



HAL
open science

Intégration en Amérique du Nord : de l'innovation régionale au recalibrage stratégique dans un contexte de grandes perturbations mondiales

Michèle Rioux

► To cite this version:

Michèle Rioux. Intégration en Amérique du Nord : de l'innovation régionale au recalibrage stratégique dans un contexte de grandes perturbations mondiales. Les Études du CERI, 2023, Amérique latine. L'Année politique 2022, n° 264-265, pp.39-43. 10.25647/etudesduceri.264-265.07 . hal-03967916

HAL Id: hal-03967916

<https://sciencespo.hal.science/hal-03967916>

Submitted on 1 Feb 2023

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.

Intégration en Amérique du Nord : de l'innovation régionale au recalibrage stratégique dans un contexte de grandes perturbations mondiales

par Michèle Rioux

L'Amérique du Nord a été le théâtre d'une expérience importante et influente en matière d'intégration régionale au cours des vingt-huit dernières années, c'est-à-dire depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna) en 1994. Cet accord a été négocié de manière trilatérale, aux premières étapes d'une nouvelle vague de mondialisation et d'intégration de la production mondiale. L'objectif général était de réaliser des gains de compétitivité car l'Amérique du Nord était confrontée à des défis majeurs à cet égard dans les années 1980.

Trente ans plus tard, la négociation de l'Accord Canada-Etats-Unis-Mexique (ACEUM) s'est déroulée dans un contexte très différent. Rappelons que Donald Trump avait insisté pour renégocier l'Aléna dont il disait que ce n'était pas un bon accord commercial pour les Etats-Unis. Ce processus a débuté en 2017 et s'est achevé en 2018 avec la signature de l'accord qui est entré en vigueur le 1^{er} juillet 2020. Un protocole d'amendement liant les Etats-Unis et le Mexique sur la question des normes du travail a ensuite été signé le 10 décembre 2019, ainsi qu'un protocole bilatéral Canada-Mexique.

Dans cette courte rétrospective des trente années d'intégration régionale nord-américaine, nous verrons comment la région est passée de l'innovation régionale au recalibrage stratégique de la dynamique d'intégration dans un contexte de grandes perturbations mondiales. Nous évoquerons l'Aléna et ses impacts avant de discuter des trajectoires de continuités et de changements impulsées par l'ACEUM.

L'Aléna

L'Aléna a établi un modèle pour les accords commerciaux portant sur de nombreuses nouvelles questions. Il s'agissait à l'époque d'un second modèle d'intégration régionale contrastant avec un premier modèle, européen, développé par l'Union européenne (UE) et fondé sur des intérêts communs, une identité commune et la mise en place d'institutions articulant plusieurs couches et niveaux de régulation (local, national et régional). L'Aléna ne visait pas à établir une communauté d'intérêts nord-américaine¹. L'intégration régionale a été initialement axée sur le marché – les gains de compétitivité, l'investissement et la production – sans ambition de créer une communauté partagée et des institutions supranationales.

Pour les Etats-Unis, il s'agissait d'améliorer la compétitivité des entreprises américaines en étendant leur plateforme de production à toute la région, et de promouvoir une concurrence plus loyale et des réformes économiques en Amérique du Nord mais aussi ailleurs dans le monde. Pour ses deux partenaires, si l'enjeu était également lié à des changements de

¹ Certains, comme Robert Pastor, ont appuyé la création d'une communauté nord-américaine. Voir R. Pastor, *The North American Idea : A Vision of a Continental Future*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

politiques économiques visant compétitivité et innovation, l'objectif était surtout de sécuriser l'accès au marché américain pour les entreprises mexicaines et canadiennes et de mettre fin aux mesures commerciales unilatérales des Etats-Unis².

Cet accord commercial novateur a créé la plus grande zone de libre-échange au niveau mondial et a représenté la première instance d'un regroupement de pays développés et en développement. Il s'agissait alors de l'accord le plus complet jamais négocié avec 22 chapitres, un préambule et des annexes. Outre des engagements de libéralisation du commerce de marchandises, sujet classique des négociations commerciales, il a introduit de nouvelles dispositions portant sur la libéralisation des services (finance et télécommunications, notamment), l'investissement, la propriété intellectuelle, le règlement des différends (entre Etats et entre investisseurs et Etats) ou encore la concurrence. Il a même été complété par deux accords parallèles, l'un sur le travail et l'autre sur l'environnement, conformément à la promesse faite par Bill Clinton avant son élection à la présidence des Etats-Unis.

L'Aléna est devenu l'exemple à suivre : plusieurs des nouvelles règles commerciales mises en œuvre ont ensuite été adoptées par le système commercial multilatéral, les négociations coïncidant avec celles du cycle de l'Uruguay (1986-1994) qui ont débouché sur les Accords de Marrakech et la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Cet accord s'est imposé comme modèle du fait de la taille de la région concernée et de l'adoption de plusieurs de ces innovations pour d'autres accords commerciaux bilatéraux, régionaux et multilatéraux, au-delà de l'Amérique du Nord. Il a même été question de son extension dans le cadre des négociations d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) discutée lors de plusieurs Sommets des Amériques. Ce dernier projet était très ambitieux et a illustré le fort effet d'entraînement de l'Aléna. Il visait en effet beaucoup plus que le libre-échange : tous les pays des Amériques, à l'exception de Cuba, étaient invités à former une communauté de démocraties et à s'engager dans des formes de coopération dans plusieurs domaines (économique, politique, juridique et social).

L'Aléna a permis le renforcement des liens commerciaux et économiques entre ses Etats parties (du moins dans la première décennie), la création de processus de production plus efficaces, l'augmentation de la disponibilité de biens de consommation moins chers et un plus grand choix de produits.

Pour certains experts, l'amélioration du niveau de vie et des conditions de travail est aussi à mettre à son crédit, bien que certains secteurs en aient pâti en raison des effets de restructuration industrielle. D'autres soulignent les effets néfastes ou décevants de l'Aléna : faible impact sur l'emploi, baisse des salaires moyens aux Etats-Unis, faibles gains de compétitivité, négligence des questions relatives au travail et à l'environnement.

Le modèle d'intégration nord-américain a certainement été très favorable à l'extension et à l'expansion des droits des entreprises, au détriment des dimensions sociale et environnementale. L'Aléna a accéléré le processus de globalisation en signifiant l'abandon de l'ordre international

² C. Deblock, M. Rioux, « NAFTA : The Trump card of the United States ? », *Studies in Political Economy*, Vol. 41, n° 1, 1993, pp. 7-44.

garantissant une marge de manœuvre aux Etats au profit du libre-échange envisagé comme une fin en soi, généralisant ainsi le principe de concurrence qui le sous-tend³.

Avec l'abandon du projet de ZLEA lors du Sommet des Amériques de Mar del Plata en 2005, l'entrée de la Chine à l'OMC, le pivot vers l'Asie et la prolifération des accords de libre-échange, l'Aléna s'est essoufflé⁴. Il a même été rapidement dépassé sur le plan institutionnel alors que plusieurs accords commerciaux introduisaient de nouvelles dispositions et règles commerciales. On a vu apparaître des formes d'accord dit « global », de « partenariat », « progressiste » ou « inclusif ». Parallèlement, la transition numérique provoque des transformations structurelles qui requièrent de nouvelles régulations du commerce. En somme, l'économie mondiale et le commerce ont changé en trente ans, l'Aléna n'a pas suivi.

Aléna/ACEUM : continuité ou rupture ?

Avant l'ACEUM, diverses tentatives de mise à jour de l'Aléna ont échoué, malgré les travaux conséquents des trente comités et groupes de travail institués en vertu de l'accord. Le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité s'est enlisé en raison des priorités divergentes des participants. Un nombre important de dispositions de l'ACEUM sont tirées du Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP), une autre initiative américaine à laquelle les trois parties à l'Aléna ont participé mais qui a été abandonnée par les Etats-Unis. Les négociateurs de l'ACEUM ont terminé les négociations transpacifiques en 2015. Ces dernières ont naturellement servi de point de départ pour la « modernisation » de l'Aléna. Si celui-ci avait innové à plusieurs égards, l'ACEUM a opéré plus qu'une mise à jour du modèle car il vise un recalibrage des dynamiques d'intégration régionale et un repositionnement de la région au sein du système économique mondial.

En effet, l'ACEUM s'inscrit pour partie dans la continuité de l'Aléna. Sa dimension stratégique est aussi forte mais dans un contexte de rivalités internationales sans précédent depuis la Seconde Guerre mondiale.

Le commerce et l'investissement transfrontaliers demeurent au cœur du nouvel accord afin de favoriser la productivité et la compétitivité de la région. Dans certains cas, les droits des investisseurs et des producteurs et leur application ont été renforcés, notamment en matière de propriété intellectuelle. Certains secteurs couverts par l'Aléna ont été davantage libéralisés (le secteur financier et les télécommunications notamment). De nouvelles thématiques s'imposent, comme le commerce électronique, la corruption, la coopération réglementaire, les politiques macro-économiques et les taux de change, la concurrence et les entreprises d'Etat ou encore les règles d'origine⁵.

³ M. Rioux, C. Deblock, L. Viau (dir.), *L'Aléna conjugué au passé, au présent et au futur*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015.

⁴ M. Rioux, C. Deblock, « NAFTA - A model running out of breath ? », *CESifo Forum*, Vol. 11, n° 4, 2010, pp. 9-16.

⁵ Voir Gouvernement du Canada, « Règlement sur les règles d'origine (ACEUM) », DORS/2020-155, 30 juin 2020 (<https://laws-lois.justice.gc.ca/fra/reglements/DORS-2020-155/TexteComple.html>).

La protection des investisseurs a été recalibrée. En effet, le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et Etats avait suscité une vive opposition car jugé attentatoire à la souveraineté des Etats et à la capacité des gouvernements à régler dans l'intérêt public. Ce recalibrage s'est également opéré au regard des nouvelles dispositions de l'ACEUM en matière de droits des travailleurs⁶. Ce dernier contient en effet des obligations beaucoup plus strictes en termes de droit du travail et de mécanismes d'application renforcés. Dans l'ensemble, l'ACEUM est une mise à jour et un rééquilibrage du modèle d'intégration nord-américain existant plutôt qu'un véritable nouveau modèle, mais il intègre de nouvelles dimensions qui le rapprochent des nouveaux accords de partenariats comme l'Accord économique et commercial global (AEGC) entre le Canada et l'UE (2016), qui porte de plus en plus sur le développement de la coopération réglementaire.

C'est surtout le contexte qui a changé en Amérique du Nord avec l'élection de Donald Trump en 2017 et son impact sur les relations économiques internationales, les conséquences de la pandémie sur le commerce et les investissements, la rivalité entre les Etats-Unis et la Chine ainsi que le choc économique majeur causé par la guerre en Ukraine qui ne cesse de s'amplifier depuis mars 2022. En toile de fond, on assiste à un alignement sur le rapport entre Etat et marché dans la région, un plébiscite pour le retour d'un interventionnisme étatique palliant les limites du libre-échange en tant que doctrine et pratique pour répondre aux crises qui ont secoué et continuent de secouer la région.

L'ordre économique d'après-guerre a été forgé sur un compromis, les Etats nationaux se voyant accorder une certaine latitude pour garantir la stabilité économique nationale et des exceptions commerciales afin que le système puisse maintenir sa légitimité et gagner l'appui du public⁷. Le passage d'une libéralisation ordonnée au libre-échange a fait glisser l'économie mondiale vers un système de démantèlement des systèmes nationaux et des politiques intérieures fondées sur les intérêts publics⁸. Dans une certaine mesure, l'ACEUM coïncide avec une crise du libéralisme et du multilatéralisme qui annoncerait un changement de cap vers une démondialisation⁹. Reste à savoir s'il sera à la hauteur des nouveaux défis en termes de régulation et de positionnement stratégique de la région nord-américaine. Il pourrait consolider l'intégration nord-américaine et exercer une influence au-delà de la région, comme ce fut le cas pour l'Aléna. A l'inverse, un échec serait synonyme de repli nationaliste et de protectionnisme, et pourrait mener à une désintégration régionale et à la démondialisation.

Le modèle d'intégration nord-américain a été vecteur de changements dans la relation entre les Etats et les marchés de la région. L'Amérique du Nord est un laboratoire expérimental

⁶ S. Zini (dir.), *Vers une politique commerciale socialement responsable dans un contexte de tensions commerciales*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2021.

⁷ J. G. Ruggie, « International regimes, transactions, and change : Embedded liberalism in the postwar economic order », *International Organization*, Vol. 36, n° 2, 1982, pp. 379-415.

⁸ D. Rodrik, « Populism and the economics of globalization », *Journal of International Business Policy*, Vol. 1, n° 1, 2017, pp. 12-33 ; J. B. Velut, G. Siles-Brügge, L. Dalingwater, « Rethinking the dynamics of inclusion and exclusion in trade politics », *New Political Economy*, Vol. 27, n° 4, 2022, pp. 547-552 ; J. C. Hays, *Globalization and the New Politics of Embedded Liberalism*, Oxford, Oxford University Press, 2009 ; J. G. Ruggie, *Embedding Global Markets*, Boca Raton, Routledge, 2008.

⁹ J. Sapor, *La Démondialisation*, Paris, Le Seuil, 2021.

d'intégration régionale depuis près de trente ans. L'Aléna, comme modèle d'intégration, a eu de nombreuses répercussions normatives et structurelles dans la région et ailleurs dans le monde. Essoufflé et contesté, il a fait face à de nouveaux défis de taille justifiant sa modernisation, qui a été discutée et négociée dans un contexte fort différent, puis appliqué dans un contexte difficile marqué par la pandémie et les conflits internationaux.

Plusieurs changements économiques et politiques ont influé sur ces négociations. Premièrement, les chaînes de valeur mondiales sont désormais très intégrées, comme l'ont révélé les perturbations liées à la pandémie et aux tensions géostratégiques actuelles provoquées par la guerre en Ukraine. Deuxièmement, l'Asie est devenue incontournable dans ces chaînes mondiales, ce qui a affecté la région nord-américaine de manière significative alors que les rivalités sino-américaines ont instauré un climat de guerre commerciale qui a fortement miné tant les négociations transpacifiques que celles qui ont débouché sur l'ACEUM. Troisièmement, de nombreux accords commerciaux bilatéraux et régionaux ont été négociés par les États-Unis, le Canada et le Mexique, et l'ACEUM devait permettre un certain rattrapage à ce niveau pour les partenaires de l'Aléna.

Entre l'Aléna et l'ACEUM, les similitudes sont importantes. L'ACEUM s'appuie sur le modèle d'intégration nord-américain établi par l'Aléna mais se veut plus progressiste et inclusif – certains diront populiste – car la légitimité démocratique de l'Aléna a été remise en question et débattue. Sa dimension stratégique est par ailleurs incontestable en raison des conséquences des crises provoquées par la pandémie et la guerre en Ukraine¹⁰.

Tout comme l'Aléna avait pu accorder aux États-Unis et à la région une importance et une influence renouvelées dans les années 1990, l'ACEUM cherche à repositionner le leadership des États-Unis en Amérique du Nord et dans le système économique international dans un monde de plus en plus miné par des crises multidimensionnelles. Son influence dépendra de la capacité des trois pays à redynamiser l'espace économique nord-américain et de la manière dont les interventions étatiques vont, ou non, susciter des disputes commerciales.

Est-ce que l'ACEUM pourrait devenir un modèle pour la région, pour d'autres régions ainsi que pour le système multilatéral ? C'est possible, mais on peut en douter fortement. Il est plus complexe à exporter que le modèle de l'Aléna, à moins de promouvoir un commerce régulé tenant compte des défis sociaux et environnementaux majeurs pour structurer le futur d'une Amérique du Nord à la fois compétitive et progressiste¹¹.

¹⁰ M. Arès, E. Boulanger, E. Mottet (dir.), *La Guerre par d'autres moyens : rivalités économiques et négociations commerciales au xx^e siècle*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2021 ; G. Gagné, M. Rioux (dir.), *NAFTA 2.0, From the First NAFTA to the United States-Mexico-Canada Agreement*, Cham, Palgrave Springer, 2022.

¹¹ S. Polaski, K. Nolan, M. Rioux, « The USMCA : A "new model" for labor governance in North America ? », in G. Gagné et M. Rioux (dir.), *NAFTA 2.0, From the First NAFTA to the United States-Mexico-Canada Agreement*, Cham, Palgrave Springer, 2022, pp. 139-156.

Pour citer ce chapitre : Michèle Rioux, « Intégration en Amérique du Nord : de l'innovation régionale au recalibrage stratégique dans un contexte de grandes perturbations mondiales », in O. Dabène (dir.), *Amérique latine. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 264-265, janvier 2023 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].