

Premières brèches dans la forteresse du libre-échange

monde-diplomatique.fr/2018/11/WALLACH/59196

1 novembre 2018

novembre 2018

Canada, états-Unis et Mexique signent une nouvelle version de l'Alena

C'était l'une des grandes promesses de M. Donald Trump : une fois président, il mettrait en pièces l'Accord de libre-échange nord-américain (Alena) et le remplacerait par un nouveau traité. Dévoilé fin septembre, le texte renégocié comprend des reculs inquiétants, mais aussi plusieurs avancées sociales. Il porte ainsi un premier coup de canif à l'ordre commercial international.

par Lori M. Wallach

Après treize mois de négociations, une version révisée de l'Accord de libre-échange nord-américain (Alena) a été publiée le 30 septembre dernier (1). Personne n'en sera surpris : les gouvernements de l'Américain Donald Trump, du Canadien Justin Trudeau et du Mexicain Enrique Peña Nieto n'ont pas rompu avec le modèle commercial qui prévaut depuis le début des années 1990 et qui favorise les entreprises au détriment des populations. Le nouveau texte contient pourtant plusieurs avancées majeures qui, sous réserve qu'elles soient ratifiées par le Congrès en 2019, pourraient mettre fin à certains dommages graves et persistants causés par l'ancien traité à des millions de citoyens nord-américains (2). Pour ceux qui, aux côtés des syndicalistes et des écologistes, combattent le libre-échange depuis un quart de siècle, ce serait déjà une grande victoire, dont les conséquences s'étendraient bien au-delà du sous-continent.

Signé fin 1992, l'Alena a inauguré un procédé cynique : utiliser les négociations commerciales pour donner de nouveaux droits et pouvoirs aux investisseurs, favoriser certains secteurs en situation de monopole, revenir sur des normes sanitaires et des mesures de protection des consommateurs et de l'environnement, etc. — bref, intervenir dans des domaines qui ont peu à voir avec les échanges commerciaux, en vendant le tout à l'opinion sous l'étiquette «accord de libre-échange».

Maintes fois imité, ce modèle a essaimé sur tous les continents (*lire «Une Tunisie contre l'autre»*) avec des intitulés divers (accord de partenariat économique, accord de partenariat pour le commerce et l'investissement...). Sa remise en cause par les États-Unis envoie un signal au reste du monde. Elle reflète également l'évolution des partis politiques américains sur la question du libre-échange. Longtemps, les critiques les plus virulentes sont venues de la gauche, aux avant-postes de la lutte contre l'Alena originel en 1994 ou de la «bataille de Seattle» contre l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1999. Désormais, les coups sont portés par le camp républicain. C'est lui qui a enterré l'accord de partenariat transpacifique (TPP), ardemment défendu par M. Barack Obama. Et qui a remis en chantier l'Alena.

Une invention de Ronald Reagan

Pour accéder à la présidence, M. Trump a largement exploité la colère des classes populaires contre le dumping social, les délocalisations, la désindustrialisation. Opposant de longue date à l'Aléna, il développe depuis toujours une lecture nationaliste de ce traité, bien loin des critiques progressistes formulées par M. Bernie Sanders lors des primaires démocrates de 2016. Selon M. Trump, l'Aléna, le «*plus mauvais accord jamais signé*» par les Américains – une expression qu'il emploie indifféremment pour tous les accords qu'il souhaite remettre en cause... –, n'aurait profité qu'aux Mexicains, avides d'exploiter la faiblesse des États-Unis. À l'écouter, on croirait même qu'il a été imaginé à Mexico pour nuire aux travailleurs américains. C'est évidemment faux. L'Aléna est une invention du président Ronald Reagan, qui paracheva sa première version en 1988 avec l'Accord de libre-échange États-Unis - Canada (ALE). Le Mexique entra dans la danse grâce au président républicain George H. W. Bush, signataire du texte en 1992. Et le démocrate William Clinton ne ménagea pas ses efforts pour le faire approuver par le Congrès (3). Contrairement aux affirmations de M. Trump, qui visent à dresser les travailleurs du Nord contre leurs camarades mexicains, l'Aléna est donc un accord *made in America*, conçu comme une machine de guerre contre les salariés des deux pays.

La nouvelle appellation – Accord États-Unis - Mexique - Canada (AEUMC, en anglais USMCA) – ne change pas une donnée fondamentale : le traité s'inscrit toujours dans le cadre qui enferme les 164 membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dont les trois pays signataires. Pourtant, sur certains points importants, il se distingue de ses avatars passés. Il pourrait ainsi servir de point d'appui pour infléchir les politiques commerciales au niveau mondial.

Tout d'abord, et c'est un acquis important, le mécanisme de règlement des différends entre investisseurs et États (RDIE), qui permet aux entreprises de poursuivre les gouvernements dont certaines décisions auraient amputé leurs profits devant des tribunaux d'arbitrage (4), voit son champ d'application drastiquement réduit. Il disparaît dans les relations entre les États-Unis et le Canada. Ottawa et les militants écologistes peuvent s'en réjouir : depuis vingt-cinq ans, à une exception près, toutes les indemnités versées à des entreprises dans des affaires liées à l'environnement faisaient suite à des plaintes de sociétés américaines contre des politiques publiques canadiennes (5).

Concernant le Mexique, le mécanisme de RDIE fait place à une nouvelle approche. Les grands principes que les gouvernements étaient sommés de garantir – égalité de traitement des sociétés étrangères et des sociétés nationales, sécurité de l'investissement, liberté pour l'entreprise de transférer son capital – ont disparu, tout comme la mention du droit d'investir. Alors que le règlement des litiges version Aléna permettait aux investisseurs de contourner les tribunaux nationaux en faisant appel à des arbitres, le nouveau dispositif exige que les investisseurs et les États essaient d'abord de régler leurs contentieux devant les juridictions et les entités administratives des pays concernés. Ce n'est qu'une fois épuisés tous les recours locaux, ou si aucune décision n'a été prise dans un délai de deux ans et demi, que les investisseurs pourront réclamer une indemnisation devant une cour d'arbitrage. Et cela uniquement si la plainte porte sur le fait qu'«*un investissement est nationalisé ou directement exproprié par un transfert de titre formel ou une saisie pure et simple*». Ou en cas d'actions «*discriminatoires*» contre un placement déjà

réalisé. Par ailleurs, les investisseurs ne seront indemnisés que pour des pertes dont ils apportent la preuve, les dommages «*intrinsèquement spéculatifs*» étant exclus. Un moyen d'en finir avec les indemnisations astronomiques versées dans le passé pour compenser la perte imaginée de bénéfices futurs.

Au vu de telles mesures, le lobby patronal américain Business Roundtable, le think tank ultralibéral American Enterprise Institute et le comité éditorial du *Wall Street Journal* ont jugé le nouveau texte «*plus mauvais*» que l'ancien (6). Il existe pourtant une faille : une disposition visant à protéger les neuf entreprises américaines qui se sont partagé treize contrats à l'occasion de la privatisation partielle du secteur du pétrole et du gaz par le gouvernement de M. Peña Nieto. Il est prévu que ces multinationales resteront protégées par le dispositif de RDIE si le Mexique maintient d'autres accords commerciaux permettant ce mécanisme.

Au-delà de cette réserve, le coup porté aux cours d'arbitrage marque un recul significatif du pouvoir des investisseurs face aux États. Comme cette attaque vient d'un gouvernement particulièrement dévoué aux entreprises — en témoignent les substantielles baisses d'impôt que leur a consenties M. Trump —, les futurs présidents américains pourront difficilement faire machine arrière. Et les nombreux pays qui cherchent depuis des années à échapper au régime du RDIE pourront trouver là une source d'inspiration.

Cependant, rien n'empêche véritablement les multinationales américaines de continuer à délocaliser leurs usines, à verser aux Mexicains des salaires de misère ou à se débarrasser de leurs déchets toxiques dans la nature. Pour éviter cela, il faudrait que l'accord intègre des règles sociales et environnementales fortes, applicables rapidement et sans contestation possible. Ce n'est pas le cas. Si certaines normes ont été améliorées — le Comité consultatif sur le travail, composé de syndicats, évoque des progrès «*modestes mais significatifs* (7) » —, les outils pour les appliquer manquent ou restent vagues.

L'AEUMC incorpore notamment de nouvelles garanties sur le droit de grève, sur la violence contre les syndicalistes et les travailleurs immigrés. Tandis que les normes sociales et environnementales figuraient en annexe de l'Aléna et n'avaient aucun caractère contraignant, elles apparaissent désormais au cœur du texte — ce qui leur donne théoriquement un caractère contraignant —, comme c'est le cas dans tous les traités signés par les États-Unis depuis 2007. Toutefois, l'existence de mécanismes de coercition, si elle est nécessaire, ne suffit pas. Depuis dix ans, les administrations démocrates et républicaines n'ont en effet jamais utilisé ces outils pourtant à leur disposition, même pour les violations les plus flagrantes des normes du travail et de l'environnement. Les syndicats réfléchissent actuellement à un moyen de faire respecter ces obligations par les autorités. Contre toute attente, ils ont pour allié le représentant américain au commerce, M. Robert Lighthizer, un républicain conservateur connu pour ses vigoureuses critiques de l'Aléna.

À la différence des syndicats, qui ont tenté de peser sur le cours des négociations, les militants écologistes sont largement restés à l'écart. M. Trump affichant de façon provocante son désintérêt pour le sujet, ils savaient leurs tentatives vouées à l'échec. Un président climatosceptique n'allait pas intégrer des demandes que M. Obama lui-même

avait rejetées lors des négociations du TPP : rendre l'accord de Paris contraignant, taxer les produits importés en fonction des émissions de gaz à effet de serre... Ils ne se sont pas trompés.

Le nouveau traité ne fait aucune mention du changement climatique, une omission remarquable à un moment où le sujet occupe le débat public. Suivant le modèle du TPP, et contrairement à ce que les élus démocrates avaient obtenu pour les quatre derniers accords signés par M. George W. Bush, l'AEUMC n'exige pas que les États concernés adoptent, préservent ou appliquent des lois nationales en conformité avec les sept principaux accords multilatéraux sur l'environnement. Seule est évoquée la convention sur le commerce international des espèces de faune et flore sauvages menacées d'extinction (Cites), et les nouvelles clauses en la matière imposent très peu d'obligations réelles.

Les rares progrès en matière d'écologie s'expliquent moins par la volonté de protéger la planète que par celle de restaurer une forme de souveraineté. Ainsi, les dispositions contenues dans l'Alena obligeant les États à exporter leurs ressources naturelles, quand bien même ils s'emploieraient par ailleurs à les conserver, ont été éliminées. Il en va de même pour l'obligation de proposer un libre accès aux réseaux routiers d'Amérique du Nord à tous les poids lourds mexicains, américains et canadiens, en faisant fi des considérations liées à la sécurité et à l'environnement. Au cours des années 2000, les États-Unis avaient tenté de limiter l'accès à leur territoire des camions immatriculés au Mexique. Un tribunal de l'Alena avait alors autorisé Mexico à adopter des mesures de rétorsion, sous la forme de droits de douane sur 2,4 milliards de dollars d'exportations américaines (8). Le traité renégocié restaure le droit des pays à définir des règles concernant l'accès à leurs routes.

Mais c'est sans doute dans le domaine du travail que le nouveau texte se montre le plus novateur. Une clause subordonne l'accès aux avantages du traité commercial à des exigences en matière de rémunération des salariés : pour que des véhicules soient éligibles au marché automobile nord-américain, entre 40 et 45% de leur valeur devra être produite par des ouvriers payés au moins 16 dollars (14 euros) l'heure. Plus généralement, 75% de la valeur des véhicules devra être produite en Amérique du Nord – l'Alena prévoyait 62,5% et le TPP, 45%. Faute de données disponibles, on ne sait pas si, ni dans quelle mesure, ces critères conduiront à des augmentations de salaire ou à la relocalisation de la production, ni si la chaîne d'approvisionnement sera affectée. Le Comité consultatif sur le travail a en tout cas jugé que ces mesures étaient susceptibles de faire progresser la production et l'emploi. Mais il faut surtout retenir que, pour la première fois, comme les syndicats le demandent depuis longtemps, les salaires sont concernés par les «règles d'origine» auxquelles les marchandises doivent satisfaire afin d'être dispensées de droits de douane.

En dehors de ces avancées, et de quelques autres, le nouveau traité reprend de multiples dispositions contenues dans l'Alena. Il reconduit nombre de règles inéquitables en vigueur à l'OMC, parfois en les aggravant, notamment en matière de protection des consommateurs. La très puissante industrie agroalimentaire est parvenue à faire inscrire ses principales exigences, sauf une, mise en échec par une énergique contre-offensive des associations : empêcher les États d'avertir leurs citoyens des excès de sucre dans certains produits. On pourrait également mentionner les droits de monopole accordés aux laboratoires pharmaceutiques (*lire l'article ci-dessous*), ou encore les nouvelles règles sur le «commerce numérique» qui, entre autres problèmes, interdisent aux États d'exiger un

stockage local des données. Ces règles pourraient annihiler tout effort des pouvoirs publics pour protéger la vie privée et la sécurité des citoyens. Les mesures sur le copyright imposent en outre au Canada d'allonger de vingt ans la durée actuellement prévue.

Mélange de mesures audacieuses et de défense du statu quo, l'AEUMC sera discuté par le Congrès américain en 2019, et sa mouture actuelle est susceptible d'être amendée. Une éventuelle victoire des démocrates au Sénat ou à la Chambre des représentants lors des élections de la mi-mandat du 6 novembre leur donnerait l'occasion de poser des conditions avant d'apporter leur soutien à ce texte. Ils pourraient ainsi tenter de combler ses failles les plus béantes. Ils devraient en tout cas prendre acte de l'amélioration de certaines normes sociales, de l'introduction de clauses salariales, de la neutralisation des tribunaux d'arbitrage : ces acquis pourront servir de base à de futures campagnes, et pas seulement en Amérique du Nord.

Dans cette perspective, s'opposer par réflexe pavlovien à tout acquis de la renégociation au motif qu'elle a eu lieu sous la présidence Trump constituerait une faute politique. Cela conforterait les partisans du statu quo néolibéral, qui mettent dans le même sac le retrait isolationniste de l'accord de Paris sur le climat et l'opposition au libre-échange. Cela accrédi terait également l'idée que la défense de l'Aléna est la seule solution au nationalisme économique de M. Trump, ce qui compromettrait vingt-cinq ans de travail des militants progressistes et syndicaux. Jamais le modèle commercial mis sur pied au début des années 1990 n'a été aussi vulnérable. Autant s'employer à lui porter le coup de grâce.

Lori M. Wallach

Directrice de Public Citizen's Global Trade Watch, Washington, DC.

(1) «[United States - Mexico - Canada Agreement text](#)», Bureau du représentant américain au commerce, Washington, DC, 30 septembre 2018.

(2) Lire «[Mirages du libre-échange](#)», *Le Monde diplomatique*, juin 2015.

(3) Lire Serge Halimi, «[Triomphe ruineux pour l'administration démocrate](#)», *Le Monde diplomatique*, décembre 1993.

(4) Lire Benoît Bréville et Martine Bulard, «[Des tribunaux pour détrousser les États](#)», *Le Monde diplomatique*, juin 2014.

(5) «[What does Nafta 2.0 mean for Investor-State dispute settlement?](#) » (PDF), Public Citizen's Global Trade Watch, Washington, DC, octobre 2018.

(6) «[Half a Nafta](#)», *The Wall Street Journal*, New York, 27 août 2018.

(7) «[Report on the impacts of the renegotiated North American free trade agreement](#) », American Federation of Labor - Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO), Washington, DC, 27 septembre 2018.

(8) «[Mexico slaps tariffs on US goods in trucking spat; Obama vows swift response](#) » (PDF), *Bridges*, vol. 13, no 11, Genève, mars 2009.