

## Quel avenir pour la ZLÉA? : perspective mexicaine

Christine Fréchette \*

L'importance qu'a pris le secteur des exportations dans l'économie mexicaine au cours des quinze dernières années est phénoménale. En ce sens, il n'est pas étonnant que le Mexique se soit fait le promoteur de la création d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA) lors du IV<sup>ème</sup> Sommet des Amériques tenu en novembre 2005 en Argentine. Néanmoins, l'intérêt du Mexique aurait peut-être été mieux servi si le président Vicente Fox s'était proposé comme médiateur entre les promoteurs et les pourfendeurs du projet de libéralisation commerciale. Il n'aura finalement réussi qu'à se mettre à dos une part du monde politique latino-américain.

Considérant l'échec des négociations entourant la ZLÉA à ce Sommet, que peut-on attendre de l'attitude mexicaine quant à l'avenir des négociations commerciales interaméricaines? En ce domaine, considérant la tenue prochaine des élections présidentielles, l'actuel président Vicente Fox fait déjà partie de l'histoire. C'est pourquoi nous esquisserons quelques scénarios d'avenir à partir des profils des principaux candidats de la course à la présidence.

### Le Mexique : nouveau géant de l'exportation

Le Mexique a fait sa marque au cours des dernières années sur le plan du commerce et particulièrement dans le domaine des exportations. Le Mexique constitue dorénavant la huitième puissance commerciale de la planète et

la première en Amérique latine. Il compte pour 44% des exportations de l'Amérique latine et 49% des importations de la région. De fait, le Mexique exporte davantage que le Brésil, l'Argentine, le Chili et le Venezuela réunis.

Cette part importante des échanges commerciaux internationaux détenue par le Mexique résulte du fait qu'il a signé au fil des dernières années de nombreux accords de libéralisation commerciale. Le rythme des signatures a été tel au cours des quinze dernières années que même les gens d'affaires mexicains ont demandé au gouvernement de ralentir la cadence du fait qu'ils peinaient à la suivre.

Entre 1993 et 2000, le Mexique a tout simplement quadruplé le niveau de ses exportations. Ces données prennent un sens politique différent lorsque l'on constate le haut niveau de concentration de ces exportations dans le marché américain. En effet, malgré le nombre élevé d'ententes bilatérales et multilatérales de libéralisation des échanges, les exportations mexicaines sont destinées à près de 89% au marché américain, pour l'année 2003. En comparaison, l'Union européenne (UE) est le lieu de destination de 3.4% des exportations mexicaines tandis que le Canada n'accapare que 1.7% des exportations mexicaines.

Ainsi, c'est en vue de diversifier ses marchés d'exportation que le Mexique a soutenu le projet de création d'une ZLÉA au cours des dernières

\* Présidente-fondatrice du Forum sur l'intégration nord-américaine (FINA)

années. Selon l'administration mexicaine, une telle entente permettrait au Mexique de bénéficier d'un accès privilégié à 22 nouveaux pays, parmi les 35 que comptent les Amériques.

### **Un Sommet des Amériques houleux**

Lors du quatrième Sommet des Amériques qui s'est tenu à Mar del Plata, en novembre 2005, le thème de la création d'une zone commerciale interaméricaine avait été mis de côté, du fait de l'impasse qui caractérisait les négociations entourant ce projet.

Néanmoins, un certain nombre de pays, dont le Mexique, le Canada et les États-Unis, ont vainement tenté de convaincre les dirigeants réfractaires à ce projet lors du Sommet. Cela cadrait avec l'approche adoptée ces dernières années par les gouvernements mexicains, de même qu'avec l'opinion de la population mexicaine à l'égard d'une possible intégration économique avec l'Amérique latine. Selon l'organisme *Latinobarómetro*, qui prend régulièrement le pouls des populations latino-américaines sur des questions politiques et économiques, c'est en effet au Mexique que l'on retrouve le plus haut niveau de soutien de la population à l'idée d'entamer un processus d'intégration économique avec l'Amérique latine. Pas moins de 92% des Mexicains sont en accord avec cette idée.

En ce sens, il n'est pas étonnant que le président Fox ait été un fervent promoteur du projet de ZLÉA. Toutefois, la ferveur avec laquelle il a promu cette idée lors du Sommet des Amériques a semblé en choquer plus d'un, à tel point que de vives tensions ont éclaté avec le Venezuela et l'Argentine.

Tout d'abord, en réaction à l'attitude affichée par le président Fox, le président vénézuélien Hugo Chavez a accusé Vicente Fox de s'être comporté en « chiot » des États-Unis durant le sommet. Pour appuyer ses dires, Chavez a diffusé sur une chaîne de télévision vénézuélienne des séquences de discussions qui se déroulaient à huis clos et où l'on voyait notamment le président mexicain promouvoir la ZLÉA.

Le président Fox a exigé des excuses du président Chavez, ce à quoi ce dernier s'est refusé. Il s'en est suivi un retrait de l'ambassadeur mexicain au Venezuela, de même qu'un retrait de l'ambassadeur vénézuélien au

Mexique. Ainsi, les canaux diplomatiques sont coupés depuis lors et leur rétablissement pourrait fort bien tarder, considérant l'impasse dans laquelle sont engagées les relations mexicano-vénézuéliennes.

Le président mexicain s'est par ailleurs permis de critiquer l'hôte du Sommet, le président argentin Nestor Kirchner, en laissant entendre que ce dernier avait échoué dans son rôle d'hôte, du fait qu'il n'était pas demeuré neutre durant les discussions entourant la ZLÉA. Selon le président Fox, Kirchner aurait dû éviter de prendre partie durant les discussions entourant cette proposition, plutôt que de joindre le camp des pourfendeurs de ce projet. Selon Fox, le mandat de Kirchner consistait à se placer au-dessus de la mêlée et à favoriser l'atteinte d'un consensus.

Fox a également déclaré que Kirchner s'était montré opposé à la ZLÉA simplement pour être populaire auprès des Argentins. Le président argentin a clos l'épisode en invitant Fox à s'occuper des Mexicains, tout en le priant de lui laisser la responsabilité de s'occuper des Argentins.

En somme, ce Sommet des Amériques ne s'est pas avéré très glorieux pour ce qui concerne les relations entre le Mexique et deux de ses principaux partenaires sud-américains.

De retour au Mexique, Fox a dû essuyer les critiques des partis d'opposition et de plusieurs commentateurs politiques qui le blâmaient d'avoir eu l'air de faire la « job sale » pour le président Bush lors du Sommet. Certains ont avancé qu'il avait semblé mettre de l'avant les intérêts des États-Unis avant ceux du Mexique, alors que d'autres ont prétendu qu'il avait donné un appui aussi marqué au voisin américain uniquement pour tenter de soutirer un accord avec les États-Unis sur la question migratoire.

### **Une belle occasion manquée**

Quoi qu'il en soit, il aurait été opportun que le Mexique tente plutôt de jouer la carte de la médiation entre les deux camps qui se sont affrontés à Mar del Plata : les partenaires de l'ALÉNA et le groupe des pays latino-américains. Le Mexique aurait en effet pu tenter de mettre à profit sa double appartenance, pour

tenter de rapprocher les deux groupes<sup>1</sup>. Dans cette perspective, il aurait été intéressant, par exemple, que le Mexique propose d'associer la création d'un fonds d'investissement au projet de zone commerciale interaméricaine. Cela aurait permis de sortir le débat entourant la ZLÉA du cadre restreint établi par les négociateurs commerciaux et aurait probablement suscité un rapprochement entre les deux parties. Une telle approche aurait en effet suscité l'intérêt du duo Chavez-Kirchner – ces derniers prônant la création d'un tel fonds d'investissement - tout en suscitant l'intérêt des populations mexicaines et, plus largement, latino-américaines.

Cela aurait par ailleurs été cohérent avec la position mexicaine, puisque le président mexicain a lui-même défendu cette idée à l'échelle nord-américaine au début de son mandat présidentiel. En effet, dès sa première visite aux États-Unis et au Canada, à l'été 2000, le président mexicain avait mis de l'avant une proposition de création d'un fonds d'investissement nord-américain, inspiré de l'expérience des fonds de cohésion européens. C'est un tel fonds qui a permis à quatre pays d'Europe, l'Espagne, le Portugal, l'Irlande et la Grèce, qui accusaient un retard sur le plan économique, de diminuer significativement, voire d'abolir l'écart qui les séparait des autres membres de l'Union européenne (UE).

Le président mexicain a plutôt choisi de se présenter comme un des promoteurs les plus convaincus de la ZLÉA, abdiquant ainsi tout pouvoir de négociation concernant les aménagements qui auraient pu être apportés à ce projet.

#### **L'échec des négociations de la ZLÉA : à qui la faute?**

Les États-Unis et le Canada ont eux-mêmes posé les bases de l'échec des négociations de la ZLÉA, en ne parvenant pas à faire du Mexique un pays où il fait mieux vivre grâce à l'ALÉNA.

Rappelons que l'ALÉNA constituait le premier accord de libéralisation des échanges réunissant un pays en développement et des pays développés. Aveuglés par leur foi dans les

capacités du libre-échange à relever le niveau de développement du Mexique, les gouvernements n'ont pas cru nécessaire de prévoir des mesures d'accompagnement susceptibles d'amortir l'impact de la libéralisation sur les secteurs les plus faibles et les plus à risque au Mexique.

Or, au terme d'une décennie de libre-échange, les statistiques montrent que la création d'emplois n'a pas suivi le rythme des exportations, que la migration des Mexicains vers les États-Unis va croissant, malgré le niveau de danger accru, et que les salaires réels mexicains, selon le *Carnegie Endowment*, sont moindres qu'avant la mise en œuvre de l'accord<sup>2</sup>.

Si le Canada et les États-Unis avaient convenu de créer un fonds d'investissement nord-américain, nous aurions probablement pu assister à une réduction significative de l'écart de développement entre le Mexique et ses partenaires du nord, comme ce fut le cas pour l'UE. L'image de l'ALÉNA, et par extension celle de la ZLÉA, aurait dès lors été beaucoup plus positive, au Mexique tout comme au sein des pays latino-américains. Mais pour en arriver là, il aurait fallu que le Canada et les États-Unis voient le Mexique comme un véritable partenaire au potentiel inexploité, plutôt que comme une simple plate-forme de production de produits d'exportation destinés au nord.

Faute de mesures de soutien économique adéquates, l'ALÉNA n'est parvenu qu'à s'attirer les critiques virulentes des travailleurs mexicains et la ZLÉA n'a réussi qu'à soulever les craintes des populations, rassemblant des milliers de manifestants latino-américains dans les rues. En somme, en refusant de prévoir des mesures pour pallier aux difficultés que rencontre un pays en développement à s'adapter au libre-échange avec des pays industrialisés, le Canada et les États-Unis ont eux-mêmes contribué à forger une image négative des accords de libre-échange, creusant ainsi la tombe de la ZLÉA. Pendant ce temps, l'UE réussissait à rallier l'appui de 81% des Européens de l'Est quand ils se sont prononcés par référendum sur l'opportunité pour leur pays de rejoindre l'union.

Est-ce simplement dû au fait que le Mexique aurait mal négocié l'ALÉNA? Non, car il était de

<sup>1</sup> Certains pays latino-américains considèrent toutefois que le Mexique a tourné le dos à l'Amérique du Sud depuis qu'il a « choisi le camp du nord » par suite de son adhésion à l'ALÉNA.

<sup>2</sup> Le *Carnegie Endowment* indique dans son rapport intitulé « NAFTA's Promise and Reality » que les emplois créés dans le secteur manufacturier mexicain ont à peine compensé pour les pertes d'emplois dans le secteur agricole.

l'intérêt des trois partenaires de jeter les bases d'une véritable région nord-américaine au lieu de se contenter de défendre leurs priorités nationales respectives. Mais, pour ce faire, il aurait fallu que les États-Unis et le Canada veuillent, à terme, faire du Mexique un véritable moteur économique et non pas seulement une simple extension de leurs économies propres.

À cet égard, l'ALÉNA constituait en quelque sorte un projet pilote pour ce qui a trait à la création d'une zone de libre-échange entre des pays fortement industrialisés et un pays en développement. Or, ce projet pilote n'a pas su démontrer que l'ALÉNA avait permis au Mexique de quitter le camp des pays en développement pour entrer dans celui de ses partenaires du nord. Certes, en termes d'exportations et d'importations, le Mexique est entré dans la dynamique nord-américaine, mais il demeure dans le camp latino-américain lorsque vient le temps de classer le pays selon son niveau de développement.

#### **Quelques scénarios de «politique-fiction» mexicaine**

À l'avenir, quelle position le Mexique pourrait-il prendre en regard des questions commerciales interaméricaines? Qui souhaite spéculer sur l'avenir des négociations commerciales interaméricaines d'un point de vue mexicain devra passer outre les opinions du président Fox. En cette matière, le président mexicain fait déjà partie de l'histoire, puisque la rencontre en Argentine constituait sa dernière participation aux Sommets interaméricains. La constitution mexicaine interdisant la réélection, un nouveau président sera élu en juillet 2006. Tournons-nous donc vers les principaux candidats en lice pour tenter de spéculer sur l'avenir des négociations commerciales interaméricaines du point de vue du Mexique.

Le 2 juillet 2006, les électeurs mexicains éliront un nouveau président qui émanera fort probablement de l'un des trois principaux partis politiques, soit le Parti action nationale (PAN), le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) ou le Parti de la révolution démocratique (PRD). Après avoir présenté brièvement les profils des candidats de chacun de ces trois partis, nous tenterons d'esquisser ce qui pourrait caractériser leur approche en ce qui concerne les relations commerciales interaméricaines.

#### **Une lutte serrée**

Le PAN est le parti de l'actuel président mexicain. D'idéologie plutôt conservatrice, ce parti est actuellement en troisième position dans les intentions de vote, mais il n'est pas très loin derrière les principaux meneurs. Leur candidat, l'ex-ministre de l'énergie, Felipe Calderón, recueillait en effet 28% des intentions de votes en novembre 2005. Calderón ayant été ministre de l'actuel gouvernement au pouvoir, il représente donc le candidat de la continuité. L'ouverture à l'égard d'un projet de ZLÉA devrait donc se maintenir si le PAN réussissait à conserver le pouvoir durant un second mandat.

Le PRI, qui a dominé le système politique mexicain pendant 71 ans, est représenté dans cette course par Roberto Madrazo, ex-gouverneur de l'État de Tabasco. Celui-ci bénéficiait, en novembre 2005, de 30% des intentions de vote. Plus ambigu sur le plan idéologique, ce parti se présente comme le défenseur des idéaux patriotique et révolutionnaire de Benito Juárez et d'Emiliano Zapata. Au-delà du discours nationaliste, le PRI, lorsqu'il était au pouvoir, avait signé plusieurs accords de libéralisation commerciale.

C'est ainsi que l'ALÉNA avait été signé par le président priiste Carlos Salinas de Gortari. Le PRI est également à l'origine de la signature des accords de libéralisation commerciale avec le Costa Rica, la Bolivie, le Nicaragua, le Chili, l'UE, ainsi qu'avec la Colombie et le Venezuela, dans le cadre du G3. Dans cette perspective, malgré les critiques du PRI quant à la prestation de Fox au Sommet des Amériques, il ne serait pas étonnant de voir ce parti ranimer le projet de ZLÉA s'il revenait au pouvoir.

Le PRD, quant à lui, est le parti qui occupe la gauche sur l'échiquier politique mexicain. Son candidat, Andrés Manuel Lopez Obrador (AMLO), est un singulier et charismatique personnage de la scène politique. Ex-chef du gouvernement du district fédéral (DF), il est le candidat qui, pour le moment, recueille le plus d'appuis au sein de la population, bien qu'il ait perdu de son avance ces derniers mois. Bon premier dans les sondages, AMLO recueillait 45% des intentions de vote en août 2005, mais ce taux était descendu à 35% en novembre dernier.

#### **Les options envisageables**

Différentes options s'offrent au Mexique en ce qui concerne l'avenir de ses relations commerciales au sein des Amériques. Passons en revue ces principales parmi elles pour tenter de déceler les orientations que pourrait prendre le prochain gouvernement mexicain.

*Option 1 : négocier une ZLÉA sans le MERCOSUR*

Rappelons que, lors du Sommet des Amériques, pas moins de 29 pays sur les 34 pays présents se sont montrés ouverts à l'idée de créer une ZLÉA. Le Mexique, de pair avec le camp des « pro-ZLÉA », pourrait ainsi décider d'aller de l'avant avec la signature d'une ZLÉA à 29. Cette option pourrait être envisagée, surtout si le PAN réussissait à se maintenir au pouvoir et si les alliés du Mexique optaient pour cette option également.

Les cinq pays réfractaires à la ZLÉA pèsent toutefois d'un poids très lourd dans la balance, puisqu'il s'agit des membres du MERCOSUR soit, le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay, le Paraguay et le Venezuela, qui en est devenu membre à part entière en décembre 2005.

Une entente à 29 permettrait non seulement de ranimer la ZLÉA, mais également de revenir à la formule qui prévalait avant la rencontre de Miami où, à la demande du Brésil, la ZLÉA avait été réduite à sa plus simple expression. Ainsi, une entente à 29 permettrait d'inclure à nouveau des obligations contraignantes dans le domaine des services, de la propriété intellectuelle, des investissements et de l'accès aux marchés publics, en plus d'obligations fermes concernant la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires.

L'envers de la médaille réside dans le fait qu'une telle initiative cristalliserait l'image d'un continent latino-américain divisé, scindé en deux, non seulement sur plan économique, mais fort probablement sur le plan politique également. Une telle démarche serait également vue comme un réel affront par les pays membres du MERCOSUR qui se retrouveraient isolés.

*Option 2 : poursuivre la signature d'ententes commerciales bilatérales*

Bien que la signature d'ententes de libéralisation commerciale bilatérales ait à ce jour entraîné des retombées commerciales fort limitées, en comparaison de celles découlant de l'ALÉNA, le Mexique pourrait envisager de poursuivre sur cette voie au cours des prochaines années et ce, peu importe le candidat qui serait élu à la présidence. De telles ententes plaisent en effet à la communauté d'affaires et permettent de compenser partiellement l'absence de ZLÉA, en ouvrant de nouveaux marchés d'exportation. Elles permettent finalement de consolider les liens politiques du Mexique avec plusieurs de ses partenaires dans les Amériques.

*Option 3 : devenir membre à part entière du MERCOSUR*

En vue de compenser l'absence de ZLÉA, le Mexique pourrait également opter pour un statut de membre à part entière du MERCOSUR, alors qu'il n'est actuellement que membre associé du MERCOSUR depuis un peu plus d'un an. Cela donnerait au Mexique l'avantage considérable d'être à la fois membre de l'ALÉNA et du MERCOSUR, ce qui en ferait la plaque tournante par excellence à l'intérieur des trois Amériques. Pour y parvenir toutefois, le Mexique devrait tout d'abord obtenir l'accord des membres du MERCOSUR dont les règles interdisent pour l'heure la double appartenance à des blocs économiques régionaux.

Les trois principaux partis politiques mexicains pourraient être intéressés à adopter une telle stratégie, du fait des retombées économique et politique qu'elle pourrait générer. Néanmoins, considérant que le MERCOSUR est actuellement mené par un groupe de présidents qui se situent à gauche sur l'échiquier politique, il ne serait pas étonnant si une telle stratégie était plus rapidement mise en œuvre si AMLO était élu à la présidence. Les convergences de vue politique entre AMLO et Lula, Kirshner et Chavez pourraient en effet accélérer les pourparlers en vue d'une adhésion pleine et entière du Mexique au MERCOSUR.

**Quoi qu'il en soit...**

Peu importe les stratégies qui seront mises de l'avant par le prochain président mexicain, il ne faut pas oublier que l'appartenance du Mexique à l'ALÉNA demeurera au cœur des priorités du prochain gouvernement. De fait, l'importance des flux commerciaux que cette région génère, tout comme la présence de millions d'immigrants d'origine mexicaine au nord de la frontière maintiendront l'Amérique du Nord en tête de liste des zones d'intérêt stratégique du Mexique. Il s'agit là d'une réalité dont aucun parti politique ne pourra faire abstraction.