n'en deviennent membres.

renforcée par les études menées à l'instigation d'industrie Canada qui attribuent la forte croissance des échanges bilatéraux à la faiblesse du dollar canadien et à la forte croissance intérieure aux EUA. Ces études gouvernementales soutiennent que l'ALENA compte pour 9 % de l'augmentation des exportations canadiennes et pour 2 % de l'augmentation des importations américaines.

### *Le marché du travail et la flexibilisation de la main-d'œuvre*

Bien que le gouvernement Mulroney ait promis de nombreux emplois (« *Jobs, jobs, jobs !* ») à la population canadienne si le libre-échange était mis en place, la politique des hauts taux d'intérêt conduit à une récession sévère durant les années 1991-1993. Le taux de chômage officiel, quant à lui, s'établit à 7,8 % entre 1988 et 1990, à 11 % entre 1991 et 1993 et à 8,6 % entre 1995 et 2001. Durant les 13 premières années de l'ALE et les huit premières de l'ALENA, le Canada crée **Required parameters are missing or incorrect.**[220] moins que la moitié des emplois à temps plein créés durant les 13 années précédentes.

L'étude de Bruce Campbell *et al.* sur le marché du travail conclut que « [...] les travailleurs à temps partiel — une catégorie où les femmes sont surreprésentées — ne gagnent que l'équivalent des deux tiers du salaire des travailleurs à temps plein et seulement 20 % d'entre eux jouissent de quelque couverture que ce soit. De plus, le travail à temps partiel est de moins en moins réglementé, de sorte que les horaires varient considérablement d'une semaine à l'autre dans des secteurs tels que la restauration, l'hôtellerie et la vente au détail <sup>228</sup>. » En 1991, 5 % des travailleurs occupaient un emploi temporaire ; en 1996, ce pourcentage passe à 11,6 %. Quant au travail autonome, il augmente de 15 % entre 1991 et 1995, ce qui correspond à près de la moitié du nombre d'emplois créés durant les années 1990.

En 2002, le total des nouveaux emplois atteint 560 000 au Canada. Cependant 40 % de ces emplois sont à temps partiel et 17 % sont du

<sup>228</sup> Bruce CAMPBELL et al., *Pulling Apart : The Deterioration of Employment and Income in North American Under Free Trade*, Ottawa, CCPA. 1999, p. 100.

travail autonome. Ainsi, malgré l'amélioration globale de la situation de l'emploi, la flexibilisation s'étend, alors même que le différentiel de productivité continue de se creuser avec les EUA. En effet, la croissance de la productivité en 2002 est faible au pays, alors qu'aux EUA, la production horaire augmente significativement par suite des 10 000 mises à pied effectuées là-bas cette année-là <sup>229</sup>.

### *Les programmes sociaux*

Depuis que nous sommes entrés dans l'ère du libre-échange, les gens d'affaires soutiennent que, pour demeurer concurrentiels, les programmes sociaux [221] doivent s'ajuster à la baisse et se placer au niveau des programmes américains. Dès 1980, Laurent Thibault, futur président de l'Association des Manufacturiers canadiens, déclarait devant un comité sénatorial : « Il s'agit d'une donnée simple : si nous demandons à nos industries de concurrencer l'industrie américaine pied à pied [...] nous devons alors créer au Canada les mêmes conditions qu'aux États-Unis, qu'il s'agisse de l'assurance-chômage, des programmes d'indemnisation des ouvriers, des coûts du gouvernement, du niveau de taxation, et le reste. »

À peine quatre mois après l'entrée en vigueur de l'ALE, en avril 1989, le gouvernement conservateur dévoile ce qui sera bientôt appelé son « budget du libre-échange ». Ce budget prévoit des coupures dans le régime de l'assurance-chômage, dans les pensions de vieillesse et dans les transferts fédéraux aux provinces en matière de santé et d'éducation. Cette approche sera maintenue tout au long du dernier mandat du gouvernement conservateur et reprise par les libéraux après leur accession au pouvoir en 1993. Elle sera même approfondie au moment du dépôt du budget de 1995 qui prévoyait des coupures de l'ordre de 29 milliards de dollars canadiens sur trois ans.

Mais puisque, comme nous l'avons souligné, le taux salaire horaire augmente peu durant ces années, les coupures dans les avantages sociaux en particulier ont pour résultat de réduire le revenu disponible des particuliers. En effet, alors que le revenu disponible augmente de

<sup>229</sup> G & M, 11 janvier 2003.

3 % entre 1973 et 1981 et de 1,1 % par an entre 1981 et 1989, il baisse de 0,3 % par an entre 1989 et 1999 <sup>230</sup>.

Sans doute, le cas d'école en matière d'harmonisation vers le bas est celui de l'assurance-emploi : en [222] 1989, 87 % des chômeurs sont éligibles à l'assurance-emploi, contre 52 % aux EUA ; en 2000, 36 % des Canadiens au chômage ont droit à l'assurance-emploi. Cette réduction pèse davantage sur les femmes que sur les hommes, puisqu'elles sont déjà surreprésentées dans les catégories précaires qui n'ont pas accès à cette protection.

Pas plus que l'assurance-chômage devenue l'assurance-emploi, le système de santé canadien n'est à l'abri. Malgré que l'Annexe II de l'ALÉNA prévoit une exemption pour l'assurance-maladie et les autres services sociaux, les mesures de protection sont fragiles et de peu d'efficacité dans la mesure où elles ne couvrent que les services « établis et maintenus pour des fins publiques ». Plusieurs juristes croient que ces formulations trop vagues risquent de s'avérer inefficaces là où, comme c'est le cas au Canada, des praticiens privés oeuvrent dans un système administré par des pouvoirs publics. Par ailleurs, la réserve en question n'offre cette fois aucune protection contre une poursuite qui serait intentée par un investisseur qui invoquerait des mesures « qui équivalent à une expropriation » aux termes du chapitre 11 de l'ALÉNA qui institue une procédure de règlement des différends entre une Partie et un investisseur. Dans ces conditions, si une compagnie d'assurance de soins privés américaine voulait intenter une poursuite contre le gouvernement du Canada pour pertes encourues, ou seulement pour pertes éventuelles, liées à l'expansion du système de santé public afin de couvrir des services additionnels, elle pourrait sans doute le faire.

Le rapport de la Commission Romanow sur l'Avenir du Système de santé au Canada déposé en novembre 2002 confirme ce que les adversaires du libre-échange soutenaient depuis longtemps : « Une [223] fois que vous avez une présence étrangère significative engagée dans la distribution de services de santé à partir de critères de rentabilité, toute tentative pour restreindre l'accès au marché dans l'avenir pourrait conduire à de coûteuses demandes de

<sup>230</sup> Stephen Clarkson, *op. cit.*, p. 199.

compensation<sup>231</sup>. » L'ALÉNA met en péril la capacité du gouvernement d'étendre la couverture du système de santé public aux soins à domicile et aux nouveaux produits pharmaceutiques, puisqu'il devrait alors compenser les investisseurs étrangers pour les parts de marché perdues. Cet effet dissuasif est bien illustré par le sort qui a été réservé à une promesse électorale faite à l'époque par le Nouveau Parti Démocratique de l'Ontario qui avait proposé de doter la province d'un régime public d'assurance-automobile tel qu'il en existait déjà au Québec, au Manitoba et en Colombie-Britannique. Le premier ministre Bob Rae s'était dédit, craignant que les assureurs américains ne réclament des millions de dollars en compensation en vertu de l'ALÉNA.

### *Les différends commerciaux : le bois d'œuvre et l'agriculture*

Au moment de l'ouverture des négociations, le gouvernement Mulroney prétend que l'objectif principal est d'obtenir des exemptions pour le Canada et, en particulier, de mettre les exportateurs à l'abri des mesures antidumping et autres droits compensateurs. Mais cet objectif ne sera pas atteint puisque les exportations canadiennes demeurent assujetties aux mesures vexatoires imposées par les EUA, comme la taxe sur les exportations de bois d'œuvre. L'argument invoqué est que les entreprises canadiennes paient [224] moins de droits de coupe pour abattre les arbres sur les terres publiques que les compagnies américaines n'en paient pour les abattre sur les terres privées. Les exportateurs canadiens ont versé environ un milliard de dollars canadiens en frais de douane. Une des solutions envisagées serait que les provinces canadiennes procèdent par encans publics, comme cela se fait aux EUA, mais cela exigerait que les provinces s'ajustent à la prédilection américaine pour la libre entreprise.

Par ailleurs, l'expérience des agriculteurs canadiens montre clairement que l'accroissement des échanges ne mène pas

<sup>231</sup> Rapport Romanow, « Building on Values : the Future of Health Care in Canada — Final Report », Ottawa, Commission Romanow sur l'avenir du système de santé au Canada, 2002.

nécessairement à une plus grande prospérité. Dans son bilan du libre-échange, la National Farmers Union (NFU) relève que les exportations agricoles ont presque triplé depuis l'entrée en vigueur de l'ALE, mais que les revenus nets des fermes, ajustés pour tenir compte de l'inflation, ont diminué de 24 %, essentiellement parce que l'endettement a doublé, avec le résultat que les paiements sur la dette sont presque aussi élevés que les revenus nets des fermes. En d'autres termes, ce sont les banques qui ont profité de l'agriculture presque autant que les familles qui travaillent dans la production agricole. Entre-temps, 16 % des fermiers ont dû quitter leurs terres.

En 2002, l'industrie de la transformation agroalimentaire (*agri-food processing industry*) comptait 2400 emplois de moins qu'en 1988. Le nombre d'éleveurs indépendants de porcs a diminué de 66 %, à l'avantage de la production industrielle. Le prix du porc à la ferme augmente d'à peine 2 %, tandis que les salaires ouvriers de seulement 3 % entre 1988 et 2002, alors que le prix des côtelettes en magasin augmente de 39 %. Les coopératives, jadis dominantes sur le marché du grain et des produits laitiers, sont rachetées une à une ou marginalisées.

[225]

Le rapport conclut que les accords de libre-échange « augmentent les échanges et le commerce, mais affectent de manière importante la taille et le pouvoir relatifs des acteurs à l'intérieur de la chaîne de production agroalimentaire. [...] Le libre-échange aide Cargill et Monsanto, et non pas les agriculteurs <sup>232</sup> ».

### ***L'impact social et la croissance de l'inégalité***

Ken Traynor de la *Canadian Environmental Law Association* (CELA) écrit ceci à propos de l'impact social de l'ALENA :

La vieille question de savoir qui reçoit quoi après qu'on ait amélioré l'efficacité économique vaut d'être posée. Prenons le cas du déplacement

<sup>232</sup> National Farmer Union, « Free Trade : Is It Working for Farmers ? », Saskatoon, National Farmer Union, [en ligne] [www.nfu.ca](http://www.nfu.ca)

de la production de soutiens-gorge de Cambridge en Ontario vers Ciudad Juarez à la frontière du Mexique. Dans le premier cas, le salaire de 8 \$ de l'heure payé aux ouvrières de Cambridge pour produire une marchandise détaillée à 20 \$ l'unité est dépensé sur place, il est imposable, et la compagnie elle-même paie ses taxes municipales. Par suite du déplacement de la production vers les *maquiladoras*, le salaire horaire tombe à 2 \$ et les soi-disant économies réalisées sont allouées aux transporteurs et autres intermédiaires, elles n'accroissent plus l'économie locale.

Les politiques néolibérales accroissent la distribution inégale des richesses. Entre 1984 et 1999, 40 % des Canadiens les plus pauvres voient leur part de la richesse totale baisser de 1,8 % à 1,1 %, tandis que les 10 % des plus riches voient la leur augmenter de 51,8 % à 55,7 %. En chiffres absolus, l'avoir des premiers baissent de 5918 \$ en 1984 à 4 800 \$ en 1999, tandis que l'actif familial moyen des seconds passent de 667 485 \$ à 980 903 \$ <sup>233</sup>.

[226]

Aux EUA, la « richesse » moyenne des familles américaines les plus pauvres tombe de 4 700 dollars à 1100 dollars. Entre 1983 et 1998, tandis que la richesse moyenne des 20 % les plus riches passe de 864 500 dollars à 1 126 700 dollars <sup>234</sup>.

## Les enjeux d'une intégration « en profondeur »

La dépendance du Canada vis-à-vis des EUA a plus que doublé depuis l'entrée en vigueur de l'ALE. Mesuré en termes de pourcentage du PIB, le commerce à l'intérieur de l'Amérique du Nord est passé de 30 % à 60 %. Mais étant donné que les échanges avec les EUA sont 45 fois plus importants que les échanges avec le Mexique, la plus grande part de cette croissance est imputable aux seuls échanges bilatéraux. Entre-temps, au cours de la précédente décennie, les échanges du

<sup>233</sup> Statistique Canada.

<sup>234</sup> Steve KERSTETTER, « Rags and Riches : Wealth Inequality in Canada ». CCPA, Ottawa. 2002.

Canada avec le reste du monde stagne en dépit du fait que l'intégration économique soit un phénomène global.

À l'heure actuelle, le libre-échange lui-même semble avoir fait son temps et il est désormais question de passer à une intégration dite « en profondeur » à partir d'autres options comme l'union douanière, l'union monétaire ou la dollarisation, comme la mise en place de politiques d'immigration conjointes sur le statut des réfugiés, ou même d'envisager le resserrement des liens militaires aux fins de la défense continentale, ou la participation à des opérations militaires de l'armée américaine outre-mer.

### *Les frontières*

Avec l'accroissement des échanges bilatéraux, on assiste à une énorme augmentation du trafic à la frontière [227] canado-américaine, avec le résultat que les enjeux frontaliers prennent de plus en plus de place dans les relations bilatérales. Depuis les attaques du 11 septembre 2001, plusieurs solutions pour faciliter le trafic frontalier commercial et individuel « légitime » sont avancées <sup>235</sup>.

L'éventualité que la frontière des EUA soit resserrée aurait un effet perturbateur profond sur l'économie tant au Canada qu'au Mexique. C'est pourquoi le projet de l'administration Fox concernant une éventuelle libéralisation des mouvements de main-d'œuvre en Amérique du Nord s'est buté à une fin de non-recevoir de la part de l'administration des EUA. Quant au Canada, on peut prendre la mesure de sa fragilité quand on rappelle qu'au poste frontalier le plus occupé, celui de Windsor, en Ontario, à Détroit, au Michigan, la file de véhicules atteint rapidement 36 km dès que les douaniers renforcent les mesures de sécurité. C'est pourquoi les deux pays ont rapidement négocié et signé un Accord sur la frontière intelligente en décembre 2001.

Deux autres programmes furent mis en place au courant de l'année 2002 : le Free and Secure Trade (FAST) qui permet aux entreprises de

<sup>235</sup> Maria Teresa GUTIÉRREZ-HACES, « Smart Border and Security Perimeter in Canada », *Voices of Mexico*, Mexico, 2002.

certifier à l'avance leurs cargaisons et leurs conducteurs, et le programme NEXUS, dont l'aire d'application sera éventuellement étendue aux aéroports, qui prévoit des autorisations préalables pour des voyageurs à faible risque.

Les négociations en vue de l'instauration d'un « périmètre continental » se poursuivent de manière fort discrète et la question de savoir si ce périmètre s'arrêtera au Rio Grande, ou au Rio Bravo pour les Mexicains, ou s'il s'étendra à l'espace ALÉNA, voire [228] **Required parameters are missing or incorrect**. même s'il se prolongera jusqu'au Canal de Panama reste en suspens.

Chez les hommes d'affaires du Canada, plusieurs porte-parole défendent l'idée d'une abolition pure et simple de la frontière canado-américaine. M. Thomas D'Aquino, président du Canadian Council of Chief Executives (CCCE) a fait la suggestion de transformer la frontière canado-américaine en « poste de contrôle partagé dans un espace économique canado-américain <sup>236</sup> ». James Andersen et Eric van Wincoop défendent les bénéfices « étonnamment énormes » (« *astonishingly large* ») d'une intégration approfondie en ces termes : « Les politiques douanières sont extrêmement coûteuses, même dans un monde où les procédures formelles sont réduites <sup>237</sup>. »

### *La sécurité*

L'enjeu de la sécurité a débordé l'espace des EUA et il touche désormais le Canada, comme en témoignent certaines lois et directives telles que le Patriot Act, les nouvelles directives de la US Immigration and Naturalization Service, et la directive présidentielle sur les tribunaux militaires.

Au mois d'octobre 2001, le gouvernement met sur pied un Comité *ad hoc* au sein du Cabinet sur la Sécurité publique et la lutte contre le

<sup>236</sup> Thomas D'AQUINO, « Security and Prosperity : The Dynamics of a New Canada-United States Partnership in North America », *Presentation to the Annual General Meeting of the Canadian Council of Chief Executives* (CCCE), Ottawa, 14 janvier 2003.

<sup>237</sup> James E. ANDERSEN et Eric Van WINCOOP, « Borders, Trade and Welfare », *Brookings Trade Forum* 2001, 10-11 mai 2001.

terrorisme. Le vice-premier ministre, John Manley, en coordonne les activités, ce qui donne lieu à des réunions périodiques avec le responsable de la US Homeland Security, Tom Ridge, qui poursuivent tout au long de l'année 2003.

[229]

En décembre 2001, le gouvernement attribue 7,7 milliards de dollars répartis sur cinq ans pour renforcer la sécurité des frontières et pour accroître les mesures antiterroristes. Ce mois-là, le Parlement canadien a adopté le Projet de loi C-36 qui accorde de nouveaux pouvoirs aux corps policiers, comme la détention préventive sans chef d'accusation. Le projet incorpore également une définition très large et très ambiguë de la notion de « groupes terroristes », il interdit à des groupes ciblés de recevoir des donations et il encourage la dénonciation. Bref, pour citer les mots d'Alan Borovoy, avocat-en-chef de l'Association canadienne des droits civils, le gouvernement s'est négocié « une pléthore de pouvoirs et une pénurie de sauvegardes <sup>238</sup> ». Quant au Safe Third Country Agreement de septembre 2002, cet accord soulève la question de savoir si le Canada ne remet pas en cause sa capacité de respecter son engagement en vertu de la Convention de Genève sur le statut du réfugié <sup>239</sup>.

Par ailleurs, les discussions en vue de redéfinir les termes du partenariat militaire entre les deux pays se sont poursuivies en 2002. L'armée américaine voudrait créer un « *Northern Command* » (NORTHCOM) qui serait responsable des forces armées pour l'Amérique du Nord et dont la responsabilité s'étendrait aux territoires du Canada et du Mexique. Certains analystes en matière de défense prétendent que le Canada n'a d'autre choix sinon de se rendre aux exigences des États-Unis concernant le bouclier antimissile et [230] le montant du budget consacré aux dépenses militaires. Plusieurs interventions de l'ambassadeur des États-Unis au Canada vont dans ce

<sup>238</sup> Alan Borovoy, « Terrorism : Canada's Domestic Response », *Canadian Civil Liberties Association*, [En ligne]

[www.robarts.yorku.ca/pdf/cw\\_conf\\_borovy.pdf](http://www.robarts.yorku.ca/pdf/cw_conf_borovy.pdf). Parmi les critiques du projet, on peut aussi mentionner le Commissaire à la vie privée.

<sup>239</sup> House of Commons, *Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade* (SCFAIT), « Partners in North America : Advancing Canada's Relation with the United States and Mexico », Ottawa, 2002, p. 95-96.

sens et le parti de l'Alliance canadienne propose une augmentation importante du budget de la défense. Ces deux demandes ont d'ailleurs reçu un écho favorable au sein du gouvernement.

Selon Lloyd Axworthy, ancien ministre des Affaires extérieures, l'intégration militaire renvoie à une question centrale qui est de « maintenir notre habileté à manœuvrer, notre liberté de choix, ainsi que notre capacité à porter des jugements en fonction de ce que nous croyons être dans notre meilleur intérêt, en fonction de nos valeurs propres <sup>240</sup> ».

### *L'énergie et l'eau*

L'administration Bush fait les beaux jours de l'industrie pétrolière. Les pétrolières installées au Canada appuient sans réserve sa politique d'approvisionnement sécuritaire et le premier ministre lui-même n'a de cesse de rappeler que le Canada est le premier fournisseur d'énergie des EUA quand on additionne le pétrole, le gaz naturel et l'électricité. Un document secret du ministère des Affaires extérieures et du Commerce international (MAECI), coulé en septembre 2002, révélait que le Canada, les EUA et le Mexique étaient en train de mettre au point « une réglementation sur le commerce du pétrole, du gaz et de l'électricité afin d'éliminer toute entrave à la sécurité énergétique en Amérique du Nord <sup>241</sup> ».

L'intégration « en profondeur » est défendue, entre autres, par Wendy Dobson qui prétend que son extension aux régimes d'exploitation des richesses naturelles [231] des deux pays permettrait de mettre en place un cadre d'intervention stratégique d'ensemble d'ici 10 ans, et elle ajoute que ce cadre pourrait servir de modèle pour des ressources comme l'eau <sup>242</sup>. L'idée d'un commerce de l'eau gagne en crédibilité. On parle de plus en plus de la « soif » des EUA et l'on a repris les négociations autour de certains projets, dont celui d'un « Grand Canal » qui permettrait d'acheminer l'eau depuis la Baie-James vers le Midwest américain. Récemment, le premier ministre de

<sup>240</sup> Lloyd AXWORTHY, SCFAIT, *op cit.*

<sup>241</sup> *Toronto Star*, 9 janvier 2002.

<sup>242</sup> Voir Wendy DOBSON, *C. D. Howe Institute*, 2003.

Terre-Neuve a repris l'idée d'une exportation en vrac de l'eau dans des tankers adaptés à cette fin. Au Canada, la juridiction sur l'eau est partagée entre le fédéral, qui est responsable des cours d'eau navigables et des eaux qui coulent le long des frontières, et les provinces, qui sont responsables des eaux à l'intérieur de leurs frontières. Dans ces conditions, si Terre-Neuve prenait la décision de faire de l'eau un bien exportable, les dispositions de l'ALÉNA sur le traitement national, de même que celles qui, en vertu du chapitre n, permettent à un investisseur de poursuivre une Partie à l'accord, seraient applicables.

### *La dollarisation*

Faut-il envisager la création d'une monnaie commune, qu'il s'agisse du dollar des EUA ou d'une nouvelle Unité Monétaire Nord Américaine (UMNA) ? L'économiste Thomas Courchesne de l'Université Queen's est en faveur d'une telle mesure et il propose la création d'une nouvelle monnaie qui équivaldrait au dollar américain, l'UMNA. Dale Orr du bureau canadien de DRI-WEFA inc., porte-parole de la communauté des affaires, prétend qu'une monnaie commune abaisserait les barrières à l'investissement [232] et conduirait à une croissance plus forte et à une amélioration du niveau de vie au Canada. Selon M. Courchesne, le Canada n'a plus vraiment d'économie nationale, il est plutôt composé d'un ensemble d'économies liées à des régions américaines sur un axe Nord-Sud. Si les gouvernements n'adoptent pas une monnaie commune, les compagnies utiliseront le dollar américain de toute façon : entre 1995 et 1998, la part des dépôts en monnaie américaine, en pourcentage du total des dépôts dans les banques canadiennes, passe de 26 % à 52 % <sup>243</sup>.

Si, pour sa part, Mario Seccareccia souligne que la dollarisation ne résoudra pas les problèmes qu'elle est censée résoudre, de sorte que mieux vaut pour « le Canada [de] persévérer avec son régime de taux

<sup>243</sup> R. G. Harris, « From fixing to NANW : Redressing Canada's Sinking Float », juin 1999.

d'échanges flexibles <sup>244</sup> ». Roy Culpeper, président de l'Institut Nord-Sud, quant à lui, prétend que le recours à la dollarisation est difficilement envisageable et que « l'option la plus probable serait une "internationalisation" de la Réserve fédérale des EUA <sup>245</sup> ». Le Canada et le Mexique compteraient alors comme les treizième et quatorzième districts de la Réserve fédérale. Mais il y a fort à parier qu'une telle éventualité serait mal reçue au Canada, au Mexique, et surtout aux EUA. Une option plus attrayante, pour les EUA en tout cas, serait que le Canada et le Mexique adoptent unilatéralement le dollar américain, comme l'ont fait l'Équateur et El Salvador, ou établissent un taux de change fixe, comme l'ont fait le Brésil, l'Argentine et le Panama, par exemple. Ces pays n'ont [233] jamais joué ni ne jouent de rôle dans la politique monétaire américaine. De plus, ils n'ont pas pu ni ne peuvent compter sur une intervention de la Réserve fédérale en cas de crises financières, comme l'ont montré les exemples du Brésil et de l'Argentine <sup>246</sup>.

Pour le moment, le Gouverneur de la Banque du Canada, David Dodge, souscrit à la politique de taux d'échange flexible. D'ailleurs, quand le Président du Mexique, Vicente Fox, a proposé l'adoption d'une monnaie unique en Amérique du Nord, lors d'une visite au Canada, l'ex-premier ministre, Jean Chrétien, n'a pas retenu sa suggestion. Les défenseurs d'une intégration « en profondeur » issus du milieu des affaires semblent avoir mis de côté la question de la dollarisation pour le moment ; ils s'attendent sans doute à ce qu'elle réémerge d'elle-même lorsque les règlements sur les droits de propriété des banques canadiennes auront été modifiés de manière à permettre à une majorité d'actionnaires non canadiens d'avoir le contrôle et lorsque le volume des transactions transfrontières des entreprises en dollars américains aura pris une telle ampleur que l'enjeu deviendra incontournable.

<sup>244</sup> « North American monetary intégration : Shored Canada joint the doilarization », Bandwaya CCPA, novembre 2002, p. 2.

[En ligne] [www.policyalternatives.ca](http://www.policyalternatives.ca)

<sup>245</sup> Roy Culpeper, « Common Currency for the Americas ? », mars 2001, North-South Institute, [en ligne] [www.nsi-ins.ca](http://www.nsi-ins.ca)

<sup>246</sup> Il est fort douteux que des pays plus grands et plus indépendants économiquement comme le Canada et le Mexique abandonnent volontairement leur monnaie en faveur d'un tel arrangement.

***L'intégration « en profondeur » :  
panacée ou marché de dupes ?***

L'idée d'intégration « en profondeur » a été avancée bien avant le 11 septembre 2001, mais à compter de ce jour-là, elle trouve un regain de légitimité, puisque peu de temps après, Robert Zoellick propose de rouvrir les discussions sur les relations bilatérales entre le Canada et les EUA. Depuis lors, les pressions en faveur d'une intégration « en profondeur » se multiplient. Ainsi, en [234] 2002, d'importants *think-tanks* canadiens, parmi lesquels le C. D. Howe Institute et le Fraser Institute, sans oublier le CCCE déjà nommé, proposent une « initiative stratégique », parfois désignée comme une « grande idée » (« *a big idea* »).

Partant de l'hypothèse que la souveraineté n'a de sens qu'à la condition d'être exercée, les partisans de cette « grande idée » proposent que les Canadiens exercent la leur en la bradant. Prenant prétexte des préoccupations des EUA en matière de sécurité, le Canada devrait avancer une proposition d'ensemble incorporant les éléments suivants : l'idée de frontière ouverte, l'harmonisation des politiques d'immigration (pour faciliter les déplacements d'immigrants à « faible risque »), la sécurité, une coopération militaire plus étroite, une politique de concurrence commune, etc. Il pourrait aussi être question d'une monnaie commune, encore que certains voudraient que cette question soit traitée séparément. Une unanimité relative a pu émerger autour de ces enjeux lors de conférences et de rencontres tenues au cours du printemps et de l'été 2002 <sup>247</sup>.

Les apôtres de cette « grande idée » envisagent la conclusion d'une entente à haut niveau politique sans mise en place de nouvelles structures institutionnelles. L'un d'eux, Hugh Segal de l'Institut de recherche en politiques publiques (IRPP), a même déclaré que les institutions politiques d'une éventuelle « Communauté nord-américaine » devaient être conçues avec la même créativité que celle dont on usa à l'époque de la création de l'ONU, il y a plus de 50 ans.

<sup>247</sup> John FOSTER, « NAFTA at ten », *The USA and Canada 2004*, Londres, Europa Publications, 2004.

Certains commentateurs américains réagissent de manière favorable à cette initiative canadienne, encore [235] que la présence des lois régissant les recours commerciaux et autres droits compensateurs aux EUA, risquent de poser des problèmes incontournables. D'autres notent que, malgré les obsessions de la Maison-Blanche en matière de sécurité, ses préoccupations vis-à-vis du Canada ne sont pas une priorité. Enfin, il est peu probable que le Congrès cède quelque parcelle que ce soit de son droit d'adopter des mesures protectionnistes, comme le Farm Bill, qui sont susceptibles d'avoir des retombées très négatives pour ses voisins au Nord et au Sud, tout comme il est peu probable que l'administration renonce à adopter des mesures spéciales pour protéger les producteurs américains de bois d'œuvre ou d'acier ou de quelque autre secteur menacé par le libre-échange.

Une approche gradualiste a été formulée et défendue par le Comité permanent des Affaires extérieures et du Commerce international. Dans un document intitulé *Partners in North America*, daté de décembre 2002, le Comité propose que l'Amérique du Nord fasse l'objet d'une stratégie publique et cohérente, encadrée dans une structure forte et crédible. À cet effet, il formule 39 recommandations, parmi lesquelles on trouve la proposition de tenir des sommets formels de leaders nord-américains, soutenus par un secrétariat ou une commission permanente, et la proposition de créer un tribunal permanent de l'ALENA sur le commerce et l'investissement. Le rapport se distingue de la plupart des autres approches formulées par les *think-tanks*, en particulier, en ce que, contrairement à celles-ci, il incorpore et inclut le Mexique dans sa réflexion et ses recommandations, alors que ces dernières envisagent l'intégration « en profondeur » comme une affaire à deux.

[236]

### ***L'intégration « en profondeur » face à la doctrine Bush***

La poursuite d'une politique de sécurité unilatérale à la fois plus agressive et plus interventionniste cause beaucoup de tensions dans les relations bilatérales et trilatérales. L'exercice du « droit » de prendre unilatéralement des mesures agressives préemptives et soi-disant

préventives contre de supposées menaces à la sécurité des EUA sert à miner les processus multilatéraux, ainsi que les institutions et les normes qui les portent, qu'il s'agisse de la Cour pénale internationale ou de l'Accord de Kyoto.

L'approche de l'administration Bush en ces matières entre en conflit avec celle du Canada qui privilégie le multilatéralisme et le maintien de la paix. Pour Stéphanie Golub, la position des États-Unis est essentiellement « orientée sur elle-même », préoccupée par une économie en position de faiblesse et par des questions de sécurité. Le Canada, par contraste, est orienté vers l'extérieur, mais surtout préoccupé par sa relation avec les EUA, ce qui le rend vulnérable lorsqu'il s'agit d'entrer dans un « partenariat avec une société qui s'attend à ce que l'État se concentre exclusivement sur ses problèmes internes, et qui envisage le contexte international comme quelque chose sur quoi intervenir, plutôt que comme une réalité avec laquelle il faut composer <sup>248</sup> ».

La position agressive de l'administration Bush face au Moyen-Orient et vis-à-vis de l'Irak suscite une réponse très négative de la part de la population canadienne, malgré le débordement médiatique américain et malgré la dépendance économique du pays devant son puissant voisin. Cet état de fait exerce une [237] pression sur le gouvernement, divise le caucus parlementaire et débouche quand même sur le refus de participer à la coalition américano-britannique contre l'Irak, sans l'aval du Conseil de Sécurité de l'ONU. Cette position, même si elle répond à la revendication populaire et même si elle coïncide également avec celle qui a été prise par le Mexique, n'en marque pas moins un changement profond par comparaison avec celle que le Canada avait prise lors de la première guerre du Golfe en 1991.

Les milieux d'affaires et les leaders de droite de l'opposition, en lien avec les médias du pays, ont critiqué ouvertement et énergiquement la position du gouvernement, à tel point qu'un commentateur a pu commettre cette réflexion après le fait : « Lorsque l'administration Bush décida de déclarer la guerre à l'Irak, les médias se sont mis à battre

<sup>248</sup> Stéphanie GOLUB, « North America Beyond NAFTA ? Sovereignty, Identity and Security in Canada-US relations », *Canadian-American Public Policy*, Orono, Canadian-American Center, University of Maine, n° 52, décembre 2002.

le tambour pour encourager le Canada à se dépêcher “d’aider ses amis” et de “libérer l’Irak”, faute de quoi le Canada serait relégué à une “position marginale” dans le monde par Washington et encourrait de terribles sanctions économiques <sup>249</sup>. »

\* \* \*

L’ex-premier ministre Jean Chrétien a passé la main à celui qui s’annonçait comme un candidat imbattable, Paul Martin, qui était très proche du monde des affaires et qui entretenait des liens très serrés avec les [238] États-Unis. Par ailleurs, l’opposition officielle, le Canadian Alliance Party, qui penche fortement du côté des initiatives américaines, voit sa popularité diminuer, alors que le Nouveau Parti Démocratique (NPD), à tendance sociale-démocrate, voit quant à lui la sienne doubler dans les sondages depuis l’élection d’un nouveau chef et sa prise de position contre la guerre.

Ces développements pourraient permettre d’ouvrir de nouveaux débats publics à propos de l’intégration en cours en Amérique du Nord. Le président Bush et ses collègues polarisent considérablement les discussions au Canada et ailleurs dans le monde, de sorte que le projet des milieux des affaires de négocier un « marché stratégique » avec l’administration des EUA risque de polariser l’opinion et le soutien en faveur d’un projet d’intégration « en profondeur » risque de diminuer d’autant. Un sondage publié en août 2002 indiquait que les Canadiens, « peu importe leurs convictions politiques, ne sont pas confortables avec le niveau d’influence qu’ont les États-Unis sur les affaires du Canada <sup>250</sup> ».

<sup>249</sup> Jeffrey Simpson, « Worried about US rétribution ? Don’t we », *The Globe and Mail*, 9 avril 2003. On a pu relever aussi que les entreprises canadiennes qui voudraient signer des contrats pour des projets en vue de rebâtir l’Irak risquaient d’être écartées. Voir Patrick Brethour, « Irak a field of dreams for big oil firms », *The Globe and Mail*, 10 avril 2003, p. B1. Cependant, Richard Perle, idéologue et homme d’affaires américain de renom, a pu faire remarquer que les deux économies étaient à ce point intégrées que « des représailles contre l’une constitueraient des représailles contre l’autre » (Jeffrey Simpson, op. cit.)

<sup>250</sup> Ce même sondage révélait que presque 75 % des répondants trouvaient que les riches avaient trop d’influence sur le gouvernement.

Tandis que les Canadiens continuent d'entretenir des sentiments d'amitié vis-à-vis des Américains en général et que l'idée d'une coopération économique mutuellement bénéfique est toujours forte, valeurs et finalités ont tendance à diverger de plus en plus. Les élites politiques canadiennes sont plus libérales que leurs homologues américains. Les Canadiens placent la santé et l'environnement en deuxième et troisième position sur la liste de leurs priorités, alors que les Américains les placent aux septième et huitième rangs respectivement. Ces divergences sont encore plus [239] apparentes quand il est question du patriarcat au sein de la famille ou de la régulation des armes à feu <sup>251</sup>.

L'autre obstacle à l'intégration est la position repliée sur elle-même de l'élite américaine : « Ce qui est le plus frappant à propos du débat sur l'Amérique du Nord au Canada, c'est le silence déconcertant du côté américain de la frontière <sup>252</sup>. » Or, les nouvelles mesures d'intégration envisagées risquent d'aggraver les choses, car elles auront pour effet premier d'« accroître les asymétries de pouvoir entre les gouvernements canadien et américain tout en réduisant le pouvoir de l'État canadien vis-à-vis les forces du marché <sup>253</sup> », deux facteurs qui pourraient avoir des effets négatifs sur les citoyens et la société civile.

[240]

<sup>251</sup> Mel HURTIG, *op. cit.*, chapitre 4.

<sup>252</sup> Stéphanie GOLUB, *op. cit.*, p. 28.

<sup>253</sup> Stephen CLARKSON, *op. cit.*

[241]

**Deuxième partie**  
**Le bilan économique et social**

**9**

---

“L’ALENA  
et l’intégration économique  
dans les Amériques :  
vers une union douanière  
et des régions spécialisées.”

*Pierre-Paul PROULX*

[Retour à la table des matières](#)

L’ALE et l’ALENA ont accéléré le processus d’intégration et de recomposition territoriale et spatiale de l’activité économique en cours en Amérique du Nord. Nous allons identifier certains traits saillants de ce processus d’intégration présenter des hypothèses qui en expliquent l’évolution et conclure en présentant quelques réflexions concernant un agenda de négociations à engager bilatéralement avec les États-Unis d’Amérique (EUA). D’autres ententes bilatérales et la négociation de la ZLEA, une démarche difficile et semée d’embûches, nous apparaissent une voie plus pertinente pour approfondir l’intégration avec le Mexique et les autres pays. Les expériences de libéralisation des échanges, de satellisation et d’intégration en cours en Europe et en Asie nous incitent à favoriser cette option.

Notre analyse portera sur certains aspects choisis du sujet, soit les spécialisations à venir du Mexique, du Québec, du Canada et des autres pays membres d'une potentielle ZLEA tout d'abord, les origines et les destinations des IDE au sein de l'ALENA ensuite, et la spécialisation accrue de régions sous-nationales, acteurs de plus en plus importants dans le commerce interrégional-international, enfin.

[242]

## Les relations commerciales du Canada et du Québec au sein de l'ALENA : quelques traits saillants

### *Quelques données au niveau mondial et en Amérique du Nord*<sup>254</sup>

Les exportations mondiales ont augmenté en valeur de 6 % par année entre 1990 et 2000 pour diminuer de 4 % en 2001 et augmenter de 4 % en 2002, alors que les exportations de l'Amérique du Nord ont augmenté de 7 % par année durant les années 1990 pour diminuer de 7 % et 4 % en 2001 et 2002.

Les importations mondiales ont augmenté de 6 % durant les années 1990 pour diminuer de 4 % en 2001 et augmenter de 3 % en 2002. En Amérique du Nord, les importations ont augmenté de 9 % par année durant les années 1990, pour diminuer de 6 % en 2001 et augmenter de 2 % en 2002.

<sup>254</sup> Les données utilisées dans cette section du texte proviennent de l'OMC, *World Trade Report*, 2003 ; du ministère des Affaires étrangères (MAECI), *Fourth Annual Report on Canada's Trade*, Trade Update 2003 ; du MAECI, L'ALENA : déjà 10 ans. Rapport Préliminaire, 2003 ; de l'Institut de la Statistique du Québec (ISQ) et du Ministère du Développement économique régional. Direction de l'analyse du commerce extérieur.

L'ALENA se présente donc comme une région dynamique responsable de 33 % du PIB mondial et de 19 % et 25 % des exportations et des importations mondiales respectivement.

Les EUA sont le noyau de cette région. En 2002, ils représentent 88,5 % du PIB de l'ALENA, la part canadienne étant de 6,1 % et celle du Mexique de 5,4 %. Les EUA représentent aussi 68,6 % de la population de l'ALENA, le Mexique 23,9 % et le Canada 7,5 %. Le PIB par personne (au taux de change du marché) est de 35 300 dollars américains par personne, celui du Canada de 22 300 dollars américains par personne et [243] celui du Mexique de 6 200 dollars américains par personne <sup>255</sup>.

Si l'on se fie à l'ampleur du commerce intrarégional dans l'Union européenne (59,5 % en 1970 et 61,2 % en 2001), il resterait du chemin à faire sur le plan de l'intégration en Amérique du Nord, la part des exportations intrarégionales étant passée de 36 % en 1970 à 54,8 % en 2001.

### *Quelques données sur le commerce international du Canada*

En 2002, 81,6 % des exportations canadiennes de biens et services ont été destinées aux EUA comparativement à 71,2 % en 1990. Elles ont augmenté de 11,9 % par année dans les années 1990 comparativement à 10,3 % vers toutes les destinations.

En 2002, 69,9 % des importations canadiennes de biens et services provenaient des EUA. Celles-ci ont augmenté de 10,4 % par année durant les années 1990 comparativement à 9,3 % en provenance de tous les pays.

<sup>255</sup> Converti avec des données estimant la parité des pouvoirs d'achat, l'écart est encore de 15 % entre le Canada et les EUA.

***Les exportations québécoises et la concurrence du Québec  
avec le Mexique et la Chine sur le marché américain*** <sup>256</sup>

De 1995 à 2002, les exportations québécoises, à destination des deux autres pays de l'ALENA, ont [244] augmenté de 5,7 % en moyenne par année. En 2002, la part des produits québécois vendus dans la zone ALENA a atteint 85 % des exportations totales comparativement à 81 % en 1995 <sup>257</sup>. Les ventes de produits québécois aux EUA ont atteint 57 milliards de dollars en 2002, ce qui représente 84 % des exportations totales comparativement à moins de 81 % en 1995. Entre 1995 et 2002, la hausse des ventes des produits québécois aux EUA a été plus forte que celle des ventes destinées au reste du monde, soit 5,6 % en moyenne par année comparativement à 2,3 % vers le reste du monde.

Le poids relatif du Québec dans les exportations canadiennes à destination des EUA a diminué, passant de 18,7 % en 1995 à 16,6 % en 2002 et ce, pour diverses raisons dont le déclin de la région transfrontalière canado-américaine du nord-est du continent où sont localisées des grandes agglomérations urbaines moins compétitives que les métropoles localisées ailleurs en Amérique du Nord, d'une part, et les effets différenciés de l'ALENA sur les régions du continent comme nous le verrons ci-après, d'autre part <sup>258</sup>.

<sup>256</sup> L'ISQ apporte des corrections aux données publiées par Statistique Canada concernant les importations du Québec (de toutes provenances). Ces corrections ont été de 4 milliards de dollars en 1990, de 7 milliards de dollars en 1995 et de 10,6 milliards de dollars en 2000. Il s'agit d'importations dédouanées ailleurs au Canada mais destinées au Québec. Selon nos estimations (voir Pierre-Paul PROULX, *Le Québec face à la recomposition sectorielle et spatiale de l'activité économique dans l'Hémisphère ouest*, annexe méthodologique, ministère du Conseil exécutif du Québec, 2002), la sous-estimation des importations en provenance des EUA serait de 2,1 milliards en 1991 et de 5,7 milliards en 1995. Il s'agit surtout de corrections concernant les voitures automobiles et la machinerie.

<sup>257</sup> R. Lahaie, *Commerce international de marchandises au Québec, 1995-2002*, Direction de l'analyse du commerce extérieur, ministère du Développement économique régional, juillet 2003.

<sup>258</sup> Voir Pierre-Paul PROULX, op. cit. et « Cities, Regions and Economic Integration in North America », in R. HARRIS (dir.), *Aspects of North American Integration, Industry Canada*, University of Calgary Press (à paraître).

Le Mexique a quadruplé ses achats de produits québécois entre 1995 et 2002 (330 millions de dollars [245] en 2002), bien que son importance relative dans le total des exportations québécoises soit faible (0,5 %). L'Amérique latine, à l'exclusion du Mexique dont les achats de produits québécois ont totalisé près de un milliard de dollars en 2002, a perdu près d'un point de pourcentage de son poids relatif dans les exportations du Québec, glissant ainsi à 1 % en 2002 contre 2 % en 1995.

Le poids relatif des exportations de biens sur le PIB du Québec par rapport aux poids relatifs des expéditions interprovinciales sur le PIB a suivi une trajectoire entre 1983 et 2001. Le poids des exportations de biens est demeuré relativement le même entre 1983 et 1991 (oscillant dans les 19 % et 20 %), période durant laquelle le poids des expéditions interprovinciales de biens diminuait, passant de 21 % en 1983 à 16 % en 1992 alors qu'il s'est stabilisé à 15 % par la suite, alors que le poids des exportations de biens est passé de 18 % en 1991 à 36 % en 2001.

Entre 1991 et l'an 2000, le ratio des exportations québécoises aux importations totales des EUA est demeuré essentiellement stable (3,4 % en 1991, 3,8 % en 1995 et 3,5 % en 2000) alors que ceux du Mexique et de la Chine ont augmenté : le ratio mexicain est passé de 6,5 % en 1991 à 8,3 % en 1995 et à 7,7 % en 2000 et le ratio chinois de 10,2 % en 1991 à 11,2 % en 1995 et à 12,3 % en 2000 <sup>259</sup>.

Les ventes en Chine ont augmenté de près de 17,8 % par année de 1995 à 2002, les exportations vers l'Espagne augmentant de 17,3 %. Les ventes québécoises ont diminué en Italie, en Belgique et en France durant cette période.

<sup>259</sup> Données tirées de Pierre-Paul PROULX.

***La majorité des produits exportés par le Québec aux EUA le sont aussi par le Mexique***

La concurrence mexicaine se fait surtout sentir dans les secteurs des machines, appareils et matériel électrique, du poste de navigation aérienne et spatiale [246] et des minerais, scories et cendres. Les exportations mexicaines de pâte de bois ont augmenté de 20,8 % par année en moyenne entre 1991 et 2000, celles du Québec de 7,5 % ; les exportations mexicaines de chaudières, d'appareils et d'engins mécaniques et de leurs parties ont augmenté de 23,2 % et celles du Québec ont augmenté de 14,8 %. Les exportations de voitures, de pièces et d'accessoires ont augmenté de 43,6 % pour le Mexique et 15,9 % pour le Québec. Le processus d'intégration en cours donne lieu à un déplacement vers le sud de l'industrie de l'automobile, souci particulier de nos voisins ontariens, d'où l'importance pour les entreprises québécoises qui se spécialisent dans les pièces faites de nouveaux matériaux (aluminium et magnésium) de tenir compte de ces tendances lourdes dans leurs stratégies de ventes.

La performance en matière d'exportations québécoises sur le marché américain (part des importations totales américaines) est meilleure que celle du Mexique dans l'aluminium et les ouvrages en aluminium, les pelleteries et les fourrures, les meubles et le mobilier médico-chirurgical et les produits divers des industries chimiques.

La concurrence chinoise sur le marché américain se manifeste dans les produits suivants : machines, appareils et matériel électrique, vêtements et accessoires du vêtement et de la bonneterie, les jouets, jeux et articles de sport, et les produits divers des industries chimiques.

Cette analyse est à actualiser et parfaire au niveau du Québec. Une analyse plus désagrégée indiquerait qu'il existe actuellement moins de concurrence que ne le fait une analyse agrégée, les produits québécois étant plus intensifs en haute technologie et de plus haute valeur ajoutée pour une part importante des [247] exportations. La concurrence mexicaine s'annonce cependant de plus en plus importante à mesure que le processus Sud-Nord/Nord-Sud d'intégration se poursuit dans les Amériques et que le Mexique améliore sa productivité et avance dans la chaîne de valeur ajoutée de nombreux produits.

### *Les avantages comparatifs révélés du Québec sur le marché américain*

Notre examen des avantages comparatifs révélés (ACR) entre le Québec et les EUA pour les 30 principaux produits exportés montre que l'indicateur ACR est supérieur à 1 (indiquant donc une compétitivité québécoise sur le marché américain), mais en diminution entre 1991 et 2000 pour les papiers et les cartons (il est de 6,2 en 2000) ; les pâtes de bois (2,5 en 2000), le cuivre et les ouvrages en cuivre (2,8 en 2000) ; les minerais, scories et cendres (5,7 en 2000) ; le zinc et les ouvrages en zinc (34,0 en 2000) et le sel, soufre, terres et pierres, plâtres chaux et ciments (1,8 en 2000) <sup>260</sup>.

L'ACR est supérieur à 1 et en croissance pour les produits suivants : navigation aérienne ou spatiale (1,7 en 2000) ; aluminium et ouvrages en aluminium (8,9 en 1991, 10,7 en 1995 et 9,4 en 2000) ; bois, charbon de bois et ouvrages en bois (7,1 en 2000) ; [248] meubles, mobilier médico-chirurgical (3,1 en 2000) ; combustibles minéraux, etc. (1,5 en 2000) ; fonte, fer et acier (1,7 en 2000) ; vêtements et accessoires de vêtements, autres qu'en bonneterie (2,4 en 2000) ; vêtements et accessoires du vêtement en bonneterie (1,6 en 2000) ; jouets, jeux et articles pour sports (1,0 en 1991 et 1,6 en 1995 et 2000) ; produits de l'édition (1,3 en 2000) ; navigation maritime et fluviale (1,2 en 1991, 6,5 en 1995 et 4,4 en 2000) ; étoffes de bonneterie (5,6 en 2000) ; véhicules pour voies ferrées, y compris appareils de signalisation (2,5 en 2000).

<sup>260</sup> Voir le Tableau III.59 de l'étude de Pierre-Paul Proulx, *op. cit.* L'avantage comparatif révélé (ACR) est calculé selon la formule suivante :  $(x_{iqc}/X_{qc}) / (x_{ius}/X_{us})$ , où «  $x_{iqc}$  » représente les exportations québécoises vers les EUA dans une industrie donnée et «  $x_{ius}$  » représente les exportations américaines vers le Québec. «  $X_{qc}$  » et «  $X_{us}$  » représentent les exportations totales du Québec et des EUA. Un coefficient supérieur à 1 indique un avantage comparatif révélé pour le Québec. Inutile de noter que l'ACR évolue et subit nombre d'influences dont, par exemple, la levée des quotas d'importation de vêtements dans le cadre de l'OMC ce qui risque d'influencer les secteurs du vêtement, nécessitant des stratégies novatrices de la part des entreprises québécoises dans ces secteurs.

### *Les importations québécoises*

La valeur des importations internationales de marchandises du Québec a augmenté de 5,6 % en moyenne par année entre 1995 et 2002. Les importations québécoises sont passées de 43,4 milliards de dollars en 1995 à 63,4 milliards en 2002, après avoir enregistré un sommet de 68,1 milliards en 2000. En 2002, le Québec a importé 18,2 % des produits étrangers qui entrent au Canada comparativement à 19,2 % en 1995.

Les importations du Québec en provenance des pays de l'ALENA ont augmenté de 5,5 milliards de dollars entre 1995 et 2002 passant de 22,8 à 28,3 milliards de dollars. Les achats de produits européens (14 milliards de dollars en 2002) représentent environ la moitié de ce que l'on achète dans les pays de l'ALENA. Les pays d'Amérique latine ont exporté au Québec pour un total de 2,8 milliards de dollars en 2002. Moins tourné vers les EUA en ce qui concerne ses importations, le Québec demeure très dépendant des EUA pour ses exportations. Une réévaluation du dollar canadien et des liens plus développés avec d'autres pays des Amériques, dont le Mexique, viendront diminuer cette dépendance.

[249]

Le commerce international du Québec (exportations + importations) est passé de 37 % de son PIB en 1981 à 72 % en 2002. Notons pour fins de comparaison que ces données sont de 45 % et 94 % pour l'Ontario dont l'économie est très intégrée à la région transfrontalière des Grands Lacs, comme l'indique le fait que la part américaine des exportations de l'Ontario est passée de 85,4 % en 1988 à 93,2 % en 2001.

### *Le commerce intra-industrie et intrasociété dans les flux commerciaux du Québec*

Nombre d'études indiquent qu'avec le commerce intra-industrie se manifestent la spécialisation, les économies d'échelle et un effet positif sur la croissance de la productivité et de l'économie <sup>261</sup>. L'étude de Gu et Sawchuk <sup>262</sup>, pour les années 1990-1998, partant d'estimations de l'ampleur du commerce intra-industrie par province, établit que la spécialisation nationale canadienne a surtout pris la forme de commerce intra-industrie, phénomène qu'ils observent aussi en Ontario.

[250]

Au Québec et dans les provinces atlantiques, le commerce inter-industrie a augmenté plus rapidement que le commerce intra-industrie dans 12 des 18 industries étudiées. Cela indique que les avantages comparés du Québec proviennent surtout de ses ressources naturelles.

Nous avons, de notre côté, estimé les coefficients Grubel-Lloyd de commerce intra-industrie pour les 30 principaux produits exportés du Québec vers les EUA pour les années 1991, 1995 et 2000 <sup>263</sup>. Le nombre de secteurs où le commerce intra-industrie dépasse le seuil de 1 (indiquant qu'il y existe une certaine spécialisation et intégration et des flux d'exportations et d'importations de pièces, intrants et produits finis

<sup>261</sup> On mesure communément l'ampleur du commerce intra-industrie à l'aide du Coefficient Grubel-Lloyd, lequel se définit ainsi :  $1 - \frac{(X_i - M_i)}{X_i + M_i}$ , où  $X_i$  = exportations du produit  $i$ , et  $M_i$  = importations pour le produit  $i$ . Le numérateur  $(X_i - M_i)$  représente la *différence absolue* entre les exportations et les importations du produit  $i$ . Dans une industrie où l'on ne retrouve que des exportations ou des importations du produit  $i$ , on aura peu de commerce intra-industrie, alors que dans une industrie où l'on exporte et l'on importe des pièces et composantes pour assembler des produits finis, on aura un indice de commerce intra-industrie plus élevé, ce qui indique une intégration et spécialisation plus poussées dans le secteur. Le niveau d'agrégation auquel on estime le coefficient a évidemment un effet sur l'ampleur du commerce intra-industrie estimé, ce dernier s'élevant lorsque s'élève le niveau d'agrégation des données.

<sup>262</sup> Wulans GU et Gary SAWCHUK, « HOW Canadian Provinces Are Adjusting to a Large and More Integrated North American Market », *Micro Economic Policy Analysis Branch*, Industrie Canada, janvier 2001, polycopié.

<sup>263</sup> Pierre-Paul PROULX, *op. cit.*, Tableau III.28, p. 460.

au sein de l'industrie entre le Québec et les EUA) est restreint. Ce sont les secteurs suivants : produits chimiques organiques (1,4 en 1991, 1,2 en 1995 et 1,4 en 2000) ; combustibles minéraux, huiles et matières bitumineuses, cires, etc. (1,2 en 1991, 0,9 en 1995 et 1,1 en 2000). Le coefficient était de 1,2 dans le secteur voiture, automobile, tracteurs, leurs parties et pièces en 1991, mais il a chuté pour se trouver à 0,5 en 2000, et il était de 1,5 dans l'industrie des tissus imprégnés, enduits, recouverts ou stratifiés, où il a aussi chuté à 0,4 en 2000.

Ces estimations confirment la conclusion de Gu et Sawchuk et indiquent toute l'importance de la deuxième et troisième transformation des ressources et du commerce intra-industrie pour le développement économique du Québec.

Notons cependant que les travaux de l'Institute for Competitiveness and Prosperity de l'Ontario indiquent que la composition par grappe (les 41 grappes de Michael Porter) de l'économie du Québec dépasse [251] maintenant la médiane de celle des 14 provinces et États ayant une population de plus de 6 millions d'habitants, indication que notre économie est en mutation vers un éventail de grappes et d'industries plus productives <sup>264</sup>.

<sup>264</sup> Institute for Competitiveness and Prosperity, « Measuring Ontario's Prosperity, Developing an Indicator System », *Working Paper*, n° 2, août 2002. Le Québec souffre cependant du fait que son taux d'urbanisation est le plus bas de ceux examinés, facteur qui limite les économies d'agglomération et leurs effets positifs sur la productivité.

### *Le commerce canadien avec le Mexique* <sup>265</sup>

Entre 1989 et 2002, les exportations canadiennes de biens vers le Mexique (base douanière) ont augmenté de 638 millions de dollars à 2,4 milliards de dollars en 2002. Durant cette période, les importations canadiennes de biens en provenance du Mexique ont augmenté de 1,7 milliard de dollars à 12,7 milliards de dollars. La balance commerciale du Canada avec le Mexique, demeurée négative, s'est détériorée et il semble que ni la crise du peso ni l'ALÉNA n'aient eu d'impact majeur sur ces flux commerciaux.

Les produits agricoles (31,3 % des exportations canadiennes au Mexique) et les équipements de transport sont les seules grandes catégories des exportations dont la part des exportations canadiennes ait augmenté depuis 1989. La machinerie, les produits électroniques et les équipements de transport représentent près des trois quarts des importations canadiennes en provenance du Mexique.

[252]

Schembri et Vesselovsky ont réalisé une étude des flux de biens entre le Canada, les EUA et le Mexique durant la période 1990-1996 <sup>266</sup>. Leur analyse empirique indique que les différences de productivité (productivité totale des facteurs), les coûts des facteurs et le marché intérieur jouent un rôle important dans l'explication des flux de commerce en Amérique du Nord. Leur banque de données (au niveau de deux chiffres) indique que la productivité des pays impliqués varie selon les secteurs. L'indice de productivité totale du Mexique est plus bas que celui du Canada et des EUA dans toutes les industries,

<sup>265</sup> Statistique Canada indique que les données sur le commerce entre le Canada et le Mexique sont faussées par le commerce indirect (les biens transitant par les EUA vers et en provenance du Mexique sont mal comptabilisés dans les données). En 1998 et 1999, les données sur les importations du Mexique provenant du Canada dépassaient de 1,9 milliards de dollars et de 2,7 milliards de dollars respectivement les données sur les exportations du Canada vers le Mexique. Le commerce indirect expliquerait 58 % des différences dans le commerce en direction du sud et 78 % de celle en direction du nord.

<sup>266</sup> Lawrence I. SCHEMBRI et Mykyta VESSELOVSKY, *Comparative Advantage and Trade in North America : A Sectorial Analysis*, in R. HARRIS (dir.), *op. cit.*

alors que l'indice canadien est plus bas que celui des EUA dans toutes les industries sauf l'alimentation, les breuvages et le tabac ; le bois et les produits du bois. Leurs données indiquent l'existence de taux élevés de croissance des exportations, les taux mexicains d'exportation vers le Canada et les EUA étant les plus élevés. Ils notent que seuls les taux mexicains d'exportation ont augmenté durant les cinq années qui ont suivi la mise en application de l'ALENA, une exception au résultat général selon lequel les taux de croissance des exportations n'ont pas augmenté suite à l'ALENA.

Schembri et Vesselovsky notent aussi que les flux commerciaux ont commencé à augmenter en 1988, donc avant l'ALE, une indication que nombre de facteurs autres que les ententes formelles de libéralisation des échanges influencent les flux de commerce. Ils évoquent les développements dans les domaines des communications et du transport, les changements de politique économique au Mexique depuis la crise de la dette de 1992, la transnationalisation accrue des activités des entreprises (favorisée par les [253] programmes visant les maquiladoras) et l'augmentation importante du commerce intrafirme (lequel serait la voie choisie pour environ 40 % du commerce canado-américain). Leurs résultats indiquent que les entreprises mexicaines augmentent leurs parts du marché américain aux dépens de leurs concurrents canadiens et plus que peuvent l'expliquer les augmentations de productivité et les diminutions de coûts. Il en est ainsi pour les exportations mexicaines au Canada. Selon Schembri et Vesselovsky, le niveau initial élevé et l'ampleur des diminutions dans les tarifs et barrières non tarifaires mexicaines expliqueraient ces résultats.

Selon eux, les flux commerciaux vont continuer à augmenter en Amérique du Nord sous l'influence des causes qu'ils évoquent et partant du fait que les niveaux de productivité du Canada et du Mexique se rapprocheront de celui des EUA grâce aux investissements en capital humain et physique, et à l'adoption de nouvelles technologies. Ils anticipent des demandes accrues pour l'harmonisation de normes pour les produits, plus de mobilité de la main-d'œuvre, des moyens de transport Nord-Sud améliorés et même l'apparition d'une monnaie commune.

*Le commerce du Mexique et du Canada avec les EUA :  
des spécialisations changeantes*

Certaines théories du commerce international nous portent à croire que le Canada et le Mexique se spécialiseront dans des domaines différents, le Mexique ayant un avantage dans la production de biens du secteur secondaire qui nécessitent des activités plus intensives en main-d'œuvre. Sawchuk et Sydor ont [254] abordé cette question <sup>267</sup>. Leur analyse de décomposition (shijt-share) leur permet de conclure que les exportations du Mexique vers les EUA ont augmenté deux fois plus rapidement que celles du Canada et ce, à cause de l'ampleur de la demande américaine et de la compétitivité accrue du Mexique. L'augmentation des exportations canadiennes n'aurait reposé que sur la demande américaine.

Ils notent qu'à un niveau agrégé, les mêmes industries (i.e. les véhicules moteurs, les produits électriques et électroniques, et la machinerie) figurent dans les exportations des deux pays vers les EUA, la performance mexicaine étant meilleure que celle du Canada.

Leur analyse des rapports capital/main-d'œuvre et des niveaux de rémunération par industrie indiquent que les exportations mexicaines et canadiennes sont souvent complémentaires et non concurrentielles. Ils observent que, quoique plus intensives en main-d'œuvre, la production et les exportations mexicaines reposent de plus en plus sur du capital tel que les automobiles et la machinerie. Ils notent aussi que le Mexique et le Canada ne sont pas les leaders dans les mêmes marchés d'importations américaines. Le Mexique resserre ses liens commerciaux avec les EUA dans les textiles, alors que les produits du bois demeurent importants pour le Canada. En 1998, le Mexique et le Canada étaient parmi les trois principaux exportateurs dans 6 industries sur 20 et ils étaient parmi les 5 principaux exportateurs dans 12 sur 20 industries. Sawchuk et Sydor sont d'avis que la concurrence entre le Canada et le Mexique sur le marché américain ne peut qu'augmenter avec l'augmentation des salaires et de la productivité au Mexique. Ils

<sup>267</sup> Cary SAWCHUK et Aaran SYDOR, « Mexico and Canada: Changing Specializations in Trade with the United States », in R. Harris, op. cit.

croient qu'un ralentissement dans la demande américaine, facteur sur lequel le Canada a [255] tablé, pourra rendre difficile le maintien des parts canadiennes sur les marchés américains, d'où l'importance d'accroître l'innovation et la productivité.

De plus, le Mexique est localisé plus près des marchés dynamiques et en croissance du Sud et du Sud-Ouest des EUA. Ils notent que le commerce intra- industrie augmente en importance pour les deux pays et que des flux importants de commerce reposent sur le commerce intrafirme. Les avantages de coûts de main-d'œuvre du Mexique et ses succès dans l'attraction d'IDE et de technologies pourront donner lieu à une concurrence intrafirme accrue dans un nombre grandissant d'activités et ce, particulièrement dans les industries de l'automobile, des produits électriques et électroniques et de la machinerie, déjà caractérisées par un important commerce intra-industrie et intrafirme. Les filiales mexicaines et canadiennes auront accès aux mêmes technologies et, quoique les coûts de production seront un critère retenu dans les décisions de localisation de la production, l'accès aux nouvelles technologies et leur utilisation rapide y seront aussi pour quelque chose.

Sawchuk et Sydor sont d'avis que l'augmentation des exportations mexicaines et canadiennes aux EUA ne créera pas de détournement de commerce significatif aux dépens de pays non membres de l'ALENA sauf dans quelques industries. Durant la période étudiée, les exportations mexicaines de produits électriques et électroniques et de produits de textiles remplaçaient des importations provenant d'Asie. Ils sont aussi d'avis que la mise en place de la ZLEA et le processus de libéralisation provenant de l'OMC pourraient avoir des effets négatifs sur les exportations mexicaines intensives en main-d'œuvre au sein des industries des produits électriques et électroniques, des textiles, de la machinerie et des biens professionnels (« *professional [256] goods* »). La proximité du Mexique face au marché américain et la présence de commerce intrafirme devraient donner au Mexique des avantages importants. Nul doute que des analyses plus détaillées par industrie permettraient d'estimer les effets de l'ALENA et de la ZLEA au Canada et au Mexique.

### *Un bref examen de l'investissement direct étranger dans l'ALENA*

L'ALENA se situe au deuxième rang derrière l'Union européenne en ce qui concerne les IDE mondiaux. L'ALENA accueille 23,9 % des IDE mondiaux (l'Union européenne 38,7 %) et est à l'origine de 25 % des flux sortants d'IDE (l'Union européenne 52,5 %). En 2002, 46,7 % du stock d'IDE canadien total (431,8 milliards de dollars) était aux EUA et 10,5 % dans le Royaume-Uni. Les EUA étaient la source de 64,6 % du stock d'IDE étranger au Canada lequel était de 349,2 milliards de dollars. La France suit avec 9,2 % et le Royaume-Uni avec 7,5 %. Le rapport du stock des IDE américains au PIB canadien a augmenté de 12,2 % en 1989 à 19,6 % en 2002. Les augmentations les plus rapides des stocks américains se sont produites depuis 1994. Elles ont suivi la mise en application de l'ALENA, mais ont cependant été beaucoup influencées par quelques grandes transactions dans le domaine des fusions et acquisitions.

La complémentarité entre les exportations et l'IDE ainsi que l'ampleur de ces liens expliquent en partie l'orientation Nord-Sud des flux commerciaux du Canada<sup>268</sup>. L'IDE canadien aux EUA est fortement concentré dans les industries suivantes : finances et assurances, machinerie, équipement de transport, services [257] et commerce de détail. Le secteur « autres industries », qui englobe les ordinateurs et les télécommunications, est le deuxième en importance et est responsable de plus de 25 % des IDE canadiens aux EUA. On peut anticiper des IDE canadiens et américains dans le domaine de l'énergie, car il est question de construction de pipelines et de sécurité d'approvisionnement.

L'ALE et l'ALENA ont eu peu d'effet sur les IDE américains destinés au Canada mais beaucoup par contre sur ceux destinés au Mexique. Les flux d'IDE (deux directions) entre le Canada et les EUA ont augmenté de 135 % entre 1989 et 2001, ceux entre les EUA et le Mexique de 288 %.

<sup>268</sup> Voir Pierre-Paul PROULX, *op. cit.*, pour un examen des flux et stocks d'IDE désagrégés au niveau des provinces et États.

De plus, il faut noter que la part canadienne des IDE européens destinés à l'Amérique du Nord passe de 3 % en 1992 à 1 % en 1998. Cette évolution explique en partie pourquoi la part canadienne du stock mondial d'IDE est passée de 4,9 % en 1990 à 3,4 % en 2000. Ajoutons que la part canadienne du stock entrant d'IDE en Amérique du Nord en provenance de toutes sources est passée de 20,2 % en 1990 à 16,5 % en 1995 à 12,9 % en 2000.

Une étude de Globerman et Shapiro tente de cerner cette question de plus près <sup>269</sup>. Ils concluent que, malgré des variations importantes à court terme, la part canadienne des IDE américains sortants est demeurée relativement constante durant la période 1994- 1999. Selon leur analyse, le rapport EUA/Canada des flux bruts d'IDE entrants, quoiqu'il ait augmenté durant la période 1994-1999 pour atteindre un plafond en 1999, n'était pas plus élevé que ce qui a été observé durant la période 1988-1993. Ils notent cependant [258] qu'il y a eu une augmentation constante du rapport du stock d'IDE entrant aux EUA au stock des IDE entrant au Canada durant les années 1980 et 1990. Leur examen des flux d'IDE dans l'OCDE indique que le Royaume-Uni, la France et l'Allemagne ont été particulièrement actifs durant la période 1996-1999. Ils notent que ces pays ont été très présents aux EUA d'où une explication de l'augmentation du ratio des stocks d'IDE entrant aux EUA comparativement au Canada.

Globerman et Shapiro signalent que les IDE ont constitué une part relativement plus élevée de la formation de capital au Canada qu'aux EUA vers la fin des années 1980 et durant les années 1990, et suggèrent que les firmes multinationales ont peut-être trouvé le Canada plus intéressant comme destination que les EUA. Ils notent aussi la quasi-disparition des IDE européens au Canada vers la fin des années 1990 et sont d'avis que le rythme élevé de croissance de l'économie américaine et les choix stratégiques des maisons-mères européennes sont les principales explications de ce phénomène.

Les conditions micro-économiques de l'environnement d'affaires seraient, selon eux, meilleures au Canada qu'aux EUA, mais l'ALE et l'ALÉNA peuvent expliquer les décisions européennes de localiser

<sup>269</sup> Steven Globerman et Daniel Shapiro, « Assessing Recent Patterns of Foreign Direct Investment in Canada and the United States », *in* R. Harris (dir.), *op. cit*

leurs activités aux EUA pour pénétrer l'ensemble du marché de l'ALÉNA d'où la part prépondérante de leurs investissements aux EUA plutôt qu'au Canada. Rappelons que les partisans de cette option faisaient ressortir le fait que l'accès amélioré au marché américain pouvait aider à garder et orienter les IDE vers le Canada. En fait, ces tendances tendent à confirmer l'argument selon lequel la libéralisation des échanges doit être accompagnée d'une gamme de politiques harmonisées visant l'innovation, la formation, les infrastructures [259] multimodales et les créneaux si on veut en profiter et attirer les IDE.

## Aspects régionaux sous-nationaux du processus d'intégration

Notre analyse du processus d'intégration en Amérique du Nord et notre effort de compréhension des effets de l'ALE et de l'ALÉNA tiennent compte explicitement de l'aspect spatial, régional et territorial du phénomène d'agglomération. Les développements dans les technologies de l'information et leurs applications de plus en plus nombreuses dans bien des secteurs, les nouvelles stratégies de déploiement des entreprises qui se décomposent et localisent leurs activités dans des régions métropolitaines spécialisées, les innovations dans le transport des biens, des services, des personnes et des capitaux, les ententes de libéralisation des échanges dont l'ALE, l'ALÉNA, l'OMC. Voilà des facteurs qui permettent que se manifestent les économies d'agglomération, la métropolisation, les spécialisations régionales, etc. Bref, la recomposition de l'espace économique pertinent pour nos entreprises et nos gouvernements qui sont en conséquence interpellés et doivent mettre au point de nouvelles stratégies d'affaires et de nouveaux modèles de gouvernance dont ceux avec les États transfrontaliers. Nos travaux sur la métropolisation et la compétitivité des grandes agglomérations urbaines américaines indiquent que celles-ci se spécialisent et profitent des effets d'agglomération qui accompagnent la naissance et la consolidation de grappes industrielles, phénomène des plus importants à cerner pour l'élaboration des stratégies de développement économique des villes

canadiennes <sup>270</sup>. Examinons certains aspects régionaux et [260] provinciaux de la carte des flux commerciaux des provinces et États en Amérique du Nord.

L'économie de l'Ontario est la 16<sup>e</sup> économie au monde ayant un PIB supérieur à celui de l'Argentine. L'économie du Québec est la 29<sup>e</sup> économie au monde, son PIB étant supérieur à celui de l'Afrique du Sud. Ces deux provinces sont responsables des deux tiers des exportations totales du Canada.

L'économie de l'Ontario est très intégrée à la région des Grands Lacs. Des cinq États américains qui dépendent de leurs exportations vers le Canada pour plus de 2,5 % de leurs PIB, quatre sont localisés à proximité des Grands Lacs. Le secteur automobile, localisé essentiellement en Ontario, représente 23,6 % des exportations et 22,9 % des importations canadiennes de biens. Il s'agit en bonne partie de commerce intrafirme qui demeurera important comme forme de commerce. Nous avons noté plus haut que 84 % des exportations québécoises étaient destinées aux EUA. La localisation de l'Ontario (région transfrontalière sous-nationale des Grands Lacs) et du Québec (région transfrontalière du Nord-Est), l'ampleur du commerce intra-industrie (en croissance) et intrafirme (stabilisé, mais encore responsable de 40 % du total des flux commerciaux), d'où l'importance des intrants importés dans les exportations canadiennes (33,1 % en 1999), indiquent que le processus d'intégration Nord-Sud axé sur l'économie américaine est très avancé.

### *Les destinations régionales américaines des exportations ontariennes et québécoises*

Entre 1989 et 2002, les exportations de biens des régions canadiennes vers les EUA ont augmenté aux taux annuels composés moyens suivants : Prairies 11,5 %, Atlantique 10,2 %, Québec 9,8 %, Ontario 9,7 %, Colombie-Britannique et Territoires 8,1 %.

<sup>270</sup> Voir Pierre-Paul Proulx, in R. Harris (dir.), *op. cit.*

[261]

La part des exportations ontariennes destinée à la région Centre-Ouest des EUA est passée de 56,3 % en 1988 à 51,7 % en 2001 alors que les parts de la région Nord-Est passaient de 28,2 % à 18,6 %, celles de l'Ouest de 4,5 % à 13,3 % et celles de la région Sud de 10,9 % à 14,6 %. On constate donc qu'il se manifeste une recomposition spatiale dans la destination des exportations ontariennes.

La part du Nord-Est dans les exportations américaines du Québec est passée de 47,5 % en 1988 à 41,2 % en 2001 ; celle de la région Centre-Ouest de 29,0 % à 22,5 % ; celle du Sud de 17,7 % à 26,7 % et celle de la région Ouest de 5,3 % à 7,6 %. La mutation dans les destinations est semblable à celle observée pour l'Ontario. Signalons, car nous y reviendrons, le déclin de la part de la région Centre-Ouest comme destination des exportations des deux provinces. La proximité géographique est toujours à l'œuvre, mais le contenu de plus en plus haute technologie des produits et donc l'importance du Sud-Ouest des EUA se manifeste aussi.

Entre 1989 et 2002, toutes les régions canadiennes ont vu la part américaine de leurs importations diminuer et ce, surtout au Québec et dans les Prairies. Les importations provinciales provenant des EUA ont néanmoins augmenté durant cette période (mais à des taux moindres que ceux observés pour les exportations provinciales vers les EUA). Les taux d'augmentation annuels composés des importations ont été les suivants : Prairies 9,1 %, Ontario 7,7 %, Colombie- Britannique et les Territoires 5,4 %, Provinces Atlantiques 4,8 % et Québec 4,3 %.

Le déclin de la part des secteurs primaire et secondaire de basse valeur ajoutée dans le PIB, de concert avec l'importance grandissante des secteurs tertiaire et quaternaire, s'accompagne d'un changement [262] important dans la carte géographique des activités économiques et, en conséquence, de la population en Amérique du Nord. Des relations transfrontalières qui reflètent l'ancienne économie de ressources naturelles et de transport demeurent importantes, mais le déplacement de l'activité économique vers le Sud et l'Ouest du continent se manifeste par le déclin de l'effet frontière (travaux de McCallum Helliwell et Mark Brown) et la dissipation des activités manufacturières autrefois concentrées dans la ceinture manufacturière

vers le Sud, l'Ouest et les régions non urbaines<sup>271</sup>. Quoique les activités manufacturières demeurent plus urbaines au Canada qu'aux EUA, le mouvement vers les banlieues et les régions limitrophes est en marche ici aussi.

La poursuite du processus d'intégration économique sous l'effet des stratégies de localisation des firmes multinationales, du commerce intra-industrie, du commerce intrafirme, du développement de réseaux de transport plus efficaces sur le plan Nord-Sud (dont l'intégration des réseaux de vols aériens), l'harmonisation de la réglementation canadienne et américaine dans nombre de domaines, ainsi que la négociation d'un tarif extérieur commun pour le Canada et les EUA, auraient pour effet de rendre possible la spécialisation d'entreprises, d'industries et de villes canadiennes (dont les villes ontariennes et québécoises) qui leur permettront d'améliorer leur compétitivité. Demeure cependant la question de savoir si la tendance lourde du déplacement de l'activité économique vers le Sud et l'Ouest du continent (dont les *maquiladoras*), tendance qui a fait se dissiper la ceinture manufacturière américaine viendra aussi [263] affecter l'Ontario et le Québec dont l'activité manufacturière a été protégée par l'effet frontière.

Quels que soient les effets, l'analyse de l'intégration économique permet de comprendre les soucis des entreprises (surtout de la cinquantaine de grandes entreprises canadiennes) très impliquées dans le commerce Nord-Sud, le commerce intra-industrie et intrafirme avec nos voisins Américains. Les événements du 11 septembre et le souci omniprésent des Américains pour la sécurité ont incité les autorités fédérales du Canada à négocier la « Frontière intelligente », afin de minimiser les effets des préoccupations américaines sur les mouvements des biens, des services, des personnes et des capitaux entre le Canada et les EUA.

<sup>271</sup> T. J. HOLMES et J. J. STEVENS, « Spatial Distribution of Economic Activities in North America », polycopié, 27 juin 2003, à paraître dans *Handbook of Regional and Urban Economics*.

Une étude récente du C. D. Howe Institute fait ressortir l'ampleur des effets qui proviendraient d'une fermeture de la frontière <sup>272</sup>. On peut certes discuter de leur modèle d'analyse (lequel prend en considération les caractéristiques physiques des biens, le mode de transport, la facilité qu'ont les Américains à trouver des biens substitués, l'importance du temps de livraison et l'importance de la mobilité des personnes vers les EUA selon la nature des biens), mais ils concluent que 45 % des exportations canadiennes, 390 000 emplois et 3,7 milliards de dollars d'investissements canadiens seraient touchés directement. De plus, ils estiment (à l'aide des tableaux entrée-sortie de Statistique Canada) que 70 milliards de dollars de production seraient aussi touchés en sus des 141 milliards de dollars d'exportations directement vulnérables. Selon Goldfarb et Robson, les impacts provinciaux **Required parameters are missing or incorrect.**[264] varient beaucoup. En Ontario, les industries directement vulnérables représentent 28 % de la production ontarienne (11 % au Québec) ; 68 % des exportations (41 % au Québec) ; et 624 600 emplois (6400 au Québec).

On comprend donc le souci de certains de poursuivre les discussions et les négociations pour sécuriser l'accès des produits, des services, des personnes et des capitaux canadiens au marché américain. La négociation d'une union douanière, ou du moins l'harmonisation des tarifs et barrières non tarifaires canadiens et américains visant les pays en voie de développement pour en arriver à un tarif extérieur commun, d'où la disparition des règles d'origine, figurent donc dans la liste des propositions dont on pourrait envisager la négociation avec les EUA. Pas besoin d'être devin pour comprendre que les questions économiques, de sécurité et les questions commerciales sont liées et influencent la politique étrangère.

### *Les effets régionaux de l'ALE et de l'ALENA*

<sup>272</sup> Danielle GOLDFARB et William ROBSON, « Risky Business, US Border Security and the Threat to Canadian Exports », C. D. Howe Institute, *Commentary, The Border Paper*, n° 177, mars 2003.

Le professeur H. Wall, à l'aide d'un modèle de gravité, a récemment préparé des estimations des effets de l'ALÉNA sur les flux commerciaux des régions canadiennes et américaines <sup>273</sup>. Selon Wall, l'ALÉNA a eu pour effet : 1) de faire diminuer le commerce entre l'Est canadien, les EUA et le Mexique ; 2) de faire augmenter le commerce entre les provinces centrales du Canada, les EUA et le Mexique ; et 3) de ne pas influencer significativement le commerce entre l'Ouest canadien et les EUA. Selon Wall, l'ALÉNA a [265] modifié la carte du commerce des régions de l'Amérique du Nord en modifiant la répartition spatiale des fournisseurs et clients des entreprises et en modifiant aussi les lieux potentiels pour les implantations des entreprises, entre autres, en donnant libre cours aux effets d'agglomération qui découlent du fonctionnement en grappes. De plus, l'ALÉNA aurait fait augmenter les exportations canadiennes vers les EUA de 29 % et les importations canadiennes en provenance des EUA de 14 %. Tous les coefficients (18) de ses équations ayant examiné les effets de l'ALÉNA sur le commerce entre l'Est du Canada et une région américaine étaient négatifs et 17 étaient statistiquement significatifs. Les exportations de l'Est du Canada vers les EUA auraient diminué de 9 % à cause de l'ALÉNA selon ses calculs. Les importations des provinces de l'Est du Canada en provenance des EUA auraient diminué de 13 % à cause de l'ALÉNA.

Ces résultats confirment mes propres résultats : les grandes villes situées au Québec, dans les provinces atlantiques et dans les États de la Nouvelle-Angleterre (la région transfrontalière Nord-Est) seraient devenues moins compétitives que les grandes agglomérations urbaines ailleurs aux EUA et au Canada <sup>274</sup>. Les flux commerciaux refléteraient des changements territoriaux profonds. Selon Wall, les exportations de l'Ontario et du Québec (central) auraient augmenté de 43 % et leurs importations de 18 % à cause de l'ALÉNA. Selon son étude, les effets

<sup>273</sup> H. J. WALL, *NAFTA and the Geography of North American Trade*, Working Paper n° 2000-01, dernière révision juillet 2002. Signalons pour le non-initié que le modèle de gravité tente d'expliquer les exportations ou les flux de commerce entre deux régions en tenant compte (dans sa version la plus élémentaire) de la distance géographique entre les régions et de leurs PIB respectifs.

<sup>274</sup> Voir Pierre-Paul Proulx, *in* R. Harris, *op. cit.*

de l'ALÉNA sur les flux commerciaux des provinces de l'Ouest canadien seraient presque nuis.

Wall conclut que l'effet de l'ALÉNA sur les flux commerciaux des EUA avec le Canada a été positif en règle générale pour presque toutes les régions. Les [266] exceptions sont les États de la Rocky Mountain Région et ceux du Far West. Les Grands Lacs et la région South Central auraient vu leurs exportations vers le Canada augmenter le plus, alors que les régions des Grands Lacs et les régions Southeast auraient vu leurs importations canadiennes augmenter le plus.

\* \* \*

L'intégration économique fait naître des demandes pour un nouveau partage de compétences, certaines étant mises en commun dans des instances supranationales, d'autres dévolues à des instances sous-nationales. Nos voisins américains étant peu enclins à partager des compétences, on comprend que le modèle de gouvernance qui se développera sera léger comparativement à ce que l'on observe dans l'Union européenne. Nous n'aborderons pas ce sujet, sauf pour noter, d'une part, que les initiatives prises dans les domaines du travail et de l'environnement sont à revoir et à améliorer et, d'autre part, que les forums sous-nationaux impliquant des gouverneurs d'États et des premiers ministres de provinces, comme il en existe quelques-uns actuellement, pourraient se voir interpellés plus sérieusement par le processus d'intégration qui donne lieu à la naissance de régions économiques souvent transnationales qui ont des problèmes à traiter en commun et des potentiels à développer ensemble.

La recomposition sectorielle et territoriale de l'activité économique dans les Amériques n'a rien de nouveau et elle se poursuit inexorablement sous l'effet de nombre de facteurs que les gouvernements tentent tant bien que mal de canaliser à la lumière de leurs objectifs sociaux, économiques, culturels et politiques et ce, entre autres, par des ententes telles que l'ALE et l'ALÉNA.

[267]

Laissons au lecteur intéressé l'établissement de la liste de traits saillants qui ont caractérisé l'évolution des flux commerciaux, des IDE et la répartition spatiale de l'activité économique en Amérique du Nord depuis la mise en application de l'ALÉNA et que nous avons présenté

dans ce texte. Énumérons plutôt certaines hypothèses et observations qui pourraient figurer parmi les nouveaux enjeux pour la deuxième décennie de l'ALENA. Quelques questions tout d'abord :

- \* Dans quelles industries se manifestera la complémentarité qui pourrait se développer entre les flux de commerce interprovinciaux et Nord-Sud ? Et que faire pour revaloriser le rôle historique de la RMR de Montréal comme plaque tournante pour les importations et les exportations ?
- \* Comment se préparer à mieux affronter la concurrence accrue provenant du Mexique et de la Chine sur le marché américain ?
- \* Comment attirer au Canada et au Québec une part plus importante des IDE européens et asiatiques destinés à l'Amérique du Nord ?
- \* Comment tirer profit du phénomène de la métropolisation et de la spécialisation qui a cours en Amérique du Nord ? Quels créneaux retenir et comment se positionner de façon compétitive ?
- \* Comment s'adapter à la disparition progressive de la ceinture manufacturière américaine vers le Sud, l'Ouest et les milieux ruraux ?

Le débat sur les valeurs et la culture et les effets d'une intégration plus poussée sur celles-ci se poursuit et continuera d'interpeller chercheurs et politiciens. Pourquoi ne pas adopter une position [268] offensive plutôt que défensive en ce qui concerne le rôle de la culture et des valeurs et ce, dans le cadre d'une stratégie de choix et de développement de créneaux compétitifs en Amérique du Nord.

Nous avons évoqué l'importance grandissante des régions et des grandes agglomérations urbaines comme acteurs dans le développement économique. Développer et mettre en marche des stratégies de développement qui tablent sur les valeurs, les cultures, les savoir-faire des villes et des régions nous semble une voie à explorer pour favoriser la poursuite de nos objectifs sociaux, économiques, culturels et politiques. La mise au point de ces stratégies peut s'inspirer

des théories des créneaux, grappes, filières, des effets d'agglomération rendus plus puissants dans un monde de mobilité accrue, etc.

Impossible d'en rester là dans le contexte de la société d'information, de connaissances, de liberté de plus en plus grande de circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux que nous vivons.

Nul doute qu'il est indiqué de s'intéresser à des politiques telles que la politique étrangère et ses composantes interreliées d'économie, de sécurité, de commerce et de finance internationale. Accompagner ces négociations de mesures nationales visant à promouvoir l'innovation, à améliorer la productivité, la formation, les infrastructures multimodales, les synergies au sein de créneaux, nous semble aussi indiqué pour pouvoir tirer profit des ententes de libéralisation des échanges.

Dans le contexte actuel, à court et moyen terme, étant donné les soucis de sécurité et la démarche unilatérale de nos voisins, la négociation d'ententes bilatérales avec les EUA, le Mexique et divers pays des Amériques nous semble une voie à suivre pour baliser et accompagner le processus d'intégration économique [269] qui se poursuit inévitablement sous les effets du changement technologique, des stratégies de décomposition et de localisation des entreprises multinationales et de spécialisation. La multiplication de ces ententes bilatérales pourra éventuellement nous mener à une Zone de libre-échange des Amériques. Et il nous faudra être patient avec les EUA dans le contexte actuel, car leurs intérêts sont ailleurs et concernent davantage la multiplication d'ententes bilatérales avec divers pays, les questions de sécurité, l'immigration mexicaine aux EUA, l'élection présidentielle de l'automne 2004, etc. Approfondir l'ALENA avec le Canada n'est vraisemblablement pas à l'agenda à court terme. De même, le contexte actuel n'est guère très propice pour s'attaquer à nombre de questions laissées en suspens lors des négociations sur l'ALENA, telles que le commerce agricole (on attendra vraisemblablement une solution au sein de l'OMC), l'immigration mexicaine, les règles en matière de droits antidumping et compensatoires, qui font que l'on devra continuer à subir des interventions protectionnistes américaines dans les domaines du bois d'œuvre, du blé, du sucre, etc. Il nous semble aussi peu probable que l'on en arrive à l'établissement d'une monnaie nord-américaine unique.

### *Que tenter de négocier avec les EUA ?*

La mise au point d'un tarif extérieur commun et l'harmonisation de mesures non tarifaires (en excluant le secteur agricole, les quotas et subventions, le secteur laitier, le bœuf et le porc, mais s'appliquant à certains produits agricoles) nous semble un sujet à examiner bilatéralement, d'autant plus que les soucis de sécurité et le désir d'établir un périmètre de sécurité des EUA nous y mènent directement. La proposition de Hufbauer et Schott à l'effet que les règles d'origine ne [270] s'appliquent plus quand 90 % des tarifs (au niveau de huit chiffres dans des catégories tarifaires à deux chiffres) visant les importations soient à plus ou moins 1 % de la moyenne des tarifs des trois pays membres, nous semble à examiner <sup>275</sup>. L'harmonisation de mesures visant l'immigration et des mesures pour assouplir et faciliter le mouvement des personnes et des biens à la frontière canado-américaine nous semble aussi un sujet à négocier. L'harmonisation de certaines mesures réglementaires (à partir du principe de la reconnaissance mutuelle de nos normes et pratiques respectives) pourrait aussi être encouragée. La proposition de Hufbauer et Schott à l'effet de promouvoir une collaboration accrue dans le secteur financier, entre autres en permettant à des observateurs de la Banque du Canada et de la Banque du Mexique d'assister à titre d'invité non votant aux réunions du Conseil des gouverneurs de la Réserve fédérale nous semble aussi intéressante à explorer à court terme. Reprendre la discussion sur l'accès aux marchés publics pourrait être un sujet d'intérêt commun. Agir sur les barrières aux investissements dans le domaine énergétique intéresse nos voisins américains qui examinent divers projets (et trajets) de construction de pipelines pour le gaz naturel. Modifier le chapitre 11 en s'inspirant de ce qui a été négocié dans l'entente EUA/Chili où l'on a rendu plus transparentes les procédures d'expropriation et révisé le critère d'équivalence à l'expropriation (« *tantamount to expropriation test* ») nous semble aussi une initiative à poursuivre.

<sup>275</sup> G. Hufbauer et J. Schott, « Prospects for North American Economic Integration : An American Perspective Post 9/11 », dans C. D. Howe *Border Series* (à paraître).

Notre conclusion du début des années 1990 à l'effet que la nature du changement technologique en [271] cours et les stratégies de décomposition et de relocalisation des firmes multinationales allaient éventuellement inciter le Canada et les EUA à négocier une union douanière demeure toujours d'actualité. Les nouveaux enjeux évoqués ci-haut devraient inciter les responsables de différentes politiques intérieures et de la politique étrangère à entreprendre des négociations sur des sujets choisis dont ceux discutés ci-dessus et à mettre en marche sans tarder des politiques, des programmes et des mesures qui ne dépendent que des acteurs nationaux. La compétitivité et le développement économique de nos villes, nos régions et nos provinces et la poursuite de nos objectifs sociaux, culturels et politiques ne peuvent qu'en profiter.

[272]

[273]

**Deuxième partie**  
**Le bilan économique et social**

**10**

---

**“Les oppositions au libre-échange  
en Amérique du Nord.”**

*Dorval BRUNELLE et Sylvie DUGAS*

[Retour à la table des matières](#)

Pour les besoins de la présente analyse, nous distinguerons trois phases dans la mobilisation des forces sociales autour du projet de libre-échange nord-américain.

La première phase correspond aux années 1985 à 1989, consacrées à la négociation d'un accord entre le Canada et les États-Unis d'Amérique (EUA). Durant cette période, la mobilisation contre le projet a été menée essentiellement par les forces nationalistes et syndicales au Canada, de même que par les forces syndicales au Québec. Cependant, cette mobilisation n'a eu aucun impact sur le contenu de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) lui-même.

En revanche, le mouvement d'opposition au libre-échange a eu une influence plus importante au cours de la deuxième phase, qui couvre les années 1989 à 1994. Cette période a été consacrée cette fois à la négociation d'un Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) à trois avec le Mexique. Durant cette négociation, on assiste à un double mouvement : d'une part, le périmètre sociopolitique de l'opposition

s'élargit considérablement sur les plans géographique et organisationnel puisque les mobilisations [274] s'étendent désormais aux EUA et au Mexique. D'autre part, on assiste à une multiplication des oppositions contre le libre-échange et la libéralisation des marchés consécutive à l'extension des négociations dans le domaine de l'agriculture et de l'investissement.

Cependant, contrairement à ce qui s'était produit antérieurement, la mobilisation a eu un certain effet utile. Peu après son arrivée à la Maison-Blanche en 1993, le président Bill Clinton a en effet proposé la réouverture des négociations et l'ajout de deux accords parallèles, un Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT) et un Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACE). Le président américain cherchait ainsi à remplir les engagements pris durant la campagne présidentielle envers deux alliés de longue date du Parti démocrate, le mouvement syndical et le mouvement environnemental. Devant leurs craintes de voir les acquis syndicaux et environnementaux remis en question avec l'éventuelle entrée en vigueur de l'ALÉNA, il s'était engagé à revoir les termes de l'accord de libre-échange tel que négocié par l'administration précédente. Il est intéressant de souligner, au passage, que les deux partenaires des EUA, le Canada et le Mexique, ne souscrivaient pas à cette démarche et n'ont cédé qu'à leur corps défendant à la réouverture des négociations sur les accords parallèles.

Durant la troisième phase, qui court depuis 1994 jusqu'à aujourd'hui, on assiste à une reconfiguration des oppositions. *Premièrement*, l'arrivée en scène de l'Armée zapatiste de libération nationale (EZLN) le jour même de l'entrée en vigueur de l'accord, le 1<sup>er</sup> janvier 1994, marque la radicalisation d'une frange de l'opposition au libre-échange et au néolibéralisme au Mexique et en Amérique latine. *Deuxièmement*, [275] l'adoption des deux accords parallèles poussera les deux opposants concernés, soit le mouvement syndical et le mouvement environnemental, à concentrer une part de leurs énergies aux recours que leur offraient les accords en question. *Troisièmement*, l'extension du libre-échange à la grandeur des Amériques consécutive à l'ouverture des négociations sur un projet de Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) à Miami en décembre 1994 incitera ces deux mouvements en particulier, mais les autres également, à délaisser le

terrain de la lutte contre l'ALENA pour s'arrimer aux mobilisations naissantes contre la ZLEA dans les Amériques.

Toutefois, la relance du débat sur une éventuelle reprise des négociations en vue d'approfondir l'intégration économique en Amérique du Nord et le dévoilement du Plan Puebla Panama (PPP), un mégaprojet de développement au sud du Mexique et en Amérique centrale, risquent de mobiliser à nouveau les contestataires. Ce nouveau débat pourrait contribuer à renforcer les oppositions au libre-échange et au néolibéralisme dans l'espace nord-américain. Parallèlement, le combat contre l'ALENA demeure l'un des principaux chevaux de bataille de l'EZLN et les paysans mexicains exigent maintenant la réouverture de l'accord. Des liens se sont par ailleurs tissés en Amérique du Nord entre les organisations de la société civile (OSC) opposées au Plan Puebla-Panama (PPP). Enfin, le bilan contesté des accords parallèles incite les mouvements syndical et environnemental de la région à reprendre le flambeau.

Dans les pages qui suivent, nous distinguerons deux grandes périodes dans l'opposition à la libéralisation des échanges en Amérique du Nord. En troisième partie, nous reviendrons sur les défis auxquels les opposants sont confrontés et nous mettrons en [276] lumière les causes de leur manque de préparation face à l'éventualité d'une réouverture de l'ALENA et de l'approfondissement du modèle d'intégration que l'accord promet, avant de terminer en présentant succinctement le PPP.

## L'opposition à l'ALE

Le coup d'envoi des négociations commerciales entre le Canada et les EUA sera donné par les deux chefs d'État, le président Ronald Reagan, et le premier ministre Brian Mulroney, lors du Sommet « *Shamrock* » tenu à Québec en mars 1985. Le débat de société sur le libre-échange retiendra l'attention jusqu'aux élections fédérales de 1988. Ce débat sera d'autant plus large et soutenu que le nombre des adversaires au projet est élevé ; ces adversaires comprennent, à l'époque, outre les syndicats et les nationalistes, la plupart des partis politiques fédéraux, y compris l'opposition officielle, le Parti libéral du

Canada, de même que la plupart des partis politiques provinciaux. Fait notable, au Québec, le Parti libéral (PLQ) et le Parti québécois (PQ) sont favorables au libre-échange.

Au départ, les organisations syndicales et nombre d'organismes sociaux mettent en lumière les menaces que le projet ferait planer sur l'emploi, sur la législation du travail et, plus généralement, sur les lois sociales au pays. À l'appui de leurs thèses, ils invoquaient trois raisons puisées à la même source. La première était que le *Rapport de la Commission sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada*, mieux connu sous le nom de Rapport Macdonald, prévoyait qu'« une libéralisation des échanges se ferait surtout sentir sur notre secteur manufacturier ». Le rapport ajoutait toutefois ce raisonnement sibyllin : « Ce secteur ne représente à l'heure actuelle que moins de 20 % des emplois au Canada. Donc, au pire, une libéralisation [277] des échanges n'aurait d'effets directs que sur le cinquième de la main-d'œuvre canadienne <sup>276</sup> », une conséquence que les adversaires du libre-échange canado-américain ont promptement dénoncée.

En deuxième lieu, le rapport Macdonald avait également indiqué qu'un tel accord pouvait avoir des effets négatifs sur « l'encouragement au développement économique régional » ainsi que sur les « initiatives culturelles ». Pour faire face à ces défis, les commissaires avaient proposé de recourir à des « exclusions précises qui laisserai[en]t certains domaines hors de l'accord et préserverai[en]t ainsi l'aptitude des gouvernements canadiens, à tous les niveaux, de poursuivre ces grands objectifs <sup>277</sup> ».

Enfin, le rapport soulignait que le libre-échange « obligerait les provinces à abandonner une partie de leur liberté en ce qui concerne l'utilisation des politiques portant sur les barrières non tarifaires. Cette contrainte les priverait sans doute d'une partie de leur champ de manœuvre politique et gouvernementale <sup>278</sup> ». Or, dans le contexte canadien, cette mesure touchait directement les travailleurs, puisque ce

<sup>276</sup> *Rapport de la Commission sur l'Union économique et les perspectives de développement du Canada*, Approvisionnement et services, Ottawa, 1985, 1.1, p. 369.

<sup>277</sup> *Ibid.*, 1.1, p. 395.

<sup>278</sup> *Ibid.*, 1.1, p. 401.

sont les gouvernements provinciaux qui ont la juridiction la plus vaste en matière syndicale et sociale. La juridiction du gouvernement du Canada en matière de travail est en effet limitée aux seuls employés du gouvernement fédéral et à ceux des entreprises de la Couronne.

Au-delà de ces analyses, il faut également prendre en compte d'autres facteurs d'ordre contextuel. Le premier touchait à l'évolution de la négociation [278] elle-même entre les deux pays, dont les nombreux rebondissements interpellaient directement les acteurs sociaux et les syndicats. On rappellera à ce sujet que la presse avait fait état des mésententes entre les négociateurs américain, Peter Murphy, et canadien, Simon Reisman, à propos de l'inclusion des programmes sociaux dans les négociations. Cette revendication avait été portée par les Américains, pour qui ces programmes auraient constitué de véritables barrières non tarifaires <sup>279</sup>.

Le second facteur contextuel provenait du fait que des groupes de pêcheurs de la côte est des EUA dénonçaient au même moment la politique canadienne d'assurance-chômage, qui prévoyait le versement de primes à des travailleurs saisonniers. Ils considéraient que cette mesure était discriminatoire à leur endroit dans la mesure où elle exerçait une pression à la baisse sur le niveau des rémunérations au Canada par rapport au niveau des rémunérations aux EUA <sup>280</sup>.

Un troisième facteur était lié à la divulgation des résultats d'une enquête menée à l'été 1986 auprès de dirigeants de multinationales à propos des impacts du libre-échange sur les politiques gouvernementales. Selon cette enquête, l'accord devait conduire à la remise en cause des politiques d'achat préférentiel, des pouvoirs trop étendus des provinces canadiennes, ainsi que de l'environnement réglementaire canadien. Enfin, un dernier facteur et non le moindre était que le gouvernement [279] conservateur cherchait en parallèle, au niveau de sa politique interne, à remettre en cause l'universalité de

<sup>279</sup> Voir, par exemple, *Le Devoir* du 20 mai 1986 : « Reisman exclut les programmes sociaux ».

<sup>280</sup> Ces mêmes groupes auront finalement gain de cause puisque c'est à la suite du dépôt d'une plainte des homardiens américains en vertu de l'ALE que le gouvernement fédéral devra s'abstenir de combler les déficits de la caisse d'assurance-chômage. Cette décision venait alors confirmer *ex post facto* le lien que des analystes avaient établi au départ entre commerce et politique sociale.

certains programmes sociaux, comme la sécurité de la vieillesse et l'aide aux familles <sup>281</sup>. Pour toutes ces raisons, on comprend pourquoi au Canada, comme au Québec, l'ouverture des négociations sollicite rapidement la formation de coalitions nationales et syndicales opposées au projet de libre-échange <sup>282</sup>.

Les négociations sont à peine entamées que l'éditeur canadien Mel Hurtig se prononce contre une éventuelle entente : « *What is on the table is Canada itself. We are not talking about sovereignty association with the U.S. What we are talking about is association sovereignty. We get the association and the United States gets the sovereignty.* » Dans le même esprit, Ed Finn du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) déclare : « *The Tories [Mulroney's Conseruatiue Party] have given up on Canada and its people. They want to bring Canada into the American empire. Those of us who still have faith in this country, and in our ability to stay free and independent, must commit ourselves to this historic battle.* »

En 1986, on assiste donc au Québec à la formation de la Coalition québécoise d'opposition au libre-échange (CQOL), composée de la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ), la Confédération des [280] syndicats nationaux (CSN), la Fédération des travailleurs du Québec (FTQ) et l'Union des producteurs agricoles (UPA). La nouvelle coalition a publié plusieurs documents sur les effets du libre-échange et le sort des politiques sociales canadiennes dans ce contexte, mais sans connaître le même succès que sa contrepartie canadienne.

<sup>281</sup> Le gouvernement conservateur avait annoncé ses intentions dans un document présenté aux lendemains de son élection. À ce propos, on pourra consulter : ministère des Finances, *Une nouvelle direction pour le Canada, programme de renouveau économique*, Ottawa, 1985, dans lequel il était question de la réduction des avantages aux bénéficiaires et de la compression des dépenses gouvernementales.

<sup>282</sup> Entre autres indicateurs de ce réalignement intervenu dans l'économie politique des pouvoirs en place, il conviendrait de citer également : le Rapport Forget sur la réforme de l'assurance-chômage, au niveau fédéral, ainsi que le Rapport Fortier sur la privatisation, le Rapport Scowen sur la déréglementation (Québec, *Réglementer moins et mieux*, juin 1986) et le Rapport Cobeil sur l'organisation gouvernementale, au niveau de la politique québécoise.

Peu après, une nouvelle coalition contre l'accord est formée en 1987 au Canada. Nommée Pro-Canada Network, elle comprend des syndicalistes (Congrès du travail du Canada), des environmentalistes, des organisations anti-pauvreté, des nationalistes, des groupes de femmes (Comité national d'action pour le statut de la femme, par exemple), des pacifistes, des agriculteurs, des infirmières, des enseignants, des gens du troisième âge, ainsi que des églises. Surgie de l'initiative de divers activistes tels que John Trent et Tony Clark, de l'Université Bishop, ainsi que Duncan Cameron, de l'Université d'Ottawa, cette vaste coalition s'est bâtie dans la foulée de la mise sur pied par l'Église catholique d'un mouvement de solidarité, le Social Solidarity Network, formé pour combattre la pauvreté et promouvoir l'égalité sociale au Canada. Ce vaste réseau lance la plus grande campagne non partisane d'éducation publique au pays afin de battre l'accord de libre-échange. Les Québécois souverainistes étant réfractaires à l'appellation « pro-Canada », le réseau change de nom pour s'appeler le Réseau canadien d'action ou Action Canada Network, afin de rallier tous les Canadiens. Grâce à ses liens avec des membres du Congrès américain, la coalition a réussi à percer le secret des négociations et la campagne canadienne de Action Canada Network a été menée rondement. Cette démarche a permis aux militants d'acquérir une grande capacité d'analyse et de recherche sur les questions reliées au libre-échange. [281] La coalition canadienne a ainsi réussi à engager un véritable débat de société autour des enjeux sociaux et culturels du libre-échange.

Malgré la publication et la diffusion de travaux et d'analyses sur les effets négatifs d'un éventuel accord de libre-échange, les actions de la CQOL n'auront pas le même retentissement que celles qui sont menées par la coalition canadienne. La faiblesse du mouvement québécois est due principalement à la réaction mitigée des Québécois face au libre-échange, qui croyaient que les États-Unis pourraient jouer un rôle de contrepoids face à l'Ontario. Par ailleurs, le débat fait au Québec sera surtout concentré sur les effets économiques du libre-échange et, dans une moindre mesure, sur ses effets sociaux. Au niveau canadien, le Action Canada Network aura davantage mis en lumière les risques que le projet d'ALE faisait planer sur l'emploi, la législation du travail et sur les lois sociales du pays. Il aura également pu compter sur des

appuis larges issus des milieux les plus divers, c'est-à-dire les milieux sociaux, politiques, culturels, environnementaux, entre autres.

Quoi qu'il en soit, le résultat de l'élection fédérale de l'automne 1988, une véritable élection référendaire remportée par le gouvernement progressiste-conservateur sortant de Brian Mulroney, en grande partie grâce à l'appui de l'électorat québécois, a un effet démobilisateur sur les opposants au libre-échange au Canada et, peu de temps après, les coalitions se sabordent. Tout au plus certains groupes et syndicats opposeront-ils une fin de non-recevoir quand s'annoncera le cycle subséquent de négociations, avec le Mexique cette fois, mais ils renonceront à s'engager plus avant.

En revanche, la situation au Québec évoluera différemment puisque, dès avril 1991, une Coalition [282] québécoise sur les négociations trilatérales (CQNT) est mise sur pied dans la foulée de l'ouverture des négociations entre le Canada, les EUA et le Mexique autour du projet d'ALÉNA.

Cette coalition se donne trois objectifs : *premièrement*, critiquer l'approche réductrice, c'est-à-dire exclusivement commerciale et tarifaire, adoptée par les trois partenaires tout au long de leurs délibérations ; *deuxièmement*, porter le débat sur la place publique en organisant rencontres, colloques et conférences de presse, tout en sollicitant des entrevues auprès des responsables de ce dossier au niveau politique ; et, *troisièmement*, participer à la mise sur pied de rencontres et d'échanges avec des syndicats, des associations ou des groupes qui, à l'échelle du continent, partageaient cette approche critique vis-à-vis du projet d'intégration en cours d'implantation.

Cela dit, le contraste ne saurait être plus marqué entre le bouillonnement des oppositions et l'ampleur des débats au Canada et au Québec d'un côté, la tranquille indifférence aux EUA, de l'autre. Ce qui ne veut pas dire que le projet de libre-échange fasse l'unanimité là-bas, loin de là, mais les oppositions étaient sans doute davantage politiques que sociales, provenant surtout du Congrès et, dans une moindre mesure, de groupes et de coalitions dûment organisés à cette fin.

## L'opposition à l'ALENA

### *Les États-Unis d'Amérique*

Les deux premiers cycles de négociations commerciales bilatérales — le premier qui débouche sur la signature d'un accord de libre-échange avec Israël en 1985, le second, sur la signature d'un accord avec le Canada en 1989 — n'ont pas suscité suffisamment d'intérêt pour conduire à la formation de coalitions [283] sociales importantes aux EUA. En revanche, l'ouverture des négociations avec les autorités mexicaines entraîne la formation d'importantes coalitions contre le projet d'ALENA aux deux extrêmes du spectre politique et idéologique. À droite, le télé-évangéliste républicain Patrick Buchanan et le candidat indépendant à la présidence Ross Perot se prononcent contre le projet ; au centre, à défaut de parler de centre-gauche, les organisations syndicales et écologistes font de même. Ce sont surtout l'American Fédération of Labor-Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), ainsi que des organisations issues du mouvement écologiste, notamment, le Sierra Club et Green-peace, qui ont constitué l'opposition sociale la plus forte contre l'ALENA <sup>283</sup>.

<sup>283</sup> Une liste incomplète des groupes environnementaux et des associations de consommateurs opposés à l'ALENA comprendrait les noms suivants : *Environmental Action* ; *Friends of the Earth, U.S.* ; *Green-peace* ; *Natural Resources Defence Council* ; *Sierra Club* ; *Center for Science in the Public Interest* ; *Community Nutrition Institute* ; *Consumer Federation of America* ; *National Consumer League* ; *Public Citizen* ; *Public Voice* ; *Arizona Toxins Information Project* ; *Child Labor Coalition* ; *Community Nutrition Institute* ; *Southern Arizona Environmental Management Society*. Ces groupes et associations, formellement ou non, ont constitué le front des « Verts » contre l'ALENA. De plus, on a assisté à la formation de plusieurs autres coalitions formées de groupes de droite, par exemple, avec Patrick Buchanan, derrière le mot d'ordre « America First ». À ce propos, il convient de préciser que le *Citizens Trade Campaign*, dont il sera question ci-après, se présente comme une coalition formée de groupes de gauche. À ce sujet voir Howard J. Wiarda, « The U.S. Domestic Politics of the U.S.-Mexico Free Trade Agreement », in M. Delai Baer et Sidney Weintraub (dir.), *The NAFTA debate Creapplins with unconventional Trade Issues*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, p. 128-129.

La stratégie à laquelle ces organisations ont eu recours s'est déployée en deux temps. En janvier 1991, elles mettent sur pied deux réseaux parallèles ayant chacun une mission spécifique. Le premier réseau, appelé Citizens Trade Campaign (CTC), développe une stratégie essentiellement politique axée sur les [284] législateurs du Congrès, afin d'empêcher l'octroi de la procédure dite de « *fast-track* » requise par le président Clinton en prévision des négociations commerciales à venir. Quant au second réseau, appelé Alliance for Responsible Trade (ART), il a pour mission de former une large coalition sociale contre le libre-échange ayant un double mandat : celui de développer des alternatives au projet des Amériques, d'une part, celui de nouer des liens avec des coalitions semblables ailleurs en Amérique du Nord, d'autre part.

Cette double initiative mérite d'être soulignée parce que, historiquement en tout cas, l'AFL-CIO avait plutôt été portée à défendre la politique extérieure du gouvernement américain et à éviter de se compromettre dans des mouvements de solidarité transfrontière. On pourrait rappeler le rôle stratégique assumé par l'affiliée de l'AFL-CIO en Amérique Latine, l'American Institute for Free Labor Development (AIFLD) qui s'est portée à la défense des syndicats soi-disant « modérés » les plus proches des régimes autoritaires, sinon dictatoriaux, contre tous les syndicats progressistes ou radicaux, et dont l'histoire apparaît rien moins que « sordide » aux yeux de certains auteurs <sup>284</sup>. À cet égard, la contestation de l'ALÉNA représentait peut-être un revirement important et significatif de la part de la grande centrale américaine, qui semble désormais collaborer de manière plus ouverte avec des organisations syndicales moins complaisantes vis-à-vis des pouvoirs en place.

L'opposition politique et idéologique de l'AFL-CIO à l'ALÉNA s'explique par le lien direct que les analystes de la centrale établissaient entre le libre-échange et la perte d'emplois à court terme. Cette perte résulterait d'une relocalisation de certaines activités [285] industrielles au Mexique de la part d'entreprises désireuses de profiter des bas salaires et autres conditions avantageuses offertes dans ce pays, comparativement à celles qui prévalaient aux États-Unis. Cette menace

<sup>284</sup> Ralph AMBRUSTER, « Cross-National Labor Organizing Strategies », *Critical sociology*, vol. 21, n° 2, 1995, p. 86.

pesait d'ailleurs plus lourdement sur les salariés syndiqués que sur les autres. Cependant, afin de contourner le reproche un peu facile qui lui était adressé de s'opposer à l'ALENA pour des motifs essentiellement corporatistes, l'AFL-CIO a cherché à approfondir son analyse des enjeux de l'accord et à élargir ses alliances. À propos des enjeux, l'organisation syndicale a invoqué d'autres questions sociales comme le travail des enfants, les migrations illégales ou le *dumping social*. Quant aux alliances, elle a cherché, pour des raisons surtout tactiques, à se rapprocher d'un autre adversaire des accords de libre-échange, le mouvement écologiste. En effet, les relations étaient demeurées tendues entre organisations syndicales et environnementales, essentiellement parce que les premières reprochaient aux secondes d'ignorer ou de sous-estimer les effets négatifs de l'imposition de normes environnementales, aussi bien sur les niveaux d'emplois que sur les perspectives de création d'emplois <sup>285</sup>.

### *Le Mexique*

Le cas mexicain est très différent de celui des EUA et du Canada, surtout à cause de l'ascendant qu'exerce le Partido Revolucionario Institucional (PRI), au pouvoir de 1928 à 2002 <sup>286</sup>, sur l'ensemble des composantes de la société civile et de ses organisations. Cette domination s'exerce par le biais de l'affiliation obligatoire [286] au parti grâce au soutien étatique accordé, par exemple, à la Confederacion de los Trabajadores mexicanos (CTM) ou la Confederacion Nacional de los Campesinos (CNC). Le mouvement syndical officiel n'est pas en mesure de soutenir et de défendre une position autonome face à la politique économique du gouvernement. L'adhésion au libre-échange à l'aube des années 1980 est révélateur de cette absence d'autonomie du mouvement syndical officiel, d'autant que les autorités mexicaines avaient systématiquement eu recours au protectionnisme pendant les décennies précédentes, d'une part, que le réalignement politique

<sup>285</sup> Howard J. WIARDA, *op. cit.*, p. 124-25.

<sup>286</sup> Le PRI porte ce nom depuis 1946. Cependant, il est l'héritier direct du Partido Revolucionario établi par Plutarco Elias Calles en 1928-1929. Le nom a été par la suite changé en Partido de la Revolucion Mexicana par Lazaro Cardenas en 1938.

effectué par les présidents de la Madrid et Salinas de Gortari, le premier en fin de « *sexenio* », l'autre en début de mandat, reposait sur un rapprochement inédit vis-à-vis des EUA, d'autre part.

Au demeurant, le phénomène le plus marquant dans la « contre-révolution monétariste » mexicaine — au-delà de ses dimensions politiques, voire idéologiques — est la rapidité du revirement de l'opinion publique qui s'est montrée passablement complaisante vis-à-vis de l'adhésion à un éventuel accord de libre-échange avec les EUA. Ce retournement est imputable en partie à l'efficacité du PRI et à celle de ses instruments de propagande sur les organisations de la société civile. Il est aussi dû au fait que des segments importants de l'opinion publique ont cru voir, dans cette éventuelle ouverture commerciale, une occasion susceptible de desceller l'emprise que le PRI exerçait jusque-là sur la société et d'élargir ainsi l'espace démocratique au plan interne. Ces précisions expliquent sans doute pourquoi les OSC, loin d'opposer une fin de non-recevoir à l'intégration économique entre les trois partenaires d'Amérique du Nord, choisiront plutôt de proposer des alternatives au projet officiel. Le Frente Autentico del Trabajo (FAT) [287] saisit l'occasion dès 1991 pour bâtir, de concert avec d'autres organisations <sup>287</sup>, une coalition, la Red Mexicana de Accion frente al Libre Comercio (RMALC), dont le double mandat est d'élargir l'opposition à l'ALENA et d'engager une réflexion d'ensemble autour de la rédaction d'un autre accord d'intégration qui tiendrait compte des exigences d'un développement social et durable.

L'action et la stratégie du Réseau mexicain se sont ainsi développées en deux temps. Entre l'ouverture des négociations et l'entrée en vigueur de l'ALENA, c'est-à-dire entre 1991 et 1994, la RMALC a d'abord exigé que les discussions autour des termes d'un éventuel accord soient menées en public et a revendiqué, en parallèle, l'élargissement de la participation. Durant les années 1991-1992, la RMALC a lancé une série de réunions trinationales ralliant les opposants à l'ALENA et visant à favoriser l'élaboration d'une stratégie trinationale concertée. Une concertation trinationale informelle mais efficace des coalitions nationales s'est aussi mise en place pendant la négociation des accords

<sup>287</sup> La RMALC est composée d'organisations syndicales, paysannes et indigènes, de groupes environnementalistes, d'ONG ainsi que de chercheurs

parallèles sur le travail et l'environnement, ainsi que pendant les procédures de ratification de l'accord, en 1993.

Par la suite, une fois l'accord signé, le réseau a modifié son action et sa stratégie pour se concentrer sur l'analyse et l'étude des impacts de l'ALÉNA sur l'économie nationale et la population, d'une part, pour alimenter les discussions autour d'une proposition d'accord alternatif qui favoriserait de manière efficace un développement soutenable et juste, d'autre part. Parmi ces actions, la plus notable est sans doute celle qui a conduit la RMALC à élaborer et à proposer [288] un programme économique alternatif pour le Mexique, soumis à une consultation publique à l'occasion de la tenue d'un « Référendum de la liberté » en 1995. Plus de 430 000 citoyens ont participé à cette consultation.

Le réalignement stratégique intervenu en 1994 doit également être imputé à l'action de l'EZLN qui, comme on s'en souvient, avait choisi la date hautement symbolique du premier janvier pour monter au créneau contre l'ALÉNA. Cette action aura pour effet de radicaliser et de diviser profondément les oppositions à l'ALÉNA au Mexique, la plupart des opposants favorisant la contestation pacifique et ce, même si l'EZLN jouit par ailleurs d'un indéniable capital de sympathie auprès de l'opinion publique mexicaine.

### *Le Canada et le Québec*

Peu de temps après l'acceptation du Canada comme troisième partenaire à l'intérieur des négociations commerciales en cours entre les EUA et le Mexique à l'hiver 1991, des groupes et syndicats canadiens s'allient pour former une nouvelle coalition opposée au libre-échange, du nom de Common Frontiers<sup>288</sup>. Cette formation est

<sup>288</sup> À l'heure actuelle. Common Frontiers rassemble une vingtaine d'organisations, dont deux syndicats, Canadian Autoworkers Union (les Travailleurs canadiens de l'auto) et United Steelworkers, la principale centrale syndicale au pays, Canadian Labour Congress (le Congrès du travail du Canada), de même que des organismes comme : Canadian Environmental Law Association, Latin American Working Group, Ecumenical Coalition for Economic Justice, Oxfam-Canada et Solidarity Work/Maquila Network, ainsi que le Centre international des droits de la personne et du développement démocratique.

composée de syndicats, de groupes environnementaux, ainsi que d'organisations religieuses, de coopération internationale et de défense des droits humains. Au sein de Common Frontiers, les voix du Congrès du travail du Canada (CTC) et de la [289] Coalition œcuménique sont prédominantes dans la définition des stratégies et des politiques.

Au Canada, les premières actions transfrontalières permanentes prennent d'abord la forme d'un modeste projet de solidarité Canada-Mexique lancé par un groupe de syndicalistes et de travailleurs de solidarité internationale à Toronto, provenant de groupes tels que le Latin American Working Group (LAWG). En 1990, face à l'imminence de la négociation d'un nouvel accord de libre-échange nord-américain, les militants canadiens approchent certains groupes mexicains pour faire front commun avec eux sur la question de la souveraineté et de l'indépendance. La première rencontre organisée par le Frente autentico del trabajo (FAT) a lieu à Mexico, en octobre 1990, rencontre à laquelle assisteront une trentaine de Canadiens provenant de tous les milieux. Parallèlement à cette rencontre, un débat sur le libre-échange est organisé par des universitaires, avec l'assistance du Partido Action national (PAN). Une dizaine de participants canadiens, en faveur et contre le libre-échange, ont été invités, tels que Bernard Landry et Jean Chrétien. Ce sont ces événements, entre autres, qui ont conduit à la formation de Common Frontiers en 1991.

De son côté, la CQNT, après avoir également élargi ses alliances, change de nom et devient le Réseau québécois sur l'intégration continentale (RQIC) <sup>289</sup>, en 1994, au lendemain de l'entrée en vigueur de l'ALÉNA. Depuis lors, les deux coalitions ont resserré leurs liens. Elles travaillent en parallèle autour des questions de formation et d'information, d'une part, et elles ont toutes deux été activement impliquées, à l'instar des coalitions issues d'autres pays, dans l'organisation du premier Sommet des peuples des Amériques tenu à [290] Santiago en avril 1998, à l'instigation de l'Alliance sociale continentale (ASC) en marge du deuxième Sommet des chefs d'État et de gouvernement des Amériques. Elles ont été toutes deux responsables de l'organisation du deuxième Sommet des peuples des Amériques tenu dans la ville de Québec en avril 2001, à l'instigation de l'ASC ; cette

<sup>289</sup> Le RQIC est formé de 21 organisations.

fois encore, le Sommet se tenait en marge du troisième Sommet des chefs d'État et de gouvernement des Amériques.

## La multiplication des positionnements et le PPP

Lors des négociations de l'ALÉNA, le RQIC et Common Frontiers s'étaient liés avec d'autres organisations à l'étranger. Les réseaux canadiens ont non seulement tissé des liens avec les organisations nord-américaines, telles que ART et la RMALC, mais ils ont aussi forgé des liens avec leurs partenaires chiliens, lors des négociations en vue de la signature de l'Accord de libre-échange entre le Canada et le Chili. Grâce à ce réseautage canado-chilien, Common Frontiers et certains membres du RQIC ont été invités au troisième Forum syndical des Amériques tenu à Belo Horizonte.

Lors de ce forum, tenu en marge de la deuxième rencontre ministérielle de la ZLEA à Belo Horizonte, les 12 et 13 mai 1997, les organisations syndicales des Amériques regroupées au sein de l'Organisation régionale interaméricaine du travail (ORIT) — la branche continentale de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) —, ainsi qu'un certain nombre d'organisations sociales issues des trois Amériques, mettent sur pied l'Alliance sociale continentale (ASC). Les participants préparent à cette occasion un document qui sert maintenant de plate-forme aux opposants de la ZLEA, *Des alternatives pour les Amériques*. La position des adversaires du projet piloté à l'époque par le président Clinton est claire : ils sont opposés à tout [291] accord commercial entre partenaires des Amériques qui serait calqué sur le modèle de l'ALÉNA.

Or, si les opposants ont très clairement exprimé leurs points de vue contre le projet des Amériques lors des rencontres ministérielles ou des sommets officiels, l'opposition à l'ALÉNA est entre-temps passée au second plan. Alors que les syndicats nord-américains sont regroupés dans plusieurs instances à l'échelle continentale, ils sont beaucoup moins organisés en Amérique du Nord. L'une des raisons de cette absence de cohésion est sans doute imputable au fait que le mouvement syndical américain, l'AFL-CIO en tête, réclame de son côté l'abolition

pure et simple de l'ALENA, de même que le retrait des négociations de la ZLEA. Selon l'AFL-CIO, quelque 766 000 emplois ont été perdus de 1994 à 2001 aux États-Unis. L'ALENA aurait aussi contribué à accroître les inégalités, affaibli le pouvoir de négociation des travailleurs et réduit leur capacité à se syndiquer. Quant aux organisations syndicales du Canada et du Mexique, elles sollicitent toutes deux la réouverture de l'ALENA, mais les liens sont, ici aussi, passablement ténus, car les deux plus grandes centrales syndicales mexicaines, la CTM et la CNC, étaient toutes deux très liées au PRI pro-libre-échangiste, jusqu'à l'élection du PAN de Vicente Fox, en 2000. Des pourparlers ont toutefois été entamés avec ces organisations au Mexique, où plus de 1,8 million de personnes ont perdu leur travail depuis 1994.

Pour leur part, les groupes syndicaux, environnementaux et étudiants <sup>290</sup> canadiens, conjointement avec le Conseil des Canadiens, ont demandé à plusieurs reprises au gouvernement du Canada de modifier les accords parallèles de l'ALENA, de même que le chapitre 11 [292] de l'accord. Les syndicats considèrent que les accords parallèles n'ont pas réussi à atteindre leurs objectifs. Selon le CTC, l'ANACT a complètement failli à sa tâche de garantir le respect des droits des travailleurs en Amérique du Nord, en raison de la longueur et de la complexité des procédures, ainsi que de la difficulté d'assurer le suivi des poursuites. Par exemple, les plaintes ne peuvent être soulevées par les travailleurs dont les droits sont niés, mais par un gouvernement qui est partie à l'entente. Les causes ne peuvent non plus être entendues que pour des violations d'un sous-ensemble des droits fondamentaux du travail, n'incluant pas la liberté d'association. Par ailleurs, le CTC considère que les amendes pour non-conformité sont minimales et dérisoires puisqu'un gouvernement se verse à lui-même l'amende en question. Le CTC admet que le Canada a tenté de corriger ces lacunes lors de l'entente de libre-échange avec le Costa Rica, mais

<sup>290</sup> L'Association pour une solidarité syndicale étudiante (ASSE), la Fédération canadienne des étudiants, la Fédération des étudiants universitaires du Québec, en particulier.

l'accord parallèle sur le travail demeure extrêmement faible et ses sanctions tout aussi dérisoires <sup>291</sup>.

Selon les OSC canadiennes, l'application du chapitre ii de l'ALÉNA menace la santé et l'environnement des populations. En vertu de ce chapitre, les entreprises peuvent entamer des poursuites contre les gouvernements lorsqu'elles considèrent que leurs droits d'investisseurs ont été lésés. Elles ont même le pouvoir de faire abroger les lois environnementales qui portent atteinte à leurs droits de réaliser certains profits.

Le CTC pour sa part a fait entendre son point de vue sur le chapitre 11 au sein du Comité parlementaire chargé d'étudier la question. Maude Barlow, porte-parole du Conseil des Canadiens, qui se bat pour la défense de l'eau en tant que bien commun, a même [293] avisé les autorités que la souveraineté nationale sur l'eau serait menacée par le chapitre 11 de l'ALÉNA.

Devant ces protestations, l'ex-ministre du Commerce international, Pierre Pettigrew, avait lui-même émis des réserves sur la pertinence de ce chapitre avant le Sommet de Québec. Cependant, d'après un projet de mémoire des ministères du Commerce international, des Finances et de l'Industrie <sup>292</sup>, Ottawa nourrit toujours l'ambition d'étendre les dispositions du chapitre 11 de l'ALÉNA au plus grand nombre de pays possible. Actuellement, plus d'une vingtaine d'ententes bilatérales ont déjà été signées avec des pays en voie de développement (dont le Chili, le Costa Rica, la Thaïlande et l'Égypte), alors que d'autres sont en négociation ou sur le point d'être ratifiées. L'ex-ministre Pettigrew prétendait s'être attaqué aux irritants quand il avait fait ajouter des précisions pour éviter que les entreprises n'étirent trop le concept d'expropriation. Il prétendait aussi avoir cherché à rendre le traitement des plaintes le plus transparent possible. D'après le gouvernement fédéral, le nécessaire a été fait pour exclure des ententes à venir les domaines sensibles comme la culture, l'environnement, la santé, l'éducation et les services sociaux. Mais les OSC canadiennes demeurent sceptiques.

<sup>291</sup> Tiré de *Négociations commerciales multilatérales actuelles : le besoin de réévaluer les priorités du Canada*, op. cit.

<sup>292</sup> « Un ami qui vous veut du bien », *Le Devoir*, 23 novembre 2002.

Un groupe d'organisations québécoises <sup>293</sup> a aussi appuyé la révolte des paysans mexicains qui demandent la réouverture de l'ALENA et l'arrêt des négociations de la ZLEA. Ils s'opposent au libre-échange, au dumping alimentaire, à la pollution par les OGM, à la [294] commercialisation éventuelle du blé transgénique et à la collusion des politiciens avec les grandes multinationales alimentaires. Chaque jour, au Mexique, plus de 600 paysans sont expulsés de leurs terres en raison des importations à bas prix déversées sur le marché mexicain par les multinationales agroalimentaires. En moyenne, un agriculteur américain reçoit 30 fois plus de subventions que son homologue mexicain. Le 31 janvier 2003, 100 000 paysans, représentants syndicaux, étudiants et fonctionnaires ont envahi les rues de Mexico, réclamant l'abrogation de l'ALENA.

Par ailleurs, des OSC canadiennes, tels que le Comité pour la justice sociale, l'Association pour une solidarité syndicale étudiante et la Commission civile pour la paix au Chiapas, se sont également mobilisées contre le Plan Puebla-Panama (PPP). Ce mégaprojet, lancé le 15 juin 2001 par le président mexicain Vicente Fox, prévoit accélérer la croissance économique des sept pays de l'isthme et de neuf États mexicains grâce à l'ouverture d'un vaste chantier de développement allant de Puebla à Panama. Cette zone, qui compte un PIB de quelque 394 milliards de dollars américains <sup>294</sup> serait revitalisée à l'aide de plusieurs projets d'infrastructure comprenant : routes <sup>295</sup>, interconnexions électriques, intégration des réseaux de télécommunications, chemins de fer, gazéoduc, ports et aéroports, infrastructures touristiques axés sur la protection de l'environnement, micro, petites et moyennes entreprises. Les présidents des pays participants se sont réunis en juin 2002 pour mettre au point le

<sup>293</sup> Ces organisations sont : Biotech Action Montreal, Comité chrétien pour les droits humains en Amérique Latine, Comité Libertad (Cégep du Vieux Montreal), Comité pour la libération des prisonnier-ère-s politiques, Food not Lawns, Social Justice Committee, Student Network to Stop the FTAA, Students Taking Action in Chiapas, Union Paysanne de Montréal.

<sup>294</sup> Le PIB centraméricain est évalué à 43 milliards de dollars américains tandis que celui du Mexique s'élève à 351 milliards de dollars.

<sup>295</sup> Une route de 8 000 km allant de Puebla à Panama sera également construite, incluant la réfection et construction d'un chemin de fer à un coût de 3,6 milliards de dollars américains.

financement du projet, dont le coût total est estimé à plus [295] de neuf milliards de dollars américains. Soutenu par la Banque interaméricaine de développement (BID), ce plan prévoit l'exploitation des ressources naturelles de la région mésoaméricaine et de sa main-d'œuvre à bon marché, y compris le brevetage du savoir scientifique des peuples indigènes. Les dirigeants misent aussi sur la situation géographique stratégique du territoire, qui offre une option de rechange à un canal de Panama désormais encombré.

D'après les OSC canadiennes, le PPP risque de priver les paysans du sud du Mexique et de l'Amérique centrale de leur terre et de détruire leur mode de vie. Le PPP céderait au secteur privé, en particulier, aux compagnies multinationales, le contrôle sur les vastes ressources naturelles de la région. Ses usines de sous-traitance offriraient des salaires de misère, et ses plantations agricoles et forestières, dont les produits seront destinés à l'exportation, entraîneraient la contamination des eaux et des sols. Le Comité pour la justice sociale se fait ainsi l'écho de quelque 350 organisations civiles d'une quinzaine de pays d'Amérique latine, qui ont aussi manifesté leur opposition au projet. Elles ont demandé un moratoire sur le PPP, en avançant que le projet pourrait compromettre la biodiversité mésoaméricaine et représenter une menace sérieuse pour les peuples autochtones <sup>296</sup>. À la mi-octobre 2002, lors de la commémoration des 510 ans de la découverte des Amériques, quelque 20 000 autochtones de la région ont bloqué les principaux postes frontaliers pour protester contre l'imposition du modèle économique néolibéral et la mondialisation à travers la ZLEA, l'ALENA ainsi que le PPP <sup>297</sup>.

<sup>296</sup> Celles-ci étaient réunies au Guatemala lors des semaines de la biodiversité biologique et culturelle. « Moratoria a proyectos del PPP, exigen en Guatemala », *La Jornada*, 28 juin 2002.

<sup>297</sup> Cette manifestation a été décidée durant le Forum de Managua 2002, tenu en juin au Nicaragua, qui a rassemblé quelque 800 représentants de 18 pays d'Amérique latine et des Caraïbes. « Indigenas protestan contra ALCA », *La Preense Grafica*, 11 octobre 2002.

[296]

\* \* \*

Nous venons de voir que les mobilisations sociales autour l'ALENA sont très fragmentées à l'heure actuelle en Amérique du Nord. Nous avons, à un extrême, les irréductibles de l'EZLN pour lesquels l'ALENA signale rien moins que l'ouverture des hostilités d'une quatrième guerre mondiale<sup>298</sup>, tandis qu'à l'autre extrême, il y a tous ces groupes et ces intervenants qui soit cherchent à modifier telle ou telle disposition, tel ou tel chapitre, soit avancent des propositions d'amendements de l'accord. Entre les deux, il y a ceux et celles qui rejettent l'accord en bloc ou en partie. L'asymétrie entre les partenaires aux négociations se répercute dans une cascade d'effets pervers qui sont radicalement différents au Nord et au Sud, selon les secteurs affectés, les populations touchées, les sexes, les âges, les régions, etc. À leur tour, ces effets pervers engendrent une incompatibilité forte entre les positionnements, les stratégies et les tactiques des organisations au Mexique, aux EUA et au Canada, une situation qui, en première analyse, augure fort mal advenant la réouverture des négociations en vue d'un approfondissement de l'ALENA. Mais, à la réflexion, il se pourrait aussi que ces revendications disparates et ces stratégies multiples, pour autant qu'elles visent la même cible, s'avèrent être un facteur de renforcement des mobilisations sur et contre l'ALENA, au lieu d'être un facteur d'affaiblissement.

<sup>298</sup> Voir : Sous-commandant Marcos, « La Quatrième guerre mondiale a commencé », *Le Monde diplomatique*, août 1997, p. 1, 4-5.

[296]

\* \* \*

Nous venons de voir que les mobilisations sociales autour l'ALENA sont très fragmentées à l'heure actuelle en Amérique du Nord. Nous avons, à un extrême, les irréductibles de l'EZLN pour lesquels l'ALENA signale rien moins que l'ouverture des hostilités d'une quatrième guerre mondiale <sup>299</sup>, tandis qu'à l'autre extrême, il y a tous ces groupes et ces intervenants qui soit cherchent à modifier telle ou telle disposition, tel ou tel chapitre, soit avancent des propositions d'amendements de l'accord. Entre les deux, il y a ceux et celles qui rejettent l'accord en bloc ou en partie. L'asymétrie entre les partenaires aux négociations se répercute dans une cascade d'effets pervers qui sont radicalement différents au Nord et au Sud, selon les secteurs affectés, les populations touchées, les sexes, les âges, les régions, etc. À leur tour, ces effets pervers engendrent une incompatibilité forte entre les positionnements, les stratégies et les tactiques des organisations au Mexique, aux EUA et au Canada, une situation qui, en première analyse, augure fort mal advenant la réouverture des négociations en vue d'un approfondissement de l'ALENA. Mais, à la réflexion, il se pourrait aussi que ces revendications disparates et ces stratégies multiples, pour autant qu'elles visent la même cible, s'avèrent être un facteur de renforcement des mobilisations sur et contre l'ALENA, au lieu d'être un facteur d'affaiblissement.

<sup>299</sup> Voir : Sous-commandant Marcos, « La Quatrième guerre mondiale a commencé », *Le Monde diplomatique*, août 1997, p. 1, 4-5.

[297]

**L'ALÉNA. Le libre échange en défaut.**

# **DOSSIERS**

[Retour à la table des matières](#)

[298]

[299]

## DOSSIERS

# 11

---

## “Le règlement des différends.”

*Gilbert GAGNÉ*

[Retour à la table des matières](#)

La question du règlement des différends dans l'ALENA renvoie principalement au chapitre 11 sur l'investissement, au chapitre 19 touchant l'examen et le règlement des différends en matière de droits antidumping et compensateurs, et au chapitre 20 qui inclut la procédure générale de règlement des différends<sup>300</sup>. Pour chacun de ces trois chapitres, je rappellerai brièvement les objectifs des Parties lors des négociations de l'ALENA avant d'en résumer les principales dispositions. Au vu de l'objectif de faire le bilan d'une décennie d'intégration en profondeur en Amérique du Nord, j'entends ensuite évaluer les dispositions et la mise en œuvre de ces chapitres. Cela m'amènera à faire allusion aux principaux scénarios qui se dégagent quant à l'évolution des mécanismes actuels de règlement des différends. En conclusion, je reprendrai les grandes lignes du chapitre.

<sup>300</sup> Un mécanisme pour le règlement des différends en matière de services financiers (chapitre 14) repose, compte tenu des adaptations de circonstance, sur la procédure prévue au chapitre 20. Même si la procédure générale peut aussi être invoquée pour des disputes relatives à l'investissement, sauf un cas, les plaignants ont plutôt eu recours au chapitre 11. L'ALENA contient aussi des dispositions touchant l'examen indépendant des marchés publics (chapitre 10) et les différends relatifs à la propriété intellectuelle (chapitre 17). Enfin, les accords parallèles sur l'environnement et le travail contiennent des dispositions (inutilisées) relatives au règlement des différends dans ces domaines.

[300]

## Le règlement des différends en matière d'investissement

Durant les négociations de l'ALENA, les parties avaient des objectifs assez divergents quant à l'investissement. Les États-Unis d'Amérique (EUA) étaient déterminés à obtenir ce qu'ils n'avaient pas obtenu à l'issue des négociations de l'ALE, à savoir un chapitre sur l'investissement contenant une définition très large du concept d'investissement, un mécanisme d'arbitrage investisseur-État et des dispositions pour une indemnisation « prompte, adéquate et effective » en cas d'expropriation. L'une des principales motivations en faveur des dispositions du chapitre 11 tenait aux demandes américaines pour contrer les craintes historiques d'expropriation au Mexique pour des motifs politiques.

Le Canada, pour sa part, était plutôt satisfait des dispositions de l'ALE. Il s'opposait aux demandes américaines pour une définition large de la notion d'investissement et tenait à préserver une certaine capacité d'examiner l'investissement direct étranger, comme dans le cas du secteur culturel. En dépit de leurs divergences, les EUA et le Canada s'entendaient sur la nécessité d'éliminer la politique alors en vigueur au Mexique, la doctrine Calvo, selon laquelle les investisseurs étrangers, à des fins de protection, ne pouvaient qu'avoir recours aux lois et aux instances nationales.

La position du Mexique sur l'investissement était, quant à elle, complexe. L'objectif majeur était de rendre le pays plus attrayant pour les investisseurs étrangers. Les autorités mexicaines allaient réduire les restrictions à l'investissement avant et durant les négociations. En même temps, le Mexique voulait maintenir la doctrine Calvo, s'opposait à un mécanisme d'arbitrage investisseur-État, tenait tête aux [301] EUA quant à une définition plus étroite de la notion d'investissement, insistait pour prévenir l'investissement direct étranger dans les secteurs pétrolier et pétrochimique et, enfin, préférait l'idée de « juste valeur marchande » pour des cas d'expropriation.

Néanmoins, à la fin des négociations, le régime de l'investissement dans l'ALENA allait correspondre de très près aux objectifs américains. Pour ce qui est du Mexique, son opposition première à un chapitre sur l'investissement allait faire place à une perception des plus favorables depuis que ce même chapitre de l'ALENA a été utilisé pour dépeindre le pays comme un environnement sûr attirant des investisseurs de l'ensemble du monde industrialisé.

Le chapitre 11 renferme des obligations relativement aux investisseurs ressortissants d'un État partie à l'ALENA et à leurs investissements. Ces obligations ont trait au traitement national (article 1102), au traitement de la nation la plus favorisée (article 1103), à la norme minimale de traitement en vertu du droit international (article 1105), à l'interdiction de prescriptions de résultats (article 1106), et enfin aux règles relatives à l'expropriation et aux indemnités (article 1110). Le chapitre 11 renferme notamment des dispositions pour un processus d'arbitrage international obligatoire qui permet à tout investisseur ressortissant d'un pays de l'ALENA, au nom d'une entreprise ou en son nom propre, d'intenter directement une poursuite contre un État partie à l'ALENA qui aurait violé une de ces obligations et entraîné en conséquence des pertes ou des dommages pour l'investisseur. Ce sont les dispositions dites investisseur-État par lesquelles un investisseur peut lui-même intenter un recours au niveau international plutôt que d'avoir sa cause poursuivie en son nom par son gouvernement.

[302]

Un investisseur peut recourir, à son choix, à l'un des mécanismes d'arbitrage suivants : le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (Convention CIRDI) de la Banque mondiale ; le Règlement du mécanisme supplémentaire du CIRDI, ou les Règles d'arbitrage de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI). Dans tous les cas, un tribunal est formé et consiste en trois arbitres, un nommé par chacune des parties au litige et un président nommé par entente entre ces dernières. Les sentences finales rendues par les tribunaux d'arbitrage sont exécutoires. L'ALENA ne prévoit pas de procédure d'appel des sentences arbitrales et s'en remet plutôt aux règles nationales en la matière. En général, un appel devant une cour nationale est limité à la révision judiciaire d'une décision arbitrale.

Ces dispositions de l'ALÉNA ne font que reprendre des dispositions déjà existantes, souvent depuis longtemps, dans les traités bilatéraux d'investissement ou en vertu du droit international coutumier. La principale nouveauté de l'ALÉNA a été d'inclure cet ensemble de dispositions dans un accord commercial. À ce titre, l'ALÉNA est le premier traité commercial international à renfermer des dispositions d'ensemble relatives à l'investissement.

Les dispositions sur l'investissement, et en particulier celles touchant le règlement des différends investisseur-État, n'ont pas spécialement fait parler d'elles au moment de la conclusion de l'ALÉNA. Or, à partir de la fin des années 1990, le chapitre 11 allait pourtant se révéler l'aspect le plus controversé du régime de l'ALÉNA. Il y a d'abord chez plusieurs une opposition de principe aux dispositions investisseur-État. La controverse tourne principalement autour de la question de savoir si le droit des investisseurs à une [303] protection contre tout traitement déloyal contrevient au droit des gouvernements d'adopter des mesures d'intérêt public. La mise en œuvre des dispositions du chapitre n, quant à elle, a donné lieu à deux débats centraux. Le premier est de savoir s'il existe vraiment un conflit entre les droits des États et ceux des investisseurs. Le second est de savoir si les difficultés qui ont surgi au cours de la première décennie de la mise en œuvre du chapitre 11 tiennent à des vices fondamentaux dans les dispositions, leur mise en œuvre et leur interprétation, ou ne constituent que des contrariétés prévisibles et temporaires inhérentes à la mise en place d'un régime à caractère innovateur.

De l'entrée en vigueur de l'ALÉNA en janvier 1994 à juin 2003, il y a eu 29 cas de différends investisseur-État en vertu du chapitre 11 (Tableau 1). Seulement sept jusqu'ici ont abouti à des sentences arbitrales. Bien que certains de ces recours aient été abandonnés, la plupart sont toujours en instance. De sorte que l'on s'accorde généralement pour considérer qu'il est trop tôt pour effectuer une réelle évaluation de la mise en œuvre des dispositions de l'ALÉNA sur l'investissement.

La mise en œuvre du chapitre 11 n'a pas tant renvoyé à la protection des investissements américains et canadiens au Mexique qu'à la contestation des réglementations en place dans les deux économies développées. Ainsi ce sont les différends impliquant le Canada et les EUA qui ont soulevé des questions difficiles. Des neuf affaires qui ont



Plaignant/Affaire/Partie	partie défenderesse	ARTICLE INVOQUÉ						Gouv. Infra-ét.	Résultat
		1102	1105	1106	1110	1202	1503		
Garni (EUA)	Canada	X	X						En cours
Doman (Can) <sup>3</sup>	États-Unis	X	X		X				En cours
Tembec (Can)	États-Unis								En cours
Corn Products (EUA)	Mexique								En cours
Frank (EUA)	Mexique	X	X		X				En cours
Thunderbird (EUA)	Mexique	X	X						En cours

1. Calmark poursuit aussi en vertu de l'art. 1109
2. Fireman's poursuit aussi en vertu de l'art. 1405 (TN — services financiers)
3. Kenex et Doman allèguent aussi une violation des art. 1103 (TNPF) et 1104 (NT)

[305]

Des huit recours impliquant les EUA, tous ont été intentés par des entreprises canadiennes. Dans les deux affaires où jusqu'ici les tribunaux de l'ALENA se sont prononcés, *Mondev* et *ADF*, les investisseurs ont été déboutés. Les deux principaux cas de réclamations, *Loewen* et *Methanex*, renvoient à des actions d'instances infranationales. Trois cas de différends investisseur-État impliquent des entreprises canadiennes de bois d'œuvre sujettes à des droits compensateurs et antidumping et ont des liens avec d'autres mécanismes de règlement des différends. Ces recours se sont révélés un choc pour ceux qui percevaient le chapitre 11 essentiellement comme un moyen pour protéger les investissements américains à l'étranger.

Il y a eu 12 cas de différends avec le Mexique. Parmi ceux-ci, un recours a été abandonné et trois impliquent des réglementations ou actions municipales. Le Mexique a gagné une poursuite (*Desona*), mais s'est vu donner tort dans les affaires *Metaldad* et *CEMSA*. Parmi les sept sentences rendues jusqu'à présent en vertu du chapitre 11, *Metaldad* est le seul cas de différend où un tribunal arbitral a conclu à

une expropriation. À l'instar du Canada dans l'affaire *Myers*, le Mexique a fait appel de la sentence.

L'on doit certes distinguer les allégations et les réclamations de certains investisseurs (certaines, comme dans l'affaire *Methanex*, atteignant un milliard de dollars américains) de la portée plus modeste des décisions arbitrales rendues jusqu'ici. Ainsi, la plupart des allégations, notamment celles relatives à l'expropriation, n'ont pas été retenues par les tribunaux. Des quatre différends qui ont été en partie résolus en faveur de l'investisseur en débouchant sur des compensations : *Metaldad* (16,7 millions de dollars, réduit de 25 % suite à une révision judiciaire), *Myers* (3,87 millions de dollars, en révision judiciaire), [306] *Pope & Talbot* (461 500 dollars) et *CEMSA* (2,8 millions de dollars), le montant des indemnités s'est révélé modeste au vu des réclamations : *Metalclad* (90 millions de dollars), *Myers* (20 millions de dollars), *Pope & Talbot* (500 millions de dollars) et *CEMSA* (50 millions de dollars).

De même, dans les affaires impliquant des réglementations environnementales (*Ethyl, Myers, Metalclad*), soulignons que ce ne sont pas les finalités des mesures qui ont été mises en cause. Les tribunaux n'auraient en partie tranché en faveur des plaignants que parce qu'un gouvernement s'était conduit de manière clairement déloyale ou discriminatoire. De sorte que sur la base des cas de disputes complétés jusqu'en 2003, certains concluent à un équilibre pragmatique entre la protection des investisseurs et la préservation du droit des gouvernements de légiférer à des fins de politique publique.

Les principales craintes et critiques suscitées par le chapitre 11 tiennent à la fois à ses dispositions et à leur mise en œuvre. Les dispositions fourniraient trop de protection aux investisseurs par rapport aux gouvernements. Elles favoriseraient les intérêts corporatifs aux dépens de l'intérêt public. Le chapitre 11 supposerait des restrictions inacceptables quant à la possibilité pour les gouvernements de légiférer dans l'intérêt public, notamment pour ce qui touche la protection de l'environnement et la santé publique. En particulier, la crainte d'être sujets à des poursuites et d'avoir à verser des indemnités en cas de dommages imposerait des contraintes indues à la capacité de régulation des pouvoirs publics (froid réglementaire). Enfin, les dispositions du chapitre 11 sont vues comme conférant des droits indus

aux investisseurs étrangers dont, du reste, les investisseurs nationaux ne peuvent se prévaloir.

[307]

D'autres, au contraire, voient d'un bon œil l'émergence d'un tel régime. Les dispositions du chapitre 11 de l'ALÉNA ne répondraient qu'à une évolution voulant que les relations commerciales entre États aient fait place à des relations États-corporations, par suite de l'accroissement de l'investissement direct étranger, du rôle des firmes transnationales, de même que de la diminution du rôle économique de l'État. Les dispositions de l'ALÉNA ne seraient donc qu'une réponse logique aux enjeux actuels, particulièrement celui du lien grandissant entre le commerce et l'investissement. Ainsi, des mécanismes au niveau international permettant aux acteurs privés de se faire rendre des comptes par les pouvoirs publics seraient essentiels dans une économie globalisée <sup>301</sup>.

D'autres critiques se rapportent à la mise en œuvre des dispositions du chapitre n. Le processus d'arbitrage non seulement manque de transparence, ce qui minerait sa légitimité, mais il est aussi considéré comme long et imprévisible. Le mécanisme d'arbitrage *ad hoc* a débouché sur des sentences arbitrales en partie inconsistantes sinon erronées. Il y aurait donc lieu d'améliorer la qualité et la consistance des décisions. À cet égard, quand des sentences arbitrales ont suscité des problèmes, comme dans les affaires *Myers* et *Metalclad*, une révision judiciaire et une interprétation de la part de la Commission du libre-échange <sup>302</sup> ont eu pour objectif de rétablir un équilibre. En revanche, parmi les partisans d'un tel régime, certains voient les récents recours des États pour une [308] révision des sentences arbitrales comme contribuant à délégitimer le processus d'arbitrage.

La protection de l'investissement se révèle un domaine complexe et aux multiples facettes. C'est pourquoi même si les Parties à l'ALÉNA et plusieurs analystes ont critiqué des dispositions du chapitre 11, ils en

<sup>301</sup> Sur ce dernier point, nous verrons qu'il en est de même pour ce qui touche aux dispositions du chapitre 19 de l'ALÉNA relatives au règlement des différends en matière de droits antidumping et compensateurs.

<sup>302</sup> La Commission du libre-échange est la principale institution de l'ALÉNA, composée de représentants des Parties ayant rang ministériel ou de leurs délégués. Elle fonctionne par consensus.

ont défendu le principe et ont plutôt cherché à préciser ou à réduire la portée de certaines d'entre elles. Les options mises de l'avant pour modifier le régime de l'investissement de l'ALÉNA ont souvent échoué face au dilemme de concilier le droit pour les investisseurs de bénéficier de leur investissement avec la possibilité pour les gouvernements de légiférer dans l'intérêt public. Mentionnons enfin que c'est le gouvernement canadien qui, depuis la fin des années 1990, a le plus insisté pour mieux circonscrire la portée des dispositions du chapitre 11, alors que ses deux partenaires de l'ALÉNA se sont montrés plus réservés, sinon hostiles, à cette idée.

Cependant, en 2001, suite notamment à la décision arbitrale contestée dans l'affaire *Myers*, les États parties à l'ALÉNA se sont entendus pour clarifier la portée du chapitre 11 et pour en rendre les procédures plus transparentes. À cet effet, la Commission a émis une note interprétative stipulant que l'article 1105 relative à la norme minimale de traitement ne doit pas être comprise comme allant au-delà du droit international coutumier et que la violation d'une autre disposition de l'ALÉNA ou d'un autre accord international ne démontre pas que l'article 1105 aurait été violé. Une interprétation par la Commission d'une disposition de l'ALÉNA a force obligatoire pour les tribunaux d'arbitrage (article 1131 :2). Toutefois, l'impact réel d'une « interprétation » sur les décisions à venir des groupes d'arbitrage prête à controverse. Les parties à l'ALÉNA envisagent également d'autres [309] clarifications et de possibles réformes au régime sur l'investissement.

Soulignons encore une fois que les vues sont éminemment partagées quant à la mesure selon laquelle les dispositions et les procédures du chapitre 11 doivent être améliorées ou précisées. Rappelons aussi les difficultés inhérentes à toute clarification des dispositions. Dans ces conditions, la plupart des suggestions de réformes, à la fois souhaitables et réalisables, ont d'abord à voir avec la procédure plutôt qu'avec les dispositions elles-mêmes. Elles tournent principalement autour de règles précises relatives à la transparence et à la participation de tierces parties (ONG). À l'instar de la procédure de règlement des différends de l'OMC, l'idée d'une instance d'appel permanente est mise de l'avant afin d'assurer une certaine continuité dans les sentences arbitrales. À cet égard, une instance d'appel permanente pourrait mieux résoudre la question de l'application des dispositions de l'ALÉNA sur

l'investissement que ne saurait le faire la Commission. La possibilité d'un tribunal permanent remplaçant les groupes *ad hoc* et appuyé par un secrétariat est aussi envisagée <sup>303</sup>. Afin de mieux contrôler le nombre et les motifs de différends, on mentionne quelquefois l'obligation d'une décision rapide sur la recevabilité d'un recours et celle pour les investisseurs étrangers d'épuiser tous les recours nationaux avant de se prévaloir de l'arbitrage international. Enfin, on parle d'étendre aux investisseurs nationaux les droits inhérents au régime de l'ALENA.

Finalement, soulignons que les Parties contractantes sont très réticentes à l'idée de rouvrir l'ALENA. C'est pourquoi la récente initiative pour préciser la portée des dispositions sur l'investissement a pris la [310] forme d'une note interprétative et non d'un amendement. De futures modifications ou précisions au régime de l'ALENA sur l'investissement et sur le règlement des différends pourraient donc résulter plutôt de la conclusion du traité de la ZLEA, quoique la version en ligne la plus récente du texte de la ZLEA reprenne pour l'essentiel les dispositions du chapitre n. Mentionnons tout de même que, fin 2002, les EUA, dans le cadre des négociations de leurs traités bilatéraux de libre-échange avec le Chili et Singapour, ont cherché à réduire le champ de la définition d'expropriation. Pour sa part, le Canada, par l'entremise de son ministre du Commerce international, se disait jusqu'à récemment opposé à ce que des dispositions investisseur-État soient incluses dans la ZLEA. Or, fin 2002, Ottawa semblait faire volte-face, apparemment au vu de l'impératif de la protection efficace des investissements canadiens en Amérique latine. La question demeure cependant ouverte, la rencontre ministérielle de Miami ayant entériné une formule de négociation pour la phase finale largement en retard par rapport à ce qui était initialement envisagé.

<sup>303</sup> Cette dernière proposition inclut aussi le plus souvent les mécanismes de règlement des différends prévus aux chapitres 19 et 20.

## Le règlement des différends en matière de droits antidumping et compensateurs

Dans les années 1980, la menace et la fréquence de l'imposition de droits antidumping et compensateurs <sup>304</sup> avaient, pour une bonne part, amené le Canada à [311] négocier un traité de libre-échange avec les EUA. De 1980 à 1988, la dernière année avant l'ALE, le Canada avait fait l'objet de 30 enquêtes relatives à des recours commerciaux de la part des autorités américaines. À travers les négociations de l'ALE, le Canada espérait obtenir des règles communes en vue de prévenir de telles mesures de rétorsion et, par là, un accès sûr au marché américain, essentiel aux intérêts canadiens. Le mécanisme de règlement des différends du chapitre 19 résulte de l'impasse quant aux demandes canadiennes pour des modifications aux règles et pratiques américaines touchant les recours commerciaux.

Dans l'ALE, ce mécanisme, reposant sur des groupes spéciaux binationaux, avait été présenté comme une solution temporaire pour une période de cinq à sept ans en attendant que des négociations subséquentes sous l'égide d'un groupe de travail permettent d'en arriver à un régime commun pour les deux pays touchant le dumping et

<sup>304</sup> Des droits antidumping et compensateurs sont imposés quand un organisme national d'enquête a déterminé que des importations faisant l'objet de dumping ou de subvention causent, ou menacent de causer, un préjudice important à une branche de la production nationale. Le dumping réfère à un produit importé en deçà de sa juste valeur, notamment si son prix est inférieur à celui sur le marché intérieur, ou en deçà de son coût de production. Une subvention renvoie à une contribution financière des pouvoirs publics (pouvant prendre la forme de subventions directes, de prêts ou d'exonérations fiscales) qui confère un avantage à des entreprises. Le montant des droits repose sur une évaluation de la marge de dumping ou de subventionnement. Aux États-Unis, les déterminations de dumping et de subvention sont faites par le département du Commerce et celles du préjudice par la Commission du commerce international. Au Canada, les déterminations relèvent respectivement du Commissaire aux douanes et accises et du Tribunal canadien du commerce extérieur. Au Mexique, les deux types de décisions reviennent au secrétariat au Commerce et au Développement industriel.

les subventions, et permettant de suppléer aux recours commerciaux. Or, ces négociations n'ayant jamais abouti, ce mécanisme dit temporaire a été reconduit presque intégralement dans l'ALENA où il a pris un caractère permanent.

À travers les négociations de l'ALENA, le Mexique tenait beaucoup, à l'instar du Canada, à circonscrire la menace et l'arbitraire des recours commerciaux américains. En fait, il a insisté sur l'élimination des recours commerciaux et leur remplacement par des **Required parameters are missing or incorrect.**[312] règles harmonisées de concurrence, ce à quoi le Canada, échaudé de son échec lors des négociations de l'ALE, ne va fournir qu'un appui discret. Le Canada, quant à lui, entendait s'assurer qu'à tout le moins le mécanisme des groupes spéciaux, difficilement arraché aux Américains, ne disparaîtrait pas. À ce chapitre, le Mexique allait plus tard considérer l'incorporation des dispositions du chapitre 19 de l'ALE comme un objectif fondamental des négociations de l'ALENA. Au contraire, les EUA allaient s'efforcer de réduire la portée de ces dispositions, assez impopulaires chez eux, car perçues comme une menace à l'intégrité de leur législation commerciale.

Le chapitre 19 prévoit l'attribution à des groupes spéciaux binationaux de l'examen des décisions finales des organismes nationaux d'enquête en matière de droits antidumping et compensateurs, jusque-là effectué par les tribunaux nationaux. Si un groupe spécial, sur la base du droit interne du pays importateur, est d'avis qu'une telle détermination finale n'est pas conforme à la législation commerciale pertinente de l'État en cause, ce dernier doit mettre fin à ces mesures et rembourser les droits jusque-là perçus. Les groupes binationaux, dont les décisions ont force obligatoire, sont en mesure soit de maintenir une détermination finale ou de la renvoyer aux instances nationales pour décision qui ne soit pas incompatible avec la décision qu'ils ont rendue. Des déterminations finales peuvent faire l'objet de renvois si un groupe spécial y voit des erreurs, des ambiguïtés ou un manque de précisions ou de justifications (article 1904). Rappelons que les groupes spéciaux n'ont pas pour mandat de se prononcer sur les dispositions commerciales, mais plutôt de s'assurer qu'elles ont été correctement appliquées. Reflétant ici aussi ce que d'aucuns considèrent comme le corollaire [313] d'une interdépendance économique croissante, non seulement les Parties, mais aussi les

gouvernements infranationaux et les acteurs privés, à savoir les entreprises, peuvent requérir un examen binational et présenter directement leurs vues devant un groupe spécial <sup>305</sup>.

Les groupes spéciaux sont composés de cinq membres indépendants. Les parties à un différend nomment chacune deux membres en consultation avec l'autre partie et s'entendent sur le cinquième membre. En pratique, la composition des groupes binationaux a connu une alternance entre une majorité de membres de deux États parties à un différend. Enfin, il n'est possible de contester la décision d'un groupe spécial que dans des circonstances extraordinaires, à savoir en cas de manquements graves à des règles fondamentales de procédure ou d'excès de compétence et pourvu que cela ait « sensiblement influé sur la décision du groupe spécial et menace l'intégrité du processus d'examen binational » (article 1904 :13).

Depuis la mise en place d'un régime de libre-échange en Amérique du Nord, des groupes spéciaux ont été constitués en vertu du chapitre 19 de l'ALE et de l'ALÉNA à près de 140 reprises. Soulignons que les révisions administratives de déterminations finales, certaines antérieures à l'ALE, ont aussi pu faire l'objet d'un examen binational, ce qui explique que le recours à la procédure du chapitre 19 ait été aussi fréquent. De même, il faut mentionner que plusieurs de ces examens sont soit toujours en cours ou ont pris fin, à la demande de l'une ou des deux parties contestantes, avant qu'un groupe spécial ne rende une [314] décision. Les examens des groupes binationaux ont touché des recours commerciaux impliquant des produits tels que l'acier, le bois d'œuvre et le porc. Les EUA ne sont certes pas le seul pays signataire de l'ALÉNA à faire usage de recours commerciaux. L'essentiel des questions relatives à l'impact du mécanisme des groupes spéciaux se rapporte néanmoins aux pratiques américaines, eu égard à l'importance du marché américain pour les économies du Canada et du Mexique.

De 1989 à 1993, c'est-à-dire au cours des cinq années durant lesquelles l'ALE s'est appliqué, 30 examens par des groupes spéciaux

<sup>305</sup> En fait, c'est le cas de toute personne ou entité qui, en vertu des lois nationales, est autorisée à en appeler de la décision d'une agence administrative, les dispositions du chapitre 19 permettant d'y substituer un examen judiciaire par un groupe spécial binational.

ont été complétés, desquels 19 ont impliqué des décisions américaines. Treize parmi ces dernières ont fait l'objet de renvois de la part d'un groupe binational. Ainsi, les deux tiers des appels canadiens devant les groupes binationaux contre les déterminations américaines ont fait l'objet de renvois et ont été au moins partiellement couronnés de succès et ce, en comparaison au tiers dans le cas des autres pays devant les tribunaux américains. Depuis l'ALÉNA, soit de 1994 à juin 2003, il y a eu 13 examens de décisions américaines qui ont été complétés et qui ont abouti à des décisions de la part des groupes spéciaux, six d'entre eux touchant le Canada et sept le Mexique. Soulignons que tous ces examens, sauf un, ont porté sur des révisions administratives de droits déjà existants plutôt que sur de nouvelles enquêtes.

Le nombre de renvois aux agences américaines par les groupes binationaux est assez élevé. Parmi les 13 cas d'examens complétés par les groupes spéciaux concernant des décisions américaines depuis 1994, seulement trois n'ont pas fait l'objet de renvois, ces décisions touchant toutes des droits antidumping. Depuis 1989, plusieurs de ces renvois ont entraîné une [315] réduction et, dans trois cas, une élimination des droits. Des 20 examens binationaux de décisions du département du Commerce depuis 1989 impliquant des importations du Canada, au moins 12 ont débouché sur une réduction (dans certains cas, minime) des droits et un examen s'est soldé par leur élimination dans l'affaire *Bois d'œuvre III*. Cinq des sept examens depuis 1994 dans le cas du Mexique ont entraîné une réduction, quelquefois substantielle, du montant des droits, alors qu'un autre a abouti à leur révocation. Dans le cas de cinq décisions affirmatives de la Commission américaine du commerce international touchant au préjudice qui ont fait l'objet d'un appel par le Canada, l'examen par un groupe spécial a entraîné l'élimination des droits compensateurs dans une affaire (Porc).

Depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA en janvier 1994 jusqu'en mai 2002, les EUA ont mené 13 enquêtes visant des recours commerciaux contre des importations canadiennes. Trois de ces enquêtes ont résulté en l'imposition de droits définitifs dont deux correspondant aux droits compensateurs et antidumping dans le conflit sur le bois d'œuvre (*Bois d'œuvre IV*). Pour ce qui touche le Mexique, 11 enquêtes antidumping ont eu lieu, conduisant à l'imposition de droits dans trois cas. En 2003, les EUA imposaient 12 droits

antidumping ou compensateurs contre huit produits canadiens <sup>306</sup>. Dans la plupart des cas, la valeur des exportations en cause n'est pas importante et le niveau des droits en vigueur est assez bas. Il y avait neuf cas de recours commerciaux en vigueur dans le cas du Mexique.

[316]

Apparemment, le mécanisme des groupes spéciaux aurait eu pour effet d'amener les autorités américaines à être plus circonspectes et à entreprendre beaucoup moins d'enquêtes relatives à des recours commerciaux contre le Canada et le Mexique, à la fois en termes absolus et comparativement aux pays tiers. Au vu de ces données, le mécanisme de règlement des différends du chapitre 19 a donc, pour le Canada et le Mexique, accru la sécurité de l'accès au marché des EUA. Ce nombre assez réduit d'enquêtes peut, certes, être lié au dynamisme de l'économie américaine pendant la période entre 1994 et 2002. Toutefois, cela n'explique pas le nombre beaucoup plus grand d'enquêtes impliquant d'autres pays en proportion du volume des échanges. Si les présentes difficultés économiques perduraient aux EUA, cela constituerait malgré tout un test pour mieux juger de l'impact du chapitre 19 de l'ALÉNA. Enfin, il se pourrait que le nombre plus faible de recours commerciaux américains contre les importations du Canada et du Mexique soit avant tout attribuable à l'intégration croissante des trois économies nord-américaines.

Finalement, soulignons que la plupart des différends ayant fait l'objet d'un examen en vertu du chapitre 19 avaient une portée économique et politique limitée. Ces cas de différends ont pu être résolus de manière satisfaisante suite à un examen par des groupes binationaux. Des 27 examens complétés des décisions du département américain du Commerce depuis 1989, 19 ont impliqué des droits antidumping et donc des agissements d'entreprises. En revanche, les cas de droits compensateurs, en ce qu'ils impliquent des mesures gouvernementales, ont eu tendance à générer davantage de tensions. D'ailleurs, parmi les quatre différends marqués par une demande pour l'établissement d'un Comité de contestation [317] extraordinaire (toutes émanant des EUA), trois ont impliqué des droits compensateurs.

<sup>306</sup> Ces données incluent les droits antidumping et compensateurs préliminaires imposés par les États-Unis dans une enquête en cours contre le blé canadien.

En fait, le mécanisme des groupes spéciaux a montré ses limites dans les cas de différends hautement politisés et impliquant des intérêts économiques majeurs où souvent des questions essentielles d'ordre conceptuel et juridique se sont posées. C'est le cas notamment du conflit sur le bois d'œuvre quand, malgré sa « victoire » à l'issue de l'affaire *Bois d'œuvre III*, le Canada en 1996 avait conclu l'Accord sur le bois d'œuvre qui impliquait des restrictions à l'exportation. Cet accord avait pour but d'éviter les frais d'une autre enquête américaine relative à des recours commerciaux, la législation américaine ayant entre-temps été amendée afin de faciliter un jugement favorable aux vues des EUA.

Enfin, les multiples renvois de la part des groupes spéciaux aux agences administratives nationales ont certes entraîné un allongement des délais dans les procédures d'examen. Or, depuis les dernières années, les délais sont de plus en plus fréquents et importants, mettant en cause la promptitude de la procédure d'examen binational<sup>307</sup>. De sorte que, dans l'ensemble, les résultats de la mise en œuvre des dispositions du chapitre 19 de l'ALE et de l'ALÉNA sont mitigés, à la fois sur le plan de leur impact et de leur fonctionnement. Malgré ces difficultés, qui tiennent pour une part au caractère *ad hoc* des groupes spéciaux, de possibles réformes pour renforcer la règle de droit dans le mécanisme de règlement des différends relatifs aux droits antidumping et compensateurs, notamment par la création d'un tribunal permanent, ne sont guère envisageables, les EUA le [318] trouvant déjà trop contraignant. D'ailleurs, les EUA s'opposent à l'inclusion dans la ZLEA des dispositions du chapitre 19.

## La procédure générale de règlement des différends

Le Canada avait fait d'une procédure contraignante de règlement des différends, à l'image de la Cour européenne de justice, une condition *sine qua non* pour la conclusion de l'ALE. Toutefois, il avait

<sup>307</sup> La procédure de règlement des différends de l'OMC s'est aussi avérée en pratique prendre plus de temps que prévu.

dû modérer sa position. Les EUA étaient réticents à l'idée d'un mécanisme de règlement des différends ayant force obligatoire et susceptible de limiter leur souveraineté. Ils préféraient un système plus informel, comme celui des groupes spéciaux *ad hoc* au sein du GATT. Le compromis qui en a résulté a établi une distinction entre deux types de différends : ceux relatifs aux droits antidumping et compensateurs, sujets à une procédure distincte et davantage juridictionnelle en vertu du chapitre 19, et tous les autres, sujets à la procédure générale de règlement des différends prévue au chapitre 18. Si l'on peut considérer le chapitre 19 comme le résultat, même partiel, des vues canadiennes, c'est l'approche américaine qui fut retenue dans le cas du règlement général des différends. Au moment des négociations de l'ALÉNA, le Canada et le Mexique seront incapables d'obtenir le renforcement de la règle de droit dans la procédure générale de règlement des différends.

Le mécanisme général de règlement des différends prévu au chapitre 20 de l'ALÉNA reprend donc, pour l'essentiel, les dispositions déjà présentes dans le chapitre 18 de l'ALE. Ce mécanisme s'applique lorsqu'un État membre veut prévenir ou régler un différend touchant l'interprétation ou l'application de l'accord, ou lorsqu'il estime qu'une mesure adoptée ou envisagée [319] par une autre partie est incompatible avec les obligations ou encore annule ou compromet un avantage découlant du traité (article 2004 et annexe 2004). Au cas où des consultations ne permettent pas d'en arriver à une solution, une partie peut demander la convocation de la Commission du libre-échange. Celle-ci doit alors chercher à régler promptement le différend, soit en faisant appel à des conseillers techniques, en créant des groupes de travail ou d'experts ; en ayant recours aux bons offices, à la conciliation, à la médiation ou à d'autres procédures ; ou encore en faisant des recommandations.

À défaut d'entente, toute partie peut réclamer que soit institué un groupe spécial arbitral <sup>308</sup>, dont le rapport toutefois ne contraint pas légalement les parties. Si le groupe spécial conclut qu'une mesure est incompatible avec l'ALÉNA ou qu'elle a pour effet d'annuler ou de compromettre un avantage qui en découle, la partie plaignante peut suspendre l'application d'avantages dont la valeur est équivalente au

<sup>308</sup> Article 2008. À l'instar des groupes spéciaux constitués en vertu du chapitre 19, ceux-ci sont composés de cinq membres.

préjudice que la mesure incriminée entraîne (article 2019 :1). L'État défendeur a cependant la possibilité de demander à la Commission la mise sur pied d'un groupe spécial afin de déterminer si le niveau des avantages suspendus est « manifestement excessif » (article 2019 -.3).

La procédure générale de règlement des différends est « hybride », c'est-à-dire qu'elle représente un compromis entre un exercice diplomatique et un exercice juridictionnel. Cela fait en sorte que les rapports de force politiques occupent une grande place dans le déroulement du processus et de ses résultats. Ce caractère « diplomatique » allait être accentué dans [320] l'ALENA puisque l'élaboration d'une solution, qui doit normalement correspondre aux recommandations d'un groupe spécial, échoit non plus à la Commission (ALE, article 1807 : 8) mais aux Parties contestantes (ALENA, article 2018 : 1).

Même si le chapitre 20 de l'ALENA a un champ d'application très vaste, il a été peu utilisé. En fait, depuis l'entrée en vigueur de l'ALE, à peine huit affaires ont conduit à des recommandations de la part d'un groupe spécial, dont trois depuis 1994. Les groupes spéciaux établis en vertu des chapitres 18/20 de l'ALE/ALENA ont eu à voir avec des disputes relatives, entre autres, aux pêches, à l'agriculture et au transport transfrontalier. Dans la pratique, les parties se sont servi du rapport d'un groupe spécial comme base de négociation, de sorte que celui-ci a marqué le début de nouvelles négociations plutôt que la fin du litige. Au surplus, eu égard au caractère éminemment politique de la procédure, le plus souvent les groupes spéciaux ont préféré ne pas trop se prononcer sur le fond d'un litige et laisser plutôt aux parties contestantes le soin de s'entendre sur une manière de résoudre leur différend. Si l'on considère que le rapport d'un groupe spécial a un poids moral et peut avoir influé sur les termes d'un règlement final entre les parties, plusieurs cas de différends ont montré que celui-ci était faible, ce règlement ne correspondant guère aux recommandations des groupes spéciaux.

En somme, le mécanisme général de règlement des différends a fait ressortir que la solution finale d'un litige relève, pour l'essentiel, de la négociation bilatérale et non d'une logique juridictionnelle. C'est ce qui explique que l'on y ait eu recours si peu souvent, un tel mécanisme ne permettant guère au Canada et au Mexique de pallier leur rapport de force [321] défavorable face aux EUA. Rappelons que les parties

contractantes à l'ALÉNA peuvent, au choix, avoir recours au mécanisme de règlement des différends de l'OMC, ce dernier laissant moins de place au jeu diplomatique (article 2005).

Dans le cadre des négociations de la ZLEA, les EUA ont toujours avantage à favoriser un modèle de règlement des différends comme celui qui existe au chapitre 20 de l'ALÉNA et il se peut qu'ils ne soient plus les seuls à y tenir. En effet, le rapport de force entre les pays d'Amérique latine et le Canada risque dans ce cas-ci de favoriser ce dernier. Il est intéressant de noter à cet égard que les accords bilatéraux de libre-échange conclus par le Canada avec le Chili et le Costa Rica comprennent un mécanisme de règlement des différends similaire à celui du chapitre 20. Toutefois, la présente version du texte de la ZLEA relative au règlement des différends fait état d'un mécanisme général à caractère obligatoire, y compris pour les recours commerciaux, ressemblant d'assez près à la procédure de règlement des différends de l'OMC. Mais là encore, beaucoup d'incertitudes demeurent quant à la forme finale que prendra le texte.

\* \* \*

Face à une hyperpuissance comme les EUA, rappelons l'importance, pour des pays de puissance moyenne comme le Canada et le Mexique, de mécanismes de règlement des différends reposant sur des règles contraignantes et des procédures impartiales afin de limiter le rôle joué par un facteur comme le pouvoir. À cet égard, il faut souligner le caractère diplomatique, et donc essentiellement inefficace, de la procédure générale de règlement des différends de l'ALÉNA. En revanche, le règlement des différends en vertu du chapitre 19 repose sur les décisions [322] exécutoires de groupes spéciaux binationaux. Le caractère juridictionnel de ce mécanisme semble avoir permis de contenir l'application de droits antidumping et compensateurs de la part des EUA. En conséquence, si cela a permis au Canada et au Mexique d'améliorer leur accès au vaste marché de leur voisin, il appert que cette situation puisse être tout autant attribuable à une économie de plus en plus continentale.

Quant aux différends investisseur-État, il y a eu un peu moins de 30 cas d'arbitrage depuis 1994, leur nombre étant assez également distribué entre les parties, et ces derniers ont soulevé beaucoup de questions, voire de controverses. Les motifs et les montants des

réclamations, de même que certaines sentences arbitrales rendues jusqu'à maintenant, ont amené à envisager des changements. C'est sans conteste au chapitre du régime sur l'investissement et, en particulier, des dispositions investisseur-État que la question de poursuivre dans la même voie ou de procéder autrement se pose avec le plus d'acuité. Dans la mesure où des éléments du chapitre 11 posent problème pour chacune des parties, c'est aussi l'aspect de l'ALÉNA pour lequel il est le plus réaliste d'entrevoir des réformes. La question est de savoir si ces changements, s'ils ont lieu, s'effectueront dans le cadre de l'ALÉNA ou dans celui d'une éventuelle ZLEA.

[323]

**TABLEAU 2**

États-Unis — Droits antidumping et compensateurs  
— Enquêtes et droits définitifs, 1994-2002

Pays/Région	Enquêtes 1994-2002	Droits déf. 1994- 2002	Valeur annuelle des importations américaines 2000 (milliards \$ E.U.)	Droits en vigueur 2002
Canada	13	3	230	10
Mexique	11	3	135	9
Japon	28	19	145	32
Union européenne	65	21	265	44
Amérique du Sud	27	13	40	26

Mai 2002

Les droits définitifs doivent être distingués des droits préliminaires ou provisoires imposés en attendant la conclusion de l'enquête.

[324]

[325]

## DOSSIERS

# 12

---

### “Le chapitre 11 : bilan et perspectives.”

*François ROCH*

[Retour à la table des matières](#)

De toute évidence, le chapitre 11 de l'ALENA continue encore aujourd'hui de soulever la controverse après 10 ans d'existence. Au III<sup>e</sup> Forum social mondial à Porto Alegre en janvier 2003, ce dernier avait suscité de vives critiques de la part de nombreux intervenants. Les nouvelles sentences arbitrales rendues dans le cadre du recours investisseur-État, ainsi que les affaires en cours d'examen devant les tribunaux d'arbitrage ont en effet ravivé ces critiques et amené plusieurs groupes de la société civile et des partis politiques à revendiquer son abolition et à s'opposer à l'inclusion d'un tel recours dans tout accord instituant une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA).

Ce point de vue contraste avec celui exprimé et maintenu par les gouvernements des trois pays signataires de l'ALENA qui, malgré les critiques, n'ont pas exprimé à ce jour l'intention de modifier le chapitre pour autant. Certes, à quelques reprises depuis 2000, le gouvernement canadien a, quant à lui, « officiellement » manifesté la volonté de ne plus conclure, pour l'avenir, d'entente comprenant un mécanisme de règlement des différends analogue à celui que l'on retrouve au

chapitre II <sup>309</sup>. Toutefois, cette position nous [326] semble pour le moins contradictoire en ce moment avec l'approche défendue par le Canada dans les négociations hémisphériques, du moins jusqu'à la Conférence ministérielle de Miami de novembre 2003 <sup>310</sup>. Au surplus, de nombreux autres indices nous permettent d'avancer que le Canada n'a pas véritablement écarté la possibilité de conclure de nouveaux accords comprenant un recours investisseur-État, que ce soit sur un plan multilatéral ou bilatéral. L'entrée en vigueur du traité de libre-échange conclu avec le Costa Rica en novembre 2002, qui renvoie à un mécanisme d'arbitrage mixte, ou encore le rôle important qu'aura joué récemment, à titre de facilitateur sur les « questions de Singapour », l'ex-ministre Pierre Pettigrew dans le cadre de la V<sup>e</sup> Conférence ministérielle de Cancun afin de réactiver la question des investissements, reflètent cette nouvelle tendance.

## La protection des investissements étrangers

Pour comprendre l'importance du chapitre 11 et mettre en perspective les critiques faites à son endroit, il faut d'abord le situer par rapport au phénomène de transnationalisation des entreprises. Principal vecteur et générateur d'investissements directs étrangers (IDE), ce

<sup>309</sup> Par exemple, l'ex-ministre du Commerce international, Pierre Pettigrew, affirmait en avril 2000 : « Je peux vous assurer que nous ne cherchons pas de mécanisme de règlement des différends investisseur-État à l'OMC... et nulle part ailleurs. » Voir H. « Pettigrew rejects NAFTA dispute model : Investment regulations have allowed foreign firms to sue government », *The Globe and Mail*, 6 avril 2000, B5. Pour une analyse de l'évolution de la position canadienne en 2002, voir Rémi BACHAND, « Le Canada et les accords sur les investissements dans les Amériques en 2002 », Observatoire des Amériques, UQAM, janvier 2003, [En ligne] [http://www.ceim.uqam.ca/Obs\\_Amer/Canada\\_Bilano2.pdf](http://www.ceim.uqam.ca/Obs_Amer/Canada_Bilano2.pdf) (date d'accès : avril 2003).

<sup>310</sup> L'avant-projet du chapitre sur les investissements de la ZLEA comprend un mécanisme d'arbitrage mixte entre État et investisseur. Voir le libellé des articles 13 à 15 de l'avant-projet, [En ligne] [http://www.ftaa-alca.org/ftaadrafto2/fre/nginf\\_1.asp#NGIN](http://www.ftaa-alca.org/ftaadrafto2/fre/nginf_1.asp#NGIN) (date d'accès : septembre 2003).

phénomène a connu une croissance continue [327] depuis le milieu des années 1950 au point où certaines entreprises multinationales sont devenues aujourd'hui de véritables empires financiers capables d'influencer sensiblement le cours des relations internationales. Dans son rapport publié en août 2002, la CNUCED établissait un palmarès des 100 plus grosses entités économiques de la planète. Actuellement, et cette tendance s'accroît selon la Conférence, 29 des 100 plus importantes entités économiques du monde sont des sociétés multinationales<sup>311</sup>. Cette liste confond les pays et territoires avec les multinationales sur la base de la valeur ajoutée. En matière d'IDE, les sommes en jeu sont d'ailleurs colossales : le marché mondial de l'IDE représentait pour l'année 2002 près de 534 milliards de dollars américains. Après avoir connu une croissance continue et un sommet de 1492 milliards de dollars en 2000, l'IDE a chuté de 50,7 % et de 27,3 % en 2001 et 2002.

La progression rapide des IDE ces dernières années et la transnationalisation des sociétés sont certes le produit de l'action des acteurs privés eux-mêmes. Ce sont effectivement ces derniers qui élaborent leurs stratégies de développement, leurs modes de production, de commercialisation des produits ou services, leurs stratégies de marketing et de vente, etc. Cependant, les États ont aussi leur mot à dire dans cette histoire et développent également leurs propres stratégies. Dans le cadre de l'ALENA, les trois Parties contractantes ont clairement exprimé leur volonté d'inscrire la question des investissements dans une logique de libéralisation et d'ouverture maximale. Ainsi placés en situation de concurrence *imparfaite* [328] afin d'attirer chacun de leur côté des investissements étrangers sur leur territoire, les États déploient énormément d'efforts en ce sens. Or, les règles que l'on retrouve au chapitre 11 de l'ALENA sont justement les règles juridiques devant encadrer les relations entre *l'État d'origine* de l'investissement, *l'État d'accueil* de l'investissement et l'investisseur étranger originaire de l'un des pays membres de l'ALENA. Le terme *investissement* est défini dans l'entente (article 1139 de l'ALENA) de manière à couvrir à la fois *l'action d'investir* et le *résultat de l'action*

<sup>311</sup> Pour un accès rapide à la liste des entités, voir CNUCED, *Are Transnational Bigger than Countries?* Nations Unies, 2002, Doc. CNUCED TAD/INF/PR/47/12/08/02, [En ligne] <http://www.cnuCED.org/Templates/webflyer.asp?docid=2426&intltemlD=2079&lang=1>

*d'investir*. Dans le premier des cas, le terme signifie l'action par la société de créer, de développer ou de financer les éléments nécessaires au fonctionnement d'une activité durable de production ou de distribution en vue d'en tirer un bénéfice. Dans le second cas, il désigne les biens, avoirs, droits et actifs divers affectés directement ou indirectement par l'investisseur étranger à une activité de production ou de distribution. Quant au champ d'application, les règles s'appliquent en général à tous les stades de l'investissement : depuis son établissement jusqu'à son aliénation ou sa vente (article 1101).

Historiquement, l'ALÉNA fut l'une des premières ententes incluant un chapitre réglementant explicitement la question des IDE et qui, de plus, mettait sur pied une procédure d'arbitrage mixte pour régler les litiges en cette matière. Depuis 1994, l'inclusion d'un mécanisme d'arbitrage mixte dans les ententes de coopération et de libre-échange s'est rapidement systématisée dans les Amériques et dans le monde. En revanche, contrairement à certaines idées préconçues, le chapitre 11 ne constituait pas à l'époque une innovation juridique ni un mécanisme singulier de règlement des différends. Les mécanismes d'arbitrage mixte opposant un investisseur à un État remontent au milieu du siècle dernier. Avant de faire l'objet d'un [329] chapitre particulier dans l'ALÉNA en 1994, ce mécanisme avait déjà été institutionnalisé, notamment, dans le cadre des activités de la Banque mondiale (création du CIRDI en 1965) et celles des Nations Unies (création de la CNUDCI en 1966).

En fait, la question des rapports entre l'État d'accueil, l'État d'origine et l'investisseur étranger intéressait déjà le droit international classique avant que le phénomène de multinationalisation se généralise. Guidé par les développements coutumiers de deux principes clés : le traitement minimum et le traitement national, la protection accordée à la personne et aux biens d'un ressortissant étranger passait par l'exercice de la protection diplomatique. L'État d'origine de l'investissement, qui disposait d'une discrétion totale à cet égard, exerçait sa protection diplomatique en faveur de son ressortissant de manière à garantir le respect de ces deux standards. Conséquence de ces développements normatifs, l'investisseur étranger bénéficie aujourd'hui, en dehors de tout cadre conventionnel, d'une protection minimum indépendante. Les règles que l'on retrouve au chapitre 11 de

l'ALENA s'inspirent largement du droit coutumier issu de cette pratique.

Incidemment, sous l'influence grandissante des pays exportateurs de capitaux, le rôle du droit conventionnel en matière d'IDE, dont le chapitre 11 est l'une des manifestations, aura été de faire basculer progressivement la finalité des règles d'un cadre normatif visant à garantir une protection minimale et un traitement non discriminatoire à un cadre juridique dont la finalité est d'assurer non seulement une sécurité maximale et intégrale des investissements et des investisseurs, mais aussi d'en assurer la libre circulation et le plein emploi.

[330]

## Le contenu juridique du chapitre 11

Le chapitre 11 précise donc les obligations dont le Canada, les États-Unis d'Amérique (EUA) et le Mexique sont convenus à l'endroit des investisseurs et investissements des autres membres. Il se divise en deux grandes parties.

La première partie énonce une série de critères et de standards généraux devant encadrer les relations entre l'État d'accueil et l'investisseur (article 1101 à 1114 de l'ALENA). La référence faite à ces principes (*cf.* traitement national, traitement de la nation la plus favorisée (NPF), traitement juste et équitable) a pour objectif de garantir à l'investisseur étranger une protection et un statut juridique non discriminatoire par rapport aux investisseurs nationaux du pays hôte. Ce statut comprend la reconnaissance d'une personnalité juridique internationale et, de manière fonctionnelle, la capacité de porter plainte directement devant une juridiction internationale. Le chapitre établit en sus des règles particulières sur les transferts des capitaux, le mouvement du personnel clé, la nationalisation et l'expropriation des entreprises et les prescriptions de résultats. Ces principes viennent délimiter les interventions possibles de l'État hôte face à un investisseur tout en assurant le plein emploi de l'investissement. Enfin, outre les limites inhérentes à chacun des principes, on retrouve également une série de réserves explicites (annexes I à VI de l'ALENA). Variables d'un État à l'autre, ces réserves

affectent la protection garantie aux investisseurs en vertu du chapitre 11 en excluant spécifiquement quelques secteurs économiques du champ d'application des règles. Actes unilatéraux, ces réserves contribuent aussi à faire du chapitre 11 un régime forcément asymétrique.

La deuxième partie met sur pied un mécanisme d'arbitrage mixte entre les États et les investisseurs [331] (articles 1115 à 1138 de l'ALENA). Il s'agit d'un mécanisme supplémentaire qui s'additionne au mécanisme traditionnel de règlement des différends entre les États <sup>312</sup>. En soi, comme nous l'avons déjà mentionné, ce mécanisme d'arbitrage mixte ne constitue ni une innovation juridique, ni un mécanisme singulier de règlement des différends. Un investisseur étranger alléguant qu'un État d'accueil a contrevenu à ses obligations peut, à son gré, recourir à l'un des mécanismes d'arbitrage prévus à l'accord. L'investisseur pourrait également choisir de s'adresser aux juridictions nationales du pays hôte. En pratique néanmoins, les investisseurs choisiront surtout la voie internationale en raison des préjugés défavorables qu'ils entretiennent à l'endroit des juridictions nationales. Fondés ou non, de tels préjugés sont des facteurs qui contribuent le plus souvent à pousser les investisseurs étrangers à saisir une juridiction internationale plutôt que nationale.

<sup>312</sup> Le mécanisme général du chapitre 20 de l'ALENA a d'ailleurs déjà été utilisé dans une affaire relative aux règles du chapitre 11 de l'ALENA : voir l'*Affaire des services transfrontières de camionnage*. Rapport final du Groupe spécial, 6 février 2001 (Dossier du Secrétariat, n° USA-MEX-98-2008-01), [En ligne] [www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/nafta.fr](http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/nafta.fr) et [www.naftalaw.org](http://www.naftalaw.org) (date d'accès : 25 février 2003).

## Les conséquences liées à l'application du chapitre 11

Juridiquement, l'application du chapitre 11 a généré des conséquences de deux ordres. Premièrement, la conclusion de l'entente a entraîné de nombreuses modifications législatives et réglementaire<sup>313</sup>. Ces [332] modifications étaient nécessaires non seulement pour formaliser l'entente mais aussi pour conformer les différents droits nationaux et les pratiques administratives avec les nouvelles obligations contenues au chapitre n. Deuxièmement, ce dernier a donné lieu à un contentieux important entre les investisseurs et les États membres de l'ALENA. L'ensemble de ces données permet en fait de constater à tout le moins que les investisseurs américains ont jusqu'à présent utilisé le recours du chapitre 11 de façon beaucoup plus efficace et importante que les investisseurs du Canada et du Mexique. De la même manière, aucune plainte contre les États-Unis n'a été accueillie à ce jour — sous réserve des six plaintes toujours pendantes. Partant, on pourrait s'interroger à savoir si, depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA, le système de règlement des différends a bel et bien été à l'avantage de toutes les Parties. Plus que le déséquilibre qui semble apparaître relativement à l'utilisation du mécanisme par les investisseurs, c'est aussi l'impact des plaintes elles-mêmes qui soulève de plus en plus de questionnements. Le Tableau 1 fait état des Parties et des montants en jeu (réclamés et accordés) suite au dépôt des plaintes par les investisseurs étrangers.

En sus de ces affaires, quatre différends ont aussi donné lieu à une notification d'intention, mais n'ont pas été continués par les

<sup>313</sup> Pour une perspective canadienne sur l'intégration juridique découlant de la conclusion de l'ALENA, voir le texte de Vilaysoun LOUNGARATH, « L'intégration juridique dans la zone ALENA : un chantier axé sur les processus », 61 R. du B. 3, portant sur l'intégration juridique dans la zone ALENA dans lequel celui-ci présente cette dernière comme utilisant largement et misant sur des processus de nature « supranationale » situés à la croisée du droit administratif (de par sa fonction) et du droit international public (de par sa nature). Voir également la *Loi de mise en œuvre de l'accord de libre-échange nord-américain*, [1993], L.R.C. ch. 44, [en ligne] <http://lois.justice.gc.ca/fr/n-23.8/texte.html> (date d'accès : octobre 2003).

investisseurs. Il s'agit de trois arbitrages concernant le Canada (*Ketchan Investments Inc.* et *Tysa Investments, Sicjna S.A.* et *Sun Belt Inc.*) et un arbitrage contre le Mexique (*Halchette Corporation*).

[333]

En pratique, peu importe le montant qui sera réellement accordé par un tribunal arbitral, le montant réclamé constitue en soi un lourd fardeau avec lequel les gouvernements doivent composer. Lorsque, par exemple, International Thunderbird Gaming Corporation réclame 100 millions de dollars américains à l'endroit du Mexique ou lorsque Pope and Talbot réclame plus de 500 millions de dollars américains au Canada, l'impact médiatique et politique est non négligeable. Pour l'investisseur, la possibilité d'un recours contre un État devient aussi un moyen de faire pression sur les gouvernements. Détourné de sa finalité juridique, il peut même devenir un puissant outil de lobbying et de marchandage.

À ce titre, l'importance des montants en jeu a suggéré plusieurs types d'analyse critique. Pour une majorité d'auteurs sensibles aux revendications du mouvement alter-mondialisation, les montants réclamés sont surtout destinés à intimider les gouvernements et à forcer un certain « immobilisme » de leur part sur le plan réglementaire <sup>314</sup>. Alors que la possibilité de régler existe juridiquement, les gouvernements abandonneraient ainsi politiquement leur compétence à le faire, de peur de faire l'objet d'un quelconque recours par un investisseur. En revanche, d'autres analyses mettent l'accent sur des éléments plus techniques et soulignent que, dans la majorité des cas, les décisions reconnaissent qu'il y a eu effectivement des actes discriminatoires à l'endroit des investisseurs et que ces derniers étaient justifiés à employer le mécanisme mis à leur disposition en vertu du chapitre 11. Du reste, ces derniers soulignent

<sup>314</sup> Cette opinion est défendue notamment par Maude Barlow dans Maude Barlow et T. Clarke, *Global Showdown : How the New Activists Are Fighting Global Corporate Rule*, Toronto, Stoddart Publishing Co. Ltd., 2001.

**Required parameters are missing or incorrect.[334]****Tableau 1.****Plaintes soumises en vertu du Chapitre 11 de l'ALENA**

Parties	Mécanisme	Montants et décisions montants réclamés (R) montants accordés (A)	Modalités du règlement et traitement des plaintes
<b>Plaintes déposées contre le gouvernement canadien</b>			
Éthyl Corporation of Canada (États-Unis d'Amérique, EUA) c. Canada	CNUDCI	Somme approximative 20 000 000 \$ CAN	Réglementa l'amiable
Pope and Talbot EUA c. Canada	CNUDCI	507 500 000 \$ E.U. (R) 461566 \$ E.U. (A) + intérêts (A)	Sentence finale - demande accueillie
S.D. Myers Inc. EUA c. Canada	CNUDCI	20 000 000 \$ E.U. (R) 6 050 000 \$ CAN (A) + 850 000 \$ CAN (dépens) (A) + intérêts (A)	Révision : Cour fédérale du Canada (22 janvier 2002) Demande accueillie (A)
Trammel Crow Company EUA c. Canada	CNUDCI	Inconnu	Règlement à l'amiable Avril 2002
UPS EUA c. Canada	CNUDCI	160 000 000 E.U. (R)	Examen en cours
Crompton Corp. EUAc. Canada	À déterminer	100 000 000\$ E.U. (R)	Examen en cours ?
<b>Plaintes déposées contre le gouvernement mexicain</b>			
Marvin Roy Feldman Karpa (CEMSA) EUAc. Mexique	CIRDI-Mécanisme Affaire N°ARB (AF)/99/ + intérêts (A)	40 000 000 (R) 9 464 627,50 pesos (A) 7 496 428,47 pesos (dépens) (A)	Sentence finale - plainte accueillie
Azinian et al. EUA c. Mexique	CIRDI-Mécanisme Affaire N°ARB (AF)/97/2	14000 000\$ E.U. (R)	Plainte rejetée
Waste Management Inc. EUA c. Mexique	CIRDI-Mécanisme Affaire No ARB (AF)/98/2	60 000 000\$ E.U. (R)	Plainte rejetée

**Tableau 1.****Plaintes soumises en vertu du Chapitre 11 de l'ALENA**

Parties	Mécanisme	Montants et décisions montants réclamés (R) montants accordés (A)	Modalités du règlement et traitement des plaintes
Metaldad Corp. EUAc. Mexique	CIRDI-Mécanisme Affaire N° ARB (AF)/97/1	43 125 000\$ E.U. (R) 16 685 000\$ (A)	Révision : Cour suprême de Colombie- Britannique 2 mai et 31 octobre 2001
Waste Management Inc. EUAc. Mexique	CIRDI-Mécanisme Affaire N° ARB (AF)/00/3	60 000 000\$ E.U. (R)	Examen en cours
Fireman's Fund EUA c. Mexique	CNUDCI	27 000 000\$ E.U. (R)	Examen en cours
Calmark Commercial Development Inc. EUA c. Mexique	CNUDCI	400 000\$ E.U. (R)	Examen en cours
RobertJ. Frank EUA c. Mexique	CNUDCI	1500 000 \$ E.U. (R)	Examen en cours
Adams et al. EUA c. Mexique	CNUDCI	75000 000\$ E.U. (R)	Examen en cours
International Thunderbird Gaming Corporation (Canada) c. Mexique	CNUDCI	100 000 000\$ E.U. (R)	Examen en cours
Corn Products International EUA c. Mexique	À déterminer	Inconnu	Examen en cours ?
[335]			
<b>Plaintes déposées contre le gouvernement américain</b>			
Mondev International Ltd. (Canada) c. EUA (AF)/99/2	CIRDI-Mécanisme Affaire N° ARB	50 000 000\$ E.U. (R)	Plainte rejetée
ADF Croup Inc. (Canada) c. EUA (AF)/00/1	CIRDI-Mécanisme Affaire N° ARB	90 000 000\$ E.U. (R)	Plainte rejetée

**Tableau 1.****Plaintes soumises en vertu du Chapitre 11 de l'ALENA**

Parties	Mécanisme	Montants et décisions montants réclamés (R) montants accordés (A)	Modalités du règlement et traitement des plaintes
The Lowen Croup Inc. et Raymond L. Lowen (Canada) c. EUA	CIRDI-Mécanisme Affaire N° ARB (AF)/98/3	600 000 000\$ E.U. (R)	Examen en cours
Methanex Corp. (Canada) c. EUA	CNUDCI	1000 000 000\$ E.U. (R)	Examen en cours
Canfor Corporation (Canada) c. EUA	CNUDCI	250 000 000\$ E.U. (R)	Examen en cours
Kenex Ltd. (Canada) c. EUA	CNUDCI	20 000 000\$ E.U. (R)	Examen en cours
Doman Industries Ltd. (Canada) c. EUA	À déterminer	573 000 000\$ E.U. (R)	Examen en cours
Tembec. (Canada) c. EUA	À déterminer	Montant inconnu	Examen en cours

Source : Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international du Canada ([www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/nafta.fr](http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/nafta.fr)), du département d'État des États-Unis d'Amérique ([www.state.gov/s/i/c3439.htm](http://www.state.gov/s/i/c3439.htm)) et du site [www.naftalaw.org](http://www.naftalaw.org) (date d'accès : 18 février 2003).

également que les montants accordés par les arbitres, souvent beaucoup moindres que les montants réclamés, viendraient équilibrer les choses. Enfin, d'autres observateurs soulignent aussi que les désavantages du mécanisme de règlement des différends seraient facilement contrebalancés par les avantages que l'on pourrait tirer en tout état de cause des flux croissants d'investissements directs en Amérique du Nord.

Quant à nous, nous partageons la majorité des réticences et des craintes exprimées par le mouvement alter-mondialisation. Si la critique formulée par ce mouvement est en partie exagérée et parfois

mal construite — dans la mesure où elle ne tient pas [336] suffisamment compte de la structure juridique de la société internationale qui reste fondée sur les principes d'égalité souveraine des États et d'autodétermination — cette dernière témoigne néanmoins d'une appréhension juste de l'évolution des rapports entre les gouvernements et les multinationales, ainsi que de l'impact qu'entraîne une telle évolution sur le plan démocratique.

## Les motifs de contestation

C'est bien connu, et même notoire, depuis le milieu des années 1990, la mondialisation des marchés et la multinationalisation des entreprises ne font pas l'unanimité chez les populations nord-américaines. Les justifications invoquées par le mouvement alter-mondialisation sont fort diverses mais l'on peut néanmoins parler d'un « noyau dur » autour de quelques thématiques : la protection de l'environnement et le développement durable, le respect des normes du travail, l'équité commerciale avec les États du Sud et l'imposition d'obligations et de devoirs pour les entreprises multinationales <sup>315</sup>.

De fait, dans toute sa diversité, ce mouvement réclame soit l'abrogation complète du chapitre ou encore son adaptation. Sommairement, les propositions visant son adaptation suggèrent : 1) que soit réaffirmée la primauté des intérêts publics sur les intérêts privés et commerciaux ; 2) que le chapitre 11 en tienne explicitement compte en maintenant la capacité des États d'agir dans l'intérêt public ; 3) que l'on intègre des normes et mécanismes explicitement destinés à garantir et protéger les travailleurs, les services de santé et d'éducation et l'environnement ; 4) que le mécanisme [337] d'arbitrage mixte soit abrogé ou modifié substantiellement et que l'on retourne au mécanisme d'arbitrage entre États que l'on connaissait avant le chapitre 11 fondé exclusivement sur l'exercice discrétionnaire de la protection diplomatique par l'État d'origine de l'investissement, ou encore, 5) que les multinationales se voient imposer un code de conduite obligatoire

<sup>315</sup> Pour une analyse du mouvement activiste et des pôles de revendication variés exprimé par ce mouvement alter-mondialisation, voir notamment : Maude BARLOW et T. CLARKE, *op. cit.*

et non seulement facultatif auquel elles auraient souscrit volontairement.

L'un des grands enjeux entourant le mécanisme d'arbitrage mixte concerne effectivement la capacité réelle des gouvernements d'agir de bonne foi dans l'intérêt général. Les affaires *Ethyl Corp. c. Canada* ainsi que *S.D. Myers c. Canada* sont particulièrement intéressantes à ce titre. Le premier dossier concernait l'interdiction imposée par le gouvernement canadien à Ethyl (seule entreprise important le produit au Canada) d'importer ou de faire le commerce interprovincial d'un additif à l'essence : le MMT. L'autre dossier concernait l'interdiction pour 18 mois, dont a souffert S.D. Myers, d'exporter des BPC vers les EUA ; cette interdiction était notamment fondée, selon le gouvernement canadien, sur ses obligations internationales découlant de la Convention de Bâle. Les deux cas sont intéressants parce qu'en bout de ligne ils soulèvent la question de la capacité effective des gouvernements de réglementer de « bonne foi » afin de protéger respectivement la santé publique et l'environnement. Bien que l'on puisse reconnaître dans ces deux cas d'espèce que le gouvernement canadien tentait effectivement de favoriser des entreprises locales au détriment des investisseurs, l'application des principes contenus au chapitre 11 a conduit en définitive les tribunaux à donner primauté au principe de protection des investissements sur d'autres principes, par exemple sur le principe de précaution, [338] susceptibles de contribuer de manière originale à la protection de l'intérêt public.

Au Canada, certaines organisations non gouvernementales ont même décidé de contester la constitutionnalité du chapitre 11 au regard de la Charte canadienne. C'est le cas notamment du *Sierra Legal Funds* et de *Democracy Watch* qui contestent présentement devant la Cour supérieure de l'Ontario la légalité de certaines dispositions au regard de la liberté de presse reconnue à l'article 2 de la Charte. On reproche en l'espèce le manque de transparence des arbitrages mixtes dont la sentence fait rarement l'objet d'une publication.

Évidemment, la société civile ne se limite pas à sa composante altermondialisation. L'expression renvoie aussi à l'ensemble des acteurs privés d'une société, qu'ils agissent individuellement ou collectivement. Or, à côté d'un fort mouvement activiste de contestation que l'on ne peut nier, on retrouve également une composante soit favorable à la mondialisation, sinon silencieuse ou

passive. En particulier, les « classes moyennes », principales constituantes de l'opinion publique nord-américaine, font en apparence une lecture généralement favorable de la mondialisation et de la multinationalisation des entreprises, ou du moins de ses effets sur leur quotidien et leur qualité de vie. Au Canada, environ 30 % des emplois seraient d'ailleurs reliés à des IDE. Si ces emplois sont effectivement liés à des IDE réalisés au Canada, on ne peut s'empêcher de remarquer que la plupart de ceux-ci existeraient tout de même sans l'apport des capitaux étrangers ; ne serait-ce qu'en raison du capital canadien qui est présentement investi en dehors et qui le serait autrement à l'intérieur du pays.

[339]

## Entreprises multinationales et « Mal de Terre »

Il est difficile d'établir clairement sur le plan juridique, sur la base simplement des six décisions rendues par les tribunaux arbitraux, que le chapitre 11 de l'ALENA est aussi préjudiciable que certains auteurs et critiques le prétendent<sup>316</sup>. En fait, le caractère préjudiciable du chapitre 11 de l'ALENA s'apprécie également relativement à l'urgence et la nécessité d'agir rapidement afin d'éviter certains problèmes criants pesant sur notre milieu : réchauffement climatique, épuisement des ressources naturelles, pollution des sols et de l'eau provoquée par les industries civiles et militaires, disparité des richesses, malnutrition, taux d'extinction effarant des espèces vivantes, etc. Bien que certains membres de la communauté scientifique hésitent encore, un consensus

<sup>316</sup> Voir à ce titre l'examen jurisprudentiel fait par J. SOLOWAY, et C. TOLLEFSON, *NAFTA's Chapter 11 : Investor Protection, Intégration and the Public Interest*, 2003 9-2 IRPP 1-60. Pertinent, l'argumentaire est essentiellement juridique et ne postule pas l'urgence d'agir sur le plan environnemental. L'étude conclut somme toute que les reproches adressés au chapitre 11 sont en partie fondés mais pour beaucoup surestimés.

de plus en plus important s'établit relativement à l'urgence et l'ampleur de la crise actuelle <sup>317</sup>.

Lorsque l'on regarde le tableau des 200 plus grosses firmes multinationales (FMN), on ne peut pourtant s'empêcher d'établir un lien de causalité entre les « maux » dont la Terre souffre et les secteurs concernés par les activités des plus grosses FMN : automobile, militaire, énergie, agroalimentaire, télécommunication, industrie métallurgique, pharmacologie, tabac, etc. Or, pour faire face aux problèmes [340] criants évoqués ci-dessus, cela impliquera forcément, en sus d'un débat démocratique, une participation éclairée des gouvernements, des entreprises multinationales et de la communauté scientifique. Bien souvent, le coût politique associé à cette entreprise est extrêmement élevé comme en témoigne, par exemple, une déclaration récente de l'ancien vice-président américain Al Gore (2001) : « Le minimum scientifiquement nécessaire pour combattre le réchauffement de la planète dépasse largement le maximum politiquement faisable pour ne pas perdre les prochaines élections [notre traduction] <sup>318</sup>. » En d'autres termes, pour ne pas « dépasser largement le maximum politiquement faisable », les États doivent cesser de se cacher derrière une « apparente perte de souveraineté » et assumer pleinement leur responsabilité à cet égard en favorisant un débat démocratique guidé par la recherche d'un rééquilibrage entre les intérêts privés et publics en cause. Si le recours à une procédure juridictionnelle peut effectivement s'avérer un moyen approprié sur le plan démocratique (par analogie avec tout recours exercé par un citoyen afin de faire respecter ses droits constitutionnels), les arbitrages mixtes institués en vertu du chapitre 11 ne nous semblent pas constituer un mécanisme viable démocratiquement. Au demeurant, si l'on doit admettre que l'État a perdu le monopole des recours en droit international public, ne peut-on pas arguer que cette perte de monopole devrait bénéficier aussi aux autres sujets du droit international général dans une mesure équivalente ?

<sup>317</sup> L'expression « Mal de Terre » ainsi que le constat d'urgence auquel nous faisons référence en l'espèce repose sur les conclusions du professeur Hubert Reeves dans son dernier ouvrage : *Mal de Terre*, Paris, Éditions du Seuil, 2003, 260 p. Son diagnostic est à la fois courageux et alarmant.

<sup>318</sup> Cité par Hubert Reeves, *op. cit.*, p. 205.

Certes, en sus des mécanismes prévus aux accords parallèles sur l'environnement et le travail, le chapitre 11 « invite » les États membres à ne pas abaisser [341] les standards en matière de santé, de sécurité et d'éducation afin d'attirer les IDE (article 1114). Toutefois, compétitivité et concurrence obligent, la volonté d'attirer les IDE l'emporte parfois sur la volonté de protéger l'environnement ou l'intérêt général. Ce n'est pas parce qu'un État a la capacité juridique d'agir qu'il s'en prévaut nécessairement. Alors que la crise actuelle devrait conduire à une prise de conscience et à des actions positives concrètes, le paradigme actuel s'y oppose en partie en prônant une autonomie relative des entreprises ainsi que des mécanismes d'autorégulation qui pour l'instant n'ont pas fait leurs preuves. Ce qui est pour le moins paradoxal, c'est la capacité pour un investisseur à terme de remettre en question une norme adoptée par un gouvernement démocratique à l'intérieur d'un forum essentiellement privé : privant ainsi la société d'un débat public utile et nécessaire sur des enjeux fondamentaux <sup>319</sup>. Cela dit, les producteurs et les élites politiques ne sont pas les seuls responsables de ce déficit démocratique. Par leurs habitudes de consommation et leur désengagement politique, les populations en Amérique du Nord participent aussi à la formation de celui-ci.

## Les propositions de modification

Les États parties à l'ALÉNA reconnaissent que le chapitre 11 a fait l'objet de nombreuses critiques émanant [342] non seulement de représentants du mouvement altermondialisation, mais aussi de représentants du milieu des affaires, du milieu universitaire et même de

<sup>319</sup> Sur le concept de déficit démocratique dans un contexte de globalisation, voir le texte de Dorval Brunelle, « La notion de déficit démocratique dans le contexte de la globalisation des marchés : le cas de la ZLEA », Montréal, UQAM, Observatoire des Amériques, [En ligne] [http://www.ceim.uqam.ca/Obs\\_Amer/pdf/Chro\\_Brunelle3.pdf](http://www.ceim.uqam.ca/Obs_Amer/pdf/Chro_Brunelle3.pdf) (date d'accès : septembre 2003). L'auteur conclut notamment que l'un « des effets pervers les plus révélateurs de la nature profonde de l'actuelle phase de mondialisation des économies, c'est sans aucun doute la privatisation de l'espace public [...] »

certaines partis politiques. Pour l'instant, cette contestation n'a pas conduit les gouvernements à remettre en cause la protection et les garanties juridictionnelles accordées en vertu du chapitre 11 aux investisseurs étrangers. Elle a tout de même conduit à la publication, conformément à l'article 1131(2), d'une note d'interprétation de la part de la Commission de l'ALENA et dans laquelle deux précisions furent apportées de manière à relativiser l'interprétation et l'application de certains principes par les tribunaux, notamment dans l'affaire *Pope and Talbot*.

En l'occurrence, la Commission arrivait aux conclusions suivantes dans sa note du 31 juillet 2001. *Premièrement*, en matière d'accès aux documents, la Commission confirmait qu'aucune disposition de l'entente n'impose un *devoir général de confidentialité* aux États membres de l'ALENA. Sous réserve de supprimer certaines informations confidentielles, les parties peuvent ainsi rendre publics des documents soumis aux tribunaux ou produits par ces derniers. Cela dit, rien dans l'entente n'aurait non plus pour effet d'obliger une Partie à fournir des renseignements qu'elle peut autrement s'abstenir de divulguer ; ce qui confirme en définitive la discrétion des États en la matière. Prenant acte de l'*opinio juris* ainsi exprimée, le gouvernement canadien décidait récemment de rendre publique une série de documents juridiques concernant les plaintes déposées en vertu du chapitre 11 sur le site du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international <sup>320</sup>. L'information n'est pas [343] exhaustive, mais cela constitue peut-être l'amorce d'un processus vers une plus grande transparence du mécanisme d'arbitrage mixte.

*Deuxièmement*, relativement à la *norme minimale de traitement* conforme au droit international, la Commission fut d'avis que le traitement juste et *équitable* auquel fait référence l'article 1105 n'est pas plus exigeant que la norme coutumière en la matière. Cette dernière interprétation se voulait une réponse à la tendance de certains tribunaux arbitraux à élargir la couverture coutumière en cette matière sous prétexte que le principe fait référence en sus à une *protection et une sécurité intégrale*. Si la note est intéressante, il reste que le principe du traitement juste et équitable demeure une norme extrêmement vague et ambiguë dont le contenu reste à préciser lorsqu'appliqué à la question

<sup>320</sup> Voir en ligne : <http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/NAFTA-fr.asp#Notes>

des IDE. Traditionnellement, ce principe est déterminé directement par le droit international et est indépendant du développement et de l'orientation du droit interne de chaque État : « [...] il englobe le respect des libertés essentielles : libertés de la personne, du droit de propriété, des droits régulièrement acquis, et la sécurité des personnes et des biens ainsi que d'un système de garanties juridiques, notamment judiciaires, accessibles aux étrangers et impartial, permettant d'obtenir justice <sup>321</sup>. »

## Remarques finales

Les travaux portant sur le chapitre 11 ne s'arrêtent cependant pas aux questions d'accès aux documents et à la norme minimale de traitement. D'autres questions, par exemple, l'élargissement conceptuel de la notion d'expropriation, la relation entre l'expropriation et la [344] réglementation en matière environnementale, les disciplines essentielles de l'obligation du traitement national, la participation des *amici curiae* et/ou des ONG dans les poursuites fondées sur le chapitre 11, devront à l'évidence faire l'objet de précisions ultérieurement.

Sur le plan juridique, la protection des investisseurs étrangers est un objectif légitime. Au surplus d'une protection coutumière déjà importante s'appliquant en dehors de tout cadre conventionnel, l'investisseur étranger bénéficie en vertu de l'ALÉNA d'une personnalité juridique incontestable et de la capacité, fonctionnelle, de saisir directement une instance internationale. L'élaboration d'un tel cadre normatif ne doit toutefois pas se faire au détriment des politiques de développement de chacun des États membres, ni entraîner un déficit démocratique.

Plus que juridiques, les problèmes soulevés par le chapitre 11 de l'ALÉNA soulèvent principalement des problèmes d'ordre politique. En effet, ce dernier ne remet pas en cause la souveraineté des États et il serait constructif de la part des gouvernements de cesser de se cacher

<sup>321</sup> M. VIRALLY, « Cours général de droit international public », 1983, 183-V R.C.A.D.I, p. 116-117.

derrière cet argument pour justifier son inaction sur le plan réglementaire. Enfin, la protection et la promotion des investissements directs étrangers dans le cadre du chapitre 11 restent une matière évolutive. Inscrit dans une logique de libre-échange dont les entreprises multinationales deviennent les principaux garants, le chapitre 11 ne fera vraisemblablement pas l'objet d'une modification substantielle dans un avenir rapproché.

[345]

## DOSSIERS

# 13

---

### “L'ALENA et le travail : un cas précurseur ou une entente aujourd'hui dépassée ?”

*Dalil MASCHINO*

[Retour à la table des matières](#)

En septembre 1993, les chefs de gouvernement du Canada, des États-Unis d'Amérique (EUA) et du Mexique paraphaient deux ententes parallèles à l'ALENA. L'une portait sur l'environnement et l'autre établissait l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT).

C'était la première fois qu'un accord sur le travail résultait directement d'un traité instituant une zone de libéralisation des échanges et des investissements. À l'époque, certains ont vu dans l'ANACT un nouveau modèle de coordination internationale « horizontale » basée sur « le droit des Parties d'établir leurs propres normes du travail ainsi que d'adopter ou de modifier en conséquence leurs lois et réglementations en matière de travail, chacune des Parties faisant en sorte que ses lois et réglementations garantissent des normes de travail élevées » (ANACT, article 2).

Dans le domaine social, l'ANACT constituait une première alternative au modèle « vertical », celui où les États membres délèguent une partie de leur pouvoir de légiférer et de réglementer à une instance [346] supranationale telle que l'Organisation internationale du travail (OIT) ou la Commission européenne <sup>322</sup>.

On peut donc se demander, 10 ans plus tard, quelle est la contribution de l'ANACT au débat sur la place du travail dans le cadre des ententes de libéralisation des relations économiques entre les pays. En particulier, l'expérience de l'ANACT serait-elle transférable dans le cadre de la zone de libre-échange des Amériques ?

Après un bref retour sur les avantages initiaux de l'ANACT et les premières critiques de cet accord, ce chapitre présente les principaux développements qui, depuis 1994, ont marqué les aspects internationaux du travail dans le contexte de la libéralisation des échanges interaméricains. Il conclut que le caractère innovateur de l'ANACT s'est nettement atténué depuis 10 ans et que les intérêts du monde du travail pourraient être mieux servis par une véritable approche interaméricaine qui intégrerait les ententes limitées à deux ou trois États.

## Les mérites initiaux de l'ANACT

À l'époque de son entrée en vigueur, l'intérêt de l'ANACT provenait de cinq caractéristiques, soit : sa spécialisation dans le domaine du travail ; la couverture de tous les grands principes relatifs aux droits des salariés et à la qualité des milieux de travail ; l'inclusion des aspects institutionnels de l'application des lois du travail ; une structure de gestion souple ; et la présence de mécanismes pour déposer des plaintes et régler des différends.

La spécialisation de l'ANACT sur le travail a évité à ce domaine d'être dilué au sein d'un large éventail de questions sociales. Cela a incité les pays signataires à [347] définir clairement leurs objectifs et leurs engagements. Le choix des projets devait être facilité par cette

<sup>322</sup> John S. MCKENNIREY, « Labor in the international Economy », *Canada-United States Law Journal*, vol. 22, 1996.

spécialisation, de même que la clarté des rapports d'activités, l'évaluation des programmes de travail et leur cohérence d'ensemble ainsi que la reddition des comptes.

En signant l'ANACT, les États se sont engagés à promouvoir des grands principes qui couvrent tout ce qui concerne le monde du travail. Ils portent sur : 1) la défense et la promotion des caractéristiques essentielles d'un régime démocratique des relations collectives du travail ; 2) le respect et l'amélioration des conditions de travail de base (salaire minimum, rémunération des heures supplémentaires, indemnisation et prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles) ; 3) l'application de principes humanistes et démocratiques en milieu de travail (interdiction du travail forcé et de celui des enfants, élimination de la discrimination en matière d'emploi et de rémunération).

L'ANACT inclut les aspects institutionnels de l'application des lois du travail. Les signataires s'engagent à offrir et à améliorer des services d'inspection des lois du travail, de médiation et de conciliation (ANACT, article 3). Les salariés et les employeurs doivent avoir accès à des instances administratives, quasi judiciaires ou judiciaires ou à des tribunaux du travail en vue de faire appliquer la législation du travail (article 4). Enfin, les procédures de ces instances doivent être justes, équitables et transparentes (article 5).

Le quatrième intérêt de l'ANACT est sa structure légère. Elle comprend une Commission de coopération constituée du Conseil des ministres du Travail de chaque pays et d'un Secrétariat permanent. Ce dernier emploie 15 personnes (article 15) et dispose [348] d'un budget annuel de 2,1 millions de dollars américains.

Enfin, le cinquième intérêt de l'ANACT est de comporter un mécanisme pour recevoir des plaintes du public et régler les différends qui en résultent entre les pays. À cette fin, chaque pays a établi un Bureau administratif national (BAN) au sein de son ministère du Travail. Il reçoit et analyse les plaintes déposées par des organismes de la société civile qui allèguent le non-respect d'une loi du travail dans l'un des deux autres pays.

Les avantages de l'ANACT que l'on vient de mentionner n'ont cependant pas permis à cet accord de débiter sa mise en œuvre avec le soutien actif des milieux concernés. Ces derniers ont, de façon générale,

été plus sensibles aux critiques initiales formulées à l'encontre de l'ANACT.

## Les critiques initiales contre l'ANACT

Les critiques formulées à l'encontre de l'ANACT au début de son existence portent sur le traitement des plaintes provenant du public. En premier lieu, on a reproché à l'ANACT de traiter les plaintes de façon différente selon les lois du travail qui sont visées. En particulier, le non-respect du droit d'association et de négociation ne peut pas dépasser le stade d'une consultation entre les ministres du Travail des pays concernés <sup>323</sup>. Cette coopération intergouvernementale débouche, tout au plus, sur des échanges d'information destinés à améliorer les connaissances mutuelles dans ce domaine <sup>324</sup>.

[349]

Cette critique est fondée car toute entente internationale sur le travail devrait accorder une place de premier rang à l'exercice démocratique du droit d'association et de négociation. La présence syndicale est un contrepoids, même limité, qui atténue le déséquilibre du pouvoir de négociation des salariés vis-à-vis des entreprises qui bénéficient d'une liberté de déplacement accrue. Elle facilite l'émergence de nouvelles solidarités syndicales face à des possibilités de nivellement par le bas des différences entre les conditions de travail négociées dans les divers pays. Enfin, les demandes syndicales améliorent les possibilités d'établir des mesures de soutien à la formation et au reclassement des salariés touchés par les politiques d'adaptation des entreprises à leur nouvel environnement.

<sup>323</sup> Il s'agit du ministre du pays où la plainte a été déposée et de celui du pays visé par cette plainte.

<sup>324</sup> Les plaintes concernant d'autres lois du travail peuvent ensuite amener la constitution d'un comité d'experts dont les recommandations servent à l'élaboration d'un plan pour corriger le problème. S'il ne se règle pas, la sanction économique (ou l'amende) peut être envisagée quand la plainte porte sur le non-respect des lois concernant le travail des enfants, le salaire minimum et les normes techniques de santé et de sécurité du travail. L'amende maximum est de 20 millions de dollars américains.

La seconde critique de l'ANACT porte sur le fait que le Canada a été exempté de toute sanction économique. En effet, si un gouvernement (fédéral ou provincial) était trouvé coupable de ne pas faire respecter sa législation sur le travail des enfants, sur les normes techniques de santé et de sécurité du travail ou sur le salaire minimum, il devrait payer une amende au lieu de subir l'imposition d'un droit de douane temporaire. En vertu de l'ANACT, cette amende devrait être utilisée sur place pour améliorer l'administration des lois du travail.

Cet aspect de l'ANACT ne remet pas en question l'objectif d'améliorer l'application des lois du travail. En effet, l'imposition d'une amende devant être dépensée sur place revient à « forcer » le gouvernement coupable à transférer des fonds additionnels au ministère du Travail, une institution qui n'est généralement pas prioritaire dans les budgets publics.

[350]

La troisième critique de l'ANACT porte sur le recours limité aux sanctions économiques : elles ne s'appliquent qu'aux cas de non-respect de lois dans les trois domaines mentionnés ci-dessus. En outre, elles sont imposées après un processus d'enquête, de consultations et de tentatives de règlement qui peut durer trois ans.

Cette critique doit être considérée avec prudence. Nombreux sont ceux qui estiment, surtout dans les pays en développement, que les sanctions économiques ont un effet néfaste sur les salariés et leurs familles à cause des pertes d'emplois et des baisses de salaires qui en résultent. D'autres craignent que ces sanctions soient utilisées par des industries, en particulier aux EUA, pour se protéger contre la concurrence des importations. Enfin, il n'est pas certain que l'aspect punitif d'une sanction économique ait des effets positifs sur la volonté d'un État d'améliorer l'application de ses lois du travail, surtout si les entrepreneurs des secteurs orientés vers le marché intérieur ont un rapport de force dominant.

Par ailleurs, le débat sur les sanctions économiques devra résoudre des questions d'ordre pratique. Il faudra déterminer comment tracer la ligne de démarcation entre, d'une part, la négligence politique d'un État à faire respecter ses lois du travail et, d'autre part, les carences dues au manque aigu de ressources des ministères du Travail et à leur faible présence dans les régions éloignées. Enfin, l'existence d'un secteur

important de micro-entreprises pose aussi de sérieux problèmes à l'application et au contrôle de la législation du travail bien qu'il soit relié de plusieurs façons aux entreprises « formelles ».

[351]

### *Les contraintes rencontrées par l'ANACT*

La première période d'activité de l'ANACT a eu des effets positifs en favorisant le rapprochement des intervenants du monde du travail en Amérique du Nord. Toutefois, des contraintes apparues au cours de cette période ont progressivement réduit le rôle de l'ANACT à celui d'un acteur institutionnel marginal en Amérique du Nord.

### *Les contraintes budgétaires du Secrétariat*

Dès son ouverture, au printemps 1995, le Secrétariat a entamé trois catégories d'activités : la recherche comparative à caractère informatif et éducatif, l'élaboration de règles de procédure pour les comités d'évaluation pouvant être établis en cas de plaintes, et l'organisation d'un séminaire annuel sur les revenus et la productivité en Amérique du Nord.

Les études comparatives publiées par le Secrétariat ont connu au cours de cette période un vif succès auprès du public et, en particulier, auprès de membres des syndicats, de conseillers en ressources humaines et en relations industrielles et d'universitaires des trois pays <sup>325</sup>.

Mais le budget du Secrétariat était trop faible pour qu'il produise une quantité d'informations suffisantes pour devenir un pôle de référence dans ce domaine en Amérique du Nord. Son budget ne lui a

<sup>325</sup> Mentionnons les études portant sur : les marchés du travail en Amérique du Nord, les régimes de relations du travail, les programmes de soutien à l'employabilité et à la sécurité du revenu, les conditions de travail dans l'industrie du vêtement, etc. Voir le site Internet du Secrétariat : [www.naalc.org](http://www.naalc.org).

pas permis de devenir un catalyseur, par le biais du financement de projets, d'études réalisées en coopération avec des institutions des trois pays. Au contraire, la lenteur extrême de la réalisation des projets, accentuée par la [352] rotation du personnel, déboucha sur une cessation quasi totale des publications du Secrétariat à partir de 2000 <sup>326</sup>.

Des facteurs conjoncturels ont contribué à la baisse des activités du Secrétariat, à partir de la fin de 1999. Ainsi, il a fallu six mois pour qu'entre en fonction le remplaçant du directeur exécutif fondateur du Secrétariat. Son départ créa un vide dans la mesure où, ayant fait partie de l'équipe qui avait rédigé cet accord, il avait insufflé à son mandat une vision et un enthousiasme sur le rôle de cet organisme <sup>327</sup>. En 2000, les directeurs représentant les deux autres pays quittèrent aussi le Secrétariat. Trois ans plus tard, les EUA n'ont pas encore nommé de remplaçant <sup>328</sup>. Enfin, le déménagement du Secrétariat de Dallas (Texas) à Washington D.C., en juin 2000, créa une période d'incertitude de plusieurs mois qui a ralenti le processus de remplacement des employés dont les contrats arrivaient à échéance.

En résumé, en fixant à 15 le nombre d'employés du Secrétariat et en n'augmentant pas son modeste budget, les pays signataires ont grandement limité le potentiel de cette institution à assumer un rôle de leadership dans le domaine de la recherche et de l'information sur le travail en Amérique du Nord.

<sup>326</sup> Ainsi, la 2<sup>e</sup> édition de l'étude comparative sur les marchés du travail, commencée en 1997, n'était toujours pas publiée en juin 2003 ! Il en est de même pour l'étude comparant les lois en matière de normes du travail, de santé et de sécurité du travail et de discrimination en emploi. Le séminaire annuel sur la productivité et les revenus en Amérique du Nord ne s'est pas tenu depuis l'an 2000.

<sup>327</sup> John McKinnerey fut le négociateur en chef du Canada lors de la rédaction de l'ANACT

<sup>328</sup> Il devrait assumer la direction de l'administration et des activités coopératives. En revanche, le poste de directeur de la recherche a été comblé par un universitaire spécialiste des aspects internationaux du travail, Antony Gilles (Université Laval, Canada).

[353]

### *Les tâches contradictoires des BAN*

Dès 1994, les BAN ont assumé trois types d'activités : la réception et l'analyse des soumissions du public (les plaintes), l'organisation d'activités coopératives trinationales et le suivi des activités du Secrétariat. Avec le recul, il apparaît que la charge de toutes ces activités ainsi que la nature contradictoire de certaines d'entre elles n'ont pas facilité le travail des BAN et ont ralenti l'essor de l'ANACT.

Ainsi, au cours des années 1997-1998, les BAN ont reçu 16 plaintes (soit 64 % du total déposé entre 1994 et 2001 <sup>329</sup>). Les enquêtes, les entrevues, les consultations et, dans le cas des EUA, les audiences publiques qui ont dû être menées pour traiter ces plaintes, ont absorbé une grande partie des ressources des BAN. De plus, le traitement de ces plaintes a engendré des tensions entre le BAN du pays demandeur et celui du pays visé par la plainte, créant un climat peu favorable à la concertation requise pour élaborer le programme des activités de coopération.

Les BAN ont organisé des conférences trinationales dès 1994. Mais ils conservèrent cette responsabilité après l'ouverture du Secrétariat, privant ainsi ce dernier de l'organisation d'activités coopératives qui auraient renforcé sa présence sur la scène nord-américaine.

Enfin, les responsables des BAN assumèrent rapidement un rôle-conseil important auprès des dirigeants de leur ministère pour tous les sujets concernant l'ANACT. Ce rôle fut favorisé par l'importance diplomatique accordée aux plaintes et par la proximité physique des personnes. Aussi, les BAN devinrent le [354] principal point de contact entre le Secrétariat et les responsables des ministères du Travail. Avec le temps, cela limita le développement de rapports fréquents et directs entre le Secrétariat et le Conseil des ministres du Travail, contrairement à ce que prévoyait l'accord.

<sup>329</sup> De 1994 à 2001, 25 plaintes ont été déposées. Le BAN des EUA en a reçu 16 (dont 14 contre le Mexique), celui du Mexique en a reçu 6 (toutes contre les EUA) et le BAN du Canada en a reçu 3 (dont 2 contre les EUA).

Toutes ces difficultés ont limité l'essor des activités du Secrétariat qui est entré dans une période de quasi-hibernation depuis trois ans. Pendant ce temps, le personnel des BAN des trois pays a vu ses responsabilités s'accroître avec la prise en charge de nouvelles ententes bilatérales sur le travail et du volet interaméricain présenté plus loin.

Malgré ces contraintes, l'ANACT a eu des effets positifs. Les plaintes déposées aux BAN ont renforcé les liens de solidarité et les échanges d'information entre les syndicats des trois pays. Elles ont aussi contribué à sensibiliser une partie de l'opinion publique sur les questions du travail reliées à l'intégration économique continentale. Les études comparatives produites par le Secrétariat et les conférences trinacionales ont donné un éclairage original et plus nuancé de la réalité du monde du travail en Amérique du Nord.

En réalité, le principal problème de l'ANACT est le vide politique qui l'entoure et le prive du soutien institutionnel et des ressources nécessaires à sa progression.

### *Le vide politique entourant l'ANACT*

À l'origine, seul le président Clinton voulait que l'ALENA soit accompagné d'un volet social pour répondre à des demandes du mouvement syndical de son pays. À l'époque, le Canada et le Mexique exprimèrent des réserves face à cette initiative, leurs responsables des négociations commerciales et les milieux d'affaires craignant que les EUA se servent [355] ensuite des questions du travail pour imposer des mesures protectionnistes.

Par la suite, les milieux d'affaires ont peu souvent exprimé leur opinion sur la mise en œuvre, sauf pour indiquer que « les buts et les activités de coopération de l'ANACT devraient être mis de l'avant par rapport aux procédures de revue des plaintes et au traitement des différends <sup>330</sup> ». Des représentants de ce milieu ont aussi exprimé leur réprobation face aux audiences publiques qui font partie du traitement

<sup>330</sup> Abraham KATZ, président. *US Council on International Business*. « USCIB Letter on NAFTA Labor Side Agreement », 17 décembre 1997, envoyée à John McKennirey, directeur exécutif. Commission de coopération dans le domaine du travail (traduction libre)

des plaintes aux EUA. Selon eux, la couverture médiatique qu'elles génèrent ferait une publicité indue aux entreprises visées par les plaintes alléguant le non-respect de lois du travail.

De leur côté, les principales organisations syndicales n'ont jamais soutenu l'ANACT. Pour elles, cet accord était essentiellement une façon de maquiller l'ALENA qu'elles considéraient comme nuisible aux intérêts des salariés sur le plan des salaires et de l'emploi. Il est vrai que, par la suite, plusieurs organisations syndicales ont utilisé l'ANACT pour déposer des plaintes. En outre, des représentants syndicaux ont régulièrement assisté aux colloques et aux séminaires organisés dans le cadre de l'ANACT. Mais leur position politique initiale par rapport à l'ANACT est demeurée inchangée.

La majorité des universitaires intéressés par les aspects sociaux des ententes de libre-échange n'a jamais accordé beaucoup d'importance à l'ANACT, estimant que cet accord n'était pas assez agressif en matière de sanctions économiques. Ces derniers auraient également souhaité que l'Amérique du Nord [356] établisse des institutions dotées de certains pouvoirs supranationaux, à l'instar du modèle européen. Des universitaires ont cependant régulièrement participé aux colloques et aux séminaires trinationaux organisés dans le cadre de l'ANACT.

Ajoutons qu'au Canada, seuls quatre gouvernements provinciaux ont reconnu l'ANACT et ont signé avec le gouvernement fédéral un accord pour sa mise en application. Ce sont l'Alberta (mai 1995), le Manitoba (janvier 1997), le Québec (février 1997) et l'Île-du-Prince-Édouard (octobre 1998). Enfin, dans les trois pays, les conseils consultatifs comprenant des représentants patronaux, syndicaux et d'autres milieux, mis sur pied par les ministères du Travail, n'ont eu que des réunions sporadiques.

Les ministres du Travail se sont donc trouvés sans clientèles sociales et sans pressions politiques pour les inciter à donner plus de ressources à la mise en application de l'ANACT auquel personne n'accordait d'importance. Dans ce contexte, la gestion de cet accord n'est pas restée longtemps sur la liste des priorités des ministères concernés.

À la fin de 1999, les réunions trimestrielles des sous-ministres des trois pays avec la direction du Secrétariat se sont espacées. La dernière réunion annuelle du Conseil des ministres du Travail s'est tenue en

1999. Depuis 2001, il y a eu peu d'activités de coopération et les publications nouvelles du Secrétariat ont quasiment cessé.

Cet isolement n'a pas permis à l'ANACT de mettre sur pied des programmes d'activités qui requièrent une concertation durable avec des représentants du milieu du travail. Tel est le cas, par exemple, d'un thème important pour une entente comme l'ANACT : les programmes et les mesures privées et publiques, adoptés par des entreprises ou par des coalitions, [357] pour favoriser le respect des normes du travail autrement que par l'intervention en entreprise des inspecteurs du travail.

À moyen terme, les pays signataires de l'ANACT devront faire un choix : mettre à jour cet accord, tant pour les ressources que pour tenir compte des accords bilatéraux plus récents ou le dissoudre dans un ensemble plus large tel que la Conférence interaméricaine des ministres du Travail (CIAMT).

## Les développements internationaux survenus depuis la signature de l'ANACT

Depuis l'avènement de l'ANACT, les pays signataires ont suivi une évolution différente en matière d'ententes bilatérales sur le travail. En même temps, TOIT et la CIAMT ont commencé à s'occuper de la question du travail dans le contexte de la libéralisation des échanges.

### *Les voies différentes suivies par les pays signataires de l'ANACT*

Seul le Canada a utilisé l'ANACT pour établir de nouvelles ententes parallèles sur le travail. Les États-Unis s'en sont inspirés sans pour autant signer d'accords parallèles à des traités de libre-échange, tandis que le Mexique ne l'a pas utilisé comme référence.

Le Canada s'est inspiré de l'ANACT pour établir des ententes sur le travail à l'occasion des traités de libre-échange signés avec le Chili (1997) puis avec le Costa Rica (2001). Il prévoit aussi s'en servir

comme modèle de référence pour l'accord sur le travail qui accompagnera l'entente de libre-échange devant être signée prochainement avec le Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua.

Mentionnons que, pour des raisons budgétaires, les deux derniers accords sur le travail ne créent pas [358] de Secrétariat. Celui signé avec le Costa Rica comporte des améliorations sur le plan du traitement des différends. Il définit en effet les délais maximums pour compléter chaque étape du traitement d'une plainte. De plus, les rapports d'enquête des comités d'experts doivent obligatoirement être rendus publics. Enfin, il n'existe pas de sanctions économiques mais les gouvernements disposent d'une certaine latitude pour choisir un moyen de coercition approprié. *A priori*, rien ne permet d'écarter des mesures aussi variées que des pressions sur les entreprises directement ou indirectement concernées, une campagne d'information du public, la suspension de l'aide de l'ACDI, etc.

Les EUA ont signé deux accords de libre-échange qui traitent aussi du travail, l'un avec la Jordanie (2000) et l'autre avec Singapour (2003). La question du travail a été intégrée dans le texte même de ces accords de libre-échange. Toutefois, les engagements des États en matière de travail, l'orientation vers les activités de coopération et les procédures de règlement des différends s'inspirent beaucoup du texte de l'ANACT. Ainsi, les signataires s'engagent à promouvoir le respect de leurs lois nationales et la *Déclaration de principes et droits fondamentaux au travail* adoptée par l'OIT en 1998. Ils s'engagent aussi « à ne pas favoriser le commerce ou les investissements par l'affaiblissement des lois nationales sur le travail ». Le texte précise que « des garanties procédurales doivent assurer aux travailleurs et aux employeurs un accès juste, équitable et transparent aux institutions judiciaires chargées de l'application des lois du travail » (chapitre 6 de l'Accord de libre-échange avec la Jordanie et article 17 de celui avec Singapour).

L'accord avec Singapour prévoit que les plaintes peuvent porter sur le non-respect des lois nationales, [359] mais pas sur celui des huit conventions couvertes par la Déclaration de l'OIT. Les plaintes sont traitées par un sous-comité sur le travail relevant du comité conjoint établi pour superviser la mise en œuvre de l'ensemble de l'accord de libre-échange. Leur traitement se fait par les mécanismes prévus pour traiter les différends d'ordre commercial. Pour les questions du travail,

l'amende maximale imposable est de 15 millions de dollars américains par an (ajustable selon l'inflation, article 20). Si elle n'est pas payée, un droit de douane peut être imposé pour récupérer un montant équivalent.

Enfin, le Mexique a signé sept autres accords de libre-échange depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA. Aucun d'eux ne comprend d'accord complémentaire sur les questions du travail. Ce pays a plusieurs fois exprimé sa préférence pour un système homogène et unifié de coopération interaméricaine en matière de travail, qui s'appuierait sur les ministères de chaque pays et bénéficierait du soutien financier d'organisations multinationales et interaméricaines publiques.

Sur le plan interne, l'évolution du droit du travail n'a pas été la même dans les pays de l'ANACT. Au Mexique, le droit du travail n'a pas changé, alors qu'il a enregistré des changements à la baisse dans plusieurs pays d'Amérique latine, en particulier pour les caractéristiques du contrat de travail et de la période de probation. Aux EUA, les choses n'ont pas progressé, tandis qu'au Canada, le Québec et l'Ontario ont connu des changements allant dans des directions opposées.

En résumé, l'expérience des trois pays depuis 1994 montre que la signature d'une entente économique de libre-échange constitue un moment privilégié pour que les pays concernés marquent la volonté de resserrer leurs liens dans le domaine du travail.

[360]

Une fois ce moment passé, le domaine du travail redevient essentiellement une question d'ordre intérieur. Chaque pays ignore ses partenaires pour signer de nouvelles ententes bilatérales, tandis que l'évolution du droit du travail résulte seulement de l'évolution des rapports politiques et sociaux nationaux.

## Les développements en matière de travail survenus hors de la zone de l'ALENA

En 1996, la Déclaration de clôture de la première Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) précisait « l'engagement (des participants) d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues ». Le texte précisait que « l'OIT est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir » (paragraphe 4 de la Déclaration ministérielle de Singapour).

L'OIT donna suite à cet appel de l'OMC en adoptant, en 1998, la Déclaration *de principes et droits fondamentaux au travail* : tous ses membres se sont engagés à respecter quatre principes (liberté d'association, élimination de toute forme de travail forcé, du travail des enfants et de la discrimination en matière d'emploi) et ce, même s'ils n'avaient pas signé les huit conventions qui sont visées. Depuis, TOIT a accentué sa présence dans ce domaine avec les activités du Groupe de travail sur la dimension sociale de la mondialisation et la mise sur pied, en 2001, d'une Commission mondiale spécialisée sur cette question.

L'évolution récente du couple OMC-OIT a servi de catalyseur aux changements survenus dans les positions gouvernementales à l'échelle des Amériques. Ainsi, le plan d'action du deuxième Sommet des chefs d'État et de gouvernement (1998) a souligné l'importance [361] de moderniser les services offerts par l'État dans le domaine du travail, de promouvoir les normes du travail, en particulier, celles qui réfèrent à la Déclaration de l'OIT, et de protéger les travailleurs migrants. Le plan d'action du troisième Sommet des Amériques (2001) aborda longuement le thème du travail. Dans sa section 11, on y « réaffirme l'importance fondamentale de la Conférence interaméricaine des ministres du Travail » (CIAMT) à qui les chefs d'État demandent de poursuivre ses travaux sur « la dimension sociale de la mondialisation et sur la modernisation des ministères du Travail ».

Les Sommets de Santiago et de Québec ont ainsi cautionné l'évolution récente de la CIAMT. En 1998, le Plan d'action adopté par la XI<sup>e</sup> Conférence s'est fixé un mandat d'étude et de réflexion sur le

thème de la dimension du travail dans le contexte de la globalisation (programmes de soutien à l'emploi, amélioration des relations collectives du travail, etc.). Un second mandat porte sur la modernisation de la gestion du travail, en particulier, dans le domaine du fonctionnement de la justice et de l'inspection des normes du travail. En 2001, le plan d'action de la XII<sup>e</sup> CIAMT confirma cette orientation en poursuivant les travaux dans le cadre de deux groupes de travail. L'un porte sur les liens entre le domaine du travail et le processus de création d'une ZLEA et l'autre sur les politiques actives du marché du travail et sur la gestion de l'application des lois du travail.

## Maintenir l'ANACT ou renforcer la CIAMT ?

Peut-on prédire que la CIAMT finira par intégrer les diverses ententes régionales sur le travail dont l'ANACT ? Il n'existe pas de position officielle sur cette question. Mais on peut se demander comment vont faire les petites équipes des ministères du Travail [362] concernés pour gérer ces accords avec des ressources si limitées.

Il est vrai que la CIAMT a encore du chemin à faire pour sortir de son isolement par rapport aux principaux acteurs sociaux et aux débats publics. Certes, cet isolement est partiellement dû au fait que les acteurs sociaux concentrent leurs efforts dans d'autres directions. Les représentants des entreprises ne s'intéressent qu'aux aspects économiques de la libéralisation des échanges, comme l'atteste le Forum des Affaires des Amériques. Du côté syndical et des organisations populaires, les efforts se concentrent sur l'opposition au projet de ZLEA et sur l'élaboration d'un projet social continental qui déborde de beaucoup le domaine du travail, comme le montrent les documents de l'Alliance sociale continentale.

Pour établir des rapports constructifs avec la société civile, la CIAMT devra résoudre des questions qui sont également celles auxquelles devra répondre l'ANACT pour sortir de son hibernation.

Les ministres du Travail devraient présenter à leur parlement respectif un rapport spécifique sur cette question. Cette présentation

annuelle et les débats parlementaires qui en résulteraient sensibiliseraient les députés sur cette question et donneraient au public l'occasion de faire connaître leurs préoccupations à leurs représentants politiques. Cette orientation devrait être consolidée au niveau continental par une démarche semblable faite devant la Confédération parlementaire des Amériques (COPA), établie en 1997, ou le Forum Interparlementaire des Amériques (FIPA), créé en 2001.

Par ailleurs, avant d'intégrer des ententes bilatérales, la CIAMT devra mettre sur pied des mécanismes indispensables pour rejoindre la société civile : ceux qui permettent de recevoir des plaintes du public, de [363] les traiter rapidement, de régler les différends et d'inciter les parties à respecter leurs engagements et leurs obligations.

Sur le plan pratique, la CIAMT comme l'ANACT, devront rejoindre des milieux plus larges que le cercle des initiés habituels, provenant d'organisations privées et publiques, qui participent régulièrement aux conférences. Les activités de coopération devraient en effet rejoindre des intervenants œuvrant directement sur le terrain, à titre de délégués syndicaux, de conseillers en relations industrielles ou en ressources humaines, d'inspecteurs des normes du travail, de spécialistes ou de délégués en santé et en sécurité du travail, etc.

Les activités de coopération devraient aussi chercher à avoir des effets structurants et durables, comme les programmes de formation technique d'inspecteurs en santé et sécurité du travail, les stages et les échanges de conciliateurs-médiateurs, la réalisation de projets pilotes conjoints en administration du travail, etc. L'information accessible sur les sites Internet devrait être améliorée, tant par la publication des comptes rendus détaillés des activités que par la diffusion d'outils de soutien à la pratique des intervenants. Par ailleurs, les activités et les programmes réalisés devraient faire l'objet d'évaluations régulières, en concertation avec toutes les parties concernées.

Pour réaliser cela, la CIAMT, comme l'ANACT, devront définir leurs plans de travail en complémentarité avec ceux de l'OIT. Cette organisation bénéficie d'une expertise éprouvée pour l'amélioration de l'administration des lois et des programmes du travail, les études comparatives des marchés du travail, l'amélioration des conditions de travail et le développement du dialogue social tripartite.

La commande est importante, les ressources publiques sont modestes et les volontés politiques ne [364] sont pas encore acquises. Il est donc exclu qu'une démarche de ce genre puisse être menée sur deux ou trois fronts. Le *momentum* créé par l'ALENA étant passé, il serait préférable de miser sur celui que pourrait générer la création des Amériques, à la condition, bien entendu, que les gouvernements sachent qu'ils doivent répondre à un consensus et à une demande sociale réelle pour cette voie, à défaut de quoi, on risque de voir vivoter de multiples accords, sur le dos du travail des grands comme des petits.

[365]

## DOSSIERS

# 14

---

### “L'ALENA et l'environnement : succès et limites d'un modèle novateur.”

*Karel MAYRAND et Marc PAQUIN*

[Retour à la table des matières](#)

Dix ans après l'entrée en vigueur de l'ALENA et de son accord parallèle sur la coopération environnementale, il apparaît opportun de faire un bilan critique du régime environnemental de l'ALENA que certains, à l'époque de sa signature, présentaient comme l'accord le plus « vert » de l'histoire, et d'identifier les moyens qui permettraient de le renforcer dans l'optique d'un approfondissement probable de l'intégration économique nord-américaine.

Ce chapitre est divisé en deux parties. La première effectue un retour sur les préoccupations environnementales et le contexte politique qui ont entouré la négociation de l'ALENA, et se termine sur une analyse sommaire du régime de l'ALENA en matière d'environnement et des travaux de la Commission nord-américaine de coopération environnementale (CCE). La seconde partie analyse les impacts environnementaux associés à l'ALENA depuis son entrée en vigueur.

## Le régime environnemental de l'ALENA

### *Le contexte politique : les maquiladoras, les ONG et l'effet Clinton*

La négociation d'un accord de libre-échange d'une portée inédite entre deux pays développés et un pays [366] en développement souleva une série d'enjeux environnementaux et commerciaux qui mobilisèrent la communauté environnementale des États-Unis d'Amérique (EUA) et, dans une moindre mesure, celles du Canada et du Mexique en 1991-1992. Les préoccupations des groupes environnementaux étaient de quatre ordres : le risque de nivellement par le bas des normes environnementales et de création de « refuges de pollueurs », le démantèlement possible de réglementations environnementales constituant des barrières au commerce, l'augmentation probable de la pollution résultant d'un commerce et d'une activité industrielle accrue, et la non-application systématique des réglementations environnementales par le Mexique.

Tout d'abord, compte tenu de l'avantage comparatif résultant supposément de la faiblesse du régime environnemental mexicain, on craignait que les trois pays ne se mettent à abaisser leurs normes et réglementations environnementales dans le but d'attirer des investissements étrangers ou de retenir leurs industries, ce qui aurait pu dégénérer en un nivellement par le bas des réglementations environnementales en Amérique du Nord. On craignait également que ce processus ne mène à la création de « refuges de pollueurs », c'est-à-dire de zones industrielles bénéficiant d'une absence presque complète de normes et d'infrastructures environnementales.

Les *maquiladoras*, ces zones franches pour les industries d'exportation détenues par des capitaux étrangers et localisées en grande majorité dans la zone frontalière entre le Mexique et les EUA, florissaient à l'époque, bénéficiant d'un statut fiscal particulier et d'une quasi-absence de normes environnementales et sociales de base. Dans un tel contexte, il semblait évident que cette situation risquait de se [367] généraliser avec la signature de l'ALENA et de se concrétiser par

des délocalisations industrielles, des pertes d'emploi et un abaissement général des normes environnementales sur le continent.

En second lieu, plusieurs anticipaient que des recours seraient intentés en vertu de dispositions de l'ALENA à l'encontre de la mise en œuvre de lois ou réglementations environnementales qui seraient considérées comme des entraves au libre commerce des biens et des services. Ces préoccupations portaient sur les lois et réglementations nationales, de même que sur des conventions environnementales internationales comprenant des dispositions restrictives de nature commerciale.

En troisième lieu, les groupes environnementaux anticipaient une augmentation de la pollution qui résulterait notamment de la croissance économique induite par l'ALENA, de l'augmentation du transport routier et du transfert des industries les plus polluantes vers le Mexique où des procédés de production plus polluants étaient utilisés. Finalement, malgré les efforts récents du Mexique pour rehausser ses lois et normes environnementales, on craignait que leur application soit systématiquement négligée au sud du Rio Grande, ce qui reviendrait à faire *de facto* du Mexique un « havre de pollution ».

Ces enjeux environnementaux donnèrent lieu à une mobilisation sans précédent des ONG des trois pays qui voulaient obtenir l'inclusion de dispositions environnementales dans l'ALENA, ainsi que la signature d'un accord parallèle qui rehausserait le niveau de protection des régimes environnementaux nord-américains. Cette coalition mobilisa l'opinion publique américaine et entama un intense exercice de lobby auprès du Congrès américain qui devait ratifier l'ALENA récemment signé. Mais c'est finalement [368] l'élection de Bill Clinton à l'automne 1992 qui permit la signature d'accords parallèles sur le travail et l'environnement. En effet, Clinton conditionna la ratification de l'ALENA par les États-Unis à la conclusion de tels accords, ce qui força le Canada, ainsi qu'un Mexique particulièrement hostile à cette initiative, à signer deux accords parallèles en septembre 1993. Ces deux accords vinrent compléter les dispositions déjà incluses dans l'ALENA en matière de travail et d'environnement.

***L'ALÉNA et l'environnement :  
l'accord commercial le plus vert de l'Histoire ?***

Une série de dispositions de nature environnementale étaient incluses dans le texte final de l'ALÉNA lors de sa signature en décembre 1992. En premier lieu, le préambule de l'accord mentionne que celui-ci doit être mis en œuvre « d'une manière compatible avec la protection et la conservation de l'environnement ». Le préambule de l'ALÉNA contient aussi des engagements à l'égard du développement durable et de « l'élaboration et [de] l'application de lois et règlements en matière d'environnement ».

L'article 104.1 de l'ALÉNA affirme la primauté d'une série d'accords environnementaux internationaux. Trois de ces accords sont mentionnés comme ayant préséance sur les dispositions commerciales de l'ALÉNA, soit la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES), le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, ainsi que la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination. Cette disposition protège les mesures restrictives de nature commerciale pouvant être adoptées en vertu de ces accords.

[369]

Les chapitres 7 et 9 de l'ALÉNA, portant respectivement sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, et sur les obstacles techniques au commerce, permettent l'adoption et le maintien de normes environnementales, dans la mesure où celles-ci ne constituent pas une « entrave déguisée au commerce ». L'article 904 de l'ALÉNA énonce le droit pour les parties d'établir les niveaux de protection environnementale qu'elles jugent appropriés pour l'atteinte de ses objectifs législatifs en matière de sécurité ou de protection de la santé humaine, animale ou végétale, de protection de l'environnement ou des consommateurs.

L'article 1114 de l'ALÉNA aborde la question des « havres pour pollueurs » en rejetant l'abaissement des normes environnementales comme stratégie visant à attirer les investissements. Cependant, aucune possibilité de sanction ou de recours autres que des consultations n'est

prévue advenant qu'une dispute naisse de cette disposition. Finalement, les procédures de résolution des disputes définies aux articles 723.6 et 914.4 renversent le fardeau de la preuve en faveur du maintien des législations et réglementations environnementales advenant un recours alléguant qu'elles constituent des restrictions déguisées au commerce.

D'une manière générale, bien qu'il restreigne la liberté des Parties d'adopter des normes environnementales ayant un impact commercial, le régime de l'ALENA introduit tout de même une reconnaissance explicite du droit d'adopter des normes environnementales, reconnaissance qui n'existait pas dans l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis ou dans l'Accord général sur les tarifs et le commerce international. De plus, en renversant le fardeau de la preuve en faveur du maintien des législations environnementales, l'ALENA se distance du GATT et établit [370] un nouvel équilibre plus favorable à la protection de l'environnement.

### ***Les dispositions de l'accord parallèle sur l'environnement***

L'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) est l'un des deux accords parallèles conclus dans la foulée de la signature de l'ALENA. Cet accord vient compléter le régime environnemental de l'ALENA par l'ajout de plusieurs dispositions, principalement en matière d'application effective des législations environnementales dans les trois pays. L'ANACDE contient également une série de dispositions favorisant la coopération trinationale et crée la CCE sur laquelle nous reviendrons plus loin.

L'ANACDE renferme plusieurs objectifs généraux parmi lesquels on retrouve : l'amélioration de la coopération trinationale en matière de protection et de conservation de l'environnement, le développement durable, l'équité intergénérationnelle, la prévention de la pollution, le développement et la mise en place de mesures environnementales efficaces au plan économique, l'application effective des législations environnementales et la prévention de nouvelles barrières

commerciales. De plus, l'accord fait de la transparence et de la participation publique deux de ses axes fondamentaux.

L'article 5 de l'ANACDE renferme des engagements spécifiques visant à assurer l'application effective des lois et réglementations environnementales dans les trois pays de l'ALENA. Ces dispositions visent à éviter la création de refuges de pollution par la non-application systématique des législations environnementales. L'importance de cet article est soulignée par le fait qu'il est le seul assujéti à une procédure de [371] règlement des différends. Cette procédure élaborée aux articles 22 à 36 de l'accord prévoit une série de procédures, incluant la constitution d'un panel d'experts et la production de rapports et de recommandations, ainsi que la possibilité d'amendes ou de sanctions commerciales. Cette procédure n'a toutefois jamais été utilisée par aucun des pays en raison possiblement de l'impact politique que pourrait avoir un tel recours sur les relations nord-américaines.

En plus des obligations spécifiques reliées à l'application effective des législations environnementales, l'ANACDE renferme également des engagements généraux en matière d'éducation environnementale, d'évaluation environnementale et d'usage d'instruments économiques en matière de réglementation environnementale. Les trois pays s'engagent également à améliorer leurs capacités institutionnelles en matière environnementale. Les Parties à l'ANACDE s'engagent en outre à maintenir des niveaux élevés de protection environnementale (article 3) et à rendre publiques leurs lois, réglementations, procédures et décisions administratives (article 4). Finalement, les trois pays s'engagent à améliorer l'accès pour le public aux recours judiciaires et à développer des garanties procédurales assurant que ces recours soient justes, ouverts et équitables.

### ***La Commission nord-américaine de coopération environnementale***

La CCE constitue sans aucun doute la pièce maîtresse du régime environnemental de l'ALÉNA<sup>331</sup>. En [372] institutionnalisant la coopération environnementale par la création de la CCE, PANACDE donne à l'Amérique du Nord un nouvel instrument permettant de renforcer la protection de l'environnement sur le continent dans un contexte de libéralisation des échanges commerciaux. De plus, la création de la CCE a joué un rôle important dans la création d'une véritable communauté environnementale nord-américaine et dans le développement d'une relation constructive entre les ONG environnementales et les gouvernements nord-américains en ce qui concerne l'ALÉNA.

La CCE est dirigée par un Conseil composé de la plus haute autorité politique de l'environnement du Canada, des EUA et du Mexique. Le Conseil supervise le travail d'un Secrétariat responsable de la mise en œuvre d'un vaste programme de coopération environnementale à l'échelle nord-américaine. Le Secrétariat de la CCE, situé à Montréal et disposant d'un budget annuel de neuf millions de dollars américains depuis sa création, constitue le cœur de l'institution. Ses fonctions principales sont de soutenir la coopération environnementale en Amérique du Nord et de produire des rapports sur divers enjeux environnementaux d'intérêt trinational. Ses activités sont organisées en quatre programmes de travail : environnement, économie et commerce, conservation de la biodiversité, polluants et santé, et enfin droit et politiques de l'environnement.

La structure de la CCE est complétée par un comité consultatif public mixte (CCPM) composé de cinq ressortissants de chacun des

<sup>331</sup> Pierre-Marc JOHNSON, *Five Windows for The Future of NAFTA's Environmental Commission*, in Ian MacDonald (dir.), *Free Trade — Risk and Rewards*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 2000 ; Pierre-Marc JOHNSON et André BEAULIEU, *The Environment and NAFTA : Understanding and Implementing the New Continental Law*, Washington DC. Island Press, 1996 ; David L. MARKELL et John KNOX (dir.), *Greening NAFTA : The North American Commission for Environmental Cooperation*, Stanford, Stanford University Press, 2003.

pays membres. Le CCPM [373] est un organe consultatif ayant pour fonction de donner des avis au Conseil et au Secrétariat sur toute question reliée aux objectifs de l'ANACDE ou touchant le programme de travail de la CCE. Le CCPM joue un rôle de premier plan en tant que véhicule permettant de recueillir les commentaires du public et de les acheminer au Conseil ou au Secrétariat. Il organise annuellement plusieurs séances de consultation publique afin d'alimenter ses travaux.

Depuis sa création, la CCE a joué un rôle important dans le développement de la coopération environnementale à l'échelle nord-américaine. Ses principales forces résident dans la production de publications, de recherches et de connaissances, le développement des capacités en matière environnementale (particulièrement au Mexique), le dialogue constant avec le public, le soutien à l'application effective des législations environnementales et le renforcement de la coopération environnementale sur des sujets précis.

Au fil des ans, la CCE a publié de nombreux rapports qui ont eu un impact au sein des communautés spécialisées ou du grand public. Mentionnons à titre d'exemple un rapport sur l'état de l'environnement nord-américain, un rapport annuel sur les émissions atmosphériques polluantes, une base de données de la législation environnementale nord-américaine et un cadre d'analyse des impacts du commerce international sur l'environnement<sup>332</sup>. De plus, l'article 13 de [374] l'ANACDE donne au Secrétariat de la CCE le pouvoir de produire de sa propre initiative des rapports sur tout sujet relié à l'accord. En vertu de cette disposition, la CCE a produit quatre rapports, incluant un sur la production d'électricité et l'environnement, et a récemment entamé une vaste étude sur les effets du maïs transgénique au Mexique.

<sup>332</sup> CCE, *Libre-échange et environnement : un tableau plus précis de la situation*, Montréal, CCE, 2002, [En ligne] [http://www.cec.org/files/pdf/ECONOMY/Libre-échange\\_environnement.pdf](http://www.cec.org/files/pdf/ECONOMY/Libre-échange_environnement.pdf) ; *Les effets environnementaux du libre-échange : Documents de recherche présentés à l'occasion du Symposium nord-américain sur les liens entre l'environnement et le commerce (octobre 2000)*, Montréal, CCE, 2002, [En ligne] <http://www.cec.org/files/pdf/ECONOMY/Symposium-fr.pdf> ; CCE, *La mosaïque nord-américaine : un rapport sur l'état de l'environnement*, Montréal, CCE, 2002, [En ligne] [http://www.cec.org/files/pdf/PUBLICATIONS/soe\\_fr.pdf](http://www.cec.org/files/pdf/PUBLICATIONS/soe_fr.pdf)

Par ailleurs, la CCE a joué un rôle important dans l'élimination de certains produits chimiques néfastes pour la santé et l'environnement, incluant le chlordane et le DDT qui étaient encore utilisés au Mexique lors de l'entrée en vigueur de l'ALÉNA. Ce programme a d'ailleurs inspiré un programme similaire qui sera mis en œuvre dans les Amériques.

### *La transparence et la participation du public*

Deux des principaux axes d'action de la CCE comme de l'ANACDE sont la transparence et la participation du public. L'application systématique de ces principes a permis à l'institution de jouir au sein de la société civile d'une crédibilité et d'une légitimité qui contrastent avec la méfiance généralement entretenue envers les organes commerciaux de l'ALÉNA. Ainsi, la CCE a développé la capacité de recueillir et d'intégrer les vues du public dans ses travaux et de refléter les préoccupations du public dans son programme de travail. La CCE a mis en place des mécanismes de participation et de communication qui sont intégrés à l'ensemble de ses travaux. L'organisation tient annuellement près d'une quarantaine de rencontres de consultation sur des sujets divers à travers le continent. Plus de 1 200 personnes participent chaque année à ces rencontres. Le site internet de la CCE reçoit plus de 60 000 visiteurs uniques chaque mois et plus de 2000 personnes sont abonnées à la liste de distribution Internet de l'organisation.

[375]

Dans ses relations avec le public, la CCE est en charge de la gestion d'une des dispositions les plus connues et controversées de l'ANACDE : les articles 14 et 15 qui prévoient que des citoyens peuvent présenter des plaintes contre un pays pour défaut d'application de ses lois environnementales. Sous réserve de l'approbation du Conseil, le Secrétariat de la CCE peut enquêter et publier un dossier factuel résumant les faits en cause. Au terme du processus, le dossier peut être rendu public, mais aucune sanction ou pénalité n'est prévue contre le pays mis en cause.

Ce mécanisme de plaintes très innovateur a suscité la controverse depuis la création de la CCE. Plusieurs groupes environnementaux considèrent que cette procédure constitue la pierre angulaire, la raison d'être de la CCE, ainsi qu'un fondement important de sa légitimité, alors que d'autres groupes considèrent que l'absence de sanctions formelles aux termes du processus et le contrôle exercé par le Conseil sur l'ensemble du processus le rendent pratiquement insignifiant. Les gouvernements ont jusqu'ici cherché à baliser et à restreindre la portée de cette procédure qu'ils trouvent parfois embarrassante, rencontrant une vive opposition de la part de groupes environnementaux qui souhaitent préserver l'intégrité du processus.

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que les articles 14 et 15 de l'ANACDE aient été au cœur de plusieurs crises vécues par cette jeune institution. En date de septembre 2003, 50 communications avaient été reçues par la CCE : 23 contre le Mexique, 18 contre le Canada et seulement 9 contre les États-Unis. Huit dossiers factuels ont été publiés à ce jour.

[376]

## Le bilan environnemental de l'ALENA

La libéralisation des échanges commerciaux en Amérique du Nord et les politiques qui l'ont accompagnée ont engendré des impacts environnementaux de toutes sortes au cours de la dernière décennie. Les études réalisées à ce jour ont permis de démontrer qu'il est difficile d'établir un bilan global, positif ou négatif, des impacts environnementaux de l'ALENA <sup>333</sup>. En effet, il apparaît plutôt que les impacts de l'ALENA s'observent dans des industries ou des régions spécifiques, et que l'impact global de l'ALENA sur l'environnement

<sup>333</sup> Pierre-Marc JOHNSON, « Le libre-échange et l'environnement », *ISUMA — Revue canadienne de recherche sur les politiques*, vol. 1, n° 1, printemps 2000, [en ligne] [http://www.isuma.net/vomoi/johnson/johnson\\_f.pdf](http://www.isuma.net/vomoi/johnson/johnson_f.pdf)  
Pierre-Marc JOHNSON, « Five Windows for The Future of NAFTA's Environmental Commission », *op. cit.*

est pratiquement impossible à isoler d'autres facteurs socio-économiques et politiques.

Dans la plupart des secteurs économiques, les liens entre le commerce nord-américain et l'environnement sont ténus ou indirects, ce qui rend leur compréhension complexe et difficile, alors que dans certaines industries ces liens sont plus directs et faciles à documenter. Par exemple, suite à l'entrée en vigueur de l'ALENA, l'augmentation du trafic routier dans certains corridors de transport aux frontières Canada- États-Unis et États-Unis-Mexique a engendré une augmentation significative de la pollution de l'air dans ces régions. Dans l'ensemble, les études réalisées à ce jour ont permis d'identifier certains des impacts de l'ALENA et de confirmer ou d'infirmer certaines des hypothèses avancées lors du débat entourant la négociation de l'ALENA.

[377]

### *La pollution industrielle*

Une des craintes exprimées par les groupes environnementaux il y a 10 ans était que la croissance économique résultant de l'ALENA engendrerait une augmentation significative de la pollution industrielle. Les études réalisées sur le sujet démontrent que la pollution de l'air a crû à un rythme moins élevé que l'économie en Amérique du Nord. Ce phénomène, qui était observé avant même l'entrée en vigueur de l'ALENA, résulte essentiellement d'une modernisation des techniques de production qui deviennent plus efficaces au plan énergétique. Certaines analyses soulignent que la libéralisation des échanges commerciaux et des investissements peut accélérer ce processus de modernisation.

On observe des différences significatives entre les industries et entre les pays en ce qui concerne la croissance des émissions polluantes. Par exemple, une étude récente démontre que l'efficacité énergétique des industries cimentières mexicaines et canadiennes s'est améliorée depuis 10 ans, alors qu'elle s'est détériorée aux États-Unis en raison d'un recours croissant à des sources énergétiques plus polluantes, comme le charbon. Une autre étude a démontré que la pollution de l'air

et de l'eau émanant des industries pétrolières, métallurgiques et des équipements de transport avait augmenté à un rythme plus rapide que l'économie depuis 10 ans, et ce dans les trois pays. Il apparaît à la lumière de ces analyses que l'ALÉNA peut avoir provoqué des effets différents selon les secteurs et les régions.

### *Les impacts environnementaux du commerce agricole*

On s'attendait, lors de la signature de l'ALÉNA, à ce que celui-ci mène à une concentration de la production — notamment en agriculture — dans les régions [378] bénéficiant d'avantages comparatifs et intensifie les impacts environnementaux dans ces régions, parfois au-delà de la capacité du milieu récepteur. Une telle consolidation s'est produite dans le secteur agricole. Les impacts de ce processus ont été particulièrement importants au Mexique.

Par exemple, une étude récente a permis d'analyser les impacts du développement dans le nord du Mexique d'une production fruitière et horticole destinée à l'exportation vers le marché américain. Le développement de ce type d'agriculture industrielle a engendré une hausse importante de l'usage de fertilisants, de pesticides et d'herbicides, de même qu'une exploitation croissante de la nappe phréatique. Une autre étude a quant à elle démontré que l'intensification de la production agricole a permis d'augmenter la production de tomates tout en réduisant la superficie cultivée, ce qui a réduit les pressions sur les terres du nord du Mexique. La même étude a démontré que la contraction de la production de maïs au Mexique a mené à une diminution importante de l'épandage d'herbicides et de pesticides dans certaines régions du Mexique. On doit cependant mentionner au passage que cette contraction de la production a des impacts sociaux dramatiques dans un pays où la production de maïs constitue le mode de subsistance de millions d'agriculteurs.

Ces études démontrent à quel point la restructuration de secteurs entiers de l'économie peut engendrer des impacts environnementaux majeurs, autant positifs que négatifs. En raison des liens étroits qui

unissent l'agriculture à l'environnement, ces impacts sont encore plus prononcés dans ce secteur.

[379]

***Les transferts de technologie  
et les nouveaux modes de gestion***

Une autre hypothèse avancée était que la libéralisation des investissements et du commerce induite par l'ALENA stimulerait les transferts de technologies et la diffusion de nouveaux modes de gestion qui ont des impacts positifs sur l'environnement. En fait, bien que cette hypothèse se soit confirmée dans plusieurs cas, elle ne s'est pas matérialisée de manière systématique.

Des transferts de technologie ont effectivement été réalisés, particulièrement vers le Mexique, mais ceux-ci étaient la plupart du temps épisodiques et ne faisaient pas partie d'un mouvement généralisé en ce sens. En fait, la plupart des transferts de technologie ont été réalisés à l'intérieur des maquiladoras, qui sont peu intégrées à l'économie mexicaine, ce qui a limité leur diffusion dans d'autres secteurs ou régions du pays.

D'autre part, certaines études récentes semblent démontrer que l'ALENA a eu un effet positif sur la performance environnementale des firmes mexicaines. Ce phénomène serait dû à la fois aux signaux envoyés par le rehaussement graduel des normes environnementales mexicaines et à ceux des consommateurs du marché nord-américain qui sont de plus en plus sensibles aux caractéristiques environnementales des produits de consommation courante. Ainsi, cette double pression réglementaire et commerciale a poussé certaines entreprises mexicaines à adapter leur mode de gestion afin d'anticiper les nouvelles exigences du marché ou les nouvelles réglementations qui pourraient affecter leur compétitivité.

[380]

*Les havres de pollution  
et les délocalisations industrielles*

D'une manière générale, le scénario voulant que les industries les plus polluantes se relocalisent afin de tirer avantage de réglementations environnementales moins contraignantes ne s'est pas concrétisé. En fait, des études ont démontré que, contrairement aux attentes, le Mexique ne s'est pas spécialisé dans les industries les plus polluantes suite à la signature de l'ALÉNA, et on n'a recensé que quelques cas où les normes environnementales ont joué un rôle dans la relocalisation d'entreprises. En fait, les analyses récentes démontrent que l'enjeu environnemental joue généralement un rôle marginal dans la relocalisation d'entreprises.

Il semble plutôt que les décisions relatives à l'implantation ou au déplacement d'entreprises soient influencées par une série de facteurs incluant la main-d'œuvre locale (quantité, salaires, compétences), la proximité ou l'accès aux marchés, les infrastructures, la stabilité politique, les politiques fiscales et plusieurs autres facteurs influençant les coûts de production. Les normes environnementales peuvent jouer un rôle plus important lorsque les coûts de la conformité environnementale représentent une portion importante des coûts de production, par exemple dans l'industrie minière. Bien que l'on n'ait pas assisté à un mouvement généralisé de délocalisations vers les régions à plus faible réglementation environnementale, une telle dynamique a tout de même été observée dans certaines régions et certains secteurs.

Un exemple surprenant de havre de pollution a été mis au jour à la fin des années 1990 dans le secteur du traitement et de l'élimination des déchets dangereux. En effet, les industries américaines de l'acier et des produits chimiques ont commencé à exporter leurs [381] déchets dangereux vers le Québec et l'Ontario où les normes environnementales, et donc les coûts de traitement et d'élimination, étaient plus bas qu'aux États-Unis. Cela a engendré une augmentation de 400 % des importations de déchets dangereux des États-Unis au

Québec et en Ontario dans la foulée de l'ALÉNA. Cette situation a forcé les gouvernements des deux provinces à rehausser leurs normes dans ces secteurs.

### *Les impacts de l'ALÉNA sur les réglementations environnementales*

L'exemple précédent montre l'importance d'une mise à niveau et d'une adaptation des normes environnementales dans un contexte de libéralisation des échanges. En effet, l'interrelation entre les normes environnementales et les politiques commerciales joue un rôle clé dans l'encadrement des effets environnementaux de la libéralisation des échanges et ce, particulièrement dans les périodes transitoires suivant l'entrée en vigueur d'une entente de libre-échange. On peut distinguer deux aspects à cette dynamique. D'une part, il s'agit de voir si le cadre réglementaire existant peut absorber les pressions supplémentaires générées par la croissance du commerce international ou s'il doit être adapté. D'autre part, il faut également analyser de quelle façon les politiques commerciales affectent l'évolution de ce cadre réglementaire à travers des processus de déréglementation, de réformes réglementaires ou bien en prévenant l'adoption de nouvelles normes environnementales.

Le premier aspect peut être illustré par la question des espèces envahissantes, c'est-à-dire des espèces exotiques introduites par accident dans des écosystèmes, comme la moule zébrée qui affecte les Grands Lacs. L'ALÉNA a ouvert de nouvelles portes d'entrée [382] et des voies de diffusion à l'intérieur du continent pour ces espèces qui sont souvent véhiculées par les activités commerciales. En générant une croissance importante du commerce transfrontalier, l'ALÉNA favorise la diffusion de ces espèces et rend l'Amérique du Nord plus vulnérable à ce niveau, ce qui nécessite une mise à niveau des réglementations sanitaires et phytosanitaires, et une meilleure coopération trinationale. Très peu de cas concrets ont été étudiés dans ce dossier depuis la signature de l'ALÉNA.

### *Le chapitre 11 et la paralysie réglementaire*

Le deuxième aspect de la dynamique commerce-environnement en matière réglementaire, c'est-à-dire des impacts des politiques commerciales sur l'évolution des normes environnementales, est bien illustré par l'exemple du chapitre 11 de l'ALÉNA sur l'investissement. Le chapitre de l'ALÉNA sur l'investissement renferme des dispositions qui visent à protéger les investisseurs de pratiques discriminatoires ou d'expropriation sans compensation équitable. L'ALÉNA a innové en incluant des dispositions qui permettent à des firmes privées d'intenter des recours contre les États signataires dans l'éventualité où ceux-ci ne respecteraient pas les dispositions du chapitre 11 de l'accord. Alors que ces dispositions étaient au départ conçues pour assurer la protection des investisseurs, elles sont maintenant utilisées comme arme offensive par ceux-ci pour obtenir ou maintenir des avantages commerciaux.

Plus de 15 recours de ce type ont été intentés depuis l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, plusieurs de ceux-ci impliquant des réglementations environnementales considérées comme discriminatoires ou équivalentes à une expropriation. Certaines de ces causes ont donné lieu à un règlement hors cour dans lequel les [383] autorités publiques ont accepté de verser des compensations importantes aux entreprises plaignantes. Plusieurs analystes prétendent que cette situation a fait en sorte que les gouvernements hésitent maintenant à introduire de nouvelles réglementations environnementales par crainte que celles-ci ne mènent à des recours en vertu des dispositions du chapitre n.

Cette « paralysie réglementaire », combinée aux processus de déréglementation qui ont résulté de la crise des finances publiques et de la signature de l'ALÉNA, ont affecté de manière significative la perception qu'a le public des accords de commerce internationaux. L'inquiétude a aussi rejoint les trois gouvernements parties à l'ALÉNA qui ont adopté un énoncé restreignant l'interprétation et l'étendue d'application de ces dispositions du chapitre 11.

\* \* \*

On peut conclure à la lecture des pages précédentes que, bien que le régime environnemental de l'ALÉNA soit novateur à bien des égards,

son filet de protection laisse tout de même passer plusieurs problématiques environnementales entre ses mailles, notamment en raison d'une absence de coordination entre les politiques commerciales et environnementales. Le régime environnemental de l'ALÉNA a été construit afin de répondre de manière immédiate aux préoccupations qui avaient cours lors de sa négociation. Cette approche défensive a permis d'éviter certains des effets pervers du commerce sur l'environnement, mais elle n'a pas permis de maximiser les bénéfices environnementaux qui auraient pu découler de l'intégration nord-américaine. À cet égard, les travaux de la CCE et la coopération environnementale entre les trois pays ont eu des impacts beaucoup plus [384] significatifs sur la protection nord-américaine de l'environnement que l'ensemble des dispositions de l'ALÉNA et de l'ANACDE confondues.

Cela reflète la nécessité d'un changement de paradigme dans le développement des politiques commerciales et environnementales. Les succès environnementaux les plus importants réalisés dans le sillage de l'ALÉNA n'ont pas résulté de clauses de sauvegarde environnementale, de sanctions commerciales ou de normes obligatoires, mais plutôt d'une approche coopérative axée sur la transparence et sur l'intégration des enjeux commerciaux et environnementaux en un ensemble cohérent.

L'expérience de la CCE a démontré que la coopération environnementale constitue un instrument très performant permettant de résoudre certaines des problématiques environnementales liées au commerce international. Or, malgré un bilan que l'on peut qualifier de généralement positif, la CCE continue de subir un gel de son budget au même niveau qu'il y a 10 ans, et d'être marginalisée au sein de l'appareil institutionnel de l'ALÉNA. De plus, la rencontre entre la CCE et la Commission de libre-échange de l'ALÉNA prévue à l'article 10 (6) de l'ANACDE n'a encore jamais eu lieu plus de 10 ans après l'entrée en vigueur du traité. Ce refus du dialogue dénote une vision antagoniste et passéiste de la relation entre le commerce international et l'environnement de la part des autorités des trois pays.

L'approche actuelle dans le cadre de l'ALÉNA, tout comme à l'OMC et dans le cadre des négociations de la ZLEA, aborde l'environnement comme une donnée externe à la politique commerciale et se refuse à passer d'une approche strictement défensive visant à

prévenir l'adoption de mesures non tarifaires de nature environnementale, à une approche positive favorisant [385] à la fois la libéralisation commerciale et la protection de l'environnement. Au moment où la perspective d'un approfondissement de l'ALÉNA commence à se dessiner sous diverses formes et où l'on s'achemine vers de nouveaux accords à l'échelle multilatérale et hémisphérique, il est primordial de tirer les leçons de l'expérience des 10 dernières années et de faire de la coopération environnementale un axe prioritaire des processus d'intégration économique à venir.

[386]

[387]

## DOSSIERS

# 15

---

### “Vers un marché nord-américain de l'énergie : les retombées pour le Canada.”

*Philippe Faucher  
et Sarah-Myriam MARTIN-BRÛLÉ*

[Retour à la table des matières](#)

Aussitôt arrivée au pouvoir, l'administration Bush a fait part de ses préoccupations concernant la sécurité de l'approvisionnement en énergie des États-Unis d'Amérique (EUA). En réaction à la dépendance croissante des importations de pétrole et de gaz, le nouveau gouvernement lança un appel à l'élaboration d'une politique énergétique commune aux trois pays d'Amérique du Nord. Lors de la rencontre au Sommet des Amériques en avril 2001, les EUA, le Canada et le Mexique se sont entendus sur la création d'un groupe de travail (North-American Energy Working Group) qui aurait pour mandat d'examiner les questions d'intérêt commun liées à l'augmentation des échanges et à une meilleure collaboration en matière de gestion des ressources énergétiques.

Au cours des 15 dernières années, le marché canadien de l'énergie a fait des progrès significatifs vers la pleine intégration au marché américain. Outre l'augmentation des échanges, d'importants changements dans la structure de propriété de l'industrie ont

accompagné et renforcé cette orientation. Le souhait de l'administration américaine en faveur d'une plus grande intégration était donc surtout dirigé vers le [388] Mexique où, comme on le sait, le monopole public sur l'énergie demeure entier.

En effet, en vertu de l'ALENA, le Mexique avait maintenu son contrôle sur les activités jugées « stratégiques ». Cette exclusivité, liée notamment à la production et à la distribution de pétrole et de gaz naturel lui a permis de limiter l'accès de son marché énergétique aux investisseurs étrangers. L'annexe 602.3 du texte de l'accord confirme le monopole de la société d'État PEMEX sur un large ensemble d'activités <sup>334</sup>. Le monopole public ne laisse à la participation étrangère que les activités de production (microproduction, cogénération, autoapprovisionnement, production indépendante, importation et exportation de l'électricité). L'accès au marché mexicain demeure donc fortement discriminatoire pour ses voisins du Nord <sup>335</sup>. À la suite de son élection en 2000, le président Fox avait indiqué qu'il était favorable à ce que le secteur privé contribue à la modernisation des installations pétrochimiques de PEMEX et, éventuellement, participe à l'exploration et à la production de gaz naturel. Si le pays semble tendre vers une ouverture graduelle de son marché de l'énergie, l'impact de l'intégration hémisphérique sur le Canada pourrait bien lui laisser entrevoir le prix, les avantages et les contraintes qui y sont associés.

Ce chapitre porte sur la transformation du marché canadien de l'énergie à la suite de la déréglementation, consécutive à la mise en œuvre de l'Accord de [389] libre-échange en 1989 et de l'ALENA en 1994. Nous y examinons les pouvoirs résiduels et les responsabilités du gouvernement fédéral canadien par suite de l'ouverture du marché. Nous nous intéressons à l'incidence de la libéralisation des marchés canadien et américain sur le partage des juridictions fédérales et provinciales dans le domaine de l'énergie.

<sup>334</sup> Il s'agit de la prospection et de l'exploitation du pétrole brut et du gaz naturel, du raffinage ou de la transformation du pétrole brut et du gaz naturel, de la production de gaz artificiel, de produits pétrochimiques de base et de leurs charges d'alimentation, des pipelines et du commerce extérieur, du transport, de l'entreposage et de la distribution, jusqu'à la première vente du pétrole brut et du gaz naturel.

<sup>335</sup> Voir le texte de l'ALENA, chapitre 6, [En ligne] [www.dfait-maeci.gc.ca/nafta-alena/agree-fr.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/nafta-alena/agree-fr.asp)

Au cours des 10 dernières années, l'augmentation de la demande américaine en énergie, la participation significative d'entreprises américaines copropriétaires de plusieurs installations canadiennes de production et de distribution, la liaison des réseaux de distribution et les jeux du marché ont contribué à orienter dans un axe Nord-Sud les stratégies de développement des ressources énergétiques. Parce que les provinces semblent plus enclines aujourd'hui à suivre des stratégies de maximisation qui leur sont propres et ce, bien souvent au détriment des échanges interprovinciaux, nous nous sommes demandé si cette situation émergente pouvait une fois de plus miner le toujours fragile pacte fédéral canadien.

## L'énergie canadienne et le marché nord-américain

Les principes qui sous-tendent l'ALENA relativement à la réglementation du marché de l'énergie promeuvent à la fois le renforcement graduel du commerce des produits énergétiques et pétrochimiques de base dans la zone de libre-échange et la reconnaissance par les parties de la viabilité et de la compétitivité internationale de leurs secteurs de l'énergie et de la pétrochimie dans la poursuite de leurs intérêts nationaux respectifs. L'accord vise à faciliter la circulation de produits énergétiques et à ouvrir les marchés nationaux de l'énergie aux investissements étrangers en diminuant les restrictions à l'exportation et à l'importation (article 603), les taxes à l'exportation (article 604) et en harmonisant les [390] mesures de réglementation des marchés de l'énergie et de la sécurité nationale <sup>336</sup>.

L'ALENA est davantage le résultat que la cause de l'intégration croissante des marchés. En Europe, et il s'agit d'une exception, ce sont principalement des considérations politiques et stratégiques qui sont à l'origine du Marché commun transformé en Union européenne. En Amérique du Nord, l'ALENA est venu sanctionner une intégration des marchés déjà très avancée et actualiser le cadre réglementaire nécessaire pour soutenir le développement des échanges. L'évolution

<sup>336</sup> *Ibid.*

du marché régional de l'énergie est une autre illustration de ce phénomène.

En mai 2001, le Groupe de développement de l'énergie (Energy Development Group) exprimait les inquiétudes de l'administration américaine quant à la vulnérabilité des EUA face à une éventuelle pénurie, à des difficultés d'approvisionnement ou à une soudaine hausse des prix. Les données de l'OCDE révélaient qu'en 1999, les EUA importaient 39 % de leur énergie consommée, une hausse de 26 % par rapport à 1990. En 1999, 65 % du pétrole consommé était importé, une hausse de 67 % comparativement à 1990. Ces chiffres viennent confirmer la préoccupation première de l'administration Bush en ce qui a trait à la fiabilité de l'approvisionnement, à la stabilité des prix de l'énergie et, par le fait même, à la nécessité de rapprocher les marchés énergétiques nord-américains.

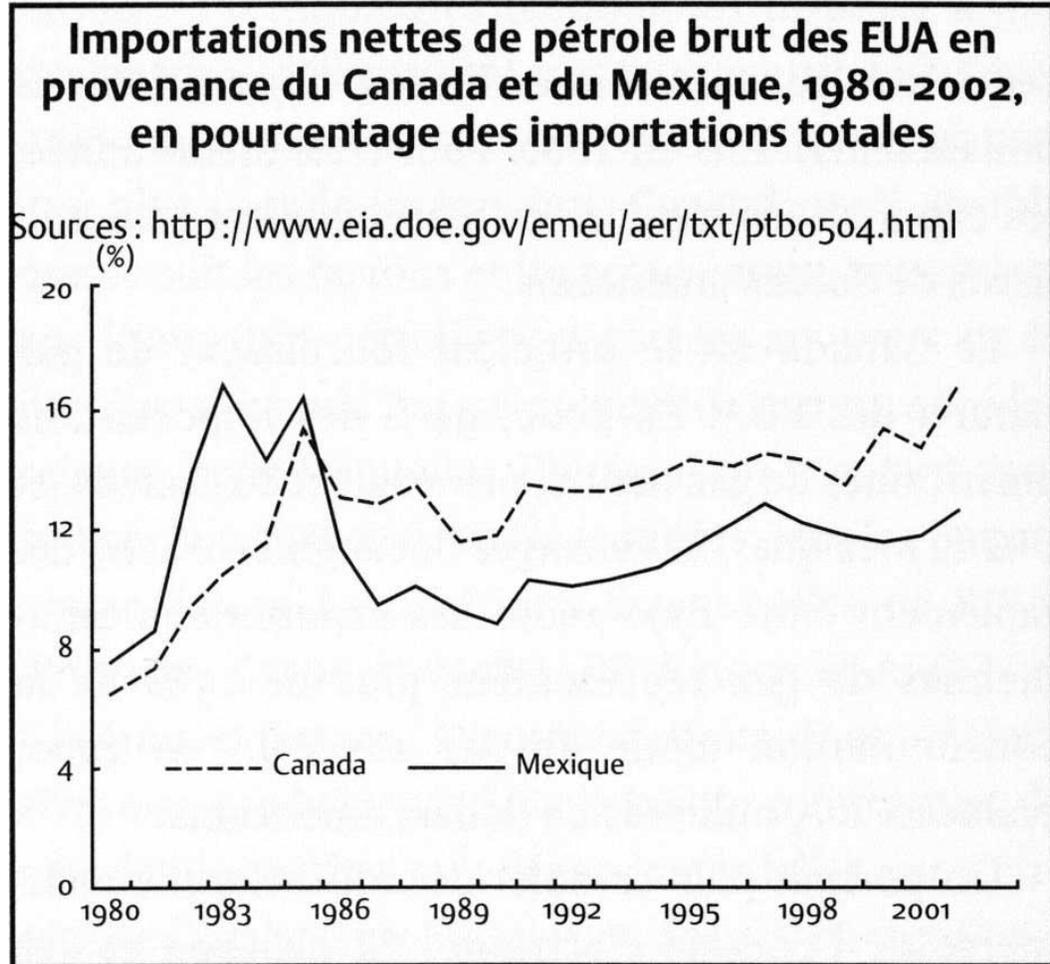
Chefs de file en matière de production et d'exportation de pétrole et des produits dérivés <sup>337</sup>, le Canada et le Mexique ont plus que doublé leurs exportations [391] vers les EUA au cours des 10 dernières années (1990-2000). Les exportations canadiennes passaient de 934 000 b/j en 1990 à 1,8 million b/j en 2000, une augmentation de 7 % par année, représentant plus de 30 % de la production totale. Quant aux exportations mexicaines de pétrole, elles passaient de 755 000 b/j en 1990 à 1,4 million b/j en 2000, soit une croissance moyenne de 6 % par année, représentant 45 % de la production totale <sup>338</sup>. En 2000, la part du Canada dans les exportations de pétrole représentait 16 % des importations totales de pétrole par les EUA, alors que la part du Mexique équivalait à 11 %.

<sup>337</sup> Pour une synthèse du commerce de l'énergie en Amérique du Nord, voir le rapport d'Alain Lapointe, « Intégration du marché nord-américain de l'énergie », CETAI, cahier de recherche, 2002.

<sup>338</sup> *Ibid.*, p. 6.

**GRAPHIQUE 1**

Importations nettes de pétrole brut des EUA en provenance du Canada et du Mexique, 1980-2002, en % des importations totales



Au total, les voisins des EUA leur ont procuré 27 % de leurs importations de pétrole en 2000, un montant équivalant à 16 % de la consommation nationale totale. Les exportations canadiennes de pétrole et de [392] ses dérivés aux EUA sont évaluées à 16,7 milliards de dollars américains en 2000. Pour cette même année, les exportations mexicaines représentaient 12,8 milliards de dollars américains.

Le Canada est le principal fournisseur de gaz naturel des EUA. En 2000, 94 % des importations américaines de gaz naturel provenaient du Canada, et 6 % du Mexique. Les échanges ont augmenté considérablement entre 1990-2000. Les exportations canadiennes de

gaz représentent plus de 15 % de la consommation totale de gaz aux EUA en 2000, évaluée à 10,5 milliards de dollars américains.

**TABLEAU 1**  
**Commerce triangulaire de l'énergie**  
**entre le Canada, les EUA et le Mexique**

	Vers	Pétrole (1000 b/j)			Gaz (MM p.c/j)			Électricité (MM kw/h)		
		Can.	EUA	Mex.	Can.	EUA	Mex.	Can.	EUA	Mex.
En provenance										
Canada		-	1807	-	-	3 543,9	-	-	42,9	-
EUA		110	-	368	72,6	-	105,1	13,0	-	1,3
Mexique		26	1 373	-	-	11,6	-	-	0,3	-

Note : Les données pour le pétrole et le gaz sont pour 2000, les données pour l'énergie électrique portent sur l'année 1999.

Source : US department of Energy 2001, tel que cité dans Lapointe, 2002.

Un portrait plus complet devrait inclure le commerce de l'énergie électrique, du charbon et des matières nucléaires. Ce n'est que dans le domaine de l'énergie électrique qu'une évolution significative s'est produite. Les interconnexions, particulièrement entre le Canada et les EUA, se sont multipliées permettant de rejoindre des marchés très distants. Les producteurs canadiens se sont vu accorder le statut de grossistes par la Commission de réglementation [393] de l'énergie des EUA (FERC) et le commerce spot se développe. Jusqu'à présent, les provinces qui disposent des principales ressources hydroélectriques, soit le Québec, le Manitoba et la Colombie-Britannique, n'ont exporté que les surplus rendus disponibles par la différence saisonnière dans la demande de pointe. Éventuellement, des installations de production dédiées à l'exportation pourraient être construites mais, pour le moment, des considérations liées à la protection de l'environnement limitent ces possibilités de développement.

Le libre-échange, la déréglementation nationale, le développement de systèmes de transport et l'évolution de la consommation d'énergie

de même que la génération de technologies (comme les turbines à gaz génératrices d'électricité) ont tous contribué à l'évolution du commerce nord-américain de l'énergie vers une plus grande intégration. Cependant, il semble que ce soit les fusions et les acquisitions, entreprises par l'industrie pétrolière et gazière au cours de la dernière décennie qui permettent de comprendre les raisons pour lesquelles l'intégration a autant progressé. Au cours des dernières années, les plus importantes fusions/acquisitions furent celles de BP et d'Amoco, Exxon et Mobil, BP Amoco et AR.CO, et Chevron et Texaco. D'autres fusions dites « défensives » se produisirent dans le cas de compagnies de pétrole plus petites et indépendantes telles que Kerr- McGee Corp's, Oryx Energy Co., Seagull Energy Corp, Océan Energy inc., Anadarko Petroleum, etc. <sup>339</sup>

Des changements ont aussi engendré une restructuration de l'industrie du raffinage. Entre 1981 et 1989, à la suite de la suppression des prix de contrôle [394] et des attributions, le nombre de raffineries américaines a chuté de 324 à 204. Depuis 1992, plus de 30 raffineries ont fermé leurs portes. Ces fermetures, combinées à des cours plus élevés, ont augmenté le taux d'utilisation hebdomadaire moyen des installations à 96 % en 1998 (94 % en octobre 2001). Selon le Bureau de l'information sur l'énergie (Energy Information Administration), les considérations financières, environnementales et légales rendent peu probable la construction de nouvelles raffineries aux EUA. La production ne peut augmenter qu'à la suite d'une expansion des installations existantes <sup>340</sup>. Pour contrer une éventuelle perte de part de marché, de nombreuses raffineries américaines se sont jointes à des compagnies étrangères pour former des coentreprises (*joint ventures*) dans le but d'intégrer les opérations de raffinage. Les ententes de Petroleos du Venezuela avec Citgo, de Mobil avec Unocal, et de Texaco avec Saudi Aramco en sont des exemples. Selon l'administration américaine, cette situation confirme le besoin d'une intégration hémisphérique des marchés de l'énergie.

Une consolidation comparable de l'industrie s'est aussi produite au Canada. Les fusions et les acquisitions ont diminué le nombre de

<sup>339</sup> Energy Information Administration, [en ligne]  
<http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/usa.html>, juillet 2002.

<sup>340</sup> *Ibid.*

compagnies canadiennes actives et ont augmenté la propriété étrangère dans la production et le raffinage du pétrole. En 2001, les investissements américains représentaient 66 % de l'ensemble du stock d'investissements directs étrangers (IDE) au Canada. Un cinquième de tous les IDE a été investi dans l'énergie et les mines, représentant plus de 65 milliards de dollars canadiens. Les plus récentes acquisitions incluent la vente de Westcoast Energy à Duke Energy pour 13,2 milliards de dollars, [395] celle de Gulf à Conoco pour 9,8 milliards de dollars et celle d'Anderson Exploration à Devon Energy pour 7,2 milliards de dollars. Près de 50 % de la production canadienne de pétrole et de gaz est aujourd'hui sous propriété étrangère, principalement américaine. Des entreprises canadiennes, telles qu'Alberta Energy et Pan Canadian ont également amorcé des discussions de fusion en janvier 2002. Selon Industrie Canada, le commerce et l'investissement étranger présentent le double avantage d'accroître la capacité de production et d'augmenter les ressources consacrées à l'exploration et à la modernisation technologique, tout en stimulant, par le biais d'une concurrence accrue, la productivité des entreprises canadiennes et la compétitivité de l'industrie dans son ensemble.

L'augmentation des fusions et des acquisitions des compagnies canadiennes par des firmes étrangères a entraîné une spécialisation des entreprises actives au Canada. Les entreprises canadiennes se sont concentrées dans les activités conventionnelles telles que l'exploitation. Ces activités peuvent être pratiquées à plus petite échelle et nécessitent relativement peu de capital et de savoir-faire. Les entreprises étrangères se sont, quant à elles, davantage impliquées dans l'exploration, le transport et des segments de production spécialisés. L'extraction du pétrole des sables bitumineux est un exemple d'activité qui nécessite plus de ressources financières et une expertise technique. Cette activité implique donc des risques financiers et techniques que la majorité des entreprises canadiennes ne peut se permettre. Il semble aussi que ce que les entreprises canadiennes ont perdu en contrôle, l'industrie l'a gagné en productivité <sup>341</sup>.

<sup>341</sup> Steven GLOBERMAN et Daniel SHAPIRO, «Les politiques du Gouvernement canadien à l'égard des investissements étrangers directs au Canada», document de travail n° 24. Industrie Canada, septembre 1998. [en ligne]

[396]

Pendant de nombreuses années, les entreprises publiques étaient responsables de la production, du transport et de la distribution de l'énergie. La déréglementation et la libéralisation des échanges ont permis aux firmes locales de prendre de l'expansion selon leurs avantages comparatifs. De plus, l'interconnexion des réseaux de transport et de distribution a engendré une restructuration plus compétitive du marché.

À la suite d'un mouvement amorcé dans les années 1960, les exportations de pétrole et de gaz ne se limitent plus au surplus disponible une fois la demande locale satisfaite. Elles ont été intégrées à la production de l'entreprise, ainsi qu'aux stratégies commerciales, qui opèrent maintenant de façon compétitive et simultanée sur les deux marchés.

## Déréglementation et responsabilités résiduelles

Au début des années 1960, le gouvernement canadien élabore une politique de l'énergie dans le but de préserver la propriété locale sur la ressource et donc de limiter les investissements étrangers. Le gouvernement réglemente l'expansion du marché canadien de l'énergie pour assurer aux marchés centraux — par exemple, l'Ontario — l'accès aux ressources de l'Ouest et ce, à un prix raisonnable. Le Québec et les provinces maritimes sont approvisionnés par les importations. La sécurité de l'approvisionnement énergétique prend toute son importance avec les crises du pétrole des années 1970. Le gouvernement fédéral adopte alors la Politique nationale de l'énergie qui fixe les prix nationaux en deçà des prix internationaux et impose une taxe sur les exportations.

[397]

Tant les entreprises du secteur énergétique que les provinces productrices s'opposèrent à cette nouvelle politique. L'intervention du

gouvernement réduisant les profits des entreprises et des provinces productrices de pétrole. Les provinces déploraient en outre qu'une telle politique viole leur juridiction telle que décrite dans l'article 92 de la Constitution selon lequel les provinces sont responsables de l'exploration, de l'exploitation et de la conservation des ressources non renouvelables sur leur territoire.

Un an après son arrivée au pouvoir, le gouvernement du Parti conservateur abolira la Politique nationale de l'énergie. Cette décision est prise moins avec l'intention de renforcer les liens avec les EUA qu'avec l'objectif de faire la paix avec les provinces de l'Ouest. En 1985, le gouvernement dérègle les prix du pétrole et du gaz et permet le libre commerce de l'énergie. Plusieurs taxes sont abolies. Les provinces réforment leur propre réglementation de manière à ce que les producteurs et les acheteurs puissent négocier les prix et les quantités sans avoir recours à l'approbation des commissions des marchés publics.

En 1992, le gouvernement lève les restrictions sur les investissements étrangers. Le gouvernement retire la limite imposant 50 % de propriété nationale et assouplit les critères utilisés pour l'approbation par Investissement Canada. Les règlements qui s'appliquent au contrôle étranger sur le pétrole et le gaz canadiens deviennent les mêmes que ceux qui sont appliqués aux autres industries. La législation empêchant des entreprises étrangères d'acquérir des concessions de pétrole et de gaz naturel sur les terres publiques est abolie. La réglementation ne cherche plus qu'à assurer la sécurité de l'approvisionnement en énergie et l'intégration avec le marché américain. [398] L'Accord de libre-échange viendra définir les règles de cette intégration.

La libéralisation des échanges dans le domaine de l'énergie date de l'application de l'Accord de libre-échange (ALE) entre le Canada et les États-Unis en 1989. Les clauses qui portent sur le commerce de l'énergie contenues dans l'Accord de libre-échange de 1994 incluent, pour l'essentiel, les dispositions qui se retrouvent dans l'entente de 1989.

L'ALÉNA interdit toute forme de restriction quantitative et de prescription de prix minimum ou maximum (article 603). L'accord permet aux gouvernements d'émettre des permis d'importation et

d'exportation. Quatre conditions exceptionnelles autorisent le gouvernement à limiter les exportations : 1) la préservation d'une ressource non renouvelable ; 2) la rareté de la ressource ; 3) la stabilisation des prix ; et 4) la sécurité nationale. Cependant, lorsqu'une telle situation se présente, les exportations ne peuvent être diminuées en dessous de la valeur moyenne enregistrée pendant la période de 36 mois la plus récente pour laquelle des données sont disponibles. Les restrictions relatives à la sécurité nationale sont si exigeantes qu'il est peu probable qu'on les sanctionne. L'accord précise aussi que les gouvernements ne sont pas autorisés à taxer de quelque façon que ce soit les échanges de produits énergétiques (article 604).

Le gouvernement fédéral est responsable du commerce interprovincial et international. Il gère les ressources situées sur des terres appartenant à la Couronne. Créé en 1959, l'Office national de l'énergie (ONE) régleme le transport et le commerce international et interprovincial de l'énergie. Les réglementations nationales sur le pétrole ont été modifiées lors de l'abandon de la Politique nationale de l'énergie en 1985. La déréglementation du gaz et de l'électricité a [399] suivi les changements initiés sur le marché américain. Le mandat de l'ONE fut révisé afin qu'il puisse faciliter l'émission de permis d'exportation de gaz. L'ONE a conservé son autorité sur la construction et l'exploitation de pipelines interprovinciaux et internationaux. L'Office a également demandé de réglementer les tarifs et de veiller à ce que les compagnies qui détiennent des droits d'exploitation ou de construction liés à des ressources non renouvelables respectent les normes environnementales canadiennes. Finalement, l'ONE reçoit les plaintes des acheteurs locaux qui allèguent qu'ils ne reçoivent pas le même traitement que les acheteurs étrangers.

Les gouvernements provinciaux disposent des droits miniers de la Couronne et de la responsabilité constitutionnelle de la gestion et du développement de leurs ressources. Leurs politiques énergétiques régissent la gestion des ressources, le développement économique et veillent à ce que les gouvernements reçoivent une part des rentes sous forme de redevances. Ainsi, chaque législature a le pouvoir de décider de l'exportation de la production primaire tirée de ses ressources naturelles non renouvelables vers une autre partie du Canada. Elle peut taxer ces ressources ainsi que la production primaire qui en est tirée.

L'ONE s'assure de l'approvisionnement adéquat du marché de l'énergie. Advenant des circonstances exceptionnelles décrites dans l'article 607 de l'ALÉNA, l'ONE a le pouvoir de restreindre les exportations ou les importations d'énergie. Pour toute situation qui n'est pas mentionnée dans le texte de l'accord, le gouvernement peut limiter les exportations en augmentant les taxes (à condition que cette hausse soit également valable pour le marché intérieur) ou en diminuant l'émission de permis pour la construction d'infrastructures telles que des pipelines. Cependant, plusieurs [400] sont d'avis que l'utilisation de telles mesures pourrait miner les relations commerciales du Canada avec les EUA. Il est probable que les coûts d'une telle action, pour l'ensemble de l'économie, dépassent les bénéfices escomptés. L'Office est également responsable de la réglementation nationale relative à la protection de l'environnement. Cette portion du mandat est considérée comme une source éventuelle de tension internationale. C'est le cas de la construction d'un pipeline requis pour transporter des ressources du nord de l'Alaska aux États plus au sud dont le tracé passe par le Canada.

Au cours des dernières années, l'ONE a tenté de redéfinir ses pouvoirs résiduels afin de rendre conforme au « nouveau » modèle de réglementation. Son mot d'ordre : la flexibilité. Il cherche désormais à laisser le marché opérer « partout où c'est possible ». L'ONE reconnaît les risques associés au nouveau cadre compétitif nord-américain. Au sein d'un marché de plus en plus laissé à lui-même, la probabilité d'un abus de pouvoir des forces qui le régissent s'accroît et l'intervention étatique pour y pallier apparaît de moins en moins réaliste.

Les gouvernements nationaux sont conscients que leurs politiques énergétiques ne peuvent être semblables, mais que des différences substantielles, tout en demeurant stables et transparentes, sont compatibles avec un marché libre. Cependant, ils semblent sous-estimer la hiérarchie des forces qui prévalent au sein des marchés et qui risquent de dépasser l'autorité de l'État relativement au commerce hémisphérique de l'énergie. En d'autres mots, même si le Canada s'en remet au marché pour régir le commerce de l'énergie, les intérêts émanant du marché dominant sont susceptibles, comme nous venons de le constater, de guider le processus d'intégration. À cet égard, il est [401] important de noter la différence entre le Mexique et le Canada. Alors que les politiques canadiennes sont dictées en grande partie par la dynamique du marché américain, les politiques mexicaines résistent.

Le gouvernement mexicain conserve son monopole sur le secteur de l'énergie et maintient son marché fermé aux investisseurs étrangers.

## L'appel du sud et les tensions fédéral-provincial

La libéralisation des échanges est une illustration du déclin de l'autorité de l'État central à la faveur d'autres institutions. Ce déclin a trois facettes. *Premièrement*, le libre-échange et la déréglementation se traduisent par un transfert latéral d'autorité vers des régions et des gouvernements locaux. Au Canada, l'énergie étant une ressource naturelle, l'autorité sur son exploitation et sur sa production appartient aux provinces. *Deuxièmement*, le libre-échange implique que le comportement des acteurs, tel qu'il se déroule sur le plus grand marché, deviendra la norme pour les acteurs au sein des plus petits marchés. Si cette tendance se confirme, le Canada devrait progressivement adopter les réglementations américaines. Les entreprises canadiennes qui exportent aux EUA devraient donc se conformer les premières. *Troisièmement*, parce qu'on permet aux forces du marché d'opérer sans restriction, le pouvoir du gouvernement sur les acteurs privés devrait « s'évaporer <sup>342</sup> » dans le sens où aucune institution politique ne serait alors en mesure d'exercer une autorité significative sur le marché sans en compromettre l'efficience.

Les analystes s'entendent sur le fait que les marchés de l'énergie ne peuvent être entièrement déréglementés. [402] Une politique énergétique est encore perçue comme nécessaire pour pallier les insuffisances du marché. Malgré le fait que l'on puisse confier la distribution de l'énergie au secteur privé, le gouvernement demeure l'ultime responsable de la fiabilité de l'approvisionnement. Les consommateurs blâmeront inévitablement celui-ci pour toute interruption ou difficulté d'approvisionnement ou, encore, pour toute hausse soudaine des prix. Les opérateurs privés, enclins à saisir les opportunités qu'offre le court terme et également soucieux de

<sup>342</sup> Susan STRANGE, *The Retreat of the State : The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge : Cambridge University Press, 1996, p.189.

minimiser le risque, sont moins préoccupés par les besoins de stabilité de la collectivité. Aussi, une protection collective assurant la stabilité de l'approvisionnement et des prix est nécessaire.

Les différences de perspective entre les acteurs privés et les responsables publics se manifestent de multiples façons. Parce que les marchés locaux s'ajustent à la disponibilité immédiate des ressources et aux prix prescrits par le marché mondial, cela peut limiter la diversité énergétique d'un pays, mettre en péril les objectifs environnementaux d'une société, ralentir le développement de nouvelles sources d'énergie et augmenter la dépendance vis-à-vis l'énergie importée. La création d'un marché intégré de l'énergie dépend en dernière instance de la mise en place de réseaux de distribution. Dans une économie ouverte, le développement de ces réseaux est bien davantage fonction du coût d'opportunité du capital que de considérations sur la stabilité des approvisionnements à long terme et l'efficacité des échanges. Parce que les réseaux sont des monopoles naturels, ceux-ci doivent être réglementés. Alors que, pour une entreprise, la surcapacité de production représente un gaspillage de capital, pour une communauté, elle signifie une marge de sécurité collective contre une interruption de service.

[403]

Quels sont donc ces pouvoirs qui se seraient « évaporés » ? La limite relative à la capacité d'intervention dans le cadre d'un marché ouvert porte surtout sur la gestion de l'approvisionnement, c'est-à-dire sur la capacité des autorités publiques à utiliser une source d'énergie abondante et bon marché comme instrument pour promouvoir le développement économique. Cela signifie la possibilité pour les gouvernements de s'approprier une part plus que proportionnelle des revenus (sous forme de rente) pour investir dans d'autres activités. Parce que la compétitivité est essentielle dans un marché ouvert, cette marge de manœuvre des pouvoirs publics est très restreinte.

Il en est de même pour l'interfinancement à travers la fixation des prix, la discrimination entre des sources et/ou des utilisations concurrentes de l'énergie. Les projets pour la conservation des ressources énergétiques non renouvelables, pour le développement de nouvelles sources d'énergie plus abordables, l'investissement dans la recherche et le développement de processus de production d'énergie

plus efficaces seront tous contrecarrés par les prix sur les marchés mondiaux. En bref, les principaux incitatifs susceptibles d'agir sur les marchés dans le but de soutenir le développement et la croissance se sont évaporés avec la libéralisation des échanges et la déréglementation.

Au sein d'un environnement de plus en plus déréglementé dans un marché régional ouvert, tout transfert d'autorité qui favorise l'État le plus fort est source de préoccupation. Tel que mentionné précédemment, les exportations canadiennes ont augmenté au fur et à mesure que des entreprises étrangères (i.e. américaines) ont accru leur contrôle sur la construction de pipelines et sur la production de pétrole et de gaz naturel. Il résulte de ce contrôle sur la propriété par [404] des intérêts étrangers, combiné à la libéralisation des échanges, que les États devront partager leur autorité avec d'autres acteurs étatiques et non étatiques et seront susceptibles de perdre quelques fonctions au profit des marchés mondiaux et des multinationales. C'est ce que l'on constate lorsque l'on considère le « nouveau » modèle de réglementation de l'ONE orienté vers le marché.

Assurer un accès compétitif et illimité aux marchés américains est devenu l'objectif premier de la politique énergétique canadienne. Cette stratégie fondée sur le marché a conduit, comme prévu, à un accroissement de l'asymétrie des pouvoirs entre « the larger state[s] with structural power and [the] weaker one[s] without it <sup>343</sup> ». L'intégration des marchés de l'énergie entre le Canada et les États-Unis implique, en vertu de l'ALÉNA, que seules des conditions exceptionnelles — toutes liées à des besoins de sécurité nationale — justifient le recours à des restrictions sur le commerce. Il n'y a, en fait, aucune possibilité de discriminer en faveur du marché national. Déjà l'application de cette règle a eu davantage de retombées pour l'État canadien, « plus faible », que pour l'État américain, « plus fort », dans cette association de pouvoirs inégaux.

Comme dans d'autres secteurs du commerce, le gouvernement fédéral canadien est sur le qui-vive pour résister aux changements annoncés dans la législation américaine. Ce fut le cas en mars 2002 avec le projet de loi du Sénat américain S.517 relativement aux nouvelles normes placées sous l'autorité de la Commission fédérale de la

<sup>343</sup> *Ibid.*, p. 14.

réglementation de l'énergie destinées à assurer la fiabilité des réseaux américains d'électricité et de pipelines. Le Canada fit alors [405] d'importantes démarches pour s'assurer que la nouvelle réglementation serait déterminée et implantée par une commission conjointe. Un autre cas implique le généreux arrangement de crédits et de prêts offert par le Sénat américain pour aider à diminuer les coûts de la construction d'un pipeline, principalement sur le territoire canadien, pour transporter le pétrole et le gaz de l'Alaska aux États du sud. Une décision a été retardée quand les gouvernements se sont entendus sur le fait que de telles infrastructures ne devaient pas bénéficier de subventions ou d'aide de la part des gouvernements et qu'il fallait laisser au marché le soin de justifier de tels investissements. En avril 2003, le projet de loi américain S.14 visant à redéfinir la loi régissant la politique énergétique américaine a été déposé par le Sénat. Les négociations sont toujours en cours.

L'article 36 de la Loi constitutionnelle de 1982 contraint le gouvernement fédéral canadien à assurer l'équité entre les provinces et entre leurs résidents. Cet article engage également le gouvernement fédéral à veiller à ce que les provinces aient suffisamment de revenus pour exercer les mandats qui leur sont attribués par la Constitution. La péréquation, qui suppose le partage des revenus entre les provinces riches et les provinces plus pauvres, va à l'encontre de la distribution de la richesse par l'intermédiaire du marché. La péréquation peut dissuader les provinces de maximiser l'exploitation de leurs ressources naturelles (pour diminuer le surplus susceptible d'être distribué aux autres membres de la fédération) tout en permettant aux provinces moins bien dotées de ne pas se préoccuper d'utiliser avec efficacité les montants perçus. L'expression de ces tensions constitutionnelles dans la fédération canadienne ne pourra que s'exacerber avec le renforcement des liens économiques avec le marché américain.

[406]

Comme c'est le cas en Europe, les régions du Canada mettent à profit les opportunités du marché dans le but de favoriser leur développement. Cette dynamique présente le risque d'abîmer le tissu délicat de la fédération. *Premièrement*, dans un contexte où le gouvernement central a perdu une part de ses instruments pour promouvoir le développement régional, les stratégies de développement transfrontalier peuvent augmenter les déséquilibres régionaux. *Deuxièmement*, de telles initiatives transfrontalières favorisent la création de coalitions en faveur des juridictions provinciales. Au moyen de cette stratégie d'alliances avec les États américains, les provinces canadiennes ont plus de force pour résister aux tentatives fédérales visant à réglementer le marché national. Elles défient ainsi l'autorité exclusive du gouvernement central en matière de commerce international.

On constate que les provinces assument de plus en plus un rôle actif dans la promotion de leur commerce. Lors de leur 42<sup>e</sup> Conférence annuelle, les premiers ministres des provinces du Canada ont réitéré leur volonté d'être représentés au sein du Groupe de travail nord-américain de l'énergie. Cette initiative n'est pas isolée. Plusieurs rencontres ont eu lieu entre les gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre et les premiers ministres des provinces maritimes qui ont signé des résolutions visant à une plus grande intégration de leur marché régional de l'énergie comme membres du Northeast International Committee on Energy (NICE). Les premiers ministres des provinces de l'Ouest et les gouverneurs des États de l'Ouest ont aussi conçu un modèle de coopération relatif aux questions concernant la frontière, le commerce, la justice, et ont signé un protocole pour accroître le commerce transfrontalier de l'énergie<sup>344</sup>. Ce ne sont là que [407] quelques exemples d'un processus en expansion. On recense plus de 400 ententes impliquant des États américains et des provinces canadiennes<sup>345</sup>.

<sup>344</sup> Western Governors' Association, [en ligne] [http://wwwwest.gov.org/wga/press/AZ\\_AnMeet\\_energy.htm](http://wwwwest.gov.org/wga/press/AZ_AnMeet_energy.htm)

<sup>345</sup> Earl H. Fry, « Globalization and North American Federalism : The Expanding Role of Canadian Provinces and U.S. States in the International Economy », avril 2002, [En ligne]

\* \* \*

L'intégration hémisphérique du marché de l'énergie ne vise pas tant la libéralisation des échanges, sinon la pleine intégration régionale de la gestion des ressources. Le libre marché signifie laisser les entreprises décider de la disponibilité du produit et permettre aux marchés internationaux de déterminer les prix locaux et, en dernier lieu, les revenus que les gouvernements recevront en taxes. Ce sont les fusions et les acquisitions entre différentes entreprises canadiennes et américaines qui ont facilité l'intégration des stratégies d'exploration, d'exploitation et de transport des produits pétroliers ou gazifières entre le Canada et les EUA. En résistant à l'entrée des capitaux étrangers dans les secteurs de l'énergie, le Mexique met en échec cette stratégie des multinationales de l'industrie.

Il en va tout autrement pour le Canada. L'intégration du marché du pétrole et du gaz a été soutenue, comme nous l'avons montré, par des investissements transfrontaliers, des fusions, des alliances entre des firmes canadiennes et étrangères, principalement américaines. Parce que le Canada a un marché national restreint, il lui est profitable de laisser la demande du marché américain guider la croissance de sa capacité de production. Aujourd'hui, toute mesure cherchant à renverser cette tendance nuirait au développement économique canadien.

[408]

Ainsi, est-ce davantage par nécessité que par choix que le gouvernement fédéral a découvert les vertus d'une réglementation « flexible » orientée vers le marché ? Le Canada est plus que jamais dans une position défensive. Sa seule arme contre des législations de Washington est de demander aux autorités américaines de laisser faire le marché, admettant par le fait même qu'il a perdu sa propre capacité d'intervention.

Cette intégration régionale de la gestion des ressources énergétiques est une cause importante de tensions pour nos institutions politiques relativement à la gestion des ressources naturelles et à l'appropriation des rentes. L'intégration poussée des marchés canadiens et américains

de l'énergie augmentera nécessairement les disparités régionales et alimentera l'opposition aux modèles de partage de revenus et à l'application de standards nationaux. Par exemple, sommes-nous prêts à accepter que, pour ne pas nuire à la compétitivité de nos exportations, la limite à la lutte contre la pollution au Canada soit fixée par le prix que l'industrie de l'Alberta est prête à payer pour la protection de l'environnement ?

Relativement au Mexique, la position la plus commune parmi les analystes étrangers est que le monopole public de la propriété et de l'exploitation des ressources naturelles a ralenti le processus de déréglementation. Parce que l'absence de concurrence se traduit par une faible compétitivité, on affirme que ce pays n'est pas en position d'exploiter le plein potentiel de ses ressources et que ses industries souffrent d'un problème chronique de sous-investissement.

Le libre-échange hémisphérique de l'énergie a des implications majeures pour le développement du Mexique. Ce pays a besoin de son énergie pour sa propre croissance et non pas seulement comme [409] produit d'exportation ou comme source de devises étrangères. Le Mexique a besoin du gaz pour remplacer le mazout dans la production d'électricité et les dérivés pétrochimiques sont requis pour approvisionner les industries locales. En bref, au nom du développement de son secteur de l'énergie, le Mexique doit donner priorité à l'expansion de sa structure locale de production, au soutien et à la satisfaction des besoins du marché national. Pour le Mexique, la situation observée au Canada est un rappel que le coût de l'accès aux technologies énergétiques les plus avancées, celles qui sont propres à assurer la plus grande efficacité dans l'exploitation de la ressource, s'accompagne fort probablement d'une perte importante de sa capacité à gérer son capital énergétique national.

[410]

[411]

## DOSSIERS

# 16

---

## “L'ALÉNA et la nouvelle gouvernance des télécommunications.”

*Michèle RIOUX et Christophe PEYRON*

[Retour à la table des matières](#)

Au cours des années 1970, les États-Unis d'Amérique (EUA) ont adopté une approche libérale pour accélérer le développement des technologies de l'information et des communications <sup>346</sup>. L'événement le plus important est certainement la décision de la justice américaine imposant le démantèlement du monopole de AT&T <sup>347</sup>. Les changements aux EUA ont eu d'importantes répercussions au niveau international. Le problème soulevé était celui de l'interconnexion de monopoles nationaux et d'entreprises concurrentielles américaines

<sup>346</sup> Les EUA ont pris des mesures visant à favoriser l'émergence de nouveaux réseaux et de nouveaux services. Ils ont parallèlement obligé AT&T à accepter l'interconnexion d'entreprises qui allaient devenir de puissants concurrents et le rattachement des équipements des utilisateurs.

<sup>347</sup> L'entreprise fut contrainte d'abandonner ses activités locales ; dans le même temps, elle était autorisée à conserver l'essentiel des *Bell Labs*, à demeurer active sur le marché des équipements et des services interurbains, et à investir de nouveaux marchés concurrentiels, les services à valeur ajoutée. Concrètement, cette décision signifiait que AT&T serait désormais en concurrence avec des entreprises comme Sprint et MCI sur les segments de marchés concurrentiels et que le marché local resterait partagé entre sept monopoles régionaux, les *Baby Bells* (Bell Atlantic, NYNEX, Bell South, South-western Bell, Ameritech, US West et Pacific Telesis).

dans le cadre d'un régime international alors conçu pour interconnecter des monopoles nationaux. Les tensions suscitées par les

[412]

changements aux EUA furent d'autant plus fortes que ces derniers, après avoir provoqué le changement sur leur territoire, ont adopté une stratégie visant à établir de nouvelles règles du jeu à l'échelle internationale afin d'exploiter leur avance dans les technologies de l'information et des télécommunications (TIC).

Ouvrir les marchés étrangers et exporter le changement dans les politiques de télécommunications étaient les deux objectifs des EUA. Pour atteindre leurs objectifs stratégiques, les EUA se sont dotés d'un puissant instrument, le Télécommunications Trade Act (1988). Sa mission était de promouvoir les intérêts des entreprises américaines sur les marchés étrangers des produits et des services de télécommunications. Confrontée à un régime international solidement établi, la stratégie américaine ne rencontrera pas de franc succès au cours des années 1980. Les résistances au changement étaient beaucoup trop fortes pour que les EUA atteignent des résultats significatifs très rapidement. L'émergence d'un nouveau régime international des télécommunications s'est donc opérée par un long processus d'érosion de l'ancien régime. L'intégration nord-américaine jouera un rôle majeur dans l'émergence de ce nouveau régime.

Cet article propose de situer l'ALÉNA dans le mouvement général de libéralisation des télécommunications et de construction d'un nouveau régime international des télécommunications, de mettre en relief les réalités de l'intégration des télécommunications en Amérique du Nord et, en dernier lieu, de s'interroger sur les nouveaux défis et les développements futurs de l'intégration nord-américaine.

## L'ALÉNA, un accord charnière

L'ALÉNA fut un accord charnière dans la stratégie américaine de libéralisation des télécommunications.

[413]

Il est venu consolider un processus amorcé par l'Accord de libre-échange entre le Canada et les EUA (ALE) et provoqué d'importants changements qui furent, ensuite, approfondis par les accords plurilatéraux et multilatéraux conclus à l'OMC.

### *L'ALE, une porte entrouverte*

À la fin des années 1980, les premiers résultats de la stratégie américaine sont perceptibles. Avec la signature de l'Accord de libre-échange entre les EUA et le Canada (ALE), les EUA obtiennent du Canada l'élimination des tarifs sur les équipements de télécommunications et ouvrent une brèche dans le commerce des services jusque-là exclus des négociations commerciales.

Le moment était propice à une libéralisation des échanges bilatéraux dans le secteur des équipements. En effet, les équipementiers canadiens, au premier rang desquels on retrouve Nortel, étaient particulièrement désireux de s'assurer un accès à un marché américain aux perspectives de croissance des plus prometteuses <sup>348</sup>. Avec l'ALE, le commerce des équipements est libéralisé, Nortel peut accéder dans de meilleures conditions au marché américain et, très vite, le Canada développe des surplus dans ses échanges d'équipements de télécommunications avec les EUA jusqu'à devenir la principale source des importations américaines dans ce domaine avant que le Mexique ne s'impose en 2001.

<sup>348</sup> Plusieurs décisions du CRTC avaient, depuis la fin des années 1970, favorisé la concurrence sur le marché des équipements, mais le Canada n'a pas remis en cause les liens privilégiés entre Bell Canada et Nortel dont les entreprises américaines se plaignaient régulièrement. Au nombre des décisions visant à favoriser la concurrence, le Canada a permis le rattachement des équipements des utilisateurs aux réseaux des monopoles à la fin des années 1970.

[414]

Dans le secteur des services, les résistances canadiennes furent plus grandes. Le Canada n'était pas favorable à l'idée de remettre en question les monopoles réglementés et d'introduire la concurrence <sup>349</sup>. On considérait que l'intérêt public était mieux défendu par la réglementation et par l'interfinancement entre les services interurbains et les services locaux. Plus fondamentalement, le Canada n'était pas prêt à envisager l'ouverture du marché aux entreprises étrangères ; l'investissement étranger dans ce secteur était perçu, à tort ou à raison, comme une menace à la souveraineté et aux valeurs canadiennes <sup>350</sup>.

Cela dit, une porte fut ouverte avec l'entrée en vigueur de l'ALE. Pour la première fois, les services étaient inclus dans un accord de libre-échange et ce, même si les services de base demeuraient exclus <sup>351</sup>. L'accord contraint le Canada à offrir aux entreprises américaines le traitement national. Certes, il ne s'oppose pas à l'existence des monopoles et il semble neutre vis-à-vis de l'organisation industrielle « à privilégier ». Néanmoins, très rapidement, l'existence d'un double régime « services de base/services à valeur ajoutée » exercera des pressions sur la réglementation canadienne et sur les entreprises nationales. Ces pressions [415] seront d'autant plus fortes que, comme Clarkson le souligne avec justesse, « living next door to Nirvana, *Canada found itself facing a revolt of business users, who were coping with severe pricing pressure from foreign competitors* » qui bénéficiaient, depuis 1979, des effets de la concurrence sur le marché

<sup>349</sup> De toute façon, les pouvoirs du gouvernement fédéral étaient alors insuffisants pour engager la libéralisation de l'industrie

<sup>350</sup> Outre ces préoccupations, la multiplication des infrastructures et la dégradation de la qualité des services offerts aux consommateurs canadiens étaient invoquées comme les dangers potentiels d'une libéralisation des services de télécommunication. L'expérience des EUA démontrait certainement que ces dangers étaient réels.

<sup>351</sup> La distinction entre services de base et services à valeur ajoutée offrait une souplesse appréciable, celle de juxtaposer un régime monopolistique pour les premiers et un environnement concurrentiel pour les seconds. Le Canada, qui avait refusé plusieurs demandes de la part du CNCP et les pressions des EUA pour ouvrir le marché des interurbains à la concurrence, pouvait maintenir la structure monopolistique. En revanche, la concurrence sur ce segment de marché existait aux EUA depuis 1979.

des interurbains <sup>352</sup>. Ainsi les entreprises canadiennes, confrontées à la fois à la concurrence étrangère, à la pression d'une clientèle d'affaires désireuse de bénéficier de meilleurs services à des prix plus compétitifs, et aux possibilités de contournement de leurs réseaux, prendront conscience des risques d'un protectionnisme inefficace et deviendront les principaux défenseurs de la déréglementation, bien sûr orchestrée de manière à leur permettre de s'ajuster graduellement à de nouvelles règles du jeu et à affronter la concurrence.

### ***L'ALENA : adoption du modèle concurrentiel au Canada et au Mexique***

Au début des années 1990, le Canada introduit la concurrence sur le marché des interurbains et adopte une nouvelle politique des télécommunications dont l'objectif prioritaire est l'établissement d'un environnement concurrentiel pour promouvoir l'innovation, la productivité et la compétitivité des entreprises canadiennes. Les considérations économiques l'emportent sur les considérations sociales et culturelles, et c'est sans surprise que le secteur des télécommunications relèvera dès lors de la responsabilité d'industrie Canada et non plus de celle du ministère des Communications.

Lorsque l'ALENA entre en vigueur, les mesures en faveur de la libéralisation du secteur prennent une [416] dimension nord-américaine. Le chapitre 13 porte spécifiquement sur les services de télécommunications. Certes, le Canada, comme le Mexique, s'attache à limiter la portée de l'accord et exclut, pour cette raison, les services de base <sup>353</sup>. Néanmoins, la définition des services à valeur ajoutée est

<sup>352</sup> Stephen Clarkson, *Uncle Sam and Us : Clobalization, Neoconservatism, and the Canadian State*, University of Toronto and Woodrow Wilson Presses, Toronto and Washington, 2002.

<sup>353</sup> Dans le cadre de l'ALENA, les États doivent prévoir une exclusion pour se soustraire de l'obligation d'accorder l'accès à un marché donné. L'une des innovations de l'ALENA, en plus de viser le commerce des services et les droits des investisseurs, fut d'introduire l'approche négative dans les négociations commerciales, approche en vertu de laquelle les trois pays signataires assument des engagements généraux concernant la libéralisation

élargie, et la décision canadienne, alors très récente, de libéraliser le marché des interurbains s'est trouvée « verrouillée » par un engagement international. Le paysage des télécommunications canadiennes sera alors profondément bouleversé. D'une part, par l'entrée de nouveaux concurrents ; et, d'autre part, par le regroupement des anciens monopoles au sein d'une nouvelle alliance, l'alliance Stentor<sup>354</sup>. Deux autres grands pôles se développeront par la suite : AT&T Long Distance et Call-Net qui bénéficie d'une alliance avec Sprint USA<sup>355</sup>.

Les conséquences sur le cadre réglementaire furent tout aussi significatives. Concrètement, pour le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC) s'ouvrait une ère placée sous le signe d'arbitrages de plus en plus complexes entre les différents objectifs poursuivis par la *Loi sur les télécommunications*, mais également entre les anciens monopoles et les nouveaux entrants. Si le Canada s'engage dès la *Loi sur les télécommunications* (1993) sur la voie [417] d'une transition « ordonnée » entre les régimes monopolistique et concurrentiel, les arbitrages à mener sont complexes. Le CRTC n'aura de cesse de faire de la concurrence une réalité sur le marché des interurbains tout en cherchant à ne pas mettre en difficulté les anciens monopoles aux prises avec une vive concurrence et à élargir leur marge de manœuvre sur les marchés concurrentiels. Une réglementation asymétrique s'applique alors aux entreprises de télécommunications selon qu'elles sont d'anciens monopoles ou des concurrents de ces derniers ; les premiers seront disciplinés, les seconds encouragés à développer leurs activités. Cette réglementation asymétrique ne faisait en réalité l'affaire de personne<sup>356</sup>. Le CRTC fut

des services tout excluant spécifiquement les segments de marché qu'ils veulent protéger.

<sup>354</sup> Les anciens monopoles créeront l'alliance Stentor pour affronter la concurrence et nouer des alliances internationales.

<sup>355</sup> Pour des raisons historiques, BC Tel (le monopole en Colombie-Britannique qui a désormais fusionné avec Telus) avait des liens avec GTE (qui a pris le nom de Verizon depuis sa fusion avec Bell Atlantic).

<sup>356</sup> Pour les concurrents, la réglementation n'était pas assez asymétrique pour discipliner les membres de l'alliance Stentor, alors que pour ces derniers, le fardeau réglementaire devait être assoupli à leur égard puisque leurs concurrents étaient avantagés, notamment parce qu'ils pouvaient se

donc amené à défendre ses décisions réglementaires sur deux fronts ; ses décisions étaient, selon le point de vue, exagérément ou trop peu asymétriques.

La concurrence se développe donc également sur le terrain des règles du jeu. Deux phénomènes en découlent : 1) la libéralisation entraîne paradoxalement une re-réglementation des marchés concurrentiels des plus complexes ; et, 2) la dimension internationale des cadres réglementaires s'accroît en fonction des engagements internationaux inscrits dans les accords de libre-échange.

Au Mexique, l'impact de l'ALENA fut sans conteste plus important qu'au Canada. L'accord signifie l'abandon de la tradition protectionniste dans les télécommunications mexicaines à la faveur d'une ouverture accrue à la concurrence. Avant l'entrée en [418] vigueur de l'ALENA, des changements réglementaires ont permis à des entreprises étrangères d'investir dans les télécommunications mexicaines <sup>357</sup>. En 1990, le monopole historique, Telmex, est privatisé et tombe sous le contrôle de Carlos Slim et de son entreprise Carso Global Telecom qui bénéficiera de l'apport de deux importants partenaires étrangers, France Télécom et l'entreprise américaine SBC Communications. Par contre, lors de la privatisation, le gouvernement s'était engagé à maintenir le monopole de Telmex jusqu'en 1996, date à laquelle on considérait que l'entreprise serait prête à entrer en concurrence avec de nouveaux joueurs. En 1993, une nouvelle loi sur l'investissement étranger, plus favorable aux investisseurs, fut adoptée pour faciliter les négociations de l'ALENA. Ainsi, si les restrictions dans le secteur des télécommunications furent conservées, les assouplissements du régime de l'investissement international permettaient aux entreprises étrangères un accès de plus en plus facile, notamment dans les services à valeur ajoutée <sup>358</sup>.

concentrer sur les niches les plus lucratives et qu'ils bénéficiaient de la participation de puissantes entreprises étrangères.

<sup>357</sup> En 1990, l'administration Salinas, sous la contrainte d'un accord inclus dans le plan Brady, s'est engagée à libéraliser l'économie mexicaine. Peu après, plusieurs changements à la *Ley para Promoverla Inversion Mexicana y Regular la Inversión Extranjera* de 1973 permirent une participation étrangère jusqu'à 49 % dans les entreprises de télécommunications.

<sup>358</sup> Des amendements furent apportés à la Loi sur l'investissement international en 1996 lorsque le marché des télécommunications ouvert à la concurrence,

En 1995, soit deux années après la signature de l'ALÉNA, une nouvelle politique des télécommunications, essentiellement orientée vers la concurrence, est adoptée et le marché des interurbains est ouvert à [419] la concurrence <sup>359</sup>. À partir de 1996, la concurrence étrangère allait se développer dans le secteur des télécommunications de base ; Avantel et Alestra, deux compagnies ayant des partenaires américains, respectivement MCI WorldCom (45 %) et AT&T (49 %), allaient rivaliser avec Telmex et s'emparer de 30 % de ses parts de marché dans les interurbains. Si le paysage industriel s'en trouve modifié, d'importants changements institutionnels et réglementaires sont aussi perceptibles. En effet, dans la foulée de ces réformes, deux nouvelles autorités furent créées pour surveiller la concurrence sur le marché des télécommunications, la Comisión Federal de Competencia (CFC) pour lutter contre les pratiques anticoncurrentielles et la Comisión Federal de Telecomunicaciones (Cofotel) pour agir à titre d'organisme indépendant de réglementation des télécommunications. Les conséquences institutionnelles de la libéralisation furent significatives (comme quoi le libre-échange requiert certainement plus que l'élimination des monopoles et l'ouverture des marchés aux concurrents étrangers) puisque ces deux institutions reçurent le mandat d'instaurer une réglementation favorable à la concurrence, notamment à la concurrence étrangère.

Avec l'ALÉNA et les réformes qui lui sont associées, l'Amérique du Nord prend résolument le virage des télécommunications concurrentielles. Abstraction faite des restrictions à l'investissement étranger qui s'appliquent au secteur des télécommunications au Canada et au Mexique, avec l'adoption aux EUA d'une nouvelle politique en 1996, les trois signataires de l'ALÉNA posséderont des régimes très similaires <sup>360</sup>.

les restrictions à la propriété étrangère, fixées à 49 % pour les télécommunications de base et la câblodiffusion, s'appliqueraient à tous les segments du secteur des télécommunications requérant une licence. Dans certains secteurs, notamment le sans-fil, les investisseurs pourraient être autorisés à une participation supérieure à 49 %.

<sup>359</sup> La Ley Federal de Telecomunicación de 1995 se substitue à la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1939.

<sup>360</sup> Avec l'adoption du *Telecommunications Act* aux EUA, le marché local est légalement ouvert à la concurrence. Pourtant, ceci ne se traduit pas en une

[420]

Dans les trois pays, les services à valeur ajoutée et le marché des interurbains sont ouverts à la concurrence, une réglementation indépendante s'emploie à créer un environnement concurrentiel, et la politique de la concurrence s'applique au secteur. Les conditions d'une restructuration de l'industrie des télécommunications sont réunies. Finalement, seul le marché local est encore dans les trois pays sous le contrôle de monopoles ; c'est là que l'Accord sur les télécommunications de base (ATB) prend toute son importance.

***Les télécommunications de base :  
le chaînon manquant***

Après l'interurbain, le marché local devient le nouvel enjeu de la libéralisation des télécommunications. Les EUA, toujours aussi soucieux d'ouvrir de nouveaux marchés pour leurs entreprises, exerceront une forte pression sur leurs partenaires commerciaux et obtiendront finalement la signature de l'ATB. Du point de vue des EUA, la concurrence ne pouvait véritablement être effective que si le marché local était ouvert à la concurrence. Il était nécessaire d'aller au-delà de la libéralisation des services à valeur ajoutée et de libéraliser les télécommunications de base sans exclure le marché local.

En 1994, la résistance de plusieurs pays avait entravé l'adoption d'un accord multilatéral sur les services de télécommunications de base. Une annexe à l'*Accord général sur le commerce des services* (AGCS) portant sur l'accès aux réseaux publics de télécommunications, mais seulement quelques pays ont pris des engagements relativement aux télécommunications de base. Toutefois, l'AGCS a enclenché un processus qui allait aboutir, après d'intenses négociations, à [421] l'ATB <sup>361</sup>. Ce dernier accord comporte de

concurrence effective puisque aucun accord d'interconnexions n'est conclu entre les nouveaux concurrents et les *Baby Bells*.

<sup>361</sup> La *Décision ministérielle sur les négociations sur les télécommunications de base* de 1994 engageait les pays à poursuivre les négociations sur les télécommunications de base. L'ATB, signé par 69 pays en 1997, compte désormais plus de 80 pays signataires.

nouvelles listes d'engagements sur les services de télécommunications de base et un *Document de Référence* qui engage les pays à contrer les pratiques anticoncurrentielles des entreprises dominantes et à adopter un cadre de réglementation transparent, non discriminatoire et favorable à la concurrence étrangère. L'ATB met ainsi en place un régime international des télécommunications qui oblige les pays à modifier l'environnement institutionnel des télécommunications.

Ainsi, par exemple, le Mexique s'engage à introduire progressivement la concurrence sur tous les segments du marché des télécommunications, qu'il s'agisse de la revente ou du déploiement de nouvelles infrastructures. En outre, s'il ne fait aucune concession sur les restrictions à la propriété étrangère, il respectera les principes de réglementation énoncés dans le Document de *Référence*. Les mesures prises par le Canada seront assez similaires, notamment la libéralisation du marché local et l'élimination des monopoles de Téléglobe et de Télésat (sur le marché international et sur les services de satellites fixes). Par ailleurs, les restrictions à la propriété étrangère sont assouplies sur certains segments de marché et maintenues à 46,7 % des actions avec droit de vote pour les entreprises ayant le contrôle de l'infrastructure.

Avec l'*Accord sur les technologies de l'information*, l'ATB constitue l'essentiel du cadre juridique international des télécommunications<sup>362</sup>. Ce nouveau cadre est essentiellement celui que les EUA ont cherché à mettre en place, en Amérique du Nord tout d'abord, [422] puis à l'échelle mondiale. Mettant en œuvre une stratégie tout aussi efficace que cohérente, les EUA ont réussi à libérer les forces de la concurrence, à favoriser une très longue période de croissance et à déstabiliser le régime international alors en place. Une nouvelle ère s'ouvrait. L'ère des monopoles était achevée, l'heure était à la constitution d'oligopoles transnationaux.

<sup>362</sup> L'*Accord sur les technologies de l'information*, signé en 1996, libéralise le commerce des équipements de télécommunications.

## Les nouvelles télécommunications nord-américaines

L'Amérique du Nord est le premier ensemble régional à fonder le développement de son industrie des télécommunications, et plus largement des TIC, sur la concurrence et le leadership privé. Cet espace régional peut être considéré comme le laboratoire d'une libéralisation des télécommunications et d'une intégration fondée sur le marché dont nous pouvons à présent percevoir les limites à deux niveaux : 1) les dangers de positions dominantes (monopolisation) et de dysfonctionnements des marchés ; et 2) les risques de conflits entre les partenaires commerciaux.

### *Positions dominantes et dysfonctionnements des marchés*

Le marché des télécommunications est toujours, dans une large mesure, sous la domination de quelques grandes entreprises. L'une des principales conséquences des évolutions technologiques et réglementaires fut de créer un climat propice à des mouvements stratégiques de grande ampleur. Au Canada, l'industrie s'est organisée autour de quatre grands pôles. Avec l'introduction de la concurrence sur le marché local, l'alliance Stentor s'est dissoute en deux pôles. À l'Est, Bell Canada Entreprises lancera une [423] offensive pan-canadienne <sup>363</sup>. À l'Ouest, Telus et BC Tel, deux anciens monopoles, fusionneront. Parallèlement au renforcement de l'industrie canadienne autour de ces deux pôles bien distincts, les connexions Nord-Sud se concrétisent : Telus avec Vérizon, une entreprise américaine issue de la fusion de GTE et Bell Atlantic ; BCE avec Ameritech, laquelle fusionnera ensuite avec SBC Communications. Deux autres pôles se développent autour de AT&T Canada et Call-Net, qui ont des liens avec

<sup>363</sup> . BCE élargira considérablement sa couverture géographique par la prise de contrôle de Aliant, elle-même issue d'une fusion de monopoles des provinces de l'Atlantique. BCE entrera également dans le capital de MTS et passera une alliance avec SaksTel.

les entreprises américaines AT&T et Sprint. Le marché canadien était donc dominé par la concurrence que se livraient ces quatre grands pôles, très actifs sur le plan des fusions et acquisitions. Les entreprises de télécommunications font aussi leur entrée dans les secteurs de la radiodiffusion ; ainsi, BCE fera plusieurs acquisitions dont celle de *The Globe & Mail* et de CTV, acquisitions dont l'entreprise cherche aujourd'hui à se départir.

Sur le marché mexicain, de la même manière, l'industrie s'est concentrée autour de quelques pôles alliés à de puissantes entreprises américaines. Avantel et Alestra sont devenus les principaux concurrents de Telmex. Les trois entreprises entretiennent des liens avec MCI WorldCom pour Avantel, AT&T pour Alestra, et SBC et Sprint pour Telmex. Sur le marché américain, les manœuvres stratégiques seront de plus grande ampleur encore. Les *Baby Bells*, qui sont passées de sept à quatre, investissent davantage à l'étranger et développent de nouvelles activités. Une logique de convergence industrielle s'impose aussi à la fin des années 1990. La fusion MCI / WorldCom, celle entre AOL et Time Warner et l'acquisition de TCI et de [424] MediaOne par AT&T témoignent de cette nouvelle dynamique. L'industrie américaine se consolide et mène un mouvement de convergence pour accélérer l'émergence de la société de l'information et s'assurer un leadership mondial.

Les alliances et fusions furent tolérées, voire encouragées, par les autorités nationales. Si la concurrence était recherchée, d'autres considérations, de nature stratégique, favorisaient une attitude plus souple vis-à-vis des restructurations en cours. Celles-ci pouvaient en effet leur légitimité dans les avantages que la concentration devait procurer en termes d'efficacité économique, d'innovation, et, par conséquent, de compétitivité. Les grandes entreprises ont ainsi profité d'un espace de liberté pour déployer leurs stratégies et les cadres réglementaires ont misé, non sans risque, sur les pressions concurrentielles d'un marché global emporté par l'innovation technologique pour limiter les effets anticoncurrentiels de la concentration. Pour favoriser la concurrence, les États ont adopté une approche proactive qui consistait à modifier les cadres réglementaires et à favoriser l'entrée de nouveaux joueurs plutôt que d'interdire la création de méga-entreprises. La concentration était censée favoriser

les forces créatrices d'une nouvelle économie, et favoriser ainsi le développement d'une nouvelle société de l'information <sup>364</sup>.

C'est en Amérique du Nord, plus particulièrement aux EUA, que la nouvelle gouvernance des télécommunications a eu les effets les plus désastreux. Il était attendu de la nouvelle gouvernance des télécommunications qu'elle favoriserait un processus de destruction [425] créatrice qui allait dynamiser un secteur des télécommunications figé aussi bien par les pratiques routinières des monopoles que par les carcans réglementaires. Autant de promesses déçues qui mettent en lumière les risques bien réels de dysfonctionnement du marché.

Soutenues par la frénésie des marchés financiers, les entreprises se sont engagées dans des stratégies ambitieuses. Le marché était euphorique et les promesses de la nouvelle économie étaient sans cesse réévaluées à la hausse. Les illusions face aux grandes manœuvres ont disparu avec l'éclatement de la bulle spéculative sur les valeurs technologiques. Les synergies espérées n'eurent pas eu lieu, il y eut peu de gains en termes d'efficacité et d'innovation par rapport à la première moitié des années 1990. Pire, des pratiques frauduleuses furent dévoilées au grand jour ; le cas de WorldCom est l'exemple le plus révélateur de cette dérive de la gouvernance corporative.

Les anciens monopoles s'en sortent par contre assez bien ; ils ont résisté à l'éclatement de la bulle spéculative et restructuré leurs activités. À l'inverse, les nouveaux venus ont souffert de la conjoncture au point que nombre d'entre eux ont disparu. Qu'il s'agisse de Telmex, de BCE, ou de AT&T et des *Baby Bells*, les grandes entreprises ont conservé un fort pouvoir qui, sur certains segments de marché, se traduit par des parts de marché supérieures à 90 %. La déréglementation a ouvert la voie à la constitution de puissants oligopoles et la conjoncture de crise a eu pour effet d'exacerber ce phénomène et d'offrir aux anciens monopoles l'opportunité d'un retour en force. Ces évolutions justifient un questionnement sur la viabilité et l'efficacité d'un environnement concurrentiel, de la gouvernance privée et d'une intégration régionale fondée sur les forces du marché.

<sup>364</sup> Les investissements considérables que demandent le développement des réseaux à large bande, la convergence industrielle et le développement d'une connectivité globale ont joué en faveur de la concentration.

[426]

La nouvelle gouvernance des télécommunications nord-américaines fait face à d'importants défis. Toutefois, il semble que les solutions privilégiées actuellement ne remettent pas en cause le modèle nord-américain tel qu'il se développe depuis une dizaine d'années. Les mesures prises par les EUA pour remédier aux désordres tendent vers davantage de « déréglementation »<sup>365</sup>. Les réformes ne sont envisagées que dans la mesure où elles sont fondées sur une régulation « *harnessing the market forces* » favorisant encore davantage une régulation par le secteur privé plutôt que d'imposer ce que les EUA appellent une « *command and control régulation* »<sup>366</sup>. Si des mesures correctives s'imposent, il est nécessaire de considérer les solutions émanant du secteur privé. En dernier recours, on considère des mesures prises par le secteur public en autant qu'elles soient efficaces et qu'elles aient le moins d'effets négatifs sur la concurrence<sup>367</sup>. La déréglementation est encore et toujours la voie à suivre.

De leur côté, les pouvoirs publics canadiens envisagent plusieurs changements réglementaires, et le plus important concerne les restrictions à la propriété étrangère. Si le débat n'est pas encore clos, les pouvoirs publics sont loin de reconnaître aux restrictions [427] un effet modérateur sur l'exubérance irrationnelle propre à ce secteur ; elles sont davantage perçues comme un obstacle à l'innovation et au déploiement de nouveaux réseaux. Les conséquences d'une plus large ouverture aux investissements étrangers sont difficiles à évaluer. Peut-

<sup>365</sup> Michael K. Powell, à la tête de la FCC, affirme : « [...] *neither the crisis of accounting scandals and corporate malfeasance nor the related but distinct economic downturn suggest it is appropriate to change our nation's fundamental public policy of fostering competition in telecommunications* ». Michael K. Powell, « For Telecom in Compétition », *Wireless Week*, 15 janvier 2003.

<sup>366</sup> Gouvernement des EUA, *Economic Report of the President*, Washington, U.S. Government Printing Office, 2003.

<sup>367</sup> Les mesures qui ont été prises suite aux nombreux scandales financiers, notamment l'adoption de la loi Sarbanes-Oxley, ont aussi ciblé les comportements individuels plutôt que de considérer des mesures s'attaquant à des facteurs systémiques pouvant expliquer la multiplication des comportements frauduleux.

être participeront-ils au rétablissement d'une certaine concurrence sur un marché toujours dominé par BCE et Telus. Peut-être, et le risque est bien réel, exerceront-ils des pressions supplémentaires sur le cadre réglementaire canadien. À cela s'ajoute le risque que les entreprises canadiennes se trouvent intégrées dans des structures dirigées des EUA. Elles perdraient alors leur indépendance stratégique avec les conséquences sociales et culturelles que l'on peut imaginer.

Une chose est sûre, la mise en œuvre de la concurrence est complexe. Les entreprises dominantes, surtout les entreprises américaines, conservent et exploitent un énorme pouvoir de marché, ce qui ne manque pas de mettre sous tension les relations entre les États.

### *Les conflits entre les États*

L'ALÉNA et l'ATB ont impliqué de nouvelles obligations pour les États. Ils sont contraints non seulement de s'autodiscipliner, mais également de s'assurer que la concurrence est effective et loyale. Le vecteur de l'intégration est le marché et non pas l'élaboration de politiques communes de portée régionale, comme c'est le cas pour l'Union européenne. Les États coopèrent pour éliminer les obstacles aux échanges commerciaux et à l'investissement étranger, et pour promouvoir le principe de concurrence sur les marchés nord-américains. Ils sont libres, dans la mesure où ils respectent leurs engagements internationaux, de formuler et de mettre en œuvre les politiques nationales de leur choix. Il n'est pas question de [428 développer une politique nord-américaine des télécommunications. Cette nouvelle gouvernance des télécommunications soulève de nouvelles disputes et alimente de nouvelles rivalités entre les pays.

Les nouveaux conflits portent principalement sur les conditions effectives de la concurrence, particulièrement surveillées par les EUA. Pour ce faire, ils possèdent un arsenal très efficace dont ils n'hésitent pas à faire usage. La Federal Communications Commission (FCC), la Federal Trade Commission (FTC), le United States Trade Representative (USTR), ainsi que le département de la Justice consacrent une part importante de leurs compétences à faire respecter les accords commerciaux. La FCC a déjà pris plusieurs mesures pour

défendre les intérêts des entreprises américaines contre les pratiques de Telmex <sup>368</sup>. Davantage que la FCC, le principal levier de l'action internationale des EUA est le soutien accordé par l'USTR. Le Mexique s'est trouvé contraint de se défendre dans un recours à l'OMC <sup>369</sup>. Le Canada a, pour sa part, échappé jusqu'à présent aux foudres de l'USTR, mais cela ne signifie pas que les autorités américaines sont moins vigilantes à l'égard des conditions d'accès de leurs entreprises sur le marché canadien. Selon l'USTR, les fournisseurs américains de services Internet ne sont pas satisfaits des conditions d'accès aux réseaux canadiens de télécommunications et de [429] câblodistributions. Pour cette raison, l'administration américaine continue de surveiller les conditions de concurrence au Canada, ce qui oblige incidemment le Canada à accroître sa propre surveillance du marché, notamment par la conduite d'enquêtes.

La réglementation sectorielle, le contrôle des pratiques anticoncurrentielles par les autorités nationales, et l'élaboration des normes, sont des questions qui posent d'importants défis à l'intégration nord-américaine. Ces défis sont d'autant plus difficiles à relever que les États préservent leur souveraineté nationale et qu'ils cherchent à conserver — voire à exploiter stratégiquement — leur marge de manœuvre dans l'élaboration de leurs politiques nationales compétitives. Même si l'intégration nord-américaine exige un approfondissement, il semble que les développements récents vont dans le sens de l'approfondissement d'un processus d'intégration négative.

À juger les récents accords bilatéraux signés par les EUA, la gouvernance des télécommunications continuera de définir les responsabilités des États en matière de concurrence. Ainsi, les

<sup>368</sup> Le comportement de Telmex sur le marché américain fut l'objet d'une attention particulière suite à une plainte déposée en 1998 par ATT et MCI WorldCom auprès de la division internationale de la FCC. La plainte portait sur les taux offerts par la société conjointe TSC, Sprint-Telmex, sur les services longue distance Mexico-USA.

<sup>369</sup> La dispute était liée aux tarifs d'interconnexion de Telmex, aux taux imposés pour les appels internationaux Mexico-USA, et plus largement à l'inefficacité de la Cofetel à réduire le pouvoir de marché de Telmex. Les parts de marché de Telmex étaient passées dans la seconde moitié des années 1990 de 70 à 81 % et l'ancien monopole contrôlait encore 95 % du marché local à la fin de la période.

dispositions de l'accord EUA/Chili portent sur des mesures très spécifiques d'encadrement des comportements des principaux opérateurs <sup>370</sup>. Par ailleurs, l'accord aborde les questions suivantes : le service universel, les procédures d'octroi des licences, les procédures de résolution des disputes sur les marchés nationaux, ou encore la standardisation <sup>371</sup>. L'accord inclut également [430] un article sur l'abstention de réglementer lorsque les conditions de la concurrence sont suffisantes. Enfin, l'accord prévoit la création d'un organisme indépendant chargé de veiller à l'application des règles de concurrence. La stratégie américaine, notamment à l'OMC et dans les Amériques, est de rechercher les mêmes garanties d'encadrement des comportements et d'approfondir les dossiers précédemment ouverts.

Actuellement, rien n'indique que l'intégration nord-américaine débouchera un jour sur l'établissement de règles et de contraintes s'appliquant directement aux entreprises. La surveillance des marchés passe par les autorités nationales et la coopération volontaire entre les pays. Selon la vision défendue par les EUA, l'antitrust en Amérique du Nord, et de là, à l'échelle internationale, doit se développer selon une approche qui engage les États à appliquer leurs lois nationales et à adopter une « culture de concurrence » qui se construit notamment dans le cadre du nouveau *Réseau international de la concurrence* et des travaux de l'OCDE.

Il existe bien des dispositions sur la concurrence dans le chapitre 15 de l'ALÉNA et des accords bilatéraux de coopération en matière de concurrence entre les partenaires nord-américains, mais les pratiques anticoncurrentielles sont renvoyées au niveau national et à la coopération interétatique volontaire avec toutes les limites qu'elle suppose. L'ébauche de l'accord de la ZLEA suit la même approche, mais il est aussi question, comme à l'OMC, d'envisager le développement de mécanismes de surveillance des politiques nationales. L'idée est de faire en sorte que les politiques nationales sur

<sup>370</sup> Ces mesures portent sur la disponibilité des services, les aspects techniques de l'interconnexion aux réseaux publics, l'offre dégroupée des services, la collocation, la revente, la portabilité des numéros, les conditions et les coûts de l'interconnexion, le contrôle des pratiques anticoncurrentielles.

<sup>371</sup> Les autres sujets abordés sont : les voies de recours des entreprises poursuivies, l'examen des décisions légales, la neutralité des choix technologiques, l'allocation du spectre et les systèmes de câbles sous-marins.

la concurrence soient appliquées de manière transparente et non discriminatoire. Il n'est pas question de créer des politiques et des institutions communes ou de permettre que les questions [431] de concurrence puissent faire l'objet d'un recours à un mécanisme de règlement des différends <sup>372</sup>. Ainsi, les entreprises seront moins ciblées que les États qui devront faire preuve d'autodiscipline et résister à la tentation d'adopter des stratégies compétitives qui contredisent les principes et les règles de concurrence.

Si cette approche implique une plus grande coordination des politiques nationales et une coopération accrue, elle met également les politiques nationales en concurrence les unes contre les autres. Avec le nouveau régime international des télécommunications, la concurrence s'intensifie entre les entreprises, mais également entre les États. Il est à craindre un nivellement par le bas puisque les États cherchent davantage à réduire les contraintes à l'activité des entreprises qu'à imposer des règles qui pourraient désavantager les entreprises nationales et détourner les investisseurs étrangers. Plusieurs organisations internationales, notamment l'OCDE et la Banque Mondiale, soutiennent la concurrence entre les pays pour qu'émergent des cadres réglementaires et des politiques de classe mondiale. Il n'est pas sûr que cette concurrence sur les règles et les institutions participe à l'émergence de pratiques optimales, ce qu'il est convenu d'appeler en anglais les *best practices*. Dans ces conditions, les politiques, les règles et les standards les moins contraignants ont plus de chance de s'imposer, et puisqu'ils favorisent généralement les plus forts, les asymétries risquent de s'accroître. Cela est d'autant plus probable que la stratégie américaine, qu'elle émane des acteurs [432] privés ou de l'administration, possède plusieurs longueurs d'avance et leurs entreprises imposent leurs règles et leurs institutions. L'insistance américaine pour niveler les conditions de la concurrence et permettre, en parallèle, une concentration de plus en plus forte dans les TIC, n'est pas étrangère à une stratégie bien pensée et bien conduite.

<sup>372</sup> On envisage un tel recours non pas pour remettre en question des décisions par les autorités nationales mais pour garantir le respect des engagements internationaux des États en termes de contrôle des pratiques anticoncurrentielles, traitement national, transparence, recours à des procédures d'appels, etc.

\* \* \*

Avec l'ALENA, une ère de changements s'est ouverte pour les télécommunications nord-américaines. Plus encore, l'accord marque une étape majeure dans la mise en place d'un nouvel environnement concurrentiel à l'échelle internationale. La stratégie des EUA, d'abord confrontée à de nombreuses résistances, notamment de la part des pouvoirs publics mexicains et canadiens, s'est finalement révélée particulièrement efficace. Toutefois, si l'Amérique du Nord a servi de terrain d'expérimentation, les évolutions qu'on y observe laissent perplexes. Les promesses liées à l'introduction de la concurrence et à une régulation par le marché ne se sont pas concrétisées. Les marchés nationaux sont toujours sous la domination de quelques puissantes entreprises, la majeure partie des entreprises de télécommunications « *are staggering in emergency rooms of the world economy* <sup>373</sup> » et les innovations se sont révélées moins nombreuses que dans la première moitié des années 1990. L'efficacité supposée de la concurrence pour aiguillonner l'intégration régionale semble aujourd'hui si fragile que l'on peut s'interroger sur l'orientation future des politiques des télécommunications et sur les conditions requises pour approfondir l'intégration régionale.

[433]

De nouveaux enjeux, comme les imperfections des marchés et les disputes commerciales, pour beaucoup liés à une forte concentration économique, ne manquent pas de mettre sous tension la nouvelle gouvernance des télécommunications nord-américaines. Parmi les enjeux majeurs de la coopération, la réglementation, l'antitrust, la standardisation, le service universel, le développement des réseaux à large bande ou encore la fracture numérique, sont autant de nouvelles questions qui démontrent que l'intégration nord-américaine n'est pas simplement économique, et qu'elle déborde sur des questions normatives et politiques. N'oublions pas également les questions sécuritaires dont l'importance ne cesse de croître aux yeux des EUA, et, dans un autre ordre d'idées, les préoccupations culturelles et sociales dont l'importance est malheureusement trop souvent négligée.

<sup>373</sup> David SCHILLER, « The Telecom Crisis ». *Dissent*, hiver 2003, p. 66-70.

La nouvelle gouvernance des télécommunications nord-américaines idéalise l'intégration par le marché. Or, si le marché est bel et bien devenu une réalité pour les entreprises, il est encore difficile d'évoquer une réelle intégration régionale de l'industrie des télécommunications. Le modèle d'intégration nord-américain donne lieu à une concurrence entre les politiques nationales qui n'est pas nécessairement saine, à des dysfonctionnements sur les marchés et à des disputes entre les trois partenaires. Pourtant, rien n'indique que nous allons vers une remise en cause du modèle. Bien au contraire, les réponses envisagées s'orientent dans le sens de son approfondissement. Avec la dérive actuelle du secteur, peut-être le moment est-il venu pour l'intégration nord-américaine d'évoluer selon d'autres paramètres, d'autres principes. Sans aller jusqu'à la création d'institutions communes, inconcevables aujourd'hui, l'intégration pourrait s'appuyer davantage sur une nouvelle culture, différente de celle [434] de la concurrence. Quelle que soit la voie suivie, l'essentiel pour l'intégration sera bien de réaliser une plus grande convergence entre les intérêts publics et privés, au-delà d'une simple gouvernance intergouvernementale. Dans le cas contraire, les pratiques monopolistiques des entreprises et les rivalités entre les États ne manqueront pas de se développer au détriment des sociétés et des liens qui les unissent.

[435]

## DOSSIERS

# 17

---

“Commerce et sécurité  
seraient-ils devenus les deux faces  
d’une même médaille.”

*Yves BÉLANGER*

[Retour à la table des matières](#)

En principe, les signataires de l’ALÉNA se sont entendus pour ne pas soumettre le champ de la défense et de la sécurité nationale aux règles du traité. Formellement, l’article 1018 spécifie :

Aucune disposition du présent chapitre ne sera interprétée comme empêchant une partie de prendre des mesures ou de ne pas divulguer des renseignements si elle l’estime nécessaire à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité, se rapportant à l’achat d’armes, de munitions ou de matériel de guerre, ou aux achats indispensables à la sécurité nationale ou aux fins de la défense nationale.

En fait, l’accord prévoit la reconduction du cadre négocié antérieurement entre le Canada et les États-Unis d’Amérique (EUA), celui-ci répondant aux impératifs de la Guerre froide. Ce cadre a été établi principalement sur la base de l’Accord canado-américain sur le partage de la production de défense (DPSA) signé en 1956 et de l’Accord sur le partage du développement industriel pour la défense conclu en 1963 où ont été définies les modalités particulières à l’accès au marché militaire américain. Ces ententes continuent, aujourd’hui, de

conférer aux entreprises canadiennes un statut privilégié sur le marché américain. [436] Trente ans avant la signature de l'ALÉNA, les échanges de produits militaires échappaient déjà à plusieurs mesures protectionnistes, incluant le *Buy America Act*<sup>374</sup>, en venant même à reconnaître le statut de fournisseur local aux États-Unis à des dizaines d'entreprises canadiennes. Celles-ci en tireront un avantage concurrentiel indéniable.

Il importe ici de bien souligner que la problématique particulière à l'univers économique de la défense a été formulée sur la base d'une relation sécuritaire bilatérale qui va bien au-delà des enjeux commerciaux. Au fil des années, le Canada et les EUA ont conclu des centaines d'ententes qui interpellent de multiples dimensions de l'environnement sécuritaire dont la plus connue concerne la défense aérienne du territoire nord-américain (NORAD). Cette relation sécuritaire ne poursuit pas une finalité économique, elle vise à garantir l'intégrité et l'inviolabilité du territoire national américain et, par extension, du territoire canadien. Depuis maintenant plus de 40 ans, le gouvernement canadien a jugé qu'il en allait de son intérêt de bénéficier de la protection de son puissant voisin. Il a donc cherché à tirer le meilleur parti d'un mariage de raison dont le contrat a essentiellement été rédigé par Washington. En général, l'attitude canadienne dans les dossiers économiques spécifiques à ses collaborations militaires a été de minimiser ses coûts tout en cherchant à maximiser les retombées technologiques et commerciales.

Lorsque survinrent, entre 1987 et 1989, une série d'événements qui se conclurent par la fin de la guerre froide, ni les EUA ni le Canada ne jugèrent opportun de remettre en question les fondements de leur collaboration. Les deux administrations (Bush et [437] Mulroney) considéraient à l'époque qu'il fallait demeurer prudents et ne pas baisser la garde prématurément. En août 1992, au moment où l'ALÉNA est signé, la ligne de conduite commune aux deux pays est donc d'accompagner l'ex-URSS dans son processus de démocratisation, mais sans en conclure pour autant que leur partenariat militaire devait

<sup>374</sup> Mais pas le *Jones Act* qui touche la construction navale.

être fondamentalement remanié<sup>375</sup>. Des deux côtés de la frontière, l'heure était encore à la vigilance.

## 1993-1994 : la transition

L'arrivée au pouvoir des administrations Clinton et Chrétien se traduit, en 1993, par des signes de rupture avec le passé. Les partis politiques des deux nouveaux leaders véhiculent des plates-formes électorales proposant d'associer désarmement, commerce et prospérité. L'accent mis sur la lutte contre le déficit s'alimentera d'ailleurs en bonne partie à la rationalisation des dépenses militaires. Pour nombre de Nord-Américains, ce nouvel environnement suscitera l'espoir de voir l'ouverture et la coopération succéder à la logique de puissance et de confrontation qui prévalait avant 1989.

Les énergies seront dès lors canalisées vers l'objectif de modifier la coûteuse culture militaire. Parmi les réformes les plus marquantes, il faut mentionner la poursuite d'une vaste rationalisation de la base industrielle de défense, sa diversification commerciale, la révision des processus d'acquisition en vue d'inoculer les principes de concurrence et de productivité à un marché militaire plutôt oligopolistique, ainsi que la recherche d'une plus grande libéralisation [438] du commerce dans un univers habitué à un régime de normes et de contrôles. L'administration Clinton mettra notamment fin au moratoire vieux de 20 ans sur le transfert de technologies militaires de pointe en direction des pays de l'Amérique latine<sup>376</sup> et lancera une vaste offensive pour conquérir les marchés devenus accessibles en raison des difficultés éprouvées par le complexe industriel militaire russe. Washington soutiendra très activement les efforts d'internationalisation de ses entreprises de défense, parfois vers des pays constituant de véritables poudrières.

<sup>375</sup> Marcel MASSÉ, *Notes pour une allocution devant les participants au Symposium sur les industries de défense au Québec*, Montréal, 25 novembre 1992.

<sup>376</sup> White House, Office of Press Secretary, *U.S. Policy on Arms Transfers to Latin America*, août 1997.

En plus d'emboîter le pas à Washington en matière de compressions budgétaires, Ottawa tentera, à son tour, de tirer avantage de l'ouverture des marchés internationaux. Le Livre blanc publié par le gouvernement canadien en 1994 situe la nouvelle configuration qui prévaut dans le champ de la défense<sup>377</sup> et annonce l'intention du gouvernement d'orienter sa mission militaire en fonction des nouvelles menaces, telles que la lutte contre le trafic de drogue et l'immigration illégale. Le gouvernement réitère aussi son intention de recourir aux missions de rétablissement et de maintien de la paix en vue de contribuer à la stabilité du monde.

Il faut voir la période 1993-1994 comme une phase de transition au cours de laquelle la communauté de pensée en matière de défense va évoluer vers une conception de la sécurité, sans doute un peu confuse, mais de plus en plus sensible à de multiples objectifs visés explicitement par l'ALÉNA, comme l'ouverture et la sécurité d'accès des marchés dans un environnement consacré à la liberté de commerce. Même le [439] petit monde de l'économie de défense allait devoir apprendre à se gérer en fonction des pratiques propres à l'économie civile. Les valeurs véhiculées par TALE et l'ALÉNA venaient, tout simplement, de supplanter la logique de défense.

## 1994-2001 : le changement de cap

Il est difficile d'identifier avec précision le point d'inflexion qui mènera à une remise en selle des préoccupations sécuritaires, mais il convient certainement de rappeler que, le jour de l'entrée en vigueur de l'ALÉNA, le premier janvier 1994, le sous-commandant Marcos et son Armée zapatiste de libération nationale prenaient le contrôle du Chiapas, ouvrant, du coup, un front de conflit armé en Amérique du Nord. Il faut également demeurer conscient du fait que la liberté de commerce et les promesses d'un futur meilleur n'étaient toujours pas parvenues à endiguer le flot d'immigrants illégaux géré de façon plutôt

<sup>377</sup> Gouvernement du Canada, ministère de la Défense nationale. *Le livre blanc sur la défense de 1994*, Ottawa, MASC, 1994.

répressive par les EUA et le Canada. Gardons également à l'esprit que ni l'invasion du Panama et la capture du général Manuel Noriega en 1989, ni l'injection massive de fonds par l'administration Bush au début des années 1990 n'avaient contenu ce que le président Nixon identifiait déjà en 1971 comme l'ennemi n° 1 des EUA, soit le trafic de la drogue.

Confronté à un conflit intérieur, le Mexique a été le premier partenaire de l'ALENA à revoir intégralement son approche en matière de sécurité. Dans un plan daté de 1995, on identifie déjà la lutte contre le terrorisme et le trafic des armes comme des cibles pour les forces militaires et civiles nationales. Ce plan s'accompagne de mesures législatives visant la création d'un Système national de sécurité publique (SNSP) qui mènera notamment à la création du ministère de la Sécurité publique et de la Police fédérale préventive (Policia [440] Federal Preventiva ou PFP). Le tout sera placé sous la direction du Conseil de sécurité nationale (Consejo National de Seguridad ou CNS) qui assume essentiellement une mission de coordination des États (31 gouverneurs) et de l'ensemble des organismes appelés à intervenir en matière de sécurité. Le SNSP et le CNS inspireront plusieurs réformes au gouvernement des EUA à la suite des attaques du 11 septembre 2001. Entre 1995 et 2001, le budget mexicain affecté à la sécurité croîtra de 25 % (en dollars américains constants).

Il est sans doute révélateur de souligner l'intérêt que représentera le « marché » mexicain de la sécurité à partir du milieu des années 1990. Les données disponibles nous permettent d'affirmer qu'en six ans (1995-2001) le pays importera pour plus d'un milliard de dollars américains, en équipement militaire majeur seulement <sup>378</sup>. L'essentiel de cet armement émanera des EUA et, plus marginalement, du Canada <sup>379</sup>.

Les nouvelles préoccupations sécuritaires sont également évoquées, toujours en 1995, à l'occasion de la création de la Commission sur la sécurité continentale au sein de l'Organisation des États américains (OEA). L'organisme se verra confier la responsabilité d'alimenter une réflexion sur le devenir sécuritaire de l'hémisphère en prêtant une

<sup>378</sup> Selon les données du SIPRI *Yearbook* 1999 et 2002, Londres, Oxford University Press, 2000 et 2003.

<sup>379</sup> U.S. Department of State, *World Arms Imports 1989-1999*, octobre 2001.

attention particulière aux points chauds du territoire où figure notamment le Mexique.

Un virage plus décisif est pris par le département de la Défense des EUA en 1997 suite à la publication d'un nouveau rapport (*Quadrennial Defense Review Report*, QDR) qui proposait de développer une vision d'avenir des armées aptes à affronter l'instabilité du [441] monde et à lutter contre les menaces asymétriques<sup>380</sup> (drogue, immigration clandestine, commerce illégal, etc.). Surgissant des plans conçus pendant la guerre froide, les projets de forces de frappe mobile, de surveillance intégrée et de bouclier de défense y seront mis en valeur. À partir de ce moment, les budgets militaires du continent reprendront définitivement le chemin de la croissance.

Après les attentats s'échelonnant entre 1995 et 1999 contre les ambassades américaines (Arabie Saoudite, Kenya, Tanzanie et Égypte), celle menée contre le destroyer USS Cole en 2000, les interventions contre les barons de la drogue en Amérique latine (en Colombie notamment) et les bombardements par les EUA des camps afghans de Ben Laden en 1998, les analystes de Washington jugeront troublante la nouvelle dynamique internationale. Ils alimenteront une réflexion sécuritaire qui atteindra son point culminant en septembre 2001, dans la foulée des attaques contre New York et Washington.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement l'Amérique du Nord, jusqu'en 2001, les points de friction entre le cadre commercial défini dans l'ALÉNA et la logique sécuritaire sont demeurés assez circonscrits. On peut les situer à deux niveaux. *Premièrement*, la mise en place de mécanismes de répression de l'immigration et la lutte contre le commerce illicite (incluant celui de la drogue) ont certainement haussé les attentes américaines à l'endroit du Mexique et du Canada, et interagi sur les mécanismes de régulation des échanges commerciaux. *Deuxièmement*, des zones d'ombre liées à l'application de la notion de « sécurité nationale » sont apparues dans la foulée des changements [442] technologiques qui ont bouleversé l'univers militaire. Il convient ici de rappeler que les réformes engagées principalement par l'administration américaine ont placé sous le régime du contrôle des exportations militaires diverses technologies commerciales (notamment dans le domaine des technologies de l'information et des

<sup>380</sup> U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, 1997.

communications ou TIC) et il ne fait aucun doute que ce phénomène ait soulevé des obstacles au libre commerce. Mais rien de tout cela n'était imprévisible.

## 2001 : vers la fusion des logiques commerciale et sécuritaire

On reconnaîtra que les EUA ont fait face, le 11 septembre 2001, à une onde de choc qui a fait grimper de plusieurs crans les préoccupations sécuritaires. Suite à ces événements, diverses interventions ont initié un processus de resserrement de la sécurité, certaines visant le territoire national américain, d'autres affectant l'ensemble de l'espace continental chevauché par l'ALENA.

Sur le front intérieur, les principales dimensions de la réponse américaine se sont incarnées, premièrement, dans une série de déclarations guerrières clairement axées sur la lutte contre le terrorisme, deuxièmement, dans la mise en place du Department of Homeland Security (DHS) et, troisièmement, dans l'attribution de ressources additionnelles aux institutions militaires, policières et de renseignement.

Dans le flot des déclarations présidentielles, le projet de lutter contre « l'axe du mal » énoncé dans le discours sur l'état de l'Union de janvier 2002 est sans doute l'intervention qui a le plus frappé les imaginations <sup>381</sup>. Néanmoins, l'énoncé d'intention qui a été le [443] plus lourd de conséquences est celui de septembre 2002 consacré à la doctrine militaire américaine <sup>382</sup>. Le président Bush y annonce notamment la volonté gouvernementale de répondre par des attaques préventives et unilatérales aux forces jugées menaçantes par les EUA. Cette philosophie mènera à la guerre en Irak.

La création du DHS procède du désir de mieux coordonner les acteurs « secondaires » en matière de sécurité civile (en seront donc

<sup>381</sup> Georges W. Bush, Discours sur l'état de l'Union du 29 janvier 2002.

<sup>382</sup> White House. *The National Security Strategy of the United States of America*, 20 septembre 2002.

exclus le FBI et la CIA) dont la mission touche au maintien de la paix, l'intervention en cas de catastrophes et le contrôle de l'accès au territoire. Quelque 22 agences réparties dans 16 ministères seront interpellées par le nouvel organisme. Le DHS gèrera sept grands programmes, soit : 1) le support à la première ligne d'intervention visant spécifiquement à renforcer la capacité des corps de policiers et de pompiers ; 2) la défense contre le bioterrorisme ; 3) la sécurité des frontières ; 4) l'accès aux technologies de pointe ; 5) la sécurité aérienne ; 6) diverses autres mesures visant par exemple à soutenir l'action policière, et 7) un appui à la défense consacré notamment aux équipements de protection <sup>383</sup>.

On a de la difficulté à imaginer l'impact lié à l'injection de ressources financières au sein de la structure sécuritaire américaine. Rappelons néanmoins qu'entre 1997 et 2004, le budget du département de la Défense est passé de 271 à 401 milliards de dollars (+48 %), sans compter les quelque 150 milliards de dollars affectés à ce jour à la guerre en Irak. Au seul chapitre des dépenses en acquisition, la hausse s'est [444] chiffrée à près de 80 % en sept ans pour atteindre 76 milliards de dollars. Le budget d'opération et d'entretien des armements grimpera pour sa part de 21 % entre 1997 et 2004. Il atteindra 133 milliards de dollars au cours de l'année 2004.

Ajoutons à cela le fait que le budget du FBI a progressé de 40 % entre 2001 et 2004 (pour atteindre 4,7 milliards de dollars). Selon les informations disponibles, la CIA aurait vu, quant à elle, ses ressources majorées de 42 % entre septembre 2001 et décembre 2003 (pour atteindre cinq milliards de dollars). De 28 milliards de dollars en 2002, les budgets des services regroupés au sein du DHS passent à 32 milliards de dollars en 2003, et dépasseront 35 milliards de dollars en 2004. À cet argent visant à soutenir le DHS doivent s'ajouter 6,7 milliards de dollars émanant du département de la Défense. En outre, la société Market Research prévoit que l'apport conjoint des États et des entreprises privées à l'effort sécuritaire planifié par le DHS va doubler cette somme au cours de 2004 <sup>384</sup>. Enfin, pour cette dernière année seulement, un budget additionnel de près de 30 milliards de dollars a été affecté à d'autres mesures de lutte contre le terrorisme à l'étranger.

<sup>383</sup> White House, *The Department of Homeland Security*, juin 2002.

<sup>384</sup> Market Research. *Homeland Security, State of the Industry Assessment*, 2002.

Les ressources consacrées à la sécurité des EUA atteignent actuellement des sommets, alimentant un marché sécuritaire en pleine résurrection et frappant de contraintes multiples (exportations, transferts technologiques, etc.) des produits destinés au marché civil.

Sur le front continental, nous avons assisté à deux bouleversements majeurs. Le premier concerne la formulation d'une nouvelle doctrine de défense, alors que le second découle de l'application du cadre sécuritaire [445] américain conçu dans la foulée des événements de 2001.

Dans le QDR 1997, il était déjà manifeste que les EUA iraient de l'avant avec la mise en place d'un bouclier de défense destiné d'abord et avant tout à « sanctuariser » leur territoire national. Même si l'administration Clinton avait repoussé la décision de déployer un système antimissile à l'échelle du continent, il était déjà acquis que cet élément se retrouverait au centre de la nouvelle architecture de défense en émergence, les théories sur le nouvel âge nucléaire ayant déjà trop d'adeptes au sein de l'administration. Le développement de plusieurs programmes visant à faire émerger un système de défense sans équivalent dans le monde tout en dotant les EUA de nouveaux moyens de frappes (incluant des armes nucléaires de théâtre) était en cours depuis plusieurs années déjà. Par contre, on ne savait pas comment ces plans allaient se concrétiser.

L'année 2002 livre plusieurs éléments de réponse. En janvier, le gouvernement annonce l'abandon d'une stratégie fondée uniquement sur la dissuasion ; en mars, une nouvelle approche remettant au goût du jour l'utilisation de l'arme nucléaire est rendue publique ; en juin, Washington dénonce le traité ABM ouvrant la voie à la mise en place du bouclier de défense antimissile ; en septembre, une nouvelle doctrine de défense évoquée précédemment <sup>385</sup> annonce une ligne de conduite fondée sur des attaques préventives unilatérales de la part des EUA ; et, finalement, en octobre, une nouvelle structure de commandement pour l'Amérique du Nord (Northcom) est déployée, accompagnée d'ententes sur la sécurité aérospatiale, [446] **Required parameters are missing or incorrect.**terrestre et

<sup>385</sup> White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, septembre 2002.

maritime <sup>386</sup>. Cette série d'initiatives fait peser de sérieuses contraintes sur le Canada et le Mexique, deux pays dont les territoires et les eaux nationales sont inclus dans le périmètre couvert par Northcom.

Après avoir hésité, le Canada penche maintenant en faveur d'une collaboration qui se traduira, dans les années à venir, par des participations dont les modalités sont encore à préciser sous de nombreux aspects. Bien qu'on en soit, en la matière, un peu contraint à spéculer, il n'est pas impossible que la multiplication des conflits commerciaux ait influencé la stratégie canadienne. Du côté mexicain, où la volonté de maintenir des liens étroits avec l'Amérique latine incite à la prudence en cette période de négociation de la ZLEA et des éventuelles mesures sécuritaires susceptibles de l'accompagner, l'administration est plus hésitante. Elle s'est d'ailleurs associée à diverses contestations de l'approche « étasunienne » au cours du sommet de Mexico d'octobre 2003, incluant celle de doter l'OEA d'un bras armé <sup>387</sup>. L'inconfort du Mexique s'est également exprimé lorsque les EUA ont proposé de revoir la mission de la Commission sur la sécurité continentale :

La Délégation du Mexique a indiqué que les institutions à vocation de sécurité ne devraient à l'avenir être le monopole d'aucun pays ; elles devraient plutôt représenter le consensus des pays du continent américain, puisque, avant de chercher à modifier les mandats du [447] JID (CSC) qui ne reflètent pas les critères d'universalité, de représentativité et de contrôle civil, il faudrait évaluer leur pertinence <sup>388</sup>.

Les exigences américaines en lien avec le contrôle du transport aérien, maritime et routier à destination des EUA ont forcé ses partenaires commerciaux à procéder à de nombreux ajustements. Alan

<sup>386</sup> Présentée en avant-première canadienne par George Macdonald, Vice-chef de l'état-major de la Défense, *Les relations canado-américaines en matière de défense, les menaces asymétriques et le plan de commandement unifié des EUA*, ministère de la Défense nationale, 6 mai 2002.

<sup>387</sup> Yannick QUÉAU et Aude-Emmanuelle FLEURANT, *La conférence spéciale sur la sécurité dans les Amériques : une conception commune de la sécurité*, Observatoire des Amériques, novembre 2003.

<sup>388</sup> *Note adressée au Président du Conseil permanent de l'Organisation des États américains par la Mission permanente du Mexique auprès de l'OEA*, sous le couvert du document CP/CSH-343/00 add.1, corr.1.

Larson, sous-secrétaire d'État aux Affaires économiques, commerciales et agricoles, situe des objectifs centraux des Américains : garantir l'approvisionnement énergétique, sécuriser les transports, vaincre le terrorisme et stabiliser les finances des alliés. Il s'agit, selon lui, d'un programme adapté au cheminement vers la libéralisation et la prospérité <sup>389</sup>.

Plusieurs organismes canadiens se sont fait l'écho de ce plan. Parmi ceux-ci figure l'influent Conseil canadien des chefs d'entreprise (CCCE) qui, en janvier 2003, a proposé une initiative nord-américaine de sécurité et de prospérité consistant en un plan d'action sur cinq fronts : réinventer les frontières, maximiser le rendement économique, négocier un pacte de sécurité des ressources, reconstituer la capacité militaire du Canada et créer un nouveau cadre institutionnel <sup>390</sup>. Le CCCE souhaite une démarche commune avec le Mexique, mais précise : « Si deux pays peuvent s'entendre, le troisième devrait être libre de se joindre lorsqu'il juge(ra) le moment opportun <sup>391</sup>. » Pour les [448] milieux d'affaires canadiens, il n'est donc pas essentiel de cheminer à trois vers l'intégration économique et sécuritaire, mais il est prioritaire que le Canada se manifeste par des gestes sans équivoque.

L'« allié » qu'est le Canada a donc posé des gestes. Ainsi, des accords liant le Canada et les EUA ont été signés en vue de resserrer les contrôles sur les transports, la sécurité des frontières et l'immigration (incluant l'Accord de *Coopération sur la sécurité des frontières et le contrôle de la migration régionale* et le *Plan d'action pour la création d'une frontière intelligente Canada-E.-U.*, signés en décembre 2001, et l'Accord sur le tiers pays sûr, de juillet 2002). Le cadre législatif a été amendé tant au niveau fédéral qu'au niveau des principales provinces canadiennes (notamment en Ontario et au Québec).

Pour Ottawa, Toronto et Québec, l'objectif premier était d'éviter la mise en place de procédures américaines susceptibles de se traduire par

<sup>389</sup> Voir notamment Alan Larson, « Les priorités économiques de la stratégie de sécurité nationale », Département d'État des EUA, *Les objectifs de politique étrangère des EUA*, vol. 7, n° 3, 2002.

<sup>390</sup> Conseil canadien des chefs d'entreprises. *Sécurité et prospérité vers un nouveau partenariat canado-américain en Amérique du Nord*, janvier 2003.

<sup>391</sup> *Ibid.*, p. 7.

des pertes économiques. Pour atteindre cet objectif, il a fallu adapter les structures d'encadrement de la sécurité civile et mettre en place divers forums de coopération. Ottawa a notamment mis sur pied un Bureau de la protection des infrastructures essentielles rattaché administrativement au ministère de la Défense, mais il était entendu qu'une forme plus avancée d'uniformisation des structures allait sans doute se révéler nécessaire.

Le nouveau gouvernement dirigé par Paul Martin a créé, en décembre 2003, un nouveau ministère de la Sécurité publique et de la Protection civile. Celui-ci intégrerait la Garde côtière, les services douaniers, la gestion des passeports, la Gendarmerie royale du Canada (GRC), le Bureau de la protection des infrastructures essentielles et le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). On ne peut qu'être frappé par la surenchère en matière d'intégration des [449] services de sécurité que cette initiative oppose aux démarches mexicaines et américaines. Ce regroupement donnerait ainsi naissance à la plus puissante organisation sécuritaire jamais imaginée en terre canadienne. Ajoutons que l'administration Martin laisse entendre de plus en plus ouvertement qu'elle collaborera également à la mise en place du bouclier de défense tant souhaitée par Washington.

Il est par ailleurs entendu que plusieurs dossiers liés à la modernisation de l'armement canadien vont aboutir au cours des prochains mois. Après avoir renouvelé la flotte, le matériel terrestre se modernise (véhicules, transports de troupes blindés, chars, etc.) et s'amorcera sous peu un processus de mise à niveau de la flotte aérienne. Les crédits affectés à la Défense nationale canadienne sont en hausse. En décembre 2001, le gouvernement canadien a notamment augmenté le budget de sécurité de 7,7 milliards de dollars canadiens sur cinq ans. L'exercice se poursuit en 2003-2004 avec une majoration de près de trois milliards de dollars sur trois ans. Selon toute vraisemblance, le budget du ministère de la Défense aura franchi le cap des 14 milliards de dollars au terme de ces trois années (contre 10 milliards de dollars en 1999). Or, une faible part seulement des sommes attendues ont été annoncées.

Le Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité estimait en février 2002 qu'il fallait, pour atteindre un niveau de préparation acceptable, hausser immédiatement le budget de base du ministère canadien de la Défense de quatre milliards de dollars (soit une

hausse de 36 %), doublant notamment les ressources affectées aux acquisitions <sup>392</sup>. Il a été suivi dans cette ligne de pensée par le Comité permanent [450] de la défense nationale et des anciens combattants <sup>393</sup>. Ce dernier juge que la force navale manque de ressources, que la flotte aérienne est déficitaire et que l'exploitation du potentiel terrestre a largement franchi les limites de ses capacités.

Cette dynamique ne se limite pas uniquement aux dimensions politique et administrative, elle a également des répercussions sur la base industrielle de défense. Aujourd'hui, pas moins de la moitié de la trentaine d'acteurs qui forment le cœur de l'industrie militaire canadienne appartiennent à des intérêts américains, et cette proportion tend à croître <sup>394</sup>.

En définitive, il semble bien que l'appel du CCCE ait été entendu. Les logiques commerciales et sécuritaires ne sont pas simplement interreliées, elles militent aujourd'hui en faveur d'une harmonisation qui dépasse largement ce qui pouvait être imaginé au moment de l'entrée en vigueur de l'ALÉNA.

Cela nous rappelle que le Canada est d'abord et avant tout un pays commerçant où le niveau de vie de ses résidents est largement tributaire de l'état de santé de son commerce extérieur et que ce dernier dépend essentiellement du marché américain. Comme les EUA lient aujourd'hui plus que jamais les univers économique et sécuritaire, la capacité du Canada de prendre une voie autre que celle de répondre aux demandes de son voisin apparaît limitée. Les EUA ont décidé de ne pas négocier leur vision sécuritaire. Le Canada a fait ses choix, il s'adaptera quelles que soient les options que retiendront le Mexique et les autres pays invités à joindre le projet de ZLEA.

<sup>392</sup> Comité sénatorial permanent de la défense et de la sécurité. *L'état de préparation du Canada sur les plans de la sécurité et de la défense*, février 2002.

<sup>393</sup> Chambre des communes, Comité permanent de la défense nationale et des anciens combattants, *Faire face à nos responsabilités, l'état de préparation des forces canadiennes*, mai 2002.

<sup>394</sup> Voir, Yves BÉLANGER et Aude-Emmanuelle FLEURANT, *Intégration continentale et base industrielle de défense : retour sur le dilemme canadien*, [En ligne] [www.unites.uqam.ca/GRRI](http://www.unites.uqam.ca/GRRI)

[451]

Aude-Emmanuelle Fleurant et Yannick Quéau font remarquer que les options qui s'offrent au Canada et aux autres pays latino-américains tentés par une intégration commerciale sont de plus en plus limitées <sup>395</sup>. S'ils veulent un accès au marché américain, qui demeure le plus important de la planète, ils devront trouver une façon de répondre aux attentes américaines en matière de sécurité. On a de plus en plus l'impression, en Amérique, que commerce et sécurité sont devenus les deux faces d'une même médaille, et que la coopération dans le domaine de la sécurité pourrait bien conditionner le niveau d'intensité de l'arrimage économique. En attendant, l'ALENA instaurerait désormais un système à deux vitesses en Amérique du Nord : le Canada et les EUA, d'un côté, les EUA et le Mexique, de l'autre.

[452]

<sup>395</sup> Yannick QUÉAU et Aude-Emmanuelle FLEURANT, *op. cit.*

[453]

**L'ALÉNA. Le libre échange en défaut.**

# **ANNEXES**

[Retour à la table des matières](#)

[454]

[455]

## ANNEXES

## Abréviations et acronymes

[Retour à la table des matières](#)

AFL-CIO	American Fédération of Labor-Congress of Industrial Organizations
ALADI	Association latino-américaine d'intégration (Asociación Latino-americana de Integración)
ALE	Accord de libre-échange Canada/États-Unis
ALECC	Accord de libre-échange entre le Canada et le Chili
ALECCR	Accord de libre-échange Canada/Costa Rica
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AMI	Accord multilatéral sur les investissements
ANACDE	Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement
ANACT	Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail
APIE	Accord de promotion et de protection des investissements étrangers
APTE	Action positive pour le travail et l'emploi
ART	Alliance for Responsible Trade
ASC	Alliance sociale continentale
BID	Banque interaméricaine de développement
CCE	Commission nord-américaine de coopération environnementale
CCCE	Conseil canadien des chefs d'entreprises
CCI	Commission conjointe internationale

CCPM	Comité consultatif public mixte
CDA	Corporation de développement des Andes
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes

[456]

CEQ	Centrale de l'enseignement au Québec
CIAMT	Conférence interaméricaine des ministres du Travail
CIRDI	Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements
CNC	Confederacion national de Ios Campesinos
CNS	Conseil national de sécurité (Consejo National de Seguridad)
CNUDCI	Commission des Nations unies pour le droit commercial international
COPA	Confédération parlementaire des Amériques
CQOL	Coalition québécoise d'opposition au libre-échange
CSN	Confédération des syndicats nationaux
CQNT	Coalition québécoise sur les négociations trilatérales
CTC	Congrès du travail du Canada
CTC	Citizens Trade Campaign
CTM	Confederacion de los Trabajadores Mexicanos
DHS	Department of Homeland Security
DPSA	Accord canado-américain sur le partage de la production de la défense (Défense Production Sharing Agreement)
ECCI	Entente de coopération en matière de commerce et d'investissement
EUA	États-Unis d'Amérique
EZLN	Armée zapatiste de libération nationale
FIPA	Forum interparlementaire des Amériques
FMN	Firmes multinationales
FTQ	Fédération des travailleurs du Québec
GRC	Gendarmerie royale du Canada
IDE	Investissement direct étranger
NPF	Nation la plus favorisée

OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OEA	Organisation des États américains
OIT	Organisation internationale du travail
OMD	Organisation mondiale des douanes

[457]

ONE	Office nationale de l'énergie (Canada)
ORIT	Organisation régionale interaméricaine du travail
ORD	Organe de règlement des différends
OSC	Organisation de la société civile
PAN	Partido Action national
PME	Petite et moyenne entreprise
PPP	Plan Puebla Panama
PRI	Parti révolutionnaire institutionnel (Mexique)
REA	Régime Épargnes-Action (Canada)
RMALC	Red mexicana de Accion frente al Libre Comercio
RQIC	Réseau québécois sur l'intégration continentale
SCFP	Syndicat canadien de la fonction publique
SCNT	Sous-comité des normes de télécommunications
SCRS	Service canadien du renseignement de sécurité
SDI	Société de développement industriel (Canada)
SNSP	Système national de sécurité publique
STN	Sociétés transnationales
TCC	Consultative Committee for Télécommunications
TPA	Mandat pour la promotion des échanges (Trade Promotion Authority)
UE	Union européenne
UMNA	Unité monétaire nord-américaine
UPA	Union des producteurs agricoles
ZLEA	Zone de libre-échange des Amériques

[458]

[459]

## ANNEXES

# Présentation des auteurs

[Retour à la table des matières](#)

**Yves Bélanger**, professeur à la Faculté de science politique et de droit, directeur du Groupe de recherche sur l'industrie militaire et la sécurité, CEIM, Université du Québec à Montréal.

**Dorval Brunelle**, professeur au Département de sociologie, directeur de l'Observatoire des Amériques, CEIM, Université du Québec à Montréal.

**Stephen Clarkson**, professeur au Département de science politique, Université de Toronto.

**John M. Curtis**, conseiller principal en politique et coordonnateur, direction de l'analyse commerciale et économique, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

**Christian Deblock**, professeur à la Faculté de science politique et de droit, directeur du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM), Université du Québec à Montréal.

**John Dillon**, Inter-Pares.

**Sylvie Dugas**, journaliste indépendante.

**Philippe Faucher**, professeur au Département de science politique, Université de Montréal.

**John W. Foster**, Institut Nord-Sud, Ottawa.

**Gilbert Gagné**, professeur associé au Département des études politiques, Université Bishop's, directeur du groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC), CEIM, Université du Québec à Montréal.

**Maria-Teresa Gutiérrez-Haces**, professeure au Département de science politique, Universidad Nacional Autonoma de México.

[460]

**Peter Hakim**, président de Dialogue interaméricain.

**Stéphane Lambert**, Observatoire des Amériques, CEIM, Université du Québec à Montréal.

**Benoît Lévesque**, professeur au Département de sociologie, directeur du CRISES et de l'ARUC-ÉS, Université du Québec à Montréal.

**Robert E. Litan**, Senior Fellow en Études économiques, The Brookings Institution.

**Gordon Mace**, professeur au Département de science politique, Université Laval, directeur du Centre d'études interaméricaines et de la revue *Études internationales*.

**Sarah-Myriam Martin-Brûlé**, candidate à la maîtrise, Université de Montréal.

**Dalil Maschino**, directeur des innovations en milieu de travail, ministère du Travail du Québec.

**Karel Mayrand**, directeur de recherche, Centre international Unisféra.

**Marc Paquin**, président et directeur exécutif du Centre international Unisféra.

**Christophe Peyron**, chercheur au projet ETIC, CEIM, Université du Québec à Montréal.

**Pierre-Paul Proulx**, professeur honoraire, Université de Montréal, chercheur associé au CEIM, Université du Québec à Montréal.

**Michèle Rioux**, professeure associée au Département de science politique, Faculté de science politique et de droit, directrice de recherche CEIM, directrice du projet ETIC, Université du Québec à Montréal.

**François Roch**, chercheur au CEIM, Université du Québec à Montréal.

**Aaron Sydor**, coordonnateur principal, recherche sur les politiques, direction de l'analyse commerciale et économique, ministère des Affaires étrangères et du Commerce international.

[461]

**L'ALÉNA. Le libre échange en défaut.**

## **Table des matières**

Dorval Brunelle et Christian Deblock, “Introduction.” [7]

### **Première partie**

#### **Vers de nouvelles formes d'intégration ? [25]**

Chapitre 1. Peter Hakim Et Robert E. Litan, “L’avenir de l’Amérique du Nord au-delà de l’ALENA.” [27]

Chapitre 2. Dorval Brunelle et Benoît Lévesque, “Libre-échange et modèles québécois de Développement.” [51]

Chapitre 3. Maria-Teresa Gutiérrez-Haces, “Le Canada et le Mexique entre l’ALENA et la ZLEA : 10 ans ne suffisent pas.” [79]

Chapitre 4. Stephen Clarkson, Sarah Davidson Ladly, Megan Merwart et Carlton Thorne, “La dure réalité de la gouvernance continentale en Amérique du Nord.” [107]

Chapitre 5. Gordon Mace, “Quelles institutions pour l’ALENA ?” [133]

### **Deuxième partie**

#### **Le bilan économique et social [157]**

Chapitre 6. Stéphane Lambert, “Retour à la case départ.” [159]

Chapitre 7. John Curtis et Aaron Sydor, “L’ALENA et le changement structurel dans l’économie canadienne.” [179]

[462]

Chapitre 8. John W. Forster Et John Dillon, “Le Canada et l’ALENA dix ans plus tard.” [211]

Chapitre 9. Pierre-Paul Proulx, “L’ALENA et l’intégration économique dans les Amériques : vers une union douanière et des régions spécialisées ?” [241]

Chapitre 10. Dorval Brunelle et Sylvie Ducas, “Les oppositions au libre-échange en Amérique du Nord.” [273]

### **DOSSIERS [297]**

Chapitre 11. Gilbert Gagné, “Le règlement des différends.” [299]

Chapitre 12. François Roch, “Le chapitre II: bilan et perspectives.” [325]

Chapitre 13. Dalil Maschino, “L’ALENA et le travail : un cas précurseur ou une entente aujourd’hui dépassée ?” [345]

Chapitre 14. Karel Mayrand Et Marc Paquin, “L’ALENA et l’environnement : succès et limites d’un modèle novateur.” [365]

Chapitre 15. Philippe Faucher et Sarah-Myriam Martin-Brûlé, “Vers un marché nord-américain de l’énergie : les retombées pour le Canada.” [387]

Chapitre 16. Michèle Rioux et Christophe Peyron, “L’ALENA et la nouvelle gouvernance des télécommunications.” [411]

Chapitre 17. Yves Bélanger, “Commerce et sécurité seraient-ils devenus les deux faces d’une même médaille ?” [435]

### **Annexes [453]**

Abréviations et acronymes [455]

Présentation des auteurs [459]

[463]

Dans la même collection

**L'extrême droite en Europe France, Autriche, Italie**

Jean-Guy Prévost

**L'intégration des Amériques Pleins feux sur la ZLEA**

Sous la direction de Sylvain F. Turcotte

**L'Organisation mondiale du commerce**

**Où s'en va la mondialisation ?**

Sous la direction de Christian Deblock

**Repenser la sécurité**

**Nouvelles menaces, nouvelles politiques**

Charles-Philippe David et la Chaire Raoul-Dandurand