

LA LETTRE DU CEPII

CENTRE D'ÉTUDES PROSPECTIVES ET D' INFORMATIONS INTERNATIONALES

■ L'ALENA : les Etats-Unis entre le régionalisme et le multilatéralisme ?

Rédigé en août 1992, signé par le Président Bush le 18 décembre de la même année, l'accord de libre-échange nord américain (ALENA) ne sera, selon toute probabilité, pas ratifié par le Congrès des Etats-Unis avant le printemps 1993 ; il en va de même dans la meilleure des hypothèses pour les accords du GATT. La concordance temporelle des deux accords est hautement symbolique. Elle souligne la progression simultanée du régionalisme à l'échelle des continents et du multilatéralisme à l'échelle planétaire, les deux mouvements pouvant tantôt se balancer, tantôt se renforcer. L'analyse montre que l'ALENA répond à des objectifs différents selon les pays. Pour le Mexique cet accord couronne une décennie d'efforts d'ajustement et de libéralisation. L'accord devrait renforcer l'intégration déjà très élevée des économies et leurs spécialisations qui sont marquées par une forte asymétrie. Enfin l'analyse suggère que le régionalisme ne saurait être une alternative au multilatéralisme ; c'est un élément dans une stratégie commerciale diversifiée.

1

La préférence régionale

L'objectif de l'ALENA est de supprimer les obstacles aux échanges économiques entre les trois Etats de l'Amérique du Nord : Canada, Etats-Unis, Mexique. Les tarifs douaniers qui atteignent en moyenne 10 % du côté mexicain, et les quotas seront abolis dès l'entrée en vigueur de l'accord au 1er janvier 1994 pour 80 % du volume des produits échangés, puis en 5, 10 ou 15 ans selon les cas pour les 20 % restants (1). Plusieurs parties de l'accord sont consacrées à des secteurs sensibles pour lesquels des dispositions particulières ont été jugées nécessaires.

Les règles d'origine font l'objet de définitions précises afin d'exclure les pays tiers des avantages de l'accord. Dans le cas du textile, cette règle est très protectionniste : pour qu'un vêtement bénéficie des dispositions de l'ALENA, il ne suffit pas que l'assemblage soit fait dans l'un des trois Etats ; il faut aussi que le tissu et les fibres utilisées en proviennent. Dans le cas de l'automobile, qui a déjà donné lieu à un conflit majeur entre les Etats-Unis et le Canada, la règle qui prévaut est moins protectionniste (2).

Le volet agricole de l'accord présente des concessions considérables de la part du Mexique. Compte tenu de l'importance de ce secteur pour ce pays (30 % des emplois), des échéances particulièrement longues ont été prévues pour lui permettre de s'adapter. Au surplus, le droit du gouvernement mexicain d'établir un vaste programme d'aide à la modernisation de l'agriculture a été officiellement reconnu par l'ALENA. Seules sont exclues les subventions à l'exportation, sauf vis-à-vis de pays tiers.

(1) *Analyse mexicaine de l'ALENA*, Ambassade de France au Mexique, septembre 1992.

(2) En effet, la résolution du conflit provoqué par le traitement que les douanes américaines voulaient appliquer aux véhicules Honda assemblés au Canada, a permis de définir précisément le mode de calcul du contenu local (nord-américain) en abandonnant la pratique dite de l'arrondi : jusqu'à présent, les douanes américaines considéraient que si un moteur était fabriqué à 60 % à partir de composants japonais importés, le moteur était considéré comme intégralement japonais. Au total, par sommation des composants ainsi classés, les douanes américaines estimaient que les véhicules Honda assemblés étaient à 60 % d'origine japonaise, alors que l'estimation canadienne était de 48 %. Or, il faut être en dessous de 50 % pour bénéficier du statut d'automobile canadienne.

Des objectifs nationaux divers

Plus avantageux -pour le Mexique surtout- est la modification des règles gouvernant l'investissement direct : le Mexique abandonne toute clause relative à l'obligation d'exportation à partir du sol mexicain pour les investissements de ses partenaires. Dans certains secteurs, il a cependant maintenu quelques restrictions quantitatives jusqu'en l'an 2000. Ainsi dans le secteur bancaire, le chiffre d'affaires des filiales mexicaines des banques nord-américaines ne devra pas dépasser dans l'immédiat 8 % du marché intérieur, puis 15 %, au cours des six premières années.

Le Canada, avec lequel les Etats-Unis ont amorcé leur nouvelle politique commerciale sur le continent par la signature de l'accord de libre-échange de 1988, ne voit pas sa situation profondément modifiée par l'ALENA.

En revanche pour le Mexique, la conclusion de l'ALENA marque une rupture profonde avec plus d'un siècle de méfiance à l'égard de la puissance américaine. La dérive des politiques nationalistes avait conduit à un certain nombre de réglementations aberrantes telles que la pratique de taux de change multiples ou à la généralisation de procédures de contrôle bureaucratique des importations. La crise financière de 1982 et le marasme économique profond qui en est résultée, ont entravé le développement du pays (tableau 1). Des années de recul économique ont fini par convaincre les dirigeants politiques de la nécessité d'entreprendre des réformes économiques profondes. Le programme ambitieux de privatisation qui a accompagné ces réformes a fourni près de 130 milliards de dollars de ressources au budget de l'Etat. Ces réformes ont également permis au Mexique de bénéficier du plan Brady d'allègement de la dette. Pour ce pays la signature de l'Accord couronne cette mutation et fournit aux investisseurs potentiels une garantie de stabilité politique et de bonne gestion macro-économique (3).

TABLEAU 1 - Principales données de base

	Population 1990 (en millions)	1980-1990 Taux de croissance annuel moyen	PIB/habitants 1990 (en \$ 1990 PPA)	Taux de croissance 1980-1990
Canada	27	+ 1,1	20 780	1,8
Etats-Unis	248	+ 0,9	21 750	2,1
Mexique	89	+ 2,5	5 440	- 0,9

Source : L'Economie mondiale 1993, CEPIL, La Découverte, 1992.

Pour les Etats-Unis, l'ALENA s'ajoute au dispositif de plus en plus complexe d'une stratégie commerciale visant à rétablir leur balance commerciale. Cette stratégie s'affirme à tous les niveaux : globale avec la dépréciation du dollar, multilatérale comme on l'a vu dans les négociations de l'Uruguay Round, régionale avec l'ALENA, bilatérale enfin, comme dans l'exemple de la "Structural Impediment Initiative" menée avec (contre ?) le Japon. L'ALENA leur permet d'atteindre trois objectifs : renforcer l'intégration économique des pays voisins sans aucune contrepartie politique ou monétaire (4) ; consolider les réformes mexicaines, qui pourraient servir d'exemple à tout le continent latino-américain dont les Etats-Unis se sentent responsables ; enfin, lancer un avertissement aux pays d'Asie à faibles coûts salariaux, s'ils ne font pas d'efforts pour ouvrir leurs marchés.

Une intégration régionale asymétrique

L'intégration des économies mexicaine, canadienne et américaine est déjà très avancée ; les exportations intra-zone sont passées de 42,5 % du total des exportations des trois pays en 1967 à 44,7 % en 1990 (tableau 2). A l'inverse, la part de la zone dans les importations décroît fortement de 42 % à 34,5 % (tableau 3). De la même manière, les industriels européens ont anticipé la création du Marché unique en adaptant leurs stratégies de développement bien avant le 1er janvier 1993.

(3) "Les effets conjoints du plan Brady et de l'ALENA : le cas mexicain", J.C. Berthélémy et E. Girardin, *Revue d'Economie du Développement*, n°2, à paraître, 1993.

(4) C'est ce qui différencie radicalement l'ALENA de la CEE, celle-ci est un projet en continuel devenir.

Cette intégration est cependant fortement asymétrique : si le Canada et le Mexique dépendent du marché nord-américain pour plus de 75 % de leur commerce extérieur, pour les Etats-Unis, ces deux pays ne représentent que 25 % des échanges. De plus, les exportations mexicaines ont un très fort contenu en produits des Etats-Unis (51 % en 1989) ; quant au Canada, la part de la production manufacturière sous contrôle des Etats-Unis y était de 39 % en 1988 (5).

A l'exportation, les Etats-Unis ont vu leur dépendance à l'égard des pays signataires de l'ALENA se réduire de 2,6 % de 1967 à 1990, la part du Canada est restée stable, tandis que le Mexique a accru sa dépendance pour atteindre 85,9 %. Au total, c'est l'ouverture du marché des Etats-Unis aux produits mexicains qui a accru le caractère auto-centré du commerce de l'ALENA.

TABLEAU 2 - **Matrice des exportations tous produits** en % des exportations totales de chaque exportateur (niveaux 1990) (variations 1967-1990) *

	Etats-Unis	Canada	Mexique	ALENA	Monde
Etats-Unis	---	22,4 (- 5,7)	7,6 (+ 3,1)	30,0 (- 2,6)	100,0 (---)
Canada	82,4 (+ 0,1)	---	0,4 (- 0,1)	82,8 (0,0)	100,0 (---)
Mexique	80,9 (+ 2,3)	5,0 (+ 1,4)	---	85,9 (+ 3,7)	100,0 (---)
ALENA	22,6 (+ 5,1)	16,5 (- 4,9)	5,6 (+ 2,0)	44,7 (+ 2,2)	100,0 (---)

* Sur la première ligne, il faut lire les exportations des Etats-Unis vers les pays partenaires. Ainsi, les premiers chiffres indiquent que 22,4 % des exportations américaines se font en 1990 vers le Canada et que cette part a diminué de 5,7 points depuis 1967.

Source : CEPII - Banque de données CHELEM.

TABLEAU 3 - **Matrice des importations tous produits** en % des importations totales de chaque zone (niveaux 1990) (variations 1967-1990)

	Etats-Unis	Canada	Mexique	ALENA
Etats-Unis	---	66,8 (- 10,4)	69,7 (+ 8,3)	16,8 (- 10,4)
Canada	18,0 (- 11,2)	---	1,1 (- 1,3)	13,6 (- 5,1)
Mexique	5,2 (+ 4,2)	1,3 (+ 1,2)	---	4,1 (+ 3,5)
ALENA	23,1 (- 7,1)	68,1 (- 9,1)	70,8 (+ 7,0)	34,5 (- 12,1)
Monde	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : CEPII - Banque de données CHELEM.

Au niveau sectoriel, les spécialisations nationales sont très fortement contrastées. Les écarts de taille, de niveau de développement et de dotation en ressources naturelles concourent à définir des structures de spécialisation très différenciées. Le Canada et le Mexique n'exportent en grande quantité qu'un petit nombre de produits, tandis qu'ils importent un éventail très large de produits. Du fait de leur petite taille relative, les secteurs pour lesquels ces pays sont fortement exportateurs sont aussi les plus dépendants du marché américain : 90 % en moyenne des 10 premières catégories de produits exportés par le Canada vont aux Etats-Unis, il en va de même pour le Mexique si l'on exclut le pétrole brut.

(5) "Economie mondiale 1990-2000 : l'impératif de croissance", rapport du CEPII, Economica, 1992.

Les perspectives ouvertes par l'Alena



Rédaction :

Centre
d'études prospectives
et d'informations
internationales,
9, rue Georges-Pitard
75015 Paris
Tél. (1) 48.42.64.64
Télécopie : (1) 48.42.59.12

Rédacteur en chef :
Jean Pisani-Ferry.

Réalisation :
Annick Hutteau.

Diffusion :
La Documentation Française

Abonnement d'un an
(8 numéros) : 190 F (France),
220 F (Etranger).
28 F (suppl. pour envoi
par avion).

Commande adressée à :
La Documentation Française,
124, rue Henri-Barbusse
93306 Aubervilliers Cedex

Règlement à réception
de la facture.

Directeur de la publication :
Jean Pisani-Ferry.

ISSN 0243-1947

CPPP numéro 1462 AD
4ème trimestre 1992
Décembre 1992

Imp. SNLIR - IVRY

Imprimé en France

Au contraire, dans le cas des Etats-Unis, les exportations principales sont très diversifiées et ne sont pas spécialement orientées vers le Canada ou le Mexique sauf dans le cas des industries automobiles : 83 % des exportations américaines d'éléments de véhicules vont vers le Canada et le Mexique. Il en va de même pour les véhicules complets et les véhicules utilitaires. Il s'agit d'un secteur réglementé par un pacte signé en 1965 entre les Etats-Unis et le Canada. Ce dernier, nationaliste et protectionniste, obtenait que les véhicules américains vendus au Canada soient pour une large part assemblés sur place. Le marché canadien étant très protégé, c'était le seul moyen de pouvoir y vendre des voitures. Désormais, cet accord s'étend au Mexique et devrait stimuler fortement la production et la demande mexicaine (6). En dehors de cette exception, les points forts de l'exportation des Etats-Unis sont construits à l'échelle du monde et non pas à celui du continent nord-américain.

Du côté des importations, la dépendance du Canada et du Mexique à l'égard des Etats-Unis est forte et à peu près régulièrement répartie sur tous les secteurs. Les produits, pour lesquels la part à l'importation du reste du monde est la plus élevée, sont similaires au Canada et au Mexique : ce sont les machines spécialisées, les composants électroniques, les fils et tissus, le matériel de télécommunications, l'électronique grand public, les machines-outils, les appareils d'optique photo, les boissons, et les produits pharmaceutiques, pour lesquels les Etats-Unis n'ont plus d'avantages comparatifs. Du côté des importations américaines, si l'on met à part l'industrie automobile, les Etats-Unis importent principalement des matières premières du Canada et du Mexique : pétrole brut, papier, gaz naturel, métaux non ferreux, produits agricoles, produits raffinés du pétrole.

L'ALENA ne devrait pas remettre en cause ces données de base. Il pourrait au contraire, accentuer cette spécialisation. L'intérêt des Etats-Unis est dans un renforcement de la sécurité de ses approvisionnements en matières premières, même si le Mexique maintient l'exception pétrolière.

De nombreuses simulations des effets de l'ALENA ont été opérées avec des modèles d'équilibre général calculable (7). Celles-ci font apparaître clairement que l'impact global est limité, sauf si l'on inclut les effets sur les investissements directs. Les gains attendus en termes de PNB vont de 0,1 à 11 % pour le Mexique, de 0,1 à 2,6 % pour les Etats-Unis et de 0,0 à 6,8 % pour le Canada selon diverses hypothèses. Cependant sur le plan sectoriel et régional, il y aura des exceptions : les industries de main-d'oeuvre du sud des Etats-Unis ont entrepris leur migration vers le sud du Rio Grande, tandis que les paysans mexicains doivent s'attendre à un véritable électro-choc : entre 600.000 et 700.000 péones vont devoir quitter l'agriculture.

Sans être négligeable pour les Etats-Unis, l'intégration économique de l'Amérique du Nord ne saurait tenir lieu de substitut au multilatéralisme. Cette intégration fait partie d'un plan d'ensemble de renforcement des intérêts américains. Que ce soit au GATT, à travers l'ALENA ou dans les négociations bilatérales avec les pays d'Asie, les Etats-Unis sont à l'origine des négociations et en sont la principale force de proposition.

Quelle que soit en définitive l'issue des différentes négociations en cours tant sur le plan régional que multilatéral, force est de constater que les Etats-Unis -en dépit ou à cause de leur déclin économique relatif- gardent l'initiative mondiale ; si la CEE a acquis un certain pouvoir de résistance, elle demeure encore largement incapable de proposer une autre vision des relations économiques internationales.

Michel FOUQUIN

(6) "Economy-Wide Modeling of the Economic Implications of AFTA with Mexico and a NAFTA with Canada and Mexico", United States International Trade Commission Publication, n°2508, May 1992, Washington DC.

(7) "The Automobile Industry and the Mexico-US Free Trade Agreement", S. Berry, V. Grilli et F. Lopez-de-Silanes, *NBER Working Paper*, n°4152, 1992.