



HAL
open science

Les vingt ans de l'Accord de libre-échange nord-américain (Alena)

Olivier Dabène

► **To cite this version:**

Olivier Dabène. Les vingt ans de l'Accord de libre-échange nord-américain (Alena) : Le Mexique toujours à l'orée du "premier monde". Les Études du CERI, 2014, 207-208, pp.49 - 52. hal-03460165

HAL Id: hal-03460165

<https://sciencespo.hal.science/hal-03460165>

Submitted on 1 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les vingt ans de l'Accord de libre-échange nord-américain (Alena). Le Mexique toujours à l'orée du « premier monde »

Olivier Dabène

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994, l'Accord de libre-échange nord-américain (Alena) était sensé, selon le président mexicain Salinas, propulser le Mexique dans le « premier monde »¹. Le pays avait amorcé sa mue néolibérale dans les années 1980² en adhérant à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT, 1986) et s'appropriait à devenir membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Il semblait pleinement en phase avec les dynamiques économiques globales. En 1994, le GATT concluait son cycle d'Uruguay par la signature des accords de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le Marché commun du Sud (Mercosur) lançait son union douanière et le premier sommet des Amériques examinait la proposition d'une zone de libre-échange des Amériques.

Las, ce 1^{er} janvier 1994, le sous-commandant Marcos se chargeait de gâcher la fête en déclenchant la révolte zapatiste dans le Sud du Mexique³. En mars, l'assassinat de Luis Donaldo Colosio, candidat officiel à la présidence, puis la dévaluation du peso en fin d'année confirmaient les pires craintes des opposants à l'Alena aux Etats-Unis : le Mexique ne pouvait pas être un partenaire fiable et l'intégration régionale allait au devant de difficultés.

Vingt ans plus tard, le 19 février 2014, les dirigeants des trois pays membres de l'Alena – Enrique Peña Nieto (Mexique), Barack Obama (Etats-Unis) et Stephen Harper (Canada) – se réunissaient à Toluca au Mexique pour célébrer le vingtième anniversaire de leur accord. Lors de ce septième sommet, on s'est accordé à reconnaître que, dans l'ensemble, l'accord avait atteint ses objectifs, mais qu'il était temps d'envisager de le relancer et de l'approfondir, afin de l'adapter à un environnement international désormais profondément différent. La Chine a pris la place du Mexique comme deuxième partenaire commercial des Etats-Unis et le Chili, le Mexique, le Pérou et les Etats-Unis négocient avec douze pays asiatiques (sans la Chine) un partenariat transpacifique (TPP) qui fait soudainement apparaître l'Alena comme obsolète.

Quel bilan peut-on tirer de ces vingt années, particulièrement pour le Mexique ? Les échanges commerciaux et les investissements se sont-ils traduits par des progrès sociaux, notamment en termes d'emplois et de salaires ? Comment envisager l'étape suivante ? Telles sont les questions abordées dans ce texte. Afin d'y répondre, il est nécessaire tout d'abord de rappeler brièvement les objectifs du traité.

LES OBJECTIFS DE L'ALENA

Au début des années 1990, le Mexique ouvre une négociation avec les Etats-Unis, essentiellement afin de garantir l'irréversibilité de ses réformes néolibérales et, dans certains domaines, pour les approfondir. L'agenda de négociation proposé par les Etats-Unis oblige le Mexique à de douloureuses adaptations concernant les « nouveaux thèmes » tels que la propriété intellectuelle ou les marchés

¹ Sur les débuts de l'Alena, lire la notice dédiée sur le site de l'Opalc : <http://www.sciencespo.fr/opalc/node/690>.

² Son taux d'ouverture économique passe de 20 % entre 1980-1985 à 50 % au moment de la signature de l'accord. Il est égal au total de la valeur des importations et exportations rapporté au PIB (R. Villarreal, *TLCAN 10 años después. Experiencia de México y lecciones para América latina, hacia una estrategia de competitividad sistemática*, Bogota, Grupo editorial Norma, 2004, p. 42).

³ Cf. l'article de David Recondo dans ce volume : « Mexique : L'Armée zapatiste de libération nationale, vingt ans après... ».

publics. Le pays les envisage avec réalisme, estimant prendre de l'avance par rapport à de futures normes multilatérales. L'élaboration de deux accords parallèles portant sur l'environnement et sur le droit du travail dans une phase ultérieure de la négociation contraint le Mexique à une application plus rigoureuse de sa législation.

Les objectifs de l'accord sont consignés dans le préambule et les articles 101 et 102 du traité. Le préambule évoque l'ambition sociale de « créer de nouvelles possibilités d'emploi et d'améliorer les conditions de travail et le niveau de vie ». Il affirme également l'intention de « renforcer l'élaboration et l'application des lois et règlements en matière d'environnement » et de « protéger, d'accroître et de faire respecter les droits fondamentaux des travailleurs ». L'article 101 énonce l'objectif principal – créer une zone de libre-échange – et l'article 102 détaille les objectifs économiques :

- « Eliminer les obstacles au commerce des produits et des services entre les territoires des parties et faciliter le mouvement transfrontalier de ces produits et services.
- Favoriser la concurrence loyale dans la zone de libre-échange.
- Augmenter substantiellement les possibilités d'investissement sur les territoires des parties.
- Assurer de façon efficace et suffisante la protection et le respect des droits de propriété intellectuelle sur le territoire de chacune des parties.
- Etablir des procédures efficaces pour la mise en œuvre et l'application du présent accord, pour son administration conjointe et pour le règlement des différends.
- Créer le cadrage d'une coopération trilatérale, régionale et multilatérale plus poussée afin d'accroître et d'élargir les avantages découlant du présent accord. »

Deux caractéristiques distinguent l'Aléna des autres accords d'intégration signés dans le continent américain : une profonde asymétrie⁴ et un faible niveau d'institutionnalisation.

L'Aléna dispose d'un secrétariat qui comprend trois sections nationales et se charge des dispositions relatives au règlement des différends. De leur côté, les accords parallèles sur l'environnement et le travail ont chacun une commission chargée de s'assurer que chaque partie respecte sa législation. La Commission pour la coopération dans le domaine de l'environnement (CCE) permet à la société civile de signaler des cas de non-respect des lois nationales concernant la protection de l'environnement. Si cette procédure est innovante, elle s'avère peu efficace : la CCE est composée des ministres de l'Environnement, qui sont donc juges et parties. Quelques plaintes ont toutefois produit des effets⁵. Le fait est que le poids du secteur privé dans l'Aléna est infiniment supérieur à celui de la société civile, grâce au chapitre 11 du traité qui permet aux investisseurs de soumettre une plainte à l'arbitrage s'ils s'estiment lésés.

Les attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis et l'obsession sécuritaire qu'ils ont entraînée ont affecté l'évolution de l'Aléna. Les Etats-Unis préfèrent désormais dialoguer séparément avec leurs voisins et n'envisagent pas d'approfondir l'intégration régionale. Si la conclusion d'un Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité en 2005 a institutionnalisé les sommets à trois, ces derniers sont abandonnés dès 2009 au profit de réunions bilatérales.

⁴ Si l'on compare les Etats-Unis au Mexique au début des années 1990, les proportions sont les suivantes : un territoire 4,7 fois plus grand, une population trois fois plus nombreuse, un PIB dix-sept fois supérieur et un PIB/habitant trois fois plus élevé. Seul le Mercosur est plus asymétrique dans le continent.

⁵ Voir les travaux de la CCE, et notamment ses rapports annuels, sur son site internet : <http://cec.org/>

LE BILAN DE L'ALENA

Le dixième anniversaire de l'Alena donne lieu à une série d'évaluations contrastées. Celle réalisée en 2003 par les économistes Gary Hufbauer et Jeffrey Schott est assez optimiste⁶, mettant en avant une hausse du commerce entre le Mexique et les Etats-Unis de 227 % entre 1993 et 2004, un stock d'investissements étrangers directs passé au Mexique de \$33 milliards à \$166 milliards entre 1994 et 2003 et la création d'emplois dans le secteur des *maquiladoras* (passé de 540 000 à 1,34 million d'emplois entre 1993 et 2000, mais retombé à 1,06 million en décembre 2003). Hufbauer et Schott estiment que les mauvais résultats de l'économie mexicaine (baisse des salaires dans l'industrie, gains de productivité lents) ne sont pas dus à l'Alena, ou alors ils ont été sciemment acceptés par le gouvernement (choix d'écourter les délais pour supprimer les droits de douane concernant le maïs, au motif qu'une baisse des prix du maïs pouvait favoriser le développement du secteur de l'élevage et faire baisser l'inflation).

Les évaluations plus récentes sont en général beaucoup plus critiques. L'Alena n'est pas seule responsable de la croissance médiocre du pays ni du fait que la réduction de la pauvreté y est moins rapide que dans le reste de l'Amérique latine, mais il relève d'un ensemble de choix politiques qui ont produit ces effets négatifs⁷.

Au plan social, la destruction de nombreux emplois dans les campagnes mexicaines est historique. L'importation de maïs subventionné en provenance des Etats-Unis a ruiné un million de paysans. De plus, 1,4 million d'employés du secteur ont perdu leur emploi, ce qui a alimenté les pressions migratoires et les reconversions vers le banditisme et le narcotrafic⁸. Selon l'association de défense des consommateurs Public Citizen, le pouvoir d'achat a baissé au Mexique. Le salaire minimum couvre 38 % de produits en moins qu'il y a vingt ans. Et l'écart avec les Etats-Unis se creuse : le produit intérieur brut par habitant du Mexique représentait 40 % de celui des Etats-Unis en 1980, contre 30 % en 2010.

D'autres recherches mettent à jour une grande stabilité en termes de différentiel de développement entre le Mexique et les Etats-Unis⁹. L'ambition d'une convergence, caressée par les défenseurs de l'Alena, n'a pas abouti. Les écarts de salaires n'ont pas été comblés. Après vingt ans de libre-échange, le Mexique apparaît même encore plus dépendant des Etats-Unis, ce qui explique qu'il ait été plus affecté par la crise financière de 2008-2009 que les autres pays d'Amérique latine.

Selon les économistes Robert Blecker et Gerardo Esquivel, les raisons sont à chercher tant dans le déficit d'approfondissement de l'Alena que dans les problèmes internes au Mexique qui l'ont empêché de mettre en œuvre des politiques susceptibles d'accompagner le boom du commerce et des investissements. Ces auteurs insistent notamment sur les réformes mal conduites, à l'image des privatisations bancaires en l'absence d'agence de régulation, ou sur les réformes bloquées par les nouveaux équilibres politiques établis en 1997¹⁰.

Pour autant, l'Alena a entraîné un grand nombre de changements au Mexique, dans les domaines des télécommunications, de la propriété intellectuelle, du secteur automobile, de la concurrence ou de la politique monétaire, à tel point qu'il n'est pas exagéré de dire que la politique mexicaine s'est

⁶ G. C. Hufbauer, J. J. Schott, « NAFTA revisited : achievements and challenges », Washington, Peterson Institute for International Economics, 2005.

⁷ M. Weisbrot, S. Lefebvre, J. Sammut, « Did NAFTA help Mexico ? An assessment after 20 years », Washington, Center for economic and policy research, 2014 (www.cepr.net/documents/nafta-20-years-2014-02.pdf).

⁸ Public Citizen, « NAFTA's 20-year legacy and the fate of Trans-pacific partnership », février 2014 (www.citizen.org/documents/nafta-at-20.pdf).

⁹ R. Blecker, G. Esquivel, « Trade and the development gap », in P. Smith et A. Selee (dir.), *Mexico and the United States: The Politics of Partnership*, Boulder, Lynne Rienner, 2013, pp. 83-110.

¹⁰ Depuis 1997, les gouvernements mexicains ne disposent plus d'une majorité soumise au Congrès et doivent cohabiter avec une opposition puissante.

« alénisée¹¹ ». Par exemple, dès décembre 1993, le Mexique a modifié sa loi fédérale sur les investissements afin de s'adapter aux dispositions très libérales contenues dans le chapitre 11 du traité de l'Alena. Le secteur de l'énergie demeurait toutefois encore protégé, jusqu'à ce que la réforme énergétique de 2013 fasse sauter ce verrou. Bien d'autres changements ont été induits qui justifieraient que l'on applique au Mexique le diagnostic établi par le politologue Stephen Clarkson à propos du Canada : le traité de l'Alena est une authentique « Constitution externe » pour le pays¹².

QUEL AVENIR POUR L'ALENA ?

Lors du sommet du 19 février 2014, une grande attention a été accordée à la promotion du commerce et des investissements, comme si les présidents voulaient se rassurer en se focalisant sur les réussites de l'accord. L'adoption par le Mexique en décembre 2013 d'une nouvelle loi ouvrant le secteur de l'énergie (pétrole et gaz) aux investisseurs étrangers a été perçue comme un progrès.

Les sujets plus sensibles, tels que le narcotrafic, la violence ou les migrations ont aussi été abordés lors du sommet, mais sans résultats tangibles. La volonté affichée de travailler collectivement dans le domaine de la sécurité ne fait guère illusion. Les Etats-Unis n'ont pas grand-chose à offrir au Mexique après l'échec de la réforme migratoire, et les reconduites à la frontière atteignent des records sous la présidence Obama. Il est plus facile de s'entendre sur l'importance de la promotion des échanges académiques et la mobilité étudiante.

L'approfondissement de l'Alena, maintes fois évoqué, se trouve ainsi bloqué, et l'opposition à l'intégration grandit. Selon une enquête réalisée en 2012, 53 % des Américains estiment que leur pays devrait renégocier ou quitter l'Alena¹³.

En cette année anniversaire, la campagne d'opposition à l'Alena est relayée par une contestation du TPP. A l'initiative d'organisations syndicales, paysannes, environnementales, de femmes et de défense des droits humains du Mexique, des États-Unis et du Canada, un Forum trinational multisectoriel s'est ainsi réuni à Mexico en janvier 2014 à l'occasion des vingt ans de l'Alena¹⁴, qui a souligné les dommages provoqués par le traité sur l'environnement, les salaires et les conditions de travail et réclamé une renégociation du traité.

A terme, l'Alena a toutes les chances de demeurer un simple outil de promotion du commerce et des investissements. Il a rempli ses objectifs et va certainement perdre de l'importance à mesure que l'Asie s'imposera comme partenaire privilégié. La coopération bi ou trilatérale se déroule dans un autre cadre, avec les blocages évoqués. Le président mexicain Peña Nieto avait annoncé au début de son mandat un rapprochement avec le Brésil et l'Amérique du Sud pour se dégager de sa dépendance à l'égard de l'Alena et des Etats-Unis. Il ne semble pas en prendre le chemin. Entre l'impossible approfondissement de l'Alena et l'improbable ouverture vers le régionalisme sud-américain, le Mexique est devant une voie étroite pour parfaire son insertion internationale¹⁵.

¹¹ M. Aspinwall, « NAFTA-ization: Regionalization and domestic political adjustment in the north american economic area », *Journal of Common Market Studies*, vol. 47, n° 1, 2009, pp. 1-24 (<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.2008.01831.x/abstract>).

¹² S. Clarkson, *Uncle Sam and Us: Globalization, Neoconservatism and the Canadian State*, Toronto, University of Toronto Press, 2002.

¹³ Angus Reid Public Opinion, « Americans and Canadians Feel They Have Lost Out with NAFTA », 7-8 mai 2012.

¹⁴ Voir la déclaration finale à cette adresse : www.ueunion.org/sites/default/files/JointDeclaration-20Nafta-Mexico.pdf.

¹⁵ Je remercie Nahieli Vásquez, stagiaire à l'Opalc, pour son assistance dans le recueil de données utilisées pour cet article. Un dossier complétant ce texte est disponible en ligne : www.sciencespo.fr/opalc/content/le-20eme-anniversaire-de-lalena.