

JUIN 2018 Note socioéconomique

L'Accord de libre-échange nord-américain après un quart de siècle

Un bilan provisoire

ALEXANDRE BÉGIN, chercheur-associé à l'IRIS

MATHIEU DUFOUR, chercheur à l'IRIS

OLIVIER VIGER BEAUDIN, chercheur-associé à l'IRIS

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) a près de 25 ans. Jusqu'à récemment, ce traité semblait destiné à perdurer dans sa forme originelle, mais l'élection de Donald Trump aux États-Unis et le processus de renégociation mis en branle par son administration ont ouvert les champs du possible. Le moment semble donc tout indiqué pour faire un bilan de l'accord afin d'évaluer ce qu'il convient de conserver et ce dont on devrait au contraire saisir l'occasion de se débarrasser. C'est ce que nous tentons de faire dans cette note à travers une analyse en trois temps. Nous passerons d'abord en revue certains des arguments favorables et défavorables à l'accord qui avaient été émis au moment de sa négociation, au début des années 1990. Nous aborderons ensuite certains de ses aspects qui vont au-delà d'une libéralisation du commerce international, comme les clauses sur l'investissement, le pétrole ou le secteur bancaire. Finalement, nous évaluerons certains résultats économiques observés au Canada depuis l'entrée en vigueur de cet accord. Comme nous le verrons plus bas au terme de l'exercice, il n'est pas évident que l'image positive de l'ALÉNA souvent véhiculée dans les médias soit pleinement justifiée.

Le débat public précédant l'ALÉNA

L'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) est un traité à vaste portée, aux plans autant économique que législatif, qui a affecté l'ensemble des acteurs économiques de la région nord-américaine. La réalisation de ce traité a suscité un fort débat public impliquant la société civile et les gouvernements. Un retour sur les arguments

utilisés à cette époque nous permettra de recenser certains des espoirs et appréhensions que le traité soulevait et d'évaluer lesquels se sont avérés. Cet exercice nous permettra également de jauger les retombées promises d'éventuels nouveaux accords de ce type. La section qui suit survole donc brièvement les arguments exposés à l'époque, en commençant par ceux amenés en faveur de l'accord.

LES ARGUMENTS FAVORABLES À L'ALÉNA

L'ALÉNA s'inscrit dans la libéralisation massive promulguée par l'axe Thatcher-Reagan^a à partir des années 1980. De plus, l'ALÉNA se développe dans la continuité de l'Accord de libre-échange canado-américain (ALÉ). Pour les partisans du libre-échange, ce traité était une étape naturelle du commerce nord-américain. L'ALÉ, ratifié en 1988, devait s'instaurer graduellement jusqu'en 1998, date où l'ensemble des clauses de l'accord prendraient effet. Ainsi, pour le Canada, les négociations qui ont abouti à la mise en place de l'ALÉNA à partir de janvier 1994 n'étaient pas menées dans l'optique d'établir une zone de libre-échange avec les États-Unis. L'implication du Canada dans l'ALÉNA s'expliquait notamment par le désir d'empêcher les États-Unis, qui avaient commencé des discussions avec le Mexique après la conclusion de l'ALÉ, de devenir le pôle principal de deux accords bilatéraux avec le Mexique et le Canada¹. Le Canada désirait améliorer et clarifier certaines clauses existantes de l'ALÉ et conserver son attrait pour le commerce et l'investissement étasunien face au Mexique².

Cela dit, la création d'une nouvelle zone commerciale a été le principal débat entourant la négociation de l'ALÉNA. Selon les théories économiques standards, la création de nouveaux marchés ou leur accès permet un gain économique pour tous les pays impliqués et offre, naturellement, un plus grand marché où évoluer. Ce gain découle d'une spécialisation des économies des pays participants dans les industries qui y sont relativement plus efficaces, ce qui amène une hausse de productivité globale et une optimisation des ressources. Bien que certains puissent être perdants après une libéralisation, la théorie standard prédit généralement que les gains dépasseront les pertes dans chacun des pays signataires. Ainsi, moyennant une possibilité de transferts internes, cette théorie prétend que le commerce international devrait contribuer à la prospérité générale. Une telle zone permet en outre un accès à davantage de produits et de services étrangers et à de meilleurs prix, entre autres par l'augmentation de la compétitivité. En même temps, un plus grand bassin de population signifie un plus grand potentiel de consommation de biens et services pour les entreprises.

À l'image de l'ALÉ, l'ALÉNA devait amener une augmentation des exportations et des importations de chacun des pays³. Pour le Canada, l'ALÉNA allait permettre de conserver le commerce avec le marché étasunien tout en accentuant le commerce avec le Mexique⁴. À titre d'exemple, les exportations du Canada vers le Mexique en 1990 ne représentaient que 0,44 % des exportations totales, contrairement à 74,8 % vers les États-Unis⁵. L'ALÉNA allait également favoriser la libre circulation des capitaux. Ce dernier effet, qui peut être fort intéressant pour les pays à plus petits marchés, peut permettre une hausse de l'investissement étranger et ainsi la création d'entreprises, de nouveaux emplois, etc. Pour le Canada et le Mexique, le flux de capital provenant des États-Unis représente la majeure partie de l'investissement étranger⁶. Bien que les investissements directs étrangers (IDÉ) en provenance des États-Unis soient restés importants dans les années 1990, la part de ceux-ci était en décroissance⁷. Il était important pour le Canada et le Mexique de maintenir leur part d'IDÉ avec les États-Unis tout en favorisant la mobilité du capital.

Ainsi, les partisans de l'ALÉNA faisaient miroiter l'augmentation du commerce, des investissements étrangers et l'ouverture des marchés. Il était prévu que ces effets améliorent plusieurs indicateurs économiques importants, ce qui aurait bénéficié à l'ensemble de la population. On prévoyait surtout une croissance économique notable, particulièrement pour le Mexique⁸. Comme l'ALÉ était déjà en place, les augmentations anticipées pour le Canada et les États-Unis étaient moindres⁹.

De plus, l'ouverture des marchés et l'accentuation des flux de capitaux devaient permettre des gains en productivité, entre autres grâce aux économies d'échelle. Au-delà de l'avantage d'une hausse du commerce, les économies d'échelle permises par l'accès à un plus grand marché sont une des raisons principales qui auraient poussé les trois pays, en particulier le Canada, à promouvoir la signature de l'ALÉNA¹⁰. Les analystes de l'époque soulignaient également l'importance de la compétitivité sur la scène internationale. L'ALÉNA allait permettre aux trois pays de maintenir ou d'améliorer ce facteur avec l'accès à un plus grand marché, aux économies d'échelle et aux diminutions anticipées des coûts de production¹¹.

Enfin, pour les travailleurs et les travailleuses, on anticipait une création importante d'emplois et une augmentation de leur salaire réel. Les analystes étasuniens favorables au libre-échange étaient particulièrement optimistes. Il était prévu, selon 284 économistes, que l'ALÉNA allait créer 200 000 nouveaux emplois aux États-Unis pour 1995, en majeure partie grâce aux échanges accrus avec le Mexique¹². Les salaires, quant à eux, étaient

a Margaret Thatcher et Ronald Reagan furent respectivement première ministre du Royaume-Uni et président des États-Unis pendant les années 1980. Les deux ont été parmi les promoteurs les plus influents d'une libéralisation de l'économie et d'un abandon des politiques économiques interventionnistes d'après-guerre.

censés rester stables pour les États-Unis et le Canada malgré les différences de salaires avec le Mexique, la qualification de la main-d'œuvre, les autres coûts de production et la nouvelle demande de travail compensant le déplacement des emplois vers le Mexique¹³. Ainsi, pour la main-d'œuvre, les analystes prévoient un gain généralisé d'emplois et le maintien ou l'augmentation du salaire réel, surtout au Mexique¹⁴.

L'environnement était également au centre des débats précédant la signature de l'ALÉNA. Le Canada, les États-Unis et le Mexique ayant des normes environnementales et des capacités d'application des lois différentes, on créa une entente environnementale associée à l'ALÉNA pour répondre à ces préoccupations. L'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) garantit le respect des normes environnementales tout en favorisant le développement économique : « [l'] accord vise à favoriser un développement durable, à promouvoir la mise en place de politiques et de pratiques en matière de prévention de la pollution et à favoriser l'application des lois et réglementations environnementales¹⁵. » Pour les partisans de l'ALÉNA, cet accord supplémentaire garantissait l'application de règles environnementales régionales afin de minimiser l'impact du déplacement des industries, en particulier dans le nord du Mexique¹⁶. Pour les groupes favorables à l'accord, l'ANACDE était une réponse efficace aux problématiques environnementales soulevées lors des négociations de l'ALÉNA.

LES ARGUMENTS EN DÉFAVEUR DE L'ALÉNA

Après avoir examiné les arguments principaux en faveur de l'ALÉNA, voyons maintenant ce que disaient les opposants à l'accord. Alors que les analystes favorables à cette entente exprimaient l'importance du libre-échange, du marché et d'une politique de « laisser-faire » pour le bien-être économique de tous, les détracteurs de l'ALÉNA adoptaient une approche différente. D'après ces derniers, l'économie peut certes être un vecteur important du mieux-être social, mais elle n'est pas une finalité. Elle doit plutôt être au service de la société¹⁷. Si le commerce, le libre-échange et la croissance économique progressent au détriment de l'égalité, de la cohésion et du progrès social, on peut remettre leur utilité en question.

Le chapitre 11 - Investissement de l'ALÉNA a notamment soulevé beaucoup de critiques. Celui-ci garantissait une protection importante pour les investisseurs étrangers et leurs capitaux, au détriment des pouvoirs étatiques. Cette protection limitait, entre autres, le

pouvoir d'expropriation des États et leur contrôle des flux de capitaux¹⁸. De plus, ce chapitre proposait de limiter, voire d'abolir la protection des industries nationales au profit de la libre concurrence. Enfin, le chapitre 11 allait permettre aux entreprises étrangères de poursuivre les gouvernements lorsque celles-ci se jugeaient lésées par des politiques nationales, des attributions de contrats publics ou pour toute autre raison jugée valable aux termes du chapitre 11. Cette dernière clause était particulièrement problématique pour les détracteurs de l'ALÉNA. L'accord allait donner aux entreprises étrangères un pouvoir important que les entreprises nationales n'avaient pas et venait brimer la souveraineté nationale en accordant aux entreprises un pouvoir sur les lois et réglementations¹⁹. Le chapitre 11 de l'ALÉNA est un sujet complexe et nous y reviendrons plus loin dans l'analyse des impacts de ce traité.

Même si certains croyaient que l'ANACDE limiterait la dégradation de l'environnement nord-américain, plusieurs groupes écologistes ont exprimé des réserves sur l'efficacité réelle de l'accord environnemental. L'intensification des échanges commerciaux entraînerait nécessairement une accentuation de la pollution, qu'il y ait croissance économique ou non, simplement par l'augmentation du transport transfrontalier de marchandises²⁰. L'intensification des *maquiladoras* au Mexique pouvait également avoir un impact sur la pollution, déjà importante dans le nord du pays, les industriels bénéficiant du laxisme légal du Mexique pour polluer sans restriction²¹. De plus, les groupes environnementaux avaient souligné l'absence de normes minimales dans l'ANACDE. Ainsi, le niveau nord-américain des normes risquait d'être réduit en raison de la concurrence entre les pays. Ce *dumping* écologique encouragerait une réduction des normes environnementales afin d'attirer le capital physique et financier²².

Outre l'environnement et les contraintes du chapitre 11, l'emploi, les normes du travail, les salaires, les inégalités et le filet social étaient d'importantes préoccupations. Les salaires étant drastiquement plus bas au Mexique, les travailleuses et travailleurs moins qualifiés étaient les plus à risque de perdre leur emploi en cas de délocalisation vers le Mexique²³. Pour citer un exemple : en 1989, le salaire horaire moyen des Mexicain-e-s était de 2,32 \$ US, alors qu'aux États-Unis il se situait à 14,31 \$ US²⁴. Les détracteurs de l'ALÉNA soulignaient également la productivité comparable de la main-d'œuvre du Mexique. Ainsi, les travailleurs et travailleuses des industries mexicaines avaient à la fois des salaires plus bas et une productivité compétitive, ce qui allait favoriser

une délocalisation et donc une augmentation du chômage au Canada et aux États-Unis. Les secteurs industriels du Canada et des États-Unis qui nécessitaient une main-d'œuvre importante, comme le textile ou le vêtement, allaient être particulièrement touchés par la délocalisation²⁵.

Alors que certains prévoyaient un transfert des emplois perdus vers le secteur des hautes technologies, rien n'indiquait que ces personnes avaient les ressources nécessaires pour se déplacer vers les secteurs appelant plus de qualifications. Les opposants mentionnaient plutôt la possibilité que les travailleuses et travailleurs industriels moins qualifiés gravitent vers les emplois accessibles dans des secteurs moins rémunérés²⁶. La perte de compétitivité dans le secteur manufacturier aurait pour effet de favoriser la création d'emplois dans le secteur primaire. On avait donc peur que le Canada s'enlise davantage dans son rôle de fournisseur de ressources naturelles²⁷.

Pour les gens favorables à l'accord, la croissance promise par l'ALÉNA allait bénéficier à la population mexicaine, et les nouveaux emplois devaient diminuer l'écart de ce pays avec les salaires canadiens et américains. Toutefois, certains soulignaient la relativité de l'impact d'une telle croissance. Une augmentation des activités industrielles au Mexique ne se traduirait pas nécessairement par une majoration des salaires ou du bien-être. Les bas salaires étant un avantage comparatif important pour le Mexique, les syndicats y étant contrôlés par l'État et le bassin de main-d'œuvre y étant massif, il était peu probable qu'une croissance économique entraîne une augmentation des salaires à court ou à moyen terme²⁸. De plus, après 25 ans d'existence, les *maquiladoras* mexicaines avaient démontré leur faible contribution au mieux-être social du Mexique, même si elles y représentaient la deuxième source d'exportations et contribuaient à 10 % de l'emploi industriel²⁹. Ces entreprises étaient également responsables d'une dégradation de l'environnement dans leurs régions d'activité. Si la tendance se maintenait, une accentuation de l'activité économique sous le régime des *maquiladoras* aurait peu d'impact sur la situation économique de la population mexicaine, mais aurait forcément un impact négatif sur l'environnement.

En plus des pertes d'emplois et de la diminution des salaires globaux au Nord, certains craignaient également une réduction des protections sociales. Malgré l'absence de consensus sur le niveau des normes du travail au Mexique, on reconnaissait leur application défaillante³⁰. Plusieurs syndicats canadiens et étasuniens se questionnaient sur la possibilité que le déplacement d'entreprises vers le Mexique encourage le nivellement vers le bas des normes du travail et des programmes sociaux³¹. L'espace

national étant fixe et les travailleurs et les travailleuses moins mobiles que les marchandises ou le capital, la mobilité accrue des entreprises pourrait pousser les gouvernements à adopter des réductions de ces normes et programmes : « [...] la libéralisation du commerce pourrait faire pression sur les politiques sociales nationales, afin de favoriser un environnement économique concurrentiel et attirer un plus grand nombre d'entreprises³². » Ce « dumping » social encouragerait ainsi les gouvernements à favoriser un abaissement des coûts de main-d'œuvre des entreprises pour améliorer leurs coûts de production. La question du filet social était particulièrement importante au Canada. Dans la perspective du « dumping » social, deux méthodes s'offraient au gouvernement canadien : la réduction de la taxation des entreprises ou celle des coûts du travail. Dans les deux cas, le travailleur et le régime social canadien étaient perdants, soit par la réduction des revenus de l'État soit par une baisse des normes et des avantages des travailleurs et des travailleuses.

On a également critiqué la promesse d'une amélioration des normes du travail et des programmes sociaux au Mexique en raison des nouveaux emplois. Au Mexique, les syndicats étaient contrôlés par le gouvernement. Tous les dirigeants syndicaux étaient liés de près ou de loin au pouvoir³³. Les chances que les syndicats fassent efficacement pression sur le gouvernement étaient donc minces. De plus, le milieu des affaires nord-américain s'était opposé à la mise en place d'une rémunération et de normes du travail minimales. Leur seule concession était de ne pas faire obstacle à la mise en place d'un processus pour vérifier les normes du travail³⁴. La pression d'harmonisation d'un espace commun nord-américain menaçait ainsi les standards sociaux³⁵.

Au final, les opposants doutaient que la croissance économique promise par l'ALÉNA soit redistribuée équitablement et croyaient plutôt que les travailleurs et les travailleuses allaient être les grands perdants du processus, notamment en raison d'une pression accrue sur les programmes sociaux³⁶. L'ouverture des frontières commerciales et financières allait principalement bénéficier aux entreprises. La nouvelle mobilité du capital créerait un déséquilibre des rapports de force en faveur des industriels. Le nouvel espace économique favoriserait une harmonisation vers le bas des normes du travail et environnementales et encouragerait une concurrence entre les pays au plan de leurs programmes sociaux et de leurs régimes de taxation. Le libre-échange commercial et la libéralisation des flux de capitaux allaient sans doute bénéficier à des acteurs nord-américains, mais auxquels et à quel prix?

Trois composantes controversées de l'ALÉNA

L'accord qui fut finalement signé par le Mexique, le Canada et les États-Unis comprend de nombreuses composantes qui vont au-delà d'une simple diminution des barrières commerciales. Nous en analyserons trois qui ont créé la controverse. La première a trait à la libéralisation du secteur financier, la deuxième au commerce du pétrole et la troisième aux investissements étrangers.

LA LIBÉRALISATION DU SECTEUR FINANCIER

La signature de l'ALÉNA a amené une libéralisation du secteur financier des pays concernés. En gros, l'accord garantissait aux entreprises de la zone un libre accès aux marchés des autres pays. Cette libéralisation a finalement eu assez peu d'impact sur le secteur financier canadien. Les banques canadiennes sont relativement stables et très bien implantées dans les différentes régions du pays, ce qui laisse peu de place aux institutions américaines ou mexicaines. Par contraste, le Mexique a vu une bonne partie de son secteur financier passer à des intérêts étrangers après la libéralisation.

En 1994, pendant la première année de mise en œuvre de l'ALÉNA, le Mexique a vécu une crise financière importante, qu'on a par la suite appelée la crise du peso mexicain. Cette crise n'était pas liée à l'ALÉNA, mais comme le secteur financier était désormais libéralisé dans la zone, les institutions financières étrangères ont pu pénétrer le marché mexicain. Cette entrée fut facilitée davantage au début de 1995 et encore en 1998, où les barrières restantes furent abolies³⁷. Le résultat fut un transfert massif d'actifs bancaires en assez peu de temps. En 1994, 1 % des actifs mexicains étaient en des mains étrangères. Ce total s'est élevé à 16 % en 1997, puis à 82 % en 2004. La proportion des actifs bancaires mexicains détenus par des étrangers se situait encore autour de 70 % à la fin 2012³⁸. Un processus similaire a eu lieu après la crise de 2007-2008, alors que les banques canadiennes ont pu prendre de l'expansion aux États-Unis pendant que leurs concurrentes américaines étaient en difficulté.

On comprend donc facilement que, dans sa lettre envoyée à Affaires mondiales Canada en juillet 2017 dans le cadre des renégociations de l'ALÉNA, l'Association des banquiers canadiens ait enjoint les négociateurs à s'assurer que le marché bancaire demeurerait libéralisé³⁹. Il n'en reste pas moins que la situation reste risquée quoi qu'il arrive pour les institutions bancaires (canadiennes) puisque les choses peuvent changer rapidement en cas de

crise financière. Une prise de contrôle par des capitaux étrangers, si elle peut permettre une certaine recapitalisation à court terme, est problématique pour au moins trois raisons.

Premièrement, il peut se révéler plus difficile de réglementer et de réguler efficacement des institutions étrangères. Par ailleurs, une bonne partie des pratiques de crédit est basée sur les relations des institutions financières avec leurs clients. Si une multinationale n'a généralement pas de problème à faire affaire avec des institutions financières étrangères, cela peut être plus difficile pour les petites et moyennes entreprises. Certaines industries risqueraient donc de se trouver négligées en cas de mainmise accrue des banques étrangères. Finalement, une plus grande intégration des systèmes financiers à l'échelle internationale peut augmenter le risque systémique, c'est-à-dire celui qu'une crise financière survenant dans un pays s'étende à ses voisins. Il est parfois avantageux d'avoir des systèmes financiers relativement étanches les uns par rapport aux autres.

LA CLAUSE DE PROPORTIONNALITÉ POUR L'EXPORTATION DU PÉTROLE

Le chapitre 6 de l'ALÉNA contient une règle dite de « proportionnalité » pour les exportations de pétrole⁴⁰. Selon cette clause, le gouvernement canadien ne peut imposer quelque restriction que ce soit qui ferait diminuer la proportion de sa production de pétrole qui est exportée aux États-Unis^a. Évidemment, les acheteurs étasuniens sont libres de passer des commandes ou non auprès des fournisseurs canadiens ; donc cette proportion peut baisser d'elle-même, mais on doit leur garantir le même accès qu'aux consommateurs canadiens. Cette règle ne s'applique qu'au Canada et aux États-Unis, le Mexique ayant préféré garder la souveraineté sur son industrie pétrolière.

La règle stipule qu'on doit rendre accessible à l'exportation une proportion donnée de l'offre de pétrole canadien, mais pas que cette proportion doive être forcément exportée. On laisse fonctionner le marché et le pétrole va aux plus offrants ; donc des acheteurs canadiens pourraient, par exemple, se procurer l'ensemble de cette production aux prix courants. Ce que cette règle

a Cette proportion est calculée en fonction des exportations des trois dernières années, selon les données accessibles (réf : NAFTA 2.0 : *For People or Polluters ? A Climate Denier's Trade Deal Versus a Clean Energy Economy*, Frank ACKERMAN, Alejandro ÁLVAREZ BÉJAR, Gordon LAXER et Ben BEACHY, rapport écrit pour le Council of Canadians, le Sierra Club et Greenpeace Mexico).

contraint, c'est l'action gouvernementale. Il n'est plus possible d'élaborer une politique industrielle qui serait centrée sur une utilisation domestique des ressources pétrolières, comme le gouvernement canadien l'avait fait avec le programme énergétique national entre 1980 et 1985, par exemple. De la même manière, le gouvernement ne peut pas couper ses exportations de pétrole dans un effort de réduction des gaz à effet de serre. Le secteur est en quelque sorte libéralisé de force.

Certains soutiennent que la règle de proportionnalité pourrait créer des pénuries au Canada, puisque le gouvernement ne peut pas réorienter la production vers des régions dans le besoin. *A priori*, comme le souligne Michael Holden dans une recherche effectuée pour le parlement canadien⁴¹, c'est inexact, puisque le fonctionnement des marchés fera en sorte que le pétrole sera vendu aux plus offrants. Par conséquent, les consommateurs étasuniens ne seraient pas favorisés en regard de leurs homologues canadiens, si tant est que l'infrastructure de transport suffise à la tâche. Cependant, en cas de pénurie mondiale, la règle de proportionnalité pourrait être un obstacle marqué à l'allocation des ressources au Canada. Si les acheteurs étasuniens ont plus de ressources que les acheteurs canadiens, ils pourraient accaparer une part importante de la production et le gouvernement canadien ne pourrait pas intervenir. Une telle situation s'est produite maintes fois par le passé là où une libéralisation des marchés et une amélioration des infrastructures de transport ont favorisé l'exportation de divers produits de base, notamment des produits agricoles, vers des pays plus riches, alors même qu'il y avait pénurie nationale⁴².

LE CHAPITRE 11

Le chapitre 11 de l'ALÉNA garantit quant à lui la protection des droits économiques des investisseurs étrangers. Ses dispositions permettent à ces investisseurs d'adresser des réclamations à un État sans nul besoin de l'accord de leurs gouvernements respectifs. En ce sens, ce traité a préfiguré l'application de politiques d'indemnisation d'étrangers pour des litiges suscités par des politiques nationales⁴³. Bien qu'il y ait eu plusieurs initiatives semblables auparavant, l'ALÉNA a été le premier accord à mettre en œuvre de telles mesures entre deux démocraties occidentales, soit le Canada et les États-Unis⁴⁴. En fait, ce chapitre fut proposé par les États-Unis pour protéger leurs investissements au Mexique, un pays considéré plus instable et présentant davantage de risques pour les investisseurs⁴⁵. Cette partie de l'accord était donc proposée comme une assurance pouvant donner confiance aux investisseurs étrangers et donc susceptible d'augmenter les investissements de capitaux provenant des autres

pays membres de l'ALÉNA⁴⁶. Tentons de résumer les aspects contentieux des dispositions du chapitre 11, tout en expliquant son fonctionnement.

Le principe du chapitre 11 est de faire en sorte que les investisseurs étrangers n'aient pas à se heurter à des tribunaux nationaux en cas de litige avec l'État où se trouvent leurs investissements. Les investisseurs peuvent alors recourir à des tribunaux spéciaux de l'ALÉNA qui ont préséance sur les tribunaux nationaux⁴⁷. Ces tribunaux d'arbitrage se composent de trois juges : un choisi par l'État incriminé, un choisi par l'investisseur étranger instigateur de la réclamation, et un dernier choisi par consensus entre les deux parties⁴⁸. Le pouvoir de ces tribunaux ne leur permet toutefois pas d'abroger les législations jugées préjudiciables aux profits des investisseurs étrangers. Néanmoins, ils obligent les États à dédommager les investisseurs en tenant compte des pertes de profits engendrées par de telles lois⁴⁹. En outre, lorsque les lois en cause sont maintenues, rien n'empêche les investisseurs d'intenter de nouvelles poursuites à l'occasion pour demander de nouveau le recouvrement des profits dont ils se disent spoliés. Ce fut notamment le cas pour Mobil Investments Canada et Murphy Oil Corporation, qui intentèrent en 2015 la même requête qu'ils avaient intentée en 2007, après avoir obtenu gain de cause la première fois⁵⁰.

Parmi les clauses controversées du chapitre 11, une disposition permet aux investisseurs de se protéger contre les impacts de toute expropriation ou nationalisation faites par les autres États signataires du traité en lien avec leur investissement. Toutefois, l'interprétation que les tribunaux spéciaux font de l'expropriation ne se limite pas nécessairement à la vision habituelle d'une simple reprise de droit de propriété⁵¹. À cet égard, dès 2004, l'OCDE soulignait que :

[s]ous l'effet principalement des premières affaires considérées dans le cadre de l'ALÉNA, on craint de plus en plus que des concepts comme celui de l'expropriation indirecte soient applicables à des mesures réglementaires visant à protéger l'environnement, la santé et d'autres aspects de l'intérêt public⁵².

À vrai dire, ce concept d'expropriation indirecte peut se traduire par toute limitation de l'utilisation d'un investissement ou des résultats qu'il engendre, tels des profits⁵³. Ainsi, l'interprétation de l'expropriation est souvent considérée comme trop vague dans son application. D'autre part, bien qu'il soit possible de se soustraire à cette clause en respectant plusieurs conditions, la seule invocation de l'intérêt national pour motiver la législation d'un État ne suffit pas à déboutier une poursuite⁵⁴. Par conséquent, la flexibilité d'interprétation du concept d'expropriation force les élus à être très prudents dans

l'élaboration de leurs lois, afin d'éviter d'éventuelles réclamations en vertu de l'ALÉNA⁵⁵.

Il existe aussi une clause qui interdit aux États signataires de prescrire des résultats aux investisseurs étrangers, c'est-à-dire que les gouvernements se sont entendus pour éviter de « faire exécuter un quelconque engagement, en ce qui concerne l'établissement, l'acquisition, l'expansion, la gestion, la direction ou l'exploitation d'un investissement effectué sur son territoire par un investisseur d'une autre Partie ou d'un pays tiers⁵⁶ ». Ainsi, il devient très complexe pour un État d'obtenir certains engagements de la part d'investisseurs étrangers⁵⁷. En effet, selon cet article de l'ALÉNA, un gouvernement ne peut pas demander aux investisseurs d'utiliser un minimum d'intrants nationaux, ni de limiter les exportations d'une quelconque façon, ni de faire en sorte que les entreprises étrangères privilégient l'utilisation de produits spécifiques ou locaux; ils ne peuvent pas non plus restreindre la vente d'un produit issu d'un investissement étranger⁵⁸. Néanmoins, l'article stipule que si les mesures gouvernementales imposées le sont pour des raisons de préservation environnementale, un investisseur étranger verrait sa réclamation à leur égard rejetée⁵⁹. Malgré cette exception, il est complexe et coûteux pour un État de légitimer une loi élaborée en vue de protéger l'environnement⁶⁰. Il est donc raisonnable de croire que cette clause pourrait nuire à l'essor de lois environnementales pour éviter d'avoir à les justifier devant les tribunaux d'arbitrage de l'ALÉNA⁶¹. Par ailleurs, cet article est aussi critiqué pour le traitement inégal qu'il réserve aux investisseurs locaux. En effet, lorsqu'une nouvelle mesure est imposée par un État, elle s'applique à tous. Cependant, les investisseurs étrangers ont le droit de faire des réclamations en vertu du chapitre 11, droit que n'ont pas les investisseurs nationaux. Par conséquent, les investisseurs étrangers bénéficient d'un traitement plus avantageux que leurs homologues nationaux, et ce, en vertu de l'ALÉNA⁶².

Ces diverses clauses ont amené plusieurs entreprises à poursuivre des États membres, en particulier le Canada. En effet, en date de janvier 2018, 48 % de l'ensemble des réclamations faites au nom de clauses de l'ALÉNA visaient le Canada⁶³. C'est la principale cible d'allégations depuis la mise en œuvre du traité en 1994 avec 41 cas, suivi du Mexique avec seulement 23 cas et les États-Unis avec 21⁶⁴. À cause de ces allégations, le Canada a déboursé en date de janvier 2018 un total de 314 M\$, ce qui comprend 219 M\$ en frais de dédommagement et 95 M\$ en frais juridiques⁶⁵. Les trois cas suivants représentent bien les diverses problématiques en jeu.

En 2007, Mobil Investments Canada et Murphy Oil Corporation réclamaient au tribunal d'arbitrage de l'ALÉNA une compensation de 66 M\$ de la part du

Canada pour avoir enfreint la clause de l'accord sur la prescription de résultats⁶⁶. La province de Terre-Neuve-et-Labrador avait statué que les entreprises extractives de pétrole devaient verser un pourcentage de leurs revenus pour la recherche et le développement ainsi qu'au système d'éducation de la province. Tout cela était dans l'optique de mieux redistribuer au bénéfice de la population locale les profits tirés des ressources naturelles⁶⁷. Mobil et Murphy Oil gagnèrent ce procès et reçurent respectivement 13,9 M\$ et 3,4 M\$ en compensation⁶⁸. Le tribunal a pris soin de souligner qu'aussi longtemps que ces mesures seraient maintenues par le gouvernement de Terre-Neuve-et-Labrador, les dommages causés aux investisseurs étrangers allaient s'accroître. Ainsi, de nouveaux recours contre le gouvernement canadien seraient possibles⁶⁹. D'ailleurs, Mobil et Murphy Oil sont actuellement devant un nouveau tribunal de l'ALÉNA pour les mêmes raisons⁷⁰.

En 2008, Dow AgroSciences réclamait 2 M\$ au Canada, notamment en vertu de la clause d'expropriation⁷¹. On accusait ici le gouvernement du Québec d'avoir interdit l'utilisation d'un pesticide chimique sur son territoire. L'investisseur arguait que le gouvernement n'avait pas de preuve scientifique démontrant un quelconque risque pour la santé publique⁷². Finalement, cette cause fut réglée hors cour sans compensation financière pour l'investisseur ni abrogation de la mesure litigieuse. Néanmoins, le gouvernement du Québec a dû annoncer publiquement que le pesticide en question ne représentait aucun risque réel⁷³. Auparavant, la Cour suprême du Canada avait déjà établi que même une municipalité pouvait interdire l'utilisation de pesticides sur son territoire pour le bien de la population⁷⁴. La poursuite auprès du tribunal de l'ALÉNA a donc mené à un règlement hors cour alors même que la plus haute instance de justice au Canada avait déjà statué en faveur de la position défendue par le gouvernement du Québec. De ce fait, le chapitre 11 menace la primauté du droit canadien⁷⁵. En effet, les décisions prises démocratiquement par des élus locaux pour le bien public pourraient être infirmées parce que jugées nuisibles aux investisseurs étrangers⁷⁶. Un tel procès suscite donc un réel questionnement concernant les impacts de l'ALÉNA sur notre démocratie.

En 2009, AbitibiBowaterInc a demandé une indemnisation de 467,5 M\$ au Canada, notamment en vertu de l'article de l'ALÉNA sur l'expropriation⁷⁷. Cette entreprise étrangère avait acquis en 1907 plusieurs baux de 99 ans lui donnant accès à l'eau et au bois sur des terres de la Couronne⁷⁸. Plus de cent ans plus tard, l'investisseur fermait sa dernière usine de pâte et papier dans la province de Terre-Neuve-et-Labrador. Une fois cet établissement fermé, le gouvernement provincial a décidé de supprimer

les droits d'accès de la compagnie au bois et à l'eau⁷⁹. C'est donc pour des raisons d'expropriation directe que l'investisseur a fait sa réclamation. Le cas fut finalement réglé hors cour et ce fut la cause la plus onéreuse pour le Canada, qui dut déboursier 130 M\$⁸⁰. Bien qu'il soit indéniable que l'entreprise ait été expropriée, cette affaire a suscité la polémique. La controverse découlait d'abord de l'indemnisation versée à l'entreprise alors que les terres de la Couronne ne peuvent faire l'objet de compensation d'après les lois canadiennes⁸¹. De plus, l'ALÉNA prévoit que les indemnités doivent être équivalentes à la valeur marchande de l'investissement lorsqu'il y a expropriation⁸². Par conséquent, le coût d'acquisition, parfois beaucoup plus bas, ainsi que les années d'exploitation ayant rapporté du profit échappent au calcul du dédommagement à verser⁸³. À cet égard, les tribunaux nationaux n'auraient pas nécessairement octroyé une telle compensation alors que l'ALÉNA le permettait⁸⁴. Encore une fois, les décisions des tribunaux appliquant le chapitre 11 de l'ALÉNA auraient nettement pu surpasser le droit national au nom des droits des investisseurs étrangers.

Finalement, qu'en est-il du climat favorable à l'investissement étranger auquel le chapitre 11 devait contribuer? À première vue, le chapitre 11 ne semble pas avoir eu d'impact significatif sur l'augmentation de ces investissements. Entre 2000 et 2010, la hausse des fonds investis en provenance de l'Union européenne (54,95 %) a été proportionnellement semblable à l'augmentation des investissements provenant des États-Unis (58,01 %) ⁸⁵. Pourtant, aucun accord semblable au chapitre 11 n'était en vigueur entre le Canada et les pays de l'Union européenne pendant cette période. Par conséquent, il est difficile d'établir un lien entre la protection des investisseurs étrangers et l'augmentation de leurs investissements au Canada⁸⁶. Ainsi, les conséquences du chapitre 11 de l'ALÉNA ne sont pas que statistiques. Au contraire, son application a des impacts plus complexes sur les institutions politiques et la souveraineté canadienne que le simple fait de dédommager des investisseurs.

Performance économique depuis 1994

Dans les sections qui précèdent, nous avons analysé les arguments amenés pour et contre l'ALÉNA au moment de sa négociation, ainsi que certains des éléments problématiques de cet accord. Il convient maintenant de s'interroger sur les bénéfices qu'il a pu apporter au Canada, afin de voir d'une part s'il a répondu aux promesses de ses partisans et, d'autre part, si les aspects problématiques repérés sont contrebalancés par de bons

résultats économiques. Pour ce faire, nous procéderons à une analyse de performance économique depuis la mise en œuvre de l'accord. Elle se décline en trois temps : le commerce international ; la croissance économique et l'évolution de la productivité ; et finalement la rémunération des travailleurs et des travailleuses.

INDICATEURS COMMERCIAUX

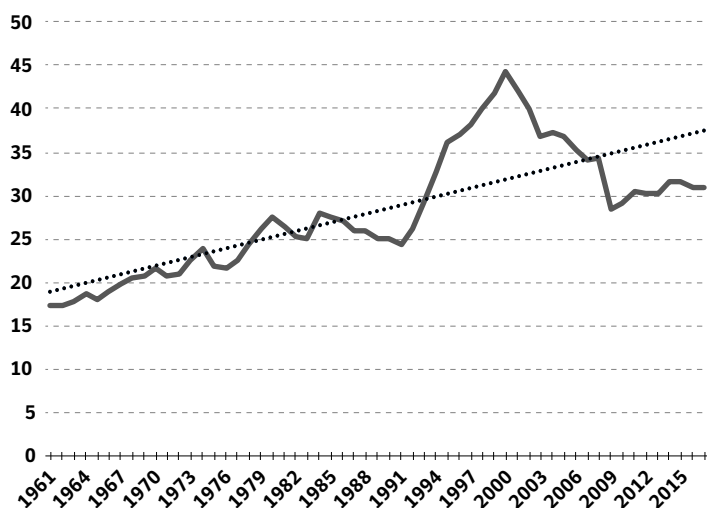
Quels que soient les impacts économiques de l'ALÉNA, on peut au moins s'attendre à ce qu'un tel accord contribue au commerce effectué dans les pays concernés et entre ceux-ci. Le graphique 1 montre la progression du commerce international entre 1961 et 2017, mesurée par la proportion des exportations dans le PIB canadien.

On peut voir que la proportion des exportations dans le PIB canadien a généralement augmenté pendant la période précédant l'ALÉNA, passant de 17,4 % en 1961 à 29,13 % en 1993. La hausse est ensuite très marquée dans les premières années de la mise en œuvre de l'ALÉNA, atteignant 44,24 % en 2000. Cette tendance n'est cependant que de courte durée et, à partir de 2001, la proportion d'exportations dans le PIB baisse rapidement pour finalement se stabiliser à quelque 30 %, soit le taux de 1993. Il y a donc eu peu d'augmentation à long terme de ce côté.

Comme on peut le voir dans le graphique 2, la proportion des exportations canadiennes vers les États-Unis a augmenté pendant la deuxième moitié des années 1990, ce qui suggère que le boom observé au graphique 1 était effectivement lié au commerce entre le Canada et les

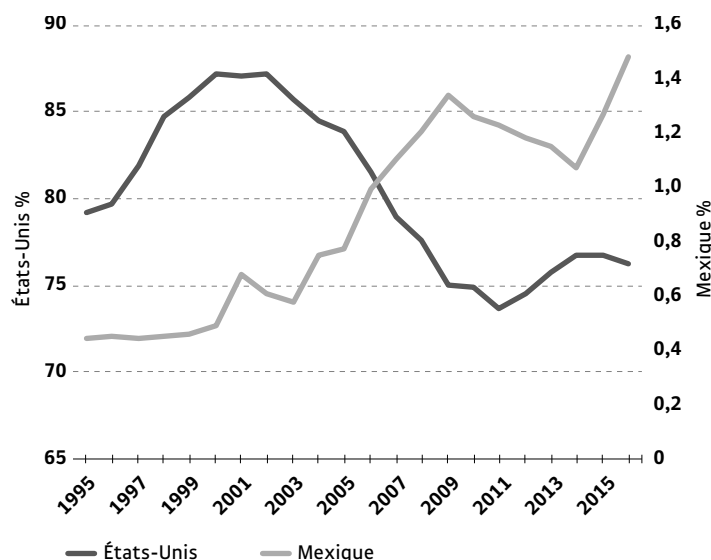
Graphique 1

Proportion des exportations dans le PIB (%), Canada, 1961-2017



SOURCE : Statistique Canada, CANSIM, tableau 380-0064, calculs des auteurs.

Graphique 2

Proportion des exportations de marchandises par pays de destination (%), Canada, 1996-2016

SOURCE : CNUCED, banque de données en ligne, consultée en avril 2018, calculs des auteurs.

États-Unis. Néanmoins, là également on observe une baisse marquée à partir du début des années 2000, et la proportion des exportations vers les États-Unis est maintenant plus faible qu'elle ne l'était au début de la mise en œuvre de l'accord. La proportion des exportations vers le Mexique a quant à elle augmenté, mais elle demeure marginale à moins de 2 %. Comme la proportion globale des exportations dans le PIB est plus ou moins la même qu'elle était en 1993, on peut dire que même si le Canada demeure très lié aux États-Unis, il y a eu une diversification des partenaires commerciaux hors de l'Amérique du Nord depuis la signature de l'ALÉNA^a.

Le boom d'exportations des premières années était lié à une forte performance du secteur automobile, qui comptait pour plus de 20 % de toutes nos exportations à l'époque, ainsi que du matériel électrique et électronique, dont la part s'élevait à près de 10 % en 2000⁸⁷. Ces secteurs déclinèrent à partir du début des années 2000 pour faire place notamment au secteur pétrolier. Au final, comme on peut le voir dans le tableau 1 sur le poids de différents secteurs dans les exportations canadiennes avant et pendant l'ALÉNA, il y a eu un fort déclin des secteurs automobile et forestier et une montée du secteur pétrolier.

a En particulier la Chine et l'Europe, selon la banque de données en ligne de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

Tableau 1

Proportion moyenne des exportations de marchandises, par catégorie, avant et pendant l'ALÉNA (% du total des exportations), Canada, 1981-2017

	1981-1993	1994-2017	Différence
Total des exportations de biens	88,07	85,64	-2,43
Produits agricoles et de la pêche et produits intermédiaires des aliments	5,21	3,80	-1,41
Produits énergétiques	8,81	13,35	4,54
Minerais et minéraux non métalliques	3,80	2,29	-1,51
Produits en métal et produits minéraux non métalliques	9,60	8,59	-1,01
Produits chimiques de base et industriels, produits en plastique et en caoutchouc	3,87	5,45	1,58
Produits forestiers et matériaux de construction et d'emballage	12,58	8,76	-3,82
Machines, matériel et pièces industriels	4,13	4,96	0,83
Matériel et pièces électroniques et électriques	4,89	6,03	1,14
Véhicules automobiles et pièces pour véhicules automobiles	21,73	16,64	-5,09
Aéronefs et autres matériels et pièces de transport	2,56	3,53	0,96
Biens de consommation	7,50	9,73	2,22

SOURCE : Statistique Canada, CANSIM, Tableau 380-0070, calculs des auteurs.

Sur la base de ces différents indicateurs, nous pouvons faire trois constats en ce qui a trait au commerce international :

Premièrement, il n'est pas certain que l'accord ait mené à une augmentation durable du commerce. Mis à part l'envolée des premières années, on assiste plutôt à une stagnation de ce côté depuis près d'un quart de siècle. Le commerce international n'est certes pas un objectif en soi, mais on peut se questionner sur l'impact global de l'accord quant à une spécialisation des différentes économies nord-américaines dans leurs secteurs les plus productifs, une question que nous explorons plus en détail dans la prochaine section.

Deuxièmement, la diversification des partenaires commerciaux depuis la signature de l'ALÉNA porte également à croire qu'il n'y a pas vraiment eu de plus grande intégration régionale. La proportion de nos exportations vers le

Mexique a presque triplé, mais le pays demeure un partenaire commercial marginal du Canada, et la proportion de nos exportations allant aux États-Unis a diminué. Certains jugeront qu'il est positif que l'économie canadienne n'ait pas augmenté sa dépendance face à l'économie étasunienne. Quoi qu'il en soit, contrairement à ce que bien des intervenants favorables à l'accord avaient prédit, il ne semble pas que celui-ci ait entraîné une hausse importante du commerce entre le Canada, le Mexique et les États-Unis.

Finalement, s'il y a eu une évolution du commerce international, c'est dans le type de produits échangés. Le secteur de l'automobile a notamment connu un déclin important alors que le poids de l'industrie pétrolière a grandement augmenté. En d'autres termes, l'un des principaux secteurs manufacturiers canadiens à taux élevé de valeur ajoutée a connu une baisse importante dans les dernières années, alors que le Canada exportait davantage de pétrole. Le pétrole est un produit assez peu transformé et il est sujet à des fluctuations mondiales sur lesquelles le Canada a peu de contrôle, comme on le constate depuis quelques années. On assiste donc à une fragilisation de l'économie canadienne et à un retour vers une production primaire à faible valeur ajoutée.

CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET PRODUCTIVITÉ

On avait estimé que l'ALÉNA allait faciliter une bonne croissance économique au Canada et une hausse de productivité importante en raison d'une spécialisation des entreprises et de certaines économies d'échelle. Dans les faits, mises à part quelques années de prospérité vers la deuxième moitié des années 1990, la performance canadienne à cet égard fut assez médiocre.

Le tableau 2 présente le taux de croissance annuel composé^a du PIB canadien par personne en dollars de 2017 pour diverses décennies depuis 1961. On peut voir qu'il y a eu un ralentissement graduel pendant la période. S'il y eut bien un petit sursaut dans les années 1990, celui-ci ne fut pas suffisant pour générer un taux de croissance équivalent à celui des années 1970, qui avaient pourtant connu leur lot de turbulences avec deux chocs pétroliers. Et depuis le début des années 2000, on approche d'un niveau plancher. En comparant la période précédant l'ALÉNA et celle qui la suit, on constate que le

a Le taux de croissance annuel composé est le taux de croissance annuel qui permettrait de passer de la valeur de départ à la valeur à la fin de la période, si on avait le même taux de croissance à chaque année pendant la période. On le qualifie de composé, puisque la croissance pour une année donnée compte pour l'année suivante. Par exemple, si la valeur de la première année est de 100 et que le taux annuel est de 2 % sur une période de 2 ans, la première année on a 102 (100X1,02) et la deuxième 104,04 (102X1,02).

Tableau 2

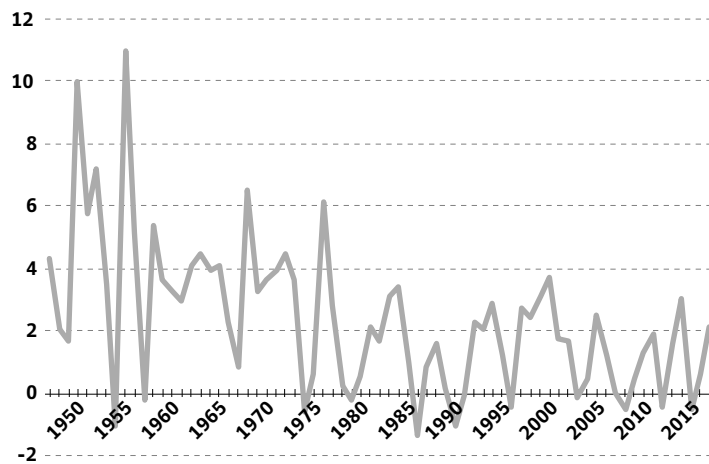
Taux de croissance annuel composé du PIB par personne en \$ enchaînés de 2007 (%), Canada, 1961-2017

Décennie 1960	1961-1970	3,54
Décennie 1970	1970-1980	2,52
Décennie 1980	1980-1990	1,40
Décennie 1990	1990-2000	1,79
Décennie 2000	2000-2010	0,81
Décennie 2010 (à 2017)	2010-2017	1,12
Première moitié	1961-1993	2,14
Deuxième moitié	1993-2017	1,51

SOURCE : Statistique Canada, CANSIM, tableaux 0051-0005 et 380-0064, calculs des auteurs.

Graphique 3

Taux de croissance annuel de la productivité dans le secteur des entreprises (%), Canada, 1947-2017



SOURCE : Centre for the Study of Living Standards Income and Productivity Database, consultée en avril 2018, calculs des auteurs.

taux de croissance avant la mise en œuvre de l'accord fut bien supérieur à celui des années qui suivirent. Si l'on ne peut certainement pas imputer l'ensemble du ralentissement économique à l'ALÉNA, on demeure tout de même loin du boom annoncé.

Les résultats ne sont pas beaucoup plus reluisants en ce qui a trait à la productivité, malgré la spécialisation et les économies d'échelle que l'ALÉNA devait amener. Le graphique 3 montre les taux annuels de croissance de la productivité du secteur des entreprises entre 1947 et 2017. On peut voir que la croissance de la productivité a été soutenue jusque dans les années 1970. Les taux sont

Tableau 3

Taux de croissance annuel composé de la productivité du secteur des entreprises (%), extrant par heures travaillées, Canada, 1946-2017

	Période	%
2 ^e Guerre - 1 ^{er} choc pétrolier	1946-1973	4,03
1 ^{er} choc pétrolier - maintenant	1973-2017	1,30
Depuis la mise en œuvre de l'ALÉNA	1993-2017	1,35
Depuis les années 2000	2000-2017	0,99

SOURCE : Centre for the Study of Living Standards, Income and Productivity Database, consultée en avril 2018, calculs des auteurs.

ensuite nettement plus bas et les périodes de croissance moins soutenues, hormis pour la deuxième moitié des années 1990 qui, sans atteindre les niveaux d'après-guerre, offre une performance intéressante. Par contraste, les taux annuels de croissance sont sensiblement plus bas et moins constants dans les années 2000 et 2010.

Le tableau 3 présente le taux de croissance annuel composé de la productivité du travail dans le secteur des entreprises au Canada pour diverses périodes entre 1946 et 2017. On peut y voir la forte poussée de productivité des années d'après-guerre, et ce, jusqu'au premier choc pétrolier en 1973, avec un taux annuel composé de plus de 4 %. La période qui suivra sera nettement moins faste, avec un taux annuel composé de 1,30 % entre 1973 et 2017, une moyenne qui correspond aux progrès réalisés depuis la signature de l'ALÉNA. Le taux de croissance moyen est cependant passé sous 1 % depuis le début des années 2000.

On peut, entre autres, expliquer cette piètre performance par le processus de désindustrialisation que connaît le Canada depuis quelques décennies. Ce processus est analogue à celui vécu dans plusieurs pays capitalistes avancés, mais il semble avoir été exacerbé par l'ALÉNA, comme l'ont montré plusieurs observateurs. Jim Stanford, économiste au syndicat UNIFOR⁸⁸, souligne notamment que l'économie canadienne semble être revenue à une plus grande dépendance à la production et à la vente de produits assez peu transformés. Christian Deblock⁸⁹, professeur d'économie politique à l'Université du Québec à Montréal, note que les envois de produits manufacturés, qui constituaient les deux tiers des exportations canadiennes au milieu des années 1990, n'en représentaient plus que 50 % en 2010. Cette décroissance a entraîné une hausse graduelle du déficit commercial en termes de produits manufacturés, qui atteignait près de 200 G\$ US en 2010. Finalement, en s'attardant particulièrement au secteur de l'automobile, Jeff Rubin⁹⁰, un économiste canadien ayant

travaillé pour la CIBC comme économiste et stratéiste en chef de la division des Marchés mondiaux, montre comment la production a stagné au Canada et aux États-Unis, alors qu'elle a fortement augmenté au Mexique depuis la mise en œuvre de l'ALÉNA, à la suite d'une délocalisation vers le Mexique d'une partie des activités des fabricants de véhicules. Le déficit commercial entre le Canada et le Mexique dans ce secteur est conséquemment passé de 2,55 G\$ en 1994 à 11,6 G\$ en 2016.

Le secteur manufacturier a traditionnellement été la locomotive industrielle qui a permis une forte hausse de la productivité au cours des années. Malgré tous les espoirs mis dans le secteur des nouvelles technologies, il ne semble pas encore avoir été en mesure de remplacer l'industrie manufacturière traditionnelle. La désindustrialisation que le pays connaît présentement peut donc constituer un des facteurs expliquant la faible progression de la productivité canadienne depuis la mise en œuvre de l'ALÉNA.

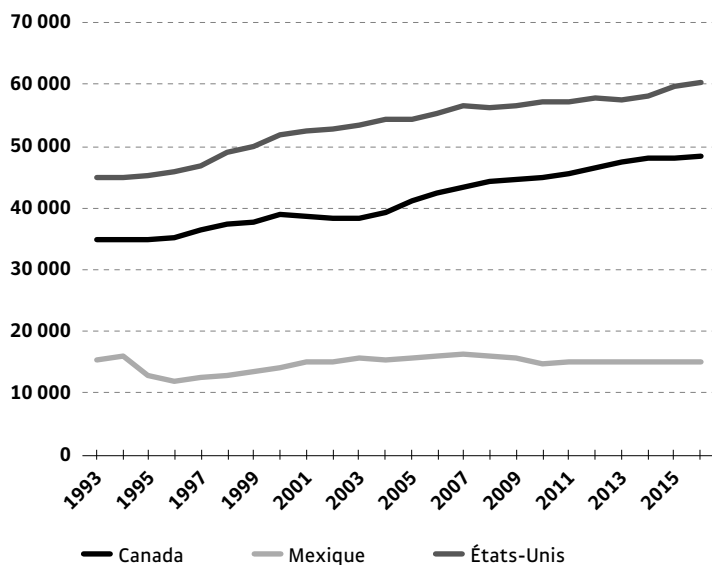
RÉMUNÉRATION DE LA MAIN-D'ŒUVRE

La plupart des analystes ne s'attendaient pas à de fortes hausses salariales pour les travailleuses et les travailleurs canadiens ou étasuniens. Néanmoins, on avait supposé que l'ALÉNA ne provoquerait pas de pression à la baisse, puisque la création d'emplois compenserait le déplacement possible d'emplois actuels vers le Mexique. On s'attendait par ailleurs à une bonne progression de la rémunération des travailleuses et des travailleurs mexicains, à mesure que les investissements projetés amèneraient une hausse de la demande pour ces derniers, bien qu'encore là, certains aient émis des doutes.

Les salaires moyens depuis la mise en œuvre de l'ALÉNA, en \$ US de 2016 calculés sur une base de parité de pouvoir d'achat, sont illustrés au graphique 4. Ce qui frappe lorsqu'on regarde l'évolution des salaires dans les trois pays, c'est la totale stagnation du Mexique. Les hausses ne sont pas impressionnantes au Canada ou aux États-Unis, avec des taux annuels composés de 1,43 % et 1,26 % respectivement, mais elles sont tout simplement absentes au Mexique. L'accord n'aura donc pas entraîné de convergence entre le Mexique et ses deux partenaires.

Ce piètre résultat pour le Mexique s'explique, entre autres, par le fait qu'il n'y a pas eu de hausse significative des emplois manufacturiers au lendemain de la signature de l'accord. Dans un rapport publié en 2004, dix ans après le début de la mise en œuvre de l'ALÉNA, Sandra Polaski⁹¹, directrice du Trade, Equity, and Development Project au Carnegie Endowment for International Peace, montrait qu'il y avait bien eu une hausse des emplois dans les *maquiladoras* à la frontière du Mexique et des

Graphique 4

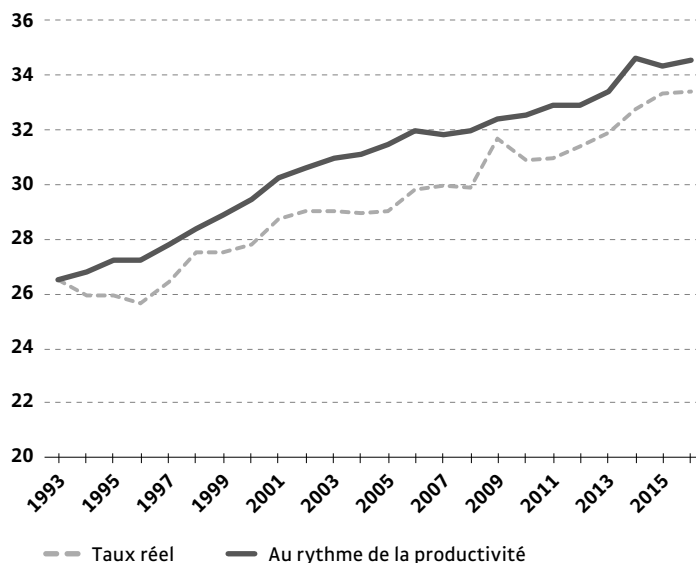
Salaire moyen (\$ US, PPA 2016), Canada, Mexique et États-Unis, 1993-2016

SOURCE : OCDE, banque de données en ligne, consultée en avril 2018, calculs des auteurs.

États-Unis. Cependant, le taux de croissance des emplois dans le secteur manufacturier a été beaucoup plus bas entre 1993 et 2002 qu'il ne l'avait été dans la décennie précédente, contrairement aux prédictions liées à l'industrialisation du pays. En même temps, le secteur agricole mexicain a souffert de la libéralisation des échanges : on y est passé d'un taux de création d'emplois d'environ 2 % par année dans la décennie précédant l'accord à une baisse équivalente dans la décennie suivante. La croissance dans le secteur manufacturier n'ayant pu absorber l'afflux des travailleurs et travailleuses du secteur agricole, les salaires sont restés bas. Pas de convergence, donc, mais plutôt un réservoir de main-d'œuvre moins bien rémunérée pour les entreprises multinationales.

La plus grande mobilité du capital et l'existence de ce bassin de main-d'œuvre permettent aux entreprises de menacer de déménager, ce qui améliore leur pouvoir de négociation face aux travailleurs et aux travailleuses, même s'il n'y a pas beaucoup de délocalisations au final. Cela a peut-être contribué à faire en sorte que la progression de la rémunération totale des travailleuses et travailleurs canadiens depuis la mise en œuvre de l'ALÉNA soit légèrement plus faible que celle de la productivité, elle-même anémique comme nous l'avons vu plus tôt. La rémunération totale, qui comprend les bénéfices non salariaux, et le niveau qu'elle aurait atteint si elle avait suivi le rythme de croissance de la productivité sont

Graphique 5

Comparaison entre la rémunération horaire totale au taux réel et son évolution au rythme de la productivité (\$ constants de 2016), Canada, 1993 à 2016

SOURCES : Statistique Canada, CANSIM, tableaux 282-0028, 382-0001, 382-0006 et 384-0038, calculs des auteurs.

représentés au graphique 5, pour la période 1993-2016. Les deux séries ont été ajustées au moyen du déflateur du PIB pour obtenir des dollars de 2016. On peut voir que dès le départ, la rémunération tire de l'arrière sur la productivité, un retard qu'elle n'aura pas rattrapé en 2016.

La situation aux États-Unis est comparable à celle du Canada⁹². Au Mexique, Polaski⁹³ rapporte que, pour le secteur manufacturier, la productivité a augmenté de près de 60 % entre 1993 et 2003, alors que les salaires réels moyens dans ce secteur ont baissé légèrement pendant la même période.

Finalement, comme le craignaient certains détracteurs de l'accord au Canada, il semble qu'il y ait eu détérioration de la rémunération totale dans les entreprises canadiennes par rapport aux entreprises étasuniennes, après rajustement au taux de change, et ce, à partir de la mise en œuvre de l'ALÉ⁹⁴. Pour Mario Seccareccia⁹⁵, professeur au département de science économique à l'Université d'Ottawa, il s'agit du résultat d'un ensemble de politiques macroéconomiques visant à modérer les salaires avec, entre autres, l'objectif de générer un avantage concurrentiel par rapport aux partenaires commerciaux du Canada. Ces politiques auraient effectivement contribué un moment à donner un certain avantage concurrentiel au Canada, avant que les hausses de taux de change dans les années 2000 ne renversent cette tendance.

Conclusion

Les avis étaient partagés au Canada lors de la négociation de l'ALÉNA. Certains y voyaient un accord qui permettrait de générer une croissance économique appréciable, notamment par la spécialisation que devait amener la libéralisation du commerce et par un afflux d'investissements directs étrangers. D'autres émettaient toutefois des doutes, notamment en ce qui a trait à la rémunération de la main-d'œuvre ou aux possibles impacts de la protection accordée aux entreprises étrangères. Près de 25 ans plus tard, bien que l'on ne puisse pas imputer à l'ALÉNA l'ensemble de l'évolution macroéconomique au pays, on peine à trouver les traces d'un développement économique soutenu que l'accord aurait pu susciter. En fait, même l'impact brut sur le commerce semble incertain. En même temps, l'ALÉNA semble être à la source d'une désindustrialisation, et les salaires des travailleurs et des travailleuses n'ont guère augmenté pendant cette période. De plus, l'ALÉNA comprend diverses clauses qui réduisent la souveraineté nationale, que ce soient les protections du chapitre 11 pour les entreprises ou la règle de proportionnalité, et qui limitent les options de l'État en termes de politique industrielle.

Quelle a été la réponse des gouvernements devant ce bilan mitigé? Ce fut une sorte de fuite en avant, par la signature d'autres accords semblables à l'ALÉNA, le dernier en date étant l'Accord économique et commercial global (AÉCG) avec l'Europe. À chaque fois, on fait miroiter un développement économique conséquent, et pourtant, le taux de croissance de la productivité est constamment à la baisse. S'il est de plus en plus difficile d'accorder foi aux diverses promesses faites à la population avant la signature de chaque accord, il y a lieu de se demander pourquoi il faudrait continuer dans cette voie. Dans le cas de l'ALÉNA, on pourrait même se demander s'il est avantageux de préserver un accord dont les bénéfices ne sont pas évidents, sans au moins essayer de se débarrasser au passage de ses composantes les plus controversées, telles que le chapitre 11. Plutôt que de libéraliser toujours plus avant, il serait judicieux de profiter de l'occasion que constitue la renégociation de l'ALÉNA pour recadrer à la fois les relations commerciales et la politique industrielle, afin de se donner les outils pour effectuer une transition écologique qui soit à la faveur du plus grand nombre.

Notes de fin de document

- 1 UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION, « Potential Impact on the U.S. Economy and Selected Industries of the North American Free-Trade Agreement », Report to the Committee on Ways and Means of the United States House of Representatives and the Committee on Finance of the United States Senate on Investigation N° 332-337 Under Section 332 of the Tariff Act of 1930, 1993, [en ligne].
- 2 *Ibid.*; BENESSAIEH, Afef, « Les effets attendus de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) : Une recension des études », Groupe de recherche sur l'intégration continentale, Département de science politique, UQAM, 1995, 49 p.
- 3 JACOBS, Stephen P., « The NAFTA: exports, jobs, wages and investment », *Business America*, vol. 114, n° 21, 1993, p. 3-5.
- 4 BENESSAIEH, 1995, *op. cit.* ; DEBLOCK, Christian et Michèle RIOUX, « Le libre-échange nord-américain: le joker des États-Unis? », *Les classiques des sciences sociales*, 1992, 49 p.
- 5 CANSIM, « Tableau 227-0001 - Total exports and domestic exports to individual countries, customs basis not seasonally adjusted, *Archived* », Statistique Canada, [en ligne].
- 6 DEBLOCK et RIOUX, *op. cit.*
- 7 *Ibid.*
- 8 UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION, *op. cit.*
- 9 *Ibid.*
- 10 BENESSAIEH, 1995, *op. cit.* ; CURTIS, John M. et Aaron SYDOR, « L'ALÉNA : déjà dix ans », Ministère des Travaux publics et Services gouvernementaux du Canada, 2006, 8 p.
- 11 JACOBS, *op. cit.* ; BENESSAIEH, 1995, *op. cit.* ; Sandra MASUR, « Nafta: why it's in the interest of U.S. business », *Columbia Journal of World Business*, 1991, p. 98-104.
- 12 JACOBS, *op. cit.*
- 13 JACOBS, *op. cit.* ; MASUR, *op. cit.*
- 14 UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION, *op. cit.*
- 15 ENVIRONNEMENT ET CHANGEMENT CLIMATIQUE CANADA, « Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE) », *Recueil des engagements du Canada aux accords internationaux sur l'environnement*, 2017, [en ligne].
- 16 BENESSAIEH, 1995, *op. cit.*
- 17 BENESSAIEH, Afef, « Le débat sur les effets sociaux du libre-échange », *Continentalisation, Cahier de recherche* 96-7, septembre 1996, 61 p.
- 18 JASMIN, Éric et Sylvain ZINI, « Fiche sur les accords régionaux – l'Accord de libre-échange nord-américain (ALÉNA) (1990-2006) », Centre Études internationales et Mondialisation, Université du Québec à Montréal, Faculté de science politique et de droit, octobre 2006, 83 p.
- 19 *Ibid.*
- 20 BENESSAIEH, 1996, *op. cit.*
- 21 *Ibid.*
- 22 BENESSAIEH, 1996, *op. cit.* ; CHAPMAN, Anthony, « L'Accord de libre-échange nord-américain : justification et enjeux », janvier 1993, 34 p.
- 23 BENESSAIEH, 1996, *op. cit.* ; CHAPMAN, *op. cit.* ; DONAHUE, Thomas R., « The case against a North American free trade agreement », *The Columbia Journal of World Business*, 1991, p. 92-97.
- 24 DONAHUE, *op. cit.*
- 25 BENESSAIEH, 1996, *op. cit.* ; CHAPMAN, *op. cit.*
- 26 BENESSAIEH, 1996, *op. cit.*
- 27 BENESSAIEH, 1995, *op. cit.*
- 28 BENESSAIEH, 1996, *op. cit.* ; CHAPMAN, *op. cit.*
- 29 DONAHUE, *op. cit.*
- 30 CHAPMAN, *op. cit.*
- 31 *Ibid.*
- 32 BENESSAIEH, 1996, *op. cit.*, p. 11.
- 33 CHAPMAN, *op. cit.*
- 34 CHAPMAN, *op. cit.*
- 35 BENESSAIEH, 1995, *op. cit.*
- 36 *Ibid.*
- 37 SHULZ, Heiner, « Foreign Banks in Mexico: New Conquistadors or Agents of Change? », *Wharton Financial Institutions Center Working Paper*, n° 06-11, 2006.
- 38 MINDA, Alexandre, « The Entry of Foreign Banks in Latin America: A Source of Stability or Financial Fragility? », *Problemas del desarrollo*, vol. 38, n° 150, 2007 ; SHULZ, *op. cit.* ; Federal Reserve Bank of St-Louis, FRED Database.
- 39 Association des banquiers canadiens, « Lettre sur l'ALÉNA soumise au comité de négociation d'Affaires mondiales Canada », 18 juillet 2017.
- 40 HOLDEN, Michael, « Canadian Oil Exports to the United States Under NAFTA », *Parliamentary Research Brief* 06-33E, novembre 2006.
- 41 *Ibid.*
- 42 Pour des exemples historiques, voir DAVIS, Mike, « Late Victorian Holocausts », New York, Verso Books, 2000.
- 43 NORMAND-COUTURE, Érika, « L'impact du chapitre 11 de l'ALÉNA sur la démocratie canadienne », 2016 [en ligne], 210 p. ; SINCLAIR, Scott, « Canada's Track Record Under NAFTA Chapter 11 », *Canadian Centre for Policy Alternatives*, 2018, 46 p.
- 44 NORMAND-COUTURE, *op. cit.*
- 45 *Ibid.*
- 46 *Ibid.*
- 47 SINCLAIR, *op. cit.*
- 48 *Ibid.*
- 49 *Ibid.*
- 50 *Ibid.*
- 51 NORMAND-COUTURE, *op. cit.*
- 52 OCDE, « L'«expropriation indirecte» et le «droit de réglementer» dans le droit international de l'investissement », Éditions OCDE, 2004 [en ligne], p.2.
- 53 *Ibid.*
- 54 NORMAND-COUTURE, *op. cit.*

- 55 Ibid.
- 56 « L'Accord de libre-échange nord-américain intervenu entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États Mexicains Unis et le gouvernement des États-Unis », L'ALÉNA, 17 décembre 1992 [en ligne], Article 1106.
- 57 LOUNGNARATH, Vilaysoun, « L'incidence de l'ALÉNA sur la potentialité étatique du Canada », *Les Cahiers de droit*, 36(4), 1995.
- 58 L'ALÉNA, op. cit.
- 59 NORMAND-COUTURE, op. cit.
- 60 Ibid.
- 61 Ibid.
- 62 Ibid.
- 63 SINCLAIR, op. cit.
- 64 Ibid.
- 65 Ibid.
- 66 Ibid.
- 67 Affaires mondiales Canada, « Mobil Investments Canada Inc. et Murphy Oil Corporation c. le Gouvernement du Canada », 2017 [en ligne].
- 68 SINCLAIR, op. cit.
- 69 Ibid.
- 70 Ibid.
- 71 Ibid.
- 72 Ibid.
- 73 Ibid.
- 74 NORMAND-COUTURE, op. cit.
- 75 Ibid.
- 76 Ibid.
- 77 SINCLAIR, op. cit.
- 78 NORMAND-COUTURE, op. cit.
- 79 SINCLAIR, op. cit.
- 80 Ibid.
- 81 Ibid.
- 82 DUFOUR, Geneviève, « Le cas du chapitre 11 de l'ALÉNA : son impact sur la capacité de l'État d'agir pour le bien public et de gérer le risque », *Lex Electronica*, vol. 17, n° 1, été 2012 [en ligne].
- 83 Ibid.
- 84 Ibid.
- 85 Ibid.
- 86 Ibid.
- 87 Statistique Canada, CANSIM, tableau 380-0070.
- 88 STANFORD, Jim, « Canada's Transformation Under Neo-Liberalism », *Canadian Dimension*, 29 mars 2014.
- 89 DEBLOCK, Christian, « Les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis à l'heure des trois "D" », *Études canadiennes / Canadian Studies*, 78 | 2015, p. 155-187.
- 90 RUBIN, Jeff, « How Has Canadian Manufacturing Fared under NAFTA? A Look at the Auto Assembly and Parts Industry », *Centre for International Governance Innovation papers*, n° 138, août 2017.
- 91 POLASKI, Sandra, « Mexican Employment, Productivity, and Income a Decade After NAFTA », *Brief Submitted to the Canadian Standing Senate Committee on Foreign Affairs*, 25 février 2004.
- 92 MISHEL, Lawrence et Kar-Fai GEE, « Why aren't Workers Benefitting from Labour Productivity Growth in the United States? », *International Productivity Monitor*, n° 23, printemps 2012.
- 93 POLASKI, op. cit.
- 94 SECCARECCIA, Mario, « Were the Original Canada-US Free Trade Agreement (CUSFTA) and the North American Free Trade Agreement (NAFTA) Significant Policy Turning Points? Understanding the Evolution of Macroeconomic Policy from the Pre- to the Post-NAFTA Era in North America », *Review of Keynesian Economics*, vol. 2, n° 4, hiver 2014, p. 414-428.
- 95 Ibid.



Institut de recherche
et d'informations
socioéconomiques

INSTITUT DE RECHERCHE ET D'INFORMATIONS SOCIOÉCONOMIQUES
1710, rue Beaudry, bureau 3.4, Montréal (Québec) H2L 3E7
514.789.2409 • iris-recherche.qc.ca

Imprimé **ISBN 978-2-924727-46-1**
PDF **ISBN 978-2-924727-47-8**

L'Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), un institut de recherche indépendant et progressiste, a été fondé à l'automne 2000. Son équipe de chercheur-e-s se positionne sur les grands enjeux socioéconomiques de l'heure et offre ses services aux groupes communautaires et aux syndicats pour des projets de recherche spécifiques.