



L'ALENA CONJUGUÉ AU PASSÉ, AU PRÉSENT ET AU FUTUR

L'intégration régionale 3.0
et les défis de l'interconnexion

SOUS LA DIRECTION DE
MICHÈLE RIOUX
CHRISTIAN DEBLOCK
ET LAURENT VIAU

PRÉFACE DE
STEPHEN CLARKSON

 Presses
de l'Université
du Québec

**L'ALENA
CONJUGUÉ
AU PASSÉ,
AU PRÉSENT
ET AU FUTUR**

Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone : 418 657-4399

Télécopieur : 418 657-2096

Courriel : puq@puq.ca

Internet : www.puq.ca

Diffusion/Distribution :

- CANADA** Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand, Boisbriand (Québec) J7H 1N7
Tél. : 450 434-0306 / 1 800 363-2864
- FRANCE** AFPU-D – Association française des Presses d'université
Sodis, 128, avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77403 Lagny, France – Tél. : 01 60 07 82 99
- BELGIQUE** Patrimoine SPRL, avenue Milcamps 119, 1030 Bruxelles, Belgique – Tél. : 02 736 68 47
- SUISSE** Servidis SA, Chemin des Chalets 7, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022 960.95.32



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

L'ALENA CONJUGUÉ AU PASSÉ, AU PRÉSENT ET AU FUTUR

L'intégration régionale 3.0
et les défis de l'interconnexion

SOUS LA DIRECTION DE
MICHÈLE RIOUX
CHRISTIAN DEBLOCK
ET LAURENT VIAU

PRÉFACE DE
STEPHEN CLARKSON

 Presses
de l'Université
du Québec

**Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales
du Québec et Bibliothèque et Archives Canada**

Vedette principale au titre :

L'ALENA conjugué au passé, au présent et au futur :
l'intégration régionale 3.0 et les défis de l'interconnexion

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 978-2-7605-4301-0

1. Accord de libre-échange nord-américain (1992 octobre 7).
2. Libre-échange – Amérique du Nord. I. Rioux, Michèle, 1965- .
II. Deblock, Christian, 1949- . III. Viau, Laurent.

HF1746.A432 2015 382'.917 C2015-940642-0

Financé par le
gouvernement
du Canada

Funded by the
Government
of Canada

Canada



Conseil des arts
du Canada

Canada Council
for the Arts

SODEC

Québec

Conception graphique

Michèle Blondeau

Image de couverture

iStock

Mise en pages

Info 1000 Mots

Dépôt légal : 3^e trimestre 2015

- › Bibliothèque et Archives nationales du Québec
- › Bibliothèque et Archives Canada

© 2015 – Presses de l'Université du Québec

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Imprimé au Canada

Nous dédions cet ouvrage
à la mémoire de Yves Bélanger



Préface

STEPHEN CLARKSON
(traduction de l'anglais)

Puisque Michèle Rioux, Christian Deblock et Laurent Viau expliquent les raisons de leur sélection éditoriale dans leur introduction, je désire seulement insister sur deux points connexes – l'un est évident et l'autre, moins – en guise de préface à ce livre instructif.

Lorsqu'on pense à l'Amérique du Nord en tant que région, il est évident qu'à chaque étape du développement – ou du mal-développement – de son intégration, le point de départ des actions prises et des forces en jeu réside nécessairement dans les conditions qui, elles-mêmes, résultent des actions et des forces précédentes. Ces actions et ces forces ont renforcé ou affaibli le rapport de forces existant, mais elles n'ont pas créé une nouvelle réalité à partir de rien. Cette proposition simple, selon laquelle le présent est conditionné par le passé, a été à la fois intégrée et mystifiée dans les analyses des chercheurs qui l'ont qualifiée de « dépendance de sentier », notion quelque peu obscure.

Il est important de garder la centralité du passé à l'esprit parce que les rapports de force dans le monde sont dans un tel état constant de « flux » et de mouvement que la plupart des analyses se concentrent sur les événements immédiats, généralement présentés en accordant peu d'attention aux racines historiques des changements.

En tant qu'observateurs de la politique internationale, nous sommes confrontés non seulement aux changements qui se produisent à chaque tournant, mais aussi à l'augmentation de la vitesse et de l'imprévisibilité de

ces changements. Le plus expérimenté des soviétologues n'avait pu prévoir l'effondrement brutal de l'URSS à la fin des années 1980. Il a fallu moins de dix ans après le tournant du millénaire pour que le déclin dramatique des États-Unis dans son rôle de gendarme du monde se manifeste, provoquant une remise en question des certitudes sur la « stabilité hégémonique » du monde. Bien plus longue dans le temps, l'ascension fulgurante de la Chine a aussi surpris les analystes, qui ont dû revoir leurs hypothèses et modifier leurs conclusions une fois confrontés à l'engagement de Pékin aux quatre coins de la planète. Tout aussi spectaculaires ont été les crises au sein de petites puissances comme les États méditerranéens membres de l'Union européenne – Espagne, Portugal, Italie et Grèce – qui ont forcé les chercheurs à tranquillement abandonner l'idée d'une supranationalité sans cesse croissante de l'UE. Pendant ce temps, certaines puissances moyennes (Brésil) ont gagné en influence, tandis que d'autres (Canada) ont perdu du terrain. Au même moment, la gouvernance mondiale s'est déplacée, délaissant les sommets du G7, exclusifs au Nord global, au profit du forum Nord-Sud du G20, plus inclusif.

Compte tenu de la rapidité des changements dans ces domaines, la durée de vie des analyses des chercheurs a diminué. Ainsi, la validité de ce qui a été étudié il y a deux ans, tout comme celle de ce qui est publié aujourd'hui, ne tiendra probablement pas très longtemps.

Puisqu'une méfiance compréhensible envers l'analyse scientifique se développe, il est important de reconnaître qu'elle aussi est tributaire de la « dépendance au sentier » : les analyses sont conditionnées par les théories avancées, les concepts développés et les conclusions tirées des œuvres antérieures. Suivant l'image classique du développement intellectuel, le travail de chaque chercheur s'érige sur les épaules de ses prédécesseurs. Les nouvelles idées et paradigmes émergent de penseurs travaillant avec les théories et les analyses formulées par des auteurs antérieurs – y compris parfois leurs propres contributions en tant qu'auteurs.

Dans ce maelström de l'évolution rapide du monde extérieur, laquelle exige que les chercheurs fassent un effort continu pour se tenir au courant, il est rafraîchissant de trouver un livre qui place fièrement côte à côte les analyses passées d'un groupe de recherche et des interprétations actuelles des réalités en constante transformation du régionalisme dans l'hémisphère occidental.

Quelque part, sur le terrain irrégulier situé entre les institutions de la gouvernance mondiale et l'État national qui fonctionne encore, les organisations régionales ont été créées sous des formes diverses et avec des objectifs différents – du global (par exemple, l'Organisation des États américains) au particulier (le groupe de travail sur l'énergie en Amérique du Nord). La

présente collection d'extraits offre un puissant exemple d'un parcours intellectuel s'inscrivant dans la dépendance au sentier d'un groupe de recherche important dont les membres ont, depuis les trois dernières décennies, tenté de cerner un ordre intellectuel dans le contexte d'une réalité en pleine mutation, avec des concepts et des catégories en perpétuelle révision, pour mieux comprendre la transformation et les changements de leurs objets de recherche.

Le désordre polarisant qui s'est installé sous l'égide du néo-libéralisme dans l'espace à trois États de l'Amérique du Nord et dans la plupart des pays de l'Amérique latine a sapé les réalisations importantes apportées par l'État keynésien après la Seconde Guerre mondiale. Ce modèle étatique avait engendré des taux élevés de croissance économique, tout en développant un système de financement public en matière d'éducation, de santé, d'emploi et de politiques de retraite, ce qui, par conséquent, a permis de réduire les inégalités entre riches et pauvres. La rhétorique néo-libérale, populiste et antigouvernement, en vint à aveugler le public au sujet des coûts de l'autonomisation des acteurs du marché, libérés de la responsabilité des conséquences environnementales et sociales que peuvent causer leurs actions destructrices. Les auteurs de ce livre sont bien conscients de ce décalage tragique. Le livre saura enrichir la compréhension de ceux qui lisent les analyses nuancées d'un hémisphère qui, malencontreusement, suit un modèle dénué de toute vision morale au-delà de l'autoglorification.

Le Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM) de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et son organisation faitière, le Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC) sont parmi les secrets les mieux gardés de la province de Québec. Sous la direction de Christian Deblock et Dorval Brunelle [maintenant sous la direction de Gilbert Gagné], le GRIC a produit au Canada – et probablement en Amérique du Nord – l'offre la plus étoffée, la plus cohérente et la plus soutenue d'études nuancées, multidisciplinaires et critiques de l'intégration régionale dans l'hémisphère occidental. Ce groupe de recherche reste malheureusement peu connu dans le monde universitaire anglophone du Canada, qui est très tourné vers les États-Unis.

Nous pouvons seulement espérer que les travaux de Michèle Rioux, Christian Deblock et Laurent Viau aideront à exposer le secret de l'UQAM au grand jour afin que ces chercheurs reçoivent l'attention qu'ils méritent. En effet, ces contributions qui s'échelonnent de 1982 jusqu'à ce jour mettent à nu les profondes mutations de la physionomie de l'Amérique du Nord et de l'Amérique latine tout en montrant comment un groupe intégré de chercheurs provenant de plusieurs disciplines a permis de clarifier notre compréhension de cet important phénomène en perpétuelle mutation.



Table des matières

Préface	IX
<i>Stephen Clarkson</i>	
Introduction	1
<i>Michèle Rioux et Laurent Viau</i>	
L'émergence d'un modèle d'intégration 2.0	2
La construction des Amériques : les limites d'une intégration par le marché	5
Les nouvelles trajectoires d'intégration	11
Le modèle d'intégration ALENA à bout de souffle	11
Bibliographie	14
PARTIE 1	
<hr/>	
LE RÉGIONALISME D'UN POINT DE VUE THÉORIQUE	
CHAPITRE 1. LA ZLEA COMME MODÈLE INSTITUTIONNEL	19
<i>Christian Deblock</i>	
Le régionalisme comme laboratoire institutionnel	20
Le régionalisme et les alliances stratégiques	23
Des propos d'étape	26
La ZLEA comme modèle d'intégration concurrentielle	27
Un projet multidimensionnel	30
L'intégration négative et l'intégration positive	31
Bibliographie	36
CHAPITRE 2. LA POLITIQUE COMMERCIALE DES ÉTATS-UNIS	39
<i>Christian Deblock</i>	
Les lectures théoriques – Les approches systémistes	39
Le réalisme économique	39

L'internationalisme libéral	42
Conclusion	47
Bibliographie	47

PARTIE 2

L'INTÉGRATION DANS LES AMÉRIQUES

CHAPITRE 3. LE LIBRE-ÉCHANGE PAR DÉFAUT 53

Dorval Brunelle et Christian Deblock

Les deux paradoxes autour du libre-échange	54
Le premier paradoxe	54
Le deuxième paradoxe	55
La commission Macdonald	56
Y a-t-il encore une alternative au libre-échange canado-américain?	57
Bibliographie	61

CHAPITRE 4. LE LIBRE-ÉCHANGE NORD-AMÉRICAIN:

LE JOKER DES ÉTATS-UNIS? 63

Christian Deblock et Michèle Rioux

L'intégration et la polarisation des échanges	64
Le repli continental et le déficit extérieur	65
La nouvelle politique économique canadienne et mexicaine	68
Une forteresse Amérique?	70
Bibliographie	72

CHAPITRE 5. LES RELATIONS ÉCONOMIQUES ENTRE LE CANADA ET LE MEXIQUE DEPUIS L'ALENA:

UN POINT DE VUE CANADIEN 73

Christian Deblock, Afef Benessaïeh et Marie-Paule L'Heureux

Les relations Canada-Mexique et l'ALENA	74
Du libre-échange aux politiques stratégiques	77
Le Mexique, partenaire stratégique du Canada	80
Bibliographie	82

CHAPITRE 6. LA POLITIQUE COMMERCIALE MEXICAINE

DE SALINAS À FOX 85

Mathieu Arès

Le bilatéralisme commercial, un bilan	86
Le bilan économique: un franc succès	88
Le bilan politique: une forte dépendance	90
Au-delà du commerce	90
Bibliographie	93

CHAPITRE 7. DU LIBRE-ÉCHANGE PAR DÉFAUT	
AU LIBRE-ÉCHANGE EN DÉFAUT	95
<i>Dorval Brunelle et Christian Deblock</i>	
L'ALENA, un accord de grande portée au contenu évolutif	100
Le libre-échange en défaut	103
Bibliographie	103
CHAPITRE 8. IL ÉTAIT UNE FOIS DANS LES AMÉRIQUES...	
LE PROJET ENVOLÉ DE ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE	105
<i>Christian Deblock</i>	
Le projet de ZLEA, la nouvelle dynamique des négociations	108
Deux conceptions opposées de l'intégration	112
Les ambitions du projet des Amériques	114
Bibliographie	116
CHAPITRE 9. LES ENJEUX THÉORIQUES	
DE LA RECONNEXION NORD-SUD	119
<i>Henri Regnault et Christian Deblock</i>	
L'évolution des formes « régionales » Nord-Sud	119
Les relations Nord-Sud et l'articulation des systèmes régionaux entre eux et avec le cadre multilatéral	125
Une typologie des ACR	125
Pour conclure	129
Bibliographie	130
CHAPITRE 10. LE QUÉBEC APRÈS 20 ANS DE LIBRE-ÉCHANGE	
AVEC LES ÉTATS-UNIS	133
<i>Gilbert Gagné et Laurent Viau</i>	
Les espoirs	133
La croissance économique et la convergence macroéconomique	137
Éviter le protectionnisme américain	139
Les craintes	140
Bibliographie	141
CHAPITRE 11. LE CANADA ET L'UNION EUROPÉENNE:	
ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET LA CHINE?	143
<i>Christian Deblock et Michèle Rioux</i>	
Un partenariat économique renforcé avec l'UE	148
Bibliographie	151

PARTIE 3

LES DÉBATS SOCIAUX ET L'INTÉGRATION RÉGIONALE

**CHAPITRE 12. LE DÉBAT SUR LES EFFETS SOCIAUX
DU LIBRE-ÉCHANGE..... 155**
Afef Benessaïeh
 Les ententes parallèles sur le travail et l'environnement. 155
 Le rôle de l'État. 157
 Les alternatives proposées 158
 Les éléments de synthèse 160
 Le marché, l'État et la société 160
 Conclusion 161
 Bibliographie 162

**CHAPITRE 13. LES MOUVEMENTS D'OPPOSITION
AU LIBRE-ÉCHANGE DANS LES AMÉRIQUES
ET LA CONSTITUTION D'UNE ALLIANCE
SOCIALE CONTINENTALE 165**
Dorval Brunelle et Christian Deblock
 L'opposition contre l'ALENA aux États-Unis :
 Alliance for Responsible Trade (ART) 166
 L'opposition au Mexique: la RMAC 168
 Les oppositions au Canada et au Québec :
 Common Frontiers et RQIC 170
 L'opposition à la ZLEA 171
 Les alternatives pour les Amériques
 et l'Alliance sociale continentale 174
 Bibliographie 175

**CHAPITRE 14. L'EFFET DES ACCORDS DE COMMERCE
SUR LES NORMES DU TRAVAIL :
QUELQUES PISTES DE RECHERCHE 177**
Dorval Brunelle
 La méthode 182
 Conclusion 184
 Bibliographie 186

**CHAPITRE 15. HUMANISER LE COMMERCE : LE TRAVAIL
DANS LES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE
DU CANADA ET DES ÉTATS-UNIS 187**
Michèle Rioux et Christian Deblock
 Un chapitre « travail » ou un accord parallèle 192
 L'application des lois et la clause de non-dérogation 197

Les mécanismes institutionnels et la résolution des litiges	199
L'avenir des clauses sociales dans les ALE	202
Bibliographie	203
CHAPITRE 16. LA MONDIALISATION, LA RÉGIONALISATION ET LES QUESTIONS IDENTITAIRES: LE CANADA, LE QUÉBEC ET L'EXCEPTION CULTURELLE.....	205
<i>Gilbert Gagné</i>	
L'exception culturelle comme condition de la régionalisation et de la mondialisation	208
Bibliographie	211
CHAPITRE 17. LA CONVENTION INTERNATIONALE SUR LA DIVERSITÉ CULTURELLE ET LE DILEMME CULTURE-COMMERCE	213
<i>Gilbert Gagné</i>	
Le projet de Convention internationale sur la diversité culturelle (CIDC).....	213
Conclusion	218
Bibliographie	219
 PARTIE 4	
<hr/> DES ÉTUDES DE CAS SUR L'INTÉGRATION RÉGIONALE	
CHAPITRE 18. L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE CONTINENTALE ET SES EFFETS SUR LES GOUVERNEMENTS INFRA-ÉTATIQUES: DE L'ALE À L'ALENA ET AU-DELÀ	223
<i>Dorval Brunelle, Yves Bélanger et Christian Deblock</i>	
Les dispositions qui affectent les gouvernements infra-étatiques en Amérique du Nord: l'ALENA	223
Les défis de l'intégration économique et les nouvelles pratiques	226
Bibliographie	233
CHAPITRE 19. L'ÉVOLUTION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES EN AMÉRIQUE DU NORD: LES DÉFIS D'UNE INTÉGRATION EN PROFONDEUR	235
<i>Michèle Rioux</i>	
Les télécommunications canadiennes dans l'orbite de la stratégie globale américaine	236
Plus de concurrence et moins de réglementation dans le secteur des télécommunications?	241
La réglementation toujours aussi importante	241
La concentration et les politiques de concurrence.....	243

La stratégie canadienne dans un contexte d'intégration en profondeur des télécommunications nord-américaines	248
Bibliographie	249
CHAPITRE 20. LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL CANADIEN FACE À L'INTÉGRATION CONTINENTALE DE L'INDUSTRIE DE LA DÉFENSE	251
<i>Yves Bélanger et Pierre Fournier</i>	
Le cheminement de l'option continentale	251
L'incidence de la continentalisation sur le profil industriel régional	256
Conclusion	261
Bibliographie	262
CHAPITRE 21. LE CHEMINEMENT DE L'ÉTUDE DE L'ÉCONOMIE DE DÉFENSE AU SEIN DU CEIM	265
<i>Yves Bélanger</i>	
1985-1989 : Sous la double influence des gouvernements Reagan et Mulroney	266
1989-2001 : Récolter les dividendes de la paix?	269
2001-2011 : L'Amérique repart en guerre	271
Dans quelle direction poursuivre?	273
Bibliographie	274
Conclusion	277
<i>Michèle Rioux</i>	
Notices biographiques	281



Introduction

MICHÈLE RIOUX
LAURENT VIAU

L'émergence d'un modèle d'intégration en Amérique du Nord a constitué une deuxième génération de processus d'intégration avec comme modèle l'ALENA. Aujourd'hui, les enjeux sont différents et peut-être sommes-nous à l'aube de nouveaux processus d'intégration mettant en cause les interactions entre les grandes régions du monde et les normes et institutions juridiques et politiques qui organisent les économies nationales, mais qui ne cadrent pas nécessairement avec les interconnexions de plus en plus fortes d'un monde en transformation.

L'idée à l'origine de cet ouvrage est de rassembler un ensemble de contributions à la recherche portant sur le modèle de régionalisme développé en Amérique du Nord. Nous avons sélectionné les textes produits par les membres du centre d'études sur l'intégration et la mondialisation en fonction de deux objectifs précis, le premier étant d'obtenir une sélection susceptible de faire état du développement des recherches au cours des vingt-cinq dernières années et le second étant de créer un ensemble qui puisse établir les liens de complémentarité entre les nombreux aspects et sujets développés par les chercheurs afin d'en tirer un ouvrage collectif qui serait tout autant un bilan qu'un tremplin vers une nouvelle étape d'un travail d'équipe dont la profondeur et l'étendue nous apparaissaient assez significatives pour justifier la réalisation de cette publication.

L'émergence d'un modèle d'intégration 2.0

Le moment ne pouvait d'ailleurs être mieux choisi pour trois raisons. La première est que ce régionalisme a au moins vingt ans alors que nous sommes arrivés au 20^e anniversaire de l'entrée en vigueur de l'ALENA qui a modifié en profondeur l'espace économique nord-américain tout en créant des précédents qui ont ensuite été repris sur le plan multilatéral dans des domaines aussi divers que les services, la propriété intellectuelle, les marchés publics, les télécommunications ou encore l'investissement. La deuxième est que ce modèle de régionalisme connaît un bilan décevant, surtout depuis une dizaine d'années. L'accord n'a pas su créer une véritable solidarité entre les trois partenaires, que ce soit pour réduire les inégalités dans le développement ou bien pour pousser plus loin l'intégration sur un plan institutionnel et politique et si la croissance économique des pays membres s'est certes fait ressentir, ni les effets de convergence économique qui étaient attendus ni ceux de redistribution n'ont vraiment été au rendez-vous. La troisième est que ce modèle semble de moins en moins attrayant alors que les Amériques sont plus divisées que jamais et que le système commercial multilatéral semble au bord de l'implosion, confronté qu'il est, d'un côté, à l'enlisement des négociations de Doha et, de l'autre, au foisonnement des accords commerciaux en tous genres qui impliquent d'ailleurs les trois pays de l'ALENA qui se tournent vers l'Europe et surtout vers l'Asie, des régions qui ne suivent pas nécessairement le même modèle d'intégration.

La première partie de l'ouvrage aborde la dimension théorique du régionalisme en développant les principaux débats entourant l'émergence du régionalisme nord-américain. Trois perspectives théoriques sont déclinées et discutées : fonctionnaliste, structuraliste et institutionnaliste. On y aborde ce régionalisme comme un modèle concurrentiel ou stratégique d'intégration « négative » qui se distingue du modèle communautaire d'intégration dite « positive », à l'européenne.

La deuxième partie aborde l'émergence et le déclin relatif du modèle d'intégration ALENA dans le monde et surtout dans les Amériques. Depuis la publication de *Le libre-échange par défaut* (écrit par Brunelle et Deblock, en 1988), le premier ouvrage d'importance sur l'intégration continentale produit par les chercheurs du CEIM, jusqu'à celle de *L'ALENA : le libre-échange en défaut* (rédigé par Brunelle et Deblock, en 2004) en passant par *Building the Americas* (écrit par Rioux, en 2007), les recherches développent une analyse historique des enjeux des processus d'intégration. On ne se contente pas de situer les problématiques étudiées dans le contexte immédiat. La plupart du temps, on vise à situer les choix stratégiques effectués

par différents acteurs dans le temps long, en analysant leurs variations et les motifs historiques ou idéologiques. Les auteurs remontent parfois au traité de réciprocité de 1854 pour analyser la dynamique de l'intégration continentale nord-américaine. L'hypothèse du libre-échange par défaut est que, à court d'options, la seule stratégie possible pour le Canada est de s'engager dans la voie du libre-échange et de l'intégration continentale. Cette thèse, plutôt que de relever d'une argumentation idéologique, reprend une à une les stratégies de développement industriel successives du Canada, en quoi elles lui ont permis de développer ou non un capitalisme autonome de celui des États-Unis et en quoi les stratégies alternatives se sont avérées des échecs. À l'époque, dans les années ayant suivi le « Sommet irlandais » de mars 1985 enclenchant le processus devant mener à l'Accord de libre-échange Canada-États-Unis, la littérature, de même que le débat public était très polarisé entre tenants du libre-échange et opposition catégorique. L'approche proposée par Brunelle et Deblock nous semble permettre d'exposer les stratégies alternatives sans biais idéologique marqué et contribuer de la sorte à recadrer le débat.

Sur le plan normatif, plutôt que de rejeter le libre-échange, c'est davantage les termes de l'accord qui seront critiqués. Encore là, si on peut discerner une préoccupation à la fois pour le maintien de politiques sociales et de développement régional propres au Québec et au Canada, les auteurs recherchent une ouverture du cadre du débat. D'autre part, un accord de libre-échange sans politique industrielle fera en sorte de faire « subir » au Canada les aléas de la conjoncture et la transformation économique qui en résulte plutôt que d'en maîtriser les paramètres.

L'approche est, dès le départ, interdisciplinaire. Alors que Dorval Brunelle enseigne au Département de sociologie de l'UQAM, Christian Deblock, économiste de formation, enseigne au Département de science politique de la même université. C'est ce mélange d'économie politique, de sociologie, de droit et d'histoire qui a permis au GRIC, puis au CEIM d'enrichir leurs points de vue et d'offrir une analyse plus substantielle permettant de compléter l'analyse politique *stricto sensu*.

Dans « Le libre-échange nord-américain : le joker des États-Unis ? » (1992), Deblock et Rioux présentent les données économiques relatives à la création d'une grande zone de libre-échange en Amérique du Nord ainsi que les raisons qui ont pu conduire les gouvernements respectifs des trois pays à s'engager sur la voie du libre-échange. Dans le contexte du début des années 1990, le danger est que le projet d'ALENA conduise à un retour en arrière brutal du Canada et du Mexique, mais aussi des États-Unis. Est-ce que l'ALENA relève de la dynamique de formation de blocs exclusifs dans

l'environnement international ? Est-ce une façon pour les États-Unis de contrer leur déclin ? Voici quelques questions posées dans ce texte. Il faut rappeler qu'à l'époque, le monde tendait de plus en plus vers la formation de trois blocs fermés – le Japon et les NPI (nouveaux pays industrialisés), l'Amérique du Nord et l'Europe, le pire scénario envisagé par Krugman quant à la polarisation des échanges internationaux. D'ailleurs, la dernière partie de l'article porte sur les tensions pouvant émaner entre la stratégie américaine, l'effet d'entraînement pour les économies canadiennes et mexicaines et les relations avec l'Europe et l'Asie. On entrevoit le problème du double bilatéralisme dans cette relation trilatérale, thème qui sera repris dans les bilans qui seront tirés de l'ALENA quelque 10, 15 ou 20 ans plus tard (notamment dans le texte de Gagné et Viau, 2010).

Suivent alors des extraits de « Les relations économiques entre le Canada et le Mexique depuis l'ALENA : un point de vue canadien » (2000) où Deblock, Benessaïeh et L'Heureux brossent un portrait plutôt positif des relations Canada-Mexique. Il y avait en effet à l'époque lieu de penser que cette relation bilatérale avait le potentiel de se développer davantage. Que ce soit par le développement d'un véritable trilatéralisme – souvenons-nous des « *tres amigos* » –, ou par l'importance que prenait l'Amérique latine pour le Canada avec le projet de ZLEA avec le Mexique comme tremplin. Par contre, l'abandon du projet de ZLEA et la fermeture des frontières américaines après le 11 septembre 2001 et l'obsession sécuritaire qui en découle ont eu en partie raison de cet élan vers la création d'une relation Canada-Mexique un tant soit peu solide. Dans les années qui suivent, le Canada exige un visa des Mexicains en visite au pays et négocie directement avec les États-Unis la gestion de la frontière commune, plutôt que d'opter pour une gestion à trois des relations frontalières. Chacun des partenaires tourne alors le dos à une approche communautaire de l'espace nord-américain, pour se contenter d'accords à la pièce et d'un régime commercial de type contractuel.

L'ALENA : le libre-échange en défaut (écrit par Deblock et Brunelle, en 2004) revisite la thèse du libre-échange par défaut. L'ouvrage atteste d'un certain succès de l'accord pour renforcer l'intégration des économies nord-américaines. Et surtout l'accord apparaît comme un modèle exemplaire... un modèle qui se multiplie, que ce soit par les ALE que signent les États-Unis, le Mexique et le Canada en bilatéral ou par d'autres pays ailleurs dans le monde qui suivent le même modèle. C'est un livre très important pour le CEIM qui, encore une fois, est loin du dogmatisme altermondialiste ou libre-échangiste et qui présente la portée et les limites du modèle ALENA et ses perspectives d'évolution.

Dans « Il était une fois dans les Amériques... Le projet envolé de zone de libre-échange » (2006), Deblock développe le contexte du projet de la ZLEA avant, et après. Il aborde la question de la nouvelle approche de « régionalisme compétitif », le lien entre commerce et démocratie, les positions antagoniques du Brésil et des États-Unis... Il est également question du déplacement du centre de gravité économique vers l'Asie et la Chine plus particulièrement et donc, du désintéressement des É.-U. pour les Amériques, au profit de l'Asie. Ce texte permet de comprendre l'évolution historique et la cohérence de l'agenda des États-Unis entre le projet de l'ALE à l'ALENA et de l'ALENA à la ZLEA. Ce lien marque le développement d'un modèle d'intégration qui butera sur ses propres limites...

La construction des Amériques : les limites d'une intégration par le marché¹

En 2005, le 4^e Sommet des Amériques à Mar del Plata a révélé toute la difficulté de construire les Amériques sur la base de la création d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). Bien que les négociations aient donné des résultats significatifs pour certaines questions non commerciales, une forte résistance a été exprimée en ce qui concerne la ZLEA comme fondement de l'intégration hémisphérique. S'affrontaient au moins deux visions des Amériques, polarisant d'un côté les pays du Mercosur et le Venezuela, et de l'autre, les autres pays de la région. Certains, comme le Canada, le Mexique et le Chili, ont tenté de concilier les opinions divergentes. Mais la controverse a entouré la question de la pertinence de présenter le libre-échange comme un élément pouvant contribuer à l'objectif de la création d'emplois, de la lutte contre la pauvreté et du renforcement de la gouvernance démocratique. En effet, plusieurs pays contestaient le fait qu'une plus grande importance soit accordée aux considérations liées au commerce et au marché plutôt qu'aux questions politiques et sociales.

On distingue au moins deux modèles différents d'intégration régionale. Le premier se définissait par une approche *centrée sur l'État* et intergouvernementalisme alors que le second a mis en valeur une approche *par le marché*. Depuis le début des années 2000, ces deux modèles s'opposent dans les Amériques avec, d'un côté, les pays qui choisissent de négocier avec les pays d'Amérique du Nord et, de l'autre, ceux qui se tournent vers les régionalismes qui se développent au sud du continent.

1. Cette section est issue d'extraits du texte d'introduction de l'ouvrage collectif suivant : Michèle Rioux, *Building the Americas*, Bruylant, Bruxelles, 2005.

Profondément marquée par la « désintégration » de l'ordre économique international après la crise économique des années 1930, la période qui fait suite à la Seconde Guerre mondiale a vu l'émergence d'initiatives nationales et internationales pour fournir des réponses à des problèmes tels que l'instabilité économique, la montée du protectionnisme et la guerre. Les instruments de politique nationale et internationale devaient assurer la croissance, l'emploi et la justice sociale. La communauté internationale a construit un ordre international, qui constituait une tentative de concilier le libéralisme et l'interventionnisme, d'une part, et le multilatéralisme et l'autonomie nationale, d'autre part². Cet ordre fut créé, comme Ruggie l'a suggéré, sur la base d'un double compromis³: 1) des mesures de réglementation nationale devaient être utilisées pour tempérer le libéralisme économique, tandis que 2) la coopération économique internationale permettait la gestion des interdépendances internationales et la prévention de conflits économiques. L'intégration régionale suivait aussi les paramètres de ce que Ruggie appelait le *libéralisme enchâssé*, ce qui s'inscrivait dans une perspective plus large de régulation économique et politique qu'une simple institutionnalisation de la libéralisation économique.

L'intégration européenne qui est l'exemple le plus important de ce modèle d'intégration régionale visait à long terme une intégration politique et un transfert progressif de la souveraineté nationale vers des institutions supranationales afin d'atteindre des objectifs communs. Ce modèle a eu une grande influence sur les projets d'intégration régionale à travers le monde, y compris en Amérique latine où l'intégration régionale a été développée comme complément aux régimes d'industrialisation nationale qui visaient à modifier la fracture Nord-Sud. Dans le contexte de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), certains économistes, dont Raul Prebisch et Celso Furtado, étaient dévoués à la mission d'industrialiser, moderniser, développer et intégrer l'Amérique latine et les Caraïbes (ALC). L'approche structuraliste du développement conférait à l'État le rôle d'instrument fondamental pour le développement économique et social national. Le régionalisme s'est ainsi articulé autour d'un modèle de développement des politiques d'industrialisation comme substitution à l'importation (ISI). Le régionalisme permettait d'augmenter la taille des marchés nationaux permettant ainsi l'ISI sur une échelle régionale,

2. J.-C. Graz, « L'économie politique du commerce international et les origines cachées du "nouvel agenda" de l'OMC », *Économies et Sociétés*, Série Relations économiques internationales, vol. 35, n° 8, 2000, p. 163-189.

3. J.G. Ruggie, « International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Post-war Economic Order », *International Organization*, vol. 36, n° 2, 1982, p. 379-415.

de construire des complémentarités entre les structures économiques nationales, de coordonner les politiques et d'augmenter le pouvoir de négociation des pays membres au sein de l'économie mondiale.

Le régionalisme qui émerge dans les années 1980 s'est détourné de ce modèle. En toile de fond, on constate que l'internationalisation des entreprises et de la finance a miné le potentiel de réglementation sur les plans national et international et que les préférences nationales ont favorisé les stratégies de promotion de l'exportation et d'attraction pour les investissements directs étrangers et le recours aux forces du marché et au secteur privé. De nouvelles idées s'imposent liant compétitivité, restructuration économique et nouveaux modèles de gouvernance afin de favoriser les processus d'intégration par le marché. Le régionalisme, parfois qualifié de régionalisme ouvert, a été lié à des réformes économiques et institutionnelles orientées vers l'insertion internationale compétitive des économies nationales dans un nouveau contexte mondial marqué par la mondialisation et l'insertion des économies nationales dans les réseaux transnationaux déployés par les firmes multinationales. Bien que le nouveau régionalisme puisse en partie entrer en contradiction avec la libéralisation de l'économie mondiale, il a plutôt émergé comme une force inhérente au processus de mondialisation. En effet, le nouveau régionalisme illustre le syndrome du « fusionnement à tout prix », par lequel les pays cherchent à créer des alliances stratégiques pour faire face aux défis de la mondialisation⁴. Il apporte, par ailleurs, de nouvelles façons d'aborder l'élaboration des règles transnationales adaptées à un marché mondial en voie de consolidation tout en favorisant le secteur privé et les firmes multinationales en tant que vecteur et force motrice des processus d'intégration. Les principaux acteurs du régionalisme sont toujours les États qui négocient et mettent en œuvre des accords régionaux, mais il semble soutenir un phénomène de triple transfert du pouvoir corroborant, dans une certaine mesure, la thèse de Strange qui suggère⁵ : a) un transfert vers le haut des nations faibles aux nations fortes ; b) un déplacement latéral des États vers les acteurs privés, et c) la disparition de certains pouvoirs de réglementation, en ce sens que personne n'est en mesure de les exercer. Les accords régionaux signés par les États contribuent au fait que l'autorité privée devient la force motrice des processus d'intégration.

4. J.H. Mittelman, *The Globalization Syndrome: Transformations and Resistance*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

5. S. Strange, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Ce modèle traduit l'importance nouvelle des États-Unis dans le développement de gouvernance et de cadres normatifs régionaux à partir des années 1990. Indéniablement, les États-Unis ont joué un rôle croissant dans l'élaboration du régionalisme dans les Amériques et dans le monde ; le régionalisme est devenu, pour ce pays, un véhicule pour l'exportation d'un modèle de gouvernance fondé sur des valeurs économiques et les politiques américaines. Si en Europe, les pays ont opté pour des règles et des institutions supranationales, dans les Amériques, nulle institution supranationale n'était proposée. Les États-Unis s'opposent en général à toute institution internationale avec trop de pouvoir, tandis que d'autres pays craignent de négocier des transferts de souveraineté avec un acteur aussi puissant que les États-Unis.

Le régionalisme dans les Amériques impliquait un processus de convergence systémique vers un modèle de gouvernance qui signifiait l'adoption de règles et la création d'institutions et de règles, à l'échelle nationale et internationale, semblables à celles qu'ont adoptées les États-Unis. La ZLEA construisait sur l'ALENA et allait plus loin dans bien des domaines pour jeter les bases d'un nouveau modèle de gouvernance de ce qui deviendrait une « communauté de démocraties ». L'ALENA a introduit des innovations importantes dans les accords commerciaux, particulièrement en ce qui a trait aux services, à l'investissement, à la concurrence et aux questions de normes et de standards, innovations qui furent ensuite incluses dans d'autres accords bilatéraux, régionaux et multilatéraux. Il a étendu sa portée au-delà des disciplines commerciales liées aux processus d'intégration en surface et a constitué un laboratoire institutionnel pour l'élaboration de nouvelles règles d'intégration plus poussée, une intégration en profondeur, qui s'adresse aux barrières tarifaires à la frontière, mais également aux barrières non tarifaires, à l'intérieur des frontières⁶.

Ce nouveau régionalisme est caractérisé par la prolifération d'accords commerciaux entre pays aux niveaux de développement très différents – chose presque impossible à imaginer auparavant. Jusque dans les années 1980, il y avait des exceptions et des exemptions aux accords commerciaux, en reconnaissance des capacités asymétriques des pays en développement pour soutenir la concurrence sur les marchés internationaux par rapport aux pays développés. Depuis le cycle de l'Uruguay, il y a eu un glissement vers une plus grande réciprocité dans les relations commerciales entre pays développés et pays en développement. Selon le

6. L'intégration profonde coïncide avec la création d'une chaîne de valeur par les sociétés multinationales, qui deviennent les vecteurs de l'intégration dans une économie mondialisée.

nouveau paradigme, on ne devrait pas déroger à des règles de jeu identiques pour tous sans pour autant garantir que les économies de petite taille pays puissent tirer leur épingle du jeu lors de négociations tarifaires réciproques comme celle de la ZLEA. Si une ZLEA peut être propice à la croissance, les inégalités entre les pays peuvent, si elles ne sont pas dûment prises en compte, être un facteur menant à reproduire le développement inégal entre les pays et à l'intérieur des pays. La mise en concurrence des systèmes nationaux peut aussi entraîner une dynamique de nivellement par le bas qui impliquerait la détérioration des conditions de vie des travailleurs. La dimension sociale des processus d'intégration d'ailleurs un sujet d'importantes controverses que ce soit dans les Amériques ou en Europe, quel que soit le modèle d'intégration privilégié. Il y a une prise de conscience que les réformes du marché et les politiques économiques visant à accroître la compétitivité ne suffisent pas.

Certains économistes, notamment le prix Nobel Joseph Stiglitz, ont présenté un programme alternatif pour l'Amérique latine⁷. La CEPAL, en particulier sous la direction de José Antonio Ocampo, a fait une série de propositions relatives à l'architecture économique internationale et aux politiques économiques nationales afin de parvenir à une diversification de la production et la réduction de la vulnérabilité des personnes. Le projet d'intégration dans les Amériques n'a pas réussi à fournir des solutions appropriées pour concilier les objectifs néo-mercantiles – la compétitivité et la croissance – et les objectifs de justice sociale, d'équité et de développement. Est-il suffisant de trouver des réponses aux effets du libre-échange ? Des politiques économiques hétérodoxes peuvent-elles avoir des impacts sociaux positifs dans une économie libéralisée⁸ ? Ne pas réussir à lier croissance et justice sociale peut avoir d'énormes conséquences politiques qui peuvent aller jusqu'à la perte de légitimité du modèle d'intégration et des

7. J. Stiglitz, « Whither Reform ? Towards a New Agenda for Latin America », Prebisch Lecture, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, Santiago, Chili, 26 août 2002. Disponible sur le site Web de la CEPALC. Cette conférence fournit une analyse critique du programme de réforme sur la base du consensus de Washington. Elle fournit aussi une réévaluation du rôle des politiques économiques ainsi que de l'interaction entre les processus économiques, politiques et sociaux. Dani Rodrik a également offert une excellente feuille de route pour les « Politiques pour la diversification de l'économie », à la conférence Prebisch Memorial du 31 août 2005 (Santiago, Chili).

8. Le Chili est un cas intéressant à observer en ce qui concerne l'arbitrage entre les objectifs de compétitivité et de justice sociale. L'économie a bénéficié d'une décennie de forte croissance, plus de 7 % par an durant les années 1990, et une réduction de la pauvreté. Des changements ont été introduits dans la législation du travail, des investissements ont été faits dans l'éducation, la santé, les infrastructures, et la création de la Fundación de Chile a fait du Chili un concurrent sérieux sur les marchés internationaux.

institutions politiques. C'est peut-être cet élément qui milite le plus en faveur du développement d'une approche véritablement multidimensionnelle des processus d'intégration dans les Amériques.

La ZLEA cherchait à établir, à l'échelle continentale, des règles et des normes institutionnelles en matière de commerce, de sécurité et de gouvernance, et proposait de jeter les bases d'une « communauté des démocraties ». Le plan adopté à Miami ne comprenait pas moins de 23 initiatives et 150 mesures, sous quatre grandes rubriques : 1) la préservation et la consolidation de la communauté des démocraties ; 2) la promotion de la prospérité grâce à l'intégration économique et au libre-échange, 3) l'élimination de la pauvreté et la discrimination ; 4) le développement durable. Bien que les plans d'action et programmes aient été modifiés, les principes directeurs du projet initial n'ont pas changé. L'objectif, dans la perspective des États-Unis, est d'intégrer l'ensemble du continent sur la base de l'économie, la démocratie et les valeurs communes. Le grand problème de la ZLEA concerne justement l'interface entre les questions économiques et celles ne concernant pas l'économie ou le marché. En fait, l'enjeu principal reste le commerce. L'intégration économique est en effet présentée comme l'élément principal d'un processus d'intégration dans lequel les problèmes non liés au marché sont soit subordonnés ou « instrumentalisés ». Les questions non reliées au marché, telles que les politiques sociales et environnementales, les droits de l'homme, la démocratie, ne jouent qu'un rôle secondaire ; elles sont soit subordonnées ou représentent un instrument de réforme du marché et de « libre-échange ».

Il existait une possibilité, dans les Sommets des Amériques, d'inclure de nouveaux thèmes et des innovations institutionnelles qui pourraient offrir un contrepoids aux enjeux commerciaux. Certains font valoir que les principaux objectifs de l'intégration dans les Amériques devraient être la démocratie, les droits de l'homme, l'intégration sociale, l'équité, la réduction de la pauvreté, le développement technologique, l'éducation, et que les politiques économiques devraient se contenter de devenir des instruments pour réaliser ces objectifs. Néanmoins, le défi plus fondamental de l'intégration dans les Amériques est lié à l'élaboration d'un sentiment de destin commun qui ne peut se limiter à des négociations commerciales. Il faudrait construire une identité panaméricaine, est-il possible de parler d'identité commune dans les Amériques ? Cette question ne trouve pas de réponse et c'est principalement pour cette raison que le projet de ZLEA a échoué.

Les nouvelles trajectoires d'intégration

Le régionalisme suit de plus en plus sa propre trajectoire, ou plutôt, devrions-nous dire, les régionalismes suivent de plus en plus leurs propres trajectoires, engendrant ainsi à l'intérieur même du système commercial multilatéral, des formes inédites non seulement de concurrence institutionnelle, mais aussi de gouvernance économique à la carte.

L'intégration demeure toujours au centre des débats sur le régionalisme, mais les perceptions ont changé. D'une part, ce n'est plus tant l'État que le marché qui est perçu aujourd'hui comme devant en être le vecteur et, d'autre part, si l'intégration doit être orientée, c'est avant tout vers l'insertion compétitive dans l'économie mondiale. Dans ce contexte de concurrence généralisée, de nouveaux rapports se sont établis entre les gouvernements et le secteur privé, mais aussi entre les États, pour donner lieu à ce que Stopford et Strange ont qualifié de « nouvelle diplomatie commerciale ». Le régionalisme participe de ce mouvement, et aussi de celui de la prolifération de nouveaux cadres institutionnels de coopération.

Les institutions « à l'européenne » reposent sur l'idée de bien commun et, par voie de conséquence, sur celles de régulation des marchés et de normes supranationales. Dans les Amériques et surtout pour les États-Unis, l'approche est tout autre. Elle a ses mérites et plusieurs limitations. C'est d'ailleurs ce qui transparaît des recherches menées par le CEIM, particulièrement au Groupe de recherche sur l'intégration continentale dirigé par Gilbert Gagné et à l'Observatoire des Amériques sous la direction de Mathieu Arès et de Hugo Loiseau. Les dimensions théoriques des régionalismes/accords comparés demeurent un sujet bien développé dans « L'évolution des formes "régionales" Nord-Sud » (Regnault et Deblock, 2007). Les auteurs, en effet, font un survol des accords régionaux, Nord-Sud pour l'essentiel, et notent qu'on ne peut qu'être saisi de vertige devant un entrelacs d'accords dans toutes les directions. Leur tableau permet quand même de mettre de l'ordre sur le plan conceptuel afin de se distancier de l'image d'un bol de spaghettis utilisée par Jagdish Bhagwati.

Le modèle d'intégration ALENA à bout de souffle

Gagné et Viau, dans « Le Québec après 20 ans de libre-échange avec les États-Unis » (2010) discutent du libre-échange du point de vue du Québec. Le texte apporte un éclairage sur le positionnement de certains acteurs d'importance à l'époque et dresse un bilan critique des résultats de l'ALENA. L'analyse rejoint celle que l'on retrouve dans « NAFTA – A Model

Running Out of Breath? » (écrit par Rioux et Deblock, en 2010) qui aborde la question de l'arrivée de la Chine dans l'équation. On boucle la boucle, du libre-échange par défaut, au modèle à bout de souffle, en passant par le libre-échange en défaut. L'ALENA apparaît comme un modèle dépassé et on reprend la critique d'une ouverture aux marchés sans stratégie de développement industriel. Un ne peut aller sans l'autre, sans quoi l'accord de libre-échange risque de devenir une coquille vide. Mais que faire ? Approfondir l'intégration nord-américaine ? Vers qui se tourner, vers l'Asie ? L'Europe ? Avec « Le Canada et l'Union Européenne : entre les États-Unis et la Chine ? » (2008), Deblock et Rioux font le point sur la politique commerciale canadienne et analyse les options possibles, principalement celle d'un accord avec l'UE. Il s'agit d'une analyse qui précède le début des négociations officielles du Canada avec l'UE qui ont abouti à l'accord global entre le Canada et l'UE. Avec le texte « La politique commerciale mexicaine de Salinas à Fox » (2002), Arès fait un portrait du positionnement du Mexique et de sa politique de développement. Contrairement au Canada, le Mexique n'a pas attendu que les résultats de l'ALENA stagnent pour tenter de diversifier leurs débouchés, tirant parti du projet de ZLEA pour se positionner en Amérique latine et maintenant leur crédibilité avec les pays développés en négociant un accord avec l'Union européenne. Arès explique bien la difficulté d'y arriver, notamment par le recours important au secteur des maquiladoras et à la compétition directe dans laquelle l'industrie mexicaine se trouve par rapport aux autres pays d'Amérique latine et des Caraïbes et par rapport à l'Asie.

La section suivante aborde les débats sociaux et culturels soulevés par le commerce et l'intégration régionale. Dans « Humaniser le commerce : le travail dans les accords de libre-échange du Canada et des États-Unis » (2009), Rioux et Deblock font une analyse comparée des différentes approches en matière de clause sociale, particulièrement dans les cas canadiens et américains, avec ALE avec le Pérou comme étude de cas. Permet de bien cerner les enjeux commerce/travail et accords régionaux/OMC/OIT en abordant autant certains aspects techniques de ces enjeux que les principes auxquels ils se rattachent. De son côté, Gagné, dans « La mondialisation, la régionalisation et les questions identitaires : le Canada, le Québec et l'exception culturelle » (2000) cadre le débat sur la diversité culturelle et le lien entre commerce et culture. On y voit comment, dans ce contexte, le régionalisme entre en interaction avec le système commercial multilatéral dans un domaine spécifique comme la culture. L'article est intéressant dans le sens où il est publié aux débuts des efforts visant à mettre sur pied la Convention sur la diversité culturelle à l'UNESCO. Dans « La convention internationale

sur la diversité culturelle et le dilemme culture-commerce » (2005), texte de Gagné, l'attention est portée sur la proposition d'une convention devant éventuellement présentée à l'UNESCO. On y aborde la question du forum approprié pour apporter une solution durable aux questions relatives à l'interface du commerce et de la culture. À cet égard, Gagné souligne le fait qu'en inscrivant la diversité culturelle dans le droit international, on permet de positionner la culture par rapport au commerce, même si cette question n'est pas directement traitée à l'OMC. Par ailleurs, cela permet de positionner les États en vue des négociations dans le cadre du cycle de Doha et d'assurer un cadre général dans un contexte où de plus en plus d'États sont en train de signer des accords commerciaux, notamment avec les États-Unis.

Dans « Les mouvements d'opposition au libre-échange dans les Amériques et la constitution d'une Alliance sociale continentale » (2000), Brunelle et Deblock traitent de l'évolution des oppositions au libre-échange. Étant donné que le texte est publié en 2000, une large partie des mobilisations entourant la ZLEA n'ont pas encore eu lieu. Le Forum social mondial n'existe pas encore. « L'effet des accords de commerce sur les normes du travail : quelques pistes de recherche » (2007) permet à Brunelle d'entreprendre une discussion théorique entourant la notion de droit du travail, son évolution historique du droit du travail, notamment dans le cadre de la dichotomie nationale/internationale. Il traite du rôle paradoxal des ALE qui, même en y ajoutant un accord de type ANACT, reposent d'une part sur l'idée de libéraliser le marché, notamment en rendant le marché du travail plus flexible et, de l'autre, sur le besoin de réaffirmer la primauté de l'État national dans la juridiction du droit du travail. Dans « Le débat sur les effets sociaux du libre-échange » (1996), Benessaïeh analyse les groupes sociaux opposés à l'ALENA. L'idée que l'ANACT et l'accord parallèle sur l'environnement ont été introduits par l'effet des rapports de force rejoint en quelque sorte le texte précédent de Dorval Brunelle.

La dernière section présente des études sectorielles. Michèle Rioux se penche sur les transformations du secteur des télécommunications en mettant l'accent sur le rôle des accords de libre-échange et de l'intégration continentale comme prolongement de la stratégie domestique de libéralisation du marché aux États-Unis. On y retrouve les paradoxes d'un modèle de régulation des télécommunications et les origines des réformes des politiques commerciales liées à la société de l'information, qui mène ensuite à la convergence des médias au Québec et au Canada, notamment entre les entreprises d'information et de communications, et aux tensions actuelles autour des droits de propriété intellectuelle, à la neutralité et à la

gouvernance d'Internet. En ce qui concerne la défense et la sécurité, l'accent est mis sur les stratégies de reconversions industrielles et les transformations du secteur de la défense, les processus de mondialisation/monopolisation du secteur. « Le cheminement de l'étude de l'économie de défense au sein du CEIM » (2011), texte écrit par Bélanger, permet de comprendre les liens tissés depuis le tout début entre économie et sécurité dans l'appréhension des processus d'intégratifs en Amérique du Nord, mais aussi de comprendre comment les dynamiques ont fait émerger de nouvelles questions qui mobiliseront les chercheurs du CEIM dans les années à venir.

L'Institut d'études internationales de Montréal, sous la direction de Dorval Brunelle, a d'ailleurs organisé un grand colloque sur les 20 ans de l'ALENA en 2014. Plusieurs membres du CEIM y ont participé et ont collaboré dans des échanges stimulants sur le futur de l'ALENA. Plusieurs contributions sont d'ailleurs rassemblées dans ce qui constitue un 3^e ouvrage d'une trilogie consacrée au libre-échange et à l'ALENA⁹. Publié en décembre 2014, ce dernier contient ainsi 22 contributions rédigées par une trentaine d'auteurs.

Bibliographie

- Brunelle, Dorval et Christian Deblock, « Les mouvements d'opposition au libre-échange dans les Amériques et la constitution d'une Alliance sociale continentale », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 13, n° 2, 2000, p. 131-147.
- Brunelle, Dorval et Christian Deblock, *Le libre-échange par défaut*, Montréal, VLB éditeur, 1988.
- Deblock, Christian et Henri Regnault, *Nord-Sud : la reconnexion périphérique*, Montréal, Athéna, 2007.
- Gagné, Gilbert (dir.), *La diversité culturelle : vers une convention internationale effective?*, Montréal, Fides, 2005.
- Gagné, Gilbert, « Mondialisation, régionalisation et questions identitaires : le Canada, le Québec et l'exception culturelle », *Revue québécoise de droit international*, vol. 13, n° 2, 2000, p. 278-288.
- Gagné, Gilbert et Laurent Viau, « Le Québec après 20 ans de libre-échange avec les États-Unis », dans Guy Lachapelle (dir.), *Le destin américain du Québec : américanité, américanisation et anti-américanisme*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2010, p. 157-182.
- Graz, Jean-Christophe, « L'économie politique du commerce international et les origines cachées du « nouvel agenda » de l'OMC », *Économies et Sociétés*, Série Relations économiques internationales, vol. 35, n° 8, 2000, p. 163-189.

9. D. Brunelle (dir.), *L'ALENA à 20 ans : un accord en sursis, un modèle en essor*, Montréal, Éditions IEIM, 2014.

-
- Mittelman, James H., *The Globalization Syndrome: Transformations and Resistance*, Princeton, Princeton University Press, 2000.
- Rioux, Michèle, *Building the Americas*, Bruxelles, Bruylant, 2005.
- Rioux, Michèle et Christian Deblock, «NAFTA – A Model Running Out of Breath?», *CESifo Forum*, vol. 11, n° 4, hiver 2010, p. 9-16.
- Ruggie, John G., «International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Post-war Economic Order», *International Organization*, vol. 36, n° 2, 1982, p. 379-415.
- Stiglitz, Joseph, «Whither Reform? Towards a New Agenda for Latin America», Prebisch Lecture, Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, 26 avril 2002, <<http://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/1/10891/Stiglitz-version120603.pdf>>.
- Strange, Susan, *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.



PARTIE **1**

LE RÉGIONALISME
D'UN POINT DE VUE
THÉORIQUE



Chapitre 1

EXTRAITS DE:

Deblock, Christian, « Régionalisme, multilatéralisme et nouvel ordre international: la ZLEA comme modèle institutionnel », *Continentalisation*, Cahier de recherche n° 03-03, Montréal, CEIM, 2003.

LA ZLEA COMME MODÈLE INSTITUTIONNEL

CHRISTIAN DEBLOCK

Le régionalisme est solidement implanté et, comme il présente beaucoup plus d'avantages que d'inconvénients, c'est pour longtemps. Jusqu'à présent, le débat a surtout porté sur la compatibilité du régionalisme avec le multilatéralisme¹. Mais, vu l'ampleur prise par la vague régionale, peut-être serait-il temps d'inverser le problème et de se demander non pas si le régionalisme est compatible ou non avec le multilatéralisme, mais si le multilatéralisme est encore compatible avec le régionalisme. D'une façon générale, la littérature navigue entre complaisance et justification *ad hoc*. Elle apporte cependant un éclairage intéressant sur les raisons qui poussent les États à prendre la voie régionale plutôt que la voie multilatérale pour faire avancer leurs priorités et leur agenda commercial. Commençons tout d'abord par les économistes. Nous reviendrons après sur les politologues.

1. Sur ce débat, voir R. Blackhurst et D. Henderson, « Regional Integration Agreements, World Integration and the GATT », dans Kym Anderson et Richard Blackhurst (dir.), *Regional Integration and the Global System*, Londres, Harvester Wheatsheaf/GATT, 1993, p. 408-435; A. de la Torre et M.R. Kelly, *Regional Trade Arrangements*, IMF, Occasional Paper, n° 93, Washington, mars, 1993; P.R. Krugman 1993, « Regionalism vs Multilateralism: Analytical Notes », dans J. de Melo et A. Panagariya (dir.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 58-89; R.Z. Lawrence, « Emerging Regional Arrangements: Building Blocks or Stumbling Blocks? », dans R. O'Brien (dir.), *Finance and the International Economy*, vol. 5, Londres, Oxford University Press, 1991, p. 22-35; P.J. Lloyd, *Regionalization and World Trade*, OECD Economic Studies, n° 18, Paris, 1992.

Le régionalisme comme laboratoire institutionnel

Si l'on se place d'un point de vue strictement économique, peu d'arguments nouveaux ont été avancés ces dernières années. La plupart d'entre eux, qu'il s'agisse des effets statiques ou des effets dynamiques, sont connus de longue date. Par contre, de nouveaux arguments ont vu le jour, en marge de cette littérature. Quatre en particulier.

On retrouve tout d'abord l'argument des espaces économiques naturels, fort en vogue en ce moment et popularisé par les travaux de Krugman². La littérature en question part du constat qu'il y aurait deux mouvements en cours. Le premier est celui de la mondialisation. C'est la tendance lourde, mais qui demeure encore pour le moment limitée. Rares sont les firmes vraiment globales, et rares sont les pays qui ont des échanges géographiquement bien diversifiés. Plutôt, ce que l'on observe, c'est une tendance à la concentration géographique des échanges dans une région donnée, laquelle s'accompagne d'un développement important du commerce intra-branche et du commerce intra-firme.

Plusieurs explications ont été invoquées pour expliquer cet effet de proximité: les coûts de transport, les coûts de transaction, les effets d'attraction et de voisinage, etc. Tous ces facteurs joueraient en faveur d'une intégration silencieuse et informelle qui favoriserait une plus grande coopération entre pays voisins et pousserait ces derniers à la formaliser, auquel cas on passerait ainsi tout naturellement d'une intégration *de facto* à une intégration *de jure* ainsi que Charles Oman en défend la thèse³.

-
2. L'explication géographique n'est pas nouvelle, mais elle a le mérite, dans le cas présent, de répondre à ceux qui voient dans le régionalisme en cours une dangereuse tendance à la fragmentation de l'économie mondiale en blocs rivaux. Certes, les inconvénients sont nombreux. Mentionnons entre autres, le fait que le régionalisme détourne l'attention du multilatéralisme, la réduction graduelle du nombre de blocs économiques (ce qui a pour effet de créer des situations comparables à celles qu'on retrouve sur des marchés oligopolistiques), la concurrence institutionnelle entre les blocs, voire encore les nouvelles formes de dépendances qui découlent pour les petits pays de l'arrimage de leur économie à celle de partenaires plus importants. La plupart des auteurs tendent cependant à relativiser ces inconvénients, préférant plutôt y voir une tendance naturelle de l'économie mondiale qui, loin d'aller contre celle de la mondialisation, participe de celle-ci et la renforce. Voir P.R. Krugman, «Is Bilateralism Bad?», dans E. Helpman et A. Razin (dir.), *International Trade and Trade Policy*, Cambridge, MIT Press, 1991, p. 9-23.
 3. C. Oman, *Globalisation et régionalisation: quels enjeux pour les pays en développement?*, Paris, OCDE, 1994.

Un second type d'argument est d'ordre plus institutionnel⁴. Il part de l'idée que les négociations commerciales multilatérales sont lentes et difficiles, en raison notamment du grand nombre d'acteurs et des intérêts divergents qui les opposent. Les accords commerciaux bilatéraux ou régionaux présenteraient de la sorte plusieurs avantages. En particulier, ils permettraient de rapprocher des partenaires commerciaux qui ont un intérêt particulier à coopérer plus étroitement, de résoudre plus facilement des problèmes d'intérêt commun, de mieux faire valoir les avantages du libre-échange auprès des consommateurs, etc. Pour les uns, les accords permettraient d'adapter les règles aux réalités nouvelles d'une intégration en profondeur et de répondre ainsi plus adéquatement aux demandes institutionnelles des entreprises. Pour les autres, ils permettraient de s'adapter progressivement aux contraintes de la concurrence internationale et, par des accords préférentiels, de trouver certaines formules d'accommodement pour mieux orienter le développement en situation d'économie ouverte. En bout de ligne cependant, quelles que soient les motivations, c'est le multilatéralisme qui sort gagnant.

Un troisième argument est celui que l'on pourrait appeler l'effet de domino. L'argument, développé par Baldwin⁵, veut que les pays qui ne sont pas partie contractante à un accord soient défavorisés et marginalisés. C'est le principe du premier arrivé, premier servi ! Les pays signataires des accords profitent de tous les avantages que leur procure l'accès à un marché élargi, ce à quoi viennent s'ajouter les effets de détournement de commerce, en raison des règles d'origine notamment⁶. La multiplication des accords devient de la sorte une incitation à l'accession de nouveaux acteurs qui viendraient ainsi rejoindre l'avant-garde du libre-échange, ce qui aurait pour effet de faire reculer le protectionnisme⁷. Emprunté au vocabulaire de la guerre froide, l'effet de domino joue, mais en faveur du libre-échange. Certains y verront trois autres avantages : 1) celui de dissoudre les intérêts

-
4. Voir M. Fereydoun Khavand, « La logique des blocs commerciaux », *Le Trimestre du monde*, n° 22, 1993, p. 25-37 ; A.H. Hallett, et C.A. Primo Braga, « The New Regionalism and the Threat of Protectionism », *Journal of Japanese and International Economics*, vol. 18, n° 4, décembre 1994, p. 388-421 ; A. de la Torre et M.R. Kelly, *Regional Trade Arrangements*, Washington, IMF, 1992.
 5. R.E. Baldwin, « The Causes of Regionalism », *The World Economy*, vol. 20, n° 7, novembre 1997, p. 865-888. Voir également, R.E. Baldwin, *A Domino Theory of Regionalism*, National Bureau of Economic Research, Working Papers, n° 4465, Cambridge.
 6. Certains sont très critiques. Voir A. Krueger, *Free-Trade Agreements as Protectionist Devices: Rules of Origin*, Washington, National Bureau of Economic Research, Working Paper n° 4352, 1995 ; et K. Krishna et A.O. Krueger, « Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden Protection », dans A. Deardorff, J. Levinsoh, et R. Stern (dir.), *New Directions in Trade Theory*, Ann Harbor, University of Michigan Press, 1995, p. 149-187.
 7. Voir P.A. Messerlin, « Bureaucraties and the Political Economy of Protection: Reflections of a Continental European », *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 117, 1983, p. 468-496.

protectionnistes, les groupes étant trop nombreux et leurs revendications trop spécifiques pour faire valoir efficacement leurs revendications ; 2) celui de permettre aux gouvernements de mieux « vendre » auprès des populations concernées les avantages du libre-échange ; et 3) celui de permettre aux gouvernements de verrouiller les réformes économiques, politiques et institutionnelles en cours.

L'une des caractéristiques du régionalisme actuel est d'impliquer en nombre croissant les pays en développement⁸. Le régionalisme n'est pas nouveau dans leur cas. Ce qui l'est davantage, c'est le fait que nombreux sont les pays en développement qui cherchent à se joindre à l'un ou l'autre des grands groupes régionaux existants. Plusieurs explications ont été avancées⁹. Il s'agirait notamment pour ces derniers : 1) de profiter d'un « havre de paix » régional lorsque les conditions d'accès aux marchés internationaux paraissent incertaines¹⁰ ; 2) de verrouiller les politiques et les réformes économiques, ce qui ne peut qu'augmenter la confiance des investisseurs étrangers ; 3) d'avoir un accès garanti et préférentiel à un vaste marché riche, offrant de multiples possibilités en termes d'effets de spécialisation et d'économies d'échelle ; 4) de se protéger contre l'unilatéralisme des grands pays ; 5) d'élargir la coopération dans de multiples domaines, dont les transferts de technologie ; 6) de gagner en prestige et de réduire les coûts financiers des prêts internationaux imputables au risque de change ou au risque politique ; et 7) d'y voir là un « moyen d'intégrer les économies périphériques à l'économie mondiale¹¹ ».

Tous ces arguments présentent un certain intérêt. Ils ont surtout le mérite d'attirer l'attention sur quatre points fondamentaux dans le débat actuel. Premièrement, régionalisation et globalisation ne sont pas deux processus antinomiques, mais plutôt deux processus qui participent du même mouvement d'élargissement et d'approfondissement du capitalisme à l'échelle planétaire. Deuxièmement, le vecteur de l'intégration, ce n'est pas tant le commerce ou l'investissement comme tels, que la firme multinationale avec ses multiples réseaux et sa logique décisionnelle qui lui est

-
8. Voir R. J. Langhammer, « The Developing Countries and Regionalism », *Journal of Common Market Studies*, vol. XXX, n° 2, juin 1992, p. 211-231 ; P. Robson, « The New Regionalism and Developing Countries », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 3, septembre 1993, p. 329-347 ; OCDE, *L'interdépendance mondiale. Les liens entre l'OCDE et les principales économies en développement*, Paris, OCDE, 1995.
 9. Voir W. Éthier, « The New Regionalism », *The Economic Journal*, vol. 108, n° 449, 1998, p. 1149-1161.
 10. Voir également, T.N. Srinivasan, J. Whalley et I. Wooton, « Measuring the Effects of Regionalism on Trade and Welfare », dans K. Anderson et R. Blackhurst (dir.), *Regional Integration and the Global Trading System*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1993, p. 52-79.
 11. M. Fouquin, « Le développement du régionalisme commercial », *La lettre du CEPII*, n° 118, novembre 1993, <www.cepii.fr/PDF_PUB/lettre/1993/let118.pdf>.

propre. Troisièmement, qui dit globalisation dit marchés mondiaux et règles mondiales. Et à défaut de pouvoir les établir rapidement au niveau multilatéral, la voie régionale, sinon la voie bilatérale, offre de multiples avantages. Et, quatrièmement, malgré les asymétries et les différences de taille et de développement, le régionalisme, avec les pays industrialisés, est une option commerciale fortement recherchée par les pays en développement¹².

Le régionalisme et les alliances stratégiques

Les arguments théoriques que je viens d'évoquer tendent à donner du régionalisme une image fonctionnaliste, sinon déterministe du phénomène. Or, d'autres phénomènes que ceux déjà évoqués ne sont pas non plus sans intriguer les observateurs. Tout d'abord, c'est davantage de bilatéralisme que de régionalisme dont il faudrait parler, ce qui affaiblit considérablement l'argument géographique. De très nombreux accords sont signés, entre des pays souvent géographiquement très éloignés les uns des autres, voire entre des pays qui n'entretiennent que des relations commerciales fort limitées. Ensuite, les nouveaux accords impliquent de plus en plus des pays de taille moyenne, que ceux-ci soient émergents ou développés. Enfin, les accords impliquent également, mais pour d'autres raisons, les grandes puissances, les États-Unis, mais également l'Union européenne, et maintenant le Japon et la Chine. En clair, tout le monde, ou presque, est actuellement engagé dans la voie du régionalisme dans le sens le plus large du terme.

Chez les politologues, le terrain du régionalisme avait surtout été occupé dans les années 1950 et 1960 par les fonctionnalistes et les institutionnalistes. Actuellement, ce sont plutôt les réalistes qui apportent le plus d'arguments. Ce retour en force du courant réaliste, quasiment absent dans les débats antérieurs, est sans doute l'un des paradoxes les plus étonnants de ces dernières années. En effet, loin de céder aux sirènes de la fin de l'État, les réalistes vont, au contraire, réaffirmer avec force le rôle toujours

12. Les critiques sont nombreuses. Certains, comme Baghwati et Panagarya par exemple, continuent de privilégier la voie multilatérale; d'autres, comme Devlon et Ffrench-Davis, la voie sous-régionale; R. Devlin et R. Ffrench-Davis, «Toward an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s», *The World Economy*, vol. 22, n° 2, 1999, p. 261-291.

déterminant de celui-ci comme acteur de la scène internationale¹³. C'est ce que rappelle d'entrée de jeu Robert Gilpin dans son ouvrage récent, *Global Political Economy*¹⁴.

Certes, les auteurs prennent soin de distinguer entre les États qui comptent et les autres. Mais, pour reprendre les mots de Gilpin, même dans une économie globale fortement intégrée, les États continuent d'user de leur puissance (pouvoir) et de mettre en œuvre des politiques qui canaliseront les forces économiques dans des directions favorables à leurs intérêts nationaux et à ceux de leurs citoyens. Ce sont les États, et tout particulièrement les plus puissants d'entre eux, qui établissent les règles et les institutions, et, dans une très large mesure, celles qui seront mises en place refléteront leurs intérêts, leurs valeurs et leurs ambitions. La même thèse est développée dans *The Challenge of Global Capitalism*¹⁵: même si les facteurs économiques sont importants dans les évolutions de l'économie globale, en dernière analyse dira Gilpin, ce sont les facteurs politiques qui sont et seront toujours déterminants.

Sur la question plus particulière du régionalisme, que disent les réalistes? Essentiellement, trois choses: 1) le régionalisme n'est pas une alternative au système des États; celui-ci porte les valeurs, les ambitions et les intérêts nationaux des pays qui y participent¹⁶. 2) Le régionalisme est pour les grandes puissances un «dilemme de sécurité», dans le sens où celui-ci va leur permettre par cette voie de se renforcer à l'intérieur du système international et d'engager celui-ci dans un mode de gestion partagée de sa stabilité en nouant des alliances stratégiques¹⁷. Et 3) le régionalisme permet de faire converger puissance économique et puissance

-
13. Déjà durant les années 1970, à la suite des travaux en particulier de Kindleberger et de Keohane et Nye, les réalistes, dont Robert Gilpin, avaient fait leur la thèse selon laquelle, en l'absence d'autorité supranationale, il incombait à une grande puissance de voir à la production des biens collectifs internationaux que sont, entre autres, le libre-échange et la stabilité financière. La thèse a suscité, et suscite toujours d'ailleurs, de très nombreux débats. Certains, comme Susan Strange par exemple, ont considéré que cette thèse n'avait aucun fondement théorique qui n'avait d'autre objet que de cautionner de manière «ad hoc» l'hyperpuissance américaine et son rôle dans les affaires économiques du monde. D'autres ont contesté l'idée même qu'il puisse exister des biens collectifs internationaux. Cette thèse n'a sans doute plus aujourd'hui l'aura intellectuelle qu'elle a déjà eue, moins parce que ses défenseurs auraient fini par céder aux critiques que parce que le courant réaliste a changé son fusil d'épaule et mis de l'avant une nouvelle idée, à savoir la globalisation est politique et peut donc en conséquence être maîtrisée et orientée, du moins par les États les plus puissants.
14. R. Gilpin, *Global Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 2001.
15. R. Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*, Princeton, Princeton University Press, 2000, p. 50.
16. *Ibid.*, p. 43.
17. Pour les pays qui gravitent autour de la grande puissance, le régionalisme offre la possibilité de limiter l'exercice et les effets de l'hégémon, voire d'obtenir ses faveurs et de se voir octroyer par cette dernière un statut privilégié, autrement dit, de négocier la loyauté. Autre avantage, le régionalisme économique permet de créer un environnement économique institutionnel

politique ; d'autres voies que la voie régionale sont possibles, mais celle-ci a pour elle l'avantage que les États qui s'y engagent pourront de la sorte mieux maîtriser les évolutions de l'économie mondiale, grâce en particulier aux partenariats économiques qu'ils établissent entre eux.

La thèse ne manquera évidemment pas d'étonner et de surprendre. Elle apporte cependant un éclairage d'autant plus intéressant sur le régionalisme, du moins tel qu'il se met en place dans les Amériques, qu'elle correspond assez bien à la perception que se font les États-Unis de leur rôle dans les affaires économiques internationales comme nous le verrons plus loin¹⁸. On la retiendra, à condition toutefois de lui apporter certains ajustements.

Tout d'abord, si les réalistes comprennent bien l'importance de la puissance en relations internationales, ils ne mettent l'accent que sur sa distribution à l'intérieur d'un système anarchique. De plus, ils tendent à mettre les États sur un pied d'égalité dans la recherche de la puissance. Or, pour reprendre ce que j'évoquais plus haut à propos des capacités, si, après la Guerre, on pouvait diviser les pays en deux groupes, selon que ceux-ci avaient ou non la capacité de se donner un agenda de sécurité autonome, avec la globalisation, une nouvelle division tend à apparaître : entre les pays qui ont encore les moyens d'atteindre leurs objectifs, sur le plan international comme sur le plan national, et les autres.

Par ailleurs, les réalistes ignorent ce qui se passe à l'intérieur même des États, le jeu des groupes de pression, les préférences collectives ou individuelles, les institutions, voire encore les coalitions au pouvoir. Ils ignorent également les intérêts économiques, souvent contradictoires, en présence et les mécanismes formels ou informels par lesquels sont acheminées leurs demandes, revendications et autres recommandations. On peut aller plus loin encore et souligner, comme le fait Susan Strange, que les réalistes sous-estiment grandement le pouvoir économique et le degré d'autonomie des marchés vis-à-vis du pouvoir politique.

Enfin, et surtout, sans totalement les ignorer, les réalistes n'accordent que très peu d'attention aux idées et aux valeurs. Pourtant, comme le rappelle à tout propos le représentant au Commerce des États-Unis, ceux-ci ne font pas simplement qu'exporter des marchandises, ils exportent aussi

favorable à l'investissement et au commerce, ce dont profiteront les entreprises pour gagner en efficacité, donc en compétitivité, mais également les pays concernés, tant du point de vue de leur propre prospérité que de celui de leur sécurité.

18. Voir C. Deblock et G. Cadet, « La politique commerciale des États-Unis et les nouvelles dynamiques régionales », dans C. Deblock et S. Turcotte (dir.), *Suivre les États-Unis ou prendre une autre voie ? Diplomatie commerciale et dynamiques régionales au temps de la globalisation*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 25-70.

des valeurs. Avec les intérêts stratégiques et les intérêts commerciaux, elles constituent la pointe d'un triangle qui possède sa propre dynamique. Ce point est d'ailleurs particulièrement souligné par McFaul dans un article au titre fort évocateur, «The Liberty Doctrine¹⁹». Dans cet article, celui-ci prêche en faveur d'une politique étrangère qui n'aurait d'autre priorité que la promotion des libertés individuelles à l'étranger. Lubie néo-conservatrice sans doute, mais qui témoigne du fait que l'étude de la politique commerciale des États-Unis ne peut s'arrêter aux seuls intérêts économiques et stratégiques²⁰. Et ce point est d'autant plus important dans ce cas qu'une telle politique ne s'adresse pas aux États, mais plutôt les contourne pour s'adresser aux individus, aux groupes, aux mouvements sociaux, etc.

Des propos d'étape

Que pouvons-nous tirer de ces débats théoriques ? Essentiellement deux choses.

S'agissant, dans le contexte de la globalisation en cours, de dépasser le cadre quelque peu désuet du système commercial multilatéral, il est indéniable que de tous les arguments économiques invoqués en faveur du régionalisme, c'est l'argument du régionalisme en tant que laboratoire institutionnel qui est le plus convaincant. Il est clair que sur des espaces économiques élargis et intégrés par les réseaux des entreprises, les accords régionaux et, dans une moindre mesure, les accords bilatéraux, en autant qu'ils s'emboîtent les uns dans les autres, offrent l'avantage de pouvoir répondre plus facilement aux exigences institutionnelles de la globalisation tout en permettant aux États de coopérer plus étroitement et de travailler ensemble à la résolution de problèmes communs.

Par contre, on ne peut perdre de vue le fait que les États, en se regroupant ou en signant des accords bilatéraux ou plurilatéraux, poursuivent également des objectifs stratégiques qui répondent à des intérêts aussi multiples que particuliers. C'est ce point en particulier que les analyses réalistes mettent en lumière, et ce, bien que ce soit d'une façon très étroite. Dans ces conditions, s'il convient d'accepter l'idée que le régionalisme puisse

19. M. McFaul, «The Liberty Doctrine», *Policy Review*, n° 112, 2002, p. 3-24.

20. Pour McFaul, une telle orientation implique trois choses : 1) les forces qui s'opposent à la liberté, qu'elles émergent d'individus, de mouvements ou de régimes politiques, doivent être contenues et ensuite éliminées ; 2) les forces proliberté doivent être construites, qu'il s'agisse de démocrates, de mouvements démocratiques ou d'institutions démocratiques ; et, 3) des gouvernements proliberté doivent être mis en place, dans l'intérêt de leur population comme dans celui des États-Unis. Inutile de dire que le texte sort des sentiers battus de la théorie des relations internationales.

être une forme de laboratoire institutionnel d'un nouvel ordre international en émergence, en revanche, il convient aussi d'admettre que, non seulement les institutions doivent refléter les valeurs et les intérêts des acteurs (publics ou privés) concernés, mais aussi que leur création devient elle-même un enjeu politique, chaque catégorie d'acteurs cherchant, individuellement ou collectivement, à faire valoir les valeurs et les intérêts qui sont les siens. Le débat prend toutefois un tour différent selon que le contexte de la négociation sera symétrique ou non, et selon que les négociations seront orientées ou non vers la mise en place d'institutions supranationales.

Ces deux derniers points sont importants. Ils permettent, comme la prochaine section le montrera, de situer et de capturer le projet des Amériques et de voir comment il se démarque du projet européen. Pour éviter tout malentendu, précisons que c'est principalement sous l'angle des États-Unis et de la vision de l'intégration que nous aborderons la question du régionalisme dans les Amériques.

La ZLEA comme modèle d'intégration concurrentielle

Deux erreurs, et elles sont courantes, viennent fausser le débat sur le projet des Amériques²¹. La première erreur consiste à considérer celui-ci comme un projet qui se déploierait de manière linéaire et déterministe. C'est loin d'être le cas. Le projet possède sa propre cohérence certes, mais celle-ci n'a pris forme que progressivement et le projet est lui-même en constante évolution, et encore loin d'ailleurs d'avoir pris sa forme définitive ; les négociations sont ardues et les stratégies jonglent de plus en plus avec les scénarios au fur et à mesure que l'échéance de janvier 2005 se rapproche.

La seconde erreur serait de ne voir dans les négociations en cours qu'un processus mené en parallèle, mais de manière complémentaire à celui qui a été engagé à l'OMC. Les négociations commerciales, par leur portée et leur contenu, vont beaucoup plus loin que les négociations multilatérales (on parle d'OMC +), et elles-mêmes ne sont en fait que la partie la plus visible d'un projet beaucoup plus ambitieux qui vise, comme le rappellent la déclaration et le plan d'action adopté à Québec, à lier étroitement démocratie, prospérité et réalisation du potentiel humain.

Si, on peut dénoter d'importantes différences de style d'une présidence à l'autre, force est de constater l'incroyable continuité qui caractérise la politique économique internationale des États-Unis depuis la Seconde Guerre

21. Le concept de « communauté des démocraties » a été repris par l'administration Bush qui cherche maintenant à l'opérationnaliser en Asie.

mondiale, sur trois points en particulier : 1) les questions économiques ont toujours été posées d'emblée pour ces derniers comme un enjeu de sécurité ; 2) le leadership dans les affaires économiques du monde constitue, avec le libre-échange et la règle de droit, l'un des trois grands principes directeurs de leur politique commerciale ; et 3) les valeurs de liberté économique, de démocratie et d'individualisme constituent les trois termes indissociables d'un trinôme sur lequel doivent être construites les institutions, que celles-ci soient nationales ou internationales. À ces principes généraux, vient s'en ajouter un autre, bien démontré par Fukuyama dans un article publié dans *Le Monde* au cours de l'été 2002, à savoir que les États-Unis n'ont jamais reconnu aux institutions internationales une légitimité autre que celle que leur octroient les États. C'est de ces derniers que celles-ci tirent leur légitimité, parce que ce sont eux et eux seuls qui possèdent la légitimité démocratique. Ce principe est fondamental. Il exclut toute idée de supranationalisme et les institutions internationales ne peuvent avoir d'autre mandat que celui que leur octroient les États. Ce qui veut dire concrètement que celles-ci doivent refléter les valeurs et les intérêts des États-Unis.

Si le libre-échangisme (et son corollaire, le multilatéralisme) constitue le principe directeur de la politique commerciale américaine, le recours au bilatéralisme (et son corollaire le régionalisme) constitue néanmoins une option de second rang tout à fait acceptable, en autant que les accords signés concourent, d'un côté, à l'objectif général d'ouvrir les marchés et d'étendre la règle de droit et, de l'autre, à l'objectif plus particulier de consolider la position hégémonique des États-Unis au sein de l'économie mondiale. La nouveauté viendra à partir des années 1980. De plus en plus frustrés par les lenteurs du GATT et l'attentisme de leurs partenaires commerciaux, confrontés par ailleurs à un déficit commercial grandissant et aux réalités de la mondialisation, les États-Unis recourront de plus en plus systématiquement au bilatéralisme, et, par la suite, au régionalisme. Avec quatre grands objectifs en vue : 1) faire pression sur les négociations commerciales multilatérales ; 2) forcer l'ouverture des marchés de leurs principaux partenaires commerciaux, le Japon notamment ; 3) faire reconnaître les droits des investisseurs et ouvrir de nouveaux domaines en lien avec les réalités actuelles de la mondialisation ; et 4) faire avancer le chantier de reconstruction de l'ordre économique international.

Bien entendu, il convient de prendre en considération les situations particulières, de même que les dimensions autres que commerciales, celles relatives à la sécurité par exemple, les intérêts partisans, le jeu des groupes de pression, etc. Mais, d'une façon générale, l'idée maîtresse qui prévaut est que les accords bilatéraux peuvent faire effet de levier et servir ainsi de

marchepied à un libre-échange global tout en donnant la possibilité aux États-Unis de tisser autour d'eux des alliances, à l'image maintes fois reprise du moyeu et des rayons d'une roue de bicyclette.

Dans les Amériques, cette approche passera par cinq étapes consécutives, chacune étant marquée par une initiative particulière. Tout a commencé avec, au début des années 1980, l'Initiative pour le Bassin des Caraïbes. Toutefois, c'est au Nord que sera pris le premier grand tournant, avec la signature en 1988 d'un accord de libre-échange entre les États-Unis et leur premier partenaire commercial, le Canada²². Cette initiative, majeure, en raison du contenu et de la portée fort étendue de cet accord, sera immédiatement suivie d'une troisième, en direction du Mexique, laquelle débouchera, une fois les négociations élargies pour y inclure le Canada, à la signature à la fin de l'année 1992, de l'Accord de libre-échange nord-américain, l'ALENA. Elle-même sera croisée avec une autre initiative, l'Initiative pour les Amériques. Lancée le 27 juin par le président Bush, cette initiative ne rencontrera pas le succès escompté, mais elle fera néanmoins miroiter aux pays d'Amérique latine la possibilité d'un accès élargi au marché des États-Unis tout en donnant à la Maison-Blanche l'occasion de lancer un message clair en direction du GATT. Le terrain ainsi préparé, il reviendra au président Clinton d'en récolter les fruits et de réunir à Miami en décembre 1994 pour un sommet 33 chefs d'État et de gouvernement des Amériques, duquel sommet sortira un ambitieux Plan d'action qui ne comportait pas moins de 23 initiatives et plus de 150 mesures, regroupées sous quatre grands thèmes : 1) la préservation et le renforcement de la communauté des démocraties des Amériques ; 2) la promotion de la prospérité par l'intégration économique et le libre-échange ; 3) l'élimination de la pauvreté et de la discrimination dans l'hémisphère ; 4) la garantie d'un développement durable et la conservation de l'environnement naturel pour les générations futures.

Les négociations hémisphériques sont depuis lors en cours. Cela dit, les États-Unis n'ont pas pour autant renoncé à leur approche bilatérale. Ceux-ci ont signé, et continuent de signer, depuis le début des années 1980, un très grand nombre d'accords bilatéraux sur le continent, que ce soit en matière de coopération, de sécurité ou d'investissement. Ils sont par ailleurs liés par deux grands accords préférentiels, le premier avec les pays des Caraïbes et le second avec les pays andins, un accord qui lie préférences commerciales et lutte contre les narcotrafics et le terrorisme. Enfin, et plus récemment, ils ont signé un accord de libre-échange avec le Chili, engagé

22. Voir D. Brunelle et C. Deblock, *Le libre-échange par défaut*, Montréal, VLB éditeur, 1988.

des négociations du même type avec les pays du marché commun centraméricain et amorcé des pourparlers avec les pays des Caraïbes et de la région andine. C'est donc dire à quel point la stratégie d'agir sur les trois fronts à la fois, multilatéral, régional et bilatéral, et de mettre les négociations à ces trois niveaux en interaction, sinon en concurrence, prend tout son sens dans les Amériques.

Un projet multidimensionnel

Le projet d'intégrer les Amériques dans une zone de libre-échange, avec l'ALENA comme point d'ancrage, participe de cette nouvelle génération d'accords dont le contenu et la portée vont bien au-delà des seules dimensions commerciales dans la mesure où il ne s'agit pas seulement pour les États-Unis de renforcer dans les Amériques une position économique déjà hégémonique, mais bien de viser trois objectifs à la fois déterminants et complémentaires qui sont : 1) d'offrir les garanties les plus fortes à l'investisseur et à son investissement et d'établir des cadres normatifs et réglementaires transnationaux qui permettront « l'opérabilité » des marchés et rendront l'organisation des activités plus sécuritaire et uniforme sur de grands espaces ; 2) de sanctionner un ordre normatif et politique libéral en tant que cadre de référence à l'intérieur duquel leurs partenaires procéderont à réformer leurs propres politiques publiques ; et 3) de s'appuyer sur les innovations institutionnelles introduites par l'entremise de ces divers accords commerciaux et autres, pour favoriser chez ces partenaires une révision en profondeur des rapports entre pouvoirs politiques et intérêts privés, révision qui, à son tour, étend leur propre empire économique et, du coup, leur rôle de leader incontesté à l'échelle mondiale. Ceci m'amène à faire trois remarques.

Tout d'abord, l'accent est clairement mis, dans le projet des Amériques, sur l'économie²³ et, plus précisément, sur la liberté économique, car c'est par elle que doivent passer dans l'esprit de ses promoteurs l'intégration des sociétés, l'amélioration du niveau de vie des populations et la consolidation de la démocratie sur le continent. Mais la liberté économique participe également, avec le pluralisme démocratique et la reconnaissance des droits individuels, d'un ensemble de valeurs partagées à partir desquelles devront être construites les institutions hémisphériques. En d'autres termes, si le libre-échange est une condition nécessaire, il n'est pas suffisant ; il doit être

23. Voir J.J. Schott, *Prospects for Free Trade in the Americas*, Washington, Institute for International Economics, 2001.

encadré par un mode de gouvernance qui sanctionne l'autonomie du marché vis-à-vis de l'État et qui, par conséquent, accorde à la société civile une large part d'autonomie. La vision libérale qui est ainsi promue octroie aux individus et à leurs organisations la responsabilité de leur développement à l'intérieur d'une société civile autonome et autoréférentielle ; en retour, grâce à leur implication dans la société civile, individus et organismes participent à un modèle de vie démocratique qui devrait garantir plus de stabilité politique et, partant, favoriser le commerce, la consommation et l'investissement. Ensuite, si la perspective proposée est de créer une « communauté des démocraties » intégrée par l'économie et les valeurs partagées, l'expression de « communauté des démocraties » évoque un modèle de démocratie représentative et de « saine gouvernance » susceptible d'instaurer une plus grande sécurité économique et politique²⁴. Elle renvoie aussi aux dimensions traditionnelles ou non de sécurité, entre autres à la corruption, à la drogue, au contrôle des flux migratoires, ou encore au financement du terrorisme.

L'idée que le projet des Amériques puisse être considéré comme un modèle de régionalisme concurrent, sinon alternatif au modèle européen n'est pas nouvelle. Elle prend cependant un tour nouveau maintenant que l'échéance de 2005 arrive à grands pas et que, de plus en plus ouvertement, les États-Unis se réfèrent à ce modèle pour engager la réforme du système multilatéral. La question requiert une réflexion théorique et l'élaboration d'une grille de lecture. Commençons par introduire deux concepts clés, celui d'intégration en profondeur et celui d'intégration positive.

L'intégration négative et intégration positive

La littérature spécialisée distingue entre deux formes d'intégration, selon que celle-ci se ferait en surface ou en profondeur²⁵. Dans le premier cas, il s'agirait d'une intégration qui passerait par le commerce et l'élimination

24. Pierre angulaire de cette nouvelle communauté, la Charte démocratique interaméricaine, proposée lors du Sommet de Québec, a été adoptée à Lima le 11 septembre 2001 à l'occasion d'une assemblée extraordinaire de l'Organisation des États américains. La réunion de l'OEA, tenue en mai 2003, a permis de lier plus étroitement gouvernance et démocratie. Certains parlent maintenant d'une Charte hémisphérique de la gouvernance.

25. Le dictionnaire d'économie internationale définit ainsi les deux concepts : « *Shallow integration: Reduction or elimination of tariffs, quotas, and other barriers to trade in goods at the border, such as trade-limiting customs procedures. Contrasts with deep integration. Deep integration: Refers to economic integration that goes well beyond removal of formal barriers to trade and includes various ways of reducing the international burden of differing national regulations, such as mutual recognition and harmonization. Contrasts with shallow integration* » (W. Goode, *Dictionary of Trade Policy Terms*, 4^e édition, Cambridge, Cambridge University Press, OMC/Center for International Economic Studies, 2003).

des obstacles à la libre circulation des biens et des services, voire des capitaux, alors que dans le second cas, celle-ci passerait par les réseaux de production transfrontaliers et par la mise en place de cadres normatifs transnationaux. Le concept d'intégration en profondeur n'est pas toujours très clair²⁶. D'une part, il est très difficile de dissocier clairement les deux processus d'intégration dans la mesure où les formes que prend la pénétration des marchés ont toujours été multiples²⁷. D'autre part, le concept est utilisé autant pour faire référence aux formes nouvelles que prend l'institutionnalisation *de jure* de l'intégration que pour désigner l'extension des processus d'intégration économique à de nouveaux domaines, comme les domaines monétaire, macro-économique ou fiscal par exemple. Tel que nous l'avons défini, il s'agit néanmoins d'un concept utile, surtout si nous le croisons avec un autre concept, plus ancien, introduit par Jan Tinbergen, celui d'intégration positive.

En distinguant entre intégration négative et intégration positive, Jan Tinbergen entendait de la sorte replacer l'intégration économique dans son cadre institutionnel. Ainsi, par intégration négative, Tinbergen fera référence à tout processus intégratif orienté sur la seule élimination des obstacles au commerce, que ceux-ci soient tarifaires ou non, et par intégration positive, tout processus orienté sur des objectifs économiques, politiques, ou sociaux précis, eux-mêmes déterminés en fonction des préférences collectives que se donneront les acteurs. La distinction prenait tout son sens à une époque où, non seulement deux grands projets d'intégration étaient menés en parallèle en Europe, celui de l'AELE d'un côté et celui de la CEE de l'autre, mais également où deux grandes conceptions de l'intégration économique régionale s'affrontaient, celle prônée par les États-Unis et véhiculée par l'OECE, d'un côté, et celle mise de l'avant par la CEPAL et les théoriciens de la *dependencia*, Raul Prebisch en tête, de l'autre.

Quitte à simplifier les choses, on peut dire, qu'à l'époque, intégration positive rimait avec intégration en profondeur, et intégration négative avec intégration en surface. Aujourd'hui, avec la globalisation, les choses sont beaucoup moins claires. Même dans le cas du projet européen, il est devenu beaucoup plus difficile d'envisager l'intégration positive comme on pouvait le faire autrefois. Premièrement, la concurrence traverse les espaces

26. Siroën a raison de souligner l'ambiguïté du concept d'intégration en profondeur. Voir J.-M. Siroën, *La régionalisation de l'économie mondiale*, Paris, La Découverte, 2000.

27. Le commerce n'est que l'une des formes que prend la pénétration des marchés. Si, jusqu'à un passé récent, cette forme de pénétration fut dominante, et demeure encore dans certains cas dominante, il ne faut pas perdre de vue pour autant, comme nous le rappellent les théories de la firme multinationale, que d'autres stratégies de pénétration des marchés se sont imposées avec le temps, en particulier la production sur place, les franchises ou encore les alliances.

économiques régionaux, ce qui rend d'autant plus difficile l'application de mesures interventionnistes ou correctrices. Deuxièmement, la concurrence ne s'étend pas aux seuls marchés, mais également aux États, l'intégration compétitive dans l'économie mondiale imposant ici ses contraintes. Deux problèmes dont se ressent aujourd'hui l'Europe communautaire dans la mesure où les marchés subissent les contraintes de la concurrence internationale et que, pour y faire face, les États sont fortement enclins à faire cavalier seul. Je n'insisterai pas là-dessus, mais plutôt sur l'idée qu'il existe un nouveau modèle d'intégration positive, aux contours radicalement différents.

Le dilemme auquel sont aujourd'hui confrontés les États, est de trouver la meilleure façon de concilier globalisation des marchés et autonomie nationale, d'une part, et cadres normatifs transnationaux et choix collectifs nationaux, d'autre part. C'est dans cette dynamique d'arbitrage que s'inscrit le projet des Amériques. Tout comme le projet européen, mais dans des termes fort différents. En effet, à défaut d'envisager des institutions supranationales, la coopération économique internationale ne peut aller que dans deux directions possibles, soit la recherche d'une plus grande interopérabilité entre les systèmes nationaux et la mise en place de mécanismes d'arbitrage des différends commerciaux, que ce soit entre les États ou entre les États et les entreprises. Mais, par ailleurs, comme l'intégration des espaces économiques nationaux dans l'espace économique hémisphérique doit être compétitive, cela revient à donner préséance aux intérêts économiques sur les choix collectifs nationaux et à mettre les systèmes institutionnels eux-mêmes en concurrence les uns vis-à-vis des autres. En pratique, cela signifie que les entreprises auront des droits économiques fort étendus, mais fort peu de devoirs sociaux, et les États-Unis beaucoup d'influence sur les institutions et fort peu d'engagements à leur endroit²⁸.

Tout modèle ne saurait être autre chose qu'une « représentation métaphorique de la réalité²⁹ ». C'est par une telle représentation que nous aborderons deux types d'intégration à l'œuvre aujourd'hui. Il s'agira d'aborder le dilemme de la coopération économique internationale en considérant

28. Mon propos n'est pas de dire que, dans les négociations en cours, les États-Unis sont seuls en piste, encore moins que les États, ces derniers en tête, ne feraient que répondre aux demandes institutionnelles des entreprises. Les négociations sont complexes, et les intérêts économiques et stratégiques des acteurs, aussi bien publics que privés, sont loin d'être convergents. Plutôt, ce que j'entends souligner, c'est le fait que tout en apportant une réponse aux problèmes auxquels est confronté le système commercial multilatéral, le régionalisme tel qu'il se dessine dans les Amériques tend à octroyer aux marchés et au pays le plus puissant des droits et des pouvoirs qui sont fort peu compatibles avec l'esprit et les valeurs du bien commun qui sous-tendent le supranationalisme institutionnel.

29. J. Hindriks, « La formalisation et la prévision en économie », *Reflète et perspectives de la vie économique*, Tome XLI, n° 4, 2002, p. 21-32.

les choix qui se posent aux États dans les termes d'un arbitrage à réaliser au plan institutionnel à l'intérieur d'un double continuum, soit entre ouverture et fermeture sur le plan économique, et entre autonomie nationale et institutions communes sur le plan politique. Ou pour dire les choses autrement, entre régionalisme ouvert et bloc économique, et entre coopération intergouvernementale et supranationalisme. Nous avons ainsi deux axes, avec pour chacun d'eux, deux situations extrêmes³⁰.

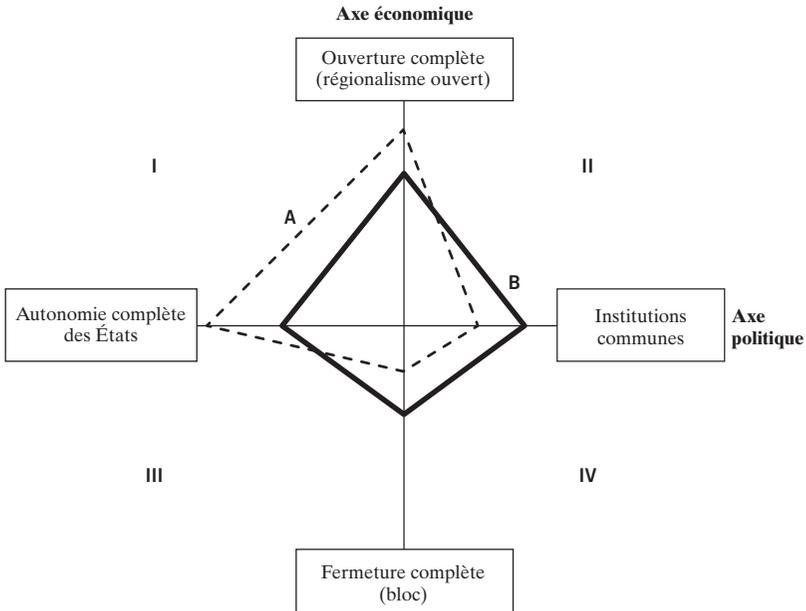
Deux modèles institutionnels sont possibles. Le premier modèle a pour prémisses de construction l'autonomie des États et des marchés. Nous aurons ainsi des accords de libre-échange de large portée et des institutions de type intergouvernemental (la Commission de l'ALENA ou le mécanisme de règlement des différends par exemple), qui n'engagent que très peu, du moins formellement, la souveraineté des États (quadrant I). Toutefois, pour des raisons qui tiennent au jeu des groupes de pression, aux préférences collectives nationales ou encore à certaines exclusions (pour des raisons de sécurité par exemple), ce modèle incorpore: 1) certaines dispositions de protection et des exceptions nationales (quadrant III); 2) des normes communes (en matière de gouvernance par exemple) (quadrant II); et 3) des règles de protection commune (les règles d'origine par exemple) (quadrant IV). Nous avons ainsi un premier losange institutionnel, le losange A.

La seconde voie consiste à tempérer l'autonomie des marchés et des États par l'introduction de mécanismes de régulation, de normes et d'institutions communes dites supranationales. Le modèle s'inscrit dans une dynamique d'institutionnalisation par le « haut » (quadrant II). Pour des raisons qui relèvent, comme dans le cas précédent, du pragmatisme, ce modèle doit cependant laisser une grande marge de manœuvre aux marchés et aux États (quadrant I), et incorporer des mesures de protection qui relèvent soit du domaine réservé des États (recherche et développement, politique industrielle par exemple) (quadrant III), soit du domaine commun (la politique agricole commune par exemple) (quadrant IV). Nous avons un second losange institutionnel, le losange B.

30. Aux concepts trop normatifs de libre-échange et de protectionnisme, nous avons préféré ceux d'ouverture et de fermeture, en référence à l'ouvrage de Fichte, *Le système commercial fermé*. De même, préférons-nous parler d'autonomie nationale, en référence aux travaux de F. Perroux, plutôt que de souveraineté, un concept trop juridique dans le cas présent. Les institutions communes renvoient aux préférences collectives (figure 1.1).

Quitte à simplifier les choses, nous aurions ainsi deux modèles institutionnels concurrents : un modèle concurrentiel « à l'américaine » (losange A) et un modèle communautaire « à l'européenne » (losange B)³¹.

Figure 1.1 Représentation des régionalismes économiques



Bien que cette représentation du régionalisme soit, pour le moment encore très rudimentaire, elle apporte un éclairage intéressant sur les modèles dont sont porteurs le projet des Amériques et le projet communautaire³². En particulier, elle permet de sortir de la vision trop étroite que

31. Notre représentation graphique appelle deux remarques. Premièrement, les modèles ne sont pas statiques. Le modèle européen a tendance à évoluer vers une plus grande ouverture commerciale et vers des formes plus traditionnelles de coopération entre les États. De même, le modèle ALENA a tendance à évoluer vers des formes plus avancées de coopération, dans les domaines monétaire, de l'énergie ou de la sécurité par exemple. Mais, les deux modèles reposent sur des bases différentes, ce qui leur donne des profils différents et rend difficile toute comparaison. Deuxièmement, notre représentation permet d'introduire de multiples configurations possibles. Par exemple, le MERCOSUR et l'APEC pourraient être deux exemples de configuration qui se situeraient, le premier davantage à gauche du modèle ALENA sur le premier quadrant, et le second davantage en dessous du modèle UE.

32. Ce qui fait la grande différence entre les deux modèles, c'est le fait que dans le modèle B on introduit dans les institutions les idées de régulation des marchés et de normes communes qui descendent du haut vers le bas, tandis que, dans le modèle A, les institutions sont intergouvernementales et les normes, administratives ou arbitrales. Aussi, les deux modèles peuvent-ils se rapprocher l'un de l'autre dans la forme, mais pas au niveau des principes fondateurs.

peuvent donner du régionalisme les analyses économiques et politiques conventionnelles. Ainsi, dans le cas du modèle A, tout en respectant les prémisses sur lesquelles il est construit, soit l'ouverture la plus complète possible des marchés et la reconnaissance la plus étendue possible de l'autonomie des États, nous devons néanmoins admettre trois choses : premièrement, que certains mécanismes institutionnels viennent réduire le degré d'autonomie des États, mais aussi des marchés (les conditions d'accèsion à l'accord par exemple) ; deuxièmement, que d'autres mécanismes institutionnels introduisent certaines formes de protection, sectorielle, nationale ou collective ; et, troisièmement, que d'autres mécanismes institutionnels encore peuvent introduire une certaine idée de communauté, en matière de démocratie, de gouvernance ou de sécurité par exemple. La forme finale que prendra le losange dépendra toutefois du résultat d'une négociation complexe dans laquelle entrent en jeu non seulement les intérêts économiques et stratégiques, mais également les groupes de pression, les représentations collectives et les valeurs.

Bibliographie

- Baldwin, Richard E., «The Causes of Regionalism», *The World Economy*, vol. 20, n° 7, novembre 1997, p. 865-888.
- Baldwin, Richard E., *A Domino Theory of Regionalism*, Cambridge, National Bureau of Economic Research, Working Papers, n° 4465, 1993.
- Blackhurst, Richard et David Henderson, «Regional Integration Agreements, World Integration and the GATT», dans Kym Anderson et Richard Blackhurst (dir.), *Regional Integration and the Global System*, Londres, Harvester Wheatsheaf/GATT, 1993, p. 408-435.
- Brunelle, Dorval et Christian Deblock, *Le libre-échange par défaut*, Montréal, VLB éditeur, 1988.
- Deblock, Christian, «Régionalisme, multilatéralisme et nouvel ordre international : la ZLEA comme modèle institutionnel», *Continentalisation*, Cahier de recherche n° 03-03, Montréal, CEIM, 2003.
- Deblock, Christian et Gérald Cadet, «La politique commerciale des États-Unis et les nouvelles dynamiques régionales», dans Christian Deblock et Sylvain Turcotte (dir.), *Suivre les États-Unis ou prendre une autre voie ? Diplomatie commerciale et dynamiques régionales au temps de la globalisation*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 25-70.
- De la Torre, Augusto et Margaret R. Kelly, *Regional Trade Arrangements*, Washington, IMF, 1992.
- Devlin, Robert et Ricardo Ffrench-Davis, «Toward an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s», *The World Economy*, vol. 22, n° 2, 1999, p. 261-291.

- Éthier, Wilfred J., «The New Regionalism», *The Economic Journal*, vol. 108, n° 449, 1998, p. 1149-1161.
- Fereydoun Khavand, M., «La logique des blocs commerciaux», *Le Trimestre du monde*, n° 22, 1993, p. 25-37.
- Fouquin, Michel, «Le développement du régionalisme commercial», *La lettre du CEPII*, n° 118, novembre 1993, <www.cepii.fr/PDF_PUB/lettre/1993/let118.pdf>.
- Gilpin, Robert, *Global Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 2001.
- Gilpin, Robert, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*, Princeton, Princeton University Press, 2000.
- Goode, Walter, *Dictionary of Trade Policy Terms*, 4^e édition, Cambridge, Cambridge University Press, OMC/Center for International Economic Studies, 2003.
- Hallett, A. Hughes et Carlos Alberto Primo Braga, «The New Regionalism and the Threat of Protectionism», *Journal of Japanese and International Economics*, vol. 18, n° 4, décembre 1994, p. 388-421.
- Hindriks, Jean, «La formalisation et la prévision en économie», *Reflets et perspectives de la vie économique*, Tome XLI, n° 4, 2002, p. 21-32.
- Krishna, Kakla et Ann O. Krueger, «Implementing Free Trade Areas: Rules of Origin and Hidden Protection», dans Alan V. Deardorff, Jim Levinsoh et Robert M. Stern (dir.), *New Directions in Trade Theory*, Ann Harbor, University of Michigan Press, 1995, p. 149-187.
- Krueger, Ann, *Free-Trade Agreements as Protectionist Devices: Rules of Origin*, Washington, National Bureau of Economic Research, Working Paper n° 4352, 1995.
- Krugman, Paul R., «Regionalism vs Multilateralism: Analytical Notes», dans Jaime de Melo et Arvind Panagariya (dir.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 58-89.
- Krugman, Paul R., «Is Bilateralism Bad?», dans Elbenan Helpman et Assaf Razin (dir.), *International Trade and Trade Policy*, Cambridge, MIT Press, 1991, p. 9-23.
- Langhammer, Rolf J., «The Developing Countries and Regionalism», *Journal of Common Market Studies*, vol. XXX, n° 2, juin 1992, p. 211-231.
- Lawrence, Robert Z., «Emerging Regional Arrangements: Building Blocks or Stumbling Blocks?», dans Richard O'Brien (dir.), *Finance and the International Economy*, vol. 5, Londres, Oxford University Press, 1991, p. 22-35.
- Lloyd, Peter J., *Regionalization and World Trade*, Paris, OECD Economic Studies, n° 18, 1992.
- Oman, Charles, *Globalisation et régionalisation: quels enjeux pour les pays en développement?*, Paris, OCDE, 1994.
- McFaul, Michael, «The Liberty Doctrine», *Policy Review*, n° 112, 2002, p. 3-24.
- Messerlin, Patrick A., «Bureaucraties and the Political Economy of Protection: Reflections of a Continental European», *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 117, 1983, p. 468-496.
- OCDE, *L'interdépendance mondiale. Les liens entre l'OCDE et les principales économies en développement*, Paris, OCDE, 1995.
- Robson, Peter, «The New Regionalism and Developing Countries», *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 3, septembre 1993, p. 329-347.

Schott, Jeffrey J., *Prospects for Free Trade in the Americas*, Washington, Institute for International Economics, 2001.

Siroën, Jean-Marc, *La régionalisation de l'économie mondiale*, Paris, La Découverte, 2000.

Srinivasan, T.N., John Whalley et Ian Wooton, « Measuring the Effects of Regionalism on Trade and Welfare », dans Kym Anderson et Richard Blackhurst (dir.), *Regional Integration and the Global Trading System*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1993, p. 52-79.



Chapitre 2

EXTRAITS DE:

Deblock, Christian, « La politique commerciale américaine. Promenade guidée dans le jardin des théories », *Recherches internationales*, n° 88, octobre-décembre 2010, p. 127-154.

LA POLITIQUE COMMERCIALE DES ÉTATS-UNIS

CHRISTIAN DEBLOCK

Les lectures théoriques – Les approches systémistes

Il y a deux manières de « penser » le système, l'une et l'autre renvoyant aux deux facettes de la modernité : la nation et l'individu. La première manière est aujourd'hui associée au courant réaliste : la nation est le principe organisateur de la vie en société et l'État a pour unique préoccupation l'intérêt national. La seconde manière est associée au courant libéral : l'individu est l'acteur principal de ce courant de pensée et le contrat est le principe organisateur de la vie en société. L'internationalisme libéral est son pendant dans la sphère internationale, et l'interdépendance son concept central. Voyons l'analyse qu'ils proposent de la politique commerciale américaine.

Le réalisme économique

Les réalistes ne sont pas très à l'aise sur le terrain de l'économie ; ils préfèrent se concentrer sur l'État, sa puissance et sa sécurité¹. Le commerce est d'emblée une question de sécurité. Ainsi, le déficit commercial, le commerce

1. H.E.S. Nesadurai, « Introduction: Economic Security, Globalization and Governance », *The Pacific Review*, vol. 17, n° 4, 2004, p. 459-484.

de produits de haute technologie, la perte de compétitivité sur les marchés sont-ils autant de facteurs parmi d'autres qui affaiblissent la puissance². Le commerce peut aussi favoriser la montée de puissances rivales : l'Europe et le Japon pendant la guerre froide³, la Chine aujourd'hui⁴. D'autres variables que la sécurité et d'autres acteurs que les États interviennent dans les affaires commerciales, mais *in fine*, 1) les marchés doivent composer avec les valeurs et les intérêts des sociétés dans lesquelles ils sont enchâssés, et 2) l'ordre économique international relève des États et de la distribution du pouvoir⁵.

À défaut de pouvoir s'appuyer sur une théorie de l'économie nationale, les réalistes ne peuvent que défendre une position de principe sur l'anarchie et le stato-centrisme du système et développer des théories *ad hoc*. La tâche leur est cependant facilitée par le fait que l'économie mondiale gravite autour des États-Unis, que la sécurité est pour eux une obsession et qu'en matière de commerce, le choix en faveur de l'ouverture fut aussi un choix de puissance⁶. Pour les réalistes, ce sont les niveaux relatifs de développement économique, les ressources disponibles et les intérêts de puissance qui déterminent les structures de l'économie mondiale. Les États-Unis n'ont pas agi différemment de la Grande-Bretagne lorsque celle-ci opta dans sa phase ascendante pour la libéralisation des échanges : ce choix fut une décision mûrement prise après examen des avantages qu'ils pouvaient tirer de leur puissance économique. Le même argument prévaut à propos de l'ordre international qu'ils ont contribué à construire.

Empruntant à Kindleberger l'idée selon laquelle, en l'absence de tout gouvernement central, un ordre économique libéral a besoin pour exister et perdurer d'une puissance « bienveillante » qui joue le rôle de « producteur » des biens collectifs internationaux – la liberté du commerce par exemple –, les réalistes vont développer une théorie fort originale dite « de la stabilité hégémonique ». Le « leader » deviendra un « hégémon », qui poursuit ses propres intérêts en construisant une économie libérale et ceux-ci ne sont pas seulement économiques, mais aussi politiques⁷. L'ordre économique libéral

-
2. T. Moran, « An Economic Agenda for Neo-Realists », *International Security*, vol. 18, n° 2, 1993, p. 211-215.
 3. E. Preeg, *Economic Blocs and U.S. Foreign Policy*, Washington, The National Planning Association, 1974.
 4. J. Mearsheimer, « Better to Be Godzilla than Bambi », *Foreign Policy*, n° 146, 2005, p. 46-51.
 5. R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
 6. A.E. Eckes, *Revisiting U.S. Trade Policy: Decisions In Perspective*, Athens, Ohio University Press, 2000.
 7. R. Gilpin, « The Rise of American Hegemony », in P.K. O'Brien et A. Clesse (dir.), *Two Hegemonies: Britain 1846-1914 and the United States 1941-2001*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2002, p. 165-182.

reflète donc les intérêts de cet hégémon comme il dépend de sa volonté de mettre ses ressources à son service. Placé sous la tutelle de la puissance, des États-Unis, cet ordre, en réalité une alliance, procure stabilité et prospérité à l'économie mondiale. Un corollaire important est que si la puissance décline, ce régime international devient instable et périlite, soumis qu'il devient aux tensions internes et aux comportements opportunistes, mais aussi au manque d'intérêt de la puissance, voire à ses comportements prédateurs. Pour les réalistes, par nature pessimistes sur l'ordre du monde, la question n'est pas de savoir quand le déclin va s'engager, mais comment l'empêcher et comment préserver les attributs de la puissance⁸.

La globalisation est un autre casse-tête pour les réalistes. Ils écartent aussi bien les théories du déclin de l'État que celles qui font de la globalisation la cause des problèmes de gouvernance actuels⁹. Le monde s'est transformé, l'interdépendance croissante demande davantage de coopération et l'économie impose des contraintes aux États, mais pour autant, 1) ceux-ci n'ont pas renoncé à leur indépendance politique ni ne sont totalement désarmés face à la montée en puissance des multinationales, 2) les marchés et les entreprises ont besoin de règles, et ces règles sont établies par les États. De nouveau, on en revient aux États-Unis, avec cependant un intérêt renouvelé pour le régionalisme.

Bien que jugé avec beaucoup de méfiance, sinon de suspicion, le régionalisme fut interprété pendant la guerre froide par les réalistes comme un moyen de resserrer les alliances face au communisme, en autant qu'il ne nuise pas aux intérêts vitaux des États-Unis. Le débat va prendre une nouvelle tournure lorsque, dans les années 1980, les États-Unis commencent à s'engager dans le régionalisme commercial et que, par la suite, les accords commerciaux vont se multiplier partout dans le monde. De ces deux phénomènes, les réalistes proposent deux lectures différentes. Selon une première lecture, la prolifération des accords est liée au déclin de puissance des États-Unis, à l'érosion du système commercial multilatéral et aux rivalités économiques qui poussent les États à nouer des alliances et à créer des blocs. La conséquence de ceci est un monde instable, divisé en blocs rivaux. Selon une seconde lecture, plus conforme à la doctrine des alliances, le régionalisme économique serait, en fait, la réponse collective des États à l'intégration croissante de l'économie mondiale : le régionalisme n'est pas une alternative

8. D.A. Lake, «Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?», *International Studies Quarterly*, vol. 37, n° 4, 1993, p. 459-489.

9. K. Waltz, «Globalization and Governance», *Political Science and Politics*, vol. 32, n° 4, 1999, p. 693-700.

à l'État-nation; la coopération permet, au contraire, de renforcer leur autonomie et leur pouvoir de négociation et ainsi de mieux promouvoir leurs intérêts vitaux et leurs ambitions et, évidemment, dans le cas des États-Unis, de conserver leur position centrale dans le système international¹⁰.

Résumons. L'explication réaliste du passage du modèle protectionniste au modèle libéral est une explication *ex post* qui ne nous éclaire guère sur les débats de l'époque, encore moins sur ce qui distingue la version américaine du modèle de la version britannique. Par ailleurs, l'ordre commercial est un ordre libéral, reposant sur des principes contraignants comme la réciprocité, le multilatéralisme et le respect des engagements qui cadrent mal avec les présupposés réalistes. Pour tout dire, non seulement est-ce un ordre orienté vers la promotion du commerce, mais aussi davantage inspiré par la doctrine de la paix économique que par le réalisme. Enfin, sans entrer dans les débats sur la théorie de la stabilité hégémonique ou sur l'empire¹¹, on concédera aisément que c'est une théorie taillée sur mesure pour les États-Unis¹², mais qui explique mal pourquoi ils lui restent attachés si c'est pour perdre leur suprématie. Retenons malgré tout du réalisme 1) que la politique commerciale est une composante de la politique étrangère tout comme le commerce est un enjeu de sécurité et 2) que l'indépendance de la nation a pour les Américains un caractère aussi absolu que l'exercice de la liberté.

L'internationalisme libéral

Les libéraux souffrent du problème inverse des réalistes: ils ont du mal à composer avec les nations. Ils ont néanmoins développé une doctrine, l'internationalisme libéral, qui leur permet de concilier les principes du libéralisme avec la réalité des nations. L'internationalisme libéral inspire la politique commerciale américaine depuis les présidences de Roosevelt et Truman; il repose sur la ferme conviction que le libre commerce offre plus de bienfaits que le protectionnisme et, donc, que les intérêts des États-Unis

10. R. Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

11. N. Ferguson, «Hegemony or Empire?», *Foreign Affairs*, sept./oct. 2003, p. 154-161.

12. S. Strange, «Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis», *International Organisation*, vol. 36, n° 2, 1982, p. 479-497.

sont mieux servis ainsi qu'autrement. Ajoutons qu'il s'inscrit dans la tradition libérale kantienne mais présente des singularités qui en font une doctrine typiquement américaine¹³. Il se décline en trois volets¹⁴.

- 1) L'internationalisme libéral aborde le système international sous l'angle de la construction d'une communauté de nations démocratiques et ouvertes, liées entre elles par une vision commune et cosmopolite de la liberté, des droits individuels, de la paix et du progrès, par des échanges mutuels libres de toute entrave, et par une coopération étroite placée sous le signe de l'harmonie des intérêts et du respect de la règle de droit. Toutefois, si les internationalistes reconnaissent que les liens qui unissent les États-Unis à la communauté internationale sont étroits, les principes et les règles qui doivent régir cette communauté, doivent refléter leurs valeurs et les institutions être à l'image des leurs.
- 2) Il véhicule une vision *mélioriste* du monde. Le *méliorisme* remonte aux Lumières et à leur conception d'un monde en progrès, mais il s'enracine également dans l'exceptionnalisme américain et dans la tranquille assurance d'une nation qui ne doit sa prospérité qu'à elle-même et à la divine Providence. Aussi, si la construction d'une communauté des démocraties participe de cette marche du progrès, les États-Unis se trouvent en situation d'autorité et d'influence suffisantes pour s'attribuer le statut de *primus inter pares*, y exercer un rôle de leadership et entretenir la confusion des genres entre leurs propres intérêts et ceux de la communauté toute entière¹⁵.
- 3) Le commerce unit les sociétés. Le libre commerce a toujours occupé une place centrale dans la construction libérale du monde. On attend non seulement qu'il apporte richesse et prospérité, mais également qu'il contribue à la paix et à la démocratie en liant les nations entre elles par l'échange et en diffusant les idées de liberté et de progrès. Le libre commerce ne se confond toutefois pas avec le libre-échange que défend la théorie économique. C'est plutôt une conception ordonnée du libre commerce que défend l'internationalisme libéral.

13. W.A. McDougall, « Back to Bedrock: The Eight Traditions of American Statecraft », *Foreign Affairs*, mars-avril, 1997, p. 134-146

14. Pour Ikenberry, l'internationalisme a cinq composantes: l'amitié des démocraties, la liberté par le commerce, l'interdépendance économique, les institutions et la règle de droit dans les relations internationales, et les valeurs partagées dans une communauté des démocraties. (J. Ikenberry, « Why Export Democracy?: The "Hidden Grand Strategy" of American Foreign Policy », *The Wilson Quarterly*, vol. 23, n° 2, 1999, p. 56-65.)

15. W. Russell Mead, *Special Providence: The American Foreign Policy Tradition*, New York, Routledge, 2002.

Conforme à l'esprit d'une communauté internationale en construction, le commerce doit être progressivement libéré de ses entraves mais selon des principes de réciprocité, d'égalité de traitement, de non-discrimination et de loyauté, et ce, sur la base d'un échange librement consenti de droits et obligations.

Résumons : pour les internationalistes, 1) il y a complémentarité totale entre les intérêts des États-Unis et la mise en place d'un ordre libéral, 2) le commerce, en autant qu'il soit régi par la règle de droit, profite à tous ses participants et contribue ainsi à la paix – *de bons voisins sont des voisins prospères* –, et 3) forts de leur propre réussite, il est de leur responsabilité de se porter à l'avant, de montrer la route à suivre et de pousser à la roue de la libéralisation des échanges.

Comment expliquer l'implantation du modèle ? Contrairement à ce qu'il est souvent affirmé, ce n'est pas la raison qui aurait fini par s'imposer – le premier mandat du président Roosevelt fut nationaliste – mais la détermination du secrétaire d'État Cordell Hull qui sut mettre son prestige, son expérience d'avocat et sa parfaite connaissance des rouages du Congrès au service d'une idée, puis convaincre le président et, enfin, proposer un amendement à la loi Smoot-Hawley qui, par sa simplicité même comme il le rappelle dans ses Mémoires, rallia les démocrates alors majoritaires et même certains républicains¹⁶. N'exagérons rien : la loi de 1934 n'eut que peu d'effets sur les exportations ; c'est la guerre et le boom des exportations qui poussèrent les milieux d'affaires et les républicains à se rallier à la nouvelle doctrine commerciale¹⁷. Retenons plutôt ceci : les libéraux plaidèrent pour une politique qui leur semblait la plus adéquate et qui convenait à certains groupes plus qu'à d'autres. Et ils ont réussi. L'internationalisme libéral est profondément enraciné dans les institutions commerciales et constitue toujours l'une des pierres angulaires de leur politique étrangère¹⁸.

16. Voir M.J. Hiscox, «The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization. The Reciprocal Trade Agreements Act of 1934», *International Organization*, vol. 53, n° 4, 1999, p. 669-698; M.A. Butler, *A Cautious Visionary: Cordell Hull and Trade Reform, 1933-1937*, Kent State University Press, 1998; et S. Aaronson, «How Cordell Hull and the Postwar Planners Designed a New Trade Policy», *Business and Economic Review*, vol. 20, 1991, p. 171-179.

17. D. Irwin, «From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the Course of U.S. Trade Policy in the 1930s», dans M.D. Bordo, C. Goldin et E.N. White (dir.), *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, Chicago, University of Chicago Press, 1998, p. 325-352.

18. S. Chaudoin, H.V. Milner et Dustin Tingley, «The Center Still Holds: The Potential for Liberal Internationalism Survives», *International Security*, vol. 35, n° 1, 2010, p. 75-94.

Il en fut de même de l'ordre commercial: il fut conçu par des passionnés, convaincus que le monde devait être ouvert et non discriminatoire: «*They were the ideologues, but in a very decent and constructive sense; if this happened to coincide with U.S. interests, they were not conscious of it*¹⁹.» Conscients ou non de ces intérêts, cet ordre est une autre réussite à mettre à leur actif. Cela dit, cet ordre est daté. Beaucoup d'eau a coulé depuis 1947, et même si le GATT est devenu l'OMC, comptant 153 membres, l'organisation porte le poids des ans, l'autorité des États-Unis est contestée et le multilatéralisme n'est peut-être plus vraiment approprié au contexte de la globalisation. En introduisant la transgouvernementalité dans la coopération, le système peut évoluer, s'adapter et même survivre au déclin des États-Unis²⁰. Tous ne partagent pas ce point de vue optimiste, mais c'est celui des «néo-libéraux»; ceux-ci ont développé, à la jonction du réalisme et du libéralisme, une théorie des régimes qui offre cette possibilité. Ils acceptent les idées réalistes de système anarchique et d'intérêt national, mais plutôt que de tout ramener aux États et de ne voir dans les interdépendances qu'un dilemme de sécurité, ils préfèrent parler d'interdépendance complexe et aborder la coopération à l'aune de sa nécessité.

De multiples canaux relient en effet les sociétés, créant ainsi une interdépendance complexe. Au fur et à mesure que ces canaux se développent, la vision de l'intérêt national s'élargit, les agendas deviennent multiples et l'usage de la force recule devant la coopération. Le commerce est l'un de ces canaux qui a reçu le plus d'attention. La coopération prend, dans son cas, la forme de traités que l'on peut assimiler à des contrats, mais ce n'est pas sa seule particularité. Elle en présente deux autres: 1) elle est institutionnalisée et les règles ont une portée universelle; et 2) elle est orientée vers la libéralisation des échanges et la négociation collective. Le concept de régime a donc une portée beaucoup plus générale que pour les réalistes: 1) il socialise les relations internationales autour de règles communes et 2) il fait converger les intérêts vers une finalité commune, à savoir la libéralisation des échanges dans le cas du commerce. Quant aux institutions, leur utilité est double: d'un côté, elles permettent de contrôler les comportements opportunistes et de régler les conflits; de l'autre, tout en facilitant les échanges, elles en accroissent l'efficacité en réduisant les coûts de

19. R. McKinzie, *Oral History Interview with Dr. Raymond Vernon*, Cambridge, 19 juillet 1973, <<http://www.trumanlibrary.org/oralhist/vernonr.htm>>.

20. A.-M. Slaughter, «Governing the Global Economy through Government Networks», dans M. Byers (dir.), *Role of Law in International Politics. Essays in International Relations and International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 177-205; J. Ikenberry, «Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order», *Perspectives on Politics*, vol. 7, 2009, p. 71-87; R. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

transaction et les incertitudes. On peut même leur trouver une troisième utilité : grâce à elles, les pays font l'apprentissage de la coopération. D'où la possibilité de faire évoluer la coopération et de répondre ainsi aux demandes des acteurs privés.

La théorie libérale des régimes offre une interprétation plausible des changements que les États-Unis ont tenté d'impulser au système commercial multilatéral en élargissant l'agenda des négociations, en cherchant à le faire bouger du bas vers le haut par la voie bilatérale et en créant ce que Bergsten a appelé un climat de libéralisation compétitive²¹. Ce point de vue optimiste est loin d'être partagé par tous, dont les économistes. Les internationalistes entretiennent une relation ambiguë avec la théorie du commerce standard. Ils aiment y faire référence et lui empruntent certains concepts, mais l'internationalisme est une doctrine qui n'a pas la force d'une théorie, et l'ordre auquel ils prêtent un sens repose sur des principes qui vont dans le sens du libre-échange, mais sans pour autant se confondre avec lui²². Cet ordre, malgré les avancées qu'il a permis, reste toujours sous l'emprise politique des États, pour ne pas dire les plus puissants d'entre eux, le commerce reste encore soumis à nombre d'obstacles et les accords régionaux ne sont au mieux qu'un moindre mal, une option de second rang. Quant à la politique commerciale américaine, tout en reconnaissant le rôle responsable joué par les États-Unis dans l'ouverture des marchés, ils n'en sont pas moins prompts à dénoncer les agendas politiques cachés, les perversions protectionnistes ou encore un unilatéralisme souvent malfaisant²³.

Ces critiques ne porteraient guère à conséquence si les évolutions de la politique commerciale et ses résultats ne laissaient pas les internationalistes eux-mêmes dans la perplexité. Le triomphalisme des années Clinton est chose du passé : le régionalisme n'a guère prouvé qu'il était complémentaire du multilatéralisme et qu'il pouvait faire avancer plus rapidement les négociations ; les Américains doutent du commerce comme de la globalisation ; et loin de transformer la Chine et d'en faire une démocratie et économie libérale, le commerce ne fait que la renforcer dans sa montée en puissance

21. F.C. Bergsten, « Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century », Washington, Peterson Institute for International Economics, *Working Paper 96-15*, 1996.
22. R.N. Cooper, « Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies », *World Politics*, vol. 24, n° 2, 1972, p. 159-181 ; D.A. Baldwin, « Interdependence and Power: A Conceptual Analysis », *International Organization*, vol. 34, n° 4, 1980, p. 471-506.
23. R.N. Cooper, « Trade Policy Is Foreign Policy », *Foreign Policy*, n° 9, 1972/73, p. 18-36. J. Bhagwati, « Departures From Multilateralism-Regionalism and Aggressive Unilateralism », *Economic Journal*, vol. 100, n° 403, 1990, p. 1304-1317.

pacifique, un clou que les réalistes ne manquent pas d'enfoncer²⁴. Bref, l'internationalisme libéral convainc de moins en moins, sauf les milieux d'affaires qui y trouvent toujours leur compte.

Conclusion

L'internationalisme libéral et le réalisme économique partagent la même conception rationaliste de l'État, octroient aux États-Unis un rôle prééminent au sein du système international, lient ensemble dans la paix économique le commerce et la sécurité, et reconnaissent qu'il ne peut y avoir de socialisation des relations internationales sans autorité reconnue²⁵. Ces éléments les rapprochent et font qu'ils se complètent plus qu'ils ne s'opposent. Par contre, l'internationalisme apporte une dimension universaliste qui donne à la politique commerciale une certaine grandeur et permet d'envisager l'ordre commercial comme un bien collectif. Par ailleurs, l'internationalisme libéral ne se réduit pas à sa caricature ultralibérale; les progressistes (*liberals*) ont joué un rôle déterminant dans les affaires économiques pendant les années keynésiennes et, si aujourd'hui, les radicaux les ont supplantés, leur influence se fait encore sentir dans les débats sur les règles sociales, les droits de l'homme et l'emploi. Il n'échappe toutefois pas aux illusions, notamment lorsqu'il s'agit d'associer le commerce à la paix ou d'en faire un véhicule de la démocratie et de la liberté²⁶. Sa conception du commerce est aussi à bien des égards naïve, mais c'est grâce aux principes de réciprocité, d'avantages mutuels et d'égalité de traitement qu'il fut possible de construire un ordre commercial ouvert, pour le plus grand bénéfice des marchands.

Bibliographie

- Aaronson, Susan, «How Cordell Hull and the Postwar Planners Designed a New Trade Policy», *Business and Economic Review*, vol. 20, 1991, p. 171-179.
- Baldwin, David A., «Interdependence and Power: A Conceptual Analysis», *International Organization*, vol. 34, n° 4, 1980, p. 471-506.

24. Deux rapports du Council on Foreign Relations témoignent de cette perplexité: *U.S.-China Relations. An Affirmative Agenda, A Responsible Course* (C.A. Hills, D.C. Blair et F. Sampson Jannuzi, *Independent Task Force Report*, n° 59, Washington, 2007); et D. Drezner, *U.S. Trade Strategy: Free Versus Fair. A Critical Policy Choice*, Washington, 2006.

25. J.G. Ikenberry et C.A. Kupchan, «Socialization and Hegemonic Power», *International Organization*, vol. 44, n° 3, 1990, p. 283-315.

26. R.B. Zoellick, «Globalization, Trade, and Economic Security», Remarks at the National Press Club, 1^{er} octobre 2002.

- Bergsten, Fred C., «Competitive Liberalization and Global Free Trade: A Vision for the Early 21st Century», Washington, Peterson Institute for International Economics, *Working Paper 96-15*, 1996.
- Bhagwati, Jagdish, «Departures from Multilateralism-Regionalism and Aggressive Unilateralism», *Economic Journal*, vol. 100, n° 403, 1990, p. 1304-1317.
- Butler, Michael A., *A Cautious Visionary: Cordell Hull and Trade Reform, 1933-1937*, Kent, Kent State University Press, 1998
- Chaudoin, Stephen, Helen V. Milner et Dustin Tingley, «The Center Still Holds: The Potential for Liberal Internationalism Survives», *International Security*, vol. 35, n° 1, 2010, p. 75-94.
- Cooper, Richard N., «Trade Policy Is Foreign Policy», *Foreign Policy*, n° 9, 1972/1973, p. 18-36.
- Cooper, Richard N., «Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies», *World Politics*, vol. 24, n° 2, 1972, p. 159-181.
- Deblock, Christian, «La politique commerciale américaine. Promenade guidée dans le jardin des théories», *Recherches internationales*, n° 88, octobre-décembre 2010, p. 127-154.
- Drezner, Daniel, *U.S. Trade Strategy: Free Versus Fair. A Critical Policy Choice*, Washington, Council on Foreign Relations, 2006.
- Eckes, Alfred E., *Revisiting U.S. Trade Policy: Decisions In Perspective*, Athens, Ohio University Press, 2000.
- Ferguson, Niall, «Hegemony or Empire?», *Foreign Affairs*, sept./oct. 2003, p. 154-161.
- Gilpin, Robert, «The Rise of American Hegemony», dans Patrick Karl O'Brien et Armand Clesse (dir.), *Two Hegemonies: Britain 1846-1914 and the United States 1941-2001*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2002, p. 165-182.
- Gilpin, Robert, *The Challenge of Global Capitalism: The World Economy in the 21st Century*, Princeton, Princeton University Press, 2000.
- Gilpin, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- Hills, Carla A., Dennis C. Blair et Frank Sampson Jannuzi, *Independent Task Force Report*, n° 59, Washington, 2007
- Hiscox, Michael J., «The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization. The Reciprocal Trade Agreements Act of 1934», *International Organization*, vol. 53, n° 4, 1999, p. 669-698.
- Ikenberry, John G., «*Liberal Internationalism 3.0: America and the Dilemmas of Liberal World Order*», *Perspectives on Politics*, vol. 7, 2009, p. 71-87.
- Ikenberry, John G., «Why Export Democracy?: The "Hidden Grand Strategy" of American Foreign Policy», *The Wilson Quarterly*, vol. 23, n° 2, 1999, p. 56-65.
- Ikenberry, John G. et Charles A. Kupchan, «Socialization and Hegemonic Power», *International Organization*, vol. 44, n° 3, 1990, p. 283-315.
- Irwin, Douglas, «From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the Course of U.S. Trade Policy in the 1930s», dans Michael D. Bordo, C. Goldin et Eugene N. White (dir.), *The Defining Moment: The Great Depression and the American Economy in the Twentieth Century*, Chicago, University of Chicago Press, 1998, p. 325-352.
- Keohane, Robert, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

- Lake, David A., «Leadership, Hegemony, and the International Economy: Naked Emperor or Tattered Monarch with Potential?», *International Studies Quarterly*, vol. 37, n° 4, 1993, p. 459-489.
- McDougall, Walter A., «Back to Bedrock: The Eight Traditions of American Statecraft», *Foreign Affairs*, mars-avril, 1997, p. 134-146.
- McKinzie, Richard D., *Oral History Interview with Dr. Raymond Vernon*, Cambridge, 19 juillet 1973, <<http://www.trumanlibrary.org/oralhist/vernonr.htm>>.
- Mead, Walter Russel, *Special Providence: The American Foreign Policy Tradition*, New York, Routledge, 2002.
- Mearsheimer, John, «Better to Be Godzilla than Bambi», *Foreign Policy*, n° 146, 2005, p. 46-51.
- Moran, Theodore, «An Economic Agenda for Neo-Realists», *International Security*, vol. 18, n° 2, 1993, p. 211-215.
- Nesadurai, Helen E.S., «Introduction: Economic Security, Globalization and Governance», *The Pacific Review*, vol. 17, n° 4, 2004, p. 459-484.
- Preeg, Ernest, *Economic Blocs and U.S. Foreign Policy*, Washington, The National Planning Association, 1974.
- Slaughter, Anne-Marie, «Governing the Global Economy through Government Networks», dans Michael Byers (dir.), *Role of Law in International Politics. Essays in International Relations and International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 177-205.
- Strange, Susan, «Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis», *International Organisation*, vol. 36, n° 2, 1982, p. 479-497.
- Waltz, Kenneth, «Globalization and Governance», *Political Science and Politics*, vol. 32, n° 4, 1999, p. 693-700.
- Zoellick, Robert B., «Globalization, Trade, and Economic Security», Remarks at the National Press Club, 1^{er} octobre 2002.



PARTIE 2

L'INTÉGRATION
DANS LES AMÉRIQUES



Chapitre 3

EXTRAITS DE:

Brunelle, Dorval et Christian Deblock,
« Conclusion », dans Dorval Brunelle et
Christian Deblock, *Le libre-échange par
défaut*, Montréal, VLB éditeur, 1988.

LE LIBRE-ÉCHANGE PAR DÉFAUT

DORVAL BRUNELLE
CHRISTIAN DEBLOCK

Nous avons, tout au long de ces pages, cerné quelques-uns des tenants et aboutissants du phénomène de la continentalisation de l'économie nord-américaine vu depuis le Canada et, dans une moindre mesure, depuis le Québec également. Qu'il s'agisse de la démarche historique ou de l'approche conjoncturelle, il semble bien que la sanction d'un accord de libre-échange canado-américain est, au mieux, souhaitable, au pire, inévitable. Le phénomène le plus significatif à cet égard réside dans le fait que les Américains ont choisi de négocier avec le Canada, une attitude qui tranche avec des situations antérieures. Au demeurant, il faudrait rappeler qu'il apparaît pour le moins inusité, sinon extraordinaire, que deux partenaires aussi liés que le sont les États-Unis et le Canada n'aient pas réussi à s'entendre plus tôt sur les termes d'un accord commercial alors que des pays dont le niveau d'échange est bien moindre y étaient parvenus longtemps avant eux. Était-il toujours tolérable, dans ces circonstances, de remettre à plus tard un accommodement qui faisait cruellement défaut ? Cet argument n'est pas nouveau et il avait été égayé en 1982 par Marie-Josée Drouin et H.B. Malmgren dans les pages de la prestigieuse revue *Foreign Affairs*¹.

1. M.-J. Drouin et H.B. Malmgren, « Canada, the United States and the World Economy », *Foreign Affairs*, vol. LX, n° 2, 1981-1982, p. 393-413.

Les deux paradoxes autour du libre-échange

L'enjeu d'un libre-échange canado-américain a bénéficié d'un regain de faveur indéniable depuis que la commission Macdonald a décidé d'en faire la recommandation centrale de son rapport déposé en septembre 1985. La question a largement alimenté les débats dans les journaux et les revues depuis lors, ce qui a permis de préciser les oppositions entre adversaires et partisans. On a eu, d'un côté, les groupes nationalistes, les syndicats et certains entrepreneurs dans les secteurs les plus fragiles, de l'autre, tous les monopoles, les chambres de commerce, les associations de consommateurs et les gouvernements provinciaux sauf, et encore, celui de l'Ontario.

Les arguments mis de l'avant de part et d'autre étaient simples: les premiers entendaient défendre la spécificité nationale du Canada, l'emploi, l'intégrité de notre système social ou encore la survie de l'industrie, tandis que les seconds invoquaient l'accroissement des opportunités économiques et la réduction des coûts des produits pour le plus grand bénéfice des consommateurs. Le débat n'est pas nouveau; il a, au contraire, toutes les particularités d'un débat classique sur les vertus respectives du protectionnisme et de la libéralisation des échanges.

Ce que partisans et adversaires ont omis de prendre en compte cependant est beaucoup plus fondamental puisqu'il y a, au cœur même de la thèse du libre-échange, des paradoxes que l'on néglige trop souvent de retenir.

Le premier paradoxe

Le premier paradoxe nous est révélé par le cadre bilatéral de la négociation. Quand on invoque le libre-échange, il faut entendre le terme dans son sens restreint; en d'autres termes, il ne s'agit pas de proposer une libéralisation de tous les échanges avec tous les partenaires commerciaux du Canada, il est plutôt question d'établir des liens privilégiés avec un seul partenaire². Or, pour les Américains, le marché canadien a beau être important, il ne l'est pas au même degré que le marché américain l'est pour les Canadiens. Ainsi, quand on invoque le libre-échange de ce côté-ci de la frontière, il est rare que l'on propose d'étendre cette démarche à l'ensemble des partenaires commerciaux du Canada. Sous cet angle, la revendication canadienne de libre-échange est particulièrement sélective dans la mesure où elle ne vise

2. Le silence des rédacteurs du rapport Macdonald sur cette question a été relevé par plusieurs commentateurs, par exemple, W. Cooding, «U.S. Markets Come First», *Financial Post*, 14 septembre 1985, p. M2.

au fond qu'à raffermir la circulation des produits dans un axe nord-sud, quoi qu'il puisse advenir des conséquences que ce rajustement entraînera dans nos rapports avec nos autres coéchangistes³.

Vu de Washington, surtout depuis la conclusion d'un accord de libre-échange avec Israël en 1985, l'effet n'est pas le même puisqu'un second pacte de libre-échange négocié cette fois avec le Canada ouvre la voie à des négociations semblables avec d'autres partenaires importants comme le Mexique. Témoigne de ceci la signature d'un accord de commerce entre les États-Unis et le Mexique en novembre 1987.

Dans les circonstances présentes, l'enjeu d'un libre-échange canado-américain pose à Washington des problèmes d'ordre véritablement continental, alors que le Canada n'y voit toujours qu'un accommodement entre deux pays et ne continue de se préoccuper que minimalement des conséquences que l'Accord signé le 2 janvier 1988 pourra avoir dans les relations qu'il noue avec ses autres partenaires.

Le deuxième paradoxe

Quant au deuxième paradoxe, on ne peut s'empêcher de rappeler que le « défi » canadien a résidé et réside toujours dans l'établissement d'un réseau d'échanges dans un axe est-ouest et que c'est à l'intérieur de cette contrainte que se trouve toute la difficulté de l'affermissement des relations économiques et sociales au pays.

Si cette rationalité n'est pas particulièrement rentable sur le plan économique, il faudrait se demander si la négociation d'un pacte de libre-échange avec les Américains n'est pas dans le fond une stratégie qui nous conduit à escamoter nos propres contradictions. Alors, pour des raisons mystérieuses, il serait soudainement devenu plus facile de négocier avec une puissance extérieure ce que nous ne savons ni ne pouvons transiger « entre nous », à savoir un marché commun canadien et le maintien d'un niveau « national » de production de services sociaux et de bien-être.

Quelques études consacrées à l'économie ont relevé ce que certains auteurs ont appelé le processus de la « balkanisation » du marché canadien ; faut-il alors s'imaginer que le libre-échange aurait pour effet d'instaurer, par partenaire interposé, ce que nous ne sommes pas en mesure d'implanter

3. À cet égard, le libre-échangisme revendiqué par le Canada apparaît essentiellement comme une mesure défensive face à la montée du protectionnisme aux É.-U. Voir D. Cameron, « Le libre-échange Canada-États-Unis : enjeu véritable ou prétexte politique », *Bulletin de l'AEP*, vol. 6, n° 2, décembre 1985, p. 2.

nous-mêmes? Ou n'est-ce pas plutôt, à l'inverse, parce que nous sommes incapables de réaliser une intégration cohérente que la fuite en avant dans l'interdépendance canado-américaine apparaît comme une solution?

On invoque souvent, chez les défenseurs du libre-échange, les avantages de la réduction des coûts des produits, tandis que les opposants brandissent le spectre du chômage et des fermetures d'usines. Il est pour le moins étonnant que ni les uns ni les autres ne se préoccupent au même degré de nos relations internationales, encore moins de nos relations latérales, de province à province ou de classe à classe, à l'intérieur même du pays.

Sous cet angle, l'enjeu du libre-échange apparaît comme une fuite en avant. Tout se passe, en effet, comme si, dans la foulée de l'insuccès de la politique régionale, devant l'impossibilité de mettre sur pied une stratégie industrielle et face à l'échec de la *Troisième option*, représentée par le multilatéralisme, il ne restait plus qu'à s'en remettre aux vertus des lois économiques pures pour résoudre nos difficultés externes et internes.

Telle qu'elle se présente, la politique de libre-échange ne lève pas le poids de la contrainte internationale ou celle encore plus significative, des entraves au développement national, elle ne fait que les ignorer. Les unions économiques qui ont été négociées au cours de ces dernières décennies, en Europe de l'Ouest notamment, l'ont été sur des bases moins défaitistes.

La commission Macdonald

Après avoir dépensé au-delà de 23 millions de dollars, la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada n'a pas fait que recommander d'instituer un libre-échange canado-américain, elle a lié cette recommandation à la mise en place d'un ambitieux projet de réforme des institutions sociales et politiques canadiennes. Au fond, la commission Macdonald a vu juste quand elle a articulé sa recommandation de libre-échange à une révision de fond en comble de toute la panoplie des politiques sociales en vigueur au pays, puisque c'est effectivement un réaménagement majeur qui devrait s'imposer dans les circonstances. Il est dommage que le débat sur le rapport Macdonald n'ait retenu qu'un élément et qu'il ait escamoté toutes les autres recommandations proposées par la commission. Or, si l'on s'attardait davantage sur les réformes envisagées par les commissaires, on se rendrait vite compte qu'ils ont eu tout à fait raison de relever que l'instauration du libre-échange ne se fait pas sans modifier les institutions sociales canadiennes. En refusant de s'engager sur cette voie, les défenseurs du libre-échange font comme si l'enjeu était

sans conséquence sociale et programmatique ; ils refusent de regarder en face ce qui est pourtant inévitable. On joue alors la carte du libre-échange sans se préoccuper des répercussions des termes de l'accord sur la société.

À ce compte-là, il ne faudrait plus parler de dépendance ou de satellisation de l'économie canadienne, mais bien d'une annexion de certains secteurs économiques et sociaux au périmètre d'influence américain.

Les partisans du libre-échange ont beau mettre systématiquement de l'avant les gains éventuels pour l'économie canadienne d'un accès assuré à un marché de 220 millions d'habitants, ils omettent d'évaluer les coûts ou le prix que les Américains exigeront à l'avenir. Étant donné que les deux économies sont à toutes fins utiles dans une situation de libre-échange de fait, l'enjeu se trouve dès lors déplacé du terrain des échanges commerciaux vers le niveau des politiques nationales de développement⁴. Et c'est bien là, en effet, que se situe le fond du problème.

Est-ce à dire que la situation est sans issue et que le Canada ne dispose d'aucune alternative entre l'intégration et le statu quo ?

Y a-t-il encore une alternative au libre-échange canado-américain ?

Le libre-échange canado-américain constitue bel et bien une option dans laquelle nous sommes engagés par défaut, c'est-à-dire faute d'avoir su – et peut-être aussi voulu – définir une autre stratégie ou d'autres stratégies au moment opportun. Avant d'aller plus loin, il faudrait donner plus de poids à cette conclusion en retraçant le contexte dans lequel le gouvernement libéral a été conduit à mettre sur pied la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada en novembre 1982.

On se souviendra en effet que c'est sous la poussée de deux facteurs que la commission Macdonald a été instituée. Le premier, d'ordre interne, était lié à l'arrivée au pouvoir d'un parti indépendantiste au Québec en novembre 1976, le Parti québécois alors dirigé par René Lévesque, épisode qui a par la suite été sanctionné par la victoire du « non » lors du référendum tenu en mai 1980. Durant ces années, l'éventualité d'une fragmentation de la fédération canadienne parut suffisamment menaçante pour que le défi de recimenter l'union économique devienne impératif. C'était d'ailleurs pour bloquer cette issue que le premier ministre, Pierre Elliott Trudeau, allait dénoncer le séparatisme devant le Congrès des États-Unis en janvier 1977.

4. F. Harrison, « Diverging Motives Threaten Trade Pact », *The Financial Post*, 11 mai 1985, p. 5.

C'est à cette fin également que la Commission sur l'unité canadienne – la commission Pépin-Robarts – sera nommée, la même année. Une fois cette menace conjurée, la stratégie du gouvernement fédéral consista alors à enclencher le processus qui devait mener au rapatriement de la Constitution à l'automne 1982, et ce, afin de prévenir toute résurgence d'une semblable éventualité à l'avenir.

Le second facteur, d'ordre externe, nous conduit à relever les conséquences de la courte, mais sévère crise économique mondiale du début des années 1980. Il ressortait alors avec de plus en plus d'évidence que la puissance industrielle du Canada était entrée dans une longue phase de déclin depuis le début des années 1970 avec le résultat que son économie perdait progressivement en importance devant la montée des autres pays industrialisés d'Europe et celle des pays dits «nouvellement industrialisés».

Le double mandat confié à la commission Macdonald l'enjoignait précisément de procéder à l'étude de la nouvelle constitution à la lumière des défis posés à l'union canadienne, dans une conjoncture mondiale caractérisée par le déclin de son économie.

Il est indispensable de ne pas minimiser l'importance de l'effort de recherche engagé sous l'égide de la commission Macdonald. En effet, si le Canada avait pu croître à l'ombre de la problématique défendue quatre décennies plus tôt par la commission Rowell-Sirois, il reportait cependant que les paramètres développés précédemment avaient fait leur temps. Si l'économie avait pu se développer durant toute la période d'après-guerre à l'intérieur des stratégies essentiellement inspirées du keynésianisme, force était de prendre acte de la nécessité de réviser de fond en comble la démarche en question. Que la commission ait choisi de basculer du côté d'une intégration continentale apparaît moins comme un choix délibéré entre des options ouvertes que comme la seule alternative qui s'imposait à ses yeux devant les limites inhérentes au modèle keynésien lui-même.

Ce que l'on peut tirer de cette analyse, c'est essentiellement l'idée que le libre-échange canado-américain s'est avéré être, aussi bien sur le plan théorique que programmatique, la seule solution crédible ou viable à proposer face aux deux ordres de difficultés auxquelles était confrontée l'économie à l'époque. Or, à moins de penser que ces difficultés ou ces blocages ont été surmontés, ce serait une erreur de prendre à la légère les résultats des travaux de la commission Macdonald.

En définitive, si on étudie le problème sur une plus longue période, comme nous avons tenté de le faire, on s'aperçoit que la plupart des alternatives au libre-échange ont été avancées et soutenues à diverses époques

de l'histoire récente des deux pays. Certaines parmi celles-ci, qui pouvaient apparaître séduisantes sur le plan des principes, se sont avérées tellement impraticables qu'elles ont dû être rejetées faute d'appui ou faute de volonté politique, peu importe.

Il en a été ainsi d'une suggestion lancée par le premier ministre Diefenbaker, lors de la campagne électorale de l'été 1958, qui aurait voulu détourner 15 % du commerce canado-américain vers l'Angleterre. Par la suite, le gouvernement s'était lancé dans une campagne plus ou moins occulte visant à empêcher l'entrée de la Grande-Bretagne dans le Marché commun. Dans le même ordre d'idées, lors d'une conférence sur les « ressources de demain » tenue à Montréal en octobre 1961, quelques participants avaient tout simplement proposé que le Canada demande son admission au sein du Marché commun. Plus tard, en 1970, l'économiste Rodrigue Tremblay publiera un ouvrage qui a connu un certain retentissement, dans lequel il proposait la création d'un marché commun Québec-États-Unis. Cette idée sera, par la suite, reprise par le ministre du Commerce extérieur dans le gouvernement du Parti québécois, Bernard Landry. Celui-ci, en 1982, en fera la proposition au gouvernement américain, mais pour se faire répondre par le département d'État qu'il n'entraîne pas dans les habitudes des États-Unis de négocier avec des unités politiques subalternes.

Bien sûr, ces initiatives appartiennent désormais à la petite histoire et ce n'est pas sur elles qu'il faut faire reposer toute l'argumentation. Il nous faut donc nous tourner vers la démarche des gouvernements qui avaient en main – en principe toujours – les outils pour orienter le développement économique du pays. Ainsi, qu'il se soit agi du nationalisme économique mis en place à compter de 1971-1972, de la *Troisième option*, de la démarche qui visait à nouer des liens privilégiés avec de nouveaux partenaires, comme le Mexique ou le Brésil, force est de constater, en rétrospective, qu'aucune de ces stratégies n'est parvenue à enrayer significativement le mouvement de fond de la continentalisation de l'économie nord-américaine, même si le contrôle canadien de l'économie a pu progresser quelque peu au cours de ces années dans quelques secteurs.

L'inévitabilité du libre-échange ne devrait cependant pas nous conduire à avaliser la problématique qui a prévalu tout au long de la récente ronde de négociations avec les Américains, ni la stratégie privilégiée par les négociateurs du gouvernement Mulroney, ni non plus les concessions qui ont été faites. On peut en toute légitimité être en faveur d'une institutionnalisation des échanges canado-américains et cependant s'opposer aux termes, voire à certaines formulations, de l'Accord du 2 janvier 1988. Sur le plan des principes, en particulier, la négociation d'un

libre-échange ne doit pas nécessairement s'accompagner d'un abandon des politiques industrielles. À cet égard, le gouvernement conservateur a ignoré les secondes au profit de l'Accord, alors que l'on aurait pu choisir d'orienter les termes du traité en fonction d'objectifs économiques et sociaux précis. En d'autres mots, en l'absence de politiques industrielles claires, le libre-échange imposera ses propres rajustements économiques et contribuera ainsi à placer d'éventuelles politiques à la remorque des contraintes de la continentalisation, alors que la définition de politiques aurait dû dicter les termes d'un accord de libre-échange.

Sur le plan stratégique maintenant, la tactique qui a consisté à pratiquer une politique d'ouverture face aux investissements américains avant même d'enclencher les négociations s'est révélée particulièrement indéfendable dans la mesure où, non seulement elle privait les négociateurs d'éléments importants dans le marchandage, mais dans la mesure surtout où elle accroissait la précarité de la position canadienne au point qu'il apparaissait évident que les exigences américaines ne connaîtraient plus de limites. Le libre-échange risquait alors de n'être plus qu'une entrée libre accordée aux investisseurs américains, ce qu'est venu confirmer le résultat des négociations. Dans le même ordre d'idées, l'acceptation d'une homogénéisation des normes à l'échelle continentale risque également de se retourner contre certains aspects de la spécificité canadienne, tout simplement parce que les forces du marché prévaudront désormais contre les particularités sociales et culturelles propres à la société canadienne. Bref, les concessions consenties apparaissent trop importantes compte tenu des résultats obtenus.

C'est d'ailleurs à ce niveau que la critique de l'Accord de libre-échange doit porter en priorité dans les années à venir, c'est-à-dire sur le fait que, même si un accord s'imposait, les termes de l'entente ne sauraient faire droit aux exigences minimales d'un développement économique et social autonome et souverain au Canada même. Il nous faut dès lors à la fois prendre acte du chemin accompli et souhaiter désormais que le dossier soit rouvert avec de nouveaux négociateurs munis d'un mandat plus serré. Néanmoins cette exigence ne pourrait pas être remplie à moins que le débat sur ces questions soit enclenché au Canada même. À cet égard, on ne peut que déplorer qu'un enjeu aussi important n'ait pas fait l'objet d'une consultation plus étendue ni même l'objet d'un véritable débat. Cette alternative nous aurait peut-être épargné d'assister à l'enfermement actuel où les positions respectives des partisans et des adversaires sont demeurées à toutes fins utiles complètement hermétiques avec, d'un côté, les inconditionnels de l'intégration à tout prix, de l'autre, les défenseurs des vertus du statu quo.

La démarche la plus fructueuse pourrait alors consister à jouer la carte du libre-échange dans les termes actuels tout en préparant des alternatives susceptibles d'amortir les effets d'une éventuelle intégration continentale. Ces alternatives devraient alors se déployer à la fois sur les plans économique et politique. Il est impératif que le Canada raffermisse ses institutions sociales, sa structure industrielle et que, dans le même temps, il procède à une reconversion majeure de sa politique internationale. Dans le domaine social, l'avance prise par le Canada en matière de prévention, de protection et d'égalité doit être consolidée ; sur le plan industriel, la sauvegarde d'une structure industrielle régionalisée devrait être assurée, tandis que, dans le domaine des relations internationales, l'indépendance du pays devrait passer par une implication plus soutenue dans les affaires continentales.

Bibliographie

- Brunelle, Dorval et Christian Deblock, *Le libre-échange par défaut*, Montréal, VLB éditeur, 1988.
- Cameron, Duncan, « Le libre-échange Canada-États-Unis : enjeu véritable ou prétexte politique », *Bulletin de l'AEP*, vol. 6, n° 2, décembre 1985.
- Cooding, Wayne, « U.S. Markets Come First », *Financial Post*, 14 septembre 1985.
- Drouin, Marie-Josée et Harald B. Malmgren, « Canada, the United States and the World Economy », *Foreign Affairs*, vol. LX, n° 2, hiver 1981-1982, p. 393-413.
- Harrison, Fred, « Diverging Motives Threaten Trade Pact », *The Financial Post*, 11 mai 1985.



Chapitre 4

EXTRAITS DE:

Deblock, Christian et Michèle Rioux,
«Le libre-échange nord-américain : le
joker des États-Unis?», dans Christian
Deblock et Diane Éthier (dir.),
*Mondialisation et régionalisation.
La coopération économique
internationale est-elle encore possible?*,
Québec, Presses de l'Université du
Québec, 1992, p. 21-74.

LE LIBRE-ÉCHANGE NORD-AMÉRICAIN

Le joker des États-Unis?

CHRISTIAN DEBLOCK
MICHÈLE RIOUX

Le projet de libre-échange nord-américain a pour objet d'intégrer les trois économies dans un seul et unique marché, un seul et unique espace économique. Deux éléments s'imposent cependant. Premièrement, la taille même des États-Unis et les différences de développement qui existent au sein de l'espace économique nord-américain nous conduisent à parler du processus d'intégration comme d'un processus polarisé et très asymétrique. Sans doute vaut-il d'ailleurs mieux parler ici d'intégration de deux économies dans une plutôt que de fusion dans un seul et même ensemble économique, et de double asymétrie plutôt que de complémentarité. Deuxièmement, si les trois pays concernés par le projet d'ALENA vivent une situation de repli difficile sur leur espace régional, le problème se pose de manière particulière pour les États-Unis en raison de l'importance que représentent pour eux les échanges hors zone, d'une part, et la très nette détérioration de leur position financière internationale vis-à-vis du reste du monde, d'autre part.

L'intégration et la polarisation des échanges

Le processus d'intégration en Amérique du Nord est extrêmement poussé, mais surtout il est extrêmement polarisé sur les États-Unis. Alors que le Mexique et le Canada réalisent tous deux plus de 70 % de leur commerce avec les États-Unis, c'est un peu moins de 30 % des exportations qui sont, dans le cas de ces derniers, orientées vers le Mexique et le Canada et à peine plus de 20 % des importations américaines qui proviennent de ces deux pays. Qui plus est, on peut difficilement parler d'une véritable relation triangulaire en Amérique du Nord puisque les échanges entre le Canada et le Mexique sont on ne peut plus limités. Enfin, il convient de noter que la part relativement modeste du Mexique dans le commerce des États-Unis, comparativement à celle du Canada, s'explique en grande partie par les différences dans les niveaux de développement qui existent entre les deux pays. En fait, les différences dans les taux ne font que refléter les différences de taille et les écarts de développement qui existent entre les trois pays. Le commerce régional est à l'image de la relation qu'entretiennent les trois pays ; il est doublement asymétrique.

On peut noter que la part des États-Unis dans les importations du Canada et dans celles du Mexique a tendance à baisser alors qu'elle a plutôt tendance à s'accroître en ce qui concerne les exportations. On peut aussi constater que la part du Mexique et celle du Canada dans les exportations américaines ont également tendance à s'accroître. Par contre, la part des importations en provenance de ces deux pays a tendance à diminuer considérablement dans le cas du Canada et à n'augmenter que légèrement dans le cas du Mexique. Enfin, une comparaison du poids relatif de ces deux pays dans le commerce régional (Canada et Mexique) des États-Unis montre clairement une augmentation de la part relative des importations en provenance du Mexique. Dans le cas présent, il semble bien que, pour les États-Unis, les gains du commerce soient beaucoup plus importants du côté du Mexique que du côté du Canada. Ces avantages doivent cependant être relativisés puisque la progression des importations en provenance du « reste du monde » tend à montrer que, pour les trois pays, les avantages du commerce se trouveraient peut-être davantage en dehors de la zone qu'à l'intérieur...

La CEE présente un degré de cohésion interne plus élevé qu'en Amérique du Nord. Les données relatives au commerce de la CEE nous permettent de voir que le commerce intrarégional a tendance à augmenter dans les deux sens, c'est-à-dire tant du côté des exportations (de 53,6 % en 1970 à 58,6 % en 1987) que du côté des importations (de 49,8 % en 1970

à 58,1 % en 1987), augmentant plus vite du côté des importations que du côté des exportations. Tel n'est pas le cas en Amérique du Nord comme nous l'avons déjà souligné. Globalement, il a tendance à décliner du côté des importations (de 42,2 % en 1970 à 30,7 % en 1987) mais par contre à augmenter du côté des exportations (de 37,2 % en 1970 à 43,2 % en 1987). Cette tendance du côté nord-américain s'explique essentiellement par une propension croissante des trois pays à importer en dehors de la zone plutôt qu'à l'intérieur de la zone, ce qui viendrait confirmer l'hypothèse selon laquelle les avantages réels du commerce se trouveraient peut-être davantage en dehors de la zone qu'à l'intérieur...

Le repli continental et le déficit extérieur

En ce qui a trait à la part des exportations et importations de l'Amérique du Nord dans le commerce mondial, on constate une lente érosion de la part de cette région en même temps que le brusque retournement à la hausse des importations depuis le tournant des années 1980. Les données nous permettent de constater que ce déclin relatif de l'Amérique du Nord s'est surtout fait au profit de l'Asie. Pour la même période, la part de la zone Asie passe de 13,3 à 17,5 % des exportations mondiales et de 9,9 à 14,3 % des importations mondiales. Parallèlement, la part de cette zone dans les importations de l'Amérique du Nord passe de 17,5 % à 32,3 % entre 1970 et 1987 alors que les exportations nord-américaines vers cette zone ne passent que de 13,5 à 17,3 % durant la même période. La CEE, de son côté, maintient sa part dans le commerce mondial.

Considérant les échanges entre l'Amérique du Nord et le «reste du monde», on peut constater que les liens commerciaux tendent à se distendre des deux côtés de l'Atlantique. Ainsi, entre 1970 et 1987, la part de la CEE passe-t-elle de 25,3 à 18,8 % des exportations totales de l'Amérique du Nord et de 22 à 18,5 % dans le cas des importations. Vu de la CEE, le problème est identique, quoique moins marqué. Par contre, les tendances sont nettement différentes du côté du Pacifique. Les liens vont en se resserrant très rapidement. Ainsi, pour la même période, les exportations de l'Amérique du Nord en direction de l'Asie ont-elles légèrement augmenté, passant de 13,5 à 17,8 %. C'est surtout du côté des importations en provenance de cette zone que la progression des échanges est phénoménale : elles passent, en l'espace de moins de 20 ans, de 17,5 à 32,3 % des importations totales de l'Amérique du Nord. Le phénomène est particulièrement notable aux États-Unis alors que le Japon occupe désormais le deuxième rang au chapitre des importations, derrière le Canada mais devant le Mexique. Vues

de l'Asie, les données vont dans le même sens puisque l'on constate une forte progression de la part de l'Amérique du Nord dans les exportations totales. Remarquons toutefois le net recul de l'Amérique du Nord dans les importations totales de la région, celles-ci passant de 27,4 à 20,3 % des importations totales pour la période.

En résumé, il semble que, de plus en plus, nous assistons à un repli économique des États-Unis sur leur espace régional. Par contre, cet espace reste beaucoup trop étroit pour pouvoir assurer la croissance des exportations d'un pays dont la vocation exportatrice reste, à la différence du Canada et du Mexique, mondiale avant d'être régionale. D'un autre côté, et c'est l'autre partie du problème, l'espace nord-américain, de plus en plus pénétré par les importations en provenance des pays d'Asie, est aussi beaucoup trop peu compétitif pour que les États-Unis puissent non seulement se couper des courants économiques internationaux à ce chapitre, mais aussi pour qu'il puisse y avoir un retournement de tendance marqué au chapitre des importations en provenance des autres parties du monde au Canada et au Mexique. Autre phénomène inquiétant : cette tendance au repli s'est accompagnée d'une très nette détérioration de la position extérieure de la zone Amérique du Nord à l'égard du reste du monde, notamment l'Asie.

Trois autres constats peuvent être faits. Premièrement, les trois pays affichent une position financière internationale nette fortement déficitaire ; deuxièmement, c'est avec une rapidité phénoménale, en l'espace de moins de 10 ans, que les États-Unis sont passés du statut de créancier à celui de débiteur ; troisièmement, les trois pays sont désormais tous déficitaires au chapitre des investissements internationaux directs.

Dans le cas du Canada et du Mexique, la majeure partie des investissements directs étrangers est d'origine américaine ; la part américaine des investissements directs de ces deux pays étant d'un peu moins de 65 % en 1989. Cependant, l'importance des États-Unis sur ce plan tend à diminuer puisqu'en 1980, ils étaient la source de plus de 79 % des investissements directs étrangers au Canada et de 69 % de ceux cumulés par le Mexique. Il est certain que même la part des États-Unis dans les investissements mondiaux a diminué considérablement ces dernières années au profit de la CEE et du Japon, passant de 42 % en 1980 à 29 % en 1989. Cette tendance se manifeste aussi dans la distribution géographique des investissements directs au Canada et au Mexique.

Il est aussi important de rappeler que l'importance du Canada et du Mexique sur le plan des investissements directs à l'étranger pour les États-Unis est décroissante dans le cas du Canada et fort modeste dans le cas

du Mexique. En effet, seulement 18 % des investissements américains sont dirigés vers le Canada en 1989, chutant de 21 % en 1980. Le Mexique ne reçoit que 2 % de ces investissements en 1989 alors qu'il bénéficiait de 3 % en 1980. C'est la CEE qui voit sa part des investissements directs américains s'élever de 36 % en 1980 à 47 % en 1989. La part du Japon passe de 3 % à 5 % pendant la même période.

Depuis 1988, les investissements directs étrangers aux États-Unis surpassent les investissements directs américains à l'étranger. Cette situation est une donnée toute nouvelle du problème puisque ces derniers ont traditionnellement exporté plutôt qu'importé des capitaux à l'échelle internationale. Cela vient d'autant plus complexifier la situation financière des États-Unis que, depuis le début des années 1980, ceux-ci cumulent les déficits sur le plan de la balance courante – tant au chapitre du commerce qu'au chapitre des invisibles – et que, parallèlement, leur situation financière interne (déficit public et faible niveau d'épargne) se détériore aussi. La situation est devenue d'autant moins gérable que, d'un côté, le déficit intérieur vient alimenter le déficit extérieur et que, de l'autre, le protectionnisme se trouve contourné par les stratégies d'implantation sur place et de substitution des investissements au commerce.

Dans ces conditions, se trouvant dans une position commerciale et financière vulnérable, le libre-échange nord-américain peut sembler être une façon pour les États-Unis de trouver une autonomie et une stabilité nouvelle du moins en ayant un meilleur ancrage en Amérique du Nord.

En résumé donc, nous pouvons dire, premièrement, que les États-Unis continuent d'être, malgré un déclin évident, un pôle important dans l'économie mondiale ; deuxièmement, que l'accroissement du degré d'ouverture s'est accompagné dans le cas nord-américain d'une progression rapide des importations, notamment en provenance de la zone Asie, et d'une détérioration brutale de la balance commerciale et du bilan financier international ; troisièmement, que les échanges à l'intérieur de la zone Amérique du Nord ont connu une forte progression, mais sans pour autant offrir une protection suffisante contre les importations hors zone comme c'est le cas en Europe ni avoir la profondeur suffisante pour permettre aux trois pays de s'enfermer dans le protectionnisme de zone ; et, quatrièmement enfin, le Canada et le Mexique ont mieux su tirer leur épingle du jeu que les États-Unis comme le montrent l'importance des excédents commerciaux qu'ont réalisé ces deux pays avec ces derniers dans la deuxième moitié des années 1980 et, dans le cas canadien, l'amélioration de la position financière extérieure.

Le projet d'ALENA s'inscrit dans la logique des choses. Le processus d'intégration économique a des racines profondes et les liens qui unissent les trois pays sont suffisamment importants pour que chacun d'eux puisse, tout en tirant avantage d'une entente économique, s'adapter aux nouvelles réalités économiques internationales. Le cas de l'Europe montre que le resserrement des liens économiques aura finalement permis à la Communauté européenne non seulement de faire progresser son projet politique, mais aussi d'acquérir un statut de grande puissance, pour ne pas dire de première puissance, sur la scène économique internationale. Un tel projet ne viendrait en somme qu'institutionnaliser une situation de fait, c'est-à-dire ce que nous avons déjà appelé la continentalisation des économies canadienne, américaine et mexicaine. D'un autre côté, dans une situation de repli que vivent les trois économies, la création d'un marché unique nord-américain répond aussi à des impératifs économiques, commerciaux et financiers précis : redresser l'économie de chacun des trois pays concernés, restaurer leur marge de manœuvre extérieure et les replacer en position plus avantageuse sur les marchés internationaux. C'est dans cette double perspective que nous devons prendre en considération le projet de libre-échange nord-américain et les raisons qui ont amené le Canada et le Mexique, d'une part, et les États-Unis, d'autre part, à attacher autant d'importance à la réalisation d'un tel projet.

La nouvelle politique économique canadienne et mexicaine

Les facteurs économiques, aussi puissants soient-ils, ne permettent pas d'expliquer pourquoi trois pays de taille, de stature internationale et de niveau de développement aussi différents sont engagés dans un projet de libre-échange trilatéral pour privilégier ainsi le régionalisme plutôt que le multilatéralisme comme option de politique économique internationale.

Tant du côté canadien que du côté mexicain, la crainte du protectionnisme n'est pas étrangère au désir de ces deux pays de s'assurer un accès privilégié à leur principal marché. Les raisons qui poussent des deux côtés en faveur du libre-échange vont cependant bien au-delà de la simple recherche d'une garantie d'accès au marché américain ou de la reconnaissance par les États-Unis d'un traitement préférentiel. Rappelons-le, les deux pays ont été durement affectés par la crise économique. Le Mexique a dû faire face à une situation d'endettement sans précédent alors que le Canada a, quant à lui, dû faire face à une situation de stagflation qui a fini par précipiter, en 1982, l'économie dans la pire récession qu'ait connue le

pays dans l'après-guerre. Dans les deux cas, la crise économique s'est accompagnée d'une profonde crise de confiance dans les institutions de l'État et d'une remise en question du modèle économique poursuivi jusque-là. C'est dans ce contexte qu'il faut replacer le brusque virage que prendra la politique économique au milieu des années 1980. La nouvelle politique ne vise rien d'autre que le renouvellement en profondeur des bases mêmes de la croissance économique.

Désormais orientée sur les forces du marché plutôt que sur l'intervention de l'État, sur le moyen et le long terme plutôt que la stabilisation à court terme de l'activité économique, cette nouvelle politique a deux volets. Le premier volet relève de la politique macroéconomique : l'objectif est ici de recréer et de préserver les conditions d'une croissance « soutenable », notamment en éliminant les sources de déséquilibre que sont les déficits publics et les déficits extérieurs. Le second volet relève, quant à lui, de l'adaptation structurelle : l'objectif est de favoriser la mobilité des ressources en fonction des signaux des marchés et de redonner aux marchés leur flexibilité, entre autres, par le biais de la déréglementation de l'économie et l'ouverture à la concurrence internationale. C'est dans ce deuxième volet qu'il faut resituer le libre-échange avec les États-Unis ; un libre-échange – il est important de le préciser – qu'il faut considérer comme un choix de *second best*.

L'approche reste essentiellement bilatérale. Ce n'est d'ailleurs pas sans certaines inquiétudes que l'on entrevoit au Canada l'éventualité d'une entente de libre-échange entre le Mexique et les États-Unis ni sans certaines réticences que le pays a dû se résoudre à se joindre à la table de négociation. Mais on peut sans doute dire la même chose du Mexique. Il n'est pas sûr qu'au moment même où ce pays libéralisait unilatéralement ses relations économiques avec les États-Unis, on ait vu d'un très bon œil ces derniers négocier une entente bilatérale avec le Canada. De toute façon, les données du problème sont aujourd'hui complètement bouleversées puisque les négociations se font désormais sur une base trilatérale. C'est désormais dans la perspective d'un marché à trois que chaque pays doit envisager la restructuration de l'économie.

De leur côté, avec le projet de libre-échange nord-américain, les États-Unis visent trois objectifs. Premièrement, il s'agit de permettre aux entreprises américaines d'élargir leurs marchés, de profiter davantage des avantages comparatifs dont peuvent disposer le Canada et le Mexique, notamment au chapitre des ressources naturelles et des coûts de main-d'œuvre, et de créer un réseau intégré de production et de distribution à l'intérieur d'un marché continental. L'enjeu serait ici d'ordre économique,

soit créer un espace économique régional sur lequel pourraient s'appuyer les entreprises américaines pour améliorer leur position concurrentielle et regagner ainsi les parts de marché perdues sur les marchés internationaux¹. Deuxièmement, la libéralisation des échanges et la reconnaissance du traitement national pour les investissements américains doivent lever complètement les différents obstacles à la circulation des marchandises et des capitaux qu'ont pu dresser le Mexique et le Canada sous le couvert du nationalisme économique et venir cimenter dans un marché unique une véritable communauté d'intérêts nord-américaine². Il ne s'agit plus simplement ici de redonner aux États-Unis une industrie compétitive, mais de fondre des politiques économiques jusque-là fort discordantes dans une seule et même vision de l'Amérique. Troisièmement, et cela dans une perspective plus large de libéralisation des échanges à l'échelle mondiale et de renouvellement des institutions internationales, le projet de libre-échange trilatéral procède d'une démarche bien arrêtée visant à faire progresser plus rapidement les négociations commerciales multilatérales en ouvrant la voie dans des domaines aussi importants pour les États-Unis que peuvent l'être celui des investissements, de la propriété intellectuelle, des services, etc.³. Le libre-échange pourrait ainsi servir d'instrument de pression, voire de négociation sur une base réciproque, face à ce que d'aucuns appellent la forteresse Europe ou face au Japon. L'objectif des États-Unis est de prendre appui sur un accord de libre-échange avec le Canada, d'abord, avec le Mexique, maintenant, et peut-être demain avec l'ensemble des pays du continent américain, pour restructurer leur économie et faire avancer leur vision du monde sur la scène internationale.

Une forteresse Amérique ?

Que l'on considère le projet de l'ALENA du point de vue américain ou du point de vue canadien et mexicain, le but n'est pas d'en venir à un bloc exclusif, une telle option revenant pour les trois pays à se couper des grands courants économiques internationaux et à s'enfermer dans un régionalisme qui serait tout à fait intenable sur le plan politique. L'objectif est plutôt de faire du libre-échange la pièce maîtresse d'une stratégie qui doit permettre, d'un côté, au Mexique et au Canada de relancer leur économie

1. S. Gill, *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
2. D. Leyton-Brown et J.G. Ruggie, «The North American Political Economy in the Global Context – An Analytical Framework», *International Journal*, vol. 42, n° 1, 1987, p. 3-24.
3. G.C. Hufbauer, «Beyond GATT», *Foreign Policy*, vol. 77, hiver 1989, p. 64-76; G.C. Hufbauer, *Europe 1992: An American Perspective*, Washington, Brookings Institute, 1989.

et, de l'autre, aux États-Unis, de se replacer en position de force dans l'économie mondiale. Les enjeux sont de taille mais, et c'est la question que nous voulons soulever maintenant, les trois pays contrôlent-ils vraiment tous les paramètres de leur stratégie ? Le Canada, le Mexique et les États-Unis ne risquent-ils pas de se laisser entraîner dans une dynamique qu'ils ne contrôlent pas vraiment ?

Le multilatéralisme a toujours été l'option principale de la politique économique internationale du Canada. C'est lui qui offre encore les meilleures garanties possibles d'accès aux marchés extérieurs dont le pays a besoin pour se développer en même temps que le meilleur contrepoids aux rapports de force que cherchent à imposer les grandes puissances dans les relations internationales. Cela n'a bien sûr jamais empêché le Canada d'entretenir des relations fort étroites avec les États-Unis. Bien au contraire, comme on le sait. En fait, et même si cela peut sembler paradoxal au premier abord, le multilatéralisme reste encore l'option privilégiée du Canada. Et, il en va de même du Mexique. Son accession récente au GATT ou encore les efforts qu'il déploie pour élargir et consolider ses relations commerciales avec les autres pays d'Amérique latine semblent le confirmer. Les acquis du multilatéralisme et surtout le fait que l'on puisse y trouver un contrepoids à l'influence américaine sont beaucoup trop importants pour que le Canada et le Mexique prennent le risque de se laisser enfermer dans le piège du régionalisme.

Il ne semble pas, à la lumière des données économiques et politiques du problème, que l'on puisse envisager la création d'une association économique nord-américaine dans la perspective d'une stratégie de repli. Au contraire, et c'est ce que nous avons voulu aussi montrer, le libre-échange répond à des motivations de relance économique, dans le cas du Canada et du Mexique, et de « repositionnement » dans l'économie mondiale, dans le cas des États-Unis.

Le projet de libre-échange véhicule sa large part d'illusions. Illusions, dans la mesure où l'on ne peut qu'avoir des doutes sur la marge de manœuvre dont peuvent disposer le Canada et le Mexique sur la scène internationale face à la politique que poursuit leur puissant voisin. Et, si nous avons pu parler du libre-échange nord-américain comme du joker des États-Unis, reste à savoir si la carte peut vraiment être utilisée sans risque...

L'incapacité des États-Unis de faire avancer leur vision du monde et d'ouvrir davantage les marchés d'Europe et d'Asie pourrait en effet les amener à durcir leurs positions et les entraîner dans un unilatéralisme qui pourrait conduire l'Europe à se replier davantage sur elle-même et les pays

d'Asie à se rapprocher davantage les uns des autres, voire à former aussi une association économique, même si ce n'est pas leur intention pour le moment. Une telle évolution pourrait alors produire l'effet contraire de celui recherché, soit la régionalisation des rapports internationaux et la consolidation des échanges autour de trois pôles, les États-Unis, le Japon et l'Allemagne. En repli sur leur espace, les États-Unis entraîneraient alors dans leur sillage le Canada et le Mexique et feraient de l'accès à leur marché un privilège qui ne serait accordé que sur une base réciproque.

Bibliographie

- Deblock, Christian et Michèle Rioux, « Le libre-échange nord-américain : le joker des États-Unis ? », dans Christian Deblock et Diane Éthier (dir.), *Mondialisation et régionalisation. La coopération économique internationale est-elle encore possible ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 21-74.
- Gill, Stephen, *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Hufbauer, Gary Clyde, « Beyond GATT », *Foreign Policy*, vol. 77, hiver 1989, p. 64-76.
- Hufbauer, Gary Clyde, *Europe 1992: An American Perspective*, Washington, Brookings Institute, 1989.
- Leyton-Brown, David et John Gerard Ruggie, « The North American Political Economy in the Global Context – An Analytical Framework », *International Journal*, vol. 42, n° 1, 1987, p. 3-24.



Chapitre 5

EXTRAITS DE:

Deblock, Christian, Afef Benessaïeh et Marie-Paule L'Heureux, « Les relations économiques entre le Canada et le Mexique depuis l'ALENA : un point de vue canadien », *Continentalisation*, Cahier de recherche n° 2000-11, Montréal, CEIM, août 2000.

LES RELATIONS ÉCONOMIQUES ENTRE LE CANADA ET LE MEXIQUE DEPUIS L'ALENA

Un point de vue canadien

CHRISTIAN DEBLOCK

AFEF BENESSAIEH

MARIE-PAULE L'HEUREUX

En cherchant à négocier un accord de libre-échange avec les États-Unis, le Canada et le Mexique poursuivaient sensiblement le même objectif : celui d'avoir un accès élargi et plus sécuritaire à leur principal marché et créer ainsi un environnement institutionnel et économique plus favorable à une croissance tournée vers l'extérieur, et de se positionner favorablement sur l'échiquier économique et financier global¹.

L'ALENA a eu des effets heureux sur les relations entre le Canada et le Mexique. Deux notamment. Il a dynamisé les relations d'affaires et les échanges entre les deux pays qui n'entretenaient jusque-là des relations commerciales que très limitées pour tenter d'établir un nouveau partenariat qui demeure encore plus rhétorique que chose faite. Il a ensuite

1. G.R. Winham, « NAFTA and the Trade Policy Revolution of the 1980s: A Canadian Perspective », *International Journal*, vol. XLIV, 1994, p. 472-508.

joué un rôle de catalyseur en matière de coopération, modifiant en cela la relation amicale que le Canada entretenait jusque-là avec le Mexique en partenariat stratégique.

La libéralisation des marchés et l'harmonisation des réglementations rendue nécessaire dans la région nord-américaine, que d'aucuns ont qualifiée de « régime émergent », y sont sans doute pour beaucoup dans ce rapprochement, mais d'autres facteurs jouent également. Le Mexique est devenu, pour le Canada, un partenaire stratégique, avec lequel il cherche à développer des relations économiques et diplomatiques plus étroites et des approches, sinon des réponses, communes à des problèmes d'intérêt commun. Ce rapprochement relatif a également permis aux deux pays de mieux se connaître et d'établir entre eux un dialogue permanent dont profitent autant les gens d'affaires et les associations civiles des deux pays que la population en général. À un autre niveau enfin, tout en ayant un agenda de politique internationale qui lui est propre, le Canada entend possiblement s'appuyer sur son partenariat avec le Mexique pour à la fois élargir ses relations avec les autres pays de l'Amérique latine, faire valoir ses intérêts et imprimer ses valeurs dans les institutions d'une communauté des Amériques en émergence.

Les relations Canada-Mexique et l'ALENA

Au Mexique, les débats sur l'insoutenabilité de la dette extérieure et l'épuisement du modèle de substitution aux importations adopté depuis les années 1940 ont dès les dernières années de l'administration Lopez-Portillo (1976-1982) ouvert la voie à l'exploration de nouvelles stratégies de croissance économique. C'est toutefois avec l'entrée en jeu de De la Madrid (1982-1988) dans un contexte de crise spectaculaire de la dette et de chute des cours du pétrole, que la politique économique et commerciale du Mexique connaîtra un virage drastique et que l'option du libre-échange prendra un essor sans précédent, à commencer avec la souscription au multilatéralisme en 1986 à travers l'entrée du pays au GATT, et l'étude formelle d'un accord bilatéral avec les États-Unis, son « marché naturel », dès la seconde moitié de la décennie, surtout sous le gouvernement de Salinas (1988-1994). L'entrée au GATT puis la perspective d'un accord avec les États-Unis coïncideront avec une ère de réformes d'envergure au Mexique, faisant passer l'économie du stade dirigiste à un stade de libéralisation. Celles-ci se feront essentiellement sur deux plans, à commencer par la restructuration domestique, le démantèlement, la privatisation et l'assouplissement des règles relatives à la concurrence interne. Dans le cadre

de cette refonte de l'économie domestique, le gouvernement optera pour un interventionnisme sélectif sur le plan industriel consistant à stimuler le développement de la production manufacturière assurée par le secteur privé et destinée principalement aux marchés extérieurs, et tentera de se défaire ainsi de la dépendance du pays des cours du pétrole ou des produits de base issus du secteur agricole. Sur le plan international, ces réformes seront complétées par la libéralisation du régime commercial du Mexique et l'éviction progressive des barrières à l'échange.

L'option de l'intégration économique avec les États-Unis n'a jamais été présentée au Mexique comme un événement exceptionnel, et l'accord potentiel s'insérait dans une rhétorique officielle de la continuité des réformes déjà réalisées au pays, ainsi que de la diversification des axes commerciaux du pays, le Mexique signant dès 1991 un accord de libre-échange avec le Chili et annonçant que les négociations avec les États-Unis étaient menées en parallèle avec des initiatives prises en direction de l'Amérique latine, de l'Europe et de l'Asie-Pacifique. Toujours est-il que beaucoup d'observateurs ont vu dans l'accord avec le Chili une tentative de préparer l'opinion publique et de désamorcer les résistances, à la perspective de l'accord beaucoup plus important qui allait suivre, l'ALENA. Aussi, le gouvernement mexicain a tenté de minimiser la signification d'un tel accord et de ménager les sensibilités nationales au Mexique, irritées à la perspective d'un rapprochement de telle importance avec un pays qu'on avait, du moins depuis l'époque de la Révolution, cherché à maintenir à distance. Le gouvernement Salinas tentera également de faire valoir l'intérêt pour le pays de développer des relations économiques et politiques plus soutenues avec le Canada, et, chose intéressante puisque le Canada usait aussi de la même rhétorique, souscrire à l'ALENA permettrait de défendre et sécuriser sa position commerciale vis-à-vis des États-Unis, et le régionalisme corrigerait les effets de concurrence entre le Canada et le Mexique que le double bilatéralisme aurait induits, pour ouvrir la voie à une coopération économique, basée sur la complémentarité, qui donnerait un plus grand pouvoir de négociation aux deux pays face aux États-Unis. Ne l'oublions pas, pour le Mexique, comme pour le Canada, l'option du régionalisme était présentée dans le cadre des efforts entrepris vers le multilatéralisme et la consolidation d'un marché nord-américain aurait constitué pour les deux pays une sorte de tremplin vers de nouveaux marchés.

Du côté du Canada, l'ALENA pouvait être entrevu dans la perspective d'une certaine continuité avec des objectifs de politique extérieure en Amérique latine définis dès 1989. Le gouvernement poursuivant l'approche multilatéraliste et internationaliste de l'administration précédente,

il se donnera en 1989 une nouvelle stratégie pour l'Amérique latine, qui débouchera notamment sur l'adhésion du Canada à l'Organisation des États américains (OEA) en janvier 1990. C'est le 1^{er} février 1990, que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, Joe Clark, présentera les cinq grands objectifs de cette stratégie, soit : 1) le développement des échanges commerciaux ; 2) le règlement de la dette ; 3) la lutte contre le narcotraffic ; 4) le maintien de la paix ; et 5) l'aide au développement. Il annonçait par la même occasion que le Mexique constituerait la « clé de la stratégie canadienne en Amérique latine », un point qui sera réaffirmé par le premier ministre, B. Mulroney, lors de sa visite officielle au Mexique en mars 1990. Cette stratégie sera cependant quelque peu bousculée par les événements². Par l'annonce faite en juin de cette année par les présidents des États-Unis et du Mexique d'entamer à leur tour des négociations commerciales bilatérales, tout d'abord. Par le lancement, moins de deux semaines plus tard, par le président Bush de l'Initiative pour les Amériques qui allait préparer le terrain à l'intégration des Amériques, ensuite.

La demande du Canada de participer aux négociations entre les États-Unis et le Mexique, sera acceptée. Elle sera même fortement appuyée par le président du Mexique, Carlos Salinas, lorsque celui-ci viendra en visite officielle au Canada, en avril 1991, plaider en faveur d'un accord de libre-échange nord-américain. Amorcées officiellement le 12 juin 1991, les négociations trilatérales seront conclues le 12 août 1992³. Finalement, après de nouvelles mais courtes négociations, entre mars et juin 1993, pour satisfaire les exigences de la nouvelle présidence des États-Unis en matière d'environnement et de travail, l'accord de libre-échange nord-américain sera ratifié par les trois pays pour entrer en vigueur comme prévu le 1^{er} janvier 1994.

-
2. Voir à ce sujet P. McKenna, « Needed: A Policy for Latin America », *Policy Options*, 1993, 14 mai, p. 27-28; E.J. Dosman, « Canada and Latin America: The New Look », *International Journal*, vol. XLVII, été, 1992, p. 529-554; M.A. Cameron, « Canada and Latin America », dans F.O. Hamson et C.J. Maule (dir.), *After the Cold War, Canada Among Nations 1990-1991*, Ottawa, Carleton University Press, 1991; G.W. Schuyler, « Perspective on Canada and Latin America: Changing Context... Changing Policy », *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 33, n° 1, printemps, 1991.
 3. Voir S. Maxfield et A. Shapiro, « Assessing the NAFTA Negotiations, U.S. Mexican Debate and compromise on Tariff and Nontariff Issues », dans C. Wise (dir.), *The Post-NAFTA Political Economy, Mexico and the Western Hemisphere*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1998, p. 82-118; H. von Bertrab, *Negotiating NAFTA, A Mexican Envoy's Account*, Washington D.C., Center for Strategic International Studies, 1997.

Du libre-échange aux politiques stratégiques

Le gouvernement Mulroney avait réorienté, la politique étrangère du Canada pour accorder aux questions économiques et commerciales la plus haute des priorités. De retour au pouvoir en 1993, le gouvernement du Parti libéral du Canada, dirigé par Jean Chrétien, procédera rapidement à un réexamen de cette politique étrangère, non pour en changer fondamentalement les orientations, comme il l'avait pourtant promis pendant la campagne électorale, mais plutôt pour mieux en cibler les priorités et adapter celles-ci au nouveau contexte international créé par la fin de la guerre froide, mais aussi par la perspective de voir désormais l'ALENA éventuellement élargi et étendu à l'ensemble du continent. Si ce scénario ne sera finalement pas retenu comme base de discussion lors du Sommet des Amériques en décembre 1994, l'ambitieux plan d'action à quatre volets (démocratie, commerce, pauvreté et environnement) qui y fut adopté marquait néanmoins un tournant majeur dans les relations panaméricaines. La conclusion heureuse de l'Uruguay Round en 1994, avec pour conséquence la création de l'OMC, fut un autre événement marquant, aussi marquant pour l'économie mondiale, comme on ne le manquera pas de souligner, que ne le fut en son temps la signature du GATT.

C'est donc dans ce nouveau contexte que le gouvernement publiera, en février 1995, son document-cadre de politique étrangère, *Le Canada dans le monde*. Très marqué par les préoccupations économiques, le document établit pour la politique étrangère du Canada trois grandes priorités : 1) promouvoir l'emploi et la prospérité canadienne ; 2) protéger la sécurité canadienne ; et 3) promouvoir les valeurs et la culture canadiennes. Pour promouvoir l'emploi et la prospérité du Canada, le gouvernement se donnera pour objectif d'avoir une politique commerciale plus dynamique, mieux ciblée, et fondée sur une évaluation plus stratégique des intérêts canadiens dans le monde. Cette approche fixe à la politique commerciale du Canada trois lignes directrices : 1) définir plus clairement les priorités économiques globales, principalement en ce qui concerne les marchés pour les exportations canadiennes, et obtenir un accès plus large aux marchés traditionnels tout en intensifiant les liens économiques avec les marchés étrangers à forte croissance ; 2) élaborer des moyens de cibler plus efficacement les programmes publics et les ressources afin d'aider les entreprises canadiennes à conquérir de nouveaux marchés ; et 3) promouvoir un environnement économique national à la fois attrayant pour les investissements étrangers et propice à une croissance fondée sur les exportations.

C'est dans le cadre de cette nouvelle approche, directement orientée sur la globalisation des marchés et le partenariat avec le secteur privé, qu'il faut replacer les nombreuses initiatives qui seront prises, notamment celle qui a consisté à mettre sur pied, en octobre 1995, Team Canada, une structure gouvernementale dont l'objet est, entre autres : 1) d'identifier les marchés et les secteurs prioritaires ; 2) de centraliser et de fournir toute information utile aux exportateurs et aux investisseurs canadiens ; 3) de permettre à ces derniers, à travers les réseaux des attachés commerciaux notamment, d'avoir de meilleures conditions d'accès aux marchés étrangers, de mieux en connaître les évolutions et les opportunités, de leur donner également une meilleure protection contre les mesures discriminatoires ou anticoncurrentielles prises à leur endroit, d'organiser des missions commerciales à l'étranger ; et enfin 4) de coordonner l'action des différents ministères, le ministère du Commerce international et Industrie Canada notamment, des sociétés (Société pour l'expansion des exportations, par exemple), des agences (Agence canadienne pour le développement international – l'ACDI), et des différents intervenants dans le domaine des affaires économiques internationales.

Un document, *Canada's International Business Strategy*⁴, viendra fixer les lignes directrices du nouveau partenariat que le gouvernement entendait dorénavant établir avec le secteur privé. On peut résumer celle-ci par trois mots clés : 1) consultation permanente avec le secteur privé pour la définition des priorités ; 2) information, qu'il s'agit de diffuser largement et de mettre rapidement à la disposition des entreprises ; et 3) sensibilisation de ces dernières aux perspectives commerciales offertes par l'ouverture et la globalisation des marchés. En clair, cherchant à lier la croissance interne au développement des marchés internationaux, le gouvernement s'engageait dans deux directions complémentaires : la promotion des intérêts commerciaux et économiques canadiens à l'étranger et du Canada comme terre d'accueil pour l'investissement étranger, d'un côté ; le renforcement et le respect de règles claires dans les échanges internationaux, qu'il s'agisse du commerce comme des investissements, de l'autre.

On trouvera un aperçu de cette stratégie, du moins dans sa dimension commerciale, dans le document préparé sur le Mexique, *Mexico Trade Action Plan*⁵. Dans le document en question, le gouvernement divise son action en cinq champs : 1) la collecte de l'information et l'analyse de

4. Canada, Team Canada/Équipe Canada, *Canada's International Business Strategy, 1996-1997*, Ottawa, 1995.

5. Department of Foreign Affairs and International Trade, Mexico and Inter America Division, Team Canada, 1998.

marché; 2) la fourniture de renseignements dans un secteur donné ou pour une entreprise canadienne en particulier; 3) l'accès au marché; 4) la connaissance des opportunités; 5) la promotion commerciale. On notera par ailleurs que le ministère identifie pour le Mexique cinq secteurs prioritaires, soit la machinerie industrielle et la technologie manufacturière avancée, les technologies de l'information et autres produits et services de technologie avancée, l'agro-alimentaire, les produits et pièces d'équipement automobiles, et les équipements et services dans les secteurs du gaz et du pétrole; cinq secteurs en émergence, soit les services et équipements en environnement, les services et équipements miniers, les produits et services culturels et éducationnels, les services et équipements en électricité, les services et équipements du transport; et, trois secteurs d'avenir, soit la géomatique, les produits et services de biotechnologie, pharmaceutiques et médicaux, et la sécurité et la protection.

Avec l'ouverture des négociations commerciales hémisphériques (officiellement, à l'automne 1998, après le Sommet de Santiago), celles-ci devant déboucher au plus tard d'ici 2005 sur un accord qui mettra en place la zone de libre-échange des Amériques, le Canada dut redéfinir sa stratégie en Amérique latine. Dans ces négociations, le Canada, comme le Mexique d'ailleurs, poursuit son propre agenda. On peut résumer à trois ses grandes priorités: 1) établir des règles plus claires en matière de commerce et d'investissement; 2) élargir ses relations commerciales avec l'Amérique latine; et 3) faire valoir les intérêts du Canada et imprimer les propres valeurs dans les institutions d'une communauté des Amériques en construction⁶. D'où d'ailleurs le rôle très actif qu'il joue, à côté des États-Unis et du Mexique, dans ces négociations, sa forte implication dans plusieurs dossiers (la démocratie et les droits de la personne en particulier), sa présence marquée dans les institutions panaméricaines (à l'OEA principalement), et aussi le rôle d'intermédiation qu'il cherche à établir entre les principaux protagonistes, les États-Unis et le Brésil en particulier.

Parallèlement le Canada se dotera, en 1997, d'une nouvelle stratégie pour l'Amérique latine, une région qui offre, aux yeux du gouvernement, beaucoup d'opportunités commerciales mal exploitées par les entreprises

6. J. Monfils, M. Roy, Gordon Mace et J.-P. Thérien, «Le Canada et la ZLEA: réflexions sur les stratégies», *Canadian Foreign Policy/La politique étrangère du Canada*, 1999, vol. 7, n° 2, hiver, p. 57-72. Voir également Canada, dans «Government Response to the Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade», *The Free Trade Area of the Americas: Towards a Hemispheric Agreement in the Canadian Interest*, Ottawa, 1999.

canadiennes. Le document stratégique pour l'Amérique latine, *Latin America and Caribbean Regional Strategy*⁷, identifie trois grandes priorités, qui ne diffèrent guère de celles que nous venons de voir plus haut.

On remarquera que l'engagement nouveau du Canada dans la région ne se démarque guère des engagements pris ailleurs, sauf sur deux points. D'une part, le Canada est devenu beaucoup plus conscient qu'il ne l'était auparavant des réalités latino-américaines et des intérêts qui sont les siens dans l'hémisphère. Et d'autre part, il ressort également que le Canada n'entend pas laisser les États-Unis déterminer seuls les valeurs et les principes sur lesquels vont être construites les futures institutions de la zone de libre-échange des Amériques. Ajoutons qu'à défaut, pour le moment encore, de se traduire en résultats commerciaux tangibles, voire d'être parvenu à jouer un rôle de premier plan dans les affaires hémisphériques, le Canada est parvenu grâce à ses intenses efforts diplomatiques et commerciaux à acquérir un important capital de sympathie en Amérique latine et dans les Caraïbes. Il faut mentionner que pour aussi faible qu'en paraisse l'expression, ce capital de sympathie n'en constitue pas moins un atout important pour le Canada, qui a tout à gagner dans l'hémisphère sur le plan commercial et financier s'il sait se différencier sur les plans culturel et politique des États-Unis, ces derniers pâtissant encore d'une image relativement défavorable dans l'hémisphère, et ainsi promouvoir une éthique des affaires et un sens de la coopération allant au-delà des intérêts commerciaux, qui lui soient propres.

Le Mexique, partenaire stratégique du Canada

Le Canada a développé des liens de coopération étroits avec le Mexique. En témoignent les rencontres et visites, officielles ou non, qui sont devenues plus fréquentes et plus régulières. Mentionnons à titre d'exemple les visites officielles du président Zedillo au Canada en 1996 et du premier ministre Jean Chrétien au Mexique en 1997 et 1998, les rencontres en marge des réunions internationales (OEA, APEC, Sommets des Amériques), la mission d'Équipe Canada au Mexique en 1998 avec à sa tête le gouverneur général, les rencontres ministérielles et interministérielles, dans le cadre des travaux de la Commission de l'ALENA et du Comité ministériel mixte Canada-Mexique notamment, ou encore les déplacements officiels des premiers ministres provinciaux ou des gouverneurs des États. Les rencontres sont devenues aussi plus techniques et impliquent de plus

7. Department of Foreign Affairs and International Trade, *Latin America and Caribbean Regional Strategy*, Ottawa, novembre 1997.

en plus les acteurs non étatiques (entreprises, ONG, universités, etc.). Le champ des sujets abordés s'est aussi élargi et une attention plus grande est maintenant accordée au suivi des dossiers et à la mise en œuvre des mesures et dispositions adoptées dans le cadre de plans d'action conjoints.

Le point tournant dans la relation Canada-Mexique fut sans doute la visite du président Zedillo au Canada en juin 1996, visite au terme de laquelle fut adoptée une déclaration d'objectifs pour les relations Canada-Mexique accompagnée d'un plan d'action. Orienté sur la convergence, la coïncidence et la complémentarité, ce Plan d'action a été depuis lors révisé et élargi à plusieurs reprises, suite notamment aux 12^e et 13^e réunions du Comité interministériel mixte (décembre 1996 et février 1999). Les principes généraux restent toutefois inchangés. Le plan vise à élargir et à approfondir une relation fondée sur les liens géographiques et commerciaux, dans trois directions : le dialogue politique, le dialogue social et le commerce et l'économie⁸. À ces directions, il faudrait aussi ajouter l'environnement, les communications, la culture, la science et la technologie, et d'autres thèmes comme l'agriculture, le tourisme, les finances, les statistiques, etc.

Sans être aussi importante, pour le moment du moins, que la relation qui unit le Canada aux États-Unis, la relation bilatérale Canada-Mexique n'en est pas moins engagée dans une forme de coopération intergouvernementale qui vise tout autant à faire converger et à harmoniser les politiques publiques des deux pays, voire à régler différends et contentieux, qu'à rapprocher les points de vue et à développer des positions communes, vis-à-vis des États-Unis, des grandes institutions internationales (à l'OMC et à l'OEA en particulier), et du projet des Amériques, notamment. Il est significatif de relever à cet égard que plus d'une cinquantaine d'ententes bilatérales, de toute nature, dont plus de 40 ont été signées depuis 1990, régissent les relations entre les deux pays. En ce sens, on peut dire que si l'ALENA est devenu un puissant moteur de convergence économique entre les États-Unis, le Canada et le Mexique, il a aussi eu pour effet d'impulser l'amorce d'une convergence politique, pour le moment encore timide mais qui n'en témoigne pas moins d'une certaine tendance, à savoir qu'est en train d'émerger une communauté nord-américaine, et à la construction de laquelle le Canada entend collaborer activement ainsi que nous l'avons dit plus haut.

Cela dit, plusieurs remarques s'imposent cependant.

8. Department of Foreign Affairs and International Trade, Mexico and Inter America Division, Team Canada, *Mexico Trade Action Plan*, 1998.

Tout d'abord, le développement de cette relation privilégiée entre le Canada et le Mexique se fait en marge de celles qui unissent ces deux pays aux États-Unis. Dans un contexte géopolitique et économique où rien ne peut se faire sans eux, il est difficile de développer des relations étroites sans passer par leur intermédiaire, aussi indirect soit-il parfois. Ni le Canada ni le Mexique ne peuvent oublier non plus que pour leurs entreprises et leur économie, ce sont les États-Unis qui sont leur principal marché, leur principal fournisseur, leur principale source de capitaux et leur principal réservoir de technologies.

En somme, et pour nous résumer, si les relations de coopération entre le Canada et le Mexique ont connu d'importants développements depuis le milieu des années 1990 et sont aujourd'hui beaucoup plus poussées qu'elles ne l'étaient avant l'ALENA, celles-ci demandent à mûrir un peu plus et à sortir davantage des sentiers battus que ce n'est le cas encore pour le moment, pour que l'on puisse voir en elles la base d'un réel partenariat entre deux pays qui, pour avoir de multiples intérêts communs, restent plus éloignés que proches l'un de l'autre.

Bibliographie

- Cameron, Maxwell A., « Canada and Latin America », dans Fenn Osler Hamson et Christopher J. Maule (dir.), *After the Cold War, Canada Among Nations 1990-1991*, Ottawa, Carleton University Press, 1991.
- Canada, dans « Government Response to the Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade », *The Free Trade Area of the Americas: Towards a Hemispheric Agreement in the Canadian Interest*, Ottawa, 1999.
- Deblock, Christian, Afef Benessaïeh et Marie-Paule L'Heureux, « Les relations économiques entre le Canada et le Mexique depuis l'ALENA : un point de vue canadien », *Continentalisation*, Cahier de recherche n° 2000-11, Montréal, CEIM, août 2000.
- Department of Foreign Affairs and International Trade, Mexico and Inter America Division, Team Canada, *Mexico Trade Action Plan*, 1998.
- Department of Foreign Affairs and International Trade, *Latin America and Caribbean Regional Strategy*, Ottawa, novembre 1997.
- Dosman, Edgar J., « Canada and Latin America : The New Look », *International Journal*, vol. XLVII, 1992, p. 529-554.
- Maxfield, Sylvia et Adam Shapiro, « Assessing the NAFTA Negotiations, U.S. Mexican Debate and compromise on Tariff and Nontariff Issues », dans Carol Wise (dir.), *The Post-NAFTA Political Economy, Mexico and the Western Hemisphere*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1998, p. 82-118.
- McKenna, Peter, « Needed: A Policy for Latin America », *Policy Options*, 1993, 14 mai, p. 27-28.

- Monfils, Joe, Martin Roy, Gordon Mace et Jean-Philippe Thérien, «Le Canada et la ZLEA: réflexions sur les stratégies», *Canadian Foreign Policy/La politique étrangère du Canada*, 1999, vol. 7, n° 2, p. 57-72.
- Schuyler, George W., «Perspective on Canada and Latin America: Changing Context... Changing Policy», *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*, vol. 33, n° 1, 1991.
- Team Canada/Équipe Canada, *Canada's International Business Strategy. 1996-1997*, Ottawa, 1995.
- Von Bertrab, Hermann, *Negotiating NAFTA, A Mexican Envoy's Account*, Washington D.C., Center for Strategic International Studies, 1997.
- Winham, Gilbert R., «NAFTA and the Trade Policy Revolution of the 1980s: A Canadian Perspective», *International Journal*, vol. XLIV, 1994, p. 472-508.



Chapitre 6

EXTRAITS DE:

Arès, Mathieu, *Gérer la dépendance envers les États-Unis: la politique commerciale mexicaine de Salinas à Fox*, note de recherche, vol. 4, n° 3, Montréal, GRES, Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, 2001.

LA POLITIQUE COMMERCIALE MEXICAINE DE SALINAS À FOX

MATHIEU ARÈS

L'ALENA marque un tournant dans les relations que le Mexique entretient avec son voisin américain, et donc avec le reste du monde. Cet accord aura eu entre autres pour effet de transformer la vision pessimiste traditionnelle qui a mené le nationalisme mexicain à se nourrir de la crainte et de la menace d'une éventuelle intervention étrangère.

Hormis quelques moments forts, comme lorsque Mexico dénonça l'unilatéralisme américain en Amérique centrale ou lorsqu'il se fit le champion des pays en développement dans le cadre du « dialogue Nord-Sud » durant les années 1970, il demeure que, depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, les Mexicains ont maintenu de bonnes relations avec tous les pays et, en premier lieu, avec les États-Unis. En fait, on peut même affirmer que durant la plus grande partie de ce siècle, les autorités mexicaines n'ont guère cherché à donner à leur politique étrangère une portée stratégique, cette dernière servant le plus souvent à justifier une politique commerciale centrée sur l'approfondissement du marché intérieur dans le cadre d'une politique économique d'industrialisation par substitution des importations (ISI) (1950-1985)¹.

1. Durant l'ISI, c'est sans doute Jorge Castañeda qui a le mieux exprimé le désintérêt mexicain traditionnel pour les affaires internationales. En 1956, il fait remarquer que « le Mexique n'a aucun intérêt direct à caractère politique, territorial, stratégique ou économique au-delà

Toutefois, la crise de la dette, qui s'amorce en 1982 et domine l'environnement économique mexicain jusqu'au début des années 1990, ne permet plus de maintenir l'ISI. Si l'isolationnisme est rejeté, les autorités mexicaines privilégiaient quand même l'approche multilatérale, avec l'adhésion au GATT pour point d'ancrage, plutôt qu'un rapprochement avec les États-Unis. L'approche multilatérale se révélera toutefois insuffisante pour redonner confiance aux investisseurs et réactiver l'économie. Ainsi, le président De la Madrid (1982-1988) laissera l'économie comme il l'avait trouvée, en plein marasme. C'est dans ce contexte qu'une intensification des relations commerciales bilatérales par la ratification d'un accord de libre-échange avec la Communauté européenne a été envisagée comme politique alternative par l'administration Salinas (1988-1994). Toutefois, trop occupés à reconstruire l'Europe de l'Est, à penser au succès de la réunification allemande et, dans ce contexte, à maintenir le processus intégratif, les Européens ne se montrèrent guère intéressés par les discussions avec le Mexique, lesquelles seront très vite abandonnées. Avec l'arrivée du président Salinas (1988-1994), une vision beaucoup plus optimiste des relations bilatérales avec les États-Unis commence à prédominer dans l'entourage du pouvoir exécutif.

Le bilatéralisme commercial, un bilan

Sur le plan de la politique étrangère mexicaine, le rapprochement avec les États-Unis représentait une importante rupture. Sur le plan économique, il s'imposait comme un choix logique. Comme le montre l'analyse des différents débouchés des produits mexicains, le commerce national est, aujourd'hui comme hier, très concentré : les dix premiers partenaires absorbent plus de 90 % de l'ensemble des exportations mexicaines. Et même dans ce groupe de pays, les États-Unis contrastent. Déjà, en 1990, ils constituaient le principal débouché pour les produits mexicains, ces derniers absorbant 80 % de l'ensemble des exportations mexicaines. Un constat similaire doit être fait en ce qui concerne les approvisionnements internationaux. Là encore, les États-Unis se démarquent avec près des trois quarts des produits à destination du Mexique. On ne saurait sous-estimer l'importance de cette dernière dimension dans le cadre de la sécurité économique mexicaine et dans le projet de modernisation de l'appareil productif

de ses frontières, comme c'est le cas pour toutes les grandes puissances. Nous n'exerçons d'hégémonie sur aucune autre région ni ne possédons d'intérêts propres et directs à protéger dans les zones qui sont aujourd'hui des lieux de tensions internationales». J. Castañeda, *México Y El Orden Internacional*, Mexique, El Colegio de México, 1956, p. 549.

national qui s'affirme à partir du début des années 1990, les importations de biens intermédiaires et de biens d'équipement comptant approximativement pour 88 % des importations totales du Mexique en 1990². Enfin, pour bien apprécier le rôle des États-Unis dans le maintien de la sécurité économique du Mexique au début des années 1990, il ne faut pas sous-estimer la place centrale qu'ils occupaient, et occupent toujours, au niveau de l'investissement. Même si la provenance des investissements étrangers est mieux distribuée qu'en matière de commerce, il demeure qu'avec seulement 60 % de l'investissement direct étranger au Mexique, les États-Unis sont loin devant tous les autres partenaires commerciaux. Dans l'élaboration de la politique commerciale mexicaine, les États-Unis sont un acteur incontournable et l'ALENA devient le moyen d'en tirer le meilleur parti.

Par ailleurs, le rapprochement recherché avec les États-Unis s'insérait dans une perspective de politique nationale. Une grande partie des ambitions politiques de l'administration Salinas reposait sur la capacité de son programme de réformes économiques à renouer avec la croissance. Dans ce contexte particulier, le rapprochement avec les États-Unis était vu comme le meilleur moyen de rassurer la communauté financière, tant nationale qu'étrangère, du sérieux des réformes et, au-delà, il était perçu comme le meilleur moyen de réactiver l'économie et ainsi de rénover les bases sociales du régime.

Le Mexique a fait beaucoup de chemin depuis l'industrialisation par substitution des importations. Son économie autrefois fermée est maintenant l'une des plus ouvertes, grâce en grande partie à l'ALENA. Cependant, comme un statut particulier qui tiendrait compte de son niveau de développement lui a été refusé, et comme le Mexique a accepté la plupart des demandes de ses futurs partenaires, sauf dans les domaines des services financiers et du pétrole, allant même jusqu'à négocier deux accords parallèles dans le domaine de l'environnement et du travail, domaines jusqu'alors considérés comme relevant strictement des affaires intérieures, certains considèrent le Mexique comme le grand perdant des négociations entourant l'accord. Les autorités mexicaines considèrent toujours, au contraire, avoir accompli un formidable exploit. Tel que l'ont expliqué Globerman et Walker, paradoxalement, « le pays qui a abandonné le plus de choses sur le plan du contrôle du commerce international est également le pays qui en a gagné le plus sur le plan des bénéfices³ ».

2. Poder Ejecutivo Federal (PEF), *Sexto informe de gobierno anexo*, Mexique, D.F., 2000, p. 124.
3. S. Globerman et M. Walker, « Overview », dans Steven Globerman et Michael Walker (dir.), *Assessing NAFTA: A Trinational Analysis*, Vancouver, The Fraser Institute, 1993, p. ix.

Le bilan économique : un franc succès

Sur le plan des retombées économiques, les statistiques l'indiquent, les autorités mexicaines semblent avoir gagné le pari de l'intégration aux courants économiques mondiaux. Avec des taux de croissance réelle de 6,8 % en 1997 et 7,8 % en 2000, la croissance atteint désormais des taux comparables à ceux du boom pétrolier, l'inflation et la dette en moins. Après coup, même la crise du peso de 1995, qui a ruiné bon nombre de Mexicains et mis en faillite technique le système bancaire, semble n'avoir été qu'une erreur de parcours, voire, comme l'affirme Paul Cooney, un tremplin pour l'industrie de réexportation, ce qui expliquerait qu'entre 1996 et 2000 l'emploi dans le secteur *maquila* soit passé de 27 % à 35 % de l'emploi manufacturier total⁴. D'autre part, tandis qu'entre 1986 et 1993 la croissance des exportations avoisinait les 13 %, depuis l'ALENA elle atteint le taux moyen annuel de 18 % faisant ainsi grimper les exportations de 51,9 à 166,5 milliards de dollars américains entre 1993 et 2000⁵. De plus, tout en favorisant l'augmentation du volume des investissements, l'accord a contribué à remplacer l'investissement de portefeuille par de l'investissement étranger direct. Par exemple, si, en 1993, le premier accaparait près des deux tiers de l'investissement au Mexique, le second, notamment dans le domaine de la transformation (avec près de 61 % de l'IDE cumulé sur la période 1994-2000), représentait en 1999 près des trois quarts des investissements étrangers au Mexique⁶. Que ce soit en raison de la dévaluation ou en raison d'un cadre institutionnel propice aux exportations et à l'investissement, il demeure que, durant les années 1990, le secteur exportateur est devenu le secteur le plus dynamique de l'économie mexicaine. Représentant à peine un peu plus de 15 % de l'économie lors de la ratification de l'ALENA, la part des exportations dans le PIB va doubler, pour représenter le tiers (32,7 %) de l'ensemble de l'activité économique en 1999⁷. Ce nouveau rôle du secteur exportateur s'est accompagné d'un élargissement de la gamme de produits exportés. Sur ce plan, les autorités mexicaines semblent avoir gagné leur second pari, celui de diminuer la vulnérabilité nationale face aux exportations pétrolières.

4. P. Cooney, « Mexican Crisis and the Maquiladora boom », *Latin American Perspective*, vol. 28, n° 3, 2001, p. 55-83. Il reste dans ce cas que le dynamisme du secteur *maquila*, voire de l'ensemble du secteur exportateur, s'est fait sur le dos du pouvoir d'achat mexicain.
5. Secretaría de economía, *México: Negociaciones comerciales internacionales*, Mexique, 2001, p. 1.
6. Poder Ejecutivo Federal (PEF), *op. cit.*, p. 132-133.
7. Secretaría de economía, *op. cit.*, p. 1, p. 29 et p. 34.

Cette dernière observation doit cependant être nuancée dans la mesure où Petroleos de México, le monopole pétrolier public, fournit encore près du tiers des revenus du gouvernement mexicain.

Néanmoins, depuis les années 1980, la part des exportations pétrolières et des autres ressources naturelles dans la structure des exportations ne cesse de se réduire. Avec près de 90 % de l'ensemble des exportations mexicaines en 1998 et 1999, les biens manufacturiers constituent désormais l'essentiel des produits exportés. Il s'agit là d'un revirement remarquable. La structure des exportations mexicaines ressemble de plus en plus à celle d'un pays développé, à ceci près qu'un peu moins de la moitié des exportations manufacturières provient des *maquiladoras*, et qu'en général, la valeur ajoutée pour ce type d'exportation demeure généralement faible.

Sur le plan de l'autonomie de la politique étrangère mexicaine, il est essentiel de considérer la relation particulière qui se développe entre les États-Unis et le Mexique après l'entrée en vigueur de l'ALENA. Stimulée par l'accord commercial, entre 1994 et 1998, la part de l'investissement étranger provenant des États-Unis a fortement augmenté, passant de 46 % à 71 % de l'IDE annuel⁸. Durant la période 1994-1999, les États-Unis ont été ainsi responsables d'environ 57,6 % de l'investissement étranger cumulé au Mexique⁹. L'afflux massif de capitaux américains a été salutaire pour l'économie mexicaine. Non seulement ces investissements ont-ils favorisé le transfert technologique et augmenté la compétitivité nationale, mais ils ont aussi permis de pallier en partie la faible disponibilité des capitaux nationaux engendrée par la crise du peso et d'ainsi financer l'expansion industrielle¹⁰.

En outre, en 2000, les États-Unis absorbaient une quantité évaluée à près de 136 milliards de dollars de produits mexicains, soit quatre fois plus qu'en 1991. Avec une croissance cumulée d'environ 209,2 % depuis l'ALENA, le commerce bilatéral se développe plus rapidement que les échanges des États-Unis avec le reste du monde ou avec n'importe quel autre pays¹¹. Par conséquent, c'est au cours des cinq dernières années que le Mexique a confirmé son titre de second partenaire économique des États-Unis.

8. M.M. Giugale, O. Lafourcade et V.H. Nguyen (dir.), *Mexico. A Comprehensive Development Agenda for The New Era*, Washington D.C., The World Bank, 2001, p. 62.

9. Secretaría de economía, *op. cit.*, p. 3.

10. M.M. Giugale *et al.*, *op. cit.*, p. 60.

11. Secretaría de economía, *op. cit.*, p. 8.

Le bilan politique : une forte dépendance

Néanmoins, on ne saurait trop rappeler l'énorme asymétrie de la relation. Tandis que les États-Unis absorbent maintenant plus ou moins 85 % des exportations mexicaines, ce n'était qu'un peu plus de 10 % des exportations américaines qui étaient destinées au Mexique en 1999. En fait, bien que les États-Unis assument un rôle clé dans le système commercial international, l'économie américaine demeure pour l'essentiel orientée vers l'intérieur, ce qui n'est plus le cas de son voisin mexicain. Au contraire, l'économie mexicaine est désormais essentiellement orientée vers l'extérieur, et plus particulièrement vers les États-Unis. Malgré l'entente commerciale, cette extrême dépendance représente un risque pour le Mexique qui peut toujours se voir confronté à l'unilatéralisme américain, comme l'illustrent les contentieux commerciaux dans les domaines du thon, des tomates, des avocats ou du camionnage. Ou encore, comme le montre clairement la présente récession, il peut être directement affecté par les aléas de la conjoncture économique et politique aux États-Unis. Conscientes du problème, les administrations Zedillo (1994-2000) et Fox (2000-2006) vont développer deux approches compatibles en matière de politique étrangère, dans le but d'atténuer la dépendance grandissante du Mexique envers son imposant voisin. D'une part, elles voudront intensifier encore plus les relations avec leurs partenaires de l'ALENA, afin de dépasser le seul aspect commercial de la relation, et d'autre part, elles privilégieront une politique de diversification des partenariats économiques.

Au-delà du commerce

La magie qui avait entouré la ratification de l'ALENA s'est dissipée. Contrairement au slogan *priiste* voulant qu'avec les réformes économiques et l'ALENA le Mexique accéderait rapidement au premier monde, la population mexicaine réalise que le pays est toujours en développement et plus que jamais dépendant politiquement et économiquement de son puissant voisin.

L'accès aux marchés nord-américains étant déjà institutionnalisé par l'ALENA, sous le président Zedillo les Mexicains voudront élargir les relations trilatérales aux plans politique et culturel. Toutefois, les principaux efforts seront consacrés à diminuer les tensions bilatérales avec les États-Unis, suscitées notamment par la crise du peso, par les effets extraterritoriaux de la promulgation de la Loi Helms-Burton (permettant théoriquement de pénaliser près de 200 entreprises mexicaines et leurs propriétaires s'il était démontré qu'elles utilisaient dans leur commerce

avec Cuba des biens saisis lors de la révolution cubaine), par la certification annuelle de la politique mexicaine de lutte aux stupéfiants, ou encore, par la question de l'immigration et du traitement des citoyens mexicains aux États-Unis. Néanmoins, malgré certaines victoires, comme la suspension par le président Clinton de l'application de la Loi Helms-Burton, il demeure que sur l'ensemble des dossiers non commerciaux la situation restera au mieux au beau fixe durant tout le mandat du président Zedillo, et ce, malgré le fait que tant le président Zedillo que le président Clinton ont investi beaucoup de capital politique dans la relation. Le traumatisme engendré par la crise du peso des deux côtés de la frontière était simplement trop profond pour que l'on puisse mener à terme de nouvelles initiatives conjointes en complément du cadre offert par l'ALENA. Les années 2000 et 2001 offrent des perspectives à ce niveau.

À peine élu, lors de sa tournée nord-américaine d'août 2000, le président Fox émettait l'idée d'approfondir l'intégration économique en créant une zone monétaire en Amérique du Nord par l'adoption du dollar américain dans les trois pays de l'ALENA, ce qui aurait l'avantage d'éliminer une fois pour toutes le risque d'une nouvelle crise de change. Cependant, jusqu'à maintenant, les propositions du président Fox n'ont guère suscité d'engouement de la part de ses interlocuteurs nord-américains. Et plus récemment, le président Fox émettait l'idée de clarifier les clauses de l'accord parallèle sur le travail de manière à mieux protéger les travailleurs mexicains aux États-Unis. La protection des travailleurs mexicains, travailleurs clandestins inclus, a été le thème central de la troisième rencontre Fox-Bush durant laquelle le président américain s'engageait à négocier un accord dans ce domaine pourtant politiquement sensible aux États-Unis, et ce, avant la fin de l'année 2001.

Toutefois, la rencontre se déroulait une semaine avant les événements tragiques du 11 septembre 2001, qui feront à nouveau de la sécurité nationale et du contrôle des frontières des États-Unis une priorité du gouvernement américain. Cela n'a nullement découragé le président Fox puisqu'un mois plus tard, en réponse à des journalistes espagnols, il confessait avoir suggéré au président Bush d'inclure la question migratoire dans un plan tripartite de protection des frontières des pays de l'ALENA. Néanmoins, il reste que l'action terroriste ne pouvait survenir à un pire moment pour le président mexicain, car elle reléguait les relations bilatérales au second plan. De plus, les nouvelles mesures de sécurité américaines aux frontières allaient limiter l'accès au territoire américain au moment même où le secteur de la réexportation, jusqu'alors fer de lance de la croissance au Mexique, perdait tout dynamisme en raison du ralentissement économique en Amérique du

Nord, plaçant ainsi l'ensemble de l'économie mexicaine en récession. Par ailleurs, dans ce contexte économique difficile, le président Fox doit faire face à des problèmes de politique intérieure. Comme il est incapable de satisfaire tous les espoirs que son élection avait suscités, sa « lune de miel politique » semble terminée. Profitant de ce contexte et jugeant qu'il consacrait trop d'énergie à l'étranger, fait sans précédent, le Congrès lui a même interdit en avril dernier d'effectuer une visite officielle aux États-Unis et au Canada, ce qui lui aurait permis de redynamiser les relations tripartites.

Toutefois, à moyen terme, les perspectives d'un approfondissement des relations avec les États-Unis demeurent bonnes. Non seulement la reprise économique qui s'annonce en Amérique du Nord devrait, par le truchement des exportations et de l'investissement étranger, permettre de renouer avec la croissance, en raison de l'intégration économique et du volume des marchandises en circulation, mais la question sécuritaire aux États-Unis rend également nécessaire un débat sur la nature que devraient prendre les relations trilatérales en Amérique du Nord. Et sur ce plan, le gouvernement américain a déjà offert à ses partenaires de l'ALENA qu'ils participent au plan stratégique d'approvisionnement énergétique américain. Mais dans ce contexte d'asymétrie de puissance, cette redéfinition des relations tripartites devrait se faire selon les conditions américaines. On peut s'attendre à ce que les États-Unis proposent, voire exigent, de leurs partenaires qu'ils participent au plan de lutte contre le terrorisme, de contrôle des frontières, de l'immigration, ou encore qu'ils collaborent en matière militaire, notamment en ce qui concerne le contrôle de l'espace aérien, en échange de bénéfices commerciaux et en premier lieu du maintien de l'accès à leur marché intérieur.

La sécurité économique que sous-tend l'ALENA a un prix pour le Mexique : une dépendance grandissante vis-à-vis de son imposant voisin. Comme l'indique bien la coïncidence du vote du Mexique avec celui des États-Unis à l'Assemblée générale des Nations Unies sur la période de 1985-1999, en ce qui concerne les grandes questions internationales, le rapprochement avec les États-Unis a impliqué un important réalignement de la politique étrangère du Mexique sur les positions américaines.

Après avoir préféré un temps l'approche multilatérale, devant le peu d'engouement des Européens notamment, les autorités mexicaines vont rapidement en venir à rechercher, à travers l'ALENA, l'établissement d'une intense relation commerciale bilatérale avec les États-Unis et, jusqu'à un certain point, avec le Canada. Bref, dans un cas comme dans l'autre, l'examen de la politique commerciale mexicaine montre qu'il s'agit avant tout de projeter sur la scène internationale des intérêts économiques nationaux.

En outre, on peut considérer qu'avec la ratification des accords de libre-échange avec l'Amérique du Nord, avec l'Europe, avec la plupart des pays du Grand Bassin des Caraïbes et, éventuellement avec le Japon, la diplomatie commerciale qui a dominé la politique étrangère mexicaine depuis les années 1990 entre dans une nouvelle phase. Déjà durant la seconde moitié du mandat du président Zedillo et surtout avec l'actuel président Fox, et avec l'accent qu'il met notamment sur la promotion de la démocratie, on observe une évolution importante au niveau de la politique étrangère mexicaine, évolution qui reflète, il est vrai, l'évolution interne du pays en la matière, mais aussi la volonté de participer plus activement aux débats internationaux conformément à son nouveau statut de puissance émergente. Et comme le montre clairement la volonté mexicaine d'aller au-delà des simples aspects commerciaux avec ses partenaires nord-américains et, dans une moindre mesure, le lancement du plan Puebla-Panama, il est plus que probable qu'avec la maturation des autres partenariats, les autorités mexicaines veuillent là aussi consolider leur présence par l'implantation de mesures non commerciales. Il s'agirait d'un rééquilibrage d'une politique étrangère encore trop dominée par des intérêts commerciaux.

Bibliographie

- Arès, Mathieu, *Gérer la dépendance envers les États-Unis—La politique commerciale mexicaine de Salinas à Fox*, note de recherche, vol. 4, n° 3, Montréal, GRES, Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques, 2001.
- Castañeda, Jorge, *México Y El Orden Internacional*, Mexique, El Colegio de México, 1956.
- Cooney, Paul, « Mexican Crisis and the Maquiladora Boom », *Latin American Perspective*, vol. 28, n° 3, 2001, p. 55-83.
- Giugale, Marcelo M., Olivier Lafourcade et Vinh H. Nguyen (dir.), *Mexico. A Comprehensive Development Agenda for The New Era*, Washington D.C., The World Bank, 2001.
- Globerman, Steven et Michael Walker (dir.), *Assessing NAFTA: A Trinational Analysis*, Vancouver, The Fraser Institute, 1993.
- Poder Ejecutivo Federal (PEF), *Sexto informe de gobierno anexo*, Mexique, D.F., 2000.
- Secretaría de economía, *México: Negociaciones comerciales internacionales*, Mexique, 2001.



Chapitre 7

EXTRAITS DE:

Brunelle, Dorval et Christian Deblock,
« Introduction », dans Dorval Brunelle et
Christian Deblock, *Le libre-échange par
défaut*, Montréal, VLB éditeur, 1988.

DU LIBRE-ÉCHANGE *PAR DÉFAUT* AU LIBRE-ÉCHANGE EN DÉFAUT

DORVAL BRUNELLE
CHRISTIAN DEBLOCK

C'est à l'occasion d'un sommet tenu à Québec en mars 1985 que le président Reagan et le premier ministre Mulroney lancèrent officiellement le processus de négociations commerciales qui conduira 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 commerciales multilatérales. Celui-ci sera finalement inauguré un an plus tard, en 1986, à Punta del Este, mais les négociations, les plus ambitieuses et les plus difficiles jamais entreprises jusque-là dans le cadre du GATT, se poursuivront pendant sept années encore. Elles seront clôturées en décembre 1993 et elles conduiront à la signature en grande pompe à Marrakech d'un ensemble d'accords, parmi lesquels celui menant à la création de l'OMC, trois mois plus tard, en avril 1994. 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, en décembre 1992, de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1994.

Le lien qui unit ces trois séries de négociations est clair. Si l'ouverture de 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, à côté de celui formé par les pays de l'Europe communautaire, un bloc qui présentait la triple originalité suivante : 1) de lier à la première puissance économique au monde deux pays dont l'économie était déjà fortement intégrée à celle-ci ; 2) 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 3) 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'ALENA 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* ». En clair, l'objectif était de revoir de fond en comble un régime commercial international obsolète à l'intérieur duquel la complexité le disputait à l'inefficacité à cause du cumul des amendements, des ajouts et des classifications qui lui avaient été apportés depuis son inauguration en 1947.

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 néo-libéralisme aura des répercussions profondes sur l'esprit dans lequel les négociations seront menées. Par ailleurs, sur le plan 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 non seulement espérer aller plus rapidement, on pouvait surtout mettre en place un environnement normatif à l'intérieur de l'espace nord-américain dans les meilleurs délais. Sur le plan 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 britannique, et les EUA, remonte à 1854. Ce Traité de réciprocité sera dénoncé par les autorités des EUA au début de la guerre de Sécession à cause du soutien apporté par 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 de partage sur 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. 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, mais

celle qui a le plus frappé les imaginations, c'est sans contredit la recommandation à l'effet 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'ALENA en 1994, mais il faudra attendre 1996 avant que le gouvernement fédéral et les dix provinces, ainsi que les deux territoires existant à l'époque, signent un 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'insoutenable grandissante du modèle de développement socioéconomique fondé sur la substitution des importations appliqué depuis la fin de la Seconde 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.

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. Par ailleurs, en dévoilant son projet d'Initiative pour les Amériques en juin 1990, à peine deux semaines après l'ouverture des négociations bilatérales entre les deux partenaires du Nord. Ce projet tombera dans un oubli temporaire avant de ressurgir lors du Sommet de Miami en décembre 1994. En attendant, les

négociations commerciales bilatérales avec les autorités mexicaines sont bel et bien 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. De plus, l'ALENA consacrait, sur le plan 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 convient peut-être d'accorder la prééminence à l'évolution du régime des *maquiladoras*. On se souviendra que ce cadre légal avait été mis en place le 20 mai 1965 par suite de l'adoption d'une politique d'encouragement à l'industrie sous-traitante d'exportation (*Política de fomento a la industria maquiladora de exportación* ou IME). Le Programme d'industrialisation de la frontière (*Programa de industrialización 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 (*Convenio bilateral sobre trabajadores huéspedes*, mieux connu sous le nom de *Programa Braceros*) mis en place au lendemain de la Seconde 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 guerre¹.

1. A. Arroyo Picard *et al.*, *Espejismo y realidad: El TLCAN tres años despues. Analisis y propuesta desde la sociedad civil*, Red mexicana de accion frente al libre comercio, Mexico, RMALC, 1997.

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. C'est ainsi qu'un programme régional va progressivement se constituer en régime porteur d'un développement qui sera de moins en moins centré sur l'approfondissement de l'intégration économique nationale, comme le voulait la politique de substitution des 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-américaine².

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

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 ; *troisièmement*, en établissant un régime à la fois allégé et efficace de règlement

2. 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 celle qui ne l'est pas, etc. *Ibid.*, p. 14-15.

des différends commerciaux, avec force exécutoire³; *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 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'ALENA 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 dans certaines parties on a prévu soustraire certains produits, marchés ou services à l'application de ces principes, ils ont été reportés sur des listes placées en annexe 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.

À cause de l'incorporation dans l'ALENA 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 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

3. L'ALENA 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 nous sommes renvoyés.

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'ALENA 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'ALENA 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 fin de compte, ce qui ressort avec le plus de force, c'est bien qu'une dynamique nouvelle a été introduite sur le 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 affaires, des personnes, par l'échange mutuel et réciproque de droits et privilèges, l'ALENA 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 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, *Le libre-échange par défaut*, il nous est apparu important de préparer un ouvrage collectif pour marquer les dix ans de l'ALENA. Au gré des contributions et analyses, 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'ALENA 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.

Bibliographie

Arroyo Picard, Alberto *et al.*, *Espejismo y realidad: El TLCAN tres años despues.*

Analisis y propuesta desde la sociedad civil, Red mexicana de accion frente al libre comercio, Mexico, RMALC, 1997.

Brunelle, Dorval et Christian Deblock, *Le libre-échange par défaut*, Montréal, VLB éditeur, 1988.



Chapitre 8

EXTRAITS DE:

Deblock, Christian, « Il était une fois dans les Amériques... Le projet envolé de zone de libre-échange », *Continentalisation*, Cahier de recherche n° 06-11, Montréal, CEIM, 2011.

IL ÉTAIT UNE FOIS DANS LES AMÉRIQUES...

Le projet envolé de zone de libre-échange

CHRISTIAN DEBLOCK

Lancé à Miami en décembre 1994, l'ambitieux projet d'intégrer les Amériques dans le cadre d'une zone de libre-échange, la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), est, aujourd'hui, moribond¹. Le compromis négocié entre le Brésil et les États-Unis qu'est venue entériner la réunion des ministres du Commerce extérieur tenue à Miami en novembre 2003 aura peut-être permis de sauver le processus, mais il ne trompait personne : non seulement le projet initial avait perdu toute sa substance, mais, qui plus est, les négociations étaient laissées sans directives précises ni véritable direction². Manifestement, les préoccupations des deux coprésidents pour la phase ultime des négociations étaient ailleurs et l'intérêt pour le projet n'était plus là. Pourtant, nouveau rebondissement : alors que rien n'avait bougé aux tables de négociation depuis le printemps 2004, le quatrième Sommet des Amériques, organisé par l'Argentine à Mar del Plata du 4 au 5 novembre 2005, viendra relancer le débat.

1. Sur les origines et la mise en place du projet, voir R.E. Feinberg, *Summitry in the Americas. A Progress Report*, Washington, Institute for International Economics, 1997.
2. Voir « Free Trade in the Americas : One "A" or Two ? », *SELA Antenna in the United States* – SELA Permanent Secretary, 3^e trimestre 2003 ; A. Ricard-Guay et D. Brunelle, « L'échec des négociations de la ZLEA », *Asymétries*, vol. 1, n° 1, 2005, p. 51-53.

Contrairement à ce que prévoyait l'ordre du jour initial, la relance des négociations concentrera toute l'attention et les questions commerciales donneront lieu à de vifs échanges entre les chefs d'État et de gouvernement. Le sommet se terminera sur une profonde division, sèchement exprimée d'ailleurs dans la déclaration finale, mais on pouvait néanmoins envisager une reprise des négociations au printemps 2006 puisque 29 pays avaient réitéré leur confiance dans le processus et donné «aux autorités responsables des négociations commerciales l'ordre de reprendre leurs réunions au cours de l'année 2006³», l'idée étant de progresser et de déboucher sur une mini-ZLEA en attendant l'arrivée du Brésil et de ses alliés⁴. Depuis, ce scénario ne s'est pas concrétisé; les négociations commerciales sont toujours au point mort et aucune grande initiative pour les relancer ne pointe à l'horizon à Washington⁵.

Comment expliquer l'échec d'un projet qui avait pourtant suscité beaucoup d'enthousiasme et d'attentes lors de son lancement? Dans un rapport publié peu de temps après la ministérielle de Miami, le Bureau du vérificateur général des EUA (General Accounting Office)⁶ apporte plusieurs éléments de réponse. Les auteurs du rapport identifiaient alors trois problèmes. Premièrement, peu d'efforts avaient été faits pour rapprocher les parties, un problème qui tient au fait que les deux co-présidents défendent davantage leurs propres intérêts que le projet lui-même. Deuxièmement, les efforts diplomatiques se déploient davantage vers les négociations bilatérales et multilatérales que vers les négociations hémisphériques. Et troisièmement, le mécanisme de négociation à deux niveaux, loin d'apporter plus de flexibilité dans le processus, avait en fait conduit celui-ci dans une impasse.

-
3. Extraits tirés de la section 19 de la déclaration finale du Sommet de Mar del Plata.
 4. La proposition venait du Mexique, fer de lance des critiques contre le Venezuela, le Brésil et l'Argentine durant ce sommet. Elle s'inspirait du modèle européen de la monnaie unique. Il faut d'ailleurs noter que la cohésion du MERCOSUR sera mise à l'épreuve par l'Uruguay qui signera officiellement en marge du sommet le Traité bilatéral sur l'investissement avec les EUA et annoncera peu de temps après son intention d'ouvrir des négociations commerciales bilatérales avec ces derniers.
 5. Les références au projet des Amériques sont devenues très vagues dans le discours officiel à Washington. Si l'on continue de parler de consensus sur la démocratie, les marchés libres, l'intégration économique et le développement humain, les négociations hémisphériques ne sont plus évoquées. Voir par exemple le discours du secrétaire adjoint pour les affaires hémisphériques, T.A. Shannon: «Why the Americas Matter» (4th Annual Killam Public Lecture, Ottawa, 14 septembre 2006).
 6. General Accounting Office (GAO), *Free Trade Area of the Americas. Missed deadline prompts Efforts to restart Stalled Hemispheric Trade Negotiations*, Washington, mars 2005, <<http://www.gao.gov/new.items/d05166.pdf>>.

Ces explications, aussi pertinentes soient-elles, ne touchent cependant pas au fond du problème. Il y a deux points en particulier que le rapport ne prend pas suffisamment en considération. Tout d'abord, un profond malentendu plane sur le processus depuis le début. Les deux principaux protagonistes, en l'occurrence le Brésil et les EUA, ne s'entendent ni sur les grands objectifs du projet ni sur le contenu des négociations proprement dites. En fait, pour reprendre les mots de la déclaration finale du sommet de Mar del Plata, si, d'un côté, il y a ceux qui souhaitent reprendre les négociations⁷, de l'autre, il y a ceux qui «soutiennent que jusqu'à présent sont absentes les conditions nécessaires pour arriver à un accord de libre-échange qui soit équilibré et équitable, et qui prévoient un accès effectif aux marchés, sans subventions et à l'abri de pratiques qui faussent les échanges commerciaux, et qui prennent en compte les besoins et les sensibilités de tous les partenaires, ainsi que des différences de niveau de développement et de taille des économies⁸».

Ensuite, la conjoncture économique et politique a beaucoup changé depuis 1994. Dans les Amériques, mais aussi dans le monde. Le projet de ZLEA est désormais perçu par le Brésil comme le «scénario stratégique le moins désirable⁹» et, par les EUA, comme un projet qui ne répond plus, pour le moment du moins, aux préoccupations de l'heure. Sur le plan commercial, les nombreux accords signés ou en cours de négociation ont permis aux EUA d'atteindre dans les Amériques la plupart des objectifs qu'ils s'étaient fixés et leurs priorités sont désormais tournées vers d'autres régions du monde, l'Asie notamment où un nouveau modèle de régionalisme est en train d'émerger, sans eux cependant¹⁰. Et sur le plan de leur politique étrangère, l'Amérique latine est redevenue une «région périphérique» qui

-
7. Trois facteurs poussent à cette reprise. Premièrement, les questions commerciales et la consolidation des relations bilatérales avec les EUA sont pour beaucoup de pays trop importantes pour être à la merci des aléas de la conjoncture politique ou du nouveau discours anti-impérialiste de certains. Deuxièmement, à défaut de projet d'intégration alternatif réaliste, le projet de ZLEA demeure en bout de ligne le meilleur des scénarios pour contrer non seulement le désintérêt croissant des EUA envers l'Amérique latine, mais également la prolifération des accords bilatéraux et leur polarisation inévitable sur les EUA. Troisièmement, il faut désormais compter avec la présence de la Chine; si certains y trouvent leur compte, notamment les pays exportateurs de ressources naturelles et de produits alimentaires, d'autres, au contraire, c'est-à-dire principalement le Mexique, les Caraïbes et les pays d'Amérique centrale, y voient surtout une menace.
 8. Section 19 de la déclaration finale du Sommet de Mar del Plata.
 9. P. da Motta Veiga, «Trade Policy-Making in Brazil: Changing Patterns in State-civil Society Relationship», dans M. Halle et R. Wolfe (dir.), *Process Matters: Sustainable Development and Domestic Trade Transparency*, Ottawa, IISD, 2007, p. 5.
 10. É. Boulanger, «La nouvelle politique commerciale du Japon et le régionalisme asiatique», Montréal, Cahiers de recherche du CEIM, août 2001.

ne suscite plus qu'un intérêt secondaire par rapport aux préoccupations centrales que sont notamment la lutte contre le terrorisme, la guerre en Irak et en Afghanistan et la prolifération nucléaire¹¹.

Le projet de ZLEA, la nouvelle dynamique des négociations

Le projet de ZLEA¹² s'inscrit dans le prolongement de l'ALENA et participe de ce qu'il est convenu d'appeler une intégration en profondeur, c'est-à-dire une intégration qui ne vise pas seulement l'élimination des obstacles à la circulation des marchandises, mais également la convergence et l'harmonisation des règles¹³, mais de type contractuel. En ce sens, il se démarque du modèle européen sur trois points : 1) il n'engage pas la souveraineté des parties contractantes, 2) il a pour seule finalité l'élimination des obstacles au commerce et à l'investissement, et 3) il limite la responsabilité des institutions à la mise en œuvre de l'accord et à son respect par les parties.

Par rapport à l'OMC, on va y rencontrer les mêmes problèmes. En premier lieu, il faut relever la lourdeur du processus. Les sujets de négociation sont nombreux, complexes et, pour beaucoup de pays, souvent nouveaux. Beaucoup de ressources, que bien des pays n'ont d'ailleurs pas, devront être mobilisées, et ce, tout en participant, en parallèle, aux négociations multilatérales à Genève¹⁴. De plus, et c'est une nouveauté, les négociations n'impliquent plus seulement les États. Les milieux d'affaires et la société civile sont également interpellés¹⁵, ce qui obligera la plupart des pays à réorganiser leur appareil de négociation en conséquence. En second lieu,

-
11. Peter Hakim, « Is Washington Losing America ? », *Foreign Affairs*, vol. 85, n° 1, janvier/février 2006.
 12. Le processus de négociation une fois lancé, les ministres du Commerce extérieur s'entendront lors de la première réunion qu'ils tiendront à Denver en juin 1995, sur la formation de onze groupes de travail. Puis, trois ans plus tard à San Jose en mars 1998, soit un mois avant le Sommet de Santiago, sur la formation de neuf groupes de négociation : 1) accès aux marchés ; 2) investissements ; 3) services ; 4) marchés publics ; 5) règlement des différends ; 6) agriculture ; 7) droits de propriété intellectuelle ; 8) subventions, droits antidumping et compensatoires ; et 9) politiques de la concurrence. Ces différents thèmes reflètent bien la préoccupation américaine de continuer d'avancer dans la voie ouverte par l'ALENA et l'OMC et de tout mettre sur la table de négociation, les obstacles au commerce comme les normes du marché.
 13. R.Z. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, Washington, Institute for International Economics, 1996.
 14. Ce problème ne concerne d'ailleurs pas que les petits pays. Pour les EUA, voir General Accounting Office (GAO), *International Trade: Advisory Committee System Should Be Updated to Better Serve U.S. Policy Need*, GAO-02-876, 24 septembre 2002.
 15. On créera deux structures consultatives : le *Forum des gens d'affaires des Amériques*, qui regroupe les milieux d'affaires de chacun des pays sur une base sectorielle, les rencontres se tenant en parallèle aux réunions des ministres du Commerce, et le *Comité de représentants gouvernementaux sur la participation de la société civile*.

il y a l'épineuse question des différences de taille et de niveau de développement. Ce problème trouvera une réponse partielle à trois niveaux : 1) dans la formation d'un groupe particulier, le *groupe consultatif sur les économies de petite taille*, 2) dans l'« attention particulière » qui sera accordée aux problèmes de ces économies à toutes les tables de négociation, et 3) dans l'adoption d'un programme spécifique de développement des capacités, le *programme de coopération hémisphérique*. En troisième lieu, le contexte des négociations sera marqué par le nouveau conflit Nord-Sud. Si l'ALENA et les accords d'Uruguay ont profondément changé la dynamique des négociations commerciales, la création de l'OMC a eu l'effet inattendu d'établir un rapport de force beaucoup plus favorable aux pays en développement que ce n'était le cas jusque-là¹⁶. C'est ce rapport de force que le Brésil cherchera à tourner à son avantage, quitte à faire dérailler les négociations que ce soit à Genève ou dans les Amériques.

Ouvrir les marchés constitue toujours, pour les EUA une grande priorité, particulièrement ceux des pays émergents qui bénéficient à l'OMC du statut particulier de pays en développement et des avantages commerciaux qui lui sont attachés. Malgré les réformes commerciales, les protections en Amérique latine demeurent, d'une façon générale, élevées, et les obstacles au commerce et aux investissements nombreux. N'oublions pas non plus l'attachement historique au nationalisme économique et, dans le cas du Brésil, la persistance, malgré les réformes économiques et commerciales, du paradigme du développement autocentré et l'influence toujours très grande des groupes protectionnistes sur les orientations de la politique commerciale. Contrairement aux EUA, sa politique commerciale est étroitement liée, pour ne pas dire dépendante de la politique économique intérieure. Depuis le *Plan real*, elle a cependant connu certains changements : elle est notamment davantage orientée vers l'extérieur et la promotion des exportations, et les groupes exportateurs y exercent une plus grande influence. Par contre, contrairement à ce qui s'est passé en Asie après la crise de 1997-1998, l'ouverture commerciale n'a pas été « instrumentalisée » par les autorités pour dynamiser l'économie et stimuler sa compétitivité ; l'économie brésilienne demeure toujours aussi fortement protégée et tournée sur elle-même.

Cette singularité brésilienne place les autorités dans la position délicate d'avoir, à la fois, à neutraliser les facteurs externes qui pourraient compromettre le développement économique national et la consolidation

16. Voir M. Abbas, « L'économie politique de l'agenda de l'Organisation mondiale du commerce », *Annuaire français de relations internationales*, 2005 [2002]; et « La rénovation du système commercial multilatéral », dans C. Deblock (dir.), *L'organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation ?*, Montréal, Fides, 2002, p. 39-52.

de ses bases industrielles¹⁷, et à courir le monde pour trouver de nouveaux marchés et soutenir les quelques rares secteurs agricoles ou industriels qui ont su développer un avantage concurrentiel sur les marchés étrangers. D'où les paradoxes d'une politique commerciale qui s'expriment à deux niveaux. Tout d'abord dans ses demandes, lesquelles peuvent être ramenées à trois principales¹⁸: 1) une ouverture accrue des marchés agricoles et des marchés industriels, du moins dans certains créneaux¹⁹; 2) le recentrage des négociations sur le commerce et l'accès aux marchés, avec pour conséquence l'exclusion des questions litigieuses et leur renvoi à l'OMC, l'investissement, la propriété intellectuelle, la concurrence et les marchés publics notamment; et 3) des négociations mieux équilibrées qui prennent en compte ses besoins particuliers en tant que pays en développement et ne limitent pas l'application du « traitement spécial et différencié » à l'octroi de périodes de transition plus longues dans la mise en œuvre des accords. Dans sa stratégie de négociation ensuite. Comment, en effet, négocier l'accès aux marchés lorsqu'on n'a rien à offrir en contrepartie? Une question qui, si on exclut de se tourner vers des marchés captifs ou vers des pays qui ont, eux-mêmes, certains besoins particuliers à satisfaire, oblige les autorités à faire preuve d'un très grand radicalisme, tant sur le plan défensif que sur le plan offensif.

Un scénario comme celui de la ZLEA est, dans ces conditions, le pire qui soit, à la fois parce qu'il impose l'application du principe de réciprocité et parce qu'en incluant dans la négociation les droits des entreprises et les normes du marché, il œuvre le débat sur la gouvernance publique et les droits économiques des États. Il est clair cependant que la dynamique des négociations n'est plus la même depuis l'ALENA et la création de l'OMC, et qu'acceptant de participer aux négociations sur la ZLEA, le Brésil ne pouvait faire l'économie d'un tel débat.

17. P. da Motta Veiga, *Trade Policy-Making in Brazil*, op. cit., p. 4.

18. Hermenio Blanco et Jaime Zabludovsky présentent un tableau synthétique des positions défensives et offensives du Brésil et des EUA dans « Free Trade Area of the Americas: The Scope of the Negotiations » (*Working Paper SITI-01*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., juin 2003). Voir également J. Zabludovsky, « The Long and Winding Road to Hemispheric Integration: Ten Key Elements in Understanding the FTAA », dans *Free Trade in the Americas: Getting There from Here*, Inter-American Dialogue, octobre 2004, p. 7-17.

19. Tant avec les EUA qu'avec l'UE et le Japon, il est confronté à trois types d'obstacles: 1) la protection et les subventions agricoles qui faussent le jeu de la concurrence; 2) les crêtes tarifaires qui entravent les importations dans les secteurs industriels ou agricoles sensibles; et 3) les mesures de protection temporaire (antidumping, droits compensateurs et mesures de sauvegarde) qui constituent la dernière ligne de protection des secteurs menacés par la concurrence.

Les EUA ont, en effet, toujours négocié sur la base de la réciprocité, et, depuis le tournant des années 1980, ils ont pour principe de n'engager des négociations commerciales qu'avec les pays qui sont fermement engagés dans la voie des réformes économiques et remplissent les conditions établies par le Bureau du représentant au Commerce et le Conseil national de sécurité²⁰. Or, comme le Brésil ne veut pas d'un accord dont les règles dans ces domaines iraient au-delà des engagements pris à l'OMC, et encore moins ouvrir davantage son marché, il a donc peu à offrir aux tables de négociation. À cela viennent s'ajouter deux autres problèmes, du côté des EUA cette fois.

Tout d'abord, l'antidumping et les mesures compensatoires sont des sujets extrêmement sensibles pour les EUA²¹. Le Congrès a d'ailleurs lancé un signal clair aux négociateurs américains lorsque la *Loi sur le commerce extérieur* fut adoptée en 2002 : aucun amendement à la législation existante n'est possible. Le sujet n'est pas à l'ordre du jour des négociations de Doha ; il l'est encore moins dans les Amériques où l'ALENA a créé un précédent majeur en permettant aux parties de modifier leur système de mesures commerciales de correction. Vient ensuite l'épineuse question de l'agriculture, non seulement les EUA ont clairement fait savoir que le problème des subventions ne pouvait être réglé qu'à l'OMC, puisque deux protagonistes importants dans ce domaine, soit l'UE et le Japon, ne font pas partie des négociations hémisphériques, mais tout indique que le *Farm Bill*²² est là pour durer, aucun déblocage n'étant en vue dans le dossier agricole à l'OMC.

La première version d'accord et le peu de progrès réalisé entre la première et la seconde version montrent non seulement à quel point, par son radicalisme, le Brésil se mettait en porte à faux dans ces négociations, mais également qu'à moins d'un recul majeur de la part des EUA ou de sa part, il ne pouvait y avoir d'accord. Dans ce face à face, ce fut finalement le Brésil qui l'emporta à Miami en 2003. Les EUA reculeront sur le niveau des engagements, de même que sur le contenu des négociations puisque six des neuf principaux thèmes de négociation furent renvoyés à Genève, soit : les règles pour les services et l'investissement, les marchés publics, les droits de propriété intellectuelle, les mesures de protection temporaires et les subventions agricoles²³. Repli tactique ou non de la part des EUA pour préserver un minimum de consensus sur une ZLEA « *lite* » comme certains

20. GAO, *International Trade. Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources*, GAO-04-233, janvier 2004.

21. A. Afilalo, « Not in my Backyard: Power and Protectionism in U.S. Trade Policy », *International Law and Politics*, vol. 34, 2004, p. 749-796.

22. *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*. Voir le site du département de l'agriculture : <<http://www.usda.gov/farmbill/>>.

23. GAO, *op. cit.*, p. 11.

l'ont appelée²⁴ et concentrer leurs énergies sur les négociations bilatérales et multilatérales, le résultat sera qu'en fin de compte, il ne restait plus aux tables de négociation que les questions commerciales traditionnelles d'accès aux marchés. Mais, même dans ces conditions, ce ne sera pas suffisant pour faire revenir le Brésil aux tables de négociation et relancer un projet qui, bien qu'allégé, est toujours perçu par celui-ci comme un risque qu'il se refuse de prendre. Et ce, pour une raison fondamentale: le Brésil ne peut accepter le modèle d'intégration proposé par les EUA.

Deux conceptions opposées de l'intégration

Le Brésil n'a peut-être pas une vision très claire de ce que doit être l'intégration des Amériques, mais une chose est sûre : pour des raisons qui tiennent tout autant de la conception qu'il se fait du développement qu'aux priorités de sa diplomatie commerciale, il ne peut endosser la vision de l'intégration qui a toujours été celle des EUA, soit celle d'une intégration qui passe par le marché et respecte les jeux de la concurrence.

La formule qui avait permis de rallier tous les pays à Miami en 1994 était celle d'un partenariat économique ancré dans le libre-échange et adossé à une communauté des démocraties. Elle donnait la possibilité d'un accès préférentiel et sécuritaire à un grand marché, offrait la perspective d'un environnement institutionnel plus stable et propice aux investissements, et, grâce aux engagements collectifs qui seraient pris, elle laissait entrevoir la poursuite des réformes économiques sous de meilleurs auspices. Qui plus est, pour la première fois depuis fort longtemps, la proposition des EUA semblait aller au-delà de la rhétorique et chacun semblait alors prêt à coopérer sur des bases nouvelles, dans le cadre de structures également nouvelles²⁵. Cela dit, la proposition des EUA portait sur la création d'une zone de libre-échange, construite dans le même moule que l'ALENA.

Certains avaient, à l'époque, proposé d'étendre les dispositions de l'ALENA à l'ensemble du continent, voire d'élargir l'accession à l'ALENA à l'ensemble des pays du continent²⁶. Une telle option n'était pas très

24. E. Gudynas, «Trade and Integration in the Americas: Regular FTAA or Diet FTAA?», *Hemispheric Watch*, 11 novembre 2003, <<http://www.cipamericas.org/wp-content/uploads/a2p.cache.1727.pdf>>.

25. La structure du processus calquée sur celle de l'APEC, avec ses sommets des chefs d'État et de gouvernement et ses réunions ministérielles sectorielles, était originale et sortait du cadre traditionnel de la coopération hémisphérique. L'OEA, la CEPAL et la BID n'étaient pas pour autant oubliées, mais elles étaient cantonnées à un rôle de soutien technique.

26. J. Whalley, «CUSTA and NAFTA: Can WHFTA Be Far Behind?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 30, n° 2, juin 1992, p. 125-141.

réaliste ; elle aurait rencontré beaucoup trop d'oppositions, à commencer de la part du Canada et du Mexique, mais également de la part des EUA. Pour le Canada et le Mexique, cela aurait signifié la dilution des avantages préférentiels de l'ALENA, et, pour les EUA, cela aurait été courir le risque d'avoir non seulement à renégocier certaines dispositions de l'ALENA, mais également, pour l'administration, de rencontrer de vives résistances au Congrès et dans l'opinion publique. Toutefois, il était clair pour les EUA que, si le projet des Amériques devait avoir ses propres finalités, la ZLEA devait introduire « des améliorations en ce qui concerne les règles et les disciplines de l'OMC²⁷ ». Des aménagements étaient donc possibles, mais la marge de manœuvre était limitée.

Par ailleurs, s'il était prévu que la ZLEA devait coexister avec les accords bilatéraux ou régionaux existants, ce ne pouvait l'être, comme le précise le texte de la déclaration de San Jose, que sous deux conditions : « lorsque les droits et les obligations prévus par ces accords ne sont pas couverts dans la ZLEA ou qu'ils surpassent les droits et les obligations de la ZLEA ». Cela revenait *de facto* à reconnaître la supériorité de l'ALENA sur tout autre accord, mais, parallèlement, dans la mesure où il était bien précisé que « le début, la conduite et le résultat des négociations de la ZLEA devront être traités comme une partie d'un accord unique qui inclura les droits et les obligations mutuellement décidées », cela revenait également à subordonner le contenu des accords existants aux dispositions de la ZLEA. Le compromis de 2003 ne change rien au problème, sinon qu'il lève toute ambiguïté en la matière en laissant la ZLEA à son sort tout en autorisant les pays qui le désirent à « convenir d'engagements et avantages supplémentaires ».

Pour me résumer, à défaut d'alternative sérieuse, c'est sur le projet des EUA que les 34 chefs d'État et de gouvernement finiront par s'entendre. Sans doute attirés par les sirènes d'un accès préférentiel au « supermarché » américain, certains n'en ont pas vu toutes les implications, en particulier le fait qu'une fois mise en place, la ZLEA ne pouvait qu'évoluer vers l'ALENA et étouffer progressivement les accords existants. On voit mal, en effet, comment il aurait été possible de concilier les disciplines d'une zone de libre-échange avec les objectifs recherchés par la plupart des accords sous-régionaux, notamment un développement plus équilibré. Encore moins comment échapper à l'effet d'alignement graduel sur l'ALENA. Opter pour la création d'une ZLEA revenait à opter pour un modèle d'intégration qui,

27. Ces extraits sont tirés de l'Annexe I de la déclaration ministérielle de San Jose relative aux principes et objectifs généraux des négociations. *Déclaration ministérielle de San Jose relative aux principes et objectifs généraux des négociations*, San Jose, 19 mars 1998, <http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/SanJose/SanJose_f.asp>.

sur le plan normatif, octroie aux marchés une très large autonomie décisionnelle et, sur le plan économique, subordonne les droits économiques et sociaux des États aux droits des entreprises sur des marchés concurrentiels. C'est ce modèle d'intégration qui fut accepté, d'abord par le Canada et le Mexique, puis par le Chili et les autres pays qui ont signé des accords de libre-échange avec les EUA, mais qu'a toujours refusé le Brésil et que viendra réaffirmer la déclaration de Mar del Plata.

Les ambitions du projet des Amériques

Lorsque les chefs d'État et de gouvernement des Amériques se réuniront en sommet à Québec en avril 2001, le projet des Amériques était toujours une priorité pour les EUA, mais, déjà, le vent avait tourné ; les regards à Washington se portaient surtout vers l'Asie en général et la Chine en particulier, le « régionalisme ouvert » avait, à défaut de produire les résultats attendus, perdu beaucoup de son éclat et la nouvelle administration entendait bien redonner à la puissance américaine tout son lustre sur la scène internationale. Les événements du 11 septembre 2001 ne feront que précipiter les choses et replacer les questions de sécurité à l'avant-scène de la politique étrangère des EUA. Les questions commerciales ne seront pas laissées de côté pour autant, mais elles seront dissociées des questions de sécurité, les initiatives régionales seront réorientées à la lumière des intérêts géopolitiques et la voie bilatérale sera désormais privilégiée pour faire avancer l'agenda commercial.

L'Asie en général et la Chine en particulier font l'objet d'une attention toute particulière, pour ne pas dire prioritaire. Cinq facteurs pèsent lourd dans la construction d'une nouvelle relation stratégique : 1) c'est dans cette région du monde que se trouvent les marchés les plus dynamiques, mais aussi les principaux concurrents des EUA ; 2) c'est avec l'Asie que les EUA subissent les plus lourds déficits, mais c'est aussi de cette région que proviennent de plus en plus les fonds qui assurent son financement ; 3) c'est vers le Pacifique que se déplace le centre de gravité de l'économie mondiale, au détriment de l'axe atlantique ; 4) depuis son entrée à l'OMC, la Chine a supplanté le Japon comme premier partenaire commercial des EUA dans la région et est devenue en 2005 leur second partenaire, derrière le Canada mais devant le Mexique ; et 5) depuis la crise financière de 1997-1998, la coopération régionale s'est considérablement développée, sur le plan financier comme sur le plan commercial, et la région est devenue le terrain de grandes manœuvres, de la part du Japon et de la Chine notamment, et ce, sans les EUA. L'APEC étant devenue une coquille vide, les EUA ont

réorienté leur action vers l'ASEAN, avec l'Initiative en faveur des pays de l'ANASE (Enterprise for ASEAN Initiative) et vers le bilatéralisme, la région faisant l'objet d'intenses manœuvres diplomatiques de leur part.

Quid des Amériques dans ce nouveau contexte ? Avec la montée des tensions avec le Venezuela et le Brésil et l'arrivée de plusieurs gouvernements de gauche en Amérique latine, le désintérêt des EUA pour cette région n'ira qu'en s'accroissant. Sur le plan de leur sécurité, la région demeure toujours sous haute surveillance, ne serait-ce qu'à cause des narcotrafics et des flux migratoires. Mais, sur le plan politique, elle a perdu le particularisme qui était associé au partenariat économique de 1994 ; l'agenda politique et sécuritaire a été délié de l'agenda commercial, et le « dialogue » qui est maintenant proposé ne se différencie guère de ce qui est proposé dans d'autres régions du monde. C'est toutefois sur le plan commercial que les choses ont le plus évolué.

La diplomatie commerciale américaine est très active dans les Amériques depuis le début de la décennie, une région où la stratégie bilatérale connaît beaucoup de succès. Les EUA ont désormais des accords de libre-échange avec le Canada et le Mexique, les cinq pays d'Amérique centrale et la République dominicaine (ALEAC), le Chili, la Colombie et le Pérou. Les négociations sont toujours en cours avec Panama, et l'Uruguay a fait part de son intention de négocier. Notons que tous ces accords sont sur le modèle de l'ALENA et que, depuis 2002, les normes du travail et environnementales sont incorporées aux accords. Un accord préférentiel lie également les EUA aux pays des Caraïbes (Caribbean Basin Initiative), qui ont fait part à leur tour de leur intérêt pour un accord de libre-échange.

Si nous considérons le commerce total des EUA avec les pays avec qui ils ont déjà un accord de libre-échange, en vigueur ou ratifié, ceux avec qui ils négocient et les pays des Caraïbes avec lesquels ils ont une entente de non-réciprocité, ce n'est pas moins de 90 % des échanges commerciaux avec l'hémisphère occidental qui se trouvent ainsi couverts. À eux deux, le Canada et le Mexique représentent plus de 80 % du commerce des EUA avec le reste du continent et plus de 50 % de leurs investissements directs dans les Amériques. Avec l'ALENA et l'ALEAC, les EUA sont désormais au centre d'un large espace économique régional sur lesquels les multinationales américaines peuvent déployer librement leurs activités et consolider leurs réseaux de production, et ce, en fonction du marché américain. Le Brésil, et avec lui les autres pays du MERCOSUR, est un partenaire commercial important des EUA, mais force est de constater premièrement que celui-ci a

peut-être davantage besoin des EUA que l'inverse et deuxièmement que si, au nord, les relations commerciales demeurent solides malgré la montée en puissance de l'Asie celles au sud manquent de profondeur et de dynamisme.

Bibliographie

- Abbas, Mehdi, «L'économie politique de l'agenda de l'Organisation mondiale du commerce», *Annuaire français de relations internationales*, 2005 [2002], p. 724-741.
- Abbas, Mehdi, «La rénovation du système commercial multilatéral», dans Christian Deblock (dir.), *L'organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation?*, Montréal, Fides, 2002, p. 39-52.
- Afilalo, Ari, «Not in my Backyard: Power and Protectionism in U.S. Trade Policy», *International Law and Politics*, vol. 34, 2004, p. 749-796.
- Blanco, Hermenio et Jaime Zabudovsky, «Free Trade Area of the Americas: The Scope of the Negotiations», *Working Paper SITI-01*, Inter-American Development Bank, Washington D.C., juin 2003.
- Boulanger, Éric, «La nouvelle politique commerciale du Japon et le régionalisme asiatique», Montréal, Cahiers de recherche du CEIM, août 2001.
- Da Motta Veiga, Pedro, «Trade Policy-Making in Brazil: Changing Patterns in State-civil Society Relationship», dans M. Halle et R. Wolfe (dir.), *Process Matters: Sustainable Development and Domestic Trade Transparency*, Ottawa, IISD, 2007, p. 143-182.
- Deblock, Christian, «Il était une fois dans les Amériques... Le projet envolé de zone de libre-échange», *Continentalisation*, Cahier de recherche 06-11, CEIM, 2011.
- Déclaration ministérielle de San Jose relative aux principes et objectifs généraux des négociations*, San Jose, 19 mars 1998, <http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/SanJose/SanJose_f.asp>.
- Feinberg, Richard E., *Summitry in the Americas. A Progress Report*, Washington, Institute for International Economics, 1997.
- General Accounting Office (GAO), *Free Trade Area of the Americas. Missed Deadline Prompts Efforts to Restart Stalled Hemispheric Trade Negotiations*, Washington, GAO, mars 2005, <<http://www.gao.gov/new.items/d05166.pdf>>.
- General Accounting Office (GAO), *International Trade. Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources*, GAO-04-233, janvier 2004.
- General Accounting Office (GAO), *International Trade: Advisory Committee System Should Be Updated to Better Serve U.S. Policy Need*, GAO-02-876, 24 septembre 2002.
- Gudynas, Eduardo, «Trade and Integration in the Americas: Regular FTAA or Diet FTAA?», *Hemispheric Watch*, 11 novembre 2003, <<http://www.cipamericas.org/wp-content/uploads/a2p.cache.1727.pdf>>.
- Hakim, Peter, «Is Washington Losing America?», *Foreign Affairs*, vol. 85, n° 1, janvier/février 2006.
- Lawrence, Robert Z., *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, Washington, Institute for International Economics, 1996.

-
- Ricard-Guay, Alexandra et Dorval Brunelle, «L'échec des négociations de la ZLEA», *Asymétries*, vol. 1, n° 1, 2005, p. 51-53.
- SELA Permanent Secretary, «Free Trade in the Americas: One "A" or Two?», *SELA Antenna in the United States*, 2003.
- Shannon, Thomas A., «Why the Americas Matter», 4th Annual Killam Public Lecture, Ottawa, 14 septembre 2006.
- US Department of Agriculture, *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*, Washington, 2002, <<http://www.usda.gov/farmbill/>>.
- Whalley, John, «CUSTA and NAFTA: Can WHFTA Be Far Behind?», *Journal of Common Market Studies*, vol. 30, n° 2, juin 1992, p. 125-141.
- Zabludovsky, Jaime, «The Long and Winding Road to Hemispheric Integration: Ten Key Elements in Understanding the FTAA», dans *Free Trade in the Americas: Getting There from Here*, Washington, Inter-American Dialogue, octobre 2004, p. 7-17.



Chapitre 9

EXTRAITS DE:

Regnault, Henri et Christian Deblock,
« Introduction : les enjeux théoriques de la
reconnexion Nord-Sud », dans Christian
Deblock et Henri Regnault, *Nord-Sud :
la reconnexion périphérique*, Montréal,
Athéna éditions, 2006.

LES ENJEUX THÉORIQUES DE LA RECONNEXION NORD-SUD

HENRI REGNAULT
CHRISTIAN DEBLOCK

L'évolution des formes « régionales » Nord-Sud

Si les architectes du GATT, à commencer par les États-Unis, étaient réticents à toute fragmentation du marché international, ils n'ont pu – et peut-être pas voulu – fermer la porte à toute libéralisation commerciale plus avancée sur des espaces plus restreints, surtout s'il s'agissait par-là de renforcer le système naissant¹. Toujours est-il que l'article XXIV viendra, sous certaines conditions néanmoins, donner la possibilité aux parties contractantes de déroger à l'article premier du GATT et de conclure des accords préférentiels prenant forme de zones de libre-échange ou d'unions douanières (exclusivement). Mais, sans doute, n'avaient-ils pas prévu qu'un jour, le traitement NPF ne deviendrait plus la règle mais « pratiquement l'exception² » et que la part du commerce international effectué au sein d'accords commerciaux régionaux (ACR) finirait par dépasser celle du

1. Voir à ce sujet, K. Chase, *Multilateralism Compromised: The Origins of GATT Article XXIV*, mai 2005, <<http://ase.tufts.edu/polsci/faculty/chase/multilateralism.pdf>>. Et C. Deblock, « Les accords régionaux et le régionalisme », dans C. Deblock (dir.), *L'organisation mondiale du commerce*, Montréal, Fides, 2002, p. 73-99.
2. OMC, Rapport du Comité consultatif de l'OMC, *L'avenir de l'OMC : relever les défis institutionnels du nouveau millénaire*, Genève, OMC, 2004, p. 21.

commerce effectué sous statut multilatéral NPF³, ni que la future Union européenne n'en viendrait à appliquer le régime NPF qu'à une dizaine de ses partenaires⁴, tous les autres bénéficiant de régimes plus avantageux.

La montée en puissance du régionalisme est un phénomène récent. Sur les 186 ACR notifiés à l'OMC et actifs⁵, seuls 27 sont antérieurs à 1990 (depuis 1948), 33 sont de la période 1991-1995, 42 de la période 1996-2000 et 84 datent des années 2001 à 2005. On notera d'ailleurs que les États-Unis ne se sont convertis que tardivement au régionalisme, en signant en 1985 leur premier accord de libre-échange, avec Israël, puis en 1988 avec le Canada.

Une étude de l'OMC⁶ nous montre que, sur 116 accords notifiés depuis 1990, 42 ont été signés entre pays en transition⁷, à la suite de l'éclatement et de la recomposition commerciale de l'ex-bloc soviétique. Le deuxième groupe le plus nombreux est celui des accords conclus entre pays développés et pays en développement, qui correspondent donc pleinement à notre terminologie d'accords Nord-Sud : 30 accords, dont 20 entre 2000 et 2005. Le troisième groupe est celui des accords conclus entre pays en développement (Sud-Sud), soit 21, dont 12 entre 2000 et 2005. Sachant que la recomposition commerciale de l'ex-bloc soviétique est largement dominée aujourd'hui par l'intégration déjà réalisée des PECO à l'Union européenne et la perspective de l'intégration des Balkans qui effacent automatiquement une bonne part des accords entre pays en transition, le phénomène le plus marquant en matière régionale qui restera des 25 dernières années est assurément la montée en puissance des accords entre pays développés et pays en développement. Mais si un tel recensement est utile pour indiquer des ordres de grandeur et positionner les uns par rapport aux autres les différentes catégories d'accords, il peut être trompeur en laissant supposer

-
3. Il est difficile de mesurer exactement la part du commerce intrarégional dans le commerce mondial. Néanmoins, si nous considérons uniquement les groupements régionaux impliquant au moins trois pays et prenant la forme soit d'une union douanière, soit d'une zone de libre-échange, ce n'est pas moins de 40 % des exportations mondiales qui relèvent du commerce interne. Il est néanmoins significatif de relever que le commerce intrarégional (exportations) de l'Union européenne représente 27 % du commerce mondial et celui de l'APEC et de la ZLEA (en admettant que ces zones de libre-échange voient le jour) 32 % et 11 %, respectivement. (Nos calculs ont été effectués à partir de la base de donnée de la CNUCED et portent sur l'année 2004.)
 4. Australie, Canada, Corée, États-Unis, Hong Kong, Chine, Japon, Nouvelle-Zélande, Singapour et Taipei chinois
 5. Il faut préciser que sur ce total, 174 sont de nouveaux accords et 12 des accessions. Les 174 nouveaux ACR se répartissent comme suit : 116 accords de libre-échange et 6 unions douanières relèvent de l'article XXIV (GATT), 21 accords relèvent de la Clause d'habilitation et 31 accords relèvent de l'article V de l'Accord général sur le commerce des services (GATS).
 6. J.-A. Crawford et R.V. Fiorentino, *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*, Genève, OMC, Discussion Paper n° 8, 2005.
 7. Soit les pays de l'ex-URSS, de l'Europe centrale et orientale, les États baltes et les pays des Balkans.

que les catégories définies sont homogènes. Or, comme on va le voir, non seulement le contenu des accords Nord-Sud a profondément évolué au fil du temps, au fur et à mesure des inflexions de la pensée économique du développement et de leur prise en compte par l'action politique, mais, de surcroît, il n'y a pas grand-chose de commun entre les accords préférentiels non réciproques comme les accords euroméditerranéens des années 1970 par exemple et les accords fondés sur les principes de réciprocité et d'égalité de traitement et dont l'ALENA, signé en 1992, constitue le parfait exemple.

L'Europe communautaire va, en effet, mettre en place dès les années 1970 des régimes préférentiels non réciproques au bénéfice de sa zone de proximité du sud et de l'est de la Méditerranée et de sa zone d'influence postcoloniale en Afrique, Caraïbes et Pacifique (pays ACP). La Politique méditerranéenne globale propose aux pays du Maghreb (1976) et du Machrek (1977) un statut commercial prévoyant, sans aucune réciprocité, la libre entrée en Europe des produits industriels (sans quotas, sauf pour les textiles), plus quelques préférences agricoles (toujours contingentes et souvent agrémentées de calendriers), plus des aides budgétaires dans le cadre de protocoles financiers. De même, la convention de Lomé signée en 1975 et renouvelée trois fois permettra de faire fonctionner pendant un quart de siècle les relations commerciales entre l'Europe communautaire et plus de 70 pays ACP selon un régime super-préférentiel non réciproque, plus avantageux que le SGP européen. Plus tardivement que l'Europe, les États-Unis se sont engagés eux aussi dans la voie des accords préférentiels non réciproques sur base régionale, en direction de trois régions : les Caraïbes, les pays andins et l'Afrique subsaharienne. *L'Initiative en faveur du Bassin de la Caraïbe* (CBI en anglais) a été mise en œuvre au 1^{er} janvier 1984 par le CBERA (*Caribbean Basin Economic Recovery Act*), prolongée par le CBI II de 1994. Les pays andins ont fait l'objet de l'ATPA (*Andean Trade Preference Act*), en vigueur à partir de 1992 (Colombie et Bolivie) ou 1993 (Pérou et Équateur) puis renouvelé en 2002 (jusqu'à fin 2006) sous forme d'ATPDEA (*Andean Trade Preference and Drug Eradication Act*). L'Afrique subsaharienne a dû attendre 2000 pour voir se mettre en place des préférences non réciproques dans le cadre de l'AGOA (*African Growth and Opportunity Act*) portant sur l'agriculture, les textiles et l'artisanat.

Cette période de relations préférentielles non réciproques sur base régionale est aujourd'hui révolue, même si certains des accords évoqués ci-dessus fonctionnent encore, provisoirement, dans cette logique de non-réciprocité. Par exemple, dans le cadre de l'Accord de Cotonou, les pays ACP bénéficient jusqu'à la fin 2007 de la non-réciprocité dans leurs relations

commerciales avec l'UE⁸. Il en va de même de l'AGOA, prolongé jusqu'en 2015, sous réserve d'ajustement d'ici là. Mais, globalement, la période n'est plus aux préférences non réciproques, du moins sur une base régionale, les SGP restant, quant à eux, en vigueur. Pourquoi un tel virage ? Deux raisons l'expliquent. D'une part, les bilans qui ont été faits de l'impact de ces régimes ont conclu à leur incapacité à promouvoir le développement du maintien des barrières douanières handicapant la compétitivité des pays bénéficiaires et dégénéralant en biais antiexportateurs⁹. D'autre part, les instances multilatérales ont insisté sur la non-conformité aux règles multilatérales de toute préférence non réciproque ne bénéficiant pas à l'ensemble des PED, même si des dérogations peuvent être accordées, sur justification de leurs fondements. Le basculement s'est donc fait dans les années 1990 vers un ajustement des relations Nord-Sud : les préférences régionales devant être réciproques, un passage vers le régime de zone de libre-échange s'est opéré.

La signature de l'ALENA en 1992 constitue indéniablement un tournant majeur, non seulement parce qu'il s'agit du premier accord signé par les États-Unis avec un PED, mais également, et surtout, parce que cet accord, par son contenu et sa portée, deviendra pour ces derniers le modèle à suivre, à commencer dans les Amériques avec le projet de zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). L'Europe va suivre, et les États-Unis vont poursuivre. Ainsi, l'Europe fait passer la relation euroméditerranéenne sous le régime du libre-échange, avec les accords d'association conclus à partir de 1995. Les accords ACP doivent passer au libre-échange à partir de 2008. Mais l'Europe ne se contente pas de régulariser ses anciens accords régionaux Nord-Sud ; elle en signe de nouveaux, de nature transcontinentale, en régime de libre-échange, avec l'Afrique du Sud en 1999, le Mexique en 2000 et le Chili en 2002. Les États-Unis vont, eux aussi, rénover leurs relations commerciales Nord-Sud. En premier lieu dans les Amériques où, en attendant de faire aboutir leur ambitieux projet de ZLEA, ils ont multiplié les accords de libre-échange (Chili [2003], Amérique centrale et République dominicaine [2003-2004], Pérou [2005], Colombie [2006], mais également un peu partout dans le monde : Jordanie [2000], Singapour [2003], Maroc [2004], Bahreïn [2004], Oman [2006])¹⁰.

-
8. P. Hugon, « Intégrations régionales, normes et institutions », *Région et Développement*, n° 22, 2005, p. 5-17.
 9. Voir notamment A. Panagariya, « EU Preferential Trade Policies and Developing Countries », *The World Economy*, vol. 25, n° 10, p. 1415-1432, et A. Keck et P. Low, « Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When, and How? », OMC, *Staff Working Paper ERSD-2004-03*, mai 2004.
 10. Les États-Unis négocient toujours avec l'Équateur, Panama, les Émirats arabes unis, la Thaïlande et l'Afrique du Sud et l'Union australe, et ont entamé des pourparlers avec de nombreux autres pays, la Tunisie par exemple. Il faut noter que les négociations bilatérales

Le lecteur aura sans doute noté que nous avons traité de la zone euroméditerranéenne et des Amériques, mais très peu évoqué l'Asie jusqu'à présent... et pour cause ! L'Asie, en effet, a beaucoup tardé à se placer dans le cadre d'accords commerciaux interétatiques. Cela ne signifie pas qu'il ne se soit rien passé en termes d'interactions économiques régionales, de mise en réseau des appareils productifs des différents pays, dans la logique du vol d'oies sauvages évoqué par Akamatsu¹¹. Ce processus a été analysé comme une intégration *de facto*, par opposition à l'intégration *de jure* qui résulte de la mise en œuvre d'accords interétatiques. On peut considérer aujourd'hui le modèle asiatique d'intégration régionale comme un authentique modèle spécifique¹². Une telle intégration *de facto* peut d'ailleurs avoir un contenu économique supérieur à de supposées intégrations *de jure*, car sur le nombre considérable d'ACR qui ont été signés, une part non négligeable – notamment d'accords Sud-Sud – sont restés des coquilles juridiques vides de toute dynamisation des échanges intrarégionaux faute de complémentarités économiques évidentes¹³. Cette intégration asiatique *de facto* a démarré sous l'action d'essaimage de grands groupes japonais tout d'abord, coréens et taiwanais par la suite. Éric Boulanger, dans le chapitre « À la conquête de la Chine : la nouvelle expansion des réseaux de production des *keiretsu* », montre comment « les réseaux asiatiques des *keiretsu* s'insèrent directement dans le tissu industriel japonais, de façon intrinsèque, en participant aux différentes étapes de la mise en production d'un produit, de la R&D au marketing en passant par le développement des prototypes et la production de masse. C'est ainsi qu'en 2004, près de 90 % des exportations intrafirme des *keiretsu* japonais dans le monde se font de l'Asie au Japon¹⁴ ». Ce n'est pas tout : par le truchement de ses *keiretsu*,

sont associées à de grandes initiatives régionales (Initiative en faveur des pays de l'ASEAN, AGOA, Projet du Grand Moyen-Orient, sans oublier la ZLEA) et que leur stratégie commerciale vise aussi les pays développés et les pays émergents. Ainsi, un ALE a été signé avec l'Australie en 2004 et des négociations avec la Corée du Sud ont été officiellement annoncées le 2 février 2006.

11. K. Akamatsu, « A Theory of Unbalanced Growth in the World Economy », *Weltwirtschaftliches*, n° 86, 1961, p. 196-217.
12. P. Petit, « Mondialisation et régionalisation : une analyse comparative de la construction des rapports internationaux en Europe et en Asie de l'Est », *Région et Développement*, n° 22, 2005, p. 39-83.
13. Voir à ce sujet l'étude très critique de l'OCDE : *Intégration régionale et pays en développement* (Paris, OCDE, 1993). Depuis, les études sont devenues plus nuancées et tendent à souligner les avantages non économiques des accords d'intégration Sud-Sud, notamment sur le continent africain ou lorsqu'il s'agit de micro-États comme dans les Caraïbes ou dans le Pacifique. Voir à ce sujet, M. Schiff et L.A. Winters, *Regional Integration and Development*, Londres, Oxford University Press, 2003, et Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), *États de l'intégration régionale en Afrique*, Addis-Abeba, 2004.
14. É. Boulanger, « À la conquête de la Chine : la nouvelle expansion des réseaux de production des *keiretsu* », dans H. Regnault et C. Deblock, *Nord-Sud : la reconexion périphérique*, Montréal, Athéna éditions, 2006, p. 126.

le Japon s'insère méthodiquement dans le tissu industriel chinois, avec pour effet que la Chine s'intègre progressivement à l'Asie, elle-même dominée par les firmes japonaises.

Mais l'intégration *de facto* n'est pas l'ultime visage de l'intégration asiatique. Il est vrai que le Japon a mis plus longtemps encore que les États-Unis et l'Europe à prendre la route du bilatéralisme : il n'a signé son premier accord de libre-échange (ALE) qu'en 2001, avec Singapour, puis avec le Mexique en 2004 ; mais aujourd'hui il négocie aussi bien avec la Corée qu'avec le Chili, la Malaisie, les Philippines et la Thaïlande. De nombreux autres accords de libre-échange ou de partenariat sont signés ou en négociation entre pays asiatiques ou entre des pays asiatiques et des pays extérieurs à la zone (Australie, Nouvelle-Zélande, Bahreïn, Pérou, États-Unis)¹⁵. De manière plus intéressante encore, la crise financière de 1997-1998 semble avoir fait prendre conscience aux pays d'Asie de la nécessité, sinon de l'urgence, d'une coopération financière et monétaire régionale plus étroite et même de se doter d'instruments communs. L'initiative dite de Chiang Mai va dans cette direction. Le plan prévoit notamment de relier les réserves des dix pays de l'ASEAN à celles du Japon, de la Chine et de la Corée du Sud et, en liant les pays les uns aux autres par une série d'accords monétaires bilatéraux, de mettre en place un mécanisme d'autoassistance en cas de crise ou d'attaques spéculatives contre une monnaie. Là encore, le Japon est très actif, et ce, même s'il doit, bien entendu, composer avec la Chine et les sensibilités nationales. Mais tous les observateurs s'accordent pour dire que l'Initiative de Chiang Mai constitue peut-être un tournant majeur dans l'intégration de l'Asie de l'Est et qu'elle doit être suivie de près. Les premiers pas sont en tout cas prometteurs, ce qui nous oblige à nous interroger de nouveau sur l'originalité des processus d'intégration dans cette région du monde dans la mesure où le schéma de Robert Mundell serait ainsi inversé et que l'intégration monétaire anticiperait de formes plus évoluées d'intégration.

Ainsi, au terme de ce survol des accords régionaux, Nord-Sud pour l'essentiel (encore que l'Asie se plie parfois mal à cette grille de lecture¹⁶) on ne peut qu'être saisi de vertige devant un entrelacs insaisissable d'accords dans toutes les directions, de nature et d'intensité différentes, ou chacun est en relation avec un nombre plus ou moins grand des autres à travers des ACR et avec tous à travers le système multilatéral. Pour décrire cet entrelacs d'ACR, on peut proposer le concept de système pluripartenarial

15. C. Milelli, « L'essor des accords de libre-échange en Asie », *Accomex*, n° 59, septembre-octobre 2004, repris par *Problèmes économiques*, n° 2873, avril 2005, p. 42-48.

16. Un accord Japon/Corée ou États-Unis/Corée est-il Nord-Sud, ou Nord-Nord ?

résultant de l'empilement d'accords bilatéraux¹⁷, ou reprendre l'excellente image d'un bol de spaghettis utilisée par Jagdish Bhagwati, symbole absolu d'un entrelacement qu'on ne sait par où saisir¹⁸.

Les relations Nord-Sud et l'articulation des systèmes régionaux entre eux et avec le cadre multilatéral

Est-il possible de mettre un peu d'ordre dans le bol de spaghettis de Baghwati et de voir comment il s'assaisonne à la sauce multilatérale ! Il faut donc essayer de commencer par faire un tri dans tous ces ACR, avant de revenir sur la logique de leur articulation au système multilatéral.

Une typologie des ACR

Les ACR sont donc très divers. Cette diversité peut être appréhendée sur de nombreux critères auxquels nous avons déjà fait allusion pour la plupart :

- 1) le niveau de développement des partenaires (accords Nord-Nord, Nord-Sud, Sud-Sud) ;
- 2) le champ sectoriel de l'accord : industrie seulement ou industrie plus d'autres secteurs (agriculture, services ?) ;
- 3) le nombre de partenaires : accords bilatéraux, accords plurilatéraux ;
- 4) la proximité géographique des partenaires : de la contiguïté régionale à l'éloignement transcontinental ;
- 5) la réciprocité ou la non-réciprocité de la relation préférentielle en matière commerciale ;
- 6) la symétrie (que l'on distinguera de la réciprocité) ou la non-symétrie dans les engagements, au-delà de la simple référence commerciale ;
- 7) le niveau de l'engagement : forum de discussion sans contenu commercial contraignant, intégration superficielle (ou en surface) visant au simple démantèlement des obstacles douaniers aux frontières, intégration en profondeur visant à une homogénéisation des normes juridiques au sein d'un espace régional de production et de consommation ;

17. H. Regnault, « Libre-échange Nord-Sud et typologies des formes d'internationalisation des économies », *Région et développement*, n° 22, 2005, p. 19-38.

18. J. Bhagwati, « Regionalism and Multilateralism: An Overview », dans J. de Melo et A. Panagariya (dir.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993. Voir également L. Abugattas Majluf, « Swimming in the Spaghetti Bowl: Challenges for Developing Countries under the "New Regionalism" », Genève, CNUCED, *Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series*, n° 27, 2004.

- 8) le cadre de référence économique et politique: cadre purement libéral de prééminence des mécanismes de marché – le *trade not aid* des accords signés par les États-Unis – ou cadre mixte libéral – interventionniste associant libre-échange et mécanismes budgétaires – le *trade and aid* des accords signés par l'Europe, en interne (fonds structurels) ou avec ses partenaires du sud (fonds MEDA des accords euroméditerranéens).

Il serait toutefois difficile de construire une typologie intégrant tous ces critères de diversité. Centrons-nous sur la caractérisation institutionnelle, sur la nature juridique des accords, retenons donc les seuls quatre derniers critères et revenons un peu plus en détail sur la symétrie et le cadre de référence que nous venons juste d'introduire dans le raisonnement.

Il est clair qu'un accord non réciproque en matière d'obligations commerciales ne peut pas être symétrique. Mais un accord réciproque peut ne pas être symétrique si l'accord déborde du seul cadre commercial traditionnel comme ce peut être le cas avec les accords Nord-Sud dits de partenariats. Ceux-ci ne sont pas toujours faciles à saisir, tant les considérations stratégiques sont présentes. À la différence des accords symétriques, ces accords de partenariat ont néanmoins tous pour caractéristique d'établir un cadre de gouvernance économique et de faire des échanges commerciaux le socle d'un nouveau modèle de coopération que l'on peut caractériser selon trois dimensions. Premièrement, les partenariats octroient aux pays en développement un statut particulier, fondé sur le principe du « traitement spécial et différencié » de l'OMC et s'accompagnent de mesures de soutien particulières en leur faveur. Deuxièmement, ils peuvent prendre la forme d'accords préférentiels non réciproques, mais, de plus en plus, la formule qui est retenue est celle des accords de libre-échange, avec des niveaux d'engagement et de discipline toutefois moins élevés que dans le cas des accords symétriques. Troisièmement, ils s'accompagnent le plus souvent d'ententes-cadres et de plans d'action qui visent à établir des liens de coopération particuliers entre pays développés et pays en développement, dans les domaines de la sécurité, de l'immigration, de la gouvernance ou de la lutte contre la pauvreté par exemple. Les partenariats sont nombreux et correspondent à la plupart des accords Nord-Sud que nous avons décrits précédemment :

- à l'initiative de l'Union européenne: accords d'association euroméditerranéens ancienne génération (non réciproques) et nouvelle génération depuis 1995 (réciproques); accords ACP-UE (non réciproques jusqu'à fin 2007; réciprocity prévue ensuite);

- à l'initiative des États-Unis: CBI avec les Caraïbes, ATPDEA transformée en accords de libre-échange avec les pays andins, AGOA avec l'Afrique subsaharienne, projet de Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), actuellement en panne depuis le sommet des Amériques de Mar del Plata en novembre 2005.

En matière de cadre de référence économique et politique, nous pouvons distinguer les accords selon qu'ils sont de type communautaire, contractuel ou collaboratif¹⁹:

- le modèle communautaire, est celui qui a été le plus exploré, et correspond à celui que tentent, tant bien que mal, de mettre en place les regroupements tournés vers la construction d'une identité régionale. Un certain consensus existe dans la littérature à son sujet. Trois conditions doivent être remplies. Il faut 1) un corps d'idées, de valeurs et d'objectifs en vue de créer plus de sécurité, de richesses ou d'autres finalités dans une région donnée, 2) un programme formel d'intégration orienté vers la complémentarité économique et la construction d'institutions collectives régionales, et 3) une stratégie de régionalisation qui sera poursuivie par les acteurs publics et privés²⁰;
- le modèle contractuel, sans être nouveau, est peut-être le plus typique de notre époque. Il est représentatif de la plupart des accords de libre-échange, l'ALENA. Il repose sur des institutions de coordination dont le mandat se limite à voir à la mise en œuvre des accords et au respect des engagements souscrits. Par contre, pour assurer la stabilité de l'accord et le respect de droits mutuels, les accords sont généralement dotés de mécanismes de règlement des différends de nature exécutoire et se doublent de mécanismes institutionnalisés de concertation politique en vue de régler les problèmes d'intérêt commun;
- le modèle collaboratif, est de nature beaucoup plus légère, et peut éventuellement constituer une première étape vers des formes plus contractuelles de coordination. Tout comme les anciens traités d'amitié, de paix et de commerce, il vise avant tout à favoriser la bonne entente et la coopération économique entre les pays concernés. Il peut prendre la forme bien de forums de coopération économique, comme

19. C. Deblock, « Régionalisme, arrangements institutionnels hybrides et gouvernance économique à la carte », *Cahiers de recherche du CEIM*, Montréal, 2006.

20. F. Söderbaum et B. Hettne, *Rethinking Regionalism*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007. Voir également A. Hurrell, « Regionalism in a Theoretical Perspective », dans L. Fawcett et A. Hurrell (dir.), *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 37-71.

l'APEC par exemple, ou, plus généralement, d'accords-cadres sur le commerce et l'investissement comme ceux que signent les États-Unis ou l'Union européenne.

En croisant ces trois types d'accords avec la dichotomie accords symétriques/accords de partenariat on peut proposer la tentative typologique du tableau 9.1 :

Tableau 9.1 Typologie des accords commerciaux régionaux

Accords de type...	Partenariats		Accords symétriques	
	Accords préférentiels non réciproques	Accords préférentiels réciproques	Intégration en surface	Intégration en profondeur
communautaire	ACP-CE	EUROMED	MERCOSUR	UE
contractuel	<i>Andean Trade Preference Act</i>	ZLEA	AELE	ALENA – ALE
collaboratif	<i>African Growth and Opportunity Act</i>	<i>Caribbean Basin Trade Partnership Act</i>	APEC	

Le tableau nous permet d'avoir une vue d'ensemble des différents modèles de régionalisme que nous venons de présenter. Nous y avons incorporé quelques exemples d'accords à titre illustratif; les positionnements de ces exemples pourraient faire l'objet de débats; on peut discuter notamment de la place des accords d'association euroméditerranéens: s'ils sont bien de type partenariat, réciproque et intégration en surface, sont-ils de type communautaire ou contractuel? L'existence du volet financier MEDA milite plutôt pour le communautaire, mais une intégration en surface peut-elle s'inscrire dans une logique communautaire et ce croisement a-t-il une pertinence ?

Au-delà des discussions qui ne peuvent que surgir autour de tel ou tel cas particulier, l'important était de tenter de mettre un peu d'ordre dans le « bol de spaghettis ». Toutefois une image de grande hétérogénéité ne se dégage pas moins du panorama des ACR. En fait, le régionalisme s'enracine, et, au fur et à mesure qu'il progresse, le débat sur les normes prend des allures de concurrence, sinon de rivalité entre des modèles qui reflètent non seulement les intérêts, mais aussi les valeurs et les ambitions de ceux qui les diffusent.

Pour conclure

L'Histoire est coutumière des ruses : elle semble souvent emprunter telle ou telle voie, mais c'est parfois pour mieux repartir dans la direction opposée ! Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, en même temps que s'enclenchait le processus de libéralisation commerciale internationale dans le cadre du GATT, le mouvement de décolonisation cassait l'ancien schéma d'intégration Nord-Sud que symbolisait la relation coloniale, la structuration en grands empires. Mais ce mouvement de libération politique conduit au nom des droits des peuples à disposer d'eux-mêmes, en dépit des illusions d'une déconnexion économique ou du rêve d'un développement autonome des pays du sud, a abouti à un reformatage amplifié de l'intégration Nord-Sud – à un renouvellement des modalités de la domination du Sud par le Nord diront certains – beaucoup plus qu'à l'indépendance économique des pays du Sud. Plus généralement ce reformatage peut être caractérisé par un approfondissement considérable de l'intégration, des interactions, des déstructurations et restructurations économiques, sociales et territoriales, au Sud bien sûr, mais au Nord aussi.

La décolonisation et l'indépendance politique des pays du Sud étaient une condition de la libre adhésion de ces pays au schéma relationnel international voulu par les États-Unis et de leur insertion dans la deuxième vague de mondialisation, après celle de la fin du XIX^e siècle. Le processus de décolonisation s'est achevé avec l'éclatement de l'Empire soviétique dans les années 1990, sauf à supposer qu'il y ait encore lieu à un mouvement de libération de peuples de l'Empire chinois. La deuxième vague de mondialisation, comme la première, relie les pays du Sud et les pays du Nord, tout comme les pays du Nord entre eux, par des flux de marchandises et de capitaux. Ces capitaux prennent aujourd'hui plus facilement la forme d'investissements directs qu'à la fin du XIX^e siècle, période pendant laquelle l'investissement de portefeuille dominait sans partage la scène de l'investissement international. Mais, au-delà des modalités renouvelées de la division Nord-Sud du travail et de son financement, la grande nouveauté est sans doute à chercher dans le cadre juridico-politique de la relation Nord-Sud. Jusqu'au milieu du XX^e siècle, cette relation se situait, pour ce qui concerne les colonies, dans le cadre de la relation de domination politique et militaire coloniale, de l'alignement automatique des normes juridiques du pays colonisé sur celle de la puissance colonisatrice. Mais, les pays du Sud qui avaient déjà conquis leur indépendance, notamment ceux d'Amérique latine, géraient leurs relations avec le Nord dans le cadre de

la souveraineté juridique affirmée par la doctrine Calvo, faisant prévaloir automatiquement la norme juridique nationale sur toute autre dont pourrait se réclamer un opérateur étranger.

La grande nouveauté de la deuxième mondialisation est sans doute à chercher dans le bouleversement du cadre juridique des relations Nord-Sud, à travers le grignotage progressif de la souveraineté juridique du Sud par les normes du Nord, aussi bien en matière de protection de la propriété intellectuelle que de protection des droits des investisseurs. Et la moindre des ruses de l'Histoire n'est sans doute pas que le plus grand défenseur du multilatéralisme, les États-Unis, se soit converti au régionalisme pour faire progresser ce grignotage juridique du Sud qui n'avancé pas assez vite à l'échelle multilatérale, comme en témoignent les blocages par le Sud des avancées sur les sujets de Singapour dans le cadre du cycle de Doha. Par contre, à travers le fameux chapitre 11 de l'ALENA ou les dispositions en matière de propriété intellectuelle contenues dans de nombreux accords bilatéraux récents, les États-Unis imposent progressivement leurs normes juridiques, adaptées aux intérêts de leurs firmes. Sans avoir renoncé au *big stick* d'une doctrine de Monroe étendue aux pays pétroliers du monde entier, les États-Unis avancent sur la scène internationale en négociant la carotte de l'accès à leurs marchés matures et peu rémunérateurs contre le bâton de leurs normes juridiques protégeant leurs firmes innovantes à forte valeur ajoutée.

En ce sens, on pourrait être fondé à prétendre qu'au cours des 50 dernières années, si beaucoup de peuples ont gagné en souveraineté politique – l'usage qui en est fait est un autre problème – beaucoup d'autres sont en train de perdre en termes de libre arbitre économique – dont l'usage est aussi un autre problème, voire vaste problème ! On peut comprendre ainsi le peu d'enthousiasme que suscite le projet de zone de libre-échange des Amériques et la très grande méfiance des pays du Sud à élargir le champ des négociations multilatérales au-delà des questions d'accès au marché, de distorsions de concurrence liées aux subventions ou de facilitation des échanges.

Bibliographie

- Abugattas Majluf, Luis, « Swimming in the Spaghetti Bowl: Challenges for Developing Countries under the “New Regionalism” », Genève, CNUCED, *Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series*, n° 27, 2004.
- Akamatsu, Kaname, « A Theory of Unbalanced Growth in the World Economy », *Weltwirtschaftliches*, n° 86, 1961, p. 196-217.

- Bhagwati, Jagdish, «Regionalism and Multilateralism: An Overview», dans Jaime de Melo et Arvind Panagariya (dir.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 22-57.
- Boulanger, Éric, «À la conquête de la Chine: la nouvelle expansion des réseaux de production des *keiretsu*», dans H. Regnault et C. Deblock, *Nord-Sud: la reconnexion périphérique*, Montréal, Athéna éditions, 2006, p. 121-138.
- Chase, Kerry, *Multilateralism Compromised: The Origins of GATT Article XXIV*, mai 2005, <<http://ase.tufts.edu/polsci/faculty/chase/multilateralism.pdf>>.
- Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), *États de l'intégration régionale en Afrique*, Addis-Abeba, CEA, 2004.
- Crawford, Jo-Ann et Roberto V. Florentino, *The Changing Landscape of Regional Trade Agreements*, Genève, OMC, Discussion Paper n° 8, 2005.
- Deblock, Christian, «Régionalisme, arrangements institutionnels hybrides et gouvernance économique à la carte», *Cahiers de recherche du CEIM*, Montréal, 2006, <http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/article-ceim.php3?id_article=2425>.
- Deblock, Christian, «Les accords régionaux et le régionalisme», dans C. Deblock (dir.), *L'Organisation mondiale du commerce*, Montréal, Fides, 2002, p. 73-99.
- Deblock, Christian et Henri Regnault, *Nord-Sud: la reconnexion périphérique*, Montréal, Athéna, 2007.
- Hugon, Philippe, «Intégrations régionales, normes et institutions», *Région et Développement*, n° 22, 2005, p. 5-17.
- Hurrell, Andrew, «Regionalism in a Theoretical Perspective», dans Louise Fawcett et Andrew Hurrell (dir.), *Regionalism in World Politics: Regional Organization and International Order*, Oxford, Oxford University Press, 1995, p. 37-71.
- Keck, Alexander et Patrick Low, «Special and Differential Treatment in the WTO: Why, When, and How?», OMC, *Staff Working Paper ERSD-2004-03*, mai 2004.
- Milelli, Christian, «L'essor des accords de libre-échange en Asie», *Accomex*, n° 59, septembre-octobre 2004, repris par *Problèmes économiques*, n° 2873, avril 2005, p. 42-48.
- Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Intégration régionale et pays en développement*, Paris, OCDE, 1993.
- Organisation mondiale du commerce (OMC), *L'avenir de l'OMC: relever les défis institutionnels du nouveau millénaire*, Rapport du Comité consultatif de l'OMC, Genève, OMC, 2004.
- Panagariya, Arvind, «EU Preferential Trade Policies and Developing Countries», *The World Economy*, vol. 25, n° 10, p. 1415-1432.
- Petit, Pascal, «Mondialisation et régionalisation: une analyse comparative de la construction des rapports internationaux en Europe et en Asie de l'Est», *Région et Développement*, n° 22, 2005, p. 39-83.
- Regnault, Henri, «Libre-échange Nord-Sud et typologies des formes d'internationalisation des économies», *Région et développement*, n° 22, 2005, p. 19-38.
- Schiff, Maurice et L. Alan Winters, *Regional Integration and Development*, Londres, Oxford University Press, 2003.
- Söderbaum, Fredrik et Bjorn Hettne, *Rethinking Regionalism*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.



Chapitre 10

EXTRAITS DE:

Gagné, Gilbert et Laurent Viau, «Le Québec après 20 ans de libre-échange avec les États-Unis», dans Guy Lachapelle (dir.), *Le destin américain du Québec: américanité, américanisation et anti-américanisme*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2010, p. 157-182.

LE QUÉBEC APRÈS 20 ANS DE LIBRE-ÉCHANGE AVEC LES ÉTATS-UNIS

GILBERT GAGNÉ
LAURENT VIAU

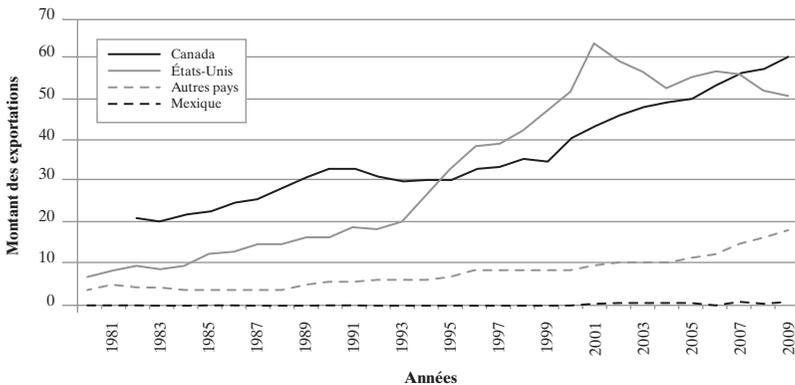
Au moment de ratifier l'ALE, il y avait plusieurs visions de ce vers quoi l'accord devait mener. On a fait miroiter à la fois la terre promise et l'enfer. D'un côté, le libre-échange devait apporter la prospérité, accroître les exportations à destination des États-Unis et y sécuriser l'accès pour les produits québécois et canadiens. L'accord devait également permettre de rendre le Québec plus attrayant pour les investisseurs désireux de pouvoir exporter vers le marché américain. D'un autre côté, on a craint surtout pour l'emploi manufacturier et la perte de liberté de choix en matière de politiques sociales et environnementales. Nous allons d'abord évaluer les impacts du libre-échange avec les États-Unis par rapport aux espoirs qu'il suscitait, puis par rapport aux craintes.

Les espoirs

Du côté des bénéfices anticipés du libre-échange, le maintien et l'accroissement des échanges avec les États-Unis figuraient évidemment au premier plan. Le commerce entre le Canada et les États-Unis a effectivement triplé

depuis 1989 et les importations ont presque doublé en termes réels. Le commerce avec les États-Unis a même devancé celui entre les provinces canadiennes¹. Pour ce qui est du Québec, la croissance des exportations vers les États-Unis n'a vraiment décollé qu'à partir de 1993 jusqu'en 2000, où elle commence à décliner (figure 10.1).

Figure 10.1 Exportations du Québec 1979-2008
(en milliards de dollars courants)



Source: Adapté de Institut de la statistique du Québec et de Statistique Canada.

Pour ce qui est des importations québécoises en provenance des États-Unis, même si celles-ci ont pratiquement doublé en termes réels entre 1993 et 2000, à l'instar des exportations, elles ont, depuis, stagné ou diminué (figure 10.2).

Quand on considère la place des États-Unis dans les échanges commerciaux du Québec, celle-ci a diminué depuis l'entrée en vigueur de l'ALENA. Alors qu'en 1994 les États-Unis comptaient pour 81,73 % des exportations du Québec, cette proportion était passée à 72,17 % en 2008, celle du Mexique passant de 0,42 % à 1,33 %. Quant aux importations, leur part déjà relativement basse à 44,64 % en 1994 n'était plus que de 28,62 % en 2008, celle du Mexique passant de 0,77 % à 1,68 %².

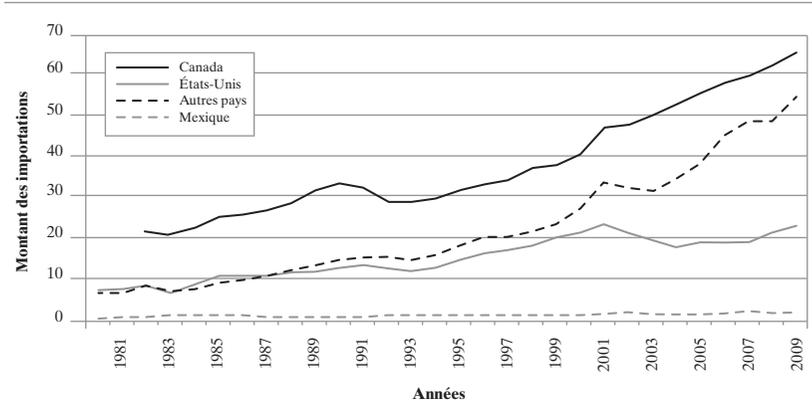
En fait, le commerce avec le voisin américain a commencé à stagner ou à décliner depuis le début des années 2000. Par ailleurs, mentionnons qu'au niveau des importations québécoises, la part de marché des États-Unis est en déclin relatif depuis au moins les 30 dernières années, comme

1. M.A. Andresen, «The Geographical Effects of NAFTA on Canadian Provinces», *Annals of Regional Science*, vol. 43, 2009, p. 251-252.

2. Sources: Institut de la statistique du Québec, Statistique Canada.

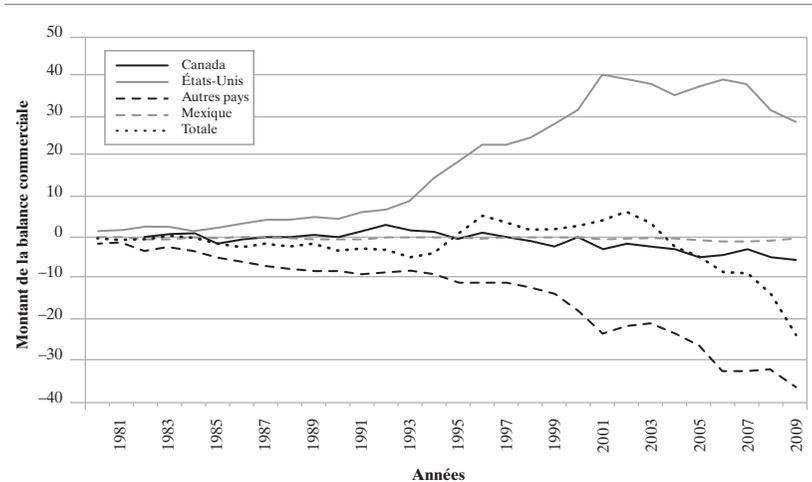
le révèle la figure 10.2. La balance commerciale du Québec, quant à elle, est demeurée fortement positive avec les États-Unis (figure 10.3). Par contre, l'ampleur du gain commercial réalisé face aux Américains, depuis 2007, ne permet plus au Québec de compenser le déficit commercial qui se creuse avec le reste du monde.

Figure 10.2 Importations du Québec 1979-2008
(en milliards de dollars courants)



Source: Adapté de Institut de la statistique du Québec et de Statistique Canada.

Figure 10.3 Balance commerciale du Québec 1979-2008
(en milliards de dollars courants)



Source: Adapté de Institut de la statistique du Québec et de Statistique Canada.

La part des importations américaines en provenance du Canada et du Québec a, elle aussi, décliné. Pour le Canada, elle est passée de 20,45 %, à la mise en place de l'ALE, à un sommet de 29,83 % en 2001, et à un déclin rapide jusqu'à 17,31 % en 2008, et, pour le Québec, de 3,44 % en 1989, à 5,10 % en 2001, puis à 2,36 % en 2008 (tableau 10.1).

Tableau 10.1 Évolution de la part des importations américaines en provenance du Canada, du Québec et du Mexique

Pays	1984	1989	1994	1999	2004	2008*
Canada	24,56 %	20,45 %	26,60 %	29,08 %	22,82 %	17,31 %
Québec	3,76 %	3,44 %	4,87 %	4,96 %	3,67 %	2,36 %
Mexique	4,78 %	3,26 %	7,43 %	11,37 %	10,92 %	10,78 %
Autres pays	76,25 %	79,47 %	73,10 %	69,06 %	71,55 %	72,99 %

* Dernière année complète disponible.

Source: Calcul des auteurs à partir de Statistique Canada, de Institut de la statistique du Québec, de *UN Comtrade Database*, de *UNCTAD Handbook of Statistics 2008* et de Banque du Canada.

Un autre aspect où les résultats sont mitigés concerne la composition des exportations. Avec ses industries aéronautiques, biopharmaceutiques et multimédias, une part importante des exportations du Québec consiste en des produits à haute teneur technologique. Cependant, la part des exportations de haute technologie est en baisse depuis le début des années 2000, passant de près de 34 % à moins de 25 % en 2008. Pendant ce temps, la part des produits à moyenne/faible teneur technologique a augmenté considérablement, de près de 19 % en 2000 pour atteindre, en 2008, un peu plus de 32 % (tableau 10.2).

Tableau 10.2 Composition des exportations québécoises en 2000 et 2008 (%)

Année	Haute technologie	Moyenne haute	Moyenne faible	Faible
2000	33,76 %	16,54 %	18,59 %	31,11 %
2008	24,63 %	17,93 %	32,11 %	25,33 %

Source: Adapté de Institut de la statistique du Québec.

Enfin, rappelons qu'un objectif central du libre-échange a été d'augmenter, en termes absolus, le commerce avec notre voisin, ce qui a été réalisé. À cet égard, Wise souligne la réussite relative de l'ALENA³. Dans une revue de diverses études économétriques relatives à l'ALENA, Andresen en arrive également à la conclusion que le libre-échange avec les États-Unis a eu un impact positif. En ce qui concerne le Québec, Andresen estime que plus de 5 % des échanges avec les États-Unis s'expliquent par l'ALENA⁴. En revanche, si les États-Unis demeuraient de très loin le principal partenaire commercial du Québec, en recevant à eux seuls 72,2 % de ses exportations en 2008, cette proportion est pratiquement la même qu'en 1989 lors des débuts de l'ALE alors qu'elle était de 72,8 %. Ce taux avait néanmoins grimpé à 85,5 % en 2000⁵. Aussi, il est important de souligner que, depuis 2007, la part des exportations québécoises en direction du reste du Canada est redevenue plus importante que celle des exportations vers les États-Unis.

Le Québec et le Canada fondaient également des espoirs dans un accord de libre-échange avec les États-Unis pour accroître l'investissement direct étranger (IDE). On croyait qu'avec un accès plus sûr au marché américain, de nombreux investisseurs jusque-là réticents allaient investir au Québec. À ce chapitre, si on considère les pays membres de l'ALENA, il est bien difficile de déterminer un effet « libre-échange » dans l'évolution de l'IDE. En termes absolus, les investissements entrant au Canada ont été presque 15 fois plus élevés en 2008 qu'ils ne l'étaient en 1989. Cependant, si en 1989, 65,6 % de ces investissements provenaient des États-Unis, ceux-ci diminuaient à 58 % en 2008. La même tendance se remarque en ce qui a trait à l'IDE sortant du Canada. Alors qu'en 1989, 63 % de celui-ci se dirigeait vers les États-Unis, en 2008 cette proportion tombe à 49 %⁶.

La croissance économique et la convergence macroéconomique

Dans la mesure où l'ALE puis l'ALENA devaient servir à améliorer la compétitivité des entreprises, accroître les échanges et l'investissement, cela aurait dû se traduire en termes de croissance. Une plus grande imbrication

3. Carol Wise, « The North American Free Trade Agreement », *New Political Economy*, vol. 14, n° 1, mars 2009, p. 139.

4. M.A. Andresen, *op. cit.*, p. 260.

5. Institut de la statistique du Québec, Statistique Canada.

6. Statistique Canada, Cansim, tableau 376-0051.

des économies du Québec et des États-Unis aurait également dû mener à une convergence macroéconomique, que ce soit en termes de croissance, de revenus ou de productivité. Mais qu'en est-il advenu ?

En ce qui a trait à la croissance économique, celle du Québec est demeurée en deçà de celle du Canada et des États-Unis (tableau 10.3). Alors qu'au cours des années 1990, le Canada et les États-Unis vont connaître un taux de croissance réel moyen de 2,44 % et de 3,19 % respectivement, celui du Québec ne dépassera pas 2 %. Dans les années 2000, si l'écart s'est réduit entre le taux de croissance au Québec (2,11 %) et aux États-Unis (2,38 %), il s'est légèrement accru entre le Québec et le Canada (2,64 %).

Tableau 10.3 Taux de croissance réel moyen de 1980 à 2008

État	1980-1989	1990-1999	2000-2008	Croissance totale 1981-2008
Québec*	2,16 %	1,97 %	2,11 %	73,06 %
Canada**	3,14 %	2,44 %	2,64 %	104,13 %
Mexique	2,36 %	3,38 %	2,15 %	88,61 %
États-Unis**	3,42 %	3,19 %	2,38 %	127,99 %

* Les données sont mesurées à partir de 1982.

** Les données sont mesurées à partir de 1981.

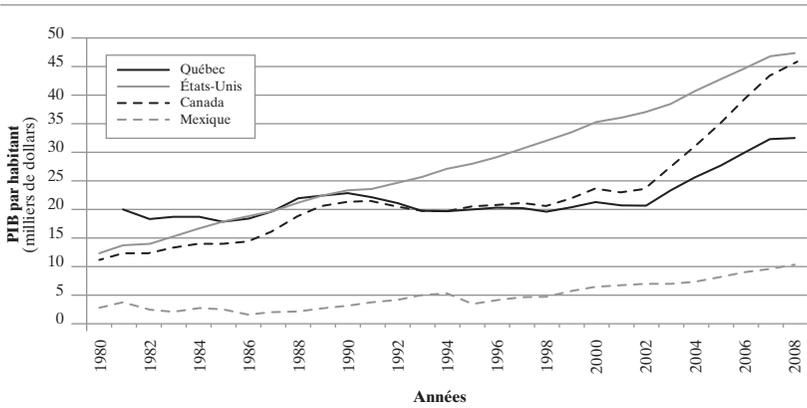
Source: Adapté de Fonds monétaire international, de *World Economic Outlook 2009*, de Institut de la statistique du Québec et de Banque du Canada.

Du reste, l'écart s'est creusé avec le temps en ce qui a trait au revenu par habitant et à la productivité. Pour ce qui est du niveau de revenu par habitant, la figure 10.4 montre qu'après s'être creusé pendant les années 1990 et le début des années 2000, l'écart canadien avec le PIB/habitant américain s'est resserré. Par contre, l'écart s'est creusé entre le Québec et le Canada, de même qu'entre le Québec et les États-Unis.

Le niveau de vie des individus dépend enfin, pour une bonne part, de la croissance de la productivité. À cet égard, le niveau de productivité globale du Québec correspond à 85,9 % de celui des États-Unis. Cela peut s'expliquer du fait que la croissance moyenne de la productivité, de 1981 à 2006, n'a été que de 1 % par an au Québec, comparativement à 1,6 % pour les États-Unis⁷.

7. Pierre Fortin, André Corriveau et Jean Boivin, *L'investissement au Québec: on est pour – Rapport du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises*, Québec, Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, 2008, p. 33, 35.

Figure 10.4 Évolution du PIB/habitant en dollars américains courants (1980-2008)



Source: Adapté de Fonds monétaire international, *World Economic Outlook 2009*, de Statistique Canada et de Institut de la statistique du Québec.

Éviter le protectionnisme américain

Un argument primordial en faveur d'une entente de libre-échange avec les États-Unis tenait à un accès sûr au marché américain. À cet égard, est-ce que le Québec et le Canada ont été en mesure de contrer le protectionnisme américain ? Sans y aller d'une analyse détaillée, soulignons que les chapitres portant sur le règlement des différends n'ont pas mené à l'avalanche de poursuites appréhendée par certains opposants au libre-échange. En effet, on décompte 55 affaires conduites en vertu des chapitres 18 et 19 de l'ALE et 129 en vertu des chapitres 19 et 20 de l'ALENA⁸. Les dispositions investisseur-État du chapitre 11 ont, quant à elles, donné lieu à 59 notifications d'intention d'avoir recours à l'arbitrage⁹. Les mécanismes de règlement des différends ont, de manière générale, rempli leur rôle de façon efficace. Le Québec et le Canada ont atteint leur objectif principal, soit de limiter les recours protectionnistes à leur endroit et, dès lors, d'améliorer leur accès au marché des États-Unis, sans toutefois être en mesure de le sécuriser complètement¹⁰. En 2004, dans l'éternel contentieux du bois d'œuvre, le non-respect par les États-Unis du caractère exécutoire des dispositions du

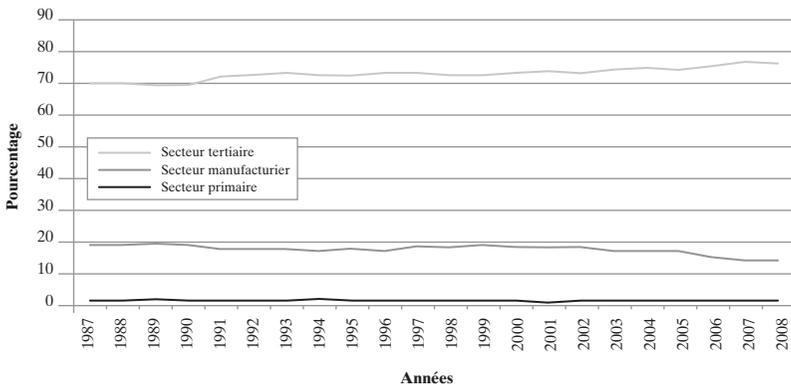
8. Compilation effectuée à partir du site Internet du Secrétariat de l'ALENA, <<http://www.nafta-sec-alena.org/fr/DecisionsAndReports.aspx?x=312>>.
9. Ces notifications n'ont toutefois pas toutes abouti à l'encadrement d'une procédure d'arbitrage. Données tirées du site Internet *NAFTA Claims* du juriste Todd Weiler, <<http://www.naftaclaims.com/disputes.htm>>.
10. G. Gagné, « Le règlement des différends », *op. cit.*, p. 316.

chapitre 19 de l'ALENA va amener le Québec et le Canada à considérer sérieusement d'autres voies que le libre-échange continental afin de servir leurs intérêts économiques.

Les craintes

La signature d'un traité commercial avec les États-Unis avait suscité un certain nombre d'interrogations et de craintes. Pour ce qui est de l'emploi, le libre-échange continental semble avoir eu moins d'impact que le contexte économique global et l'avancée des négociations commerciales multilatérales. La figure 10.5 montre l'évolution de la proportion d'emplois au Québec par secteurs. Ainsi, les variations n'ont pas été prononcées dans les deux dernières décennies, soit depuis la mise en place de l'ALE.

Figure 10.5 Évolution de la part des emplois occupés au Québec par secteur économique (1987-2008)



Source: Adapté de Statistique Canada.

En ce qui a trait au secteur manufacturier plus précisément, la part de ce secteur dans l'emploi au Québec a d'abord connu une légère baisse dans les premières années du libre-échange avec les États-Unis, pour se relever à partir de la fin des années 1990, atteignant 19 % de l'emploi total, soit un niveau similaire à celui précédant l'entrée en vigueur de l'ALE. Depuis, le déclin continu de ce secteur est avant tout attribuable à la réduction de l'écart entre les dollars canadien et américain ainsi qu'à la concurrence des

pays asiatiques comme la Chine¹¹. Comme l'avait prévu Landry en 1987, un secteur comme le textile a été en bonne partie balayé au cours des dernières décennies et le libre-échange continental a peu à voir avec ce phénomène¹².

En ce qui a trait aux préoccupations en matière de politiques sociales, est-ce que le libre-échange a freiné les élans sociodémocrates de la société québécoise ? L'ALE et l'ALENA n'ont pas empêché le Québec de financer ses réseaux de la santé et de l'éducation ou de créer les garderies à prix réduit et le régime québécois d'assurance parentale, pas plus qu'ils ne l'ont empêché de renforcer un certain nombre de lois environnementales ou de s'engager à respecter le cadre du Protocole de Kyoto. On peut donc dire que la « course vers le bas » anticipée n'a pas eu lieu.

Depuis le tournant des années 2000, les échanges ont eu tendance à décliner et le Québec accuse un retard de productivité important avec son puissant voisin du sud. Comme le signale Wise, l'ALENA semble avoir atteint son plein potentiel, ce dernier limité par les dispositions institutionnelles de l'accord¹³. En fait, le modèle contractuel de l'ALENA montre non seulement des signes d'essoufflement, mais semble figé.

Bibliographie

- Andresen, Martin A., «The Geographical Effects of NAFTA on Canadian Provinces», *Annals of Regional Science*, vol. 43, 2009, p. 251-252.
- Fonds monétaire international (FMI), *World Economic Outlook 2009*, Washington D.C., IMF, 2009.
- Fortin, Pierre, André Corriveau et Jean Boivin, *L'investissement au Québec: on est pour – Rapport du Groupe de travail sur l'investissement des entreprises*, Québec, Ministère du Développement économique, de l'Innovation et de l'Exportation, 2008.
- Gagné, Gilbert, «Le règlement des différends», dans D. Brunelle et C. Deblock (dir.), *L'ALENA: le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, 2004, p. 299-323.
- Gagné, Gilbert et Laurent Viau, «Le Québec après 20 ans de libre-échange avec les États-Unis», dans Guy Lachapelle (dir.), *Le destin américain du Québec: américanité, américanisation et anti-américanisme*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2010, p. 157-182.
- Landry, Bernard, *Commerce sans frontières: le sens du libre-échange*, Montréal, Québec/Amérique, 1987.
- Secrétariat de l'ALENA, *Règlement des différends*, <<https://www.nafta-sec-alena.org/Default.aspx?tabid=125&language=fr-CA>>.

11. Statistique Canada, Cansim, tableau 282-0012.

12. B. Landry, *op. cit.*

13. Carol Wise, «The North American Free Trade Agreement», *New Political Economy*, vol. 14, n° 1, mars 2009, p. 133-148.

United Nations Conference on Trade and Development, *UNCTAD Handbook of Statistics 2008*, New York/Genève, 2008, < http://unctad.org/en/Docs/tdstat33_en.pdf>.

Weiler, T., *NAFTA Claims*, <<http://www.naftaclaims.com/index.html>>.

Wise, Carol, « The North American Free Trade Agreement », *New Political Economy*, vol. 14, n° 1, mars 2009, p. 133-148.



Chapitre 11

EXTRAITS DE:

Deblock, Christian et Michèle Rioux,
«Le Canada et l'Union européenne: entre
les États-Unis et la Chine?», dans Dorval
Brunelle (dir.), *Repenser l'Atlantique*,
Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 115-145.

LE CANADA ET L'UNION EUROPÉENNE

Entre les États-Unis et la Chine?

CHRISTIAN DEBLOCK
MICHÈLE RIOUX

Depuis que le Canada a pris le virage du libre-échange, un consensus existe désormais entre les parties sur trois points: sur le lien qui existe entre ouverture et compétitivité tout d'abord, sur celui qui existe entre le dynamisme de l'économie à l'interne et la compétitivité des entreprises sur les marchés internationaux ensuite, et sur la priorité à accorder à la relation bilatérale avec les États-Unis. Il y a divergence toutefois sur la manière de lier la politique économique interne à la politique commerciale, notamment pour améliorer la productivité, de même que sur la place respective qu'il convient d'accorder aux relations avec les États-Unis et avec les autres pays à l'intérieur de la politique commerciale.

Danielle Goldfarg ou Michael Hart¹ penchent en faveur d'un renforcement de la relation bilatérale avec les États-Unis. Ce point de vue ne manque pas d'arguments. Tout d'abord, cette relation est durable, stable, sécuritaire

1. Danielle Goldfarg, «Too Many Eggs in One Basket? Evaluating Canada's Need to Diversify Trade», *Commentary*, n° 236, juillet 2006, Toronto, CD. Howe Institute. Et «U.S. Bilateral Free Trade Accords: Why Canada Should Be Cautious About Going the Same Route», *Commentary*, n° 215, août 2005, Toronto, CD. Howe Institute. Michael Hart, *From Pride*

et génère beaucoup moins d'aléas de croissance que ce n'est le cas des pays ouverts ayant des relations commerciales diversifiées. Les choses étant ce qu'elles sont, « *[t]he inescapable reality is that Canada's trade is and will be concentrated in the US market for the foreseeable future. The top priority of policymakers must be mitigating risks within the Canada-US economic relationship²* ». Ensuite, les négociations bilatérales nécessitent beaucoup de moyens, détournent l'attention et les ressources et, en fin de compte, le Canada ne signe des accords qu'avec des pays mineurs dont il ne peut guère tirer que des avantages économiques marginaux. Enfin, le Canada n'a pas de stratégie claire et ses initiatives sont brouillonnes, alors que la relation bilatérale avec les États-Unis demanderait toute son attention, pour au moins deux raisons principales : la concurrence internationale est devenue extrêmement vive sur le marché nord-américain et le commerce bilatéral doit composer avec des mesures de sécurité qui affectent sa fluidité.

Que l'on soit d'accord ou non avec ce point de vue, il a le mérite de rappeler que la géographie économique compte davantage que la pensée magique des politiciens. De même, personne ne doute du fait que la relation bilatérale avec les États-Unis continuera de concentrer l'attention dans les années à venir et que, dans un contexte marqué par une concurrence accrue, la paranoïa sécuritaire et la quasi-parité monétaire, beaucoup d'efforts devront être consacrés pour améliorer les infrastructures des corridors commerciaux et renforcer la compétitivité des industries canadiennes sur le marché américain. De nombreuses propositions, en provenance des milieux d'affaires principalement³, ont été faites pour renforcer la coopération bilatérale entre le Canada et les États-Unis, notamment en vue d'harmoniser et de rationaliser les règles du marché et de renforcer la collaboration dans ce domaine, d'améliorer les conditions de passage aux frontières, de renforcer l'intégration dans certains secteurs comme l'énergie ou encore de développer de nouvelles infrastructures. Le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité, signé en 2005 par le Canada, les États-Unis et le Mexique, ou certaines initiatives comme la mise sur pied du Conseil nord-américain de la compétitivité participent à cette dynamique

to Influence: Towards a New Canadian Foreign Policy, Vancouver, UBC Press, 2008. Voir aussi Louis Bélanger, « L'ALENA, le futur de l'ALENA et la nouvelle Amérique du Nord », *Options politiques/Policy Options*, février 2005, p. 87-93, et Alexander Lofthouse, « Making Choices. Canadian Trade and Investment Policy in the 21st Century », *International Journal*, vol. 59, n° 4, août 2004, p. 815-828.

2. Danielle Goldfarg, *op. cit.*, p. 2.

3. Ainsi, dans un rapport présenté en avril 2004 (*Bâtir un partenariat Canada-États-Unis pour le 21^e siècle en Amérique du Nord*) le Conseil canadien des chefs d'entreprise proposait, entre autres éléments d'une « stratégie intégrée », de « réinventer les frontières et de considérer le développement de nouvelles institutions, mais selon un modèle souple et fonctionnel ».

de réformes et d'une volonté canadienne de donner un nouveau souffle à l'ALENA tout en satisfaisant les exigences américaines en matière de sécurité aux frontières et d'approvisionnement énergétique. Une autre priorité serait de renforcer le mécanisme de règlement des différends, qui reste fragile, comme le démontre amplement le différend sur le bois d'œuvre.

D'autres propositions plus audacieuses ont été formulées pour renforcer l'infrastructure institutionnelle de l'ALENA, voire faire évoluer cet accord vers des formes d'intégration qui se rapprocheraient de celles de l'UE. Ainsi, l'idée d'une union douanière à deux ou à trois a-t-elle été avancée⁴, mais elle est demeurée lettre morte, tout comme celle d'une union monétaire d'ailleurs. Sans doute est-il possible de mieux structurer la coopération en matière de réglementation – de nombreux groupes de travail impliquant directement les milieux d'affaires ont été mis en place et travaillent en ce sens –, mais il est difficile d'aller très loin sur le plan politique et, sur le plan économique, on peut douter que l'approche « par le bas » puisse apporter des bénéfices importants. Outre le fait que ces initiatives touchent directement à la souveraineté des États, un sujet extrêmement sensible aux États-Unis, il n'y a pas de pressions suffisamment fortes sur le plan économique, sinon de type défensif, voire protectionniste, pour que le Canada, les États-Unis et le Mexique s'engagent dans des formes plus poussées d'intégration, auquel on peut ajouter deux autres arguments évoqués plus haut.

Mais c'est plutôt vers un relâchement des liens commerciaux et une plus grande diversification géographique des investissements et des échanges que l'on s'oriente, ce qui ne peut qu'inciter le Canada à ne plus compter uniquement sur l'ALENA pour sa participation à l'économie mondiale.

Que ce fût dans le cadre du projet des Amériques, lancé à Miami en décembre 1994, ou dans le cadre de l'APEC, un autre grand projet régional, trans-Pacifique celui-là, mis également de l'avant par les États-Unis, le Canada chercha effectivement à jouer un rôle politique important, voire à jouer les leaders pour mieux se démarquer des États-Unis et apparaître auprès des autres pays comme un partenaire à part entière plutôt que

4. Voir Danielle Goldbard, « The Road to a Canada-US Customs Union: Step by Step or in a Single Bound », *Commentary*, Toronto, CD Howe Institute, février 2005; Edward D. Chambers et Peter H. Smith (dir.), *NAFTA in the New Millennium*, Edmonton, University of Alberta Press, 2002; Gordon Mace et Louis Bélanger, *The Americas in Transition: the Contours of Regionalism*, Boulder, Lynne Rienner, 1999; Gordon Mace, « Quelles institutions pour l'ALENA ? », dans Christian Deblock et Dorval Brunelle (dir.), *L'ALENA: le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, 2004, p. 133-154.

comme un intermédiaire⁵. Cette stratégie de désenclavement a finalement échoué: tant du côté des Amériques que du côté de l'APEC, l'espoir de créer de grandes zones de libre-échange s'est envolé et, dans les Amériques en particulier, le Canada a perdu ses illusions de jouer les leaders⁶.

Une autre option, à laquelle s'était rallié le Canada, aurait été d'élargir l'ALENA. L'idée était dans l'air lors de la phase préparatoire du sommet de Miami, mais, trop controversée, elle fut rapidement abandonnée. Par contre, lors du même sommet, il fut proposé au Chili d'accéder à l'ALENA. Le Congrès ayant bloqué le projet, le Canada s'engagea seul et signa rapidement un accord avec celui-ci, en décembre 1996. Par la suite, ce fut au tour du Mexique de négocier avec le Chili (avril 1998) et finalement des États-Unis (juin 2003), mais au bout du compte, tous ces accords restent distincts de l'ALENA. Sur ce terrain, la stratégie canadienne consista à suivre et, si possible, à précéder les États-Unis. De multiples discussions furent ainsi engagées par le Canada, mais sans grand plan d'ensemble ni vraiment grand entrain, du moins jusqu'à tout récemment.

Enfin, une dernière option aurait été de renforcer à l'intérieur de l'ALENA la relation avec le Mexique. En signant l'ALENA, Ottawa comptait beaucoup sur la création d'un axe Ottawa-Mexico, mais, là aussi, on est très loin du compte. Certes, la coopération et les liens économiques ont été renforcés entre les trois parties, mais tant la coopération que les liens économiques demeurent avant tout bilatéraux et polarisés sur les États-Unis. Le Canada aurait pourtant eu tout intérêt à resserrer l'axe Ottawa-Mexico et à répondre de manière plus positive aux demandes mexicaines de renforcer l'architecture institutionnelle de l'ALENA, ainsi que le proposa le président Fox, d'autant que les États-Unis ont considérablement accru leurs relations commerciales avec le Mexique et que c'est davantage vers le sud que vers le nord qu'ils regardent désormais. Mais, en fin de compte, la faiblesse de cette relation tient autant au manque d'intérêt du monde des affaires canadien pour le marché mexicain qu'à l'inconstance de la politique d'Ottawa envers le Mexique.

La question qui se pose aujourd'hui au Canada n'est plus tant de trouver une alternative à l'intégration américaine comme au temps de la *Troisième option*, ni même de faire évoluer l'ALENA vers des formes plus poussées d'intégration comme le suggèrent certains, mais de trouver sa place dans une économie mondiale en recomposition. L'Asie et la Chine

5. Paul Gecelovsky, « Un gran familia: le Canada et la ZLEA », *Études internationales*, vol. 33, n° 4, décembre 2002, p. 745-762.

6. Jean Daudelin, « Canada and the Americas: A Time for Modesty », *Behind the Headlines*, vol. 64, n° 3, 2007, Ottawa, CIC.

en particulier attirent, attirent les convoitises. La Chine est, depuis 2003, le deuxième partenaire commercial du Canada, du moins pour les importations; en dix ans, elles ont quintuplé et les exportations vers la Chine ont triplé. Mais tant le gouvernement que les milieux d'affaires canadiens peinent à développer des relations commerciales solides avec elle. Il en va de même des autres grandes puissances « ciblées » en Asie. Tel n'est pas le cas de l'Europe. Certes, les relations commerciales sont limitées et le dialogue transatlantique a trop longtemps été négligé. Mais la bonne implantation des entreprises canadiennes en Europe, le commerce des services et la circulation encouragée des personnes offrent des perspectives prometteuses.

Toutefois, non seulement l'implantation des entreprises américaines en Europe est profonde, mais les relations commerciales entre les États-Unis et l'Europe jettent une ombre sur celles que le Canada cherche à entretenir avec l'autre rive de l'Atlantique. Du plan Marshall à l'accord-cadre signé en avril 2007 (*Framework for Advancing Transatlantic Economic Integration between the USA and the EU*) en passant par l'Alliance transatlantique proposée par le président Kennedy, la *Déclaration transatlantique de 1990*, le *Nouvel agenda transatlantique* de 1995 et le Partenariat économique transatlantique de 1998, les États-Unis n'ont eu de cesse de chercher à instituer une Communauté transatlantique ancrée dans le libre-échange et les valeurs partagées. À l'époque de la guerre froide, il s'agissait par ce biais de consolider l'alliance contre le communisme, d'intégrer l'Europe dans le système commercial multilatéral et de répondre au défi économique que leur posait la construction d'une Europe intégrée par des institutions communes. Au lendemain de la chute du mur de Berlin, les priorités changent et, avec la libéralisation généralisée des échanges, elles vont d'un côté à la création d'un axe Washington-Bruxelles pour renforcer le système commercial multilatéral et ses disciplines, et de l'autre, à l'élaboration d'une architecture institutionnelle complexe formée de blocs économiques encastrés les uns dans les autres. Nombreuses ont toujours été les voix pour rappeler les liens historiques et économiques qui unissent les deux rives de l'Atlantique et en appeler à la formation d'une grande zone de libre-échange mais, pour des raisons qui tiennent autant aux perceptions et aux conceptions différentes de l'intégration qu'aux difficultés de s'accorder sur un agenda de négociations et au climat de méfiance mutuelle, un tel projet n'a jamais vu le jour. Les relations bilatérales demeurent amicales, les liens de coopération étroits et les sommets et réunions de haut niveau réguliers, mais au fil des années,

l'Europe a pris ses distances vis-à-vis des États-Unis et, s'il n'y a pas divorce entre les deux rives, l'Atlantisme ne suscite plus la même ferveur qu'autrefois et chacun semble se résigner à suivre sa propre voie⁷.

Le Canada a toujours eu beaucoup de mal à trouver sa place, pour ne pas dire à y trouver son compte, à l'intérieur de cette relation aussi privilégiée que difficile entre l'Europe et les États-Unis, qui a été « l'épine dorsale des relations internationales depuis la Seconde Guerre mondiale⁸ ». Après la Guerre, le Canada en a très peu profité et les liens économiques se sont progressivement distendus au profit des États-Unis. Au cours des années 1970, la *Troisième option* a donné lieu à des rapprochements, débouchant sur la signature, en 1976, d'un Accord-cadre de coopération commerciale et économique, mais les résultats n'ont guère été à la hauteur des attentes. Dans les années 1990, la *Déclaration transatlantique* puis le *Nouvel agenda transatlantique* permettront au Canada de renouer avec l'Europe et de donner un nouvel élan aux relations commerciales bilatérales. Paradoxalement, ce sera avec le Mexique que les Européens signeront, en 1997, un accord de libre-échange. Encore une fois, la relance du dialogue économique viendra des États-Unis, mais pour déboucher sur la formule molle d'un Partenariat économique transatlantique, une occasion que le Canada saisira néanmoins pour s'entendre avec l'UE en 1998 sur une nouvelle initiative : l'*Initiative commerciale Canada-Union européenne*.

Si l'on fait le bilan, on constatera que les relations commerciales Canada-UE sont, malgré certains différends commerciaux, satisfaisantes quoique « sous-développées⁹ ».

Un partenariat économique renforcé avec l'UE

L'Europe n'offre pas le dynamisme économique de l'Asie ; elle n'exerce pas non plus le même attrait que la Chine ou l'Inde, mais son économie est prospère, ses marchés sont stables, ses institutions fortes, et elle est le deuxième partenaire économique du Canada. Les règles européennes rebutent les entreprises canadiennes et les investissements canadiens se concentrent sur un très petit nombre de pays. De leur côté, les investisseurs européens

-
7. Ido H. Daalder, « Are the United States Heading for Divorce? », *International Affairs*, vol. 77, n° 3, 2001, p. 553-567. Voir Jean-Marie Paugam, « Le dialogue économique transatlantique est-il hors sujet? », *Policy Paper* n° 6, décembre 2003, IFRI.
 8. Jacques Mistral, « Un partenariat économique transatlantique adapté à l'ère de la globalisation », Document de travail n° 16, IFRI, Centre des études économiques, octobre 2007.
 9. Dan Lemaire et Wenguo Cai, *Lost over the Atlantic? The Canada-EU Trade and Investment Relationship*, Ottawa, Conference Board of Canada, 2006.

préfèrent regarder du côté des États-Unis plutôt que du côté du Canada et, sur le plan commercial, le marché canadien est perçu par les entreprises comme un marché très secondaire, sinon satellite du marché américain. Il n'est sans doute pas très réaliste de penser que l'on puisse changer les courants économiques internationaux par un coup de baguette magique, mais on n'est pas loin non plus de penser à Ottawa qu'il est possible, grâce à un accord commercial, de changer les perceptions des milieux d'affaires et de sortir ainsi la relation bilatérale de son sous-développement. C'était dans cette direction que l'*Accord de renforcement du commerce et de l'investissement* (ARCI)¹⁰ avait été conclu comme un moyen d'approfondir le partenariat économique. Entamées en mai 2005, les négociations furent suspendues en mai 2006, officiellement dans l'attente des résultats de celles du cycle de Doha. Malgré tout, lors du Sommet UE-Canada tenu à Berlin, en juin 2007, les deux parties convinrent de commander une étude de faisabilité et de poursuivre les discussions sur une base sectorielle. Publiée en octobre 2008¹¹, l'étude conjointe, bien que prudente, en arrive à la conclusion qu'un accord de libéralisation des échanges pourrait entraîner des gains commerciaux de l'ordre de 25 % dans le sens du Canada vers l'Europe pour les marchandises et de 14 % pour les services, et d'un peu plus de 35 % et de 13 % dans l'autre sens pour les marchandises et les services. D'autres études publiées depuis vont dans le même sens¹². Plus récemment, une étude du Conference Board est venue apporter un peu plus d'eau au moulin des négociations en abordant le problème des échanges dans la perspective nouvelle du commerce d'intégration¹³.

10. L'initiative a été lancée à l'occasion du Sommet Canada-UE tenu à Ottawa, en décembre 2002. L'objectif était de conclure un accord « de portée très vaste » qui aurait « plus à offrir qu'un accord de libre-échange classique ». Les négociations devaient porter sur les réglementations et les « questions de la nouvelle génération » susceptibles d'entraver le commerce et l'investissement. Seize domaines sont couverts : coopération dans le domaine de la réglementation, la réglementation intérieure des services, la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles, le régime d'entrée temporaire, les services financiers, le commerce électronique, les achats publics, la facilitation des échanges, l'investissement, la concurrence, le développement durable, les droits de propriété intellectuelle, la coopération scientifique et technologique, les petites et moyennes entreprises, les consultations de la société civile, le règlement des différends et les arrangements institutionnels.
11. *Assessing the Costs and Benefits of a Closer Economic Partnership*, octobre 2008.
12. Patrick Leblond et Magdalena Andrea Strachinescu-Olteanu, « Le libre-échange avec l'Europe : quel est l'intérêt pour le Canada », *Canadian Foreign Policy/La politique étrangère du Canada*, vol. 15, n° 1, 2009, p. 60-76. Selen Sarisoy et Chris Napoli, « Canada and the European Union: Prospects for a Free Trade Agreement », CEPS Working Documents, Bruxelles, 2009.
13. Danielle Goldfarb et Louis Thériault, *Canada's "Missing" Trade With the European Union*, Ottawa, Conference Board of Canada, 2010.

Quoi qu'il en soit, si certains problèmes de fond – l'agriculture, les réglementations, l'arbitrage commercial, l'environnement, les normes sanitaires et phytosanitaires, pour ne citer que ceux-là – sont toujours là, le Canada semble vouloir faire preuve de plus de souplesse qu'il n'en avait montré jusque-là, tandis que de son côté, l'UE a fait un grand pas en acceptant d'engager des négociations commerciales qui, sans avoir le nom de libre-échange, s'en rapprochent considérablement. On peut donc jeter un regard modérément optimiste sur l'issue des négociations, même si beaucoup de chemin reste encore à faire pour rapprocher les parties.

La question des règles d'origine, des normes et des standards – même techniques – sera inévitablement soulevée. Il est toujours possible d'envisager deux types de règles, les règles ALENA d'un côté et les règles transatlantiques de l'autre, mais les risques de tension sont élevés, tout comme les coûts de transaction pour les entreprises. Et, là encore, le Canada devra compter avec les États-Unis.

L'essoufflement du modèle ALENA, les déconvenues du régionalisme dans le cadre des Amériques comme de l'APEC et, surtout, l'entrée en force de la Chine dans les Amériques obligent le Canada à repenser sa politique commerciale et à se trouver de nouvelles routes commerciales. Pour des raisons à la fois historiques, institutionnelles et économiques, sinon à défaut de mieux, c'est vers l'Europe que se tourne de nouveau le Canada. Ainsi s'est-il engagé avec l'UE dans un nouveau type de négociations commerciales incluant les réglementations et la circulation des personnes, espérant de la sorte stimuler les échanges et les investissements croisés. Tant le Canada que l'UE ont à gagner d'un partenariat économique renforcé. Ne perdons pas de vue cependant que bien des questions se posent, en particulier trois qui mériteraient plus d'attention qu'on leur en a accordée jusqu'ici. Premièrement, est-ce du côté de l'Atlantique ou du côté du Pacifique que se joue l'avenir économique du Canada ? Deuxièmement, de quelque manière que l'on retourne le problème de la compétitivité, n'est-ce pas d'abord à l'intérieur que se prépare l'avenir et n'est-ce pas par là qu'il faudrait commencer ? Et troisièmement, pourquoi ne pas voir au-delà du mercantilisme et avoir un véritable accord d'intégration avec l'Europe ?

Cette dernière question pose le problème des différences entre les processus d'intégration régionale des deux côtés de l'Atlantique Nord. Deux modèles d'intégration coexistent, et ils pourraient ne pas être réconciliables tant les approches divergent en matière de régulation et d'organisation des marchés. Cependant, l'opportunité de faire avancer la convergence entre ces deux modèles constitue probablement l'aspect le plus important des

négociations entre le Canada et l'UE, et ceci, dans un contexte de crise économique qui remet en cause les régulations minimales en faveur des marchés et des acteurs privés caractéristiques du modèle ALENA.

Bibliographie

- Bélanger, Louis, «L'ALENA, le futur de l'ALENA et la nouvelle Amérique du Nord», *Options politiques/Policy Options*, février 2005, p. 87-93.
- Chambers, Edward D. et Peter H. Smith (dir.), *NAFTA in the New Millennium*, Edmonton, University of Alberta Press, 2002.
- Conseil canadien des chefs d'entreprise, *Nouvelles frontières: Bâtir un partenariat Canada-États-Unis pour le 21^e siècle en Amérique du Nord*, Initiative nord-américaine de sécurité et de prospérité, document de discussion, avril 2004.
- Daalder, Ido H., «Are the United States Heading for Divorce?», *International Affairs*, vol. 77, n° 3, 2001, p. 553-567.
- Daudelin, Jean, «Canada and the Americas: A Time for Modesty», *Behind the Headlines*, vol. 64, n° 3, Ottawa, CIC, 2007.
- Deblock, Christian et Michèle Rioux, «Le Canada et l'Union européenne: entre les États-Unis et la Chine?», dans Dorval Brunelle (dir.), *Repenser l'Atlantique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 115-145.
- Foreign Affairs, Trade and Development Canada, *Assessing the Costs and Benefits of a Closer Economic Partnership*, a joint study by the European Commission and the Government of Canada, octobre 2008, <<http://www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/eu-ue/study-etude.aspx>>.
- Gecelovsky, Paul, «Una gran familia: le Canada et la ZLEA», *Études internationales*, vol. 33, n° 4, décembre 2002, p. 745-762.
- Goldfarb, Danielle, «Too Many Eggs in One Basket? Evaluating Canada's Need to Diversify Trade», *Commentary*, n° 236, Toronto, CD Howe Institute, juillet 2006.
- Goldfarb, Danielle, «U.S. Bilateral Free Trade Accords: Why Canada Should Be Cautious About Going the Same Route», *Commentary*, n° 215, Toronto, CD Howe Institute, août 2005.
- Goldfarb, Danielle, «The Road to a Canada-US Customs Union: Step by Step or in a Single Bound», *Commentary*, Toronto, CD Howe Institute, février 2005.
- Goldfarb, Danielle et Louis Thériault, *Canada's "Missing" Trade with the European Union*, Ottawa, Ottawa, Conference Board of Canada, 2010.
- Hart, Michael, *From Pride to Influence: Towards a New Canadian Foreign Policy*, Vancouver, UBC Press, 2008.
- Leblond Patrick et Magdalena Andrea Strachinescu-Olteanu, «Le libre-échange avec l'Europe: quel est l'intérêt pour le Canada», *Canadian Foreign Policy/La politique étrangère du Canada*, vol. 15, n° 1, 2009, p. 60-76.
- Lemaire, Dan et Wenguo Cai, *Lost over the Atlantic? The Canada-EU Trade and Investment Relationship*, Ottawa, The Conference Board of Canada, 2006.
- Lofthouse, Alexander, «Making Choices. Canadian Trade and Investment Policy in the 21st Century», *International Journal*, vol. 59, n° 4, août 2004, p. 815-828.

- Mace, Gordon, « Quelles institutions pour l'ALENA ? », dans Christian Deblock et Dorval Brunelle (dir.), *L'ALENA: le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, 2004, p. 133-154.
- Mace, Gordon et Louis Bélanger, *The Americas in Transition: The Contours of Regionalism*, Boulder, Lynne Rienner, 1999.
- Mistral, Jacques, « Un partenariat économique transatlantique adapté à l'ère de la globalisation », Document de travail n° 16, IFRI, Centre des études économiques, octobre 2007.
- Paugam, Jean-Marie, « Le dialogue économique transatlantique est-il hors sujet ? », *Policy Paper* n° 6, IFRI, décembre 2003.
- Sarisoy, Selen et Chris Napoli, « Canada and the European Union: Prospects for a Free Trade Agreement », Bruxelles, CEPS Working Documents, 2009, p. 1-29.



PARTIE **3**

LES DÉBATS SOCIAUX
ET L'INTÉGRATION
RÉGIONALE



Chapitre 12

EXTRAITS DE:

Benessaïeh, Afef, « Le débat sur les effets sociaux du libre-échange », *Continentalisation*, Cahier de recherche n° 96-7, Montréal, CEIM, septembre 1996.

LE DÉBAT SUR LES EFFETS SOCIAUX DU LIBRE-ÉCHANGE

AFEF BENESSAIEH

Les ententes parallèles sur le travail et l'environnement

Une majorité de groupes sociaux s'entend sur ce point : les deux accords parallèles ne sont pas satisfaisants et leur portée est extrêmement limitée. Aux États-Unis, les syndicats ont refusé de reconnaître les ajouts apportés à l'entente économique par l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT)¹. Au Canada, la Fédération canadienne du travail et le Congrès du travail du Canada n'ont pas révisé leurs critiques à l'égard de l'ALENA. Enfin, au Mexique, la Confédération des travailleurs du Mexique (syndicat officiel) a partagé avec les associations patronales et économiques, une certaine satisfaction face au respect de la souveraineté nationale garanti par l'accord parallèle.

1. Pour plusieurs auteurs, l'accord sur le travail est une entente purement formelle, qui ne garantit pas suffisamment une amélioration des standards sociaux de la région; voir par exemple : J. Stanford, S. Sinclair et C. Elwell, *Social Dumping under North American Free Trade*, Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives, 1993; A. Weston, *Free Trade with a Human Face? The Social Dimensions of CUSFTA and the proposed NAFTA*, Washington D.C., Inter-American Development Bank, 1993; R. Grinspun, « NAFTA and Neoconservative Transformation: The Impact on Canada and Mexico », *Review of Radical Political Economics*, vol. 24, n° 4, p. 14-29. Ce dernier dit de cet accord qu'il ne serait qu'un faux-semblant.

L'Accord sur le travail ne respecterait pas plusieurs des requêtes mises de l'avant par certaines organisations. Malgré l'énonciation de onze principes concernant l'ensemble de ces exigences dans le préambule de l'ANACT, les trois pays ne seraient liés dans les faits que par «l'obligation générale de veiller à l'application de leur propre législation du travail». Cela signifie que rien ne garantit la hausse générale de ces normes. De plus, on souligne la portée limitée du mécanisme contraignant de l'Accord, qui ne sanctionne que trois principes sur les onze décrits dans le préambule. Ces trois principes concernent la santé et la sécurité au travail, le travail des enfants et le salaire minimum. Ainsi, les droits syndicaux ne sont pas couverts par cette procédure, même si ce sont justement ceux qui posent problème au Mexique, selon la Coalition québécoise sur les négociations trilatérales (CQNT) et d'autres groupes comme le Réseau canadien d'action (RCA). Malgré l'existence de l'entente parallèle sur le travail dont ils trouvent par ailleurs le contenu fort imprécis, les opposants maintiennent leurs arguments de nature économique contre l'ALENA, qui sont principalement les suivants :

- les firmes canadiennes et américaines pourraient se relocaliser au Mexique, attirées par les bas salaires et les normes de travail peu développées;
- la compétition mexicaine pourrait peser sur le nivellement par le bas des normes sociales nord-américaines;
- rien n'indique que la main-d'œuvre non spécialisée possède les ressources pour se déplacer d'un secteur à l'autre (surtout vers les secteurs à haute valeur ajoutée);
- en conséquence, le chômage augmenterait au Canada et aux États-Unis, les salaires nord-américains baisseraient;
- rien n'indique que la croissance de l'économie mexicaine se traduirait par une hausse des salaires locaux, compte tenu de la faiblesse des unions syndicales non contrôlées par le pouvoir politique en place. Ainsi, il n'est pas sûr que cette croissance soit distribuée équitablement à travers la société mexicaine.

Sur la question environnementale, l'insatisfaction est similaire. Les groupes sociaux font tous le lien entre développement économique et dégradation de l'environnement², qui est réfuté par les défenseurs de l'ALENA.

2. Voir le rapport du Canadian Environmental Law Association (1993), qui regroupe plusieurs textes critiques sur cette problématique; The Canadian Environmental Law Association, *The Canadian Environmental Law Association: Annual Report 1993*, Toronto, CELA, 1993.

L'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACE) est d'une portée essentiellement dissuasive à l'égard des investisseurs et des entrepreneurs qui souhaiteraient relocaliser des industries au nord du Mexique, afin de bénéficier des normes environnementales plus basses. De plus, l'accord encourage une plus grande distribution de l'industrialisation au Mexique, ce qui ralentirait la progression de la pollution au nord. Les critiques de l'ALENA persistent néanmoins à affirmer que l'accord entraînera :

- une croissance de l'activité industrielle qui affectera l'environnement, particulièrement au Mexique ;
- des coûts environnementaux avec ou sans croissance, car ils sont également liés à l'intensification des échanges commerciaux, qui consomment des ressources ;
- une dégradation générale de l'environnement nord-américain, dont les normes seront nivelées vers le bas, comme conséquence éventuelle des politiques de concurrence nationales ;
- une relocalisation des firmes au Mexique, qui trouveront un avantage aux standards environnementaux faibles³.

Il n'est pas inintéressant de remarquer que les oppositions à l'accord environnemental sont moins véhémentes que celles concernant l'accord sur le travail. La raison principale tient au fait que l'entente environnementale met en place des mécanismes de consultation qui sont directement reliés au centre exécutif, ce qui lui confère une plus grande efficacité d'action. Le Secrétariat central de la Commission environnementale peut recevoir directement des plaintes, provenant de groupes ou d'individus. Dans le cas de la Commission du travail, ces plaintes sont d'abord filtrées par le personnel des Bureaux d'administration nationale (BAN), avant d'être acheminées vers le Secrétariat si jugées pertinentes.

Le rôle de l'État

La notion de contrat entre société, État et marché revient souvent dans les textes consultés. Elle fait principalement référence à l'après-guerre et aux politiques keynésiennes mises en place dans la plupart des pays industrialisés. Ces politiques ont favorisé une forme de relation réciproque favorable

3. Watson compile les arguments environnementalistes contre l'ALENA, auxquels il répond point par point ; voir : William G. Watson, *Environmental and Labor Standards in the NAFTA*, Toronto, CD Howe Institute, février 1994, p. 3.

entre le capital et la main-d'œuvre, dans laquelle l'État se posait comme un protecteur du bien-être collectif tout en intervenant dans les activités économiques pour permettre un développement national. Aujourd'hui, avec la redéfinition du champ d'intervention gouvernementale, initiée dans les années 1980, et les ouvertures commerciales accrues – dont l'ALENA serait un des produits – ce contrat serait rompu.

La capacité de l'État à agir sur son économie interne est notamment mise en question par l'émergence accrue d'acteurs économiques capables de limiter cette marge de manœuvre. Le libre-échange se traduit ainsi par un surcroît de contraintes économiques s'imposant aux États, qui n'ont plus l'autonomie de naguère pour maîtriser une activité économique nationale de moins en moins contrôlable. Le processus intégratif accentuerait l'érosion du rôle actif que pouvait jouer l'État dans la promotion du bien-être social, en réduisant la capacité gouvernementale à protéger les droits économiques et sociaux des gens. Face à cette éviction progressive de l'État, il conviendrait de contrer cette mise hors-jeu par l'affirmation renouvelée de sa pertinence comme élément central de la vie économique nationale. Étant de nouveau légitimé à agir, l'État pourrait répondre à l'intégration économique par des mesures correctives, dirigées vers la préservation des acquis sociaux nationaux.

Les alternatives proposées

Il serait erroné de croire que les groupes dont nous avons exposé la perspective critique se soient contentés de s'en tenir à un dénigrement systématique de l'ALENA. Ils ont proposé des scénarios alternatifs, qui consistent essentiellement à envisager une meilleure gouvernance politique en économie ouverte.

Sur un plan international, l'ensemble des organisations sociales et syndicales recommande de s'en remettre au multilatéralisme et aux institutions internationales⁴ plutôt qu'au libre-échange à deux ou trois. La libéralisation des échanges sur une base multilatérale pourrait, pour

4. Voir notamment : Congrès du travail du Canada (CTC), *Remarques critiques sur l'aspect économique du projet d'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)*, services techniques, 27 février 1992; Alliance for Responsible Trade, Citizens Trade Campaign et The Mexican Action Network on Free Trade (ART-CTC-RMALC), *A Just and Sustainable Trade and Development Initiative for North America*, 24 septembre, 1993; Coalition québécoise d'opposition au libre-échange (CQOLE), *L'entente Mulroney-Reagan, on y perdrait au change*, Document de formation, mai 1988; Coalition québécoise d'opposition au libre-échange (CQOLE), *Danger, libre-échange. La politique sociale canadienne et le libre-échange*, décembre 1986.

un pays comme le Canada, le prémunir de sa dépendance vis-à-vis des États-Unis. Le recours aux accords commerciaux internationaux pourrait, d'autre part, être utile pour l'insertion d'une clause sociale qui renforcerait à l'échelle mondiale la protection des droits des travailleurs. Régionalement, les groupes proposent la création d'institutions politiques pour gérer les conséquences sociales de l'intégration économique. Ainsi, c'est le dialogue entre les gens, et la possibilité pour eux de s'organiser sur une base institutionnelle régionalisée qui leur permettrait de surveiller le processus d'intégration économique.

Sur le plan de la politique interne, les groupes sociaux invoquent un renforcement de l'État-providence et une actualisation des politiques économiques tournées vers le développement national. Des groupes consultés, les organisations canadiennes sont celles qui ont décrit le plan d'action le plus exhaustif⁵. Elles ont proposé un éventail d'actions, allant des politiques régulant l'investissement ou encore réformant la fiscalité, à des mesures d'exception concernant certains secteurs sensibles à protéger, comme la culture, l'agriculture, de même que les ressources énergétiques.

Enfin, et nous terminerons cette seconde section là-dessus, malgré le branle-bas de combat organisé par les différents groupes sociaux qui se sont opposés à l'Accord, et malgré leur volonté de dialoguer avec les pouvoirs publics, leurs critiques n'ont pas été entendues. Toutefois, on peut croire que la signature des ententes parallèles signifie une certaine prise en compte du facteur social dans le processus intégratif. Dans ce sens, l'activisme des groupes sociaux a porté ses fruits, même si c'est modestement.

5. Consulter les publications de la CQNT pour une revue des propositions faites par l'organisation québécoise; voir notamment: Réseau québécois sur l'intégration continentale (RQIC), *A Quebec Perspective on Alternatives to Hemispheric Integration*, 1995. Voir aussi: John Dillon, «51 Alternatives to NAFTA», dans Réseau canadien d'action (RCA), *Action Dossier, Setting a People's Agenda*, n° 39, 1993, p. 8-11. Lire également J. Faux et T. Lea, «The Road to North American Free Trade: Laissez-faire or a Ladder Up?», dans M.F. Bognanno et K.J. Ready (dir.), *The North American Free Trade Agreement, Labor, Industry and Government Perspectives*, Westport, Quorum Books, 1993, p. 111-112, pour une description des propositions américaines provenant du Mobilization on Development Trade Labor and the Environment (MODTLE), qui mettent surtout l'accent sur un renforcement des conditions de travail (organisme des droits du travail régional, liberté syndicale, obligations pour les firmes de subventionner les infrastructures sociales, souscriptions aux traités internationaux sur les droits humains). À lire aussi: A.A. Zinser, «Is There an Alternative? The Political Constraints on NAFTA», dans V. Bulmer-Thomas, N. Craske et M. Serrano (dir.), *Mexico and the North American Free Trade Agreement, Who Will Benefit?*, New York, St. Martin Press, p. 120-121.

Les éléments de synthèse

Le débat sur la dimension sociale de l'intégration économique a été essentiellement le fait de deux grandes tendances. La première consistait en un débat théorique, se déroulant entre spécialistes de l'Accord, sur les effets sociaux de l'intégration économique. La seconde présentait un caractère véritablement empirique, car elle concernait les différentes prises de positions des groupes sociaux qui se sont impliqués dans un débat transformé en sorte de consultation informelle régionalisée. D'une part, les économistes constituaient les acteurs les plus autorisés à intervenir, selon qu'ils considéraient favorablement ou non le libre-échange en soi. D'autre part, les groupes sociaux, que ce soit les syndicats ou les organisations de citoyens, ont opposé une résistance généralisée à la conclusion d'une entente économique régionale.

Le marché, l'État et la société

Les discussions soulevées par la perspective du projet intégratif peuvent se résumer à une controverse portant principalement sur deux grands thèmes : le statut de l'économie dans la société et le rôle de l'État dans l'économie. Les deux tendances, favorables et opposées au projet, se sont affrontées sur leur compréhension même des statuts du marché, de l'État et du social. Pour les libre-échangistes, l'épanouissement du marché contribue nécessairement au mieux-être social. Les effets de l'intégration économique seraient donc positifs, même s'ils signifient dans l'immédiat des coûts de transition. Pour leurs opposants, le libre-échange est une stratégie menaçante, car le mieux-être social ne pourrait être garanti par les seules performances du marché. Au contraire, il s'agit de déterminer comment la société peut être protégée des effets considérés comme néfastes du marché, qui se traduisent immédiatement par les coûts de transition que représente le passage à une économie véritablement régionale. Ainsi c'est le rôle de l'État qui est en question, pour les uns, il est perturbateur, tandis que pour les autres, l'État doit intervenir pour protéger la société. Enfin, les débats suscités par le projet intégratif ont favorisé, même si indirectement – voire, devrait-on préciser, marginalement –, l'émergence de réflexions critiques qui ont convergé vers une entreprise de redéfinition de l'État, se soldant en outre par l'expression d'un vœu de renouvellement de l'État-providence.

L'issue du débat sur les effets sociaux de l'ALENA a été un compromis, certes imparfait, entre les deux optiques antagonistes. Répondant aux inquiétudes des groupes sociaux sur les questions du travail et de

l'environnement, les ententes parallèles sont venues compléter un accord au départ strictement commercial. Ces ententes ont modifié le caractère premier du modèle d'intégration économique nord-américain, en y ajoutant une dimension politique dont il n'était pas question lors de l'amorce des négociations. Elles constituent un compromis parce qu'elles visaient à satisfaire les groupes sociaux, sans indisposer les puristes du libre-échange qui auraient décrié toute intervention politique instituée régionalement. Ainsi, ces ententes constituent un demi-succès pour les uns et les autres. Les libre-échangistes auraient obtenu leur entente économique et leurs opposants, une structure minimale permettant de soumettre à l'arbitrage les problèmes relatifs aux normes de travail.

Dans cette perspective, on peut considérer que l'entente sur le travail constitue un premier pas vers la reconnaissance du fait que des paramètres sociaux doivent limiter le commerce, car celui-ci n'engendre pas nécessairement le progrès social. De cette manière, les ententes parallèles constitueraient des modifications *ad hoc* au projet intégratif nord-américain, qui inclut maintenant des limitations sociales et environnementales. C'est ainsi que la perspective institutionnaliste de l'encastrement du marché dans un cadre social semble particulièrement pertinente, lorsqu'on veut réinterpréter les mécanismes protecteurs établis par les ententes parallèles comme des contraintes venant réduire l'autonomisation accrue des forces économiques; ce qui imposerait une réinscription du marché à l'intérieur de paramètres sociaux minimalement acceptables. Cette optique nous permettrait de soutenir que la dimension sociale du processus intégratif nord-américain réside maintenant formellement dans les structures correctives érigées par les accords parallèles conclus dans la foulée de l'ALENA, en réponse à la prise de conscience politique de problèmes communs accrus par l'intégration économique. Ceci étant, nous pourrions maintenant souligner le fait que la sanction des ententes parallèles représente tout le contraire d'une allégorie aux vertus sociales du marché. Car si le marché régionalisé ne promettait que des lendemains radieux, aucun mécanisme protecteur n'y aurait été annexé.

Conclusion

Malgré l'insatisfaction des groupes sociaux quant au contenu jugé incomplet des ententes parallèles, l'issue du débat montre que leur opposition a été prise en compte. Il s'agit, dès lors, non pas de se réfugier derrière un scepticisme aigri pour décrier ce qui n'est pas couvert par les accords, mais plutôt d'adopter une perspective constructive, et quand même critique. De

cette manière, le travail des organisations sociales pourrait se baser sur ce qui est, et non pas sur ce qui aurait dû être. Ainsi, l'utilisation insistante des mécanismes établis par l'ANACT soulignerait, sinon leur inefficacité, au moins leur insuffisance. Dans ce sens, le débat sur les effets sociaux de l'intégration économique est loin d'avoir été clos avec l'ajout des ententes parallèles. Car il faudrait maintenant compter avec l'action répétée et pressante des organisations sociales, qui pourraient mettre à l'épreuve le fonctionnement des instances établies par ces ententes.

Enfin et pour en finir avec l'alarmisme d'un grand nombre de critiques du libéralisme, le libre-échange n'est pas une conspiration visant à mener les hommes à leur perte. Néanmoins, il serait par trop simple de prétendre qu'il soit une stratégie économique suffisante pour assurer le bien-être collectif. Si le libre-échange est une politique économique de substitution à l'intervention de l'État, il a un impact direct sur les sociétés. Et dans cette optique, il doit être supporté par un consensus social. Ce qui ne semble pas être le cas pour l'ALENA. Doit-on en conclure que les négociations sur les retombées sociales de l'intégration économique sont encore inachevées ?

Bibliographie

- Alliance for Responsible Trade, Citizens Trade Campaign et The Mexican Action Network on Free Trade (ART-CTC-RMALC), *A Just and Sustainable Trade and Development Initiative for North America*, 24 septembre 1993.
- Benessaïeh, Afef, « Le débat sur les effets sociaux du libre-échange », *Continentalisation*, Cahier de recherche 96-7, Septembre 1996.
- Canadian Environmental Law Association, *The Canadian Environmental Law Association: Annual Report 1993*, Toronto, CELA, 1993.
- Coalition québécoise d'opposition au libre-échange (CQOLE), *L'entente Mulroney-Reagan, on y perdrait au change*, Document de formation, mai 1988.
- Coalition québécoise d'opposition au libre-échange (CQOLE), *Danger, libre-échange. La politique sociale canadienne et le libre-échange*, décembre 1986.
- Congrès du Travail du Canada (CTC), *Remarques critiques sur l'aspect économique du projet d'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)*, services techniques, 27 février 1992.
- Dillon, John, « 51 Alternatives to NAFTA », dans Réseau canadien d'action (RCA), *Action Dossier, Setting a People's Agenda*, n° 39, 1993, p. 8-11.
- Faux, Jeff et Thea Lea, « The Road to North American Free Trade: Laissez-faire or a Ladder Up? », dans Mario F. Bognanno et Kathryn J. Ready (dir.), *The North American Free Trade Agreement, Labor, Industry and Government Perspectives*, Westport, Quorum Books, 1993, p. 97-115.
- Grinspun, Ricardo, « NAFTA and Neoconservative Transformation: The Impact on Canada and Mexico », *Review of Radical Political Economics*, vol. 24, n° 4, p. 14-29.

- Réseau québécois sur l'intégration continentale (RQIC), *A Quebec Perspective on Alternatives to Hemispheric Integration*, Québec, RQIC, 1995.
- Stanford, Jim, Scott Sinclair et Christine Elwell, *Social Dumping under North American free Trade*, Ottawa, Canadian Centre for Policy Alternatives, 1993.
- Watson, William G., *Environmental and Labor Standards in the NAFTA*, Toronto, CD Howe Institute, 1994.
- Weston, Ann, *Free Trade with a Human Face? The Social Dimensions of CUSFTA and the Proposed NAFTA*, Washington D.C., Inter-American Development Bank, 1993.
- Zinser, Adolfo Aguilar, «Is There an Alternative? The Political Constraints on NAFTA», dans Victor Bulmer-Thomas, Nikki Craske et Monica Serrano (dir.), *Mexico and the North American Free Trade Agreement, Who Will Benefit?*, New York, St. Martin Press, p. 119-130.



Chapitre 13

EXTRAITS DE:

Brunelle, Dorval et Christian Deblock,
«Les mouvements d'opposition au
libre-échange dans les Amériques
et la constitution d'une Alliance sociale
continentale», *Nouvelles pratiques
sociales*, vol. 13, n° 2, 2000, p. 131-147.

LES MOUVEMENTS D'OPPOSITION AU LIBRE-ÉCHANGE DANS LES AMÉRIQUES ET LA CONSTITUTION D'UNE ALLIANCE SOCIALE CONTINENTALE

DORVAL BRUNELLE
CHRISTIAN DEBLOCK

Nous allons effectuer un tour d'horizon des oppositions montées par les organisations syndicales des trois pays de l'Amérique du Nord contre l'Accord de libre-échange nord-américain, l'ALENA, avant de nous pencher sur les oppositions et coalitions mises en place contre le projet de création d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). Nous allons concentrer notre attention sur une dimension spécifique de cette action, à savoir sa dimension politique, et sur deux niveaux, national et continental. Il s'agit de rendre compte des stratégies auxquelles le mouvement syndical et les mouvements sociaux ont eu recours pour manifester leur opposition à la fois politique et idéologique à l'ALENA, plus tard, au projet de ZLEA, et de mettre en relief les pratiques qui visent à consolider le projet d'Alliance sociale continentale.

L'opposition contre l'ALENA aux États-Unis : Alliance for Responsible Trade (ART)

Les deux premiers cycles de négociations qui devaient conduire à la signature d'accords de libre-échange avec Israël et ensuite le Canada n'ont pas suscité d'intérêt au point de conduire à la formation de coalitions sociales importantes. En revanche, lors de l'ouverture des négociations avec les autorités mexicaines, des oppositions fortes issues de l'un et de l'autre extrême du spectre politique et idéologique ont pris forme. Rappelons à cet égard, les oppositions à droite, du télé-évangéliste républicain Patrick Buchanan et celles du candidat à la présidence Ross Perot, pour ne citer que les plus connues et, à gauche, celles des mouvements syndical et écologiste. Ce sont surtout l'American Federation of Labor et le Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), ainsi que des organisations issues du mouvement écologiste, notamment, le Sierra Club et Greenpeace, qui ont constitué l'opposition sociale et organisé la cabale sur le plan politique contre l'ALENA¹.

La stratégie à laquelle ces organisations ont eu recours s'est déployée en deux temps et, à cette fin, en janvier 1991, elles ont mis sur pied deux réseaux parallèles ayant chacun une mission spécifique. Le premier réseau, appelé Citizens Trade Campaign (CTC), avait essentiellement pour fonction de développer une stratégie au regard des législateurs, c'est-à-dire du Congrès, afin de prévenir 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, il devait former une large coalition sociale contre le libre-échange appelée Alliance for Responsible Trade, qui avait un double mandat : développer des alternatives au projet des Amériques, d'une part, et nouer des liens avec des coalitions semblables ailleurs en Amérique du Nord, d'autre part.

1. 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.; Greenpeace; 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. Voir Howard J. Wiarda, « The U.S. Domestic Politics of the U.S.-Mexico Free Trade Agreement », dans M. Delal Baer et Sidney Weintraub, *The NAFTA Debate. Grappling with Unconventional Trade Issues*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1994, p. 128-129.

Cette double initiative mérite d'être soulignée parce que 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 transfrontalière. 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 porté à la défense des syndicats qui prétendaient être les « modérés les plus proches des régimes autoritaires, sinon dictatoriaux, contre tous les syndicats progressistes ou radicaux », et dont l'histoire apparaît « sordide » aux yeux de certains auteurs². Nous assistons peut-être à 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 à l'égard des pouvoirs en place.

L'opposition politique et idéologique de l'AFL-CIO à l'ALENA 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, une perte qui résulterait d'une relocalisation de certaines activités industrielles au Mexique de la part d'entreprises qui voudraient profiter des bas salaires et autres conditions avantageuses qui leur sont offertes dans ce pays par comparaison avec celles qui prévalent aux États-Unis. Cette menace pesait d'ailleurs plus lourdement sur les salariés syndiqués que sur tous 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 très tôt cherché à étendre les enjeux et à élargir ses alliances : concernant les enjeux, l'organisation syndicale a invoqué d'autres questions sociales comme le travail des enfants, les migrations illégales ou le dumping social, et quant aux alliances, elle a cherché, pour des raisons tactiques, à se rapprocher d'un autre adversaire des accords de libre-échange, le mouvement écologiste. En effet, les relations étaient demeurées tendues entre les organisations syndicales et les organisations 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'emplois³.

2. Ralph Armbruster, « Cross-National Labor Organizing Strategies », *Critical Sociology*, vol. 21, n° 2, 1995, p. 86.

3. Voir Howard J. Wiarda, *op. cit.*, p. 124-125.

L'opposition au Mexique : la RMALC

Le cas mexicain est très différent de celui des États-Unis et du Canada, surtout à cause de l'ascendant qu'a le PRI, qui est demeuré au pouvoir pendant plus de 70 ans, de 1928 à juillet 2000⁴, sur l'ensemble des composantes de la société civile et de ses organisations. Cette domination s'exerçait par le biais de l'affiliation obligatoire au parti grâce au soutien étatique accordé, par exemple, à la Confederación de los trabajadores mexicanos (CTM) ou la Confederación nacional de los campesinos (CNC). Le mouvement syndical officiel était en fait incapable de soutenir et de défendre une position autonome face à la politique économique du gouvernement⁵. L'adhésion au libre-échange, à l'aube des années 1980, a été d'autant plus révélatrice de cette absence d'autonomie du mouvement syndical officiel, que les autorités mexicaines avaient systématiquement eu recours au protectionnisme pendant les décennies précédentes, d'une part, et que le réalignement engagé successivement par les présidents De la Madrid et Salinas de Gortari, le premier en fin de sextennat, l'autre à son début, constituait ni plus ni moins une rupture radicale avec la politique nationaliste à l'égard de leur puissant voisin du Nord, d'autre part.

Le plus frappant dans la « contre-révolution monétariste » mexicaine, au-delà de ses dimensions politiques, voire idéologiques, c'est la rapidité du revirement de la part de l'opinion publique qui s'est montrée passablement complaisante à l'égard de la sanction d'un éventuel accord de libre-échange avec les États-Unis⁶. Ce retournement s'explique non seulement par l'efficacité de l'ascendant du PRI et de ses instruments de propagande sur les organisations de la société civile, mais également par le fait que des segments importants de l'opinion publique ont cru repérer, dans cette éventuelle ouverture commerciale, une occasion à saisir pouvant permettre à la fois de desceller l'emprise du PRI sur la société et d'élargir l'espace de la démocratie sur le plan domestique. Soulignons, au passage, que la privatisation et la déréglementation apportent sans doute, dans nombre de contextes, leur lot de misères et de capitulations, il n'en demeure pas moins que, en obligeant des pouvoirs institués passablement autoritaires ou

-
4. 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. Par ailleurs, comme on le sait, à la suite des dernières élections, le PRI a été délogé par le Partido de accion nacional, le PAN, de Vicente Fox.
 5. M. Delal Baer et Sidney Weintraub, *The NAFTA Debate. Grappling with Unconventional Trade Issues*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1994, p. 163.
 6. René Villarreal, *La Contrarrevolucion monetarista*, Mexico, Editorial Oceano, 1995.

autocratiques à relâcher certains contrôles et à lever certaines entraves, ces mêmes mesures peuvent permettre d'ouvrir des brèches dans les dispositifs de domination et de contrôle des pouvoirs en question.

Ces précisions prennent tout leur sens dès que l'on se tourne du côté des quelques organisations qui ont fait état de leur opposition au projet d'accord de libre-échange et qui, plutôt que de s'opposer purement et simplement à l'ensemble du processus d'intégration économique, ont choisi la voie de l'ébauche d'un projet alternatif. Il est revenu à une organisation syndicale comme le Frente autentico del trabajo (FAT) de saisir l'occasion dès 1991 pour monter, de concert avec d'autres organisations⁷, une coalition, la Red mexicana de accion frente al libre comercio (RMALC) qui s'est donné le double mandat 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 revendiqué en parallèle l'élargissement de la participation. 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'ALENA sur l'économie nationale et la population, d'une part, et ouvrir 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 un programme économique alternatif pour le Mexique qui fut soumis à une consultation publique à l'occasion de la tenue d'un «référendum de la liberté» en 1995. Plus de 430 000 citoyens participèrent à cette consultation.

7. La RMALC est composée d'organisations syndicales, paysannes et indigènes, de groupes environnementalistes, d'ONG, ainsi que de chercheurs.

Les oppositions au Canada et au Québec : Common Frontiers et RQIC⁸

Le coup d'envoi des négociations commerciales canado-américaines a été 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 a capté l'attention jusqu'aux élections fédérales de 1988.

Au Québec, c'est en 1986 que la Coalition québécoise d'opposition au libre-échange (CQOL) est formée. Elle regroupe les principales centrales syndicales, à savoir la Centrale de l'enseignement du Québec (CEQ), la Confédération des syndicats nationaux (CSN), la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (FTQ), ainsi que l'Union des producteurs agricoles (UPA). La première coalition canadienne, Pro-Canada Network, qui a changé son nom pour Action Canada Network, est apparue l'année suivante, en 1987. Malgré la publication et la diffusion de travaux et d'analyses sur les effets négatifs d'un éventuel accord de libre-échange, la CQOL n'a jamais connu le même succès que son pendant canadien qui a su, quant à lui, en alliance, entre autres, avec le Nouveau Parti démocratique (NPD) et le Conseil des Canadiens, engager un véritable débat de société autour des enjeux sociaux et culturels du libre-échange.

Le résultat de l'élection fédérale de l'automne 1988 qui a reporté le Parti conservateur au pouvoir après une campagne électorale au cours de laquelle le libre-échange a habilement été associé à la question de la reconnaissance de la société québécoise en tant que société distincte a eu un effet démobilisateur sur les opposants au libre-échange au Canada et, peu de temps après, les coalitions se sont sabordées. Tout au plus certains groupes et syndicats ont opposé une fin de non-recevoir lorsque s'est ouverte la ronde subséquente de négociations, avec le Mexique cette fois, mais ils ont renoncé à s'engager plus avant.

En revanche, la situation au Québec a évolué différemment, puisque dès avril 1991, dans la foulée même de l'ouverture des négociations entre le Canada, les États-Unis et le Mexique en vue d'en arriver à la signature d'un Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), une Coalition québécoise sur les négociations trilatérales (CQNT) a été mise sur pied. Cette coalition s'est donné trois objectifs : premièrement, critiquer l'approche

8. Dans le texte original, les auteurs expliquent pourquoi il existe une ligne de partage des oppositions au libre-échange dans les contextes canadien et québécois. Ils reviennent également sur les raisons précises derrière l'opposition des organisations syndicales au libre-échange.

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 à l'égard du projet d'intégration en cours d'implantation.

Peu de temps après, des groupes et syndicats formèrent une nouvelle coalition au Canada, Common Frontiers, tandis que la CQNT, après avoir également élargi ses alliances, devint le Réseau québécois sur l'intégration continentale (RQIC), en 1994, après l'entrée en vigueur de l'ALENA.

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 Sommet des peuples tenu à Santiago en avril 1998, en marge du deuxième Sommet des Amériques, d'autre part.

L'opposition à la ZLEA

Avant de traiter des oppositions à la ZLEA, il convient d'apporter quelques précisions au sujet du processus de la négociation lui-même. Ce processus opère à deux niveaux. Au premier niveau, nous avons les sommets des chefs d'État et de gouvernement qui sont convoqués aux trois ou quatre ans: le premier Sommet des Amériques s'est tenu à Miami en décembre 1994, le deuxième Sommet, à Santiago du Chili, en avril 1998, tandis que le troisième Sommet aura lieu à Québec du 20 au 22 avril 2001. Au second niveau, nous avons les Réunions ministérielles qui réunissent les 34 ministres du Commerce des Amériques et qui se tiennent tous les 18 mois. Elles ont été tenues successivement à Denver (Colorado) en 1995, à Carthagène (Colombie) en 1996, à Belo Horizonte (Brésil) en 1997, à San José (Costa Rica) en 1998 et, enfin, à Toronto (Canada), en novembre 1999. La sixième Réunion ministérielle aura lieu au printemps 2001 à Buenos Aires (Argentine), avant le Sommet de Québec. Elle servira à faire le point sur l'avancement des négociations et à lancer l'étape subséquente, tout comme la quatrième Réunion ministérielle de mars 1998 à San José avait permis de mettre au point le Plan d'action et la formule de négociation qui furent divulgués le mois suivant lors du deuxième Sommet des Amériques.

À l'issue du Sommet de Santiago, le Canada a assumé la tâche de présider les négociations pendant les 18 premiers mois, responsabilité qui a échu à l'Argentine après la Réunion ministérielle de Toronto. À titre de président des négociations, le pays responsable dirige le Comité des négociations commerciales (CNC). La première réunion du CNC a eu lieu à Buenos Aires en juin 1998 et l'on y a défini le programme de travail de neuf équipes de négociations et des trois organes consultatifs. Depuis septembre 1998, les négociations se poursuivent à Miami.

Les négociations officielles sont suivies de près par les milieux d'affaires qui ont mis sur pied un Forum des gens d'affaires des Amériques (FGAA), mieux connu sous son appellation anglaise, Americas Business Forum (ABF), forum qui s'est vu octroyer un statut consultatif officiel par les chefs d'État et de gouvernement⁹. Le Forum tient ses rencontres en même temps que celles des ministres et celles des chefs d'État et de gouvernement depuis la Réunion ministérielle de Denver en 1995. Ainsi, à Belo Horizonte, « plus de 200 recommandations ont été formulées et présentées aux ministres du Commerce », tandis qu'au Forum de San José, « les discussions ont porté sur les 221 mémoires présentés par diverses organisations du secteur privé de 17 pays et groupes régionaux tels le Groupe andin et la communauté des Caraïbes (CARICOM), le Marché commun du Cône sud (MERCOSUR) et le Marché commun d'Amérique centrale [...] et les participants ont établi quelque 210 recommandations ». L'effet utile de ces rencontres mérite d'être souligné, car « plusieurs des recommandations proposées par les participants au Forum de San José se reflètent dans le mandat des équipes de négociations de la ZLEA et dans le Plan d'action issu du Sommet des Amériques de 1998¹⁰ ».

Pour sa part, à l'occasion de la Réunion ministérielle de Denver, le mouvement syndical, appuyé par l'Organisation régionale interaméricaine du travail (ORIT), l'aile continentale de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL), a organisé une conférence parallèle au terme de laquelle a été rédigée une déclaration finale dans laquelle les participants font état de leurs préoccupations et revendications relativement au projet d'intégration économique des Amériques. De même à Carthagène,

9. Cette participation sera de nouveau confirmée dans le Plan d'action issu du deuxième Sommet des Amériques. En effet, le plan précise que les gouvernements s'engagent à « faciliter la participation du secteur privé aux projets d'infrastructure tant sur le plan local que transnational qui peuvent servir de base aux accords bilatéraux et multilatéraux à venir ».

10. ABF-CANADA (1999). *Document d'information, Cinquième Forum des gens d'affaires des Amériques*, 1999, p. 26.

en 1996, le mouvement syndical des Amériques, non seulement a élaboré un nouveau document de réflexion, mais il a tenté également d'exercer des pressions sur les représentants des gouvernements.

Au cours de ces années, nous assistons à un rapprochement significatif et original, non seulement entre les centrales syndicales elles-mêmes, qui poursuivent leurs échanges et consultations comme elles le faisaient par le passé, mais aussi entre les centrales syndicales et les autres mouvements sociaux à l'intérieur des coalitions nationales d'opposition au libre-échange mises en place au Nord comme au Sud. Ainsi, lors de la réunion des présidents des pays membres du Marché commun du sud (MERCOSUL), du Chili et de la Bolivie tenue à Fortaleza en décembre 1996, la principale centrale syndicale des États-Unis, l'AFL-CIO de même que l'ORIT envoyèrent des représentants pour appuyer les autres centrales sud-américaines qui s'étaient entendues pour organiser une Journée internationale de lutte pour les droits des travailleurs du MERCOSUL. Cependant, peu après, lors de la troisième Réunion ministérielle de Belo Horizonte en mai 1997, ce ne sont plus seulement les représentants du mouvement syndical des Amériques qui se sont réunis, mais également les délégués des coalitions d'opposition au libre-échange qui cherchaient depuis lors à développer des positions communes et à construire les alternatives à l'intégration économique par les marchés. Parmi les décisions prises à Belo Horizonte, la plus innovatrice est sans doute celle qui a consisté à lancer une Alliance sociale continentale (ASC), c'est-à-dire à jeter les bases d'une alliance large et profonde appuyée sur la construction d'alternatives concrètes à la ZLEA.

Par la suite, les principales coalitions nationales ont réussi à organiser, en marge du deuxième Sommet des chefs d'État et de gouvernement des Amériques, le premier Sommet populaire des Amériques, tenu à Santiago du 14 au 17 avril 1998. Ce sommet avait été convoqué à l'instigation de cinq coalitions nationales d'opposition au libre-échange, dont quatre issues du Nord, ART, la RMALC, Common Frontiers et le RQIC, une issue du Sud, la Red Chile por una Iniciativa de los pueblos (RECHIP), la coalition hôte, ainsi qu'à l'instigation d'organisations comme l'ORIT et l'Instituto brasileiro de análise social e economica (IBASE), avec l'appui également d'organisations féministes, autochtones, environnementalistes et de défense des droits humains¹¹. Si le Sommet des peuples a représenté un moment fort de l'opposition au libre-échange dans les Amériques, il a surtout permis de rassembler des opposants venus des horizons les plus divers et d'établir

11. Depuis lors, en début d'année 1999, le Brésil s'est doté d'une coalition en bonne et due forme, la Rede brasileira sobre integração dos povos (REBRIP).

un consensus autour d'un document intitulé: *Des alternatives pour les Amériques. Vers un accord entre les peuples du continent*. Ce document réunit et rassemble les déclarations et prises de position issues des 10 forums réunis autour du Sommet des peuples¹².

Devant de telles initiatives politiques et sociales, les gouvernements ne sont pas restés passifs, loin de là. Inquiets de la montée des oppositions au projet de ZLEA et tirant d'amères leçons du ratage des négociations menées à l'instigation de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) en vue d'en arriver à un Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), les chefs d'État et de gouvernement des Amériques ont confié à l'OEA le mandat de mettre sur pied un Groupe consultatif sur la participation de la société civile. L'idée générale derrière cette initiative, c'est que les négociations de l'AMI, en particulier, ont péri faute d'information de sorte que, si l'on réussissait à remédier à cette lacune, les populations adhéreraient sans réticence au projet des Amériques. Pour le moment, devant la forte opposition issue de certains pays, dont le Mexique, le mandat en question n'a pas pu être réalisé.

En attendant, le processus de formation de coalitions s'étend et s'approfondit. Après le Brésil et la formation là-bas de la REBRIP, ce fut au tour de l'Amérique centrale de se doter de sa propre coalition, la Iniciativa de la sociedad civil sobre la integracion centro-americana (ICIC), tandis que le Congrès latino-américain d'organisations rurales (CLOC) se joignait à l'ASC. Au niveau interne, chaque coalition rallie un nombre croissant d'organisations et de réseaux. Cela dit, ces coalitions ne visent pas à établir une quelconque hégémonie sur les organisations issues de la société civile puisque certaines d'entre elles, les organisations des femmes et des autochtones, pour ne citer que ces deux-là, préfèrent conserver leur autonomie, leur marge de manœuvre ainsi que leur propre stratégie d'internationalisation.

Les alternatives pour les Amériques et l'Alliance sociale continentale

Prenant acte des échecs consécutifs des stratégies poursuivies par les coalitions nord-américaines contre les accords de libre-échange durant les deux étapes successives de négociations de l'ALE, puis de l'ALENA, d'une part, et prenant acte des acquis, aussi réduits soient-ils, obtenus par suite des

12. Ces 10 forums portaient respectivement sur les domaines et thèmes suivants: les alternatives socioéconomiques, l'environnement, la paysannerie et l'agriculture, les droits humains, l'éducation, l'éthique, les autochtones, les femmes, les parlementaires et, enfin, le travail et le syndicalisme (*Memoria de la Cumbre de los Pueblos de América*, Santiago de Chile, 1999).

pressions et négociations menées par les syndicats et autres acteurs sociaux dans le cadre du MERCOSUR¹³, d'autre part, les membres des diverses coalitions d'opposition au projet des Amériques ont convenu d'adopter une approche plus offensive face au projet des Amériques. Cette approche vise à accroître l'implication des opposants et à en élargir le nombre en travaillant sur des alternatives au Plan d'action, au lieu de se contenter d'un refus pur et simple. Devant la démultiplication des lieux d'opposition, devant l'accroissement des effets pervers de la mondialisation des économies et devant la prolifération des critiques, le temps était venu d'engager la convergence la plus large possible en vue de dégager des pistes de réflexion et d'action susceptibles d'offrir des alternatives, et non plus une alternative, à la mondialisation des économies¹⁴.

Bibliographie

- ABF-Canada, *Document d'information, Cinquième Forum des gens d'affaires des Amériques*, 1999.
- Armbruster, Ralph, « Cross-National Labor Organizing Strategies », *Critical Sociology*, vol. 21, n° 2, 1995, p. 75-89.
- Baer, M. Delal et Sidney Weintraub, *The NAFTA Debate. Grappling with Unconventional Trade Issues*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1994.
- Brunelle, Dorval et Christian Deblock, « Les mouvements d'opposition au libre-échange dans les Amériques et la constitution d'une Alliance sociale continentale », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 13, n° 2, 2000, p. 131-147.
- Stuart, Ana Maria, « A sociedade civil na integração: movimentos sociais e organizações sindicais », dans Yves Chaloult et Paulo Roberto de Almeida (dir.), *Mercosul, Nafta e Alca. A dimensão social*, São Paulo, Ltr, 1999, p. 120-131.
- Villarreal, René, *La Contrarrevolucion monetarista*, Mexico, Editorial Oceano, 1995.
- Wiarda, Howard J., « The U.S. Domestic Politics of the U.S.-Mexico Free Trade Agreement », dans M. Delal Baer et Sidney Weintraub (dir.), *The NAFTA Debate. Grappling with Unconventional Trade Issues*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1994, p. 128-129.

-
13. Le MERCOSUR prévoit certains mécanismes de consultations, en particulier, à l'intérieur du sous-groupe de travail sur « Les affaires syndicales, les entreprises et la sécurité sociale ». Voir la contribution de Ana Maria Stuart, « A sociedade civil na integração: movimentos sociais e organizacoes sindicais », dans Yves Chaloult et Paulo Roberto de Almeida (dir.), *Mercosul, Nafta e Alca. A dimensao social*, Sao Paulo, Ltr, 1999, p. 120-131.
14. L'idée de défendre l'adoption d'alternatives constitue en elle-même une critique forte du mode de consultation proposé par les gouvernements; en effet, ce qui grève le plus lourdement l'action des mouvements sociaux à l'heure actuelle, c'est l'absence de tribune politique à travers laquelle ces mouvements pourraient engager, entre eux, les discussions en vue de réconcilier leurs différences et incompatibilités. Or, le mode de consultation mis en place par les exécutifs comporte deux travers: il favorise la passivité et la dépolitisation des enjeux et des contradictions, et il confie de ce fait à ces exécutifs eux-mêmes le fardeau de résoudre les incompatibilités entre les revendications des unes et des autres.



Chapitre 14

EXTRAITS DE:

Brunelle, Dorval, *L'effet des accords de commerce sur les normes du travail: quelques pistes de recherche*, document de travail, Montréal, CEIM, mars 2007.

L'EFFET DES ACCORDS DE COMMERCE SUR LES NORMES DU TRAVAIL

Quelques pistes de recherche

DORVAL BRUNELLE

Les accords de commerce comme l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) de 1989 ou, mieux encore, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) de 1994, de même que tous les accords bilatéraux ou plurilatéraux qui s'en inspirent n'ont plus pour objectif unique d'accroître les échanges, sinon celui de libéraliser et de déréglementer tous les marchés intérieurs des biens et des services. Or, si ces accords ne traitent pas de la libéralisation des marchés du travail, ce n'est pas parce qu'ils promeuvent une vision retardataire de l'intégration, mais parce qu'ils reposent sur le postulat implicite selon lequel la libéralisation des marchés nationaux des produits et des services n'entame pas, ou ne devrait pas entamer la juridiction des gouvernements sur leur propre droit du travail au point de réduire leur capacité à mettre en œuvre les normes internationalement reconnues en matière de travail.

Dans ces conditions, la seule éventualité à prévoir est celle où un État recourrait de propos délibéré à la non-application ou à la non-sanction de ses propres normes nationales à la seule fin, grâce au dumping social,

de créer un avantage comparatif pour certains secteurs ou pour certaines catégories de travailleurs à l'intérieur de son économie nationale. Ce serait donc aux fins de contrer une telle éventualité que les accords de libre-échange (ALE) sont de plus en plus souvent accompagnés soit d'accords parallèles sur le travail, soit de clauses sociales intégrées directement dans l'accord. Mais peu importe la modalité retenue, l'objectif demeurerait le même dans les deux cas, celui de conforter et de confirmer la juridiction étatique sur les normes du travail. En d'autres mots, la juridiction de l'État sur le travail et le marché du travail serait réaffirmée pour des motifs essentiellement défensifs afin de prémunir les pouvoirs publics contre l'attrance que pourrait exercer un assouplissement des normes de travail en deçà des normes acceptées et reconnues internationalement.

Nous voyons que cette problématique repose tout entière sur le postulat libéral introduit en début de présentation, postulat selon lequel les accords commerciaux ne devraient pas réduire la capacité d'intervention des gouvernements. Ce faisant, cette approche assimile le droit du travail à n'importe quel autre droit qui repose d'abord et avant tout sur la volonté du législateur, de sorte que l'ouverture des marchés ne devrait pas être un prétexte à l'inaction de la part d'un gouvernement.

Pourtant, même en restant à l'intérieur de cette logique, il y a bien une contradiction ici puisque, en sus de l'accroissement des échanges, les ALE actuels visent aussi et surtout la libéralisation de tous les marchés y compris le marché du travail. Comment alors concilier la libéralisation du marché du travail avec la reconnaissance des normes fondamentales du travail ? Cette conciliation est possible à deux conditions : premièrement, que les normes fondamentales soient établies, promulguées et sanctionnées par un gouvernement capable de mener en parallèle la libéralisation d'un côté et la mise en œuvre des normes fondamentales du travail, de l'autre et, deuxièmement, que ces normes puissent être imposées, peu importe l'état des relations de travail ou les rapports de force entre employeurs et employés. Bien sûr, nous sommes aux prises avec une contradiction importante ici, car autant le gouvernement en question ne pourra imposer la libéralisation qu'à la condition de peser en faveur des employeurs, autant, que ce soit pour établir un plancher à la déréglementation, voire pour reréglementer, il devrait faire l'inverse et avantager les employés et les salariés. Or si ce genre de négociations pouvait être de mise au temps du tripartisme, à l'heure actuelle, le déclin du syndicalisme et la multiplication des parties prenantes compliquent sérieusement les choses.

Dans la mesure où les ALE favorisaient l'intégration transnationale des marchés des produits et des services sans aborder, sinon de manière incidente et négative le marché de la main-d'œuvre, ils sanctionnaient et confirmaient la juridiction nationale des gouvernements sur le travail. Mais toute la difficulté présente tient au fait que, loin de pérenniser et d'approfondir le droit national ou le droit interne du travail, il s'agirait plutôt d'adapter et de flexibiliser le droit interne du travail.

En ce sens, les ALE instaureraient une nouvelle approche à la question des normes du travail fondée sur l'idée que les normes dites fondamentales du travail occuperaient un espace normatif distinct et séparé à la fois des autres dispositions du droit du travail, ainsi que des normes d'entreprises. Il faudrait alors ouvrir l'analyse à l'idée de prendre en compte les normes du travail qui auront été abrogées ou qui auront été rendues caduques par suite de l'adoption des normes fondamentales du travail. Pour ce faire, il serait intéressant de recourir à la notion de « rapport salarial » introduite en économie politique et en sociologie par l'école régulationniste. La notion de rapport salarial désigne ici l'ensemble des mécanismes, comme le contrat collectif de travail, ainsi que l'ensemble « des institutions telles que la négociation et la convention collective, les diverses lois sur le travail et l'État-providence [qui] permettent, dans le cadre de cette régulation, une certaine régularité du rapport du capital et du travail comme en témoigne la croissance relativement stable "des Trente Glorieuses" (1945-1975)¹ ».

Cependant, il conviendrait d'introduire une distinction entre les deux versants du rapport salarial, un versant privé et un versant public. Le versant privé couvrirait l'ensemble des normes du travail sanctionnées par les entreprises, et non pas seulement la négociation collective et le contrat collectif de travail qui constituent après tout, en ces temps de déclin du syndicalisme, un cas d'exception. Quant au versant public, il comprendrait l'ensemble des interventions publiques qui ont un impact direct ou indirect sur les rapports de travail, que ce soit sur les clauses dites « normatives » (santé-sécurité, chômage, etc.) ou sur les clauses salariales (salaire minimum, salaire indirect, supplément de revenu, etc.).

À quoi faut-il attribuer l'idée, défendue au départ par les États-Unis d'Amérique (EUA), mais reprise depuis par le Canada, d'incorporer les normes fondamentales du travail dans les accords de commerce ? Quand il a été question de rouvrir les négociations de l'ALENA et d'y incorporer

1. Voir Paul R. Bélanger et Benoît Lévesque, « La théorie de la régulation, du rapport salarial au rapport de consommation. Un point de vue sociologique », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 17, 1991, p. 11.

deux accords parallèles sur le travail et sur l'environnement, on a justifié cette réouverture en soutenant que c'était là un moyen de faire obstacle au dumping social et au dumping environnemental. Selon le dictionnaire suisse *Socialinfo*, le dumping social « désigne des politiques ou des pratiques administratives qui tendent à affaiblir la protection sociale ou le droit du travail dans le but, ou avec l'espoir, d'attirer l'implantation d'entreprises² ». La notion centrale ici est bien celle d'affaiblissement, et l'objectif explicite de l'ANACT, en particulier, était de réaffirmer que les parties à l'accord ne devaient pas tolérer que l'application des normes nationales soit suspendue de manière à procurer à l'un des partenaires un avantage indu par rapport aux deux autres. En d'autres mots, il ne s'agissait pas de remettre en cause l'idée que l'un ou l'autre puisse bénéficier d'avantages comparés en matière de rémunération ou de protection de la main-d'œuvre, mais bien d'éviter que la sanction des normes en vigueur soit écartée afin de procurer à ce partenaire un avantage supplémentaire, ou bien pour attirer un investisseur d'une autre partie, ou bien pour réduire ses coûts de production.

Cette question apparaissait d'autant plus délicate que la mise en œuvre du droit du travail, tout comme celle des normes fondamentales du travail, souffraient au Mexique, pour toutes sortes de raisons historiques et institutionnelles, de nombreuses exceptions. Cependant, sans prendre en compte la question du peu de ressources mis à la disposition de la Commission de l'ANACT et donc de l'intérêt mitigé des partenaires à faire front face aux engagements souscrits, force est de constater que le recours à un accord parallèle n'a pas eu l'effet escompté, loin de là. À l'heure actuelle, les pratiques des principaux acteurs impliqués dans le dossier des normes du travail au Mexique, qu'il s'agisse des gouvernements central et étatiques, des entreprises ou des syndicats, s'inscrivent encore et toujours en marge de l'esprit et de la lettre des normes internationales du droit du travail.

Ce constat d'échec mériterait d'être pris en compte afin d'expliquer le réalignement stratégique effectué par le Congrès des EUA qui défend désormais l'idée d'incorporer le respect des normes fondamentales du travail à l'intérieur même des accords commerciaux. En effet, on ne voit pas bien en quoi et comment le problème posé par la distance qui sépare le cadre normatif et les pratiques d'acteurs au Mexique aurait trouvé dans cette approche alternative une solution plus satisfaisante. En définitive, la question qui se pose cette fois-ci n'est pas tellement éloignée de celle qui se posait à propos du recours à l'accord parallèle, et cette question est celle de savoir comment, en supposant que ces normes fondamentales

2. <<http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicoposso/show.cfm?id=269>>.

puissent être intégrées au droit interne du travail et harmonisées avec lui, elles seront incorporées aux pratiques des acteurs au niveau des relations de travail dans l'entreprise.

Or, qu'il s'agisse d'accord parallèle ou de normes fondamentales du travail, la solution proposée dans les deux cas repose sur un postulat simple en vertu duquel le pouvoir de promulguer entraîne nécessairement celui de sanctionner. En d'autres termes, si un gouvernement adopte une norme, une loi ou un standard, les acteurs devraient la respecter, faute de quoi les autorités seraient en droit de prendre les mesures appropriées pour faire respecter la loi. Cette démarche et cette approche posent deux problèmes. Le premier problème est juridique et il renvoie à la nature de l'obligation souscrite par le partenaire le plus faible. En effet, l'idée d'introduire dans un accord commercial le respect des normes fondamentales du travail impose au gouvernement concerné une obligation de résultat, une exigence d'autant plus illégitime dans les circonstances que, par définition, le partenaire moins développé ne dispose pas des facilités institutionnelles ou autres pour faire face à cette obligation comme c'est le cas pour le partenaire dominant. Quant au second problème, il est d'ordre politique et sociologique : il renvoie au fait que la démarche proposée se situe en aval, c'est-à-dire au niveau de la mise en question du droit et, ce faisant, elle ignore l'état des rapports de force entre les parties concernées en amont, c'est-à-dire au moment de l'adoption de la loi. Pourtant, nous avons eu l'occasion de souligner qu'en matière de droit du travail, en particulier, l'état des rapports de force entre les parties était déterminant. Cela étant, on ne voit pas bien comment une initiative issue d'une des parties concernées, le gouvernement, pourra avoir quelque incidence sur les pratiques des deux autres si les rapports entre elles demeurent inchangés. Dans ces conditions, le recours à la sanction contre certaines pratiques, surtout si elles sont dénoncées ou prises à partie depuis l'extérieur, risque d'accroître l'arbitraire de l'intervention et donc d'envenimer les relations de travail au lieu de les pacifier. D'ailleurs, en matière de relations de travail, privilégier la sanction au détriment de la persuasion et de la coopération aura cet effet de toute façon.

Le recours aux clauses sociales dans les accords de commerce viserait, selon notre hypothèse, un double objectif : premièrement, à libéraliser le marché intérieur du travail et à assouplir le droit interne du travail et, deuxièmement, à disqualifier une certaine forme d'action syndicale fondée sur la défense et la promotion d'un collectif de travailleurs ou d'employés. Les deux volets de cet objectif sont bien sûr étroitement liés puisque la

libéralisation du travail exige que le travailleur soit aussi affranchi des allégeances collectives susceptibles de constituer des entraves à son soi-disant plein épanouissement individuel.

Plus spécifiquement, en s'inscrivant de plain-pied dans le cadre théorique d'une démarche libérale au sens le plus large et philosophique du terme, le recours aux clauses sociales substitue la judiciarisation à la politisation des rapports sociaux. Elle privilégie ainsi un régime de relations de travail fondé sur l'accord entre personnes couvertes par une loi générale à un régime reposant sur la négociation collective et le contrat collectif de travail. Dans ces conditions, ce sont des tribunaux administratifs ou judiciaires qui agiraient désormais en tant qu'instance de résolution de conflits ouvriers ou de conflits sociaux. Cependant, en termes sociologiques maintenant, cette juridicisation interpelle au premier chef l'individu au détriment du groupe et, en particulier, au détriment d'un groupe d'appartenance dit objectif, fondé sur la profession, le métier, etc.

Ces quelques considérations nous permettent d'évoquer une première hypothèse secondaire, selon laquelle l'un dans l'autre, ces deux processus, la judiciarisation et la juridicisation conduiraient, sinon à l'éviction pure et simple des syndicats, du moins à la reconversion de leur mission d'ensemble et à leur spécialisation en tant qu'agent de griefs au détriment de leur rôle propositionnel à titre de défenseurs des intérêts collectifs et politiques de leurs membres³.

Enfin, pour établir un lien entre les considérations précédentes et le rôle des accords commerciaux dans les normes du travail, il resterait à formuler une deuxième hypothèse secondaire portant cette fois sur un objectif plus occulte visé par les clauses sociales dans les accords de commerce qui serait celui de dépolitiser les relations et les conflits de travail et, pour ce faire, de réinstaurer la valeur du travail, non pas comme un droit, mais bien comme un devoir.

La méthode⁴

Compte tenu des développements précédents, la première chose à faire pour cerner l'état actuel de la question concernant les clauses sociales et les accords de commerce serait d'analyser les positions assumées par les

-
3. Cette reconversion du syndicalisme a un nom en Amérique latine, cela s'appelle le «solidarisme» (*el solidarismo*).
 4. On trouvera une présentation de méthode plus complète que celle-ci dans: Théodoret-Marie Fansi, Alain Youdom et W.R. Bohning, *Liens entre les principes et droits fondamentaux au travail et le développement économique*, Genève, BIT, 2003, p. 13 et s.

principaux intervenants dans le dossier, c'est-à-dire par les gouvernements, le patronat et les syndicats, aussi bien sur le plan national que sur celui des entreprises.

Pour ce faire, il conviendrait de recourir à une approche découpée en trois temps. Le premier temps de l'analyse serait consacré à l'étude des positions des acteurs en amont, c'est-à-dire au moment de la promulgation ou de l'adoption de la loi, tandis que le deuxième porterait sur le comportement des acteurs sur le terrain. Le troisième temps quant à lui serait consacré à l'établissement des liens et relations entre les niveaux macro et micro. Ces approches correspondent aux trois dimensions verticale, horizontale et transversale que nous allons présenter.

La dimension verticale est l'approche qui consiste à suivre la trajectoire d'une norme. Il s'agit alors de partir des normes fondamentales de l'OIT ou de celles prévues dans un accord de commerce, par exemple, et de suivre les modalités de la mise en œuvre et de la mise en application à l'intérieur des différentes juridictions (droit public, ministères, etc.). En revanche, en partant depuis le bas vers le haut, l'angle d'approche n'est plus le même puisqu'il s'agit désormais de concentrer l'attention non pas sur les normes elles-mêmes, mais plutôt sur les compromis engagés par les acteurs et entre les acteurs (entreprises, syndicats, collectifs ou individus) autour de l'application, de l'adaptation, voire du contournement des normes légales dans leurs propres pratiques. La dimension horizontale renvoie aux différents mécanismes d'harmonisation et aux entraves à l'harmonisation des normes entre juridictions de même niveau : international, régional ou continental, national ou infra-national, etc. Enfin, la dimension transversale devrait permettre de compléter les deux précédentes en étudiant en parallèle la trajectoire des normes et l'ajustement des pratiques que ce soit au sein des espaces privés de production ou à l'intérieur de l'espace public.

Enfin, l'une dans l'autre ces trois dimensions devraient permettre de valider l'hypothèse centrale à l'effet que la stratégie d'inclure les normes fondamentales du travail dans des accords de commerce sert d'abord et avant tout, sous prétexte de réduire l'écart entre la norme et sa mise en œuvre, à affranchir le marché du travail de l'encadrement normatif et institutionnel qui prévalait jusque-là, afin de lui substituer une nouvelle approche fondée sur la sanction des comportements non conformes avec les exigences de la libéralisation du marché du travail.

Conclusion

En terminant, je voudrais mettre en lumière les avantages d'une théorie du conflit par rapport à la théorie du choix rationnel et à la théorie constructiviste dans l'étude des relations entre normes fondamentales du travail et accords commerciaux. Quant à la première, je n'ai rien à ajouter à la critique qui lui est adressée par les tenants de l'approche constructiviste qui lui reprochent de ne pas répondre de manière satisfaisante à la question de savoir pourquoi, s'il y va de leur intérêt, les États n'appliquent pas les normes auxquelles ils souscrivent. La réponse apportée par la théorie du choix rationnel à cette question est simple, c'est parce que les acteurs ignorent où loge leur intérêt. Il suffit alors de le leur inculquer pour y remédier et les mettre sur la bonne voie⁵.

Quant à la théorie constructiviste, elle a cherché à répondre à la question en ayant recours à un « mixage » (*mix*) de trois processus : premièrement, la négociation et l'adaptation (*bargain and adaptation*) ; deuxièmement, l'argumentation et l'élévation du niveau de conscience (*arguing and moral consciousness-raising*), et troisièmement, l'institutionnalisation (*institutionnalization and habitualization*), trois processus complémentaires qui devraient, à terme, conduire à une mise en œuvre continue (*enduring implementation*) des droits humains fondamentaux au niveau interne⁶. Cette démarche repose sur le postulat selon lequel, peu importe si les acteurs connaissent et saisissent la nature véritable de leur intérêt propre ou pas, les rapports qu'ils entretiennent entre eux sont tels qu'ils ne sont pas en mesure d'implanter ni de sanctionner les droits en question par eux-mêmes. L'intervention doit donc venir de l'extérieur, et c'est ce qui explique que les organisations internationales privées ou publiques, en interpellant directement les gouvernements, ainsi que les parties prenantes, soient en mesure de jouer un rôle déterminant et de modifier les comportements de manière durable là où, rigidités institutionnelles et normatives obligent, les premiers concernés eux-mêmes seraient incapables d'y parvenir. À partir de cette problématique, les auteurs ont développé un schéma d'interventions croisées en spirale grâce auquel, de fois en fois, l'interaction entre les organisations extérieures, un gouvernement qui n'applique pas les normes fondamentales

5. Voir Werner Sengenberger, *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Bonn, Friedrich-Ebert Foundation, 2002.

6. Thomas Risse, Stephen C. Ropp et Kathryn Sikkink (dir.), *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

et les organismes de défense des droits à l'intérieur du pays, ont un effet cumulatif qui, à terme, devrait conduire à une institutionnalisation durable et efficiente des normes fondamentales⁷.

Pourtant, quels que soient ses avantages et apports dans le domaine des droits humains fondamentaux, l'approche constructiviste n'est pas transposable en matière de droits du travail pour deux raisons : premièrement, parce que, contrairement aux droits fondamentaux, les droits individuels du travail ne sont des droits qu'au sens métaphorique du terme, car il s'agit en fait de devoirs et, deuxièmement, parce que ces soi-disant droits relèvent moins de la rationalité, sinon du conflit et, qui plus est, d'un conflit interne face auquel les intervenants extérieurs ou étrangers risquent de se trouver placés en porte à faux.

En effet, les revendications en faveur de la reconnaissance, de l'application et de la sanction des droits humains fondamentaux s'inscrivent dans le droit fil de la libéralisation des entraves imposées par les pouvoirs publics ou par les coutumes locales, comme quoi il est légitime de prétendre que ces revendications s'inscrivent dans le processus plus large de la démocratisation de l'espace public. En revanche, la reconnaissance de certaines normes fondamentales du travail, et parmi celles-ci le droit d'association, le droit de former des syndicats et le droit de négocier des conventions collectives de travail vont à l'encontre de l'individualisme méthodologique qui sert de pierre d'assise aux droits fondamentaux. En ce sens, le respect des normes fondamentales du travail n'est pas nécessairement compatible avec les paramètres individualistes qui soutiennent et légitiment la libéralisation. C'est pourquoi la défense des normes en question incombe, ou devrait incomber, aux organisations mises sur pied par les premiers concernés, c'est-à-dire par les travailleurs ou par les employés eux-mêmes, et ce, non pas pour des raisons essentialistes, mais bien pour des raisons de proximité des lieux où se déploient les luttes pour l'application des droits du travail.

En définitive, ni la théorie du choix rationnel ni la théorie constructiviste ne peuvent mesurer l'impact sur les relations de travail et sur les conditions de travail des dispositions relatives au travail dans les accords commerciaux. Seule une étude intégrant les dissensions ou les conflits opposant toutes les parties prenantes et, en particulier, les acteurs de première ligne, c'est-à-dire les organisations de travailleurs en entreprise, devrait

7. À propos de ce «*spiral effect*», les auteurs écrivent ceci : (*at a certain stage*), «*some national leaders start a process of controlled liberalization, or regime change. If the domestic-transnational advocacy networks keep up the pressure, prescriptive status is followed by full implementation of human rights norms which marks the final stage in our model, rule-consistent behavior*» (*ibid.*, p. 238).

permettre de le faire. Par ailleurs, pour ce qui est d'expliquer les motivations derrière la stratégie mise en œuvre par les partenaires dominants à ces négociations, c'est plutôt du côté des compromis en vigueur ou en cours de négociation entre gouvernement, partis politiques, patronat et associations de travailleurs à l'intérieur de ces pays qu'il faudrait aller chercher. Il serait alors intéressant de vérifier si les exigences portées lors des négociations commerciales engagées avec des pays tiers ne constituent pas tout simplement des voies détournées pour engager des « ajustements structurels » sur place, ainsi que l'avait soutenu un document du Cabinet fédéral au Canada sur les raisons justifiant la négociation d'accords avec des partenaires commerciaux de moindre importance⁸.

Bibliographie

- Bélanger, Paul R. et Benoît Lévesque, « La théorie de la régulation, du rapport salarial au rapport de consommation. Un point de vue sociologique », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 17, 1991, p. 17-51, <http://classiques.uqac.ca/contemporains/belanger_paul_r/theorie_regulation/theorie_regulation.doc>.
- Brunelle, Dorval, *L'effet des accords de commerce sur les normes du travail: quelques pistes de recherche*, Document de travail, mars 2007.
- Dictionnaire suisse de politique sociale, *Dumping social*, <<http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicoposso/show.cfm?id=269>>.
- Fansi, Théodoret-Marie, Alain Youdom et W.R. Bohning, *Liens entre les principes et droits fondamentaux au travail et le développement économique*, Genève, BIT, mai 2003.
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp et Kathryn Sikkink (dir.), *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Sengenberger, Werner, *Globalization and Social Progress: The Role and Impact of International Labour Standards*, Bonn, Friedrich-Ebert Foundation, 2002.

8. Voir le mémoire au Cabinet fédéral intitulé *Mandate for WTO Negotiations* daté du 7 août 2002 rédigé par le ministre des Finances, le ministre du Commerce international et le ministre de l'Industrie : « *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). Cité dans : D. Brunelle, *L'ALENA et la continentalisation de l'économie nord-américaine: enjeux et perspectives*, Montréal, Groupe de recherche sur l'intégration continentale, novembre 2003, p. 4.



Chapitre 15

EXTRAITS DE:

Rioux, Michèle et Christian Deblock,
«Humaniser le commerce : le travail dans
les accords de libre-échange du Canada
et des États-Unis», *Regards sur le travail*,
vol. 6, n° 1, 2009, p. 2-19.

HUMANISER LE COMMERCE

Le travail dans les accords de libre-échange du Canada et des États-Unis

MICHÈLE RIOUX
CHRISTIAN DEBLOCK

Depuis l'ANACT, beaucoup d'eau a coulé. L'idée de négocier une clause sociale a même été débattue à l'Organisation mondiale du commerce (OMC)¹. L'approche consistant à lier directement le commerce au respect des normes du travail n'est pas nouvelle. Elle avait même été inscrite dans la Charte de La Havane, signée en 1948 mais abandonnée par la suite, qui mena à la création de l'Organisation internationale du commerce. Cette idée ressurgit véritablement au cours des années 1990. En 1995, lors du Sommet mondial pour le développement social de l'Organisation des Nations Unies (ONU), qui se tint à Copenhague, les droits fondamentaux des travailleurs et la coopération entre l'OMC et l'OIT furent discutés. Il fut alors question d'envisager un dispositif selon lequel l'OIT serait responsable de la surveillance des normes internationales du travail tandis que l'OMC fournirait des mécanismes de mise en application avec le tout nouveau

1. Steve Charnovitz, «The (Neglected) Employment Dimension of the World Trade Organization», dans Virginia Leary et Daniel Warner (dir.), *Social Issues and International Institutions: Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Amsterdam, Nijhoff Publishers, 2005, p. 124-155.

Mécanisme de règlement des différends². Tout en réaffirmant leur engagement à respecter les normes internationales du travail, les États membres décidèrent de renvoyer à l'OIT les questions liées au travail.

Quelques pays, dont les États-Unis et le Canada, ont choisi d'explorer la voie bilatérale pour négocier des dispositions visant à obliger leurs partenaires commerciaux à respecter les droits des travailleurs. Sans aller toujours exactement dans la même direction, les deux pays semblent désormais adopter une approche similaire malgré quelques différences importantes. L'approche du Canada et celle des États-Unis ont beaucoup évolué depuis la signature de l'ANACT. On observe une certaine convergence entre les deux approches. En effet, il existe, dans les deux cas, une volonté de mettre en avant les normes internationales du travail définies par la *Déclaration de l'OIT* de 1998 et de renforcer les mécanismes d'application des dispositions sur le travail. Cette convergence est plus marquée depuis la signature de l'entente intervenue aux États-Unis, en mai 2007, entre le Congrès et la présidence concernant les orientations de la politique commerciale et le contenu des accords commerciaux. Elle repose sur l'idée que le libre-échange doit être bénéfique à tous, en particulier à ceux qui ont été exclus de la croissance économique durant les vingt dernières années. Autrement dit, il faut non seulement éviter que les lois concernant le travail soient assouplies ou non respectées pour créer un avantage commercial ou attirer l'investissement, mais il faut aussi s'assurer de l'existence d'un lien effectif entre le commerce et l'amélioration des conditions de travail.

Rappelons que l'ANACT, engage les pays signataires à respecter onze principes que « les parties ont à cœur [de] promouvoir³ ». Cela est loin de constituer « une charte implicite des travailleurs dans les trois pays de l'ALENA⁴ ». Le non-respect répété de ces principes dans l'un des trois pays

-
2. Michel Hansenne affirmait que la promotion des normes du travail devait reposer sur la persuasion et la coopération: ILO, *Defending Values, Promoting Change, Social Justice in a Global Economy: An ILO Agenda*, Genève, Report of the Director-General, 1994. Voir Michel Hansenne, « Enforcing Labour Standards: Strengthening ILO and Cooperation with WTO », dans Kim van der Borgh (dir.), *Essays on the Future of the WTO: Finding a New Balance*, Londres, Cameron May, 2003, p. 65-73.
 3. Ces principes sont: 1) liberté d'association et droit d'organisation; 2) droit de négociation collective; 3) droit de grève; 4) interdiction du travail forcé; 5) protections accordées aux enfants et aux jeunes gens en matière de travail; 6) normes minimales d'emploi; 7) élimination de la discrimination en matière d'emploi; 8) égalité de rémunération entre les hommes et les femmes; 9) prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles; 10) indemnisation en cas d'accidents du travail ou de maladies professionnelles; 11) protection des travailleurs migrants. Seuls les principes liés à la santé et à la sécurité au travail, au travail des enfants ou au salaire minimum sont assujettis au mécanisme de règlement des différends pouvant conduire à des pénalités monétaires.
 4. Lance Compa, « L'ALENA et l'ANACT: les enseignements de dix années de mise en œuvre », dans Observatoire des Amériques, *Les dimensions sociales de l'intégration économique des Amériques*, Montréal, CEIM, 2003, p. 2.

peut en effet faire l'objet de plaintes ou de « communications du public ». Toutefois, seuls trois principes peuvent mener à des sanctions, plus précisément à des pénalités financières⁵. De plus, les institutions sont si faibles que, très vite, les syndicats s'en sont désintéressés, ce qui a créé ainsi un « vide politique⁶ ».

Par la suite, le Canada a négocié un accord « parallèle » similaire avec le Chili⁷. Un autre accord parallèle, signé avec le Costa Rica, précéda ceux qui furent négociés avec le Pérou et la Colombie. Peu convaincu de la validité d'une approche coercitive, voire unilatérale, le Canada a privilégié, du moins jusqu'à tout récemment, la méthode douce, soit l'approche coopérative accompagnée d'un soutien financier et technique. L'accord avec le Costa Rica, fait explicitement référence aux droits fondamentaux de la *Déclaration de l'OIT* de 1998. Il est mentionné, dans l'Annexe 1, que les parties s'engagent à respecter ces droits. Toutefois, l'article 2 établit aussi clairement le droit des parties d'établir « leurs propres normes du travail sur leur territoire ». Il n'existe donc qu'une contrainte très faible sur le contenu des lois nationales pour qu'elles reconnaissent les droits énumérés dans l'Annexe 1 et en fassent la promotion.

En mai 2008, le Canada a rendu public l'ALE avec le Pérou. Cette fois-ci, le Canada abandonne l'approche reposant sur un « accord parallèle » en lui substituant l'introduction d'un chapitre sur le travail dans le texte même de l'ALE. Ce chapitre est assorti d'une annexe dont la forme et le contenu sont semblables aux accords parallèles accompagnant les ALE précédents signés par le Canada. Il comporte cependant des éléments nouveaux qui suggèrent un renforcement de l'approche canadienne. Nous utiliserons cet accord pour analyser l'approche canadienne actuelle qui n'est pas présentée de façon explicite, comme c'est le cas des États-Unis, dans un document directeur. Elle se résume à négocier : 1) un chapitre sur le « travail » dans l'ALE ; 2) des obligations faisant référence à l'*Agenda pour le travail décent* de l'OIT et à la *Déclaration de l'OIT* de 1998 ; 3) une clause de non-dérogation ; 4) des pénalités financières en cas de violation qui seront versées dans un fonds destiné à développer des activités de coopération en

5. Selon le principe en cause, les plaintes suivront une procédure à trois niveaux : consultation ministérielle, formation d'un groupe d'experts et arbitrage. Aucune plainte n'a toutefois dépassé le premier niveau.

6. Dalil Maschino, « L'ALENA et le travail : un cas précurseur ou une entente aujourd'hui dépassée ? », dans Dorval Brunelle et Christian Deblock (dir.), *L'ALENA : le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, 2004, p. 354.

7. Cet accord est quasiment identique à l'ANACT ; cependant, les pénalités monétaires sont moindres (10 millions de dollars en regard de 20 millions de dollars pour l'ANACT) et il ne prévoit pas la suspension d'avantages commerciaux.

matière de travail⁸. Fait remarquable, les lois nationales peuvent, dans une certaine mesure, être contestées par le partenaire commercial dans le cas où elles n'incorporent pas les normes internationales de l'OIT ou si leur application fait défaut.

Dans le cas des États-Unis⁹, on peut distinguer quatre modèles dont le premier est l'ANACT. Le deuxième est illustré par l'ALE avec la Jordanie. Cet accord intègre des dispositions relatives au travail dans un chapitre qui est inclus dans le texte même de l'ALE. En cas de violation des dispositions du chapitre sur le travail, il prévoit des sanctions monétaires et commerciales similaires à celles des autres chapitres de l'accord. Cela dit, il faut souligner que ces deux pays ont par ailleurs convenu dans une communication écrite que les disputes seraient résolues sans avoir recours aux sanctions et que, les droits fondamentaux du travail internationalement reconnus sont ceux qui sont définis par les États-Unis¹⁰. L'accord engage surtout les parties à respecter leur législation nationale et précise que les normes du travail ne doivent pas être utilisées pour encourager le commerce.

Le troisième modèle regroupe les accords conclus conformément à la loi de 2002 sur le commerce et ratifiés avant l'entente de mai 2007¹¹. Si l'accord avec la Jordanie avait ouvert la possibilité de recourir au mécanisme de règlement des différends, tous les accords ultérieurs signés durant cette période excluent cette possibilité (sauf exception) et mettent l'accent sur la coopération volontaire pour la mise en œuvre et le suivi de l'accord.

En outre, quatre éléments compliquent encore plus ces accords: 1) ils font tous simultanément référence aux normes fondamentales de l'OIT et aux normes américaines, appelées «droits internationalement reconnus du travailleur»; 2) les lois nationales priment les normes internationales; 3) les engagements à respecter les normes du travail ont davantage pour objet d'assurer des conditions de concurrence loyale que de défendre les travailleurs; 4) en cas de litige, le commerce ne doit pas en faire les frais. En d'autres termes, si l'intégration des clauses sociales dans les ALE peut

-
8. Ce lien existait auparavant, mais il avait été abandonné dans l'accord Canada/Costa Rica qui ne prévoyait pas de pénalités monétaires.
 9. Depuis l'ALENA, les États-Unis ont négocié des ALE avec dix-sept pays (Jordanie, Chili, Singapour, Australie, Maroc, Bahreïn, Oman, République dominicaine, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Pérou, Colombie, Panama et Corée).
 10. Ces droits, au nombre de cinq ont été introduits dans la législation de 1974 sur le commerce et définis dans celle de 1984. Leur originalité est de reconnaître le droit des travailleurs à avoir des «conditions de travail acceptables» (salaires, heures de travail et santé et sécurité au travail).
 11. Ce sont les pays suivants: Chili, Singapour, Australie, Maroc, Bahreïn, Oman. S'y ajoutent les six pays de l'accord Amérique centrale/République dominicaine. Pour une comparaison, voir USTR, *Comparison of the Labor Provisions in the U.S.-Jordan, CAFTA-DR, and Morocco FTAs*, CAFTA Online Briefing Book, février 2005.

sembler constituer un gain pour les défenseurs des droits des travailleurs au moment des négociations commerciales, au bout du compte, les résultats restent peu satisfaisants.

À la suite de l'entente conclue en mai 2007, les États-Unis ont renforcé les obligations en matière de respect des normes du travail dans les ALE, y compris dans ceux qui étaient déjà conclus¹². L'accord de « promotion des échanges » avec le Pérou est le premier à intégrer ces nouvelles dispositions et à avoir été approuvé par le Congrès avec une forte majorité¹³. La nouvelle version du chapitre 17 sur le travail est bien différente de l'ancienne¹⁴. Cet accord illustre un quatrième modèle dont les éléments principaux sont : 1) l'engagement à intégrer dans les lois nationales les normes de la *Déclaration de l'OIT* de 1998 ; 2) une clause de non-dérogation ; 3) l'application de mécanismes de règlement des différends et des pénalités plus fortes ; 4) la mise en place d'un mécanisme de coopération et de renforcement des capacités administratives dans le domaine du travail.

De son côté, le Canada, dans ses négociations avec le Pérou et la Colombie, a aussi adopté cette approche tout en se démarquant à plusieurs égards de la position américaine. De façon générale, les deux pays continuent de privilégier l'approche coopérative, mais la grande nouveauté vient du fait que, désormais, les dispositions sur le travail se trouvent presque sur un pied d'égalité avec les autres dispositions commerciales. Elles sont donc *de facto* soumises, dans les ALE des États-Unis, aux mêmes obligations de respect et, en cas de litige, au mécanisme de règlement des différends, avec cependant beaucoup de souplesse. Pour le Canada, elles sont également plus contraignantes qu'elles ne l'étaient dans les accords signés auparavant.

Les ALE conclus par le Canada et les États-Unis avec le Pérou nous permettent d'analyser les zones de convergence et d'observer le chemin parcouru en quinze ans par les deux pays depuis l'ANACT.

-
12. L'entente touche différents domaines, notamment le travail, l'environnement, la santé, la sécurité, l'investissement et la propriété intellectuelle.
 13. L'accord est qualifié de Trade Promotion Agreement. La Chambre des représentants l'a ratifié le 8 novembre 2007 par 285 voix contre 132 et 16 abstentions, et le Sénat, le 4 décembre de la même année, par 77 voix contre 18 et 5 abstentions.
 14. Voir, à ce sujet, Mary Jane Bolle et M. Angeles Villarreal, *Peru Trade Promotion Agreement: Labor Issues*, CRS Report for Congress, RS22521, 13 novembre 2007, <<http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RS22521.pdf>>.

Un chapitre « travail » ou un accord parallèle

Le Canada avait jusque-là favorisé la formule des accords parallèles. Il s'agissait d'une solution pratique pour contourner le problème constitutionnel de l'approbation des accords par les provinces. Cette formule résultait aussi du fait qu'il n'existe pas, au Canada, de groupes de pression poussant le débat et les politiques en ce sens. Désormais, le Canada et les États-Unis tendent à favoriser l'inclusion d'un chapitre « Travail » dans le texte de l'ALE.

À l'exception de l'ALENA, tous les accords de libre-échange signés par les États-Unis depuis celui qui a été conclu avec la Jordanie incluent un chapitre sur le travail et un autre sur l'environnement dans le corps même du texte. La question fut réglée dans la loi de 2002 sur le commerce : 1) les normes du travail font partie des objectifs de négociation, y compris à l'OMC ; 2) tous les accords commerciaux, bilatéraux et même multilatéraux doivent avoir des chapitres spécifiques sur le travail et l'environnement ; 3) ces chapitres font l'objet d'un examen particulier par des comités spécialisés. Le débat porte donc désormais sur deux aspects : le respect effectif des obligations et les sanctions en cas de litige. L'influence des groupes de pression, surtout les organisations humanitaires, ainsi que le contrôle effectif qu'exerce le Congrès sur les orientations et le suivi de la politique commerciale ont joué un rôle décisif dans cette évolution.

À la différence des États-Unis où le débat sur les normes du travail est extrêmement politisé, le Canada a préféré, du moins jusqu'à la conclusion des nouveaux accords, dissocier les questions humanitaires des questions commerciales et éviter un débat politique entre le gouvernement fédéral et les provinces. La formule des accords parallèles lui offrait beaucoup de souplesse, tant à l'égard des autres pays que par rapport aux provinces¹⁵. L'ALE avec le Pérou marque un tournant : c'est la première fois que le Canada intègre un chapitre sur le travail dans le corps du texte. Cela dit, le chapitre 16, intitulé « Travail », ne contient que trois articles. Le troisième, soit l'article 1603, renvoie à l'Accord de coopération dans le domaine du travail annexé à l'ALE. C'est en fait lui qui nous donne une idée plus précise des innovations institutionnelles en matière de travail.

15. Au Canada, le gouvernement fédéral doit composer avec les pouvoirs des provinces dans ce domaine. Grâce à l'accord avec le Pérou, et à l'inclusion d'un chapitre, les dispositions seront applicables plus rapidement, en ce qui concerne le Pérou plus particulièrement, puisqu'au Canada il faut toujours attendre que les conditions de participation des provinces soient remplies. En effet, selon l'article 29 et l'Annexe 5, l'application de cet accord est donc immédiate en ce qui concerne le Pérou, alors que son application au Canada, plus complexe, dépend des provinces selon la procédure nationale en place pour l'entrée en vigueur de l'ALE.

Tableau 15.1 Comparaison des accords du Canada liant commerce et travail – Canada/Pérou vs accords antérieurs et Canada/Pérou vs l'ALE États-Unis/Pérou

Aspects considérés	ANACT et Canada/Chili	Canada/Costa Rica	Canada/Pérou	États-Unis/Pérou
<i>Obligations liées aux normes fondamentales du travail de l'OIT</i>	Non, précède la Déclaration. Lois nationales et onze principes (y compris ceux qui seront listés dans la Déclaration).	Non. Lois nationales et onze principes (Déclaration mentionnée en annexe).	Oui. Contenu des lois nationales devant incorporer les normes fondamentales du travail.	Oui. Contenu des lois nationales devant incorporer les lois fondamentales du travail.
<i>Obligations au-delà de la Déclaration de l'OIT</i>	Droit de grève/Conditions de travail/Santé et sécurité au travail/Travailleurs migrants/ Garanties procédurales.	Droit de grève/Conditions de travail/Santé et sécurité au travail/ Travailleurs migrants/ Garanties procédurales.	Droit de grève/Conditions de travail/Santé et sécurité au travail/Migrants/Garanties procédurales (<i>Agenda pour le travail décent</i>).	Conditions de travail/Santé et sécurité au travail/ Garanties procédurales.
<i>Possibilité de remettre en cause la formulation des lois nationales</i>	Non.	Non.	Oui. Toutes les obligations (consultations ministérielles) et les onze principes de la Déclaration (groupe spécial d'arbitrage).	Oui. Onze principes de la Déclaration seulement.
<i>Clause de non-dérogation</i>	Non.	Non.	Oui.	Oui.
<i>Chapitre particulier ou ACT (Accord coopération-travail)</i>	ACT.	ACT.	Chapitre particulier et ACT.	Chapitre particulier.
<i>Institutions</i>	Commission trinationale/ Consultations ministérielles/ Groupes d'experts, groupe spécial arbitral.	Conseil ministériel, bureaux nationaux, groupe spécial d'examen.	Conseil ministériel, bureaux nationaux, groupe spécial d'examen.	Labor Affairs Council.

(suite)

Tableau 15.1 Comparaison des accords du Canada liant commerce et travail – Canada/Pérou vs accords antérieurs et Canada/Pérou vs l'ALE États-Unis/Pérou (suite)

Aspects considérés	ANACT et Canada/Chili	Canada/Costa Rica	Canada/Pérou	États-Unis/Pérou
<i>Mécanisme de règlement des différends</i>	Oui. Mécanisme propre à l'ACT. Trois niveaux différents, seuls trois principes peuvent mener à des sanctions; pas de sanction à ce jour.	Oui. Mécanisme propre à l'ACT. Coopération. Consultations ministérielles seulement puisqu'il n'y a pas de possibilités de pénalité financière ou de sanction.	Oui. Mécanisme propre à l'ACT. Consultations pour toutes les obligations. Groupe d'examen si l'ACT est lié au commerce et non-respect systématique de l'accord à l'exception des obligations liées aux conditions de travail, à la santé et à la sécurité au travail et aux travailleurs migrants. Application des lois sur ces sujets qui continuent toutefois d'être soumis au groupe d'examen.	Mécanisme identique à ceux des autres chapitres de l'ALE.
<i>Pénalités ou sanctions</i>	ANACT: maximum de 20 millions de dollars la première année ou 0,007 % des échanges (fonds de coopération); suspension des avantages. Chili: maximum de 10 millions de dollars (fonds), pas de sanction.	Non. Après deux années, mesures unilatérales autres que pénalité monétaire ou sanction.	Maximum de 15 millions de dollars par année (fonds de coopération pour des activités liées au travail sur le territoire de la partie visée).	Pénalités et sanctions.
<i>Coopération et capacités</i>	Engagement accommodant. Assistance technique.			
<i>Droit privé</i>	Oui. Communications du public vers les bureaux nationaux. Conflits État-État.			

L'ANACT avait l'originalité d'énoncer onze principes généraux en matière de normes du travail. L'OIT a ensuite retenu une liste plus courte, comptant quatre principes, proche de celle proposée au Sommet de Copenhague en 1995 et par l'OCDE en 1996¹⁶. L'OIT associait alors ces principes aux droits de la personne, estimant qu'ils déterminaient les autres droits du travail. Elle laissait ensuite à chaque État le soin de définir ces « autres droits » en fonction de leur niveau de développement et de leurs choix collectifs. Les États-Unis, qui avaient été à l'origine des débats sur la question du travail à l'OCDE et à l'OIT, avaient alors accepté le compromis de l'OIT dans la mesure où il introduisait des normes universelles. Ils ont cependant continué à promouvoir leur propre liste courte qui avait le mérite d'introduire l'obligation morale de lier l'amélioration des conditions de travail au développement économique.

Le Canada et les États-Unis ont adopté une approche similaire qui oblige les parties à incorporer dans le contenu d'un accord des lois nationales et à protéger les droits couverts par les normes définies par la *Déclaration de l'OIT* de 1998. On indique donc que les deux pays ont des obligations internationales, en tant que pays membres de l'OIT, mais que celles-ci ne remettent pas en cause la souveraineté des États. Puis, l'article 1602, établit les objectifs qui vont « donner corps à leurs engagements internationaux respectifs [et] renforcer [la] coopération dans le domaine du travail ». Ces objectifs sont principalement l'amélioration des conditions de travail et du niveau de vie dans chacun des pays. Pour atteindre cet objectif, les parties s'engagent à promouvoir l'application effective des lois nationales et leurs engagements internationaux ainsi qu'à réaliser une coopération internationale en matière de travail, notamment pour renforcer les capacités administratives en matière d'application des lois du travail.

L'Annexe offre des indications enrichissantes. On y constate que l'ALE Canada/Pérou va plus loin et fait aussi référence aux droits traités dans l'*Agenda pour le travail décent* de l'OIT. L'accord engage en effet les parties contractantes à veiller à ce que leurs lois et règlements respectent et protègent les principes et les droits du travail internationalement reconnus et en fassent la promotion. Les quatre premiers se réfèrent à la *Déclaration de l'OIT* de 1998, tandis que les deux autres intègrent des normes liées à l'*Agenda pour le travail décent* de l'OIT.

16. OCDE, *Le commerce, l'emploi et les normes du travail*, Paris, OCDE, 1996. Voir aussi Rapport du Directeur général, *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre. La justice sociale dans une économie qui se mondialise: un projet pour l'OIT*, Conférence internationale du travail, 81^e session, Genève, BIT, 1994.

Tableau 15.2 Obligations et résolution des litiges dans l'accord Canada/Pérou

Principes considérés	Contenu des lois (art. 2 et 3)		Application des lois (art. 4-7)	
	Consultations ministérielles (art. 13)	Résolution des disputes (art. 14)	Consultations ministérielles (art. 13)	Résolution des disputes (art. 14)
<i>Liberté d'association et reconnaissance effective du droit de négociation collective</i>	x	x	x	x
<i>Suppression du travail forcé</i>	x	x	x	x
<i>Abolition du travail des enfants</i>	x	x	x	x
<i>Non-discrimination</i>	x	x	x	x
<i>Conditions de travail (salaires, heures de travail)</i>	x (pas pour les États-Unis)	Non disponible	x	x
<i>Santé et sécurité au travail</i>	x (pas pour les États-Unis)	Non disponible		
<i>Travailleurs migrants</i>	x (pas pour les États-Unis)	Non disponible	x (pas pour les États-Unis)	x (pas pour les États-Unis)

Dans l'ALE États-Unis/Pérou, contrairement aux accords précédents, les « droits du travailleur internationalement reconnus » (DTIR) ont été remplacés par les droits fondamentaux au travail définis dans la *Déclaration de l'OIT* de 1998 (tableau 15.3). L'élimination de toute forme de discrimination au travail est ainsi reconnue, ce qui ne l'était pas auparavant. Toutefois, la « cinquième norme américaine », qui porte sur les conditions de vie et de travail, est encore présente dans la définition qui est donnée des « lois du travail » (art. 17.8) : aux cinq normes fondamentales de l'OIT s'ajoute la référence à « *acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health* ». On spécifie que les obligations faisant référence à l'OIT se limitent à la Déclaration de 1998. Cela semble indiquer que les États-Unis restent prudents et qu'ils ne veulent certainement pas remettre en question leurs propres lois ni leur souveraineté nationale¹⁷. En revanche, dans le cas de l'accord Canada-Pérou, la mise en œuvre et le contenu des lois concernant ces droits additionnels peuvent aussi être remis en question et faire l'objet de consultations ministérielles.

17. Cette situation s'explique probablement par le fait que les deux pays n'ont pas ratifié l'ensemble des huit conventions de la *Déclaration de l'OIT* de 1998, ce qui rend difficile

L'application des lois et la clause de non-dérogation

Les deux accords, qui réaffirment le respect mutuel des lois nationales, comprennent des dispositions très sévères qui engagent la partie adverse à appliquer effectivement ses lois du travail et à garantir le respect de la *Déclaration de l'OIT* de 1998. Les normes et les principes intégrés ne sont plus de l'ordre des « bonnes intentions » appliquées selon le bon vouloir des pays. Chaque partie signataire doit s'assurer que les droits fondamentaux se trouvent dans sa législation du travail et sont respectés. De plus, l'article 2 renforce cette disposition avec une clause de non-dérogation analogue à celle qui fait l'objet de l'article 17.2.2 de l'ALE États-Unis/Pérou. Les deux ALE comportent une clause de non-dérogation qui engage les pays à ne pas déroger à l'application des lois nationales. Cette clause a pour objet d'établir des conditions de concurrence loyale dans les échanges – ne pas affaiblir les lois et leur respect en vue de stimuler le commerce et l'investissement – mais surtout d'éviter que les parties contractantes prétextent des raisons liées au commerce pour retarder les réformes du travail ou repousser l'application des dispositions de la loi.

Les mesures gouvernementales d'application des lois nationales sont spécifiées, dans le cas de l'ALE Canada/Pérou, par une liste de mesures jugées appropriées telles que l'inspection, la surveillance, les enquêtes et les actes de procédure de résolution des conflits impliquant des sanctions appropriées en cas de violation. Dans le cas de l'ALE États-Unis/Pérou, ces mesures ne sont pas énumérées : il est plutôt question d'engager les pays à appliquer effectivement leurs lois en matière de travail (*shall not fail to effectively enforce its labor laws*) d'une manière qui touche le commerce et l'investissement. Il est également précisé que le manque de ressources et les délais pour des raisons de procédure ne sont plus des arguments suffisants pour déroger aux dispositions de l'accord. Le langage est contraignant et marqué : aucune raison ne peut justifier l'affaiblissement des lois ou leur non-application, que ce soit en vue de gagner un avantage économique ou pour ne pas nuire aux échanges. Il faut encore mentionner que, dans les deux cas, pour qu'il y ait violation, il doit y avoir action ou inaction dans ce sens, et ce, sur une longue durée ou de manière récurrente.

d'y faire référence. La question reste ambiguë. En pratique, les lois nationales pourraient être contestées, mais comme les États-Unis n'ont signé que deux des huit conventions, les obligations demeurent limitées.

Tableau 15.3 Normes internationales du travail

Droits internationalement reconnus du travailleur	Principes relatifs au travail	Principes et droits fondamentaux du travail	Droits internationalement reconnus dans le domaine du travail	Principes et droits internationalement reconnus dans le domaine du travail
<i>Trade and Tariff Act of 1984</i>	Principes relatifs au travail	Principes et droits fondamentaux du travail	Droits internationalement reconnus dans le domaine du travail	Principes et droits internationalement reconnus dans le domaine du travail
<ol style="list-style-type: none"> 1. Droit d'association 2. Droit d'organisation et de négociation collective 3. Interdiction de toute forme de travail forcé ou obligatoire 4. Âge minimal pour le travail des enfants 5. Conditions de travail acceptables quant aux salaires minimums, aux heures de travail et aux conditions de santé et de sécurité au travail 	Principes relatifs au travail Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT) <ol style="list-style-type: none"> 1. Liberté d'association et protection du droit d'organisation 2. Droit de négociation collective 3. Droit de grève 4. Interdiction du travail forcé 5. Protections accordées aux enfants et aux jeunes gens en matière de travail 6. Normes minimales d'emploi 7. Élimination de la discrimination en matière d'emploi 8. Égalité de rémunération entre les hommes et les femmes 9. Prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles 10. Indemnisation en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles 11. Protection des travailleurs migrants 	Principes et droits fondamentaux du travail Organisation internationale du travail <ol style="list-style-type: none"> 1. Liberté d'association et reconnaissance effective du droit de négociation collective 2. Élimination de toute forme de travail forcé ou obligatoire 3. Abolition effective du travail des enfants 4. Élimination de la discrimination en matière d'emploi et de profession 	Droits internationalement reconnus dans le domaine du travail Accord de promotion des échanges entre les États-Unis et le Pérou <ol style="list-style-type: none"> 1. Liberté d'association 2. Reconnaissance effective du droit de négociation collective 3. Élimination de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire 4. Abolition effective du travail des enfants (et interdiction des pires formes de travail des enfants) 5. Suppression de la discrimination sur le lieu de travail 6. Conditions de travail acceptables quant aux heures de travail et aux conditions de santé et de sécurité au travail 	Principes et droits internationalement reconnus dans le domaine du travail Accord de coopération dans le domaine du travail entre le Canada et le Pérou <ol style="list-style-type: none"> 1. Liberté d'association et droit de négociation collective (y compris la protection du droit de l'organisation et du droit de grève) 2. Suppression de toutes les formes de travail forcé ou obligatoire 3. Abolition effective du travail des enfants (y compris les mesures de protection des enfants et des jeunes gens) 4. Suppression de la discrimination en matière d'emploi et d'activités professionnelles 5. Conditions de travail acceptables en ce qui touche au salaire minimum, aux heures de travail et à la sécurité au travail 6. Reconnaissance aux travailleurs migrants des mêmes protections juridiques que celles dont jouissent les ressortissants de la partie visée intéressée en matière de conditions de travail

Les deux accords indiquent aussi que toute partie intéressée doit pouvoir avoir accès aux tribunaux et que ceux-ci doivent être impartiaux, indépendants, compétents et pourvus de ressources appropriées. Cette disposition n'est pas nouvelle, mais elle est renforcée et elle permet à toute personne intéressée d'engager une procédure légale en cas de litige. Aucune partie ne peut cependant engager une procédure sur le territoire de l'autre partie, ce qui protège les deux parties de l'application extraterritoriale des lois du partenaire.

Les nouveaux accords, en particulier l'ALE États-Unis/Pérou, ne se limitent pas à demander à chaque partie de respecter ses lois et de ne pas affaiblir les normes du travail en vue de créer un avantage commercial ou d'attirer les investissements. Ils reconnaissent également qu'il existe un lien de complémentarité entre le commerce et le travail et que ce lien doit être effectif. En conséquence, il doit se traduire par une amélioration effective des conditions de vie et de travail. Cela est clairement indiqué dans l'article 17.6 de l'ALE États-Unis/Pérou: «*Recognizing that cooperation on labor issues plays an important role in advancing development in the territory of the Parties and in enhancing opportunities to improve labor standards, and to further advance common commitments regarding labor matters.* »

Par contre, il est curieux que la coopération, qui est aussi un élément très important de ces nouveaux accords, ne donne pas lieu à des obligations contraignantes puisque l'on compte plutôt sur la bonne volonté des parties. On notera néanmoins que, dans le cas de l'ALE États-Unis/Pérou, un mécanisme spécifique est prévu pour améliorer les conditions de travail et faire avancer les intérêts communs (art. 17.6).

Les mécanismes institutionnels et la résolution des litiges

Les deux accords prévoient des mécanismes institutionnels pour surveiller la mise en œuvre des accords et réaliser les activités de coopération devant faire avancer les objectifs communs en matière de travail. L'esprit général des deux accords est aussi conciliant que possible de manière à respecter les systèmes nationaux et à privilégier la recherche de solutions aux litiges fondées sur la coopération. Le recours au mécanisme de règlement des différends reste l'ultime étape qui intervient après que toutes les formes de consultation aient été épuisées.

Sur le plan institutionnel, l'ALE États-Unis/Pérou prévoit la création d'un Conseil des affaires du travail (Labor Affairs Council), alors que celui entre le Canada et le Pérou crée un Conseil ministériel (Ministerial Council). Les décisions y sont prises par consensus et l'esprit de collaboration doit orienter leurs travaux. Malgré quelques différences notables, ces conseils binationaux de haut niveau voient à mettre en œuvre l'accord, à superviser les travaux des comités et des experts, à trouver des solutions aux litiges et à remplir toute fonction que les parties jugent utile. Les deux accords reprennent la formule habituelle des « points de contact », autrement dit de bureaux administratifs spécialisés au sein des ministères du Travail. Ce mode institutionnel permet de désigner des interlocuteurs précis et facilite l'échange d'information entre les pays, que ce soit sur les lois, les enquêtes ou les meilleures pratiques. Leur rôle est aussi très important en matière de litiges puisque ce sont eux qui reçoivent les soumissions, étudient les dossiers et préparent les consultations.

En cas de non-respect des engagements par un pays, l'autre partie peut, à la suite d'une procédure de consultation obligatoire, recourir à des mécanismes plus coercitifs. Les deux accords prévoient des communications et des consultations à l'échelle des bureaux nationaux. Dans le cas de l'ALE États-Unis/Pérou, si la partie plaignante n'est pas satisfaite après 60 jours, elle peut demander des consultations ou une intervention de la commission et, en dernier recours, activer le mécanisme de règlement des différends. Ce dernier peut entraîner des pénalités monétaires ainsi que la suspension des avantages et de privilèges commerciaux. En clair, une fois passée l'étape de la coopération et de la consultation prévue au chapitre 17, le mécanisme de règlement des différends est le même que celui qui s'applique à tous les autres domaines traités dans l'ALE, ce qui implique la possibilité de pénalités monétaires et d'une suspension des avantages commerciaux.

L'ALE Canada/Pérou est moins « punitif ». Il prévoit en effet un mécanisme de règlement des différends propre à l'accord qui lie les deux pays, mais il exclut toute sanction commerciale¹⁸. Il n'en demeure pas moins que le Canada a adopté une approche plus contraignante que dans le cas de l'accord Canada/Costa Rica. La dernière entente intègre un mélange équilibré des approches « incitatives » et « punitives » (*stick-carrot-sunshine*). Les mesures incitatives sont liées à des efforts de coopération et à des mesures

18. Le chapitre sur le travail, tout comme d'ailleurs le chapitre sur l'environnement, ne peut mener à l'activation du mécanisme de règlement des différends de l'ALE prévu au chapitre 21. Ce mécanisme, appelé « procédure d'examen de l'exécution des obligations », est décrit dans les articles 12 à 21 et dans les Annexes 4 et 5 de l'Accord de coopération dans le domaine du travail (ACT).

en vue d'accroître la transparence. En cas de plainte, la phase initiale du processus prévoit des consultations ministérielles d'une durée maximale de 180 jours. L'étape suivante prévoit la mise sur pied d'un groupe spécial, constitué de trois membres¹⁹, qui doit statuer sur les allégations de violation de l'accord ayant des effets sur le commerce. En cas de violation, des pénalités d'une valeur maximale de 15 millions de dollars américains par année peuvent être imposées. Elles devront être versées dans un fonds de coopération servant « à financer des initiatives appropriées dans le domaine du travail sur le territoire de la partie visée par l'examen ». Cette approche mise bien évidemment sur la volonté des pays à respecter leurs engagements, mais les pénalités financières peuvent avoir un effet dissuasif important. Celles-ci peuvent avoir un effet « bâton » vu l'importance des montants, mais il faut aussi considérer ce que l'on appelle le *sunshine effect*, soit l'impact que peuvent avoir la mise au grand jour d'une plainte et l'activation du mécanisme de règlement des différends. On peut ainsi penser que ce processus viendra sanctionner la partie qui est mise en accusation, et ce, avant même qu'un groupe spécial ait pris toute décision.

L'ALE Canada/Pérou innove et va aussi plus loin que l'ALE États-Unis/Pérou sur le plan de la transparence puisque le public peut assister aux réunions du Conseil des ministres qui doit répondre aux questions posées. De même, tous les rapports doivent être publiés et les travaux des groupes doivent aussi être rendus publics (art. 16.3). L'innovation la plus intéressante est sans doute la possibilité, pour le Conseil des ministres, de faire appel à des experts indépendants pour produire un rapport sur la plainte qui devra être rendu public. Dans l'ALE États-Unis/Pérou, les plaintes en matière de travail étant traitées de la même manière qu'une plainte commerciale, le processus est beaucoup moins ouvert au public.

En somme, on peut observer, tant du côté canadien que du côté américain, un net renforcement dans la procédure de suivi et de respect des engagements dans le domaine du travail. Le Canada insiste davantage sur la transparence et son approche est moins punitive que l'approche américaine. On peut la considérer comme à mi-chemin entre l'approche contraignante des États-Unis et l'approche fondée sur la coopération volontaire adoptée notamment par l'UE, qui ne semble pas, pour le moment, se diriger vers le recours à des pénalités monétaires ou à des sanctions.

19. Chaque pays sélectionne un membre et le troisième, le président, doit être choisi suivant la procédure suivante: 1) la partie visée soumet trois noms; 2) la partie requérante peut choisir parmi ces personnes ou soumettre une nouvelle liste; 3) la partie visée peut choisir parmi ces trois nouvelles personnes; et 4) il reviendra aux parties de demander au directeur général du Bureau international du travail de le nommer.

L'ALE Canada/Pérou fait également référence, pour une première fois, à la responsabilité sociale des entreprises, ce qui est important puisque celles-ci sont effectivement responsables des conditions de travail et doivent, au premier chef, respecter les lois nationales et les normes internationales. Si cet accord et les nouveaux accords négociés par le Canada ne permettent pas de cibler les entreprises directement (ce sont les États qui sont visés et il n'est pas possible de porter plainte sans passer par le mécanisme interétatique de règlement des différends), le fait de faire appel à la responsabilité sociale des entreprises et de leur demander de respecter les lois nationales et les normes internationales du travail constitue un pas dans la bonne direction.

Dans les deux accords, une plus grande place est également accordée à la coopération internationale en matière de travail. L'ALE États-Unis/Pérou prévoit la création d'un mécanisme de coopération et de renforcement des capacités administratives dans le domaine du travail (Labor Cooperation and Capacity Building Mechanism). Il est aussi prévu de rechercher la collaboration des organismes internationaux (l'OIT, Banque mondiale, Banque interaméricaine de développement et Organisation des États américains). Dans le cas de l'ALE Canada/Pérou, il n'y a pas de mécanisme spécifique, mais l'accord mentionne, à l'article 9, un plan d'action pour des activités de coopération en matière du travail. Dans les deux cas, une annexe établit la liste de domaines d'activités de coopération qui sont à peu près identiques dans les deux ALE considérés.

L'avenir des clauses sociales dans les ALE

Quel est l'avenir des clauses sociales dans les ALE ? Trois approches sont désormais possibles en cette matière. La première approche, la plus radicale, consiste à refuser de traiter de la question. La deuxième approche consiste à dissocier les programmes du commerce international de ceux du travail et à laisser l'OIT remplir son mandat, ce qui n'exclut pas de lui donner plus de moyens pour le faire. La troisième approche consiste à renforcer la coopération de toutes les institutions internationales pour promouvoir les normes du travail. Elle consiste aussi, par le fait même, à mettre ces normes à l'ordre du jour des négociations commerciales, qu'elles soient multilatérales, régionales ou bilatérales. Le danger des approches nationales ou régionales en matière de clauses sociales est de favoriser la mise au point de plusieurs cadres normatifs qui divergent et sèment une certaine confusion. Ils finissent par exacerber les rapports de force et de domination et par privilégier les préférences institutionnelles et les intérêts des acteurs les plus forts.

Bibliographie

- Bolle, Mary Jane et M. Angeles Villarreal, *Peru Trade Promotion Agreement: Labor Issues*, CRS Report for Congress, RS22521, 13 novembre 2007, <<http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RS22521.pdf>>.
- Charnovitz, Steve, «The (Neglected) Employment Dimension of the World Trade Organization», dans Virginia Leary et Daniel Warner (dir.), *Social Issues and International Institutions: Labour Rights and the EU, ILO, OECD and WTO*, Amsterdam, Nijhoff Publishers, 2005, p. 124-155.
- Compa, Lance, «L'ALENA et l'ANACT: les enseignements de dix années de mise en œuvre», dans Observatoire des Amériques, *Les dimensions sociales de l'intégration économique des Amériques*, Montréal, CEIM, 2003.
- Conférence internationale du travail, *Des valeurs à défendre, des changements à entreprendre. La justice sociale dans une économie qui se mondialise: un projet pour l'OIT*, Rapport du Directeur général, Genève, Bureau international du travail, 1994.
- Hansenne, Michel, «Enforcing Labour Standards: Strengthening ILO and Cooperation with WTO», dans Kim van der Borgth (dir.), *Essays on the Future of the WTO: Finding a New Balance*, Londres, Cameron, mai 2003, p. 65-73.
- Hansenne, Michel, *ILO, Defending Values, Promoting Change, Social Justice in a Global Economy: An ILO Agenda*, Genève, Report of the Director General, 1994.
- Maschino, Dalil, «L'ALENA et le travail: un cas précurseur ou une entente aujourd'hui dépassée?», dans Dorval Brunelle et Christian Deblock (dir.), *L'ALENA: le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, 2004, p. 354.
- OCDE, *Le commerce, l'emploi et les normes du travail*, Paris, OCDE, 1996.
- Rioux, Michèle et Christian Deblock, «Humaniser le commerce: le travail dans les accords de libre-échange du Canada et des États-Unis», *Regards sur le travail*, vol. 6, n° 1, 2009, p. 2-19.
- US Trade Representative, *Comparison of the Labor Provisions in the U.S.-Jordan, CAFTA-DR, and Morocco FTAs*, CAFTA Online Briefing Book, février 2005.



Chapitre 16

EXTRAITS DE:

Gagné, Gilbert, « Mondialisation, régionalisation et questions identitaires : le Canada, le Québec et l'exception culturelle », *Revue québécoise de droit international*, vol. 13, n° 2, 2000, p. 277-288.

LA MONDIALISATION, LA RÉGIONALISATION ET LES QUESTIONS IDENTITAIRES

Le Canada, le Québec et l'exception culturelle

GILBERT GAGNÉ

Au cours des dernières années, le domaine culturel a fait l'objet d'un âpre débat sur la scène internationale, centré autour de deux perspectives apparemment irréconciliables. Selon l'une, la culture doit être sujette à une exception aux règles et aux principes de libéralisation des échanges parce qu'elle est porteuse de symboles et de valeurs et, ainsi, touche à l'essence et à l'identité même d'une communauté politique. La France, le Canada et le Québec se sont faits les champions de cette approche. Selon l'autre perspective, la culture ne représente qu'un secteur économique comme les autres et, partant, doit être soumise aux mêmes dispositions; des initiatives gouvernementales pour protéger et promouvoir les « biens » culturels ne constituant qu'une autre forme inacceptable de protectionnisme. Une telle optique est défendue avant tout par les États-Unis. Or, cette dernière perspective s'est révélée dominante sur le plan international par suite du pouvoir et de l'influence des États-Unis, de même que de l'avantage concurrentiel dont jouissent leurs industries culturelles.

En fait, la question de l'exception culturelle n'a pas cessé de poser problème dans les relations internationales, les États-Unis s'attaquant systématiquement aux mesures affectant leurs industries culturelles, tandis que certains États occidentaux, surtout le Canada et la France, se sont opposés à toutes concessions pouvant toucher leurs entreprises culturelles. Le nœud du conflit demeure bien sûr la question de savoir comment doit-on considérer la culture au regard des échanges internationaux, comme un bien, un service, un produit hybride ? Le Canada, supporté en cela par le Québec, a insisté pour que la culture soit exempte des règles des régimes économiques internationaux, ou encore, plus récemment, soit sujette à des dispositions spécifiques. De même, le Canada a été à l'origine de la création en 1998 d'un réseau international des ministres de la Culture en faveur de la diversité culturelle, qui en 2001 regroupait 45 pays dont l'Afrique du Sud, la France, le Mexique et le Royaume-Uni¹.

Dans le cadre régional nord-américain, en dépit des objections des États-Unis, le Canada a obtenu pour les industries dites culturelles une exemption des dispositions de l'ALE, qui fut reconduite dans l'ALENA. Cette disposition a été assortie de la possibilité d'exercer des représailles « ayant un effet commercial équivalent² ». À ce chapitre, l'expérience révèle clairement qu'une telle clause, à moins qu'elle ne soit absolue, c'est-à-dire excluant un droit de représailles, ne peut en pratique assurer les conditions pour la promotion et la protection des industries culturelles. Les menaces de représailles de la part des États-Unis qui ont invariablement accompagné chaque nouvelle mesure ou même proposition dans le domaine culturel mettent sérieusement en péril la viabilité des politiques culturelles canadiennes dans un contexte régional d'interdépendance économique croissante³.

Le problème de l'exception culturelle ne se pose bien sûr pas seulement dans un contexte régional, comme dans l'ALENA, mais aussi multilatéral, surtout au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Depuis les dernières années, les principes généraux de libéralisation ont prévalu dans les négociations et les décisions internationales sans égard à d'autres considérations telles que l'identité culturelle. Dans aucun accord multilatéral n'y

-
1. Pour plus d'information sur la stratégie internationale du Canada en matière de culture, voir G. Gagné, « The Canada-US Border and Culture: How to Ensure Canadian Cultural Sovereignty », *Canadian Foreign Policy/La politique étrangère du Canada*, vol. 9, n° 2, hiver 2001-2002, p. 159-170.
 2. ALE, articles 2005, 2012; ALENA, articles 2106, 2107, Annexe 2106.
 3. Sur les dispositions et les différends touchant la culture au sein de l'ALENA, voir K. Acheson et C. Maule, *Much Ado about Culture: North American Trade Disputes*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1999.

a-t-il une exemption générale en faveur des industries culturelles, comme on retrouve dans l'ALENA, ou même une reconnaissance du caractère spécifique du secteur culturel. Il faudrait se garder toutefois de conclure que les intérêts culturels canadiens ont su être mieux protégés dans le cadre continental que multilatéral, compte tenu de la forte dépendance du Canada face aux États-Unis et surtout de la possibilité de représailles.

Les États-Unis ont eu recours à des forums comme celui de l'OMC pour s'attaquer aux politiques culturelles nationales, particulièrement canadiennes. Au cours des négociations commerciales multilatérales du Cycle de l'Uruguay, le Canada avait insisté sur l'exclusion de la culture de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS)⁴. Cependant, il avait dû baisser pavillon, par suite essentiellement des pressions américaines et du manque de soutien des autres États, et s'en rapporter à des exceptions à sa liste d'engagements. Le secteur de l'audiovisuel notamment figure dans l'AGCS, certains pays ayant offert des concessions touchant ce secteur, quoique ce ne soit pour l'essentiel le cas ni du Canada ni de l'Union européenne. En fait, le Canada n'a contracté aucun engagement concernant les services culturels dans le cadre de l'AGCS. De sorte que même si cela lui a permis, du moins en théorie, de maintenir ses politiques actuelles et de développer ses programmes et réglementations afin de promouvoir et de protéger sa culture nationale, de tels résultats ne contribuent guère à la légitimité des politiques culturelles canadiennes et québécoises au regard des règles internationales. De même, des tensions ont cours à présent au niveau multilatéral quant à la renégociation des concessions relatives au secteur de l'audiovisuel⁵.

Aussi, lors de conflits commerciaux entre États membres, comme dans le cas du différend canado-américain sur les périodiques, les décisions des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel de l'OMC ont clairement interprété les dispositions internationales existantes de manière à favoriser l'ouverture des marchés au détriment de considérations telles que l'identité culturelle. À cet égard, ce premier différend relatif au domaine culturel à faire l'objet d'un

-
4. Comité des négociations commerciales du GATT, « Accord général sur le commerce des services », dans *Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round*, Genève, Secrétariat du GATT, 1993.
 5. Sur les négociations et les dispositions de l'AGCS au chapitre culturel, voir Ivan Bemier, « Cultural Goods and Services in International Trade Law », dans Dennis Browne (dir.), *The Culture/Trade Quandary. Canada's Policy Options*, Ottawa, Centre de droit et de politique commerciale, 1998, p. 110, 126-132.

examen par les instances de l'OMC a grandement contribué à alimenter les craintes quant à la non-compatibilité des politiques culturelles nationales avec le régime commercial international⁶.

L'exception culturelle comme condition de la régionalisation et de la mondialisation

Le libre-échange en Amérique du Nord a donné lieu à des réactions bien différentes au Québec et dans le reste du Canada. L'idée du libre-échange a été reçue de manière largement favorable au sein de la société québécoise, alors qu'elle a rencontré une forte opposition au sein du Canada anglophone. Parmi les opposants au libre-échange, tandis qu'au Canada anglophone on craignait surtout pour la souveraineté, l'identité et la culture canadiennes, au Québec cette opposition reposait essentiellement sur des arguments d'ordre socioéconomique⁷.

L'exemple des réactions respectives du Québec et du Canada face au libre-échange en Amérique du Nord nous semble indicatif de l'impact que peut avoir l'identité culturelle dans les processus de la régionalisation et de la mondialisation. À cet égard, les nations, comme les individus, sont davantage disposées à s'ouvrir aux autres quand elles sont (plus) sûres de leur identité. Dans le cas du Canada anglophone, la crainte qu'a, d'emblée, suscité le libre-échange pour l'identité du pays et l'intégrité de ses institutions culturelles ne pouvait que mener à une opposition farouche à tout processus formel, même limité, de régionalisation économique. Dans le cas du Québec, bien que la culture américaine y exerce aussi comme partout dans le monde une influence marquée, la langue française et, partant, une culture davantage différenciée ont donné aux Québécois, certains diront

6. OMC, *Canada – Certaines mesures concernant les périodiques*, Rapport du groupe spécial, WT/DS31/R, 14 mars 1997; Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS31/AB/R, 30 juin 1997. Sur le présent mécanisme multilatéral de règlement des différends, voir G. Gagné, «International Trade Rules and States: Enhanced Authority for the WTO», dans R.A. Higgott, G.R.D. Underhill et A. Bieler (dir.), *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Londres/New York, Routledge, 2000, p. 226-240. À propos du conflit entre le Canada et les États-Unis relativement aux mesures canadiennes de protection de l'industrie des périodiques et des décisions des instances de l'OMC, voir «When "Cultural Identity Was Not An Issue": Thinking About Canada – Certain Measures Concerning Periodicals», *Law and Policy in International Business*, vol. 30, n° 2, 1999, p. 231-305; La mondialisation, le Canada et l'exception culturelle: le secteur des périodiques», dans Marie-Françoise Labouz (dir.), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers: conflits et convergences*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 141-162.
7. Pour une analyse des différences entre le Québec et le Canada anglais à l'égard du libre-échange, voir P. Bakvis, «Free Trade in North America: Divergent Perspectives Between Quebec and English Canada», *Quebec Studies*, vol. 16, 1993, p. 39-48.

à tort, un sentiment de sécurité⁸. À cela s'ajoute que le libre-échange régional fournit au Québec un forum pour affirmer son identité sur la scène continentale et internationale.

En effet, l'intégration régionale permet à des ensembles comme le Québec de s'affranchir de l'État auquel ils sont assujettis en transigeant davantage avec d'autres partenaires. Les Québécois, à l'instar d'autres communautés dans une situation similaire comme les Basques, les Catalans et les Flamands, s'identifient donc volontiers à un cadre régional continental. Par exemple, si l'identification des Basques à l'État espagnol risque de soulever la controverse, ce n'est pas le cas de l'Europe. On peut ajouter que si plusieurs Québécois ne peuvent s'identifier au Canada, il en va différemment de l'Amérique du Nord⁹.

C'est à ce chapitre que le débat sur l'exception culturelle peut se poser dans une perspective nouvelle et dynamique. Loin d'être synonyme d'un mécanisme à caractère défensif par rapport aux effets de la libéralisation, le principe de l'exception culturelle est lié au contraire à une de ses conditions. En effet, devant l'influence omniprésente et nettement dominante de la culture américaine sur l'ensemble de la planète, un ressentiment risque fort de se manifester, pouvant freiner le mouvement de libéralisation, voire entraîner un recul des «acquis» de la régionalisation et de la mondialisation. En 1998, la question de l'exception culturelle a été au centre de la forte opposition dans l'opinion publique française aux négociations de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), et un des facteurs décisifs qui en a scellé l'échec à la suite du retrait de la France.

De même, il s'avère peu vraisemblable que la mondialisation et la régionalisation puissent se poursuivre sans heurts à moins que des communautés «envahies» de culture étrangère et menacées dans leur identité ne se voient autorisées, en vertu des règles et des principes internationaux, à se prémunir de ces effets pervers de la logique marchande. À titre illustratif, dans le cas du Canada, 95 % des films (cette proportion est même supérieure dans le cas du Canada anglais), 84 % des disques et cassettes, 83 % des magazines en kiosques, 70 % des livres, 70 % de la musique des stations radiophoniques, et 60 % des programmes télévisés de langue anglaise (33 % dans le cas des programmes de langue française), sont

8. Voir entre autres: C. Doran et B. Job, «American Perceptions of Quebec», dans Alfred O. Jr. Hero et Marcel Daneau (dir.), *Problems and Opportunities in US.-Quebec Relations*, Boulder, Westview Press, 1984, p. 254-255.

9. Voir «Libre-échange, souveraineté et américanité: une nouvelle Trinité pour le Québec, *Politique et Société*, vol. 18, n° 1, 1999, p. 99-107; «L'américanité du Québec ou le développement d'une identité nord-américaine», *Francophonies d'Amérique*, vol. 10, 2000, p. 87-99.

d'origine étrangère, surtout américaine¹⁰. Ainsi, malgré la promotion et la protection de ses industries culturelles, le Canada demeure néanmoins un marché largement ouvert aux produits culturels étrangers. En contrepartie, des politiques culturelles peuvent être considérées comme indispensables, eu égard à la place qu'occupe la culture américaine dans la société canadienne.

Rappelons que l'insistance sur le principe de l'exception culturelle vise essentiellement à faire en sorte que les cultures nationales puissent à tout le moins se garder une place comme reflets de leurs communautés. Quant à eux, des mécanismes ou des arrangements pour protéger et promouvoir les cultures nationales doivent éviter les abus, c'est-à-dire les actions visant avant tout à protéger le marché national en l'absence d'un réel danger ou préjudice. Dans les cas où des politiques culturelles s'avèreraient permises au regard des règles internationales, de telles mesures doivent faire preuve de souplesse et de flexibilité, de manière à minimiser leur caractère discriminatoire et causer le moins possible de distorsions dans les échanges.

À cet égard, le degré de pénétration étrangère ou de vulnérabilité peut être retenu comme un indicateur du niveau de discrimination contre les produits symboliques étrangers qu'un État serait autorisé à adopter à travers des politiques culturelles nationales. À leur tour, de telles mesures doivent d'abord favoriser la culture nationale, notamment sur la base de critères précis de nationalité ou de contenu, et non des intérêts économiques particuliers, plusieurs politiques et mesures s'étant vues reprocher, souvent à juste titre, de protéger davantage les intérêts de certains producteurs ou groupes œuvrant dans le domaine culturel et, de là, de servir des fins essentiellement protectionnistes.

De tels principes directeurs et dispositions relativement à la culture seraient à même de guider les décisions que seraient appelées à prendre les instances de l'OMC dans le cas de conflits entre États touchant des politiques culturelles. Par la suite, l'expérience encore une fois révélera comment de telles règles pourraient être amendées afin de mieux servir leur double objectif de permettre la protection et la promotion des cultures nationales tout en préservant l'intégrité du système commercial multilatéral.

10. V. Rabinovitch, « The Social and Economic Rationales for Canada's Domestic Cultural Policies », dans Dennis Browne (dir.), *The Culture/Trade Quandary. Canada's Policy Options*, Ottawa, Centre de droit et de politique commerciale, 1998, p. 30. Cette étude fournit aussi un excellent aperçu des politiques culturelles au Canada.

Toutefois, on l'a vu, le principe de l'exception ou de la spécificité culturelle a toujours beaucoup de mal à se faire accepter dans le cadre du processus de la mondialisation. Dans l'ALENA, en dépit d'une clause générale d'exemption pour les industries culturelles, l'absence d'accord sur le principe de l'exception culturelle a donné lieu à des conflits et à des menaces de représailles chaque fois que le Canada s'est proposé d'adopter des mesures d'ordre culturel. Il va sans dire qu'en étant reconnues et acceptées, des dispositions internationales reconnaissant le caractère spécifique de la culture ne sauraient donner lieu à l'application de mesures de rétorsion. Cependant, des dispositions conditionnelles, comme c'est le cas dans l'ALENA, permettraient à tout le moins de mieux asseoir le principe de l'exception culturelle au regard des règles internationales.

Dans le cadre d'un accord conclu en mai 1999 afin de mettre un terme au différend à propos des périodiques, les États-Unis pour la première fois ont explicitement reconnu qu'un pays comme le Canada avait le droit de protéger ses industries culturelles, en acceptant des conditions concernant le contenu canadien dans les périodiques¹¹.

Bibliographie

- Acheson, Keith et Christopher Maule, *Much Ado about Culture: North American Trade Disputes*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1999.
- Bakvis, Peter, « Free Trade in North America: Divergent Perspectives Between Quebec and English Canada », *Quebec Studies*, vol. 16, 1993, p. 39-48.
- Bernier, Ivan, « Cultural Goods and Services in International Trade Law », dans Dennis Browne (dir.), *The Culture/Trade Quandary. Canada's Policy Options*, Ottawa, Centre de droit et de politique commerciale, 1998, p. 110, 126-132.
- Canada, *Ottawa et Washington s'entendent sur l'accès au marché publicitaire canadien*, Communiqué P-05/99-29 C990205, 26 mai 1999.
- Canada, *Le Canada et les États-Unis signent l'entente sur les périodiques*, Communiqué P-06/99- 31 CR990249, 4 juin 1999.
- Carmody, Chios C., « When "Cultural Identity Was Not An Issue": Thinking About Canada – Certain Measures Concerning Periodicals », *Law and Policy in International Business*, vol. 30, n° 2, 1999, p. 231-305.
- Comité des négociations commerciales du GATT, « Accord général sur le commerce des services », dans *Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round*, Genève, Secrétariat du GATT, 1993.

11. Sur les termes de l'entente canado-américaine sur les périodiques, voir: Canada, *Ottawa et Washington s'entendent sur l'accès au marché publicitaire canadien*, Communiqué P-05/99-29 C990205, 26 mai 1999; Canada, *Le Canada et les États-Unis signent l'entente sur les périodiques*, Communiqué P-06/99- 31 CR990249, 4 juin 1999.

- Doran, Charles et Brian Job, «American Perceptions of Quebec», dans Alfred O. Jr. Hero et Marcel Daneau (dir.), *Problems and Opportunities in US.-Quebec Relations*, Boulder, Westview Press, 1984, p. 249-275.
- Dymond, William A., «The MAI: A Sad and Melancholy Tale», dans Fen Hampson, Michael Hart et Martin Rudner (dir.), *Canada Among Nations 1999. A Big League Player?*, Toronto, Oxford University Press, 1999, p. 25-53.
- Gagné, Gilbert, «The Canada-US Border and Culture: How to Ensure Canadian Cultural Sovereignty», *Canadian Foreign Policy/La politique étrangère du Canada*, vol. 9, n° 2, 2001-2002, p. 159-170.
- Gagné, Gilbert, «International Trade Rules and States: Enhanced Authority for the WTO», dans Richard A. Higgott, Geoffroy R.D. Underhill et Andreas Bieler (dir.), *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Londres/New York, Routledge, 2000, p. 226-240.
- Gagné, Gilbert, «La mondialisation, le Canada et l'exception culturelle: le secteur des périodiques», dans Marie-Françoise Labouz (dir.), *Le partenariat de l'Union européenne avec les pays tiers: conflits et convergences*, Bruxelles, Bruylant, 2000, p. 141-162.
- Gagné, Gilbert, «Mondialisation, régionalisation et questions identitaires: le Canada, le Québec et l'exception culturelle», *Revue québécoise de droit international*, vol. 13, n° 2, 2000, p. 277-288.
- Gagné, Gilbert, «Libre-échange, souveraineté et américanité: une nouvelle Trinité pour le Québec», *Politique et Société*, vol. 18, n° 1, 1999, p. 99-107.
- Lachapelle Guy et Gilbert Gagné, «L'américanité du Québec ou le développement d'une identité nord-américaine», *Francophonies d'Amérique*, vol. 10, 2000, p. 87-99.
- OMC, *Canada – Certaines mesures concernant les périodiques*, Rapport du groupe spécial, WT/DS3 I/R, 14 mars 1997.
- OMC, *Canada – Rapport de l'Organe d'appel*, WT/DS31/AB/R, 30 juin 1997.
- Rabinovitch, Victor, «The Social and Economic Rationales for Canada's Domestic Cultural Policies», dans Dennis Browne (dir.), *The Culture/Trade Quandary. Canada's Policy Options*, Ottawa, Centre de droit et de politique commerciale, 1998, p. 25-47.



Chapitre 17

EXTRAITS DE:

Gagné, Gilbert, «Convention internationale sur la diversité culturelle et le dilemme culture-commerce», dans Gilbert Gagné (dir.), *La diversité culturelle: vers une convention internationale effective?*, Montréal, Fides, 2005, p. 37-62.

LA CONVENTION INTERNATIONALE SUR LA DIVERSITÉ CULTURELLE ET LE DILEMME CULTURE-COMMERCE¹

GILBERT GAGNÉ

Le projet de Convention internationale sur la diversité culturelle (CIDC)

Une CIDC se veut une initiative pour faire reconnaître le rôle essentiel de la diversité culturelle dans le développement économique et social, y compris la fonction particulière des biens et services culturels dans les sociétés. Il s'agit d'en arriver à un point de vue culturel articulé sur la problématique culture-commerce, les instruments culturels existants ne s'y étant pratiquement jamais intéressés. Les accords commerciaux, quant à eux, n'y ont jamais prêté attention que minimalement (une seule exception à l'article IV du GATT touche les quotas cinématographiques) et invariablement sous l'angle d'obstacles à l'ouverture des marchés.

La démarche afin d'en arriver à une CIDC se précise depuis la publication par l'UNESCO en juillet 2004 de l'avant-projet issu des travaux des experts. Nous n'entendons pas nous attarder sur le détail des présentes

1. Cet extrait a été reproduit aux termes d'une licence accordée par Copibec.

propositions de dispositions. Celles-ci ne sont pas définitives et sont encore susceptibles d'être considérablement modifiées à la suite des négociations intergouvernementales. Nous discuterons plutôt de certaines questions fondamentales que soulève l'actuel avant-projet de CIBC. Ces questions tiennent au forum choisi, au caractère effectif de la convention et son articulation avec le régime de l'OMC et, enfin, à certaines dispositions de la présente version de CIBC, particulièrement en ce qui touche le règlement des différends.

En ce qui a trait au forum, l'idée essentielle derrière le choix de l'UNESCO est de faire en sorte que la dimension proprement culturelle soit prise en considération. On craint l'absence à l'OMC d'une perspective culturelle et, de là, une démarche réductrice qui ne considérerait la culture que sous l'angle d'une exception aux règles commerciales. Les accords commerciaux visent à encadrer l'ouverture progressive des secteurs économiques et non pas à les protéger. L'exception nuit donc à la norme. À la longue, par un processus d'encerclement, d'usure et même d'assaut, on craint que la norme ne finisse par l'emporter sur l'exception. De même, les groupes spéciaux de l'OMC chargés du règlement des différends en sont venus à être associés à la « culture » de l'OMC qui ne prend en compte que les seuls principes de libéralisation des échanges². On peut souligner ici qu'une démarche parallèle à l'OMC demeure possible si elle permet des percées qui ne compromettent ni le principe ni les assises de la diversité culturelle. Le tout dépend des positions mises de l'avant de même que de la portée et du progrès des négociations. Certains analystes sont d'avis que le régime de l'OMC est suffisamment flexible et en mesure d'accommoder les considérations culturelles à travers des dispositions d'exception comme il en existe pour certains secteurs, comme dans le cas des textiles³.

Aussi, la démarche au sein de l'UNESCO a pour objet de mieux asseoir la notion de diversité culturelle en l'enchaissant dans le droit international. Cela devrait renforcer la position des défenseurs de la diversité culturelle dans le cadre de négociations commerciales. Or, le choix de l'UNESCO pose la question de savoir comment aller au-delà de la nature essentiellement déclaratoire de ses dispositions et de ses instruments. Il est

-
2. Pour une discussion du traitement de la dimension culturelle par les instances chargées de la résolution des litiges au GATT et à l'OMC, voir Chi Carmody, « When "Cultural Identity Was Not At Issue": Thinking About Canada – Certain Measures Concerning Periodicals », *Law and Policy in International Business*, vol. 30, n° 2, hiver 1999, p. 231-320.
 3. Voir : W.A. Dymond et Michael M. Hart, « Abundant Paradox: The Trade and Culture Debate », *La politique étrangère du Canada*, vol. 9, n° 2, hiver 2002, p. 15-33 ; Daniel Schwanen, « A Room of Our Own: Cultural Policies and Trade Agreements », *Choix*, vol. 7, n° 4, 2001.

difficilement contestable qu'un accord sous l'égide de l'OMC aurait donné des résultats plus tangibles et plus concluants. Les dispositions du système commercial international sont en effet plus développées et plus contraignantes, particulièrement en ce qui regarde son mécanisme de règlement des différends et son pouvoir de sanction. Cette question renvoie principalement au caractère plus développé et contraignant des dispositions des organisations et régimes économiques, comme le Fonds monétaire international et l'OMC, en comparaison à celles relevant de domaines comme le travail, l'environnement ou la culture.

Même s'ils figurent dans la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de l'ONU, les droits culturels⁴ auxquels le projet de CIDC réfère ne sont pas, ou difficilement, justiciables et opérationnalisables. La logique libérale sur laquelle a reposé l'ordre international d'après-guerre établit une distinction entre, d'un côté, les droits civils et politiques, considérés comme essentiels au fonctionnement d'une économie de marché, et, d'un autre, les droits économiques, sociaux et culturels. Contrairement aux premiers qui peuvent faire l'objet de recours en justice, ces derniers ont, à l'exception peut-être de certains droits économiques touchant à la propriété, pris la forme d'objectifs vagues et lointains vis-à-vis desquels les pouvoirs publics n'ont pas d'obligations juridiquement contraignantes⁵. Rappelons aussi que les États-Unis n'ont jamais ratifié le Pacte international de l'ONU de 1966 sur les droits économiques, sociaux et culturels. Pour les Américains, fervents d'une stricte doctrine libérale, la notion même de tels droits est anathème. Il en résulte une primauté du droit du commerce sur les autres droits. Cela renvoie à la question de la hiérarchie des droits internationaux qui, à toutes fins utiles, n'a jamais été posée.

Pour ce qui est de l'articulation d'une CIDC avec le système commercial international, cette dernière doit être élaborée dans une perspective culturelle et prendre sa place aux côtés des autres accords internationaux. Elle doit servir de cadre de référence en vue de renforcer la capacité du système international à atteindre un certain niveau de cohérence entre l'objectif de la diversité culturelle et les autres objectifs de politique publique, telle la politique commerciale. Dès lors, il s'avère impératif d'assurer une articulation adéquate entre une CIDC et les autres accords internationaux,

-
4. Ceux-ci sont mentionnés à l'article 27 de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de 1948. Ce sont deux et non pas un instrument juridique qui ont servi à la mise en œuvre de la Déclaration : un *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et un *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, tous deux conclus en 1966.
 5. Sur ce point, voir Dorval Brunelle, *Dérive globale*, Montréal, Boréal, 2003, p. 26-68.

dont ceux de l'OMC. Il ne s'agit donc pas de remettre en cause le droit de l'OMC. Une CIDC pourrait cependant avoir un effet indirect sur l'OMC en influençant sa démarche interprétative.

Quant au contenu et aux dispositions de l'avant-projet de CIDC, ce dernier se subdivise en sept chapitres : « Préambule », « Objectifs et principes directeurs », « Champ d'application et définitions », « Droits et obligations des États parties », « Relation aux autres instruments », « Organes et mécanismes de suivi » et « Dispositions finales ». Le préambule souligne notamment la double nature – culturelle et économique – des biens et services culturels, de même que le droit fondamental de tout individu et de toute société de pouvoir participer à la vie culturelle et d'en bénéficier, en particulier pour les personnes appartenant aux minorités et aux peuples autochtones.

Parmi les objectifs d'une CIDC, on y mentionne ceux : de protéger et promouvoir la diversité des expressions culturelles ; de reconnaître la nature spécifique des biens et services culturels ; de faciliter l'élaboration et l'adoption de politiques culturelles et de mesures appropriées en faveur de la diversité des expressions culturelles ; de renforcer la coopération internationale afin d'accroître les capacités des pays en développement en matière culturelle. Les principes directeurs, pour leur part, sont ordonnés en principes fondamentaux (dont celui de la complémentarité des aspects économiques et culturels du développement) et principes opérationnels, à savoir l'équilibre, l'ouverture, la proportionnalité et la transparence. Ces derniers visent à assurer que lorsque les États favorisent leurs expressions culturelles nationales ils le fassent de manière transparente et maintiennent une ouverture aux autres cultures, le tout au vu des objectifs de la Convention.

Le projet de CIDC s'applique aux politiques culturelles et aux mesures adoptées par les États afin d'assurer la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (art. 3). Il comprend des définitions assez précises des termes de diversité culturelle, expressions culturelles (englobant les notions de contenus culturels et d'expressions artistiques), capital culturel, biens et services culturels, politiques culturelles, ces deux derniers faisant l'objet d'une liste non exhaustive figurant en annexe.

Le chapitre des droits et obligations vise avant tout à préserver l'équilibre entre le droit souverain des États d'adopter des mesures pour la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles sur leur territoire, et l'obligation qui leur est faite de la protéger et de la promouvoir aussi bien sur leur territoire que sur le plan international. À l'échelle nationale, outre une obligation de promotion de la diversité des expressions culturelles, le texte prévoit notamment une obligation pour

les parties d'intervenir en faveur des expressions culturelles considérées comme vulnérables ou menacées d'un risque d'extinction ou de sérieux affaiblissement. Le concept de vulnérabilité représente un élément central du projet de convention. La définition des critères permettant d'identifier de telles situations devrait se révéler l'une des tâches prioritaires d'une éventuelle CIDC.

À l'échelle internationale, les droits et obligations des États parties mentionnent à la fois des objectifs généraux de coopération internationale et des dispositions spécifiques à la coopération pour le développement. L'accent est mis sur le renforcement des capacités de production culturelle des pays en développement, à travers un traitement préférentiel, lequel comporte, entre autres, l'adoption de mesures facilitant l'accès à leurs biens et services culturels ou d'autres formes d'assistance financière et technique. L'avant-projet propose des mécanismes comme un Observatoire de la diversité culturelle, avec pour mission de collecter, analyser et diffuser toutes les informations, statistiques et bonnes pratiques en la matière ; et la mise en place de partenariats novateurs, comme des partenariats public-privé.

La relation d'une CIDC aux autres instruments juridiques internationaux s'avère le seul item pour lequel un consensus n'a pu être dégagé parmi les experts qui ont préféré en garder deux variantes. Selon la première, même si la Convention ne modifie en rien les droits et obligations des États au titre d'autres instruments internationaux, une clause de réserve est prévue « si l'exercice de ces droits ou le respect de ces obligations causait de sérieux dommages à la diversité des expressions culturelles ou constituait pour elle une sérieuse menace », reprenant ici la formule retenue dans le cadre de la Convention sur la diversité biologique (CDB). Selon la seconde, rien dans la Convention ne porterait atteinte aux droits et obligations des États parties découlant d'autres traités.

En ce qui touche aux mécanismes de suivi, trois organes sont envisagés : une Assemblée générale des États parties, organe souverain de la Convention ; un Comité intergouvernemental, l'organe exécutif composé de représentants de 18 ou 24 États membres ; et un Groupe consultatif, composé de 12 experts indépendants. Ce dernier est proposé au regard de la nécessité d'anticiper et d'analyser l'évolution constante de la diversité des expressions culturelles. Il se veut à la fois réactif et proactif, en mesure de répondre aux demandes du Comité intergouvernemental ou du Directeur général de l'UNESCO, de même que de conseiller, alerter ou inciter ces derniers ou les États parties à prendre des mesures adéquates en matière de protection et de promotion de la diversité des expressions culturelles. Enfin, l'UNESCO doit assumer les fonctions de secrétariat.

Par rapport à la question de la résolution des litiges, l'accent est mis sur la recherche de solutions négociées. D'un commun accord, les parties peuvent recourir aux bons offices ou à la médiation. Si le différend persiste, les parties, sur demande conjointe, peuvent soumettre leur litige à un tribunal d'arbitrage ou à la Cour internationale de justice. Bien qu'une décision ait force exécutoire, elle ne peut en aucun cas supposer de sanctions et son application repose sur la « bonne foi » des parties. Autrement, à la demande de l'une des parties, un différend est soumis à une commission de conciliation qui rend une proposition de résolution que les parties examinent de bonne foi (art. 24, Annexes 3 et 4). Ici encore, ces mécanismes de résolution des litiges reprennent le modèle de la CDB.

Ces propositions de dispositions relatives au règlement des différends marquent un recul au regard de celles mises de l'avant par le Groupe de travail sur la diversité culturelle et la mondialisation (GTDCM), le Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCCE) et le Réseau international pour la diversité culturelle (RIDC). Le recours à des experts culturels n'est pas ici spécifié. Hormis pour ce qui touche la procédure de conciliation, le mécanisme envisagé n'est pas obligatoire en ce qu'il requiert une volonté conjointe des États parties. De telles dispositions peuvent s'expliquer du fait que la CIDC doit être un document général qui avant tout invite les gouvernements à favoriser la diversité culturelle, en stipulant des objectifs, des obligations et en fournissant des orientations. À cet égard, elle aurait peu à voir avec les engagements plus spécifiques et les dispositions élaborées des accords commerciaux internationaux. Un mécanisme de sanctions ne serait donc pas avisé. Le mécanisme de résolution des différends prévu par la CIDC ne doit être utilisé que dans le cas d'une interprétation ou d'une application controversée de la convention. Or, c'est pourtant ce type de questions qui a surtout figuré au menu des disputes dans le cadre du mécanisme de règlement des litiges à l'OMC. En fait, les présentes propositions de règlement des différends laissent suggérer, d'ores et déjà, le caractère inopérant d'une éventuelle CIDC.

Conclusion

La diversité culturelle donne lieu à un débat central dans le contexte de la mondialisation. Celui-ci renvoie principalement à la prépondérance des considérations économiques et commerciales sur tout autre type de considérations. Le projet de CIDC soulève, tout particulièrement, la question de l'articulation entre, d'un côté, les régimes économiques, qui ont un caractère plus contraignant, et, d'un autre, les différents régimes qui touchent à la

culture et à des questions comme l'environnement, le travail ou encore les droits de la personne. À ce chapitre, le combat de la diversité culturelle est un de ceux qui risquent le plus de faire avancer la question fondamentale des normes et des cadres de la gouvernance mondiale et qui en illustrent le mieux les enjeux.

Bibliographie

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

Carmody, Chios C., « When “Cultural Identity Was Not At Issue”: Thinking About Canada – Certain Measures Concerning Periodicals », *Law and Policy in International Business*, vol. 30, n° 2, hiver 1999, p. 231-320.

Dymond, William A. et Michael M. Hart, « Abundant Paradox: The Trade and Culture Debate », *La politique étrangère du Canada*, vol. 9, n° 2, hiver 2002, p. 15-33.

Gagné, Gilbert, « Convention internationale sur la diversité culturelle et le dilemme culture-commerce », dans Gilbert Gagné (dir.), *La diversité culturelle: vers une convention internationale effective?*, Montréal, Fides, 2005, p. 37-62.

Schwanen, Daniel, « A Room of Our Own: Cultural Policies and Trade Agreements », *Choix*, vol. 7, n° 4, 2001.



PARTIE 4

DES ÉTUDES DE CAS
SUR L'INTÉGRATION
RÉGIONALE



Chapitre 18

EXTRAITS DE:

Brunelle, Dorval, Yves Bélanger et Christian Deblock, « L'intégration économique continentale et ses effets sur les gouvernements infra-étatiques : de l'ALE à l'ALENA et au-delà », *Continentalisation*, Cahier de recherche n° 99-2, Montréal, CEIM, 1999¹.

L'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE CONTINENTALE ET SES EFFETS SUR LES GOUVERNEMENTS INFRA-ÉTATIQUES

De l'ALE à l'ALENA et au-delà

DORVAL BRUNELLE
YVES BÉLANGER
CHRISTIAN DEBLOCK

Les dispositions qui affectent les gouvernements infra-étatiques en Amérique du Nord : l'ALENA

Si nous considérons l'ALENA, que pouvons-nous dire au sujet des dispositions qui affectent les provinces et les États, que ce soit au Canada ou aux États-Unis, de même qu'au Mexique ?

En premier lieu, l'article 105 de l'ALENA reprend les termes de l'article 103 de l'ALE, mais sans mentionner les administrations locales ; la disposition qui les concerne se retrouve plutôt au chapitre 2 sur les

1. La version finale de cet article est la suivante : D. Brunelle, Y. Bélanger et C. Deblock, « L'intégration économique continentale et ses effets sur les gouvernements infra-étatiques : de l'ALE à l'ALENA et au-delà », *Cahiers de recherche sociologique*, n° 32, 1999, p. 85-117.

définitions générales qui précise, au paragr. 2: « Aux fins du présent accord, et sauf stipulation contraire, toute mention d'une province ou d'un État comprend les administrations locales ». Les commentaires consignés la dernière fois à propos de la place stratégique occupée par le principe d'extension aux gouvernements infra-étatiques dans l'accord s'appliquent de nouveau dans ce cas-ci, et il faudrait aussi ajouter, comme on vient de le voir, que l'application du principe s'étend désormais aux administrations locales. L'Annexe 201.1 va dans le même sens en précisant les significations de la notion de territoire pour chacune des trois parties en présence.

En deuxième lieu, nous retrouvons, aux chapitres correspondant, les mêmes extensions à propos de l'ALE et, en particulier, celle qui apparaît au chapitre 3 sur le traitement national et l'accès aux marchés pour les produits (art. 301), au chapitre 12 sur le commerce transfrontière des services (respectivement les art. 1202 « traitement national » et 1213 « définitions ») et au chapitre 14 sur les services financiers (art. 1407 paragr. 8, avec réserve à l'art. 1412).

En troisième lieu, enfin, soulignons, parmi les nouvelles dispositions, celle concernant la définition d'« une mesure de réglementation de l'énergie [qui] s'entend de toute mesure prise par des entités fédérales ou infranationales et ayant un effet direct sur le transport, la transmission, la distribution, l'achat ou la vente de produits énergétiques ou de produits pétrochimiques de base » (art. 609), l'article 761 du chapitre 7 sur les points d'information concernant les mesures sanitaires ou phytosanitaires adoptées au niveau fédéral, provincial ou de l'État, de même que l'importante substitution à propos des mesures normatives prévues au chapitre 9 en vertu de laquelle l'article 902 paragr. 1 suspend l'application du principe général d'extension des obligations prévu à l'article 105 où il s'agissait de « veiller à ce que toutes les mesures nécessaires soient prises pour donner effet aux dispositions du présent accord [...] par les gouvernements des États et des provinces », et lui substitue un engagement beaucoup plus fort de la part des pouvoirs centraux au paragr. 2 qui édicte: « Chacune des parties s'efforcera, par l'adoption des mesures appropriées, de faire en sorte que les gouvernements provinciaux ou d'État et les organismes non gouvernementaux de normalisation observent les articles 904 à 908 inclusivement sur son territoire. »

On aura une idée de l'importance de cette disposition quand on aura souligné trois choses: d'abord qu'il s'agit désormais de confier au pouvoir central la responsabilité d'adopter les mesures appropriées de normalisation, ensuite qu'il s'agit d'instaurer la norme internationale existante comme véritable norme de base (art. 905), enfin, que la normalisation et l'harmonisation s'étendent également aux organismes non gouvernementaux.

Il convient de relever également que le chapitre 10, intitulé «Nouvelles négociations», prévoit l'ouverture des marchés des «entités publiques des provinces et des États» (art. 1002), une ouverture qui est liée à l'implication directe des gouvernements des provinces et des États (Annexe 1002.2) à la suite de consultations à venir entre ceux-ci et les gouvernements centraux (art. 1024). Dans le même ordre d'idées, le chapitre 15 «Politique de concurrence, monopoles et entreprises d'État» s'applique tout autant aux entreprises d'État fédérales que provinciales (Annexe 1505.1)

Nous pouvons conclure en relevant qu'en l'espace d'à peine cinq années, entre 1989 et 1994, les accords de libre-échange étendent progressivement le niveau et le degré d'implication des gouvernements infra-étatiques dans le processus d'intégration économique à l'échelle continentale. Pour appuyer davantage cette conclusion, il faudrait nous attarder sur les deux accords parallèles, l'un sur le travail (l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail ou ANACT), l'autre sur l'environnement (l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement ou ANACE) qui interpellent encore davantage les gouvernements provinciaux et ceux des États fédérés, mais cette prise en compte, pour aussi significative et révélatrice qu'elle soit aux termes de l'argumentation soutenue en ces pages, nous conduirait trop loin et allongerait indûment l'argumentation. Quoi qu'il en soit, si les deux accords ont pour effet d'impliquer les gouvernements infra-étatiques dans le processus d'intégration économique à l'échelle continentale, ceci ne doit pas nous conduire à sous-estimer le fait que ce processus n'a pas seulement pour effet d'engager ces derniers sur le plan international mais aussi sur un plan interne. Il est en effet de moins en moins possible de distinguer les différents niveaux d'intégration, en particulier entre les niveaux continental, national et régional. Le cas du Canada est à cet égard d'autant plus révélateur que, pour des raisons qui tiennent tout autant à son histoire qu'à sa géographie, le marché intérieur ne présente pas le même degré d'unité et de complémentarité économiques que le marché américain, ce qui est assez paradoxal quand on juxtapose ce fait à la vigueur de l'engagement des autorités fédérales dans le libre-échange. Cependant, il ne fait pas de doute que le libre-échange canado-américain a remis à l'ordre du jour les carences de l'intégration au niveau même de l'économie domestique, avec le résultat que, l'un poussant l'autre en quelque sorte, quelques mois à peine après l'entrée en vigueur de l'ALENA, les gouvernements du Canada, des dix provinces et des territoires du Nord-Ouest et du Yukon signent, le 18 juillet 1994, l'Accord sur le commerce intérieur (ACI),

accord qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 1995². Cet accord est important à double titre : parce qu'il vise à éliminer les obstacles au commerce, aux investissements et à la mobilité intérieure dans les dix secteurs économiques couverts, celui de l'énergie n'ayant pas encore été inclus d'une part, parce qu'il vise à sanctionner sur le plan juridique une intégration dite en profondeur (*deep integration*) en engageant formellement les parties contractantes, de même que les paliers de gouvernement inférieurs, les sociétés d'État et les organismes non gouvernementaux, ce qui inclut, entre autres, les municipalités, les établissements d'enseignement supérieur, les écoles ou encore les services de santé financés par l'État d'autre part. En ce sens, à cause de la manière dont il a été négocié par des parties qui, sans être souveraines, disposent de pouvoirs constitutionnels importants, l'ACI anticipe sur les négociations à venir dans les Amériques dans les domaines qui, d'une manière ou d'une autre, exigeront une concertation de plus en plus étroite entre le gouvernement central et les gouvernements infra-étatiques.

Les défis de l'intégration économique et les nouvelles pratiques

Dans la présente section, nous allons modifier l'angle d'analyse et nous attacher à l'étude des ordres ou des niveaux de gouvernement afin de mettre en lumière quelques-unes parmi les principales transformations ou innovations intervenues dans leurs pratiques respectives dans la foulée des changements induits par l'intégration économique continentale et, de manière incidente, par l'intégration à l'échelle hémisphérique.

Il convient de distinguer à cet égard entre trois modèles simples de transformations ou d'innovations, celles qui touchent les relations et interrelations verticales entre niveaux ou ordres de pouvoirs, celles qui engagent les relations horizontales entre pouvoirs placés à un même niveau ou pouvoirs appartenant à un même ordre de gouvernement et, enfin, celles

-
2. L'accord repose sur six principes généraux : la non-discrimination réciproque ; le droit d'entrée et de sortie pour les personnes, les marchandises, les services et les investissements ; l'absence d'obstacles au commerce intérieur ; une définition étroite et non discriminatoire des objectifs légitimes en matière de politiques publiques ; la conciliation et l'harmonisation des règlements et normes ; la transparence en matière de textes officiels et communications d'avis. Les secteurs économiques couverts sont les suivants : les marchés publics ; les investissements ; la mobilité de la main-d'œuvre ; les mesures et normes en matière de consommation ; les produits agricoles et les produits alimentaires ; les boissons alcooliques ; la transformation des ressources naturelles ; les communications ; les transports ; et la protection de l'environnement. La mise en œuvre de l'accord, sa supervision et la conciliation des différends relève du Comité du commerce intérieur, composé de représentants de chacune des parties contractantes et ayant rang ministériel. Deux mécanismes de règlement des différends sont également prévus, selon que le différend concerne deux gouvernements ou une personne et un gouvernement.

qui conduisent les gouvernements à nouer des relations obliques ou transversales entre niveaux ou ordres, ce que Rosenau désigne comme «*mixing micro-macro*³». Ce modèle d'apparence simple se complique immédiatement quand il faut prendre en considération le fait que ces relations et interrelations peuvent être engagées tout autant à l'intérieur d'un pays qu'entre pays. Faute de pouvoir rendre compte de toute cette complexité dans ces pages, nous nous contenterons de donner quelques exemples qui nous sont apparus révélateurs des changements en cours : ces exemples portent sur les dimensions horizontale et verticale uniquement et ne concernent que les provinces et États.

Cependant, avant d'aller plus loin, il convient d'apporter deux brèves précisions : *premièrement*, dans le contexte nord-américain, en particulier, il n'a pas fallu attendre la sanction d'accords de libre-échange pour assister au resserrement des liens latéraux ou horizontaux directs entre provinces et États riverains, puisque bon nombre de comités, conférences ou réunions transfrontières, entre les États-Unis et le Canada surtout, ont été, depuis de nombreuses années, mis sur pied autour d'enjeux comme l'environnement, les migrations, ou les échanges culturels⁴. *Deuxièmement*, l'établissement des relations horizontales entre gouvernements provinciaux au Canada ou étatiques aux États-Unis remonte à plusieurs décennies en arrière, comme c'est le cas pour les Conférences des premiers ministres des provinces du Canada qui furent mises sur pied à l'origine en 1926 ou la création de regroupements ou d'associations nationales comme le Council of State Governments aux États-Unis. De plus, aussi bien au Canada qu'aux États-Unis, premiers ministres ou gouverneurs se rencontrent sur une base régionale entre États de l'Ouest, de l'Est ou des Grands Lacs. Enfin, il faut aussi tenir compte d'un phénomène plus récent, celui des associations ou regroupements qui rassemblent États et provinces au niveau transnational comme le Council of States Governments-Eastern Regional Conference qui rassemble les États du Nord-Est des États-Unis ainsi qu'un associé international, la province de Québec, ou comme le Conseil des gouverneurs des Grands Lacs et de l'Ontario qui se réunit annuellement et qui a, en 1997, accueilli le Québec. Une réunion s'est tenue les 10 et 11 juillet 1998 à Érié, en Pennsylvanie, avec les gouverneurs de la Pennsylvanie, du Wisconsin,

3. James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990, p. 141-177.

4. Bien sûr, il existe également toute une panoplie de comités transfrontières qui sont responsables de la gestion de biens communs, comme les plans d'eau, par exemple.

de l'Indiana, de l'Illinois, du Minnesota, de New York, du Michigan et de l'Ohio. Enfin, on peut relever qu'il existe un Conseil semblable sur la côte Ouest rassemblant également des représentants des États et des provinces.

Ces deux précisions ne simplifient rien, au contraire, puisqu'elles montrent bien que l'on ne saurait établir de distinction nette entre des types de pratiques dont les uns participeraient des formes actuelles de la continentalisation et les autres, pas. En effet, rien n'empêche les gouvernements d'avoir recours à telle ou telle instance, à un conseil ou à une conférence annuelle, pour redéfinir ou définir des stratégies communes face à l'un ou l'autre aspect de l'intégration économique continentale, et ils y ont recours régulièrement d'ailleurs, comme l'illustre bien le rôle que le Western Governors Association a joué dans la critique de l'AMI aux États-Unis.

En conséquence, quand nous évoquons la mise en place d'initiatives originales au niveau horizontal, nous avons en tête certains phénomènes récents qui semblent ouvrir la voie à de nouvelles modalités d'implication des provinces et États dans le régionalisme économique et dans la continentalisation de leur économie. Nous pouvons citer en exemple la création de l'Association des États du Golfe du Mexique, en janvier 1992, une association rassemblant dix États, cinq au Mexique (Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Campeche et Yucatan) et cinq aux États-Unis (Floride, Alabama, Louisiane, Texas et Mississippi), pour développer les échanges dans la région. Il convient de noter, au passage, que cette initiative intervient deux années avant l'entrée en vigueur de l'ALENA.

Quant au niveau vertical, il convient de souligner que les compromis engagés de la part des gouvernements fédéraux autour de prérogatives qui ne relèvent pas de leur juridiction et qui appartiennent plutôt aux gouvernements infra-étatiques ont été, dans l'ensemble et jusqu'à un certain point, effectués grâce à la connivence ou, à tout le moins, grâce à une certaine collaboration de la part des gouvernements provinciaux ou étatiques eux-mêmes. Comme quoi le passage au régionalisme économique actuel s'accompagne d'une redéfinition des modes traditionnels de consultation entre ces deux niveaux de gouvernements: que ce soit au Canada ou aux États-Unis, les pouvoirs centraux ont mis en place de nouvelles stratégies de consultation des provinces et des États tout au long des deux rondes successives de négociations des accords de 1989 et de 1994. Aux États-Unis, l'instance responsable de cette consultation est le United States Trade Representative (USTR) qui a mis sur pied, à la demande de la Western Governors Association déjà mentionnée, entre autres, un coordonnateur pour les affaires d'État, c'est-à-dire un NAFTA Coordinator for State Matters.

Au Canada, le gouvernement fédéral a eu successivement recours à des comités sur lesquels siégeaient des représentants du centre et de chacune des provinces et, à l'inverse, certaines provinces avaient mis sur pied leur propre comité; on rappellera à ce propos que le gouvernement Bourassa avait créé le comité Warren au moment de la négociation de l'ALE. Au demeurant, il était acquis de part et d'autre, puisque cela fait partie de la pratique constitutionnelle au pays, que les dispositions touchant les juridictions provinciales n'entreraient en vigueur qu'à partir du moment où les législatures provinciales auraient sanctionné les termes de l'accord. Cette exigence s'applique tout particulièrement aux deux accords parallèles de l'ALENA, et notamment à l'Accord de coopération dans le domaine du travail (ANACT), qui prévoit un mécanisme particulièrement complexe de sanction et d'application, avec des seuils de représentativité minima dans les secteurs couverts, de sorte que les dispositions ne peuvent entrer en vigueur qu'une fois qu'un nombre déterminé de provinces l'auront sanctionné dans tel ou tel secteur couvert par l'accord.

D'ailleurs, certaines dispositions de l'ALENA institutionnalisent la consultation entre les deux ordres de gouvernements, une procédure qui correspond sans doute à l'esprit qui prévaut dans les régimes fédéraux canadien et américain, mais une pratique « peu habituelle, sinon même fondamentalement inconnue en droit mexicain⁵ », avec le résultat que certains ont pu voir, dans la sanction du recours à des audiences publiques à l'Annexe 803.3 de l'ALENA, l'introduction d'une procédure relevant de la *common law* dans le droit interne mexicain. Ajoutons que cette innovation a été reprise par les autorités et intégrée au droit mexicain puisque l'on retrouve désormais le recours à des audiences publiques inscrit à l'article 81 de la nouvelle *Loi du commerce extérieur du 27 juillet 1993*⁶. L'enjeu, pour le gouvernement mexicain, consiste ainsi à adapter un régime fédéral très centralisé à l'intérieur duquel l'autorité fédérale dispose d'un nombre important de pouvoirs discrétionnaires pour résoudre les conflits, à un contexte d'ensemble dans lequel les deux autres partenaires pratiquent un fédéralisme de contrepois (*adversarial system*) où l'on a davantage recours à la participation des partenaires dans la solution des conflits⁷.

5. Héctor Fix Fierro et Sergio Lopez Ayllon, « El tratado de libre comercio de América del Norte y la globalización del derecho », dans Jorge Witker (dir.), *El Tratado de libre comercio de América del Norte; Análisis, diagnóstico y propuestas jurídicas*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1993, p. 42.

6. *Ibid.*

7. *Ibid.*, p. 43.

Nous avons ainsi d'un côté, là où les pouvoirs fédéraux exerçaient leur pleine souveraineté en matière d'affaires extérieures et de commerce international, une implication originale plus forte de la part des gouvernements infra-étatiques dans l'économie mondiale, un processus qui répond, selon certains auteurs, à rien de moins qu'une « perforation des souverainetés » étatiques⁸, mais nous avons également, d'un autre côté, un ensemble de phénomènes plus précis et plus ponctuels auxquels correspondent les multiples implications latérales directes qui ont en commun cette caractéristique de se déployer à l'intérieur d'un périmètre à la fois sous-régional et transnational, ou trans-étatique si l'on préfère. En ce sens, et contrairement à ce que soutient la thèse dite de la « globalocalisation », les interventions des provinces et États contribuent moins à globaliser de manière abstraite ou générale l'économie provinciale ou celle de l'État, moins à globaliser un secteur ou une branche, mais davantage à régionaliser, ou encore à continentaliser l'économie, le secteur ou la branche.

D'ailleurs, en Amérique du Nord en tout cas, provinces et États jouissent depuis déjà longtemps d'une importante autonomie en matière internationale qui les conduit à intervenir directement dans l'espace international en adoptant certaines politiques ou en sanctionnant certaines normes qui vont à l'encontre de celles qui sont défendues par les gouvernements centraux, comme ce fut le cas lorsque les États de Washington et de l'Oregon ont adopté des politiques reconnaissant les « deux Chines », ou lorsqu'une vingtaine d'États avaient rapatrié leurs fonds de pension de l'Afrique du Sud sous le régime de l'apartheid, ou comme c'est encore le cas quand la province de Québec cherche à se faire octroyer un statut autonome à l'intérieur de la communauté des pays francophones.

Ce n'est donc pas cet aspect qui nous apparaît le plus révélateur des transformations en cours. En effet, il se passe à l'heure actuelle quelque chose de plus déterminant qui reflète peut-être l'émergence d'une nouvelle conscience commune de la part des unités infra-étatiques et de certains gouvernements centraux face au processus en cours de l'intégration économique dans les Amériques. Cette *nouvelle alliance* brouille quelque peu les lignes de démarcation dont il a été question jusqu'à maintenant puisqu'elle lie désormais les pouvoirs législatifs de manière oblique, c'est-à-dire qu'elle conduit au rapprochement entre pouvoirs législatifs centraux et

8. Ivo D. Duchasek, Daniel Latouche et Garth Stevenson, *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereigncontacts and Subnational Governements*, Westport, Greenwood Press, 1988.

infra-étatiques. De plus, ce n'est sans doute pas par hasard si cette stratégie et ce rapprochement ont été mis en place dans le cadre de l'intégration hémisphérique. Voyons rapidement de quoi il s'agit.

On se souviendra que le processus d'intégration économique à l'échelle de l'hémisphère a été lancé à l'instigation des États-Unis lors du Sommet des Amériques convoqué à Miami en décembre 1994. Ce vaste projet prévoit, entre autres choses, la mise sur pied d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) d'ici l'année 2005, une zone qui rassemblerait 34 pays: douze dans la Caraïbe, sept en Amérique centrale, douze en Amérique du Sud et trois en Amérique du Nord. Ce projet réunit tous les pays dont le chef d'État ou de gouvernement a été élu démocratiquement, une exigence qui permet de justifier l'exclusion de Cuba des discussions. À leur tour, ces pays rassemblent au total 164 gouvernements infra-étatiques qu'il s'agisse de provinces ou d'États, à l'intérieur de six fédérations: 22 au Venezuela en incluant le district fédéral, mais sans compter un territoire et les « dépendances fédérales », 26 au Brésil et 23 en Argentine, auxquels il convient d'ajouter les 93 de l'Amérique du Nord dénombrés plus haut (12 au Canada avec les deux territoires, 50 aux États-Unis et 31 au Mexique). À ce nombre, et pour faire bonne mesure, il faudrait ajouter les cinq parlements supra-étatiques que sont: le Parlement latino-américain, le Parlement andin, le Parlement centre-américain, l'Assemblée parlementaire de la Communauté de la Caraïbe et la Commission parlementaire conjointe du MERCOSUR.

Ces 164 gouvernements infra-étatiques et ces 35, y compris Cuba, gouvernements centraux, de même que les cinq parlements régionaux, ont été convoqués, en septembre 1997 par l'Assemblée nationale du Québec, à la première Conférence des parlementaires des Amériques (COPAM). Cette initiative apparaît comme un révélateur de l'émergence d'une communauté d'intérêts de la part de ces assemblées, parlements et autres instances législatives face à un processus d'intégration hémisphérique qui est mené à l'instigation de chefs d'État et de pouvoirs exécutifs centraux.

Le problème qui est très spécifiquement en cause ici, c'est celui du rôle assumé désormais par les pouvoirs exécutifs, non seulement face à leur propre pouvoir législatif, mais face aux autres niveaux de pouvoirs. Les exécutifs des gouvernements centraux, provinciaux ou étatiques s'arrogent de nouvelles prérogatives, ils assument de nouvelles initiatives, dont les effets sont déterminants, comme nous l'avons vu, non seulement à l'intérieur de leur propre aire de juridiction, mais également à l'intérieur d'aires qui relèvent de l'autre niveau de pouvoir. Qu'advient-il alors de la question de l'imputabilité et des responsabilités des élus face à leurs propres

commettants? Doit-on, au nom de la démocratie, accepter la centralisation des initiatives et renvoyer l'aménagement interne des négociations à des formes plus ou moins occultes de consultation ou de collaboration entre des exécutifs situés à différents niveaux de gouvernements? Ne sommes-nous pas en train, au nom de la démocratie, d'accroître indûment les prérogatives des chefs d'État et de gouvernement bref, de sanctionner une véritable démocratie d'exécutif?

Ces questions, et plusieurs autres de même nature, ont été au centre des débats de la COPAM qui a terminé ses travaux par l'adoption d'une déclaration finale dans laquelle les participants ont fait état de leurs préoccupations face au processus d'intégration hémisphérique. On peut se demander, par exemple, dans quelle mesure les formes et modalités des négociations en cours entre chefs d'État et de gouvernement « démocratiquement élus » répond aux défis posés par l'intégration économique et s'il ne faudrait pas plutôt, par exemple, « recourir davantage à la coopération et au dialogue transfrontaliers⁹ », c'est-à-dire favoriser l'implication latérale directe, au lieu de devoir systématiquement concentrer les négociations dans une structure verticale plus ou moins adaptée et transparente?

On trouvera une réponse intéressante à cette préoccupation dans le fait que les parlementaires ont décidé de mettre sur pied un Réseau des parlementaires des Amériques et que ce Réseau entretient depuis lors des liens de plus en plus serrés avec d'autres composantes des sociétés civiles des Amériques. C'est ainsi que, lors du Sommet des peuples des Amériques à Santiago, en avril 1998, un événement convoqué par une demi-douzaine de coalitions nationales sur le libre-échange, et tenu en marge du Deuxième Sommet des Amériques, les parlementaires se sont réunis dans un Forum parlementaire et, à l'instar des huit autres forums parallèles, ils ont pris à partie les formes et modalités du processus d'intégration en cours. Il s'agit là d'une initiative à la fois intéressante et révélatrice qui illustre le problème de l'imputabilité évoqué par la commission Macdonald et qui renvoie à toute la question de la légitimité politique de l'intégration économique à grande échelle. Cette question représente en quelque sorte la version panaméricaine du déficit démocratique.

9. Conférence des parlementaires des Amériques (COPAM), *Élément de réflexion*, Québec, Gouvernement du Québec, 1997, p. 27.

Bibliographie

- Bélanger, Yves, Dorval Brunelle et Christian Deblock, «L'intégration économique continentale et ses effets sur les gouvernements infra-étatiques: de l'ALE à l'ALENA et au-delà», *Continentalisation*, Cahier de recherche n° 99-2, Montréal, CEIM, 1999.
- Conférence des parlementaires des Amériques (COPAM), *Élément de réflexion*, Québec, Gouvernement du Québec, 1997.
- Duchasek, Ivo D., Daniel Latouche et Garth Stevenson, *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereigncontacts and Subnational Governements*, Westport, Greenwood Press, 1988.
- Fix Fierro, Héctor et Sergio Lopez Ayllon, «El tratado de libre comercio de América del Norte y la globalizacion del derecho», dans Jorge Witker (dir.), *El Tratado de libre comercio de América del Norte; Analisis, diagnostico y propuestas juridicos*, México, Universidad Nacional Autonoma de México, 1993, p. 19-54.
- Rosenau, James N., *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990.



Chapitre 19

EXTRAITS DE:

Rioux, Michèle, «Évolution des télécommunications canadiennes en Amérique du Nord: les défis d'une intégration en profondeur», dans Michèle Rioux (dir.), *Le Canada dans l'orbite américaine; La mort des théories intégrationnistes?*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2004, p. 101-126.

L'ÉVOLUTION DES TÉLÉCOMMUNICATIONS CANADIENNES EN AMÉRIQUE DU NORD

Les défis d'une intégration en profondeur

MICHÈLE RIOUX

Le Canada est, depuis une quinzaine d'années, entraîné dans l'orbite des États-Unis qui n'ont jamais été aussi près de leur objectif de créer un ordre économique libéral sur le plan international qui repousse les limites que les États ont imposées à la libéralisation des échanges et à la transnationalisation des entreprises. Non seulement les États-Unis ont réussi à faire avancer la libéralisation des échanges, en passant par la construction d'un régionalisme nord-américain, mais ils ont également réussi à exporter leur vision du capitalisme et des règles qui doivent soutenir et favoriser l'économie de marché. La faveur accordée à la concurrence, aux forces du marché et aux entreprises privées, et le libre-échange avec les États-Unis sont apparus comme les nouveaux axes d'une stratégie canadienne visant à favoriser la compétitivité de l'économie canadienne et son insertion dans l'économie mondiale. Le résultat le plus significatif de ce virage stratégique est la structuration de plus en plus poussée de l'économie canadienne par un processus d'intégration en profondeur avec les États-Unis. Le secteur

des télécommunications révèle, peut-être mieux que n'importe quel autre secteur, l'ampleur des changements économiques, politiques, juridiques et réglementaires qui façonnent l'intégration nord-américaine.

Les télécommunications canadiennes dans l'orbite de la stratégie globale américaine

Les transformations qui se sont cristallisées dans le secteur des télécommunications durant les années 1990 étaient déjà pressenties dans les années 1970 et 1980, et même avant. Elles ont véritablement pris forme dans les années 1990 en raison des changements au niveau des structures politiques, juridiques et réglementaires qui ont modifié les stratégies des acteurs ainsi que la gouvernance des télécommunications. Dans les années 1970 et 1980, les télécommunications étaient sous fortes contraintes réglementaires tant sur le plan national qu'international, de sorte que la globalisation économique et la diffusion des innovations technologiques étaient loin d'être soutenues par des conditions favorables. Désormais, le panorama a complètement changé : l'intégration en profondeur repose sur le secteur privé et la concurrence, alors que les frontières, qui ont longtemps caractérisé le secteur des télécommunications, entre les économies nationales et les autres secteurs des TIC (média, informatique) sont de plus en plus perméables. Strange dira que les télécommunications sont un « *extreme example of one process by which authority has shifted massively away from governments of states to the corporate management of firms*¹ ».

Dans le secteur des télécommunications, l'intégration économique est traditionnellement passé par les États qui, sur le plan national, ont également été les principaux vecteurs de l'organisation du secteur que ce soit par la création de monopoles publics ou par la réglementation de monopoles privés. Au début du xx^e siècle, la concurrence avait été abandonnée au profit de structures monopolistiques et d'une réglementation internationale assurant l'interconnexion des monopoles nationaux. Trois principaux arguments justifiaient le modèle monopolistique : les économies d'échelle, la nécessité de l'interfinancement pour garantir l'universalité des services de base et l'intégrité systémique². En Amérique du Nord, en général, les entreprises privées dominantes de l'époque ont obtenu un pouvoir de

1. S. Strange, *The Retreat of States: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, p. 100.
2. Au Canada, le monopole a aussi été justifié par les objectifs de développement national dans la mesure où il pourrait favoriser le développement et l'utilisation d'infrastructures de réseaux canadiens, et promouvoir l'identité et la culture canadiennes.

monopole, mais elles devaient opérer en suivant un cadre réglementaire qui visait à empêcher les abus et à les faire contribuer à l'atteinte de certains objectifs d'intérêt public³. Parallèlement aux structures monopolistiques nationales, un régime international, orchestré par l'Union internationale des Télécommunications (UIT), a été développé pour assurer l'existence de certaines règles d'interconnexion des réseaux nationaux.

Depuis le début des années 1990, cette gouvernance monopolistique et interétatique a cédé la place à une nouvelle gouvernance des télécommunications fondée sur la concurrence et l'initiative privée. Trois types de changements sont intervenus : d'une intégration essentiellement nationale, les télécommunications prennent désormais une dimension globale ; d'une intégration fondée sur l'organisation et la réglementation de monopoles, l'intégration passe maintenant par la concurrence ; et la segmentation sectorielle qui séparait les télécommunications des secteurs des médias (contenu) et de l'informatique a été abandonnée pour favoriser la convergence industrielle dans le secteur des TIC.

La nouvelle gouvernance des télécommunications tend à généraliser les changements réglementaires qui sont survenus aux États-Unis. Au Canada, la résistance à l'abandon de l'ancien régime a certainement été forte. Toutefois, la concurrence est progressivement devenue le noyau central de la politique économique canadienne. En 1989, l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) a verrouillé la décision du CRTC de 1988 relativement à la distinction entre les services de base et les services améliorés (les premiers demeurant sous le contrôle des monopoles et les deuxièmes étaient appelés à s'ouvrir à la concurrence). À partir des années 1990, les choses ont évolué très vite sur le marché canadien. Le marché de l'interurbain a été ouvert à la concurrence et, en 1993, la *Loi sur les télécommunications* a clarifié les grandes lignes de politique canadienne en matière de télécommunications dont les objectifs vont de l'universalité des services à la compétitivité des télécommunications canadiennes en passant par la promotion de la concurrence. Le Canada a aussi défini sa politique sur l'autoroute de l'information. En matière de commerce électronique, de réglementation de l'Internet, la définition des normes et du cadre réglementaire doit reposer principalement sur le secteur privé ; si la réglementation du CRTC doit jouer un rôle, ce ne doit être que pour lever les obstacles à la concurrence. Ce nouvel environnement institutionnel a donné aux entreprises de télécommunications une grande

3. R.E. Babe, *Telecommunications in Canada: Technology, Industry, and Government*, Toronto, Buffalo, Londres, University of Toronto Press, 1990.

marge de manœuvre dans le développement d'un «réseau de réseaux», voire d'une autoroute globale de l'information dont le développement, et instauré les principes suivants : favoriser l'investissement privé et assurer la souplesse de la réglementation et le libre accès aux réseaux et aux équipements essentiels⁴. L'alignement sur la position américaine est ici évident.

Parallèlement, le Canada a pris de nouveaux engagements commerciaux. Il a signé l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Cet accord n'empêche pas l'existence d'un opérateur unique – donc d'un monopole – pour les services de télécommunications de base, au demeurant à peu près totalement exclus de l'AGCS, mais une annexe aborde l'accès non discriminatoire aux réseaux de télécommunications de base. L'AGCS a confirmé l'application des clauses de la nation la plus favorisée et du traitement national, ce qui, à long terme, implique que les États «*engage in intimate reworking of their national regulatory systems in order to make the international trade in services a meaningful possibility*⁵».

Parallèlement, l'ALENA reprendra les avancées de l'ALE et s'inspirera aussi de celles de l'AGCS tout en allant encore plus loin. L'accord porte sur l'accès au marché, l'élimination des restrictions à l'investissement pour les fournisseurs de services étrangers, la tarification (qui doit refléter les coûts économiques directement liés à la fourniture des services), l'accès non discriminatoire pour les fournisseurs de services améliorés et les services de télécommunications intra-firmes, les standards, les monopoles (les pays s'engagent à contrer les pratiques anticoncurrentielles), l'interopérabilité des infrastructures. En outre, les tarifs sur les équipements sont éliminés. Encore faut-il mentionner que le chapitre 11 sur l'investissement va introduire de nouvelles règles qui visent à garantir aux entreprises américaines un accès non discriminatoire et sécuritaire aux marchés canadien et mexicain, et que le chapitre 15 engage les États à prendre des mesures contre les pratiques anticoncurrentielles. Les changements étaient considérables, mais la véritable rupture est intervenue avec la signature de l'accord pluri-latéral sur les télécommunications de base (ATB)⁶ qui est complémentaire de l'Accord sur les technologies de l'information (ATI) sur les équipements de télécommunications.

4. Voir G7, *Une vision partagée de l'enrichissement humain*, Conférence ministérielle du G7 sur la société de l'information, février 1995.

5. P. Drahos et R.A. Joseph, «Telecommunications and Investment in the Great Supranational Regulatory Game», *Telecommunications Policy*, vol. 19, n° 8, 1995, p. 623.

6. Cet accord contient la liste des engagements spécifiques et les exemptions des obligations concernant les télécommunications de base qui complètent ou modifient les engagements et les exemptions énoncés à l'article 2 de l'AGCS.

Dans la perspective des États-Unis, la concurrence dans les secteurs concurrentiels ne pouvait véritablement être effective que si les États prenaient des mesures pour discipliner les monopoles ou si la concurrence était introduite dans le marché des télécommunications de base. En effet, les monopoles conservaient leur contrôle du marché local et des installations jugées essentielles à la concurrence sur les autres segments. En 1997, les États-Unis réussirent à trouver assez d'appuis pour faire aboutir le volet des télécommunications de base. Avec l'ATB, la plupart des États ont adopté, dans leurs législations respectives des mesures relatives à l'environnement réglementaire favorables à l'accès au marché. Le Canada s'est engagé à éliminer le monopole Télésat en 2000 et celui de Téléglobe sur les services internationaux en 1998, et à ouvrir le marché local à la concurrence. De plus, il s'est engagé à respecter le document de référence sur les engagements additionnels, à assouplir les restrictions à la participation étrangère, et à éliminer les mesures relatives au contrôle canadien des systèmes mobiles de satellites et des câbles sous-marins. Le Canada a effectivement mis fin au monopole de Téléglobe et supprimé les restrictions spéciales relatives à la propriété de Téléglobe. Il a également éliminé les restrictions touchant l'acheminement du trafic et autorisé la propriété étrangère des câbles sous-marins. Enfin, le Canada a supprimé l'exigence des investissements nationaux dans les systèmes mobiles mondiaux par satellite, autorisé la propriété étrangère des stations terriennes et mis fin au monopole de Télésat pour les services fixes par satellite. Le marché local est ouvert à la concurrence en 1998.

Si la transition vers la concurrence a été plus tardive et plus graduelle qu'aux États-Unis, le retard pris sur les États-Unis a été comblé lorsque le Canada a mis en œuvre, dans les années 1990, une déréglementation exhaustive de l'industrie des télécommunications. Le tableau 19.1 fait état des changements réglementaires dans les deux pays.

Désormais, le secteur des télécommunications évolue dans une perspective nouvelle, caractérisée par la concurrence et le libre-échange. Ceci signifie l'abandon du modèle de monopole réglementé, le déplacement de la coopération internationale de l'UIT vers les espaces de négociations commerciales, notamment l'ALENA, la ZLEA, et dans le cadre de l'OMC; et la participation accrue du secteur privé dans le développement de nouvelles règles du jeu dans le secteur des télécommunications. Les États-Unis ont fait avancer leur modèle sur le plan international par les voies bilatérale et régionale pour ensuite généraliser ces avancées et les approfondir au niveau multilatéral. Ainsi, le nouveau régime des télécommunications correspond essentiellement à l'idée que se font les États-Unis

Tableau 19.1 Changements réglementaires au Canada et aux États-Unis

Changements réglementaires au Canada et aux États-Unis		
	Canada	États-Unis
Loi	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Loi sur les télécommunications</i> (1993) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Telecommunications Act</i> (1996)
Réglementation	<ul style="list-style-type: none"> • CRTC 	<ul style="list-style-type: none"> • FCC et États
Privatisation	<ul style="list-style-type: none"> • Téléglobe (1987); Télésat (1992) 	
Changement structurel	<ul style="list-style-type: none"> • Enquête CPRC sans aucune mesure (1981-83) 	<ul style="list-style-type: none"> • Démantèlement d'AT&T (1984)
Marché local	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence (1996)
Interurbains	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence (1992) • Abstention de réglementation des entreprises non dominantes (1995) et de Stentor (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence (1978) • Abstention de réglementation d'AT&T (1995)
International	<ul style="list-style-type: none"> • Revente sur l'axe canado-américain (1991) et concurrence (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence
Mobile	<ul style="list-style-type: none"> • Duopole (1984) • Revente autorisée (1997) • Concurrence 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence
Télévision câble	<ul style="list-style-type: none"> • Radiodiffusion autorisée (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorisation (1996)
Données	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence (1979) 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence (1971)
Internet	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence 	<ul style="list-style-type: none"> • Concurrence
Propriété étrangère	<ul style="list-style-type: none"> • Limite fixée à 46,7 %. • Assouplissement concernant Téléglobe, interdiction à 46,7 %. • Limite pour les systèmes de satellites mobiles étrangers en fonction du ratio participation canadienne/utilisation des systèmes. • Règles sur le contenu (radiodiffusion) 	<ul style="list-style-type: none"> • En fonction des possibilités de concurrence effective sur les marchés étrangers • Limite de 20 % pour les services sans fil (peut être augmentée en fonction de la concurrence effective sur les marchés étrangers)
Satellites fixes	<ul style="list-style-type: none"> • Monopole de Télésat jusqu'en 2000 • Assouplissement pour les services satellites utilisés en télécommunications (1998) 	<ul style="list-style-type: none"> • Accès possible en fonction des conditions de concurrence effective à l'étranger (1996)

Source: Adapté de OCDE, 1999.

de l'intégration et de la gouvernance économiques dans un contexte de globalisation des marchés. Ces transformations reflètent un changement d'orientation politique découlant du déplacement de la logique d'intervention de l'État dans l'économie de la prestation de biens et services en rapport avec des considérations sociales et politiques vers une logique fondée sur la

recherche d'efficacité économique et de compétitivité internationale⁷. Elles supposent un transfert de pouvoir décisionnel des États aux entreprises dans l'organisation de ce secteur clé des TIC.

Plus de concurrence et moins de réglementation dans le secteur des télécommunications ?

La déréglementation et la libéralisation doivent, en principe, favoriser l'interconnexion d'un grand nombre d'opérateurs et d'utilisateurs à l'échelle planétaire, l'interopérabilité des infrastructures, et la convergence industrielle des secteurs de l'informatique, des télécommunications et de contenu médiatique. La réalité est marquée par le déploiement de stratégies par les entreprises et les États pour se positionner sur ce nouveau marché des télécommunications⁸. Avec la nouvelle économie, les défaillances du marché deviennent la norme. Certes, il existe des avantages à ce que les réseaux restent ouverts en termes de compatibilité et de connectivité, mais les entreprises optent souvent pour des stratégies de contrôle et cherchent à contrôler l'accès et le développement des réseaux⁹. La concurrence soulève la question de la régulation des marchés et du rôle des pouvoirs publics. Cependant, dans une course à la conquête de parts de marché et à la compétitivité, les comportements des États sont, eux aussi, à l'origine de stratégies qui faussent le libre jeu des marchés et de la concurrence.

La réglementation toujours aussi importante

En réalité, la déréglementation n'est qu'apparente. La réglementation est toujours aussi importante, mais il s'agit désormais de réglementer en faveur de la concurrence. Cette tâche requiert beaucoup plus qu'une réglementation minimale et elle est d'autant plus complexe qu'elle prend une dimension internationale.

L'on voit déjà les entreprises et les États, tant sur le plan national qu'international, critiquer la réglementation et s'engager dans une bataille réglementaire qui, de fil en aiguille, accentue la re-régulation des marchés. Incidemment, les États-Unis ont critiqué à plusieurs reprises le Canada,

7. M. Raboy, I. Bernier, F. Sauvageau et D. Atkinson, « Cultural Development and the Open Economy: A Democratic Issue and a Challenge to Public Policy », *Canadian Journal of Communications*, vol. 19, n° 3, 1994, p. 291-315.
8. R. Mansell, *The New Telecommunications: A Political Economy of Network Evolution*, Londres, Sage, 1993.
9. Voir C. Shapiro et H.R. Varian, *Économie de l'information – Guide stratégique de l'économie des réseaux*, Paris/Bruxelles, Nouveaux Horizons/De Boeck Université, 1999.

ainsi que le Mexique relativement au respect de leurs engagements internationaux en matière de télécommunications. AT&T et d'autres firmes américaines ont fait des pressions sur le gouvernement américain pour forcer le Canada à prendre des mesures contre les barrières réglementaires et les effets discriminatoires de la réglementation. AT&T Canada et d'autres entreprises liées à des entreprises étrangères ont aussi critiqué directement la réglementation canadienne. Par exemple, en 1999, elles ont fait appel de deux décisions du CRTC qui avaient pour effet de réduire la concurrence et de favoriser les entreprises dominantes. Ces décisions n'ont pas été remises en cause, mais le CRTC doit désormais surveiller la concurrence et le déploiement des services dans le secteur des télécommunications¹⁰.

Les nouveaux accords établissent d'importants engagements des États concernant la réglementation de l'accès aux réseaux des monopoles afin d'empêcher les pratiques anticoncurrentielles de ces derniers ou des entreprises dominantes qui contrôlent les installations essentielles. Les signataires de l'AGCS/ATB se sont engagés à sévir contre les pratiques anticoncurrentielles des entreprises, notamment les pratiques qui réduiraient les possibilités d'interconnexion, l'utilisation anticoncurrentielle de renseignements et le subventionnement croisé. L'ALENA prévoit aussi de telles dispositions et est plus précis à plusieurs égards, notamment sur les questions relatives à la concurrence, à l'investissement, aux monopoles et aux standards. La réglementation doit être efficace, non discriminatoire et à l'abri des intérêts stratégiques des entreprises. Elle doit être asymétrique, c'est-à-dire qu'elle doit favoriser les nouveaux venus sur le marché par rapport aux entreprises établies et bénéficiant d'une position dominante sur le marché.

Avec l'intensification des mouvements stratégiques sur le marché nord-américain, les enjeux se compliquent puisque des entreprises américaines détiennent des participations minoritaires dans les entreprises dominantes au Canada et au Mexique. Ainsi, une réglementation en faveur des anciens monopoles ne peut plus être automatiquement associée à une mesure favorisant le champion national. Il n'en demeure pas moins que si les cartes se brouillent, la réglementation joue un rôle de plus en plus important dont la complexité augmente avec les mouvements stratégiques des entreprises dans l'ensemble économique nord-américain. Il ne s'agit plus de réglementer une concurrence sur le marché national, mais dans un espace nord-américain, où les entreprises multiplient les mouvements stratégiques et où le nivellement des conditions de la concurrence s'avère

10. Les rapports sur la concurrence sont disponibles sur le site du CRTC.

être une tâche non seulement difficile, mais également traversée par les intérêts stratégiques des États. Les questions réglementaires demeurent donc au centre des défis d'une intégration en profondeur dans le secteur des télécommunications en Amérique du Nord.

La concentration et les politiques de concurrence

Le fait le plus marquant de l'évolution du secteur des télécommunications depuis le début du processus de déréglementation et de libéralisation est certainement d'avoir alimenté une importante vague de fusions et acquisitions. Les changements institutionnels qui sont survenus ont créé autant de nouvelles voies pour la concurrence que de nouvelles opportunités pour les entreprises d'accroître leur pouvoir de marché. Les changements réglementaires ont favorisé l'émergence d'entreprises dominantes qui détiennent de puissants moyens techniques, légaux et économiques, leur permettant d'abuser de leur position. Fait révélateur, les politiques de la concurrence aux États-Unis comme au Canada n'ont pas été très interventionnistes pour contrer ou contenir ce phénomène.

Les deux pays ont été très favorables à cette dynamique. Pour reprendre le chef de la Division Antitrust du Département américain de la Justice, dans ce secteur, «*most mergers and other business alliances foster efficiency and thus bring increased benefits to consumers and businesses*¹¹». Les autorités optent à la fois pour la concentration et pour les accords inter-entreprises pour tirer les bénéfices en termes d'innovation et de compétitivité tout en cherchant à en limiter les effets négatifs. Ni la politique de la concurrence ni la réglementation ne doivent nuire à la compétitivité des firmes. Un autre élément sert à justifier la concentration : la globalisation des marchés¹². Dans la perspective d'une concurrence sur le marché global, les arguments en faveur des fusionnements sont d'autant plus puissants ; elle réduirait les risques de la concentration sur les marchés nationaux

11. J.I. Klein, *The State of Competition in the Telecommunications Marketplace Three Years After Enactment of the Telecommunications Act of 1996*, Testimony of the Assistant Attorney General Before the Subcommittee on Antitrust, Business Rights, and Competition, Senate Judiciary Committee, 25 février, Washington D.C., Department of Justice, Antitrust Division, 1999.
12. Voir États-Unis, *Anticipating the 21st Century: Competition Policy in the New High Tech Global Marketplace, Antitrust and Trade Regulation Report*, Special Supplement, 70, 1765, Washington D.C., United States Government Printing Office, 1996.

et favoriserait leur contestabilité. La concentration sur le plan national pourrait même favoriser la concurrence au sein d'industries globales qui opposerait cinq ou six grands *supercarriers*¹³.

Au Canada, la même approche prévaut. La concurrence potentielle des entreprises de différents segments de marché (Internet, services sans fil, câbles) et la concurrence internationale sont perçues comme des remparts efficaces contre les risques de la concentration économique. Les fusions n'ont pas été contestées et les pratiques des entreprises dominantes n'ont pas fait l'objet de poursuites malgré plusieurs plaintes, notamment en rapport avec l'accès aux installations essentielles des anciens monopoles, l'accès au réseau satellitaire et au réseau Internet haute vitesse. Les changements technologiques, les gains en efficacité, les changements réglementaires et la concurrence internationale ont été des facteurs clés des décisions des autorités canadiennes. Les entreprises qui fusionnent promettent des services de voix, de données et de vidéo sur des réseaux à grande vitesse reliant l'ensemble du Canada et assurant une connectivité aux réseaux globaux de télécommunications; c'est donc la réalisation du potentiel de l'économie de l'information qui est promis.

Étant donné la taille du marché canadien, il est évident que la concentration et la formation d'alliances trouvent des arguments d'autant plus pertinents. Le marché canadien des télécommunications est un petit marché, évalué à environ 30 milliards de dollars¹⁴, au nord du plus important marché des télécommunications au monde où se trouvent les plus grandes entreprises de télécommunications. Appliquer une politique de la concurrence sur le marché canadien est, selon Rugman, un non-sens puisque les télécommunications prennent une dimension nord-américaine¹⁵. Cela pourrait pénaliser les entreprises canadiennes qui auraient du mal à se positionner dans les alliances stratégiques, notamment celles qui cherchent à établir une connectivité globale.

Le marché des télécommunications est marqué par la multiplication d'alliances stratégiques pour les services globaux dominées par les plus grandes entreprises.

-
13. Toutefois, encore faut-il mentionner qu'au début de l'an 2000, l'acquisition de Sprint par WorldCom fut bloquée tant par les autorités américaines que par les autorités européennes.
 14. Selon ITU, le marché mondial des télécommunications en 2000 était estimé à 1210 milliards (services 920 milliards et 290 milliards pour les équipements).
 15. A. Rugman, «The Impact of Globalisation on Canadian Competition Policy», *Toronto Conference on Canadian Competition Policy: Preparing for the Future*, 18-20 juin, 2001.

Si la concurrence entraîne une surveillance des marchés fort complexe et traversée par des intérêts corporatifs, cette «surveillance» prend une dimension internationale. Les entreprises liées à des intérêts corporatifs américains qui opèrent au Canada ne perdent pas une occasion de signaler les problèmes de concurrence qu'elles rencontrent sur le marché canadien. Notamment, elles ont contesté et critiqué l'alliance Stentor¹⁶, qui a regroupé les monopoles lors de l'introduction de la concurrence sur le marché interurbain; elles en appelaient à une réglementation plus forte afin d'empêcher les monopoles d'exploiter leur pouvoir de marché – voire à une interdiction de l'alliance par le Bureau de la concurrence en évoquant une fusion anticoncurrentielle. Le Bureau de la concurrence ne l'a pas contestée. Aussi, les accords entre Stentor et d'autres entreprises, notamment Téléglobe pour les appels internationaux et MCI pour les services globaux de Concert, n'ont pas été jugés anticoncurrentiels¹⁷. Plutôt que d'appliquer la loi sur la concurrence, les autorités ont plaidé pour des changements réglementaires et il apparaît que l'interface entre la concurrence et la réglementation a été finement exploitée pour favoriser l'ajustement des anciens monopoles au nouvel environnement concurrentiel, tout en prenant des mesures proactives en faveur de la concurrence.

La politique de la concurrence joue un rôle proactif. L'on suppose que les changements réglementaires et la libéralisation du secteur assureraient la contestabilité du marché canadien. À plusieurs reprises, le Commissaire de la concurrence est intervenu devant le CRTC afin de plaider en faveur de la concurrence, notamment en ce qui concerne la décision d'ouvrir le marché des interurbains en 1992, l'élimination de la réglementation des entreprises dominantes sur le marché des interurbains en 1996, l'interconnexion des réseaux, la concurrence sur le marché local, les questions de réglementation, etc. Le Bureau de la concurrence a joué un rôle clé dans la libéralisation du secteur et a plaidé en faveur de l'ouverture à la concurrence internationale et de l'assouplissement – voire l'élimination – des règles sur la propriété étrangère. En 2000, dans le cadre des travaux du Groupe de travail sur l'interaction entre le commerce et la politique de la concurrence

16. Stentor leur a permis de partager certaines ressources, d'entreprendre des projets communs en R&D, de consolider les activités de commercialisation nationale et internationale, de développer des normes nationales, d'avoir une position unique face au CRTC et de développer des alliances stratégiques.

17. L'accord de 1998 entre Stentor et Téléglobe fut justifié par le fait qu'il s'inscrivait dans un contexte nouveau: Téléglobe allait perdre son monopole et les restrictions sur l'acheminement par voie de pays tiers allaient être levées. L'acheminement par pays tiers permettait de faire jouer la concurrence étrangère afin de ne pas contribuer à maintenir un monopole *de facto*; AT&T Canada pouvait donc utiliser ses liens avec AT&T pour acheminer les services offerts au Canada, même si cette dernière ne rencontrait pas les critères de propriété canadienne.

de l'OMC, le Canada a présenté l'exemple des télécommunications pour démontrer comment la politique de la concurrence joue un rôle important dans les réformes des marchés, la déréglementation, la privatisation ainsi que dans les mesures favorisant l'accès au marché.

L'ALENA engage les États à prendre des mesures en vue de favoriser la concurrence et à coopérer pour que les conditions de la concurrence ne viennent contredire les objectifs de l'accord. Il ne s'agit pas, en Amérique du Nord, et dans les Amériques, de faire avancer l'idée de règles communes en matière de concurrence, ni de mettre en place une institution supranationale qui appliquerait ces règles tant en ce qui concerne les pratiques des entreprises que celles des États comme c'est le cas de la construction européenne. Il s'agit plutôt de faire en sorte, ce qui est cohérent avec un modèle d'intégration qui soutient l'autonomie des marchés et la préservation des souverainetés nationales, que les politiques économiques et les politiques de la concurrence contribuent à ouvrir les marchés nationaux à la concurrence étrangère. L'on suppose qu'ouvrir les marchés aux entreprises étrangères a un effet proconcurrentiel et que, dans le cas contraire, les lois nationales ainsi que l'intensification de la coopération entre les autorités nationales seront en mesure de rétablir la concurrence. Il existe d'ailleurs un accord de coopération sur la concurrence entre le Canada et les États-Unis, mais la coopération reste volontaire et ponctuelle.

Cette approche minimaliste est certainement insuffisante vu les enjeux stratégiques qui marquent actuellement les télécommunications nord-américaines. Chose certaine, les problèmes de concurrence vont certainement provoquer une re-régulation du secteur, des interventions plus fréquentes des autorités responsables de la concurrence et des disputes commerciales. Il ne faudrait pas être surpris que les entreprises américaines et les États-Unis aient les reins plus solides et que, petit à petit, ce soient les règles des États-Unis qui s'imposent dans une industrie où les asymétries ne jouent pas en faveur du Canada et des entreprises canadiennes.

En ce qui concerne les normes techniques sur les équipements, l'ALENA est précis; il engage les États à prendre des mesures en vue d'éliminer les barrières techniques aux importations d'équipements de télécommunications. La réglementation demeure essentiellement nationale dans la mesure où les standards et les institutions ne prennent pas véritablement une dimension nord-américaine. Un sous-comité du comité des standards et des normes a été créé en vue de surveiller les questions relatives aux mesures de normalisation qui doit aussi permettre l'harmonisation des cadres de réglementation en la matière dans l'espace économique nord-américain.

L'on observe la multiplication d'accords de reconnaissance mutuelle (MRA) qui visent à mettre sur un même pied d'égalité les organismes nationaux. Les MRA visent également à réduire le fardeau réglementaire en permettant aux produits de télécommunications d'être testés et certifiés une fois seulement plutôt que d'avoir à se soumettre à plusieurs processus et procédures réglementaires. Ils permettent ainsi aux fournisseurs d'équipements de choisir l'endroit où sont effectués les tests des produits et les laboratoires utilisés qui certifieront que les produits sont conformes aux exigences techniques des pays importateurs. La standardisation repose de plus en plus sur le secteur privé qui serait mieux placé pour prendre les décisions dans ce domaine, notamment parce que les instances publiques sont dépassées par ces questions techniques et par la rapidité des changements technologiques. Il s'agit ici de mettre en concurrence les différentes technologies. Dans une certaine mesure, les MRA favorisent le processus de privatisation des standards et des normes. Une des raisons étant que la FCC a largement privatisé le processus de certification des équipements de télécommunications en mettant en œuvre un programme, le Telecommunications Certification Body Program, qui reconnaissait des organismes pour procéder à la certification des équipements relativement aux exigences américaines, mais aussi à celles des marchés d'exportation. Les gouvernements cèdent la place aux entreprises, rationalisent leur réglementation et jouent un rôle minimal dans le développement des standards qui se limite aux questions relatives à l'intérêt public, à la gestion du spectre et aux règles de base de la concurrence. La régulation privée est une piste qui n'est pas sans intérêt, mais elle comporte aussi des risques de dérapage. Si les entreprises peuvent tirer avantage de la compatibilité, de l'interopérabilité et de l'interconnexion des équipements et des réseaux en adoptant des standards ouverts, elles adoptent souvent des standards en vue de créer des barrières à l'entrée. Les entreprises elles-mêmes interpellent les gouvernements pour niveler les conditions de la concurrence sur le plan national comme sur le plan international.

La stratégie canadienne de normalisation s'internationalise ; non seulement s'agit-il de développer des codes de bonnes pratiques de normalisation et d'évaluation de la conformité, mais aussi de faire en sorte que les entreprises canadiennes ne soient pas désavantagées sur la scène internationale, tout particulièrement vis-à-vis des entreprises américaines.

La stratégie canadienne dans un contexte d'intégration en profondeur des télécommunications nord-américaines

La stratégie canadienne a été plutôt efficace. Certes, la crise des TICs a beaucoup affecté le secteur des télécommunications depuis 2001. Plusieurs entreprises ont disparu et la plupart ont entrepris d'importantes restructurations. Sans nous attarder ici sur les causes et les conséquences de la chute phénoménale des valeurs technologiques et des scandales financiers qui ont marqué le secteur des télécommunications au début de cette décennie, il convient toutefois de mentionner que d'importants débats politiques et réglementaires en ont découlé tant aux États-Unis qu'au Canada. Il est surtout intéressant de constater que parallèlement à ces débats, le Canada a ouvert un débat sur la levée des restrictions à la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications.

Le prochain acte sera peut-être l'élimination des restrictions à la propriété étrangère des entreprises de télécommunications. Le gouvernement canadien a examiné la question à la suite de la publication en 2001 du rapport du Groupe de travail national sur les services à large bande qui recommandait d'éliminer ces restrictions¹⁸. Ces restrictions ont joué un rôle de frein aux entreprises américaines, mais elles ont aussi favorisé les participations dans les entreprises canadiennes ainsi que les alliances stratégiques. Il existe quatre grands pôles de concurrence sur le marché canadien des télécommunications et chacun de ces pôles a des liens avec un ou plusieurs partenaires américains pour les services aux grandes entreprises et l'accès à certains types de technologies.

Les défis de l'intégration en profondeur dans le secteur consistent à conserver certains leviers permettant d'ordonner la concurrence et de la mettre au service de l'intérêt public. Il nous apparaît certain que cette marge de manœuvre fera de plus en plus l'objet de pressions de la part des intérêts étrangers, et principalement des États-Unis. La levée des restrictions à la propriété étrangère dans le secteur des télécommunications s'inscrit dans un débat sur l'élaboration d'une stratégie canadienne d'innovation avec pour idéal à atteindre la frénésie des marchés américains de la fin des années 1990. En réalité, le Canada a probablement été protégé des effets de l'exubérance irrationnelle qui a mené à l'éclatement de la bulle spéculative des valeurs technologiques par cette barrière qui limite l'investissement

18. Voir le rapport du groupe de travail, *Le nouveau rêve national: réseautage du pays pour l'accès aux services à large bande*.

étranger au Canada dans ce secteur. Dans ce débat, plusieurs sont ceux, à commencer par Industrie Canada, qui vont se montrer rassurant en soulignant la robustesse du cadre réglementaire canadien comme étant un rempart contre les risques que comportent la propriété étrangère dans ce secteur. Le problème est que la levée des restrictions à la propriété étrangère pourrait justement contraindre considérablement la marge de manœuvre des organismes de réglementation et avoir un impact sur les politiques canadiennes. En Amérique du Nord, deux réalités doivent être reconnues ; 1) l'intégration passe de plus en plus par le marché, ce qui conditionne et limite le rôle du politique ; et 2) l'alignement se fait nécessairement sur la gouvernance « *made in USA* » compte tenu des rapports de force entre les deux pays et entre les acteurs économiques. Une autre voie d'approfondissement de l'intégration est possible, mais elle impliquerait une volonté politique d'ouvrir le débat institutionnel de l'intégration nord-américaine, un volet qui n'est pas à l'agenda du projet d'intégration en Amérique du Nord et auquel les États-Unis ne semblent pas intéressés.

Bibliographie

- Babe, Robert E., *Telecommunications in Canada: Technology, Industry, and Government*, Toronto, Buffalo, Londres, University of Toronto Press, 1990.
- Drahos, Peter et Richard A. Joseph, « Telecommunications and Investment in the Great Supranational Regulatory Game », *Telecommunications Policy*, vol. 19, n° 8, 1995, p. 623.
- États-Unis, *Anticipating the 21st Century: Competition Policy in the New High Tech Global Marketplace, Antitrust and Trade Regulation Report*, Special Supplement, 70, 1765, Washington D.C., United States Government Printing Office, 1996.
- Groupe de travail, *Le nouveau rêve national. Réseautage du pays pour l'accès aux services à large bande: principes directeurs, définitions et recommandations du Groupe de travail national sur les services à large bande*, Ottawa, 2001.
- G7, *Une vision partagée de l'enrichissement humain*, Bruxelles, Conférence ministérielle du G7 sur la société de l'information, février 1995.
- Klein, Joel I., *The State of Competition in the Telecommunications Marketplace Three Years After Enactment of the Telecommunications Act of 1996, Testimony of the Assistant Attorney General Before the Subcommittee on Antitrust, Business Rights, and Competition*, Senate Judiciary Committee, February 25, Washington D.C., Department of Justice, Antitrust Division, 1999.
- Mansell, Robin, *The New Telecommunications: A Political Economy of Network Evolution*, Londres, Sage, 1993.
- OCDE (1999). *Communications Outlook 1999, Telecommunications: Regulatory Issues*, Paris, OCDE.

- Raboy, Marc, Ivan Bernier, Florian Sauvageau et Dave Atkinson, «Cultural Development and the Open Economy: A Democratic Issue and a Challenge to Public Policy», *Canadian Journal of Communications*, vol. 19, n° 3, 1994, p. 291-315.
- Rioux, Michèle, «Évolution des télécommunications canadiennes en Amérique du Nord: les défis d'une intégration en profondeur», dans Albert Legault (dir.), *Le Canada dans l'orbite américaine. La mort des théories intégrationnistes?*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2004, p. 101-126.
- Rugman, Alan M., «The Impact of Globalisation on Canadian Competition Policy», *Toronto Conference on Canadian Competition Policy: Preparing for the Future*, 18-20 juin 2001.
- Shapiro, Carl et Hal R. Varian, *Économie de l'information – Guide stratégique de l'économie des réseaux*, Nouveaux Horizons/De Boeck Université, Paris/Bruxelles, 1999.
- Strange, Susan, *The Retreat of States: The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.
- Winseck, Dwayne, «A Social History of Canadian Telecommunications», *Canadian Journal of Communication*, vol. 20, n° 2, 1995, p. 143-166.



Chapitre 20

EXTRAITS DE:

Bélanger, Yves et Pierre Fournier, «Le développement économique régional canadien face à l'intégration continentale de l'industrie de la défense», *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 34, n° 93, 1990, p. 315-331.

LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE RÉGIONAL CANADIEN FACE À L'INTÉGRATION CONTINENTALE DE L'INDUSTRIE DE LA DÉFENSE

YVES BÉLANGER

PIERRE FOURNIER

Ce texte vise une meilleure compréhension des nombreuses dimensions inhérentes à l'approche adoptée sur le plan régional dans l'administration des programmes militaires. Il propose cependant de jeter un éclairage un peu particulier sur le dossier en situant la réflexion dans le contexte de l'intégration continentale de l'industrie de la défense. Il met notamment en relief l'effet déstructurant du processus de spécialisation des activités militaires régionales qui découle de cette intégration.

Le cheminement de l'option continentale

En déposant le Livre blanc en 1987, le ministère de la Défense nationale rendait publiques, dans un petit document qui est passé inaperçu, les nouvelles orientations générales de sa politique d'approvisionnement. C'est une réflexion d'ensemble sur le caractère inachevé de la structure militaro-industrielle nationale, la sécurité de ses approvisionnements et les coûts afférents. Cela l'amenait à remettre en question la pertinence

du maintien d'une base d'approvisionnement nationale pour lui préférer une approche continentale¹. Selon le ministère, en adoptant cette dernière option, non seulement le Canada serait en mesure d'assurer une plus grande sécurité et la stabilité de ses approvisionnements, mais les entreprises qui forment actuellement le complexe canadien disposeraient d'un meilleur tremplin sur le marché américain.

L'intérêt du gouvernement canadien pour ce dernier marché n'est pas récent. Les premiers pas de la collaboration canado-américaine dans le domaine de la production militaire ont été effectués pendant la Seconde Guerre mondiale. À l'époque, les contraintes liées à l'approvisionnement des troupes alliées avaient amené Ottawa et Washington à conclure une série d'accords qui ont notamment eu pour conséquence de promouvoir une interaction technologique plus étroite entre fabricants canadiens et américains.

La fin du conflit a cependant remis en question la prospérité des producteurs d'armement. Plusieurs usines ont été fermées et Ottawa a fait le choix de centrer sa stratégie sur certains créneaux à partir desquels il espérait moderniser le parc industriel et aménager aux industries canadiennes un accès aux marchés internationaux. C'est dans cette perspective par exemple qu'on a injecté d'importantes sommes d'argent dans le programme aéronautique militaire. Parallèlement, le gouvernement canadien s'est associé à l'idée d'une défense collective à l'ensemble des pays alliés, un projet qui a trouvé son accomplissement en 1949 avec la création de l'OTAN.

Littéralement obsédés par la menace nucléaire soviétique, les Américains ont amené les autorités canadiennes à collaborer à certains travaux liés à la construction de lignes de radars orientées vers la surveillance de la zone nordique du continent. Cette démarche déboucha sur l'intégration du commandement aérien et la signature de NORAD en 1958, auquel a été ajouté en 1959 le *Defence Production Sharing Agreement (DPSA)*.

En théorie, le DPSA devait ouvrir un large marché aux firmes canadiennes. Le maintien de certaines législations sectorielles à caractère protectionniste comme le *Jones Act* dans l'industrie navale et les règles régissant les approvisionnements en munitions et en armement nucléaire en restreignirent cependant la portée. Finalement, les petits marchés (moins de 200 000\$) furent exemptés de son application et des mesures d'exception furent appliquées aux petites et moyennes entreprises (PME)². Très

1. Canada, Ministère de la Défense nationale, *L'état de préparation de l'industrie de défense: une assise de la défense*, Ottawa, MASC, 1987.

2. Ce qui concerne, aux États-Unis, les entreprises de moins de 1 000 employés.

concrètement, les échanges réalisés dans le cadre du DPSA ne dérogeront que marginalement du champ d'application du traité NORAD. Ainsi, de 1960 à 1987 plus de 90 % des transactions commerciales ont été effectuées dans les secteurs de l'aéronautique et de l'électronique. Dans ces deux domaines, sauf pour quelques rares usines qui se sont tournées vers des systèmes civils, les fabricants associés au complexe militaire canadien sont essentiellement devenus des sous-traitants auprès des sociétés américaines.

Globalement, les ententes de 1958-1959 ont eu trois conséquences principales sur les fabricants canadiens. Premièrement, elles ont favorisé l'émergence de diverses expertises canadiennes dans la fabrication de certaines pièces et sous-systèmes, au détriment de la maîtrise d'œuvre, ce qui a alimenté le déficit technologique du Canada. Deuxièmement, elles ont contribué à la militarisation de l'industrie qui a atteint des niveaux records au début des années 1980. Troisièmement, elles ont donné lieu à la prise en charge d'usines par des capitaux étrangers, ce qui fait en sorte, par exemple, que 19 des 25 principaux acteurs des industries électronique et aéronautique au Canada sont présentement sous propriété étrangère.

Confronté à un déficit dans sa balance commerciale militaire avec les États-Unis à la fin de la guerre du Viêt-Nam et décidé à tirer avantage de la modernisation des armements décidée par l'OTAN, le gouvernement a fait connaître au milieu des années 1970 ses intentions d'adopter une approche plus contraignante en matière d'approvisionnements militaires. Une première série de mesures orientée vers les fabricants de munitions et d'armes de main a attribué notamment un statut privilégié à quelques fabricants sous propriété canadienne. On a parallèlement décidé de diriger une part plus substantielle du budget de la défense vers les producteurs implantés sur le territoire national. Enfin, l'accent a été mis sur la négociation de contrats destinés à accroître les retombées des acquisitions de systèmes de défense étrangers sur l'économie du pays. Par exemple, les titulaires des programmes Aurora et F-18, qui ont lancé la reprise des investissements militaires au Canada, ont dû s'engager, auprès du gouvernement canadien, à garantir un niveau prédéterminé de retombées économiques.

Dans l'ensemble, cependant, ces retombées se sont avérées peu profitables. En effet, les maîtres d'œuvre américains ont concentré leurs dépenses vers l'achat de ressources naturelles et de produits semi-finis. Très peu d'entreprises canadiennes se sont vues confier des mandats de fabrication liés au contenu technologique des systèmes militaires, s'appuyant ainsi sur la capacité de développer parallèlement une expertise technologique susceptible de soutenir et de diversifier les exportations canadiennes. En conséquence, au lieu d'aider à combler le déficit commercial du Canada,

l'accroissement des budgets de la Défense a, paradoxalement, contribué à l'accentuer. En 1975, le déficit était de 44 millions. Il a atteint des niveaux records après 1980 (figure 20.1).

On a récemment tenté de corriger cette situation en exigeant des firmes américaines et des autres entreprises étrangères des garanties additionnelles en matière de transferts de technologie et d'implantation de nouvelles usines, et cette évolution de la structure de la production canadienne a favorisé l'émergence d'un nouveau complexe industriel soutenu à grands frais par le gouvernement canadien.

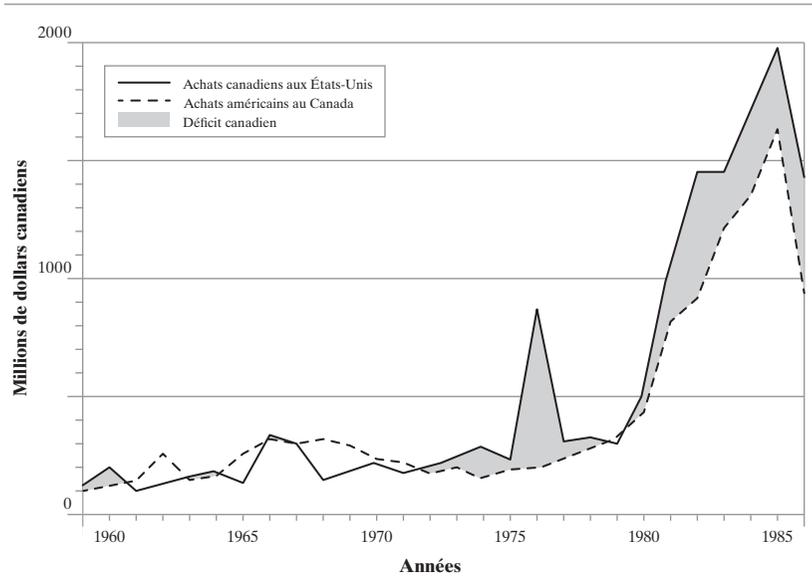
L'armée canadienne se trouve confrontée à un problème de taille. Le niveau du budget national ne permet pas le maintien d'un complexe industriel puissant et environ 50 % des achats d'équipements militaires sont toujours faits à l'extérieur du pays. Sur le plan technologique, le niveau de dépendance est nettement plus élevé. En outre, le soutien de l'expertise nationale est coûteux. Le vérificateur général a identifié certains contrats où la position de monopole des fabricants canadiens sur des marchés protégés s'est traduite par une inflation démesurée des prix d'achat. La nécessité de veiller à la rentabilité des centres de production canadiens favorise en outre une concentration des contrats dans un nombre proportionnellement réduit d'entreprises, ce qui met en péril le principe de la sécurité d'approvisionnement. C'est dans ce cadre que la Défense nationale s'est repenchée sur sa politique d'approvisionnement et a formulé la proposition de l'élargir à l'ensemble du continent.

La revitalisation du marché d'exportation est devenue une pièce maîtresse de la politique industrielle. Le gouvernement canadien semble en effet y voir un instrument susceptible d'alléger le fardeau financier qu'il s'est lui-même imposé en favorisant une plus grande militarisation de son économie. Parallèlement, on est de plus en plus conscient des contraintes imposées par l'exiguïté du marché intérieur. Or, peu d'options s'offrent aux producteurs canadiens en matière d'exportation militaire. Depuis que l'OTAN presse ses pays membres de collaborer plus étroitement en vue de favoriser une meilleure rationalisation, standardisation et interopérabilité des armements, les petits producteurs comme le Canada ne se sont vu proposer qu'un rôle de fournisseur secondaire au sein du grand complexe militaro-industriel occidental³. De plus, le Canada ne fabrique que très peu de systèmes complets (chars, avions de chasse, navires de guerre, etc.), il n'a donc que marginalement accès au marché du tiers monde où, par

3. M. Cauchie, « La coopération internationale dans le domaine des armements », *Défense nationale*, n° 400, juin 1980.

ailleurs, la concurrence est de plus en plus féroce. Il ne lui reste que le marché américain pour «rentabiliser» ses dépenses militaires. C'est donc de ce côté qu'on a décidé d'investir. Présentement, pas moins de 80 % des exportations militaires du Canada sont destinées aux États-Unis. Au moins 50 % de tous les grands producteurs militaires canadiens sont en fait des filiales de sociétés américaines qui exercent une véritable hégémonie technologique sur l'industrie.

Figure 20.1 Commerce militaire entre le Canada et les États-Unis, 1959-1986



Le niveau de pénétration de certaines économies régionales sur le marché américain est élevé. Plus de 85 % de toutes les exportations militaires acheminées aux États-Unis proviennent actuellement à peu près également de l'Ontario et du Québec. C'est conséquemment dans ces deux provinces que se retrouvent la plupart des sous-traitants opérant au Canada. Ernie Regehr a bien démontré ce phénomène et ses conséquences sur l'implication canadienne dans le commerce international des armes⁴.

4. E. Regehr, *Arms Canada, the Deadly Business of Military Exports*, Toronto, James Lorimer, 1987.

Il faut enfin ajouter qu'il apparaît de plus en plus évident que le gouvernement canadien fait le choix d'élargir la collaboration dans le domaine militaire pour les mêmes raisons qui l'ont amené à signer l'Accord de libre-échange. Il a acquis la conviction que les Américains, à la suite de la compression de leur budget de défense, s'orienteront vers une politique globalement plus protectionniste qui risque de refermer l'accès à son marché national. Or, comme nous l'avons établi précédemment, ce marché est perçu comme une voie d'accès aux technologies qui sont gérées aux États-Unis sur la base des programmes militaires. À partir du moment où le gouvernement canadien refuse de considérer la possibilité de rompre avec cette vision du développement et de se tourner vers les alternatives à la production militaire, ce qui impliquerait par exemple une augmentation substantielle de son investissement dans la R&D civile et dans le soutien aux entreprises en vue de permettre leur reconversion, il n'a pas beaucoup d'autres alternatives que d'arrimer encore plus solidement son petit wagon à la locomotive militaire américaine, même en sachant que cette locomotive perd de plus en plus sa puissance.

L'incidence de la continentalisation sur le profil industriel régional

L'interaction entre le Canada et les États-Unis dans le domaine de la fabrication militaire affecte évidemment la politique gouvernementale en ce qui a trait à la distribution régionale des contrats. Plusieurs aspects de la politique de type redistributive en application depuis les années 1970⁵ sont difficilement conciliables avec l'objectif d'intégrer la base d'approvisionnement continentale. Le gouvernement tente donc d'adapter, ou à tout le moins de concilier sa pratique à ses objectifs en matière d'approvisionnement et, en concordance avec cette démarche, une nouvelle politique industrielle appliquée au secteur de la défense prend présentement forme. Elle est caractérisée par deux phénomènes principaux. Premièrement, on peut observer une plus grande spécialisation des régions au plan sectoriel dont l'objet est de mettre fin à la concurrence interrégionale. Deuxièmement, se manifeste un resserrement des créneaux de production où évoluent les entreprises canadiennes dans la perspective d'une intégration plus étroite au complexe militaro-industriel américain.

5. J. Treddenick, «Regional Impact of Defence Spending», dans Brian McDonald (dir.), *Guns and Butter: Defence and the Canadian Economy*, Toronto, Canadian Institute of Strategic Studies, 1988.

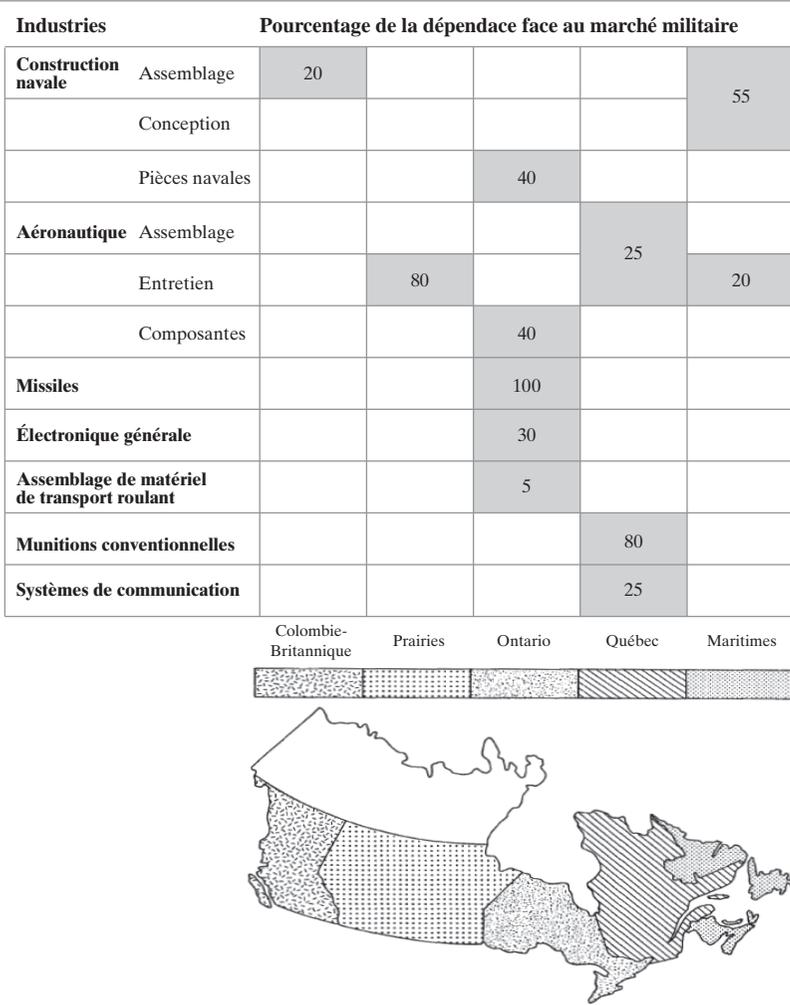
En ce qui a trait au processus de spécialisation régionale, la politique fédérale cherche à promouvoir une intervention modulée aux caractéristiques de chaque région et, dans cette perspective, l'administration et les programmes sont de plus en plus décentralisés⁶. Parallèlement, diverses mesures sont adoptées dans le but de mettre en valeur les secteurs forts, dans la perspective d'une intensification des liens commerciaux avec l'économie continentale. Le pari gouvernemental consiste à cet égard à atteindre un plus haut niveau d'interaction à l'économie américaine et d'efficacité dans le rendement économique national, en misant sur une prise de conscience plus étroite des contraintes économiques propres au commerce extérieur au niveau régional, et en rapprochant l'administration des forces industrielles et commerciales implantées dans ces régions. L'objectif est donc de revitaliser l'économie canadienne en s'appuyant sur un certain dynamisme régional.

À cause de cela, nous assistons à un curieux marchandage des contrats dont l'objet est d'amener les régions à spécialiser leur production. Les contrats sont ainsi découpés de manière à promouvoir une certaine division du travail entre les régions. Un excellent exemple de l'application pratique de ce principe nous a récemment été fourni par le programme du système de défense à basse altitude dont la gestion a été confiée au tandem Oerlikon-Litton Industries. Tous les contrats principaux et sous-contrats du programme ont été préparés de manière à éviter toute concurrence entre les régions. L'Ontario a hérité de la plus grande partie du contenu électronique du projet, le Québec de l'assemblage des véhicules, les Maritimes de la fabrication de certaines pièces requérant un plus grand apport en main-d'œuvre et l'Ouest des bancs d'essai. Grâce à cette formule, on est parvenu, contrat après contrat, à resserrer le profil de l'expertise de chacune des régions (figure 20.2).

Par exemple, sous l'effet du processus de spécialisation, le secteur des munitions s'est coupé en deux. La fabrication de missiles est localisée à 75 % en Ontario, pendant que le Québec exécute 80 % des contrats de munitions conventionnelles. La plus grande partie de l'électronique militaire qui draine les fonds affectés à la R&D est quant à elle localisée en Ontario. Même l'aérospatiale militaire donne lieu à un certain partage entre les provinces. Dans ce dernier secteur, le Québec s'est accaparé une partie importante de l'industrie aéronautique, pendant que l'Ontario arrachait des pans entiers de l'industrie spatiale. Le Manitoba et les Maritimes se sont pour leur part repliés sur les activités d'entretien.

6. M. Boisvert et P. Hamel, « Les politiques régionales au Canada », dans Yves Bélanger et Dorval Brunelle (dir.), *L'ère des libéraux*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1988, p. 191-210.

Figure 20.2 Profil de spécialisation des régions de base (1980-1986)



Source: Bélanger et Fournier, 1989, p. 55.

Nulle part les conséquences de cette spécialisation se sont-elles fait sentir avec autant de force que dans le secteur naval, qui nous offre peut-être en cela un exemple révélateur de ce que pourrait vouloir signifier à plus long terme la poursuite de cette politique. Il faut cependant préciser que ce dernier secteur est aux prises avec un important problème de surproduction, ce qui rend impératif un réaménagement substantiel de sa structure. Néanmoins, au début des années 1980, la production était répartie à peu de chose près de façon équitable entre les Maritimes, le Québec et la Colombie-Britannique. L'Ontario assumait dans ce domaine une fonction d'appoint

et de soutien aux autres provinces. À la suite de la récession de 1981-1983, l'industrie a perdu la plupart de ses contrats civils au profit de chantiers étrangers et ne s'est retrouvée qu'avec des contrats militaires pour garnir ses carnets de commandes.

Ainsi placée en position de réorienter l'ensemble du secteur en fonction de ses propres priorités, la marine canadienne a fait connaître en 1985 son intention de favoriser une concentration des opérations de construction et d'entretien dans la zone maritime de l'Est qui constitue pour elle la région la plus stratégique dans le cadre des opérations dont elle a la responsabilité. L'océan Atlantique compte parmi les zones stratégiques de l'OTAN et, en vue d'en garantir la sécurité, le Canada et les États-Unis se sont donnés un plan de défense conjoint. Pour consolider les assises de l'industrie navale de la région, une part substantielle des contrats de la marine canadienne a donc été acheminée vers les chantiers qui y sont situés, ce qui a eu pour conséquence d'amener le Québec à réduire considérablement sa capacité de production et à se résigner à la fermeture d'un chantier, puis d'abandonner la production navale proprement dite dans une deuxième usine⁷.

Comme nous l'avons indiqué précédemment, ce processus de partage entre les régions s'accompagne également de différents efforts en vue de favoriser une intégration plus étroite au complexe militaire américain. Les producteurs canadiens sont encouragés à intensifier leurs rapports avec les grands fabricants américains, soit en se faisant reconnaître le statut de fournisseur privilégié que la Défense américaine n'attribue qu'à une minorité d'entreprises et en proposant ainsi leur collaboration sous forme de partenariat, soit en tentant de s'associer aux Américains en vue de recueillir une partie des contrats dont ils ont la gérance. Dans tous les cas, cela se traduit par une remise en question des termes mêmes de la structure de production des usines d'armement. Une entreprise comme CAE Industries par exemple, après l'acquisition de la société américaine Link qui est le principal titulaire des contrats de simulateurs de vol militaires aux États-Unis, a procédé à un partage de la production entre ses usines qui tend actuellement à resserrer l'expertise de ses installations canadiennes.

Le phénomène s'est cependant surtout manifesté dans les secteurs qui sont demeurés jusqu'à récemment à l'écart de l'influence américaine après leur exclusion du DPSA. Le secteur des munitions est très probablement celui où l'ouverture donne lieu aux changements les plus significatifs. Rappelons que ce secteur a rempli pendant de nombreuses années une mission centrée surtout sur les besoins spécifiques de la Défense nationale

7. Y. Bélanger et P. Fournier, *Le Québec militaire*, Montréal, Québec/Amérique, 1989.

canadienne, sans trop prêter d'importance à l'évolution du marché américain. Dans ce contexte, on a notamment assisté à une forte concentration de la production entre un nombre très limité de producteurs qui se sont partagé le marché de manière à permettre la production la plus large possible. Les choses changent depuis 1987 et les usines canadiennes sont contraintes de resserrer leur production. Par exemple, il y a 10 ans, le fabricant de munitions de petit calibre IVI inc. produisait des munitions d'une vingtaine de calibres différents. Depuis quelques mois, l'usine n'en assemble plus que trois, et il est intéressant de noter qu'elle se spécialise dans les créneaux les plus susceptibles de donner accès aux marchés extérieurs, principalement au marché américain. Un processus similaire s'est manifesté récemment chez l'autre producteur québécois de munition, les Arsenaux canadiens, et dans l'entreprise Expro engagée pour sa part dans la fabrication de poudres propulsives et d'explosifs. Dans ce dernier cas, des efforts encore plus concrets ont été déployés dans le but d'intégrer de façon plus étroite la production de l'usine à celle des fabricants américains. En échange d'un important contrat d'approvisionnement pour des obus américains, l'entreprise a accepté d'acheter une partie de sa matière première aux États-Unis. Il est très évident, dans ce secteur, que la rationalisation s'effectue en fonction de contraintes continentales et non plus au seul plan national.

Les collaborations plus nombreuses avec les Américains et le nouveau partage du marché qui en découle a donc pour conséquence, ici également, de diminuer l'éventail de la production des usines canadiennes. Or, comme nous l'avons relevé plus tôt, l'expertise nationale est déjà limitée. Le Canada compte proportionnellement peu de maîtres d'œuvre qui ne contrôlent eux-mêmes que très imparfaitement leur technologie militaire. Cela signifie concrètement un divorce de plus en plus prononcé entre, d'une part, la dynamique industrielle qui s'inscrit plus que jamais dans l'axe des préoccupations politiques et technologiques américaines et, d'autre part, la politique nationale en matière de défense et de relations extérieures.

Un bel exemple de ce divorce nous a été fourni il y a deux ans lorsque le gouvernement canadien a statué sur l'invitation faite par les Américains de participer au programme de l'Initiative de défense stratégique (IDS). Officiellement, le gouvernement s'est opposé au programme qu'il jugeait dangereux pour l'équilibre international des forces militaires et déstabilisant au plan stratégique. Concrètement toutefois, il a permis aux entreprises privées canadiennes de s'impliquer dans l'exécution des différentes facettes du projet. On peut présumer qu'au fur et à mesure que l'intégration continentale de l'industrie de défense s'accroîtra, la capacité de mettre en application une politique distincte de celle des Américains s'effritera.

En ce qui concerne plus directement les régions, le processus actuellement en cours signifie la dissolution progressive de ce qui subsiste encore d'unité dans le complexe national. Dans la meilleure des hypothèses, les secteurs demeurés à l'abri d'un certain nationalisme économique pendant les années 1960-1970 pourraient bien connaître une mutation un peu semblable à celle qui est survenue dans le secteur aéronautique militaire à la suite de la signature de NORAD et du DPSA, soit une évolution vers la sous-traitance. Mais cette fois, le contexte économique propre au marché militaire ne permettra vraisemblablement pas de préserver avec le même succès le volume de travail confié aux usines canadiennes.

La continentalisation de l'industrie de la défense nous est présentée par le gouvernement fédéral comme une solution susceptible d'alléger le fardeau relatif au soutien d'une industrie proprement nationale. À la limite, on pourrait comprendre la logique d'un tel raisonnement si le marché de la défense des États-Unis était en expansion. Mais que cela peut-il bien signifier dans un contexte de coupures de budgets? Nos régions vont-elles trouver leur salut dans ce continentalisme militaire? Avec quelles conséquences sur la capacité d'opérer un redéploiement industriel?

Conclusion

Les analyses menées depuis plusieurs années sur les problèmes auxquels les régions sont confrontées ont démontré que les défis des années 1990 sont incompatibles avec l'économie militaire. Les technologies militaires sont de moins en moins habilitées à soutenir le développement des secteurs civils. La récession du début des années 1980 a fait la preuve que la spécialisation rend fragiles les économies régionales. Par ailleurs, les premiers bilans de l'Accord de libre-échange semblent indiquer que les avantages anticipés sont moins élevés que prévu; les inconvénients par contre se font de plus en plus visibles. On retrouve pourtant un peu tout cela dans la politique d'approvisionnement du ministère de la Défense.

En cette ère qui est incidemment caractérisée non plus par la croissance des dépenses militaires, mais bien par leur réduction, nous sommes en droit de nous demander s'il est opportun de poursuivre une politique axée sur la promotion d'une intégration plus poussée à l'économie militaire américaine. La recherche dont le présent article fait état démontre que l'intégration de l'industrie continentale de défense a de nombreux effets déstructurants sur les économies de régions canadiennes. Le développement inhérent aux programmes militaires alimente en effet un processus de spécialisation qui favorise le morcellement de plusieurs secteurs dont certains occupent

pourtant une place stratégique au sein des politiques industrielles poursuivies par les différents paliers gouvernementaux. Nos recherches démontrent que le modèle dépendant de l'industrie militaire canadienne soulève d'autres problèmes. Nos investissements en armement créent moins d'emploi, l'effet d'entraînement des technologies dans le domaine civil est plus limité et les perspectives commerciales sont plus étroites.

Le laxisme du gouvernement canadien en ce qui a trait aux conséquences de la militarisation et son incrédulité face aux alternatives qui s'offrent à nous font en sorte que l'économie des régions est doublement pénalisée. D'un côté, les régions les plus militarisées vont de toute façon devoir s'ajuster à la réalité du désarmement. À cet égard, les pertes d'emplois chez de nombreux producteurs militaires du Québec et de l'Ontario démontrent que les grandes régions industrielles répondent mal à la stratégie de continentalisation de l'industrie de défense et éprouvent de grandes difficultés à s'adapter à la compression des budgets militaires. D'un autre côté, les régions qui sont peu ou pas militarisées, et qui sont dans la plupart des cas confrontées à des problèmes économiques graves, doivent se contenter de la partie congrue des ressources gouvernementales, car le budget de la défense est actuellement plus de 10 fois supérieur à celui qui est consenti à la lutte aux disparités régionales. On peut aisément imaginer ce qu'une réaffectation des ressources financières pourrait permettre dans ce domaine.

L'entêtement du gouvernement canadien à poursuivre une politique dont l'objectif est le développement d'une expertise canadienne dans le domaine militaire, en plus d'être l'élément déstructurant dont nous avons fait état dans ces pages, est un obstacle majeur au retournement industriel pourtant rendu impératif par la nouvelle configuration politique et économique internationale. La solution aux problèmes qui affectent l'économie des régions canadiennes ne se situe certainement pas dans la fuite en avant que représente la politique d'approvisionnement militaire actuelle ou dans une intégration encore plus prononcée au complexe militaro-industriel américain.

Bibliographie

- Bélangier, Yves, « Une politique industrielle par défaut », *Option Paix*, octobre 1988.
- Bélangier, Yves et Pierre Fournier, « Le développement économique régional canadien face à l'intégration continentale de l'industrie de la défense », *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 34, n° 93, 1990, p. 315-331.
- Bélangier, Yves et Pierre Fournier, *Le Québec militaire*, Montréal, Québec/Amérique, 1989.

- Bernard, Jean T. et Michel Truchon, *Impact du désarmement sur l'économie canadienne*. Québec, Université Laval, 1980.
- Bizet, René F., *Les transferts de technologies*, Paris, Presses universitaires de France, 1981.
- Boisvert, Michel et Pierre Hamel, «Les politiques régionales au Canada», dans Yves Bélanger et Dorval Brunelle (dir.), *L'ère des libéraux*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1988.
- Breheny, Michael J., *Defence Expenditures and Regional Development*, Londres, Mansell Pub., 1988.
- Bureau d'information et de prévisions économiques, *L'industrie aérospatiale au Canada*. Montréal, Bureau d'information et de prévisions économiques, 1989.
- Canada, Ministère de la Défense nationale, *Défense 1987*, Ottawa, MASC, 1988.
- Canada, Ministère de la Défense nationale, *Défis et engagements: une politique de défense pour le Canada*, Ottawa, MASC, 1987.
- Canada, Ministère de la Défense nationale, *L'état de préparation de l'industrie de défense: une assise de la défense*, Ottawa, MASC, 1987.
- Canada, Ministère de la Science et de la Technologie, *L'établissement d'entreprises de technologie au Canada*, Ottawa, MASC, 1987.
- Canada, Ministère de l'Expansion industrielle régionale, *L'électronique au Canada*. Ottawa, MEIR, 1987.
- Cauchie, Marc, «La coopération internationale dans le domaine des armements», *Défense nationale*, n° 400, juin 1980.
- Centre des Nations Unies pour le désarmement, *Conséquences économiques et sociales de la course aux armements et des dépenses militaires*, New York, ONU, 1978.
- Cumberland, John, «Dimension of the Impact of Reduced Military Expenditures on Industries, Regions and Communities», dans Bernard Udis (dir.), *The Economic Consequences of Reduced Military Spendings*, Lexington, Lexington Books, 1973.
- Degrasse, Robert, *Military Expansion-Economy Decline: The Impact of Military Spending on US Economy Performance*, New York, M.E. Sharp, 1983.
- Fortman, Michel, «La politique de défense canadienne», dans Paul Painchaud (dir.), *De Mackenzie King à Pierre Trudeau, quarante ans de diplomatie canadienne*, Québec, Presses de l'Université Laval, 1989.
- Haglund, David G., *Canada's Defence Industrial Base*, Kingston, Ronald P. Frye, 1988.
- Markussen, Ann, *Region: The Economies and Politics of Territory*, New Jersey, Roman and Littlefield, 1987.
- Melman, Seymour, *The Demilitarized Society*, New York, Harvest House, 1988.
- Merchet, Jean-Dominique, «L'industrie d'armement française à l'ombre de l'État», *Le Monde diplomatique*, 8 mars 1988.
- Regehr, Ernie, *Arms Canada, the Deadly Business of Military Exports*, Toronto, James Lorimer, 1987.
- Stockholm International Peace Research Institute, *World Armament and Disarmament. 1988 Yearbook*, Stockholm, SIPRI, 1989.
- Todd, Daniel, *Defence Industries: A Global Perspective*, Londres, Routledge, 1988.
- Treddenick, John, «Regional Impact of Defence Spending», dans Brian McDonald (dir.), *Guns and Butter: Defence and the Canadian Economy*, Toronto, Canadian Institute of Strategic Studies, 1988.



Chapitre 21

LE CHEMINEMENT DE L'ÉTUDE DE L'ÉCONOMIE DE DÉFENSE AU SEIN DU CEIM

YVES BÉLANGER

Lorsque le Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC) a vu le jour en 1986, l'équipe initiale poursuivait entre autres l'objectif de dégager une lecture de la continentalisation qui puisse intégrer les dimensions civiles et militaires de l'économie nord-américaine. On comprend aisément l'intérêt pour le domaine civil dans un contexte politique ponctué notamment par les négociations sur l'ALE. En revanche l'intérêt porté au domaine militaire était moins évident. On peut l'expliquer par la présence au sein du noyau initial du GRIC de chercheurs associés depuis 1984 à une équipe dont les travaux étaient spécifiquement dédiés à l'analyse de l'économie militaire¹. Cette recherche d'une grille commune aux univers économiques civil et militaire devait par ailleurs permettre de dégager une lecture plus fine du développement de secteurs jugés porteurs d'avenir comme l'aéronautique et les équipements de communication. La dynamique propre au champ de la défense se révélait d'autant plus intéressante que celui-ci reposait depuis la fin des années 1950 sur des accords de partenariats entre le Canada et les États-Unis s'apparentant au libre-échange.

1. Membres du Groupe de recherche sur l'industrie militaire et la sécurité.

Entre 1985 et aujourd'hui, l'économie de défense nord-américaine a traversé trois grandes périodes qui ont influencé le tracé des travaux. Au cours de la première période, soit entre 1985 et 1989, la question centrale a été de déterminer l'incidence de la croissance des investissements militaires aux États-Unis et au Canada. Entre 1989 et 2001 où l'on a traversé la seconde période, l'Amérique devra composer avec la fin de la guerre froide et les ajustements budgétaires qui en découleront. Enfin la troisième et dernière période s'est engagée après les attaques de 2001 contre New York et Washington dans le contexte d'un réinvestissement massif de la part des gouvernements nord-américains en vue d'alimenter les guerres en Afghanistan et en Irak. Cette périodisation permet de mieux comprendre le cheminement mené sur l'économie de défense au sein de l'équipe du GRIC, puis de celle du CEIM.

1985-1989 : Sous la double influence des gouvernements Reagan et Mulroney

L'arrivée au pouvoir du gouvernement Mulroney à l'automne 1984 annonce un changement de cap de l'administration fédérale canadienne dans le dossier de la défense. Alors qu'ils étaient dans l'opposition, les conservateurs ont dénoncé à de nombreuses reprises le manque de consistance de la politique canadienne jugée frileuse face aux alliés de Washington et inconséquente sur le plan budgétaire. Le nouveau gouvernement propose de corriger le tir en affirmant la souveraineté du Canada (sur le Nord notamment), en resserrant les liens avec les États-Unis et en réoutillant l'armée canadienne. Le nouveau programme est dessiné par le rapport Nielsen de 1985, énoncé publiquement dans un livre vert en 1986 pour devenir une politique formelle à la suite de la publication d'un nouveau livre blanc sur la défense en 1987.

Ce dernier document s'inscrit dans une logique de guerre froide. En matière économique, l'administration fédérale s'y voit conviée à la mise en œuvre d'une démarche susceptible d'appuyer le développement d'une industrie canadienne intimement liée à sa voisine américaine. Afin de baliser les termes de ce partenariat et ceux des relations à entretenir avec les partenaires de l'OTAN sur le plan économique, une nouvelle politique sur les retombées industrielles recommandée par le rapport Nielsen avait déjà été mise en place en 1986. Le livre blanc en fait une pièce majeure de sa stratégie de reconstruction d'une industrie de défense nationale. Intitulée *Politique des retombées industrielles et régionales* (RIR), la mesure s'apparente à un véritable programme de soutien au développement de capacités industrielles

et technologiques au Canada par la mise en place de partenariats entre firmes étrangères et canadiennes et par la création de nouvelles usines sur le territoire canadien. Comme l'armement canadien est principalement lié au savoir-faire américain, le processus attendu provoquera au premier chef un enracinement plus poussé des producteurs militaires américains sur le territoire canadien. Au moment où ce dossier prend corps, se crée la North American Technology and Industrial Base Organization (NATIBO) qui mise explicitement sur l'unification continentale pour renforcer les capacités nationales et y développer un avantage technologique.

Sur un territoire comme le Québec qui avait été irrité au début des années 1980 par des programmes d'achat d'armes jugés discriminatoires comme celui du F-18 et celui des frégates, les nouvelles sensibilités conservatrices provoqueront des sentiments contradictoires que l'on peut résumer en disant que l'opinion sera défavorable en principe au réinvestissement en défense, mais soucieuse de s'assurer que le Québec allait en retirer sa juste part. Le milieu syndical est sans doute celui où cette analyse aux nuances particulières s'est exprimée avec le plus d'insistance.

Dans ce contexte les travaux sur l'économie de défense au sein de l'équipe du GRIC vont se structurer autour de quatre thèmes: 1) connaître l'industrie militaire du Canada et du Québec, 2) analyser les rapports au complexe industriel et au marché militaire américain, 3) mettre en lumière la fin probable de la période de croissance budgétaire en défense et 4) promouvoir la reconversion des usines militaires.

Connaître l'industrie captera l'énergie des premières années. Un rapport de recherche à l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales déposé en 1987² servira de point de départ à la principale réalisation de la période, un livre intitulé *Le Québec militaire* que la maison d'édition Québec/Amérique publie en 1989³. L'analyse brosse un tableau exhaustif de la base industrielle en place sur le territoire provincial et y situe la nature de sa collaboration avec les grands acteurs du monde de l'armement. Ces travaux amènent l'équipe à collaborer étroitement avec le milieu syndical où seront développées des collaborations de longue haleine, surtout avec le Comité paix de la CSN où siègent les représentants de plusieurs firmes de défense du Québec. On y évoque notamment « la militarisation de notre industrie » comme en témoigne un dossier de la revue *Relations* diffusé

2. Yves Bélanger et Pierre Fournier, *L'industrie militaire face à l'enjeu du développement économique*, Rapport de recherche soumis à l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, décembre 1988.
3. Yves Bélanger et Pierre Fournier, *Le Québec militaire*, Montréal, Québec/Amérique, 1989.

en 1988⁴. Ce travail de description et d'étude du positionnement de l'industrie du Québec dans le marché de la défense s'accompagne, bien entendu, d'une analyse de la nouvelle politique gouvernementale et de ses priorités⁵.

L'étude des rapports au complexe industriel et au marché militaire américain sera ciblée sur le plan sectoriel, se concentrant surtout sur le domaine aérospatial. On peut néanmoins y associer des travaux surprenants comme ceux qui porteront sur la collaboration québécoise à l'industrie nucléaire militaire américaine⁶. L'effort de recherche sera ici surtout centré sur l'analyse du positionnement canadien sur l'échiquier continental et la trajectoire de la politique nationale⁷. On peut résumer le propos en disant que la thèse de la dépendance du Canada à l'endroit des États-Unis et de leur puissant « complexe militaro-industriel » comme l'exprimait un concept à la mode à l'époque, « surdéterminait » la politique du Canada. Les acquis de ces recherches encore embryonnaires se révéleront précieux au cours des années ultérieures.

« Les canards boiteux de demain fabriqueront-ils des armes ? » Un article paru dans le journal *Le Devoir* en janvier 1988⁸ lance une question un peu à contrepoint dans un contexte encore largement conditionné par les injections massives de fonds au sud de la frontière et les projets politiques du gouvernement canadien. L'équipe récidive en janvier 1989 osant cette fois parler plus explicitement de déclin industriel⁹. Onze mois plus tard s'effondrera le « mur de la honte » érigé à Berlin en 1961 et la guerre froide se désintégrera. Le groupe de recherche avait, en matière de désarmement, prêté beaucoup d'attention aux premiers accords sur les missiles à portée intermédiaire signés par Washington et Moscou en décembre 1987, accords qui entreront en vigueur moins de six mois plus tard¹⁰. Il était évident à l'époque, quoi qu'on ait pu écrire sur le sujet chez nos amis américains, que cette entente visait à calmer le jeu dans le dossier des euromissiles dont la

-
4. Yves Bélanger, « La militarisation de notre industrie », *Relations*, octobre 1988, p. 223-245.
 5. Yves Bélanger et Pierre Fournier, « La politique de défense du Canada, mythes et réalités », dans Yves Bélanger et Dorval Brunelle (dir.), *L'ère des libéraux, le pouvoir libéral fédéral de 1963 à 1984*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1988, p. 55-70.
 6. Yves Bélanger, *Les entreprises potentiellement impliquées dans la fabrication d'armes nucléaires*, Rapport soumis au Service de la planification de la Ville de Montréal, janvier 1989.
 7. Yves Bélanger et Pierre Fournier, « La politique de défense du Canada, mythes et réalités », dans Yves Bélanger et Dorval Brunelle (dir.), *L'ère des libéraux, le pouvoir libéral fédéral de 1963 à 1984*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1988, p. 55-70; Yves Bélanger et Pierre Fournier, « L'industrie de l'armement au Canada », dans A. Donneur et J. Pariseau (dir.), *Regards sur le système de défense du Canada*, Toulouse, Presses de l'Institut politique de Toulouse, 1989, p. 137-163.
 8. Yves Bélanger, « Les canards boiteux de demain fabriqueront-ils des armes ? », *Le Devoir*, 9 janvier 1988, p. 11.
 9. Yves Bélanger, « Vers le déclin de l'industrie militaire », *Le Devoir*, 3 mai 1989, p. 8.
 10. Traité sur les forces nucléaires à portée intermédiaire (Traité FNI).

puissance de mobilisation avait atteint des sommets. Tout indiquait déjà qu'il ne s'agissait que d'un premier pas vers un désarmement plus consistant rendu essentiel à l'équilibre budgétaire de la Russie après son échec en Afghanistan.

Sur la base de ces travaux une idée poussée à différentes reprises depuis la Seconde Guerre mondiale, celle de la reconversion des entreprises militaires, allait bientôt surgir comme une nécessité et ses promoteurs aux États-Unis bénéficier d'une grande visibilité¹¹. L'idée sera reprise et appliquée au contexte québécois et canadien, surtout dans l'optique de proposer une piste syndicalement viable en matière de désarmement¹².

C'est sur ce registre d'une démarche qui s'apparente un peu à de la recherche-action que l'équipe prend un virage en 1989.

1989-2001 : Récolter les dividendes de la paix ?

L'échec du coup d'État tenté en Russie en 1991 en vue de renverser le nouveau président Eltsine envoie un message rassurant à l'Ouest et les budgets de défense s'engagent dès lors dans un cycle de décroissance aux États-Unis, en Europe et avec plusieurs mois de décalage, au Canada. L'élection de Clinton en novembre 1992 prépare d'ailleurs un changement de dynamique pour l'industrie de défense. La nouvelle administration annonce en 1993 ses intentions aux directions des grandes entreprises en les invitant à se réorganiser et à s'adapter. Divers programmes instaurés dans ce contexte feront la promotion d'un virage vers les marchés civils assimilable à la reconversion.

La reconversion demeure conséquemment un thème central des travaux de recherche au cours de la première moitié des années 1990. C'est d'ailleurs à ce sujet que seront consacrées les premières études de dimension véritablement internationale¹³. Un bilan des expériences étrangères est réalisé¹⁴ et les leçons qu'il permet de dégager sont diffusées¹⁵. Cet effort

11. Nous pensons ici à Seymour Melman, John K. Galbraith, Lloyd J. Dumas notamment.
12. Yves Bélanger, *Armement et perspectives syndicales*, Conférence prononcée au Conseil fédéral de la CSN, 17 novembre 1989.
13. Voir par exemple Yves Bélanger, « La reconversion des entreprises militaires: le contexte nord-américain et l'expérience du Québec », dans M.-N. Chalaye et N. Cotillard (dir.), *Financement et gouvernement des firmes d'armement*, Paris, CIRPES, 2001, p. 87-98.
14. Yves Bélanger, Nicole Desbiens et Pierre Fournier, *Les défis économiques du désarmement, vers la reconversion des économies militaires*, Montréal, VLB éditeur, 1992.
15. Notamment auprès des gouvernements: Yves Bélanger et Carole Benchetrit, *Diversification and Dual-Use in Defence-Related Technologies*, Report Prepared for Industry Canada, avril 1995. Mais également auprès de la communauté universitaire: Yves Bélanger, « La reconversion des entreprises militaires: quel rôle pour l'État et comment le Canada peut-il aborder la question ? », *Revue canadienne de science politique*, vol. 30, n° 4, 1997, p. 687-709.

de recherche rejoint l'objectif des organisations dédiées à la promotion de la paix qui souhaitent déboucher sur un processus de démilitarisation plus marqué et également l'objectif de plusieurs syndicats à la recherche d'un plan apte à préserver leurs emplois. Emploi et reconversion se conjuguent de pair dans un effort en vue de faire émerger un modèle proprement québécois et de le faire connaître sur la scène internationale¹⁶.

Au cours de cette décennie 1990, les États-Unis sont au centre du processus d'adaptation post-guerre froide et c'est bien là que la reconversion obtient sa première reconnaissance de la part des pouvoirs publics. Mais c'est également dans ce pays que seront célébrées les obsèques de cette idée. L'élection de mi-mandat place en effet le Parti démocrate en minorité dans un Congrès qui va démanteler les programmes de réforme les plus audacieux. La mise au rancart de la reconversion conforte les gestionnaires de l'industrie qui préfèrent se réorganiser autour des programmes de défense encore disponibles plutôt que de se tourner vers un horizon inconnu. S'il doit y avoir renouvellement, celui-ci passera par une diversification à l'intérieur même du marché militaire. Une génération d'entreprises totalement nouvelle résultera du processus. Elle exercera un tel effet d'attraction que sa vis-à-vis européenne, après quelques années d'hésitation, emboîtera le pas et viendra consolider le processus mondial de concentration et de privatisation.

Pour l'équipe, voici l'objet auquel il faut se consacrer, car de son évolution surgira l'économie de défense du futur. Le sujet sera donc étudié sous plusieurs dimensions¹⁷. En collaboration avec le Centre interdisciplinaire sur la paix et la sécurité (CIRPES) de Paris et le Groupe d'étude sur la défense et le développement durable (E3D) basé à Brest, les chercheurs québécois vont notamment analyser le processus de recomposition de l'industrie américaine, ainsi que l'incidence du phénomène sur le Canada et sur l'Europe. Cette base entrepreneuriale en reconstruction en pleine période de décroissance du marché va littéralement magnétiser la recherche¹⁸. Tout comme c'est le cas pour nombre de collègues, l'équipe a l'occasion, grâce aux nouveaux outils que la recherche en ligne permet d'étudier « en temps réel », de décortiquer le plus important processus de monopolisation qu'ait

16. Yves Bélanger et Pierre Paquette, « Conversion of Military Suppliers: Towards a New Model? », *Pacific Research*, Australian National University, vol. 7, n° 2, mai 1994, p. 29-31.

17. Yves Bélanger, « L'intégration économique continentale nord-américaine dans le domaine de la défense et l'après-guerre froide : dimension comparative des cheminements américain et canadien », *Arès*, vol. XVI, n° 2, janvier 1998, p. 5-19.

18. Yves Bélanger, Christian Deblock et Aude-Emmanuelle Fleurant, « Le gouvernement américain face aux mutations de la production de défense », dans Jean-Paul Hébert et Laurence Nardon (dir.), *Concentration des industries d'armement américaines: modèle ou menace?*, Cahier d'études stratégiques, n° 23, École des études en sciences sociales, Paris, juin 1999, p. 123-135.

connu l'économie de défense. Pour la première fois de l'histoire, le thème de la mondialisation déjà ausculté par d'autres collègues du CEIM dans le domaine civil rejoint le marché militaire, incluant des secteurs pourtant traditionnellement sous contrôle national¹⁹.

Parallèlement, l'entrée du secteur privé dans de nouveaux segments de marché antérieurement occupés par les services gouvernementaux mène à de nombreuses publications ici comme ailleurs. Cette privatisation de services est perçue comme la résultante d'un développement tentaculaire susceptible de miner la capacité des États de contrôler leurs coûts et, plus encore, l'activité outre frontière de leurs entreprises nationales. L'attention portée aux entreprises militaires privées qui, depuis, ont été impliquées dans diverses controverses sur la plupart des fronts de combat (Irak, Afghanistan, Colombie, Mexique, etc.) viendra confirmer plus tard la pertinence de ce questionnement²⁰.

Les années 1990 ont donc mené à un nouvel enlignement de la recherche, la plaçant sur un registre beaucoup plus proche des questionnements liés à la globalisation. Certes, différents travaux consacrés aux économies militaires du Canada et du Québec jalonnent la décennie²¹, mais il apparaît clairement que le centre de gravité de l'attention s'est déplacé.

2001-2011 : L'Amérique repart en guerre

Il y a fort à parier que l'interprétation de l'impact des événements de septembre 2001 sur la politique américaine et la sécurité du monde va demeurer pour un long moment encore un sujet d'étude auquel on consacra de nombreux mémoires, thèses, livres et articles. La tâche à laquelle se consacrent nombre de chercheurs à la suite de ces attaques consiste à

19. Yves Bélanger, «L'industrie des munitions: vers la mondialisation», dans Jean-Paul Hébert, Yves Bélanger et Peter Lock (dir.), *Naissance de l'Europe de l'armement, Stratégie et armement en Europe 1999-2000*, Cahier d'études stratégiques 27, Paris, mai 2000, p. 77-87.
20. Yves Bélanger, «Secteur privé et gestion du domaine de la défense en Amérique du Nord: la dynamique qui a donné suite à la guerre froide», dans J.-P. Hébert (dir.), *Stratégies et armement: État des firmes d'armement en Europe*, Paris, École des hautes études en sciences sociales, Cahier d'études stratégiques, n° 22, Paris, 1999, p. 43-89.
21. Yves Bélanger et Catherine Ferembach, «La région de Montréal face au déclin des dépenses militaires», *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 32, n° 102, décembre 1993, p. 493-514. Yves Bélanger, Aude-Emmanuelle Fleurant et Céline Métivier, *L'industrie de défense du Québec: dynamique et enjeux*, Montréal, Méridien, 1996. Yves Bélanger, «La restructuration de l'industrie de défense de l'Amérique du Nord: le déséquilibre», dans M.-N. Chalaye et N. Cotillard (dir.), *Financement et gouvernement des firmes d'armement*, Paris, CIRPES, 2001, p. 29-40.

en expliquer la portée et les conséquences. Une question lancée en 2004 devient un axe majeur de l'analyse : commerce et sécurité sont-ils devenus les deux faces d'une même médaille²² ?

Depuis quelques années déjà le dossier de la stabilisation du monde était perçu comme un volet clé, une condition préalable, à la bonne marche de la mondialisation. Dans l'environnement post-2001 la chose apparaît évidente. Cet objectif contribue à légitimer la campagne militaire en Irak et celle d'Afghanistan comme il devient une des causes de la reprise des dépenses militaires d'abord américaines, puis planétaires. Alimenter-il une véritable course aux armements ? Voilà une question qui n'a pas encore trouvé sa réponse définitive, même si de nombreux efforts lui ont été consacrés²³.

Au cours des années 2000, la mondialisation de l'industrie de défense demeure un thème important, notamment pour sa contribution à l'uniformisation grandissante des politiques sécuritaires occidentales. Le travail de recherche se concentre spécifiquement sur l'intégration continentale nord-américaine²⁴, la transatlantisation²⁵ et, dans la suite plus récente des travaux d'autres membres du CEIM, sur la dynamique au sein de l'espace trilatéral atlantique²⁶. Cette ouverture sur une problématique large se poursuit, car elle contribue à la compréhension de phénomènes politiques et économiques complexes en cette ère de redéfinition du rapport de force entre puissances. Certes les États-Unis canalisent toujours la plus importante force militaire de la planète, mais la conclusion troublée des conflits en Irak et en Afghanistan les fait de plus en plus apparaître comme un géant aux pieds d'argile que d'autres, comme les pays du BRIC, risquent éventuellement de déséquilibrer.

22. Yves Bélanger, « Commerce et sécurité seraient-ils devenus les deux faces d'une même médaille ? », dans Dorval Brunelle et Christian Deblock (dir.), *L'ALENA : le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, 2004, <http://www.grims.uqam.ca/IMG/pdf/GRIMS_06_Commerce_et_securedaille.pdf>.
23. Yves Bélanger et Aude-Emmanuelle Fleurant, « Le budget militaire américain : vers une nouvelle course aux armements ? », Notes de recherche, UQAM, 2001 ; Yves Bélanger, « Budget de défense : Où va l'Amérique du Nord ? », *Le débat stratégique*, novembre 2008, p. 14 ; Yves Bélanger et Aude-Emmanuelle Fleurant, « Les dépenses militaires : la fin des cycles ? », *Revue Interventions économiques*, vol. 42, 2010, <<http://interventionseconomiques.revues.org/1206>>
24. Yves Bélanger et Aude Fleurant, « Intégration continentale et base industrielle de défense : retour sur le dilemme canadien », dans Albert Legault (dir.), *Le Canada dans l'orbite américaine*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004, p. 127-152 ; Yves Bélanger, Aude Fleurant, Anne-Marie Ladouceur et Yannick Quéau, « L'environnement sécuritaire des Amériques, enjeux et perspectives », *Asymétrie*, n° 1, 2005, p. 84-89.
25. Yves Bélanger et Jean-Paul Hébert, « Vers la transatlantisation de l'industrie de défense ? entre logiques d'État et logiques industrielles », dans C. Deblock (dir.), *Suivre les États-Unis ou prendre une autre voie ?*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 303-330
26. Yves Bélanger, « La dimension économique des alliances sécuritaires atlantiques », dans Dorval Brunelle (dir.), *Repenser l'Atlantique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 305-324

Sur cette toile de fond s'ancre un nouvel appareillage conceptuel qui, peu à peu, relègue au passé la notion de défense pour lui préférer une problématique sécuritaire plus large. L'enjeu sécuritaire est plus qu'un simple slogan politique, il assimile à l'effort de contrôle des menaces de nouveaux acteurs privés et publics. À ce titre, l'équipe s'intéresse beaucoup à la portée économique de cette nouvelle conception des choses. Plusieurs travaux portent donc sur le marché sécuritaire²⁷ où la protection intérieure des territoires, celle des frontières, comme la lutte à la criminalité se côtoient. L'objectif est notamment de repérer les déterminants de ce marché et d'en dégager la dynamique pour le Québec, l'Amérique et le monde²⁸.

Les processus lancés en 2001 arrivent-ils à leur terme et sommes-nous en voie de nous engager dans une nouvelle dynamique en matière de défense et de sécurité? Cette question, la plus récente, donne évidemment suite à l'arrivée au pouvoir de l'administration Obama et de son programme de réduction des dépenses militaires. Pour l'instant la réponse est loin d'être claire. En fait nous sommes aujourd'hui en mesure de constater un changement de cap manifeste en Europe, mais le devenir des budgets de défense d'Amérique est plus incertain et il risque fort d'en être ainsi au moins jusqu'à la prochaine élection présidentielle aux États-Unis. En fait, l'Amérique est partagée entre la réduction du déficit gouvernemental et la volonté de préserver son avance technologique en défense en vue, notamment, de contenir la montée en puissance de la Chine. Dans ce contexte, il faut demeurer à l'affût de signaux susceptibles de nous guider vers une analyse moins spéculative²⁹.

Dans quelle direction poursuivre?

Comme nous pouvons le constater le questionnement de recherche a beaucoup évolué au fil des années et il se révèle aujourd'hui à la fois plus défini, mais aussi plus global qu'il y a 25 ans. L'équipe se situe à l'intérieur d'un cadre de réflexion qui a beaucoup à partager avec d'autres collègues. Dans

27. Yves Bélanger, «La transformation du marché sécuritaire», *Le Débat stratégique*, n° 65, nov./déc. 2002, p. 6-7.
28. Yves Bélanger, Diane Roussel, Frédérique Bélair-Bonnet et Anne-Marie Ladouceur, *Le marché de la sécurité civile: la demande internationale et l'offre québécoise*, Québec, ministère du Développement économique et régional et Recherche, 2003. Yves Bélanger, Yannick Quéau et Stéphane Roussel, «La société québécoise face aux enjeux du périmètre de sécurité nord-américain», *La Chronique des Amériques*, n° 34, novembre 2004, <http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Chro_0434_Qc-secu.pdf>.
29. Yves Bélanger et Aude-Emmanuelle Fleurant, «Les dépenses militaires: la fin des cycles?», *Revue Interventions économiques*, vol. 42, 2010, <<http://interventionseconomiques.revues.org/1206>>.

cette optique, un Observatoire sur l'économie politique de défense (OEPD) a été créé récemment en partenariat avec la Chaire de recherche du Canada en politiques étrangères et de défense canadiennes. Par ailleurs un nouveau réseau de coopération international a vu le jour à l'initiative de l'Institut de défense stratégique de l'École militaire de France (IRCEM) et des chercheurs du CEIM s'y sont joints. Ce réseau regroupe actuellement des analystes européens et nord-américains dont les centres d'intérêt convergent sur l'étude des dimensions économiques liées au domaine de la défense. Un questionnement commun sur la trajectoire contemporaine des dépenses militaires et la montée des pays du BRIC y émerge actuellement.

Dans ce nouveau cadre, il est acquis que le cheminement des membres du CEIM intéressés à l'économie de la défense est appelé à se poursuivre et que l'équipe va continuer de travailler à l'émergence d'une analyse à la fois englobante et apte à singulariser les thèmes d'intérêt. Elle compte continuer de poursuivre une approche qui a toujours été au centre de ses préoccupations : se consacrer à l'analyse de la transformation du monde.

Bibliographie

- Bélanger, Yves, « La dimension économique des alliances sécuritaires atlantiques », dans Dorval Brunelle (dir.), *Repenser l'Atlantique*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 305-324.
- Bélanger, Yves, « Budget de défense : Où va l'Amérique du Nord ? », *Le débat stratégique*, novembre 2008, p. 11.
- Bélanger, Yves, « Commerce et sécurité seraient-ils devenus les deux faces d'une même médaille ? », dans Dorval Brunelle et Christian Deblock (dir.), *L'ALENA : le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, 2004, <http://www.grims.uqam.ca/IMG/pdf/GRIMS_06_Commerce_et_secumedaille.pdf>.
- Bélanger, Yves, « La transformation du marché sécuritaire », *Le Débat stratégique*, n° 65, nov./déc. 2002, p. 6-7.
- Bélanger, Yves, « La reconversion des entreprises militaires : le contexte nord-américain et l'expérience du Québec », dans Marie-Noëlle Chalaye et Nathalie Cotillard (dir.), *Financement et gouvernement des firmes d'armement*, Paris, CIRPES, 2001, p. 87-98.
- Bélanger, Yves, « La restructuration de l'industrie de défense de l'Amérique du Nord : le déséquilibre », dans Marie-Noëlle Chalaye et Nathalie Cotillard (dir.), *Financement et gouvernement des firmes d'armement*, Paris, CIRPES, 2001, p. 29-40.
- Bélanger, Yves, « L'industrie des munitions : vers la mondialisation », dans Jean-Paul Hébert, Yves Bélanger et Peter Lock (dir.), *Naissance de l'Europe de l'armement, Stratégie et armement en Europe 1999-2000*, Paris, Cahier d'études stratégiques n° 27, mai 2000, p. 77-87.

- Bélanger, Yves, «Secteur privé et gestion du domaine de la défense en Amérique du Nord; la dynamique qui a donné suite à la guerre froide», dans Jean-Paul Hébert (dir.), *Stratégies et armement: État des firmes d'armement en Europe*, Paris, Cahier d'études stratégiques n° 22, Paris, 1999, p. 43-89.
- Bélanger, Yves, «L'intégration économique continentale nord-américaine dans le domaine de la défense et l'après-guerre froide: dimension comparative des cheminements américain et canadien», *Arès*, vol. XVI, n° 2, janvier 1998, p. 5-19.
- Bélanger, Yves, «La reconversion des entreprises militaires: quel rôle pour l'État et comment le Canada peut-il aborder la question?», *Revue canadienne de science politique*, vol. 30, n° 4, 1997, p. 687-709.
- Bélanger, Yves, *Les entreprises potentiellement impliquées dans la fabrication d'armes nucléaires*, Rapport soumis au Service de la planification de la Ville de Montréal, janvier 1989.
- Bélanger, Yves, «Vers le déclin de l'industrie militaire», *Le Devoir*, 3 mai 1989, p. 8.
- Bélanger, Yves, *Armement et perspectives syndicales*, Conférence prononcée au Conseil confédéral de la CSN, 17 novembre 1989.
- Bélanger, Yves, «Les canards boiteux de demain fabriqueront-ils des armes?», *Le Devoir*, 9 janvier 1988, p. 11.
- Bélanger, Yves, «La militarisation de notre industrie», *Relations*, octobre 1988, p. 223-245.
- Bélanger, Yves et Carole Benchetrit, *Diversification and Dual-Use in Defence-Related Technologies*, Report Prepared for Industry Canada, avril 1995.
- Bélanger, Yves, Christian Deblock et Aude-Emmanuelle Fleurant, «Le gouvernement américain face aux mutations de la production de défense», dans Jean-Paul Hébert et Laurence Nardon (dir.), *Concentration des industries d'armement américaines: modèle ou menace?*, Paris, Cahier d'études stratégiques n° 23, juin 1999, p. 123-135.
- Bélanger, Yves, Nicole Desbiens et Pierre Fournier, *Les défis économiques du désarmement, vers la reconversion des économies militaires*, Montréal, VLB éditeur, 1992.
- Bélanger, Yves et Catherine Ferembach, «La région de Montréal face au déclin des dépenses militaires», *Cahiers de géographie du Québec*, vol. 32, n° 102, décembre 1993, p. 493-514.
- Bélanger, Yves et Aude-Emmanuelle Fleurant, «Les dépenses militaires: la fin des cycles?», *Revue Interventions économiques*, vol. 42, 2010, <<http://interventionseconomiques.revues.org/1206>>.
- Bélanger, Yves et Aude Fleurant, «Intégration continentale et base industrielle de défense: retour sur le dilemme canadien», dans Albert Legault (dir.), *Le Canada dans l'orbite américaine*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 2004, p. 127-152.
- Bélanger, Yves et Aude-Emmanuelle Fleurant, «Le budget militaire américain: vers une nouvelle course aux armements?», Notes de recherche, Montréal, UQAM, 2001.
- Bélanger, Yves, Aude Fleurant, Anne-Marie Ladouceur et Yannick Quéau, «L'environnement sécuritaire des Amériques, enjeux et perspectives», *Asymétrie*, n° 1, 2005, p. 84-89.
- Bélanger, Yves, Aude-Emmanuelle Fleurant et Céline Métivier, *L'industrie de défense du Québec: dynamique et enjeux*, Montréal, Méridien, 1996.

- Bélanger, Yves et Pierre Fournier, *Le Québec militaire*, Montréal, Québec/Amérique, 1989.
- Bélanger, Yves et Pierre Fournier, «L'industrie de l'armement au Canada», dans André Donneur et Jean Pariseau (dir.), *Regards sur le système de défense du Canada*, Toulouse, Presses de l'Institut politique de Toulouse, 1989, p. 137-163.
- Bélanger, Yves et Pierre Fournier, *L'industrie militaire face à l'enjeu du développement économique*, Rapport de recherche soumis à l'Institut canadien pour la paix et la sécurité internationales, décembre 1988.
- Bélanger, Yves et Pierre Fournier, «La politique de défense du Canada, mythes et réalités», dans Yves Bélanger et Dorval Brunelle (dir.), *L'ère des libéraux, le pouvoir libéral fédéral de 1963 à 1984*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1988, p. 55-70.
- Bélanger, Yves et Jean-Paul Hébert, «Vers la transatlantisation de l'industrie de défense ? entre logiques d'État et logiques industrielles», dans Christian Debblock et Sylvain F. Turcotte (dir.), *Suivre les États-Unis ou prendre une autre voie?*, Bruxelles, Bruylant, 2003, p. 303-330.
- Bélanger, Yves et Pierre Paquette, «Conversion of Military Suppliers: Towards a New Model?», *Pacific Research*, Australian National University, vol. 7, n° 2, 1994, p. 29-31.
- Bélanger, Yves, Yannick Quéau et Stéphane Roussel, «La société québécoise face aux enjeux du périmètre de sécurité nord-américain», *La Chronique des Amériques*, novembre 2004, <http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Chro_0434_Qc-secu.pdf>.
- Bélanger, Yves, Diane Roussel, Frédérique Bélair-Bonnet et Anne-Marie Ladouceur, *Le marché de la sécurité civile: la demande internationale et l'offre québécoise*, Québec, Ministère du Développement économique et régional et Recherche, 2003.



Conclusion

MICHÈLE RIOUX

Le Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation, et plus particulièrement son Groupe de recherche sur l'intégration continentale et son Observatoire des Amériques, ont suivi et étudié 25 ans de transformations de l'économie politique internationale à l'échelle de l'Amérique du Nord et des Amériques. À travers les contributions de ses membres, le CEIM a apporté un éclairage sur différents aspects de ces transformations. L'approche interdisciplinaire alliant sociologie, science politique, économie et droit a pu mettre en perspective les aspects des politiques commerciales allant au-delà des simples préoccupations liées au commerce. L'originalité de l'apport du CEIM est de lier entre eux des domaines qui, à première vue, peuvent paraître éloignés des politiques commerciales et économiques, mais qui s'y retrouvent fortement imbriqués : que ce soit la relation entre souveraineté des États et accords commerciaux, ou encore entre le commerce et les domaines de la culture, de l'environnement, et du travail.

Dans cet ouvrage, nous avons voulu rassembler une grande diversité d'approches et de questions abordées depuis 25 ans par les membres du CEIM afin d'en faire émerger une perspective alliant complémentarité et convergence des idées dans un cheminement de longue durée d'analyse des processus d'intégration en Amérique du Nord et dans les Amériques. Notre objectif était de montrer l'évolution des recherches et en lien avec les changements des dynamiques d'intégration. Nous avons procédé en quatre temps.

Dans un premier temps, nous avons ouvert avec des questions d'ordre théorique liées aux politiques commerciales et à l'intégration régionale. Cette section n'a pas pour but d'illustrer un corpus théorique figé, mais plutôt de permettre d'éclairer l'analyse des textes dans les sections suivantes. La deuxième partie a abordé les débats relatifs à l'intégration régionale dans les Amériques. Nous avons commencé cette section par les débats entourant l'accord de libre-échange Canada-États-Unis (ALECEU), pour ensuite nous pencher sur l'ALENA et la ZLEA. Les textes choisis et le moment de leur publication originale permettent de mesurer les appréhensions initiales aux projets d'intégration et de les juxtaposer au bilan qui en est fait. Pour nous, il s'agissait de les revisiter, pour en tirer les enseignements pertinents pour l'avenir, notamment lorsque vient le temps d'analyser le Partenariat trans-pacifique ou l'Accord Canada/Union européenne (AECG). S'agit-il d'une même dynamique d'intégration liée à la mondialisation ou bien d'une nouvelle orientation des processus d'intégration ? Ou devrait-on plutôt parler d'autre chose, de processus d'une autre nature ?

La troisième section a approfondi certains débats portant sur le commerce, que ce soit en ce qui a trait aux impacts sociaux, sur les normes du travail ou la culture. Les années 1990 et 2000 auront été le théâtre de nombreuses manifestations d'opposition au libre-échange dont la source était souvent liée à l'interface commerce-travail, commerce-environnement ou encore, commerce-culture. Les textes retenus nous auront permis de mieux comprendre à la fois les mouvements d'oppositions, mais également le fondement de leur critique et certaines mesures mises en place pour y répondre, comme les clauses sociales ou la Convention de l'UNESCO sur la diversité des expressions culturelles.

Enfin, dans la dernière section, nous sommes revenus sur des études de cas. L'idée était de faire la jonction entre les fondements théoriques du régionalisme et de ses critiques, les projets d'intégration économiques mis sur pied au cours des dernières décennies et leur mise en application. À cet égard, nous avons évidemment dû couper dans l'ensemble du matériel disponible. Par contre, les textes choisis permettent de souligner des thématiques sur lesquelles le CEIM détient une expertise particulière, que ce soit sur les politiques monétaires, les télécommunications, l'économie politique de l'industrie de la défense ou encore les différents commerciaux.

En fin de compte, grâce à la diversité des travaux réalisés au CEIM en près de 25 ans, nous avons réalisé un ouvrage qui permet de mieux cerner les enjeux entourant les politiques commerciales et l'intégration économique régionale. Ces thématiques forment le « *core business* » des travaux réalisés. Si la pensée des auteurs a pu évoluer au cours des années,

c'est avant tout à partir des éclairages nouveaux suscités par l'évolution des contextes géopolitiques et géoéconomiques. Nous partons de la prémisse selon laquelle les accords commerciaux servent de vecteurs de normes et outils de régulation. L'étude approfondie de ces normes permet de faire ressortir à la fois les motivations politiques de ceux qui les mettent en place et les impacts économiques, sociaux, culturels et environnementaux de ceux qui sont soumis à ces règles. Dans la mesure où la gouvernance économique mondiale est appelée à être redéfinie, surtout depuis la crise, nos recherches ont toujours cherché à dégager des pistes en montrant les limites des accords commerciaux. Si l'ouvrage que nous vous avons proposé permet essentiellement de jeter un second regard sur le passé, les analyses et réflexions théoriques qu'il contient permettront, nous l'espérons de créer un meilleur éclairage sur les transformations en cours et à venir.

Les travaux des chercheurs du CEIM couvrent plus largement le sujet que ce qui a été présenté dans cet ouvrage. Évidemment, nous aurions pu traiter davantage de l'évolution du GATT et de la création de l'OMC, ou encore, de la relation entre État, firmes multinationales et organisations internationales et de la multiplication des sources et des formes de gouvernance. Peut-être de prochains recueils du même type permettront-ils de faire la synthèse de ces thématiques ?



Notices biographiques

Les coordonnateurs

Économiste de formation, **Christian Deblock** est professeur titulaire au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et chercheur au Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM). Ses recherches sont principalement axées sur la politique commerciale des États-Unis, le régionalisme économique et l'intégration économique régionale, dans les Amériques en particulier.

Michèle Rioux est professeure au Département de science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) depuis 2006. En 2011, elle devient directrice du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM). Spécialiste de l'économie politique internationale, ses recherches portent sur les organisations internationales et la gouvernance globale, les firmes transnationales, l'« antitrust » et la concurrence, la société de l'information et le secteur des télécommunications, et l'intégration économique.

Laurent Viau est détenteur d'une maîtrise en science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Son mémoire porte sur l'intégration économique et politique régionale en Amérique du Sud et ses études l'ont amené à collaborer avec le CEIM. Longtemps actif comme chercheur pour le mouvement étudiant au sein de la Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ) et de la Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ). Il travaille aujourd'hui au sein du service de la recherche de la commission d'enquête sur l'industrie de la construction (commission Charbonneau).

Les collaborateurs

Mathieu Arès est professeur-adjoint à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke. Il est membre du CEIM depuis 2004 ainsi que codirecteur de l'Observatoire des Amériques (ODA-CEIM) depuis 2013. Ses intérêts de recherche portent principalement sur l'économie politique internationale, le régionalisme dans les Amériques, la politique commerciale mexicaine et les politiques de change.

Yves Bélanger est professeur titulaire au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Ses travaux sont essentiellement consacrés à l'économie de l'armement et du désarmement. Il suit et analyse sur le plan international l'ensemble des marchés où évoluent les fournisseurs militaires occidentaux. Il a conseillé plusieurs organisations gouvernementales et privées directement interpellées par la rationalisation du marché de défense.

La professeure **Afef Benessaïeh** est spécialiste en études internationales. Elle a joint la Télé-université (TÉLUQ) en 2009 avec le mandat d'y consolider le profil international de l'École des sciences de l'administration. Ses recherches concernent notamment la sociologie culturelle de la mondialisation, la généalogie des théories de la culture, le multiculturalisme dans le monde et les théories critiques des relations internationales, notamment dans les sociétés du Nouveau monde.

Dorval Brunelle a été directeur de l'Institut d'études internationales de Montréal de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) de 2008 à 2014. Il a été cofondateur et directeur du Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC) et, de 2004 à 2008, directeur de l'Observatoire des Amériques, tous deux rattachés au Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM). Ses champs de spécialisation sont l'économie politique, l'intégration dans les Amériques et les mouvements sociaux.

Pierre Fournier est analyste géopolitique à la Financière Banque Nationale. Il a été vice-président exécutif, directeur général et directeur des études financières pour la Financière Banque Nationale, en plus d'avoir été professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM).

Politologue et spécialiste des relations internationales, **Gilbert Gagné** est professeur titulaire au Département des études politiques et internationales de l'Université Bishop's. Il est également directeur du Groupe

de recherche sur l'intégration continentale de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Ses recherches portent principalement sur les régimes économiques internationaux, les dispositions relatives aux subventions et au règlement des différends commerciaux, la protection de l'investissement étranger et les dispositions investisseur-État, de même que sur le traitement des biens et services culturels dans les accords commerciaux.

Durant ses études à l'Université du Québec à Montréal (UQAM), de 1996 à 2000, puis de 2004 à 2006, **Marie-Paule L'Heureux** s'est impliquée de façon active dans les travaux de recherche de l'Observatoire des Amériques et du Centre d'étude sur l'intégration et la mondialisation (CEIM). Depuis 2002, elle mène une carrière en France dans le domaine des services et des technologies de l'information.

Professeur émérite en économie à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, **Henri Regnault** s'est spécialisé en économie du développement et en économie internationale. Ses travaux portent principalement sur les relations Nord-Sud.

L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE NORD-AMÉRICAIN (ALENA) a fêté ses 20 ans. Visant à stimuler la croissance économique du Canada, des États-Unis et du Mexique, il a modifié en profondeur l'espace économique nord-américain et a créé des précédents pour de nombreux accords. Mais aujourd'hui, alors que les Amériques sont plus divisées que jamais et que le système commercial multilatéral semble au bord de l'implosion, peut-être l'ALENA ne cadre-t-il plus avec les interconnexions de plus en plus fortes d'un monde en transformation? Ne serions-nous pas, surtout, à l'aube d'interactions nouvelles entre les grandes régions du monde?

Cet ouvrage rassemble les contributions de membres du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation portant sur le modèle de régionalisme développé en Amérique du Nord. Il propose tout autant un bilan des recherches effectuées à ce jour qu'un tremplin vers les réflexions qui s'imposent à l'avenir. La première partie traite de la dimension théorique du régionalisme en lien avec les principaux débats entourant l'émergence du régionalisme nord-américain. La deuxième partie expose la montée et le déclin relatif du modèle d'intégration de l'ALENA dans le monde, particulièrement dans les Amériques. La troisième partie présente les débats sociaux et culturels soulevés par le commerce et l'intégration régionale. Enfin, la dernière partie propose des études sectorielles.



Michèle Rioux est professeure au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et dirige le Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM) depuis 2011.



Christian Deblock, économiste de formation, est professeur titulaire au Département de science politique de l'UQAM et chercheur au CEIM. Il a été directeur de ce centre de 2001 à 2011.



Laurent Viau est titulaire d'une maîtrise en science politique de l'UQAM. Son mémoire, effectué en collaboration avec le CEIM, porte sur l'intégration économique et politique régionale en Amérique du Sud.

**ONT COLLABORÉ
À CET OUVRAGE**

Mathieu Arsès
Yves Bélanger
Afef Benessaïh
Dorval Brunelle
Christian Deblock
Pierre Fournier
Gilbert Gagné
Marie-Paule L'Heureux
Henri Regnault
Michèle Rioux
Laurent Viau

