

## CAHIER DE RECHERCHE – CEIM



Note de recherche  
Continentalisation 10-02  
ISSN 1714-7638

# L'ALENA, TREMPLIN OU TRAPPE ?

**CHRISTIAN DEBLOCK**



Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation  
Institut d'études internationales de Montréal  
Université du Québec à Montréal  
C.P. 8888, succ. Centre-ville,  
Montréal, H3C 3P8

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

**AVRIL 2010**

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux du Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC) ou des membres du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM).

## L'ALENA, TREMPLIN OU TRAPPE ?

L'ALENA est souvent présenté comme un modèle à suivre en matière d'intégration compétitive, et tant le Canada que le Mexique ont tiré avantage de leur relation économique étroite avec les États-Unis, du moins sur les plans de la croissance, de l'emploi et des échanges commerciaux. Aujourd'hui, pourtant, confronté à la concurrence internationale et aux changements sur la carte économique du monde, le « modèle ALENA » est mis à dure épreuve, et plus d'uns, au Canada comme au Mexique, s'interrogent sur les voies à prendre. Trois scénarios sont envisageables. Le premier est celui du bilatéralisme généralisé, accompagné d'un approfondissement de la relation bipartite avec les États-Unis. Le second scénario est celui de l'approfondissement institutionnel de l'ALENA, accompagné d'un renforcement de la coopération trilatérale et d'une bonification des programmes conjoints. Le troisième scénario peut être qualifié de « troisième voie », et consisterait pour chacun des pays à développer des partenariats commerciaux ciblés tout en laissant l'ALENA en l'état.

Nous nous proposons, dans les pages qui suivent, de présenter à grands traits l'ALENA et ses particularités, d'en dresser le bilan, de montrer en quoi et pourquoi le « modèle ALENA » est essoufflé, sinon ébranlé, et de discuter de chacun des trois scénarios.

### **L'ALENA en bref**

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) fut signé par le premier ministre du Canada et les présidents des États-Unis et du Mexique en décembre 1992. Deux ententes parallèles (travail et environnement) furent signées en septembre 1993. Après ratification, l'ALENA est entré en vigueur, comme prévu, le 1<sup>er</sup> janvier 1994.

### *Les objectifs*

L'ALENA fait suite à l'ALECA, l'accord de libre-échange signé par les États-Unis et le Canada en janvier 1988 et entré en vigueur une fois ratifié par les deux pays, le 1<sup>er</sup> janvier 1989. L'ALENA reprend, améliore et élargit l'ALECA. Notons par ailleurs que l'accord est ouvert à d'autres pays. Le Chili fut d'ailleurs invité, comme il le demandait, à se joindre à l'accord à l'occasion du Sommet des Amériques tenu à Miami en décembre 1994. La proposition ne put être suivie, mais le Chili a néanmoins des accords de libre-échange avec chacune des trois parties contractantes à l'ALENA.

Les objectifs de l'accord (Chapitre 1, article 102) sont les suivants :

1. éliminer les obstacles au commerce des produits et des services entre les territoires des Parties et à faciliter le mouvement transfrontière de ces produits et services;

2. favoriser la concurrence loyale dans la zone de libre-échange;
3. augmenter substantiellement les possibilités d'investissement sur les territoires des Parties;
4. assurer de façon efficace et suffisante la protection et le respect des droits de propriété intellectuelle sur le territoire de chacune des Parties;
5. établir des procédures efficaces pour la mise en œuvre et l'application du présent accord, pour son administration conjointe et pour le règlement des différends; et
6. créer le cadre d'une coopération trilatérale, régionale et multilatérale plus poussée afin d'accroître et d'élargir les avantages découlant du présent accord.

Par delà la convergence d'intérêts, les objectifs étaient néanmoins différents pour chacun des trois pays. Pour aller à l'essentiel, le Canada et le Mexique recherchaient avant tout un accès préférentiel, élargi et sécuritaire à leur principal marché, et de la sorte, en prenant appui sur ce marché, à améliorer leur compétitivité pour à la fois relancer leur économie et réussir leur intégration dans l'économie mondiale. Les États-Unis avaient, quant à eux, d'autres objectifs, dont ceux de

faire avancer leur nouvel agenda commercial, de faire lever sur le GATT et de faire du Mexique un modèle de développement. Le tableau ci-contre résume les grandes priorités pour chacun des pays.

Les objectifs recherchés		
États-Unis	Mexique	Canada
Nouvel agenda commercial : précédents	Accès préférentiel, sécuritaire, et élargi au marché des États-Unis	Accès préférentiel, sécuritaire, et élargi au marché des États-Unis
Pousser les négociations commerciales du bas vers le haut	Diversification des échanges et intégration compétitive dans l'économie mondiale	Améliorer l'ALECA-EUA (règlement des différends)
Compétitivité et recentrage économique	Développement ouvert et rattrapage en termes de revenu et de productivité	Améliorer l'accès aux marchés du Mexique
Éliminer le nationalisme économique	Stabiliser l'économie en attirant l'IDE	Marché américain, tremplin vers les marchés internationaux
Mexique, vitrine du développement ouvert (lutte contre la pauvreté et progrès social)	Verrouillage des politiques économiques	

### Canada, États-Unis et Mexique (2008)

Indicateurs choisis

ALENA	Canada	États-Unis	Mexique
Population (millions)	33	302	105
RNB (milliards de \$)	1300	13886,5	878
RNB (milliards de \$PPA)	1164,2	13829	1324,6
RNB \$PPA/h	35310	45850	12580
Espérance de vie	81	78	75
IDH (2007)	4	13	53
Rang (PIB/h – IDH)	14	- 4	5
Exportations man. En %	56	79	76
Exp. Haute tech. en % du manufacturier	15	30	19

### L'ALENA, un tournant dans la politique des trois pays

L'ALENA est un accord qui implique trois pays très différents, sur le plan du développement mais aussi sur les plans politique, social et culturel. C'est d'ailleurs le premier accord de libre-échange signé par les États-Unis avec un pays en développement. On notera aussi que l'accord est né dans la douleur, notamment aux États-Unis, où les débats furent houleux et où, contrairement à l'ALECA, l'accord ne passa au Congrès qu'avec une très

faible majorité. Mais surtout, l'ALENA marque un tournant dans la politique commerciale des trois pays. Dans le cas des États-Unis, il démontrait le sérieux de leur engagement dans la voie bilatérale, dans le cas du Canada, il affirmait l'enchâssement nord-américain de sa politique étrangère, et dans le cas du Mexique, la rupture avec les politiques nationalistes était désormais complétée et l'engagement dans la voie de l'intégration compétitive dans l'économie mondiale, verrouillé.

### Les particularités de l'ALENA

L'ALENA est un accord-cadre de libre-échange, accompagné de deux accords parallèles, d'accords bilatéraux et d'exceptions. C'est un accord d'intégration de type contractuel, avec mécanisme d'arbitrage exécutoire en cas de différend. Deux points méritent notre attention.

Premièrement, l'accord repose sur les principes du traitement national, du traitement de la nation la plus favorisée et de la transparence. Ces principes s'appliquent aux États, avec le résultat que le Mexique ne se voit pas accorder de traitement préférentiel. Il n'y a pas non plus de fonds de développement régional. Outre cette originalité, l'ALENA en présente une seconde : le principe de non-discrimination est étendu aux entreprises, ce qui revient à leur reconnaître des droits et notamment la possibilité de poursuivre directement un État (mécanisme investisseur/État).

Deuxièmement, l'ALENA est un accord très large. Il couvre le commerce des biens, y compris l'agriculture, et les services (Partie II. Les règles du commerce. Partie III. Les obstacles techniques au commerce). La méthode de la liste négative est appliquée, les exceptions et exclusions figurant dans les annexes. Les principales concernent certains secteurs comme les télécommunications, le pétrole, le transport par voie fluviale, l'eau, les services sociaux et les produits culturels. L'ALENA comporte également des règles d'origine (contenu nord-américain), renforcées dans le cas de l'automobile, du textile et du vêtement. Autre particularité : l'ALENA autorise les procédures antidumping et compensatoires, ce qui n'apparaît plus dans les accords ultérieurs.

Toutefois, ce sont surtout les Parties IV (marchés publics), V (règles des affaires : investissements, services, télécommunications, services financiers, concurrence, gens d'affaires) et VI (propriété intellectuelle) qui font l'originalité et la force de l'ALENA. Dans ces trois domaines, l'ALENA va très loin, beaucoup plus loin que là où on ira au GATT. Ajoutons que les dispositions contenues dans ces parties seront reprises dans d'autres négociations, y compris par des partenaires des États-Unis (Canada, Mexique, Chili, etc.), voire leur serviront de point de départ, à celles sur l'Accord multilatéral sur l'investissement par exemple.

Ainsi, le chapitre 11 sur l'investissement (Partie V), pour ne prendre que lui, définit de manière aussi précise que large la notion d'investissement (étendue aux intérêts minoritaires), interdit toute prescription de résultats, reconnaît la liberté de transfert des profits, dividendes, gains, ventes ou liquidation d'actifs, la liberté

de circulation des capitaux, l'arbitrage international, le mécanisme investisseur/État, etc. À toutes fins pratiques, les dispositions de ce chapitre reconnaissent aux entreprises des droits économiques transfrontaliers, mettent un clou sur la doctrine Calvo en matière d'arbitrage et verrouillent les politiques économiques nationales<sup>1</sup>.

Qu'en conclure, sinon que par l'étendue et les particularités de ses dispositions, l'ALENA participe d'un modèle d'intégration en profondeur (comme le modèle européen), mais cette intégration n'est pas orientée, pas plus qu'il n'existe de mécanismes autres que nationaux de répartition des avantages et des coûts. La Partie VII de l'accord traite des dispositions administratives et institutionnelles. Un autre trait, institutionnel, singularise cet accord. Il s'agit d'un accord d'intégration de type contractuel. J'ajouterai deux choses : (1) la coopération est de type intergouvernemental et, en principe du moins, se limite aux questions d'intérêts communs liées à l'accord, et (2) les institutions sont réduites et de trois types : ministériels (Commission du libre-échange et commissions de coopération dans les domaines de l'environnement et du travail), administratifs (trois secrétariats et coordonnateurs) et techniques (groupes et comités de travail). En clair, le cadre institutionnel, administratif et juridique (mécanisme de règlements des différends) est là pour voir à la mise en œuvre, au respect et aux évolutions de l'accord. Voyons-en maintenant les résultats.

### Les résultats de l'ALENA

Tout au long des négociations, l'ALENA suscita les plus vives controverses. Encore aujourd'hui, le débat est loin d'être apaisé<sup>2</sup>. Aux États-Unis, comme le montrent les sondages, l'accord ne soulève guère qu'un très faible appui, à peine 37 % d'opinions favorables contre 53 % d'opinions négatives selon un sondage Gallup (décembre 2008). Toujours selon le même sondage, les pourcentages sont inversés au Canada – 51 % d'opinions positives contre 39 % d'opinions négatives –, tandis qu'au Mexique, ce sont plutôt les indécis qui s'imposent (39 %) : à peine 20 % des sondés ont une opinion favorable de l'ALENA, contre 23 % d'opinions défavorables. Ces résultats reflètent le sentiment général dans les trois pays.

<sup>1</sup> Le Canada avait choisi de modifier sa loi sur l'investissement (FIRA) avant de s'engager dans les négociations avec les États-Unis. Le Mexique était déjà bien engagé dans cette voie avant de négocier, mais dans son cas, c'est une fois l'accord signé qu'il modifia sa loi. Cela dit, le résultat fut le même puisque, dans les deux cas, on est passé d'une politique de contrôle et d'orientation de l'investissement à une politique de promotion et de protection.

<sup>2</sup> Quelques exemples d'analyses de bilan de l'ALENA. Favorables : Jeffrey J. Schott, « The North American Free Trade Agreement : Time for a Change ? », Washington, Peterson Institute for International Economics, novembre 2008, et Gary C. Hufbauer et Jeffrey J. Schott, « NAFTA's Bad Rap », *International Economy*, été 2008, pp. 19-23. Défavorables : Robert A. Blecker, « External Shock, Structural Changes, and Economic Growth in Mexico, 1979-2007 », *World Development*, vol. 37, n° 7, 2009, pp. 1274-1284 ; Jeff Faux, Carlos Salas et Robert E. Schott, *Revisiting NAFTA : Still not working for North America's Workers*, EPI. Briefing Paper, Economic Policy Institute, Washington, septembre 2006. Réservées : Kevin P. Gallagher, Enrique Dussel Peters et Timothy A. Wise, *The Future of North American Trade Policy: Lessons from NAFTA*, Boston, Boston University, novembre 2009 ; Mathieu Arès, « Maquiladoras et salaires au Mexique : revue de littérature », *Regards sur le travail*, Québec, Vol. 6, n° 1, automne 2009, pp. 35-39. Pour une revue de littérature synthétique, voir J. F. Honbeck, « NAFTA at Ten : Lessons from Recent Studies », CRS Report for Congress, Washington, 13 février 2004.

Au Canada, les craintes concernant la perte de souveraineté et l'érosion des programmes sociaux n'ont pas été entièrement levées, mais la croissance économique et les investissements à l'étranger rassurent face à l'avenir. Aux États-Unis, les délocalisations au Mexique, l'immigration clandestine et l'insécurité à la frontière ne sont pas de nature à rassurer les Américains, lesquels, de surcroît, ne voient guère les effets de l'ALENA sur leur niveau de vie. Enfin, au Mexique, si la population est sensible aux changements et à la modernisation économique, la méfiance envers les États-Unis demeure toujours présente, les résultats en termes de revenus se font toujours attendre et l'absence de stratégies économiques est déplorée.

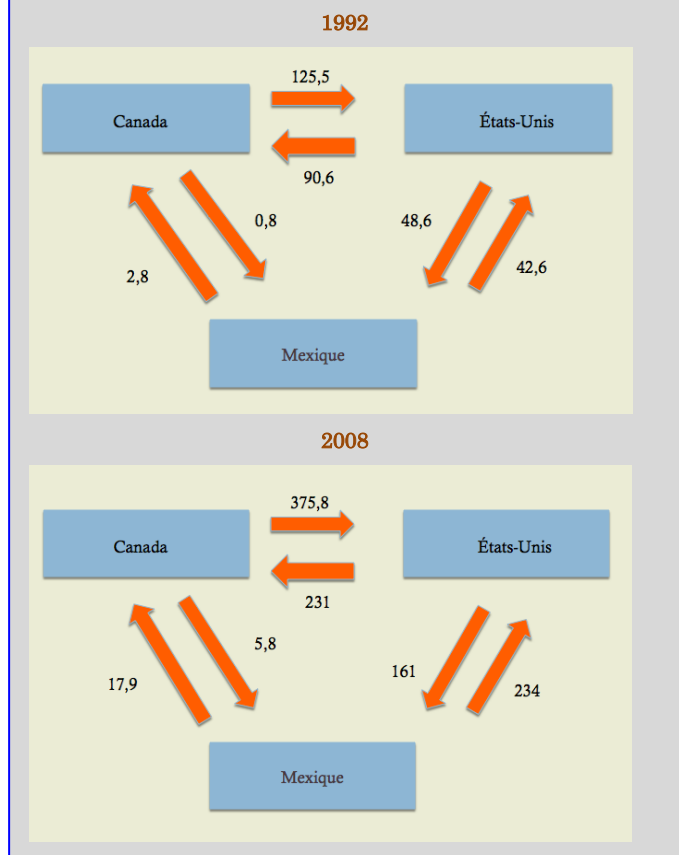
Quant aux résultats économiques eux-mêmes, les analyses sont, comme il y a bientôt vingt ans, toujours aussi divisées, mais (1) les jugements et les conclusions sont dans l'ensemble moins radicaux et idéologiques, (2) les points forts et les lignes de faiblesse de l'ALENA sont aujourd'hui assez bien identifiées et font souvent consensus, et (3) l'architecture de l'économie mondiale a beaucoup changé entre-temps. Considérons les résultats pour chacun des grands objectifs officiels.

### *Le commerce*

L'accès élargi et sécuritaire aux marchés était l'un des grands objectifs recherchés par les trois partenaires. Cet objectif a été quasiment atteint. Certes, certains contentieux épiques comme celui sur le bois d'œuvre entre les États-Unis et le Canada ou ceux sur le sucre et le transport routier entre les États-Unis et le Mexique continuent de faire régulièrement la manchette des journaux. On peut aussi évoquer les problèmes de sécurité aux frontières et l'allongement des procédures douanières depuis le 11 septembre 2001, voire les problèmes de visa, mais, dans l'ensemble, le climat des affaires entre les trois pays est relativement bon et les différends

### **Le commerce de marchandises entre le Canada, les États-Unis et le Mexique**

1992 et 2008, en milliards de CAD





commerciaux peu nombreux et assez vite réglés<sup>3</sup>. Autre aspect important, les échéanciers relatifs à la réduction et à l'élimination des droits de douane ont été respectés, voire avancés dans de nombreux cas. Quant aux barrières non tarifaires, elles font l'objet d'un suivi permanent et de consultations régulières, que ce soit au niveau ministériel, des coordonnateurs ou de groupes de travail.

Un second grand sujet de satisfaction est l'augmentation du commerce. La zone ALENA est l'une des zones de commerce les plus intenses du monde. Les exportations de marchandises du Canada vers les États-Unis ont été multipliées par trois entre 1992 et 2008 et celles du Mexique vers les États-Unis par 4,5<sup>4</sup>. Les

#### Déficit commercial des États-Unis

Dépense, milliards de \$	2005	2006	2007	2008	2009
Canada	76,4	73,2	64,7	74,6	20,2
Mexique	50,1	64,1	74,3	64,4	47,5
Chine	201,6	232,5	256,3	266,3	226,8

importations de ces deux pays en provenance des États-Unis ont été multipliées par 2,5 et par 3, respectivement, pendant la même période. Il en va de même du commerce entre ces deux pays, multiplié par 6. Aujourd'hui, environ les trois quarts des exportations du Canada et du Mexique vont vers les États-Unis et la moitié de leurs

importations en proviennent. Un peu moins de 30 % des exportations des États-Unis vont vers leurs deux voisins, et un peu moins de 30 % également de leurs importations proviennent de chez eux.

On notera par ailleurs que le commerce est, depuis la mise en place de l'ALENA, très favorable au Canada et au Mexique, ces deux pays accumulant d'importants excédents commerciaux.

En contrepoint, nous devons cependant noter premièrement que les trois pays dépendent beaucoup plus les uns des autres tant pour leurs exportations que pour leurs importations. Ainsi, la part des importations en provenance des États-Unis dans les importations totales du Canada est-elle passée de

#### Solde commercial du Canada et du Mexique avec les États-Unis

	Exportations		Importations		Solde commercial	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
(milliards de \$)						
<b>Canada</b>						
Total	334,8	224,6	222,4	171,7	112,4	52,9
Produits pétroliers	111,3	63,7	15,9	9,4	95,4	54,3
Autres	223,5	160,9	206,5	162,3	17,0	-1,4
<b>Mexique</b>						
Total	216,3	176,3	131,5	105,7	84,8	70,6
Produits pétroliers	42,6	24,2	11,1	7,7	31,5	16,5
Autres	173,7	152,1	120,4	98,0	53,3	54,1

Source : USITC

65,4 à 52,8 % entre 1996 et 2008, et de 60,6 à moins de 50 % pendant la même période dans le cas du Mexique. Celui-ci a, par contre, vu sa part augmenter légèrement dans les importations des États-Unis.

Autre sujet de préoccupation, le commerce reste bilatéral et polarisé sur les États-Unis. Le commerce entre le Canada et le Mexique a augmenté, avons-nous

<sup>3</sup> Il y a en fait six mécanismes de règlement des différends. On les retrouve aux chapitres 11 (investissement), 14 (services financiers), 19 (mesures antidumping et compensatoires), 20 (administration de l'accord), et dans les deux accords parallèles (travail et environnement).

<sup>4</sup> Pour des raisons de commodité de lecture, nous avons arrondi la plupart des chiffres du texte.

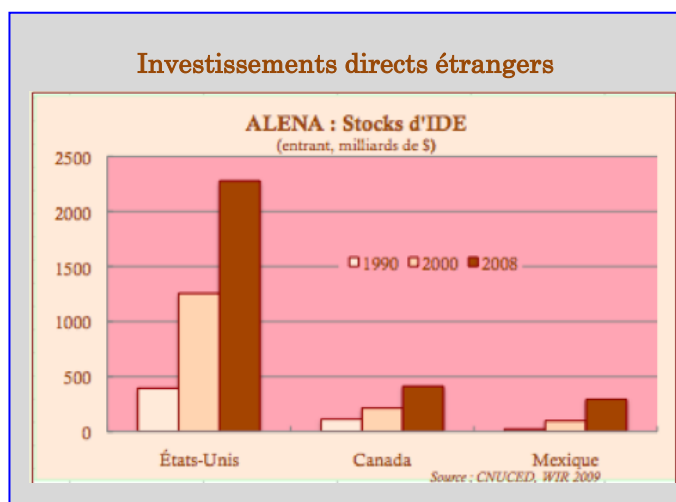


dit, mais le Mexique représente à peine 2,5 % des exportations du Canada et 4,1 % de ses importations. Quant au Canada, il représente un peu moins de 6 % des exportations du Mexique, et moins de 2 % de ses importations.

Par ailleurs, l'excédent commercial masque mal le fait qu'une grande partie des gains peut être attribuée à la faiblesse du peso et du dollar canadien. Avec les réalignements des changes à la hausse, l'avantage compétitif est devenu beaucoup moins clair, notamment dans le secteur manufacturier. Le commerce de produits pétroliers est une autre dimension du problème. Le Canada et le Mexique sont, respectivement, les premiers et seconds fournisseurs des États-Unis en produits pétroliers, un secteur dont les excédents masquent, dans le cas canadien, un déficit de plus en plus important des échanges de produits manufacturiers. Enfin, tant le Canada que le Mexique ont des excédents avec les États-Unis, mais des déficits avec les autres pays.

### L'investissement

Attirer davantage d'investissements directs était une préoccupation commune au Canada et au Mexique. Pendant longtemps, les résultats furent, dans ce domaine, fort décevants au Canada. La déception était d'autant plus grande que le stock d'IDE extérieur du Canada est, depuis 1995, supérieur au stock d'IDE intérieur. Le Canada connaît un regain d'attrait, à cause de ses ressources naturelles entre autres, mais sa part dans le stock mondial d'IDE intérieur ne cesse de décliner : elle est tombée de 6 à 3 % entre 1990 et 2008 selon la CNUCED.



Des trois pays, ce sont incontestablement les États-Unis qui ont reçu les plus importants flux d'IDE, presque le quart des flux mondiaux au cours des années 1990. Cela dit, le Mexique n'a pu que se réjouir de la forte augmentation des entrées d'IDE et des investissements croisés qui a suivi la signature de l'ALENA. Ainsi, entre 1992 et 2008, le stock d'IDE canadien au Mexique a été multiplié par 9 et celui des États-Unis par 7. En comparaison, le stock d'IDE

du Canada aux États-Unis n'a été multiplié que par 5 alors que celui des États-Unis au Canada n'a été multiplié que par 3,5.

Autre indicateur intéressant, selon les données de la CNUCED, le stock d'IDE intérieur total est passé, en pourcentage du PIB, de 7 à 16 % entre 1990 et 2008 dans le cas des États-Unis, de 19,5 à 27,5 % dans le cas du Canada et de 8,5 à 27,1 % dans le cas du Mexique.

Tout comme pour le commerce, ces excellents résultats doivent être relativisés. Tout d'abord, aussi attrayant que soit le Mexique depuis l'ALENA, sa performance ne se démarque guère sur le plan de l'investissement de celle du Brésil, un pays qui s'est toujours tenu loin des traités d'investissements.

Ensuite, une grande partie des IDE se concentre dans l'industrie de la maquiladora, laquelle qui a profité des restructurations et des réorganisations dans les activités des grands groupes américains. On estime entre 60 000 et 190 000 le nombre d'emplois délocalisés des États-Unis vers le Mexique. Il s'agit d'estimations mais néanmoins les chiffres sont relativement faibles eu égard au nombre d'emplois créés et aux avantages en termes de coûts de production et de compétitivité pour les entreprises. Une autre façon d'estimer les effets des restructurations consiste à comparer les emplois dans les filiales américaines au Canada et au Mexique. Dans les deux cas, le nombre d'emplois a progressé entre 1997 et 2007 : il est passé de quelque 800 000 à 1,2 million dans les cas des filiales mexicaines et de quelque 940 000 à 1,1 million dans les filiales canadiennes<sup>5</sup>. Par contre, dans la seule industrie manufacturière, le nombre d'emplois est passé de 600 000 à 700 000 au Mexique, mais a chuté de 400 000 à 370 000 dans le même temps au Canada. Cela dit, il faut noter que au même moment, le nombre d'emplois dans les filiales chinoises est passé de 180 000 à 730 000, et celui dans les filiales indiennes de 74 000 à 335 000.

Enfin, dernier point, on relèvera que les États-Unis sont toujours les premiers investisseurs tant au Canada qu'au Mexique. Par contre, leur part diminue : au Canada, elle est tombée de 70 % à 60 % environ depuis le début des années 1990 ; au Mexique, elle est tombée pendant la même période de plus de 60 % à 50 %. Le phénomène inverse est aussi observable, du moins dans le cas du Canada. De 65 % à au début des années 1990, la part des États-Unis dans les investissements directs canadiens à l'étranger est tombée à moins de 50 %. Ces tendances donnent à penser que le Canada et le Mexique présentent moins d'intérêts pour les investisseurs américains aujourd'hui qu'au début de l'ALENA, mais aussi que les entreprises canadiennes cherchent à diversifier géographiquement leurs investissements à l'étranger.

Stock d'IDE	1990	2000	2008
	(milliards de \$)		
<b>Brésil</b>	37,1	122,3	287,7
<b>Mexique</b>	22,4	97,2	294,7
	(en % du PIB)		
<b>Brésil</b>	8,5	19	18,3
<b>Mexique</b>	8,5	16,7	27

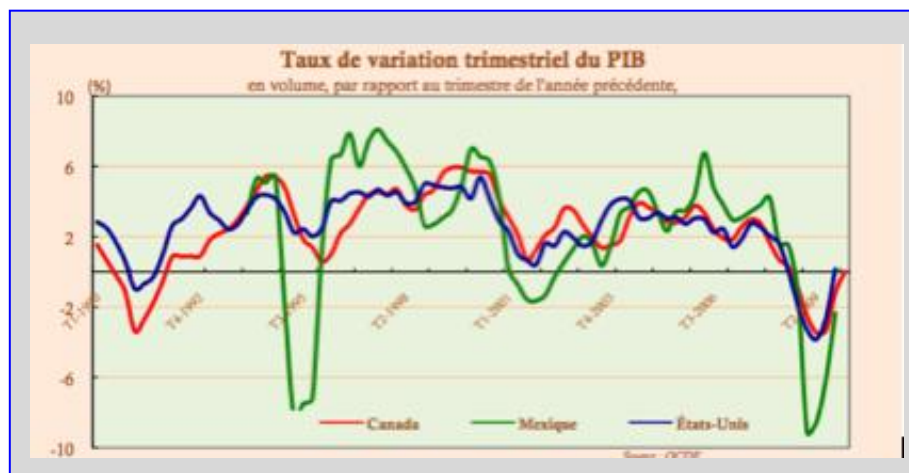
Source : CNUCED, WIR-2009

<sup>5</sup> Source : *Bureau of Economics Analysis*.

### La croissance économique

Consolider la croissance était un objectif commun aux trois pays, et la libéralisation des échanges, la promotion ainsi que la protection de l'investissement et la poursuite des réformes économiques, ses trois instruments. De ces trois politiques, il était également attendu qu'elles conjuguent leurs effets et stimulent l'investissement, la productivité et l'innovation. Des trois pays, c'était le Mexique qui attendait le plus de l'ALENA, tout comme il était celui dont l'économie avait les ajustements les plus importants à réaliser.

Lorsqu'il ouvrit les négociations avec les États-Unis, le Mexique était déjà bien engagé dans les réformes, la modernisation et la libéralisation de son économie. L'ALENA



est venu pousser ces réformes un peu plus loin encore et en verrouillant les politiques, il envoyait des signaux clairs aux investisseurs. L'ALENA n'est pas seul responsable de l'augmentation du commerce et des investissements, mais il y a néanmoins largement contribué. On peut dire la même chose des coûts d'ajustement. La gestion de la crise de la dette avait été douloureuse et, à défaut de pouvoir affronter la concurrence étrangère, de nombreuses entreprises et activités agricoles et industrielles disparurent. L'ALENA est venu élargir davantage encore l'ouverture à la concurrence et contraignit les entreprises mexicaines à s'adapter, et ce, dans un contexte institutionnel qui obligeait le Mexique à respecter le principe d'égalité de traitement et limitait considérablement la marge de manœuvre du gouvernement, concurrence loyale oblige.

Au départ, les signaux économiques étaient fort encourageants, au point que le Mexique ait été présenté en exemple aux autres pays par le président Clinton lors du Sommet de Miami de 1994. Le choc monétaire qui suivit deux semaines plus tard eut des effets dramatiques, mais, malgré tout, l'économie mexicaine a mieux réagi que lors des crises antérieures et sa reprise rapide, fouettée par la dépréciation du peso, augurait d'une nouvelle ère de croissance. Depuis, l'économie a connu deux autres récessions, l'une en 2000-01 et l'autre en 2008-09, mais même si dans les deux cas, le Mexique a vu son économie reculer davantage que celle de ses deux partenaires, il n'y a pas eu pour autant de crise monétaire et financière, ce qui tendrait à démontrer que l'économie mexicaine a gagné en robustesse et les politiques en crédibilité. Cela dit, c'est néanmoins sur le plan de la croissance que les résultats sont les plus décevants. Quatre points attirent notre attention.

Tout d'abord, même en tenant compte de l'impact de la crise de 1994-95, la croissance économique reste modeste, non seulement en comparaison des taux enregistrés pendant la période si souvent décriée de la substitution aux importations<sup>6</sup>, mais aussi en comparaison d'autres pays des Amériques. Le taux moyen de croissance du PIB a ainsi été en moyenne de 2,9 % par année entre 1993 et 2008, comparativement à 3,1 % pour le Canada et 3 % pour les États-Unis. Pendant la même période, il a été de 4,9 % au Chili, de 3,4 % au Brésil et de 3,7 % en Argentine<sup>7</sup>. Quant au PIB par habitant, il a augmenté en moyenne de 1,6 % par année au Mexique pendant cette période, comparativement à 3,5 % au Chili, 1,9 % au Brésil et 2,5 % en Argentine. Eu égard au potentiel de croissance du Mexique, mais aussi des objectifs en matière de création d'emplois, d'augmentation des revenus et de réduction de la pauvreté, ces chiffres sont très décevants<sup>8</sup>.

	2002		2008	
	Pauvreté	Indigence	Pauvreté	Indigence
Argentine*	45,4	20,9	21	7,2
Brésil	37,5	13,2	25,8	7,3
Chili*	20,2	5,6	13,7	3,2
Costa Rica	20,3	8,2	16,4	5,5
Mexique	39,4	12,6	34,8	11,2
Pérou	54,7	24,4	36,2	12,6
Uruguay	15,4	2,5	14	3,5

Source : CEPAL, Social Panorama of Latin America 2009  
Note : \* 2007

<sup>6</sup> Le taux de croissance du PIB a été de 6,5 % en moyenne par année entre 1960 et 1980.

<sup>7</sup> Source : FMI, *World Economic Outlook Database*. En prenant les années 1990 – 2008 pour période de référence, nous obtenons un taux moyen de croissance du PIB de 3,2 % pour le Mexique comparativement à 5,4 % pour le Chili, 2,6 % pour le Brésil et 4,1 % pour l'Argentine.

<sup>8</sup> C'est dans l'agriculture que les résultats sont les plus contrastés. La productivité agricole a considérablement augmenté au Mexique, entraînant derrière elle exode rural et baisse drastique de l'emploi, et pourtant, malgré tout les revenus n'ont guère augmenté, voire on dénote une augmentation de la pauvreté en milieu rural,

On relèvera ensuite que l'activité économique du Mexique, davantage encore que celle du Canada, est devenue très dépendante de celle des États-Unis. Cela tient à deux raisons : le caractère extraverti de son développement et les choix politiques qui ont été pris en faveur d'une intégration compétitive dans l'économie mondiale dans les années 1980. Ainsi, en 1980, les exportations de marchandises ne représentaient-elles que 11 % du PIB – comparativement à 28 % pour le Canada – ; en 1990, elles représentaient 16 % du PIB, en 2000 27 % et en 2008 28 % (Source ComTrade). Cela n'explique pas tout, puisque le Canada a aussi vu son taux d'extraversion augmenter pendant la même période, pour se stabiliser aujourd'hui autour de 35 % après avoir atteint un sommet de 44 % en 2000. Tout comme celle du Mexique, son économie suit celle des États-Unis, mais l'amplitude cyclique est beaucoup moins prononcée, tant à la hausse qu'à la baisse. D'où un second facteur d'explication : la croissance économique, tout comme le commerce, dépend en grande partie de l'activité des maquiladoras<sup>9</sup>, lesquelles sont surtout concentrées le long de la frontière avec les États-Unis, important pièces et équipements et réexportant des produits finis ou semi-finis (INEGI, 2007).

### Commerce des États-Unis avec le Canada et le Mexique

Canada					
<b>Exportations</b>	<b>222,4</b>	<b>100</b>	<b>Importations</b>	<b>334,8</b>	<b>100</b>
1 Véhicules et pièces automobiles	42,0	18,9	Produits pétroliers et gaziers	111,3	33,2
2 Machinerie et pièces mécaniques	34,3	15,4	Véhicules et pièces automobiles	47,5	14,2
3 produits pétroliers	15,9	7,2	Machinerie et pièces mécaniques	21,6	6,5
4 Appareils électriques	14,6	6,6	Plastiques	10,7	3,2
5 plastiques	10,9	4,9	Appareils électriques	10,0	3,0
<b>Solde commercial</b>	<b>-112,4</b>				
<b>Solde, hors pétrole et gaz</b>	<b>-17,0</b>				

Mexique					
<b>Exportations</b>	<b>131,5</b>	<b>100</b>	<b>Importations</b>	<b>216,3</b>	<b>100</b>
1 Appareils électriques	17,8	13,6	Équipements mécaniques	53,4	13,6
2 Produits pétroliers et gaziers	15,9	12,1	Appareils électriques	42,6	12,1
3 Véhicules et pièces automobiles	12,9	9,8	Véhicules et pièces automobiles	32,1	9,8
4 Équipements mécaniques	11,1	8,4	Produits pétroliers et gaziers	24,7	8,4
5 Instruments d'optique et de précision	10,3	7,9	Plastiques	7,5	7,9
<b>Solde commercial</b>	<b>-84,8</b>				
<b>Solde, hors pétrole et gaz</b>	<b>-53,3</b>				

Source : US International Trade Commission

Tab. Indice de compétitivité

	N. de pays	États-Unis	Canada	Chili	Costa Rica	Brésil	Mexique	Chine
<b>Rang, classement général</b>								
2009	133	2	9	30	55	56	60	29
2008	134	1	10	28	59	64	60	30
2007	131	1	13	26	63	72	52	34
<b>Rang : trois piliers</b>								
Fondamentaux		28	10	32	62	91	59	36
Efficience		1	4	33	58	42	55	32
Innovation		1	12	43	37	38	67	29

Source : World Competitiveness Report, 2009

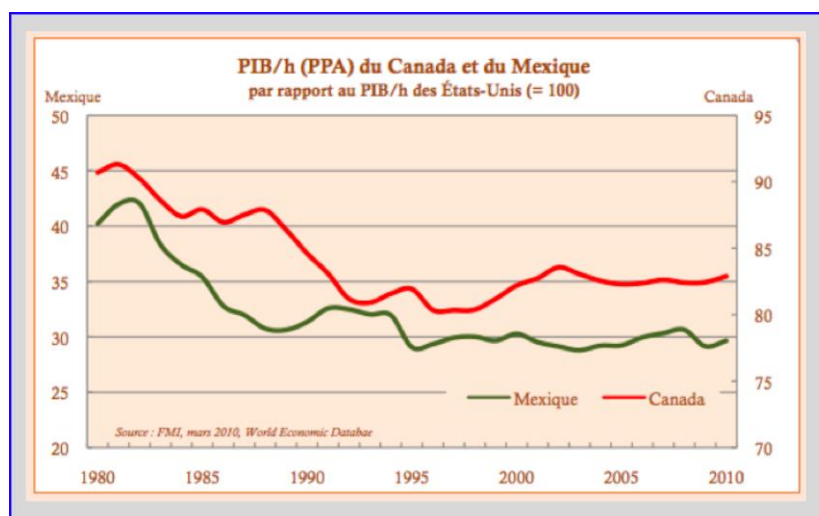
Troisième constat : même si le Mexique a vu la composition de son commerce se modifier et le contenu technologique de ses exportations augmenter au

<sup>9</sup> Créé dans les années 1960 pour stimuler l'activité industrielle le long de la frontière avec les États-Unis, le programme de maquiladoras permettait aux entreprises d'importer sans droits de douane des produits à condition que ceux-ci soient travaillés pour être ensuite réexportés. Le programme a connu son envol dans les années 1980. Un autre programme, le PITEEX (Program for Temporary Imports to Promote Exports) fut créé en 1990 pour permettre aux entreprises localisées dans le centre et le sud du Mexique d'obtenir des avantages analogues et de concurrencer ainsi les industries de maquiladoras. En raison des règles d'origine qu'il exige, l'ALENA est venu modifier ces programmes. Le programme de maquiladoras autorisait toute entreprise étrangère d'importer en franchise ; cet avantage sera reconduit pendant la première phase de mise en œuvre de l'ALENA, soit de 1994 à 2001. Par la suite, les normes nord-américaines vont s'appliquer, faisant ainsi perdre aux entreprises non-ALENA l'avantage de la franchise. Les deux programmes, PITEEX et maquiladora, vont être fusionnés en 2007 et les industries maquiladoras intégrées au secteur manufacturier en 2008. En 2000, les maquiladoras, qui pouvaient déjà vendre jusqu'à 50 % de leur production sur le marché intérieur, vont voir cette possibilité élargie à 85 %.



cours des deux dernières décennies, la productivité de son économie n'a que peu progressé. Le Mexique souffre d'ailleurs mal la comparaison avec d'autres pays, à commencer avec le Canada mais aussi avec le Chili, le Costa Rica ou le Brésil, si l'on en juge d'après l'indicateur de compétitivité du Forum économique mondial<sup>10</sup>.

Enfin, conséquence des observations précédentes, l'effet de convergence vers les États-Unis ne se produit pas. C'est une immense déception. Certes, le même phénomène est observable au Canada et certes aussi, la croissance économique a permis de faire reculer, surtout au cours de la présente décennie, la pauvreté et l'extrême pauvreté, mais force est de constater que non seulement les écarts de salaires entre les États-Unis et le Mexique demeurent inchangés depuis deux décennies, mais aussi que l'écart entre le PIB par habitant (\$ PPA) des États-Unis et celui du Mexique ne s'amenuise pas non plus. Le PIB par habitant du Mexique équivaut à 30 % de celui des États-Unis, comparativement à 83 % pour le Canada.



### L'ALENA sous tension

Outre l'accès élargi, préférentiel et sécuritaire au « supermarché » des États-Unis, deux autres catégories d'arguments se sont imposées dans le débat sur l'ALENA au Canada et au Mexique. D'abord, l'argument politique du « mariage de raison » (Weintraub, 1990), ou du « libre-échange par défaut » comme Dorval Brunelle et moi-même l'avons qualifié (Brunelle et Deblock, 1989). Ensuite, les arguments économiques des économies d'échelle (Canada) et des transferts technologiques (Mexique). Aux États-Unis, les débats ont été de nature différente. Aux arguments déjà invoqués plus haut, il faudrait en ajouter deux autres : la création d'un vaste marché libre d'accès aux ressources naturelles, d'une part, et la réorganisation des réseaux de production en prenant avantage de la proximité géographique d'une économie semi-

<sup>10</sup> Voir également l'étude récente de la BID qui met en relief le lien entre la faiblesse de la productivité d'un côté et la faiblesse de la croissance de l'autre. Elle montre aussi le rôle porteur des services dans la croissance de l'une et de l'autre. (Carmen Pages-Serra, *The Age of Productivity : Transforming Economies from the Bottom Up*, IADB)

développée, d'autre part. Une fois passée la phase polémique des débuts, les évolutions au sein de l'ALENA semblaient donner raison aux trois partenaires. Le Mexique et le Canada se félicitaient d'avoir fait le bon choix en privilégiant l'axe des États-Unis, tandis que ces derniers se félicitaient de leur côté d'avoir transformé un voisinage souvent difficile dans le passé en un partenariat économique profitable aux entreprises comme aux consommateurs. Aujourd'hui, l'autosatisfaction laisse place au doute, particulièrement au Mexique qui, avec une chute de son PIB de plus de 8 %, a enregistré en 2009 l'une des pires performances économiques des Amériques.

Deux points sont en effet troublants. Premièrement, nous l'avons noté, les trois pays dépendent davantage les uns des autres tant pour leurs exportations que pour leurs importations. Or, non seulement cette tendance s'est-elle accentuée avec la montée en force de la concurrence chinoise, mais on observe aussi que les entreprises, et par la même occasion les emplois, tendent à se déplacer vers ce nouvel Eldorado que sont l'Asie en général et la Chine en particulier. Deuxièmement, l'ALENA, du moins sous sa forme actuelle, montrant ses limites, le débat est de nouveau lancé tant au Canada qu'au Mexique sur les nouvelles voies à prendre pour relancer l'économie et s'adapter à la nouvelle architecture de l'économie mondiale. Voyons ces deux points.

### *La concurrence de la Chine*

L'ALENA était peut-être approprié au contexte économique et politique des années 1990, mais il l'est beaucoup moins aujourd'hui. Le modèle industriel repose sur un schéma traditionnel de filiales relais et de filiales ateliers (Michalet, 1998), et non sur celui des chaînes de valeur et de production comme en Europe ou en Asie. Cette faiblesse est due en partie à l'effet de gravité qu'exerce l'économie des États-Unis sur celle de ses deux voisins, et en partie aux effets de transmission et d'appropriation limités entre les filiales américaines et leur environnement. Ces faiblesses et vulnérabilités ont maintes fois été soulignées et se reflètent dans les écarts de productivité qui perdurent entre les États-Unis d'un côté et le Canada ainsi que le Mexique de l'autre. Profitant

Canada	États-Unis	Mexique	Chine
<b>Exportations</b>			
1996	79,9	0,5	1,1
2008	78,8	2,5	2,5
<b>Importations</b>			
1996	65,4	2,5	2,1
2008	52,8	4,1	10,1
Mexique	États-Unis	Canada	Chine
<b>Exportations</b>			
1996	77,2	4,6	0,2
2008	74,7	5,8	0,7
<b>Importations</b>			
1996	60,6	1,0	0,8
2008	49,9	1,7	10,7
États-Unis	Canada	Mexique	Chine
<b>Exportations</b>			
1996	18,3	9,1	1,9
2008	17,0	11,7	6,5
<b>Importations</b>			
1996	19,6	9,0	6,6
2008	16,6	10,1	16,5

Source : OMC, Statistiques Commerce



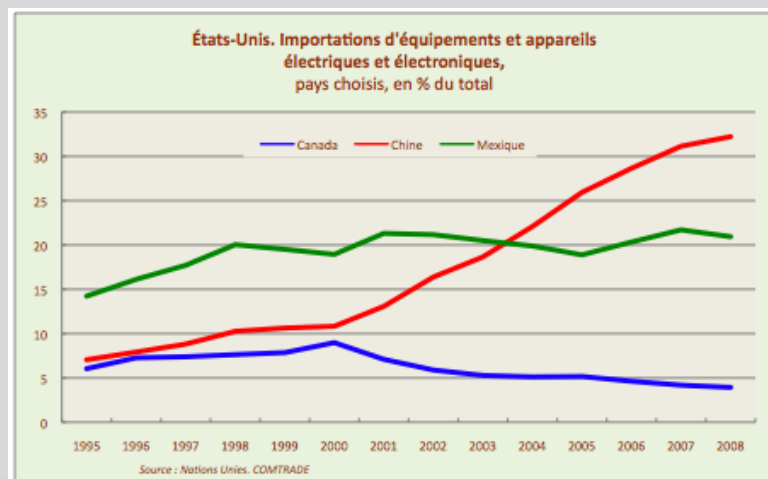
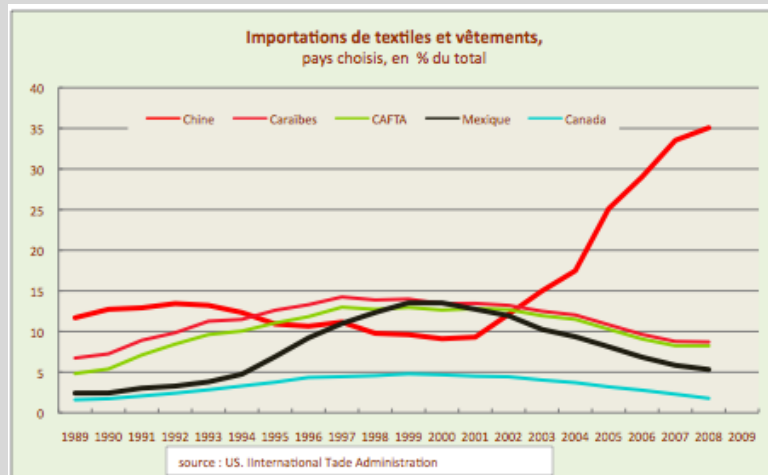
d'une meilleure assise économique et financière, le Canada a su mieux tirer son épingle du jeu que le Mexique, notamment en investissant à l'étranger et en s'engageant dans les services commerciaux et la nouvelle économie. Cependant, tout comme lui, son industrie manufacturière est doublement mise à mal par la concurrence étrangère : sur son marché principal, celui des États-Unis, mais aussi sur son propre marché, les conditions de production ne pouvant rivaliser avec celles qui prévalent actuellement en Chine.

Du côté des États-Unis, le problème est analogue : non seulement la réorganisation des marchés n'a-t-elle pas permis aux industries américaines de gagner en compétitivité et de regagner les parts de marché face aux entreprises étrangères concurrentes déjà en place, ces dernières bénéficiant des mêmes avantages de l'ALENA que les entreprises américaines – le cas de l'automobile en est une parfaite illustration –, mais, de facto, la concurrence de la Chine s'est

imposée brutalement dans les secteurs délocalisés à proximité du marché américain, le textile et les produits électriques et électroniques, par exemple. C'est ce que nous permettent d'observer les deux graphiques portant sur les importations américaines : dans les deux cas, on voit très bien que dans un premier temps, l'ALENA a joué en faveur du Mexique et des autres pays d'Amérique centrale, mais cet effet positif a été de courte durée. Son adhésion à l'OMC a donné à la Chine un accès sans entrave au marché des États-Unis, avec le résultat que les produits chinois ont alors évincé de ce marché les produits centraméricains.

Le tableau relatif aux parts de commerce bilatérales est plus significatif encore. Il

### Parts dans les importations des États-Unis



montre, certes, la progression vertigineuse des importations chinoises dans les importations des trois pays, et ce, dans le fond, au détriment des importations intra-régionales. Mais il montre surtout que, contrairement aux États-Unis qui, tant bien que mal, parviennent malgré tout à exporter honorablement vers la Chine, le Mexique et le Canada ne voient guère leurs exportations progresser vers ce nouveau puissant partenaire commercial. Non seulement se pose la question pour ces deux pays du « quoi offrir » à la Chine en contrepartie des produits achetés, mais, de surcroît, force est de constater que les pays qui, comme le Mexique, ont fait le choix d'un développement industriel par intégration au marché américain, voient ce développement aujourd'hui menacé par la concurrence non pas Nord-Nord, mais Sud-Sud.

### *Les options commerciales*

Le Canada et le Mexique sont aujourd'hui devant un dilemme : l'option du libre-échange par défaut n'étant plus satisfaisante, quelles options commerciales s'offrent à eux ?

C'est en quelque sorte le débat sur la « troisième option » qui resurgit quelque quarante années plus tard sous une autre forme. Au début des années 1970, en effet, le gouvernement canadien avait identifié, à l'instar de ce qu'avait fait le Mexique longtemps auparavant, trois options de politique commerciale et étrangère, les deux premières étant le statu quo et le libre-échange avec les États-Unis, et la troisième celle de la diversification géographique et sectorielle des échanges couplée à ce qu'on a appelé la « canadianisation » de l'économie. La troisième option n'ayant pas apporté les résultats attendus en dépit de tous les efforts mis en œuvre, c'est finalement vers la seconde option que le Canada s'est tourné au milieu des années 1980, suivi en cela d'ailleurs par le Mexique

Le débat est de nature différente aujourd'hui, puisque c'est la deuxième option qui fait office d'option de statu quo. Quelles sont alors les options qui s'offrent désormais au Canada et au Mexique ? Nous pouvons en retenir trois principales.

(1) La première est celle d'un bilatéralisme renforcé avec les États-Unis accompagné d'une bilatéralisation généralisée de la politique commerciale. Cette option est dans l'air du temps et reçoit beaucoup d'appuis au Canada. Elle reviendrait à laisser tomber le Mexique pour revenir à la vieille relation d'amitié avec les États-Unis, la renforcer et, parallèlement, orienter la diplomatie commerciale vers un bilatéralisme tous azimuts. Elle a contre elle deux défauts majeurs : d'une part, une telle diplomatie demande beaucoup d'efforts pour des résultats somme toute modestes, et d'autre part, le Canada a perdu pour les États-Unis beaucoup de son importance, tant sur le plan économique que sur le plan politique<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Le Canada est intégré à la section « hémisphère occidental » au Département d'État.

(2) La seconde option serait de renforcer, d'améliorer et de faire évoluer l'ALENA. À plusieurs reprises, la question a été soulevée, notamment pour transformer l'ALENA en union douanière, en zone monétaire ou pour mettre en place des mécanismes de développement des capacités<sup>12</sup>. La question de la réouverture de l'ALENA a de nouveau été soulevée, par les démocrates, cette fois, pendant la campagne présidentielle de 2008<sup>13</sup>. Le problème avec cette option est que l'ALENA offre peu de possibilités d'évolution, sinon sur un plan technique. Un Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité (PSP) a bien été lancé entre les trois pays en 2005 et de nombreux groupes de travail ont été mis en place, mais ce partenariat est surtout orienté vers les questions de sécurité et de facilités aux frontières, d'approvisionnement énergétique et de réglementations communes. Il complète l'ALENA plutôt qu'il en constitue une nouvelle étape.

(3) La troisième option est celle des partenariats économiques ciblés. Le projet de Zone de libre-échange des Amériques avait reçu l'appui enthousiaste du Canada et du Mexique. Pour ces deux pays, l'objectif était à la fois de maintenir les ponts avec le reste du continent et de développer des positions communes face aux États-Unis. Le Sommet de Mar del Plata en 2005 s'étant conclu sur une profonde division entre les pays prêts à poursuivre les négociations et ceux pour qui les conditions n'étaient pas remplies, le projet est à toutes fins pratiques oublié comme en témoigne la déclaration finale du cinquième sommet des Amériques tenu à Port d'Espagne en mars 2009, dans laquelle aucune mention n'est faite au commerce<sup>14</sup>. Le problème est de déterminer avec qui établir des partenariats économiques. Le Canada a opté, entre autres, pour un dialogue renforcé avec l'Europe et éventuellement avec l'Inde<sup>15</sup>. Quant au Mexique, il semble s'orienter vers une relance de la coopération latino-américaine. Cette option présente certains avantages, à condition toutefois pour le Canada de ne pas retrouver les États-Unis sur sa route et de trouver un intérêt chez les partenaires ciblés, et pour le Mexique, de renouer la confiance et de trouver sa place entre le Brésil et le Venezuela.

Aucune des trois options, on le voit, n'est vraiment satisfaisante. Même la troisième n'est dans le fond qu'un pis-aller au projet avorté de Zone de libre-

---

<sup>12</sup> L'initiative la plus intéressante est venue du président Vicente Fox en juillet 2000. Celui-ci proposait, entre autres, de transformer l'ALENA en union douanière, de coordonner davantage les politiques, voire d'avoir une politique monétaire commune, de faciliter la circulation des travailleurs et de régler les problèmes de l'immigration clandestine, et de mettre en place un programme de fonds de transfert en faveur des régions les plus pauvres. Ces propositions restèrent lettre morte.

<sup>13</sup> Voir le dossier consacré à ce sujet par la revue *International Economy*, « Should NAFTA be Revisited ? The Views of Twenty Experts », été 2008, pp. 24-35.

<sup>14</sup> Les États-Unis ont néanmoins lancé à l'automne 2008 une initiative pour conserver le contact avec le groupe des pays favorables à la poursuite des négociations, Pathways to Prosperity in the Americas. Il y a eu depuis lors trois rencontres au niveau des ministres du commerce extérieur.

<sup>15</sup> Le Canada négocie avec l'Union européenne, la Corée, la République dominicaine, le CARICOM, le groupe des quatre de l'Amérique centrale, le Panama et Singapour. Des discussions exploratoires ont été engagées avec l'Inde, le Maroc, l'Ukraine et les pays andins.

échange des Amériques. Certains perçoivent des voies possibles de sortie dans la relance du projet des Amériques sous une autre forme, et d'autres dans la relance du marché intérieur dans le cas du Mexique. Le problème avec la première voie est que, pour le moment, plus personne ne parle d'intégration des Amériques, mais aussi qu'à la division sur le continent entre les pays qui ont choisi de suivre les États-Unis et les autres, vient se superposer une autre division, soit celle entre les pays producteurs de matières premières qui tirent avantage de la forte demande de la Chine et des termes de l'échange favorables, et les autres. L'autre voie, celle du marché intérieur, est plus attrayante, du moins pour le Mexique qui compte plus de 100 millions d'habitants. Toutefois, n'oublions pas que l'ALENA verrouille les politiques et empêche tout retour au nationalisme économique. Autre problème : comme le développement économique est, tant au Canada qu'au Mexique, résolument orienté vers l'extérieur, les mesures qui pourraient être prises pour développer le marché intérieur, la hausse des revenus par exemple dans le cas du Mexique, risquent de se heurter à de multiples problèmes d'approvisionnement et de compétitivité, notamment.

## Conclusion

Dans quelle mesure peut-on parler de modèle à propos de l'ALENA ? La question reste posée, surtout au regard de ses résultats. C'est néanmoins comme tel que l'accord fut présenté, à commencer par les États-Unis, qui fondaient beaucoup d'espoirs en lui, que ce fût soit pour pousser du bas vers le haut les négociations commerciales, créer des précédents en matière de règles de marché, améliorer la compétitivité de leurs entreprises ou encore faire du développement du Mexique un cas exemplaire. Mais il en fut de même pour le Canada et le Mexique qui attendaient également beaucoup de ce qui devait être un modèle exemplaire d'intégration réussie dans l'économie mondiale. Nous avons choisi de concentrer notre attention sur le Mexique et le Canada (Deblock, 2010, pp. 115-173). À quels résultats aboutissons-nous ?

Quant aux objectifs présentés dans l'accord lui-même, on peut dire qu'ils ont été pour la plupart atteints, mais certaines réserves s'imposent. Le commerce trilatéral et les investissements croisés ont fortement augmenté au cours des quinze dernières années, mais on peut se demander aussi si l'ALENA n'a pas surtout eu pour effet d'apporter un meilleur climat des affaires, de donner aux entreprises une plus grande liberté de manœuvre et ainsi de renforcer certaines tendances déjà présentes. On peut en trouver une illustration dans le fait que les échanges entre le Canada et le Mexique ne se sont guère développés depuis 1994. Les chiffres du commerce intra-régional sont à cet égard trompeurs. La part de ce commerce dans le commerce total est de 50 % pour les exportations de 33 % pour les importations – comparativement à 67 % et 63 %, respectivement, dans le cas de l'Union européenne –, mais

ces pourcentages sont avant tout attribuables à la forte dépendance du commerce canadien et mexicain envers les États-Unis. De plus, il serait beaucoup plus juste de parler de doubles relations bilatérales – États-Unis/Canada et États-Unis/Mexique – que de relations trilatérales. Et s'il faut parler d'intégration, c'est d'intégration de deux économies, celles du Canada et du Mexique, à une troisième, celle des États-Unis, dont il faudrait parler, et non d'intégration régionale.

Par ailleurs, tant du point de vue de la croissance que de celui de la convergence économique, les résultats sont extrêmement décevants. Le Mexique a profité dans un premier temps du stimulus provoqué par la libération des échanges et les réformes dites de modernisation, mais les gains de productivité ont été modérés et ceux du commerce ne se sont pas diffusés dans l'ensemble du pays comme on aurait pu le souhaiter. L'ALENA porte une part de responsabilité dans la mesure où l'accord ne reconnaît pas le caractère asymétrique de la relation avec le Mexique ni ne permet à son gouvernement d'agir pour développer certaines industries stratégiques. Certaines possibilités existent, dans quelques secteurs ou en matière de développement régional, mais elles sont restreintes, et tant le Canada que les États-Unis ont toujours opposé une fin de non-recevoir aux demandes mexicaines de mettre en place un fonds de développement régional comme en Europe. Une banque existe, la Banque nord-américaine de développement, avec le mandat de financer certains projets communs, notamment le long de la frontière entre les États-Unis et le Mexique, mais cette banque n'implique que les deux pays et son pouvoir d'action est limité. Mais tous les problèmes ne proviennent pas de l'ALENA.

D'autre part, tant au Canada qu'au Mexique, l'accès sécuritaire au marché des États-Unis et un taux de change très favorable pendant les premiers temps de l'ALENA ont créé de mauvaises habitudes et ont peu favorisé l'investissement productif, trop dépendant d'ailleurs des investissements étrangers. D'un autre côté, si l'ALENA a créé des opportunités, le commerce a souvent été perçu par les gouvernements comme un moteur suffisant de la croissance et du développement, les excédents commerciaux et les bonnes performances économiques les confortant dans l'idée qu'il n'était pas nécessaire d'avoir une politique économique, sinon de stabilité macro-économique. L'absence de stratégies économiques à long terme au Canada comme au Mexique est patent, et d'autant plus criant que si l'ALENA est loin de remplir toutes ses promesses, le modèle paraît essoufflé, sinon menacé.

Enfin, du point de vue de la politique commerciale, on peut parler de l'ALENA comme d'une trappe, d'un piège hors duquel il est difficile tant pour le Canada que le Mexique de s'extirper malgré leurs nombreux efforts en ce sens. Mais, là encore, ces initiatives sont récentes. Pendant longtemps, ni l'un ni l'autre n'ont jugé bon de chercher d'autres partenariats commerciaux, ce qui aurait pu froisser « l'ami américain », sauf lorsqu'il était question – et encore – de suivre les États-Unis

pour ne pas perdre l'avantage de la préférence régionale. Aujourd'hui, les options sont limitées et, pour le moment, on ne voit pas vraiment percer de stratégies, les intérêts commerciaux étant trop orientés vers les États-Unis et les avantages à offrir à d'éventuels partenaires trop limités. L'option du dialogue renforcé avec l'Union européenne dans le cas du Canada ou celle, dans le cas du Mexique, d'une Communauté des États de l'Amérique latine et des Caraïbes – excluant les États-Unis et le Canada – comme le projette la réunion des chefs d'État et de gouvernement qui s'est tenue à Cancun en février dernier, sont des avenues possibles, mais elles demandent cependant des engagements solides et surtout beaucoup de doigté diplomatique : les États-Unis n'ont jamais accepté dans le passé de se voir doubler par le Canada sur l'axe transatlantique ni de se voir écarter des projets d'intégration dans les Amériques. Décidément, de trampoline qu'il devait être pour permettre au Canada et au Mexique de conquérir les marchés internationaux, le marché américain ne serait-il pas devenu une trappe de laquelle il est maintenant bien difficile à sortir ?

**BIBLIOGRAPHIE**

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

Christian Deblock, « Le bilatéralisme commercial américain », dans Bernard Remiche et Hélène Ruiz-Fabri (dir.), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 115-173.

Charles-Albert Michalet, *Le capitalisme mondial*, Paris, PUF, 1998.

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