



Continentalisation
Cahier de recherche 04-03

LE LIBRE-ÉCHANGE ET LES ACCORDS DE COMMERCE DANS LA POLITIQUE COMMERCIALE DES ÉTATS-UNIS

CHRISTIAN DEBLOCK



Centre Études internationales et Mondialisation
Institut d'études internationales de Montréal
Université du Québec à Montréal
C.P. 8888, succ. Centre-ville,
Montréal, H3C 3P8

Tel : (514) 987 3000 # 3910
<http://www.ceim.uqam.ca>

MARS 2004

Résumé

Les États-Unis n'ont pas attendu les réformes toujours repoussées du système commercial multilatéral pour tenter, par d'autres voies, de remédier à ses lacunes et faire avancer leur agenda commercial, leur vision de l'ordre international et leurs intérêts géostratégiques. Ils ont multiplié les initiatives commerciales depuis deux décennies et se sont de plus en plus profondément engagés dans une voie parallèle, celle du bilatéralisme. L'article, dans un premier temps, retrace et propose une interprétation de ces évolutions, en retenant trois variables : les intérêts commerciaux, les intérêts géostratégiques et les valeurs. Il montre, dans un deuxième temps, comment, en privilégiant les alliances commerciales et la mise en concurrence des accords commerciaux, d'une part, et en utilisant les accords commerciaux à des fins diplomatiques et géostratégiques, d'autre part, l'administration Bush a fait prendre un tour nouveau à la politique commerciale américaine.

Abstract

The United States did not wait for reforms of the multilateral trading system to put forward new international trading rules and to advance their commercial agenda, their vision of the international economic order and their geo-strategic interests. In the last two decades, they have multiplied commercial initiatives and embarked ever more profoundly in a parallel track, bilateralism. First, this article outlines and proposes an interpretation of these evolutions based on three variables : commercial interests, geo-strategic interests and values. Second, it will show how, by seeking commercial alliances, favoring competing commercial agreements, and using commercial agreements to reach diplomatic and geo-strategic ends, the Bush administration has given a new turn to the US commercial policy.

Le Président Bush est tout à fait conscient du lien qui existe entre « un monde qui commerce dans la liberté » et les intérêts qu'ont les États-Unis de promouvoir une économie mondiale forte, de sortir les sociétés de la pauvreté, et de renforcer les habitudes de liberté. Ayant rétabli le leadership commercial des États-Unis dans le monde, le Président travaille maintenant étroitement avec le Congrès sur un agenda activiste pour promouvoir la liberté aux États-Unis mêmes et à l'étranger¹.

Les États-Unis se sont engagés de plus en plus profondément depuis deux décennies dans les voies bilatérale, plurilatérale et régionale². Tout en ne ménageant pas leurs efforts pour faire avancer le libre-échange au niveau multilatéral, ils ont multiplié les initiatives commerciales de grande envergure et développé des stratégies qui combinent cet objectif avec d'autres, au premier rang desquels on retrouve la promotion des valeurs du marché et de la démocratie, la défense agressive de leurs intérêts commerciaux et la lutte contre la pauvreté.

Si certains voient d'un œil favorable ces évolutions, les uns pour faire avancer plus rapidement la « bicyclette » du GATT/OMC³, les autres pour préserver les équilibres de puissance à l'intérieur du système international⁴, la plupart des observateurs, cependant, ne cachent pas leurs inquiétudes de voir le système commercial sombrer dans l'unilatéralisme et le libre-échange à la carte. C'est le cas notamment de Bhagwati et Panagariya. Dans un article fort remarqué publié dans le *Financial Times*⁵, ils développent l'argument selon lequel les politiciens américains auraient fini par succomber à cette « manie venue d'Europe » que serait le bilatéralisme⁶, avec le résultat que les processus de libéralisation

* L'auteur remercie vivement Dorval Brunelle, Bruno Hamel, Albert Legault, Christophe Peyron, Michèle Rioux, Sylvain Turcotte et Grégory Vanel pour leurs remarques et commentaires.

¹ USTR, *Trade Policy Agenda & Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, 2003, p. 17. En ligne : <http://www.ustr.gov/reports/2003.html>

² Voir à ce sujet Jeffrey Schott (dir.), *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Washington, Institute for International Economics, 1989.

³ Daniel T. Griswold, *Free Trade Agreements. Steppingstones to a More Open World*, CATO Institute, Trade Drafting Paper, n° 18, juillet 2003.

⁴ Drusilla K. Brown, Alan V. Deardorff et Robert M. Stern, « Multilateral, Regional, and Bilateral Trade-Policy Options for the United States and Japan », disponible en ligne : <http://www.fordschool.umich.edu/rsie/workingpaper/Papers476=500/r490.pdf>

⁵ Jagdish Bhagwati et Arvind Panagariya, « Bilateral Trade Treaties Are a Sham », *Financial Times*, 13 juillet 2003. Voir également la réponse peu convaincante de Daniel Griswold, « Bilateral Deals Are no Threat to Global Trade », *Financial Times*, 27 juillet 2003. Voir également Arvind Panagariya, « International Trade », *Foreign Policy*, nov. décembre 2003, pp. 20-28.

⁶ Bhagwati avait déjà attiré l'attention dans le passé sur le fait qu'après avoir longtemps été les apôtres du libre-échange multilatéral, les États-Unis s'étaient finalement laissés, à leur tour, bercer par les sirènes du régionalisme

des échanges sont aujourd'hui « truqués ». Pire, au lieu d'être cet « hegemon altruiste », cher à Kindleberger, producteur de ce bien commun que serait le libre-échange, les États-Unis se comporteraient aujourd'hui en « hegemon égoïste », avec l'objectif de « prendre le contrôle de l'OMC et de remodeler l'organisme en fonction des intérêts des lobbies américains ».

La critique de Bhagwati et de Panagariya, qui n'est d'ailleurs pas nouvelle⁷, est certes radicale mais elle a le mérite d'attirer notre attention sur la tension qui existe à l'échelle internationale entre la poursuite du libre-échange comme moyen d'accroître le bien-être économique mondial et « l'instrumentalisation » des accords commerciaux à des fins stratégiques. Cette tension traverse non seulement l'histoire du système commercial multilatéral depuis sa création, mais également celle de la politique commerciale des États-Unis. La mise en place d'un ordre économique libéral à l'échelle planétaire a toujours répondu à des préoccupations qui relèvent de trois ordres de raison : commerciales, stratégiques et idéologiques. Bhagwati et Panagariya n'abordent le problème du bilatéralisme actuel que sous l'angle d'une seule dimension, celle du bien-être économique. Cette manière de voir les choses est restrictive et ne permet pas de rendre compte du fait que, dans un monde divisé en États, le système commercial a été construit autour de ces derniers et qu'en conséquence, la politique commerciale, celle des grandes puissances en particulier, ne fait pas simplement que réagir aux évolutions de l'économie mondiale ; elle cherche également à les orienter à la lumière des valeurs, des intérêts et des ambitions qui sont les leurs.

Dans cet article, nous nous proposons d'aborder les évolutions récentes de la politique commerciale américaine à partir de ces trois dimensions. L'argument principal que nous voudrions défendre est le suivant : si le recours au bilatéralisme (et par extension au plurilatéralisme et au régionalisme) est devenu, depuis le début des années 1980, l'un de ses traits dominants, celui-ci ne marque pas un désintérêt de la part des États-Unis envers le multilatéralisme ; plutôt, il s'agit pour eux, en passant par des voies⁸ que nous pouvons qualifier d'indirectes⁹, de faire évoluer le système commercial, du bas vers le haut, et ce, en adéquation étroite avec leur agenda commercial, leur vision de l'ordre économique international et leurs intérêts géostratégiques.

et avaient impulsé un mouvement qui s'était rapidement propagé et avait gagné toutes les régions du monde, y compris l'Asie.

⁷ Jagdish Bhagwati, et Douglas Irwin, "The Returns of the Reciprotrarians : U. S. Trade Policy today", *World Economy*, vol. 10, 1987, pp. 109-130 ; Jagdish N. Bhagwati, *The World Trading System at Risk*, Hervester Wheasheaf, Hemel Hempstead, 1991 ; Jagdish N. Bhagwati et Arvind Panagariya (dir.), *The Economics of Preferential Trade Agreements*, AEI Press, Wahington, 1996 ; Jagdish N. Bhagwati, «Alphabetti Spaghetti. Are Regional Trade Agreements a Good Idea? », *The Economist*, 1^{er} octobre 1998.

⁸ Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President*, 1991, p. 252.

Le texte se divise en quatre grandes parties. Nous replacerons tout d'abord, dans les première et deuxième parties, le débat sur le libre-échange et le multilatéralisme dans le cadre plus général de la politique commerciale américaine. Les troisième et quatrième parties seront consacrées à l'examen des évolutions du bilatéralisme au cours des deux dernières décennies. La troisième partie portera plus spécifiquement sur les années Clinton et la quatrième sur les années Bush. Trois points attireront tout particulièrement notre attention : les enchaînements dans les négociations commerciales, tout d'abord ; le caractère multidimensionnel des grandes initiatives commerciales, ensuite ; les stratégies suivies enfin, celle des blocs économiques dans un premier temps et celle des alliances commerciales à l'époque actuelle.

⁹ Braithwaite et Drahos qualifient cette stratégie de « forum shifting ». (John Braithwaite et Peter Drahos, *Global Business Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000).

LE LIBRE-ECHANGE COMME DOCTRINE ET INSTRUMENT DE LA PUISSANCE

La politique commerciale des États-Unis présente certaines caractéristiques qui la singularisent et font que, par-delà les changements de style d'une présidence à l'autre et les influences multiples (souvent contradictoires), qui la traversent¹⁰, il y a continuité depuis la seconde Guerre mondiale lorsqu'il s'agit de promouvoir le libre-échange sur la scène internationale, un engagement qui ne s'est jamais trouvé démenti. Les intérêts de puissance, que ceux-ci soient d'ordre commercial ou d'ordre géopolitique, ne sont pas étrangers à cet engagement, mais celui-ci s'enracine également dans un système de valeurs qu'il incombe aux États-Unis de promouvoir, de diffuser et de défendre au plan international au nom du bien commun. De manière non équivoque également, la politique commerciale américaine est demeurée, depuis la Guerre, profondément attachée au multilatéralisme. Cela dit, les frustrations envers les institutions multilatérales vont croissant, tout comme se généralise le sentiment que le libre-échange profite davantage aux autres pays qu'aux États-Unis. Le libre-échangisme et le multilatéralisme n'en continuent pas moins d'être considérés comme des principes intangibles, des principes qui, à l'image des deux faces d'une même pièce, sont indissociables l'un de l'autre ; et, comme ils sont indissociables, très forte est dans ces conditions la propension à agir unilatéralement et à prendre des voies parallèles pour en imposer le respect à la communauté internationale.

Les lignes directrices de la politique commerciale américaine

Pour aller à l'essentiel, quatre traits fondamentaux caractérisent la politique commerciale américaine¹¹. Premièrement, une même ligne directrice a toujours guidé celle-ci depuis la

¹⁰ Richard E. Feinberg, « The Political Economy of United States' Free Trade Arrangements », *The World Economy*, 2003, vol. 26, n° 7, pp. 1019-1040.

¹¹ Voir à ce sujet G. John Ikenberry et Michael Mastanduno, *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 1988 ; I. M. Destler, *American Trade Politics*, Washington, Institute for International Economics, 1995 ; Richard N. Cooper, « Trade Policy as Foreign Policy », dans Robert M. Stern (dir.), *US Trade Policies in a Changing World*, Cambridge, MIT Press, 1987, pp. 291-336 ; Robert Baldwin, « The Changing Nature of US Trade Policy Since World War II », in R. Baldwin and A. Krueger (dir.), *The Structure and Evolution of Recent US Trade Policy*, 1984, NBER, pp. 5-27 ; Benjamin J. Cohen, « Containing Backlash. Foreign Economic Policy in an Age of Globalization », dans Robert J. Lieber (dir.), *Eagles Rules? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty-First Century*, Upper Saddle River, Prentice Hall, 2002, pp. 299-323 ; William A. Lovett, Alfred E. Eckes et Richard L. Brinkman, *U.S. Trade Policy : History, Theory, and the WTO*, Armonk, New York, 1999 ; Susan A. Aaronson, *Trade and the American Dream : A Social History of Postwar Trade Policy*, Lexington, University of Kentucky Press, 1996.

seconde Guerre mondiale, s'articulant autour de trois axes principaux¹², soit : (1) la liberté d'accès à tous les marchés et ressources de la planète ; (2) l'établissement de la primauté de la règle de droit dans les relations commerciales et de la concurrence sur tous les marchés ; et, (3) l'élimination des obstacles, des pratiques commerciales déloyales et des distorsions qui faussent les échanges et nuisent à l'efficacité de l'économie de marché, au plan intérieur comme au plan extérieur.

Deuxièmement, ce n'est pas à proprement parler à la raison ou à la bonne volonté des autres pays que les États-Unis en appellent en matière d'ouverture commerciale, mais à la règle de droit, qui doit être le point d'aboutissement d'une coopération institutionnalisée et d'une adhésion universelle à un ensemble de principes fondamentaux, dont les trois principaux sont la clause de la nation la plus favorisée, l'égalité de traitement et la réciprocité commerciale¹³.

Troisièmement, la politique commerciale occupe une place particulière dans la politique de puissance des États-Unis. Le commerce, la prospérité et la sécurité constituent, en effet, les trois composantes indissociables d'un trinôme, de telle sorte que les questions commerciales ne constituent pas seulement un enjeu de politique économique, mais qu'elles sont également, et d'emblée, posées à la fois comme un enjeu de sécurité et comme une variable déterminante de la prospérité et de la puissance économique de la nation¹⁴.

Enfin, quatrièmement, en plus d'être une option commerciale, le libre-échange est également un principe moral et un objectif politique. Un principe moral, dans la mesure où celui-ci fait partie, à côté du pluralisme démocratique, des droits individuels, et de l'économie de marché, des valeurs fondatrices de la modernité et considérées en tant que tel comme universelles¹⁵. Un objectif politique, dans la mesure où la liberté commerciale doit

¹² Ces trois axes ont été établis par Cordell Hull (voir à ce sujet l'article classique de William Allen, «The International Trade Philosophy of Cordell Hull, 1907-1933», *American Economic Review*, 1953, Vol. 43, n° pp. 107-132. Ils sont régulièrement repris sous une forme ou sous une autre dans les rapports que présente le gouvernement américain dans le cadre du mécanisme d'examen de la politique commerciale du GATT et, aujourd'hui de l'OMC.

¹³ Ces trois principes se retrouvent dans la loi commerciale de 1934, le Trade Agreements Reciprocal Act, dans les 23 accords que les États-Unis ont signé de 1934 à 1945, et, finalement, dans le texte fondateur du GATT.

¹⁴ On retrouvera une présentation complète de l'argumentation dans le texte de Lawrence Summers, « Prospérité partagée et nouvel ordre économique mondial » (*Politique étrangère*, Vol. 59, n° 4, hiver 1994-95). Mais elle revient constamment dans les documents officiels. Ainsi, dans l'Agenda commercial pour 2003, on peut lire ceci : « L'agenda commercial des États-Unis doit être solidement arrimé aux valeurs de notre société. Le commerce promeut la liberté en appuyant le développement du secteur privé, en encourageant la règle de droit, en aiguillonnant la liberté économique et en augmentant la liberté de choix. Le commerce sert aussi nos intérêts sécuritaires en nous aidant à relever le défi de la pauvreté et de la misère. » (USTR, *Trade Policy Agenda & Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, 2003, p. 14. En ligne : <http://www.ustr.gov/reports/2003.html>).

¹⁵ Dans une conférence prononcée devant le Conseil des Amériques (Council of Americas) le 7 mai 2001, le président Bush a explicitement fait référence au fait que le libre-échange n'était pas seulement une opportunité économique à saisir, mais que c'était également un impératif moral ("Open trade is not just an economic

être le vecteur d'une prospérité partagée, ce qui en retour doit contribuer au maintien de la paix dans le monde¹⁶.

Ceci étant précisé, il ne s'agit pas, en effet, de tomber dans le travers des modèles étatiques unitaires et de considérer la politique commerciale américaine comme relevant d'une vision stratégique unifiée et toujours nécessairement bien arrêtée. De nombreux acteurs interviennent dans son élaboration et son suivi, et l'administration présidentielle doit composer non seulement avec le Congrès mais également avec la société civile, principalement les milieux d'affaires.

Un système de consultation et de concertation complexe mais très structuré

Depuis la Loi de 1934 sur les accords commerciaux de réciprocité (*Reciprocal Trade Agreements Act*, RTAA), un partage fonctionnel des pouvoirs s'est établi entre le Congrès et l'exécutif en matière de négociations commerciales. La Loi de 1962 sur l'expansion du commerce (*Trade Expansion Act*, TEA) viendra par la suite créer le Bureau du représentant spécial au Commerce, un poste que la Loi de 1974 sur le commerce extérieur (*Trade Act*, TA) élèvera au statut d'agence au sein de l'exécutif présidentiel avec le mandat de coordonner la politique commerciale. Rebaptisé en 1980 « Bureau du représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales »¹⁷, celui-ci verra son mandat de nouveau élargi. Depuis lors, le représentant au Commerce a la responsabilité de définir et d'administrer la politique commerciale, de diriger les négociations commerciales et de représenter les États-Unis auprès des grandes institutions internationales du commerce.

opportunity, it is a moral imperative") La formule a largement été reprise par la suite, notamment lors des débats autour du renouvellement de la loi sur le commerce extérieur. L'argument a fait couler beaucoup d'encre et donné lieu à beaucoup de surenchère verbale (voir par exemple, Daniel T. Griswold, « Seven Moral Arguments for Free Trade », *CATO Policy Report*, juillet/août 2001), mais il n'est pas nouveau. Comme Alan Wm Wolff en défend l'idée, il n'est pas exagéré de dire que la politique commerciale américaine repose sur des bases quasi-religieuses, tant le protectionnisme est présenté comme un mal qu'il s'agit de combattre et les mesures prises contre les pays jugés déloyaux, comme une sanction morale. (« A U.S. Vision of Liberalization of Trade and Investment. Remarks Before The Trilateral Forum (U.S.-Japan-China), 14 décembre 1996).

¹⁶ « Roosevelt et Truman nous ont montré la voie dans l'après-guerre. Notre agenda commercial s'inscrit en droite ligne dans le prolongement de leur philosophie et de leur engagement. Les accords commerciaux et l'intégration économique occupent une place centrale dans le mandat que nous nous sommes donné de construire l'architecture politique de la paix dans le monde de l'après-guerre-froide » (Charlene Barshefsky, « Trade Policy 1992-2000: The Clinton Record and the Road Ahead », Discours présenté devant le World Affairs Council, 25 septembre 2000, p. 7). Il n'est d'ailleurs pas anodin de noter que le maintien de la paix figure à la première place des dix avantages du système commercial multilatéral que présente l'OMC sur son site.

¹⁷ Par commodité, nous retiendrons la traduction de représentant au Commerce, plus courte que celle que propose l'OMC. Sauf indication contraire, les traductions des sigles et noms officiels sont celles de l'OMC.

Toutefois, si le représentant au Commerce est à la fois le maître d'œuvre et le principal promoteur des intérêts commerciaux des États-Unis, celui-ci travaille en étroite collaboration avec le département du Commerce, mais également avec les autres agences gouvernementales, au plan technique comme au plan politique¹⁸. Ainsi, il préside et administre également deux comités de coordination composés de hauts fonctionnaires et d'officiels en provenance des divers ministères et agences gouvernementales, le Comité de travail sur la politique commerciale (*Trade Policy Staff Committee*) et le Groupe d'examen de la politique commerciale (*Trade Policy Review Group*). Au niveau supérieur, enfin, la coordination entre les agences est assurée par deux comités interministériels, (le *Deputies Committee* et le *Principals Committee*) que président et coordonnent le Conseil national de sécurité (*National Security Council*) et le Conseil économique national (*National Economic Council*).

La Loi de 1974 sur le commerce extérieur a par ailleurs établi un système de consultation du secteur privé, un système qui a été renforcé à plusieurs reprises depuis lors. Actuellement, celui-ci repose sur trois piliers : le Comité consultatif du Président pour la politique et les négociations commerciales (*Advisory Committee for Trade Policy and Negotiations*, ACTPN), un comité très influent composé de représentants des affaires nommés par le président¹⁹ ; sept comités consultatifs sur la politique²⁰ ; et vingt-cinq comités consultatifs pour les questions techniques, sectorielles et fonctionnelles, administrés conjointement par le Bureau du représentant au Commerce et le département du Commerce.

Enfin, il convient de noter les liens étroits que le Bureau du représentant au Commerce entretient avec le Congrès. Cinq membres des deux chambres sont d'ailleurs formellement nommés pour le « conseiller ». Celui-ci doit répondre également de la politique commerciale et du suivi des négociations et, une fois les accords ratifiés, de leurs résultats et effets sur l'économie et la politique des États-Unis devant les deux puissants comités que sont le comité sénatorial des Finances au Sénat et celui des Voies et Moyens de la Chambre des Représentants. La Loi de 2002 sur le commerce extérieur est venue renforcer davantage encore ce mécanisme de consultation et de surveillance, notamment en imposant des audiences sur les négociations projetées et des études d'impact une fois les accords signés.

¹⁸ Le système de coordination et de consultation a été récemment renforcé conformément aux exigences du TA de 2002 et aux recommandations formulées par le Bureau du vérificateur général. (*General Accounting Office, GAO*) : *International Trade: Advisory Committee System Should Be Updated to Better Serve U.S. Policy Needs*. GAO-02-876, 24 Septembre 2002). Malgré plusieurs améliorations, il fait, cependant, encore l'objet de nombreuses critiques. Voir à ce sujet GAO, *International Trade. Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources*, GAO-04-233, janvier 2004.

¹⁹ Voir à ce sujet Greg Rushford, « ACTPN : Selling the Bush Trade Agenda », *The Rushford Report*, janvier 2003, en ligne :

http://www.rushfordreport.com/Rushford%20Report%20Archives%20-%202003/1_2003_Yankee_trader.htm

²⁰ Les comités sont les suivants : politique intergouvernementale, commerce avec l'Afrique, politique agricole, travail, défense liée au commerce et politique commerciale et environnementale.

L'ancrage du libre-échange

Les processus de coordination intergouvernementale, de consultation du secteur privé et d'investigation du Congrès sont lourds et ouvrent facilement la porte aux jeux des groupes de pression et autres intérêts partisans. Face au Congrès, l'administration a toujours dû faire de nombreuses concessions, que ce soit pour obtenir l'autorisation de négocier ou pour faire entériner les accords signés²¹. En fait, même si elle est présentée comme bipartisane, la politique commerciale est plus qu'ailleurs perméable aux jeux électoraux et aux humeurs de l'opinion publique, ce qui, évidemment, ne contribue pas à lui donner une image de grande cohérence, ni suscite la confiance des partenaires commerciaux. Il ne s'agit pas de mésestimer ces réalités ; les États-Unis ont souvent pratiqué un libre-échange à la carte et le protectionnisme est facilement utilisé, que ce soit pour forcer la main à leurs partenaires, sanctionner certains pays ou encore donner suite aux revendications de certains groupes de pression. Mais il ne s'agit pas non plus de leur donner plus d'importance qu'elles en ont en réalité. D'abord, parce que l'économie américaine reste l'une des économies parmi les plus ouvertes et les plus libérales au monde, mais aussi parce que, toutes choses étant égales par ailleurs, le système de gestion des affaires commerciales correspond assez bien au modèle « d'autonomie enchâssée » que Peter Evans a appliqué au développement industriel des pays émergents²². Trois constats peuvent être faits à ce propos.

Le Congrès a toujours cherché à tenir la laisse serrée sur la manière dont l'exécutif administre la politique commerciale et défend les intérêts commerciaux des États-Unis. Et, de fait, pour obtenir l'appui du Congrès, la présidence est toujours obligée de faire un pas en arrière pour pouvoir en faire deux en avant. Néanmoins, si la politique commerciale américaine a su conserver depuis la Guerre sa « perspective mondialiste »²³ et son

²¹ Le Congrès est souvent perçu comme protectionniste, une image qui contraste avec celle, libre-échangiste, que présente l'exécutif. Ce n'est pas faux, mais le Congrès a aussi tendance à faire beaucoup de rhétorique, et si les élus ont la fâcheuse tendance à négocier chichement leurs voix, le libre-échange est malgré tout un principe qui fait consensus parmi les grands ténors de la politique américaine. Sur les débats au Congrès, voir Robert E. Baldwin et Christopher S. Mayer, *Congressional Trade Votes: From NAFTA Approval to Fast-Track Defeat*, Washington, Institute for International Economics, février 2000. Voir également l'étude de Daniel T. Griswold (*Free Trade, Free markets. Rating the 107th Congress*, CATO Institute, 30 janvier 2003). L'auteur relève que seuls 15 membres de la Chambre se sont opposés aux mesures protectionnistes dans au moins deux tiers des votes, et seulement 22 sénateurs peuvent être considérés comme de vrais libre-échangistes. Sur les positions des candidats à la présidence, voir SELA Antenna in the US No. 70, *U.S. Trade Politics and the Presidential Election of 2004*, quatrième trimestre 2003.

²² Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

²³ « Notre politique commerciale a toujours été inspirée de ces conceptions mondialistes. Si une telle politique est bien évidemment motivée par l'idée que les États-Unis se font de leur propre intérêt, sa constance au fil des années reflète aussi une profonde conviction : des marchés mondiaux ouverts profitent à tous les partenaires commerciaux ». OMC, *Examen des politiques commerciales, États-Unis, Rapport du gouvernement des États-Unis*, 1996, p. 264.

orientation libre-échangiste, elle le doit tout d'abord au fait qu'elle reste profondément marquée par la loi commerciale de 1934²⁴, une loi qui a introduit deux éléments fondamentaux. Premièrement, elle fait de l'ouverture réciproque des marchés une priorité de politique étrangère et associe la prospérité de la nation à celle-ci, ce qui permet de répondre aux préoccupations des milieux d'affaires tout en imposant un principe général à la négociation, celui de la réciprocité. Deuxièmement, en déléguant à la présidence le pouvoir de négocier, le Congrès a en quelque sorte mis la politique commerciale américaine à l'abri des pressions protectionnistes.

Cette autonomie relative de l'exécutif s'est trouvée renforcée davantage encore avec l'introduction en 1974 de la « procédure accélérée » (*Fast Track*), désormais appelée Mandat pour la promotion des échanges (*Trade Promotion Authority*, TPA)²⁵, une procédure qui impose au Congrès non seulement des délais très courts pour l'examen des accords signés, mais aussi un vote sans amendement. De cette loi date également, comme nous l'avons dit, la création du Bureau du représentant au Commerce, un poste qui a gagné en autorité avec le temps. Or, non seulement le représentant au Commerce a les coudées franches pour négocier une fois obtenue l'autorisation du Congrès, mais, en raison du statut particulier qui est le sien, il a aussi la possibilité de faire passer ses idées tant au sein du cabinet qu'auprès du Congrès. Tout est évidemment question de doigté, mais comme le fait remarquer Eckes, la politique commerciale américaine et son orientation libre-échangiste doivent beaucoup à la stature personnelle de ceux qui en ont été à la barre, Cordell Hull servant à cet égard de modèle²⁶.

Par ailleurs, si les revendications protectionnistes et le lobby pressant de certains grands groupes industriels ou agricoles tendent à obscurcir le paysage, il ne s'agit pas pour autant de mésestimer l'étroite collaboration qui existe entre les milieux d'affaires et le bureau du

²⁴ I M. Destler, « Executive-Congressional Collaboration for Trade Liberalization or Game Free Traders Play », *Murphy Institute Conference on the Political Economy of (Trade) Policy Reform*, Tulane University, 9-10 novembre 2001. Voir également son ouvrage classique : *American Trade Politics* (Washington, Institute for International Economics, 1995), et tout particulièrement l'analyse que l'auteur fait du consensus qui existe au sein des élites politiques sur la question du libre-échange. Voir également, Douglas, A. Irwin, *From Smoot-Hawley to Reciprocal Trade Agreements: Changing the Course of U.S. Trade Policy in the 1930s*, NBER Working Paper No. W589, janvier 1997.

²⁵ Il convient de mettre au crédit de l'administration Bush d'être parvenue à obtenir du Congrès ce mandat. Le vote à la Chambre des Représentants, le 27 juillet 2002, fut néanmoins très serré : 215 voix pour et 212 contre. Il fut obtenu aussi au prix de très nombreuses concessions, sur l'agriculture, l'acier et les mesures sociales de transition notamment. Le TPA doit expirer en juin 2005, avec une extension possible jusqu'en juin 2007. La loi fixe 17 objectifs de négociation et renforce le droit de regard du Congrès sur les négociations commerciales. Le programme d'aide à l'ajustement commercial (TAA) a également été renforcé.

²⁶ Voir à ce sujet Alfred E. Eckes, « The Trade Policy Process in Historical Perspective », *Council on Foreign Relations/Foreign Affairs*, 17 novembre 1999. Voir également Steve Dryden, *Trade Warriors: USTR and the American Crusade for Free Trade*, New York, Oxford University Press, 1995, et Judith Goldstein, « International Law and Domestic Institutions: Reconciling North American "unfair" Trade Laws », in *International Organization*, Vol. 50, n° 4, automne 1996, pp. 541-564.

représentant au Commerce, au sein des comités consultatifs en particulier. Des intérêts souvent divergents s'y affrontent, mais le mécanisme institutionnalisé des consultations permet de canaliser efficacement les demandes des milieux d'affaires vers l'exécutif et d'établir ainsi une collaboration permanente entre les deux niveaux, et ce système joue dans les deux sens. Il permet aux milieux d'affaires, dans la défense de leurs intérêts, d'exercer une très forte influence sur le contenu des négociations commerciales, le gouvernement peut aussi compter grâce à celui-ci sur l'appui et la coopération de ces derniers, pour faire pression sur le Congrès notamment²⁷.

Enfin, dernier élément à considérer : le libre-échange est fondamentalement perçu par les élites politiques, pour reprendre les mots de Bergsten, comme « un progrès pour l'économie américaine, pour le *leadership* commercial des États-Unis et leur politique étrangère, et pour l'économie mondiale dans son ensemble »²⁸. Il est clair que le soutien au libre-échange s'effrite et que celui-ci ne fait plus autant consensus qu'autrefois, mais rien dans les sondages ne permet de démontrer pour autant qu'il y ait un glissement significatif vers le protectionnisme ou l'isolationnisme économique. L'opinion publique aussi, comme le montrent les résultats d'une enquête dévoilés en janvier 2004²⁹, est devenue beaucoup plus ambivalente face au libre-échange et demande à être davantage convaincue de ses bénéfices³⁰, mais, malgré tout, elle demeure dans l'ensemble favorable à celui-ci, comme à la globalisation d'ailleurs. Par contre, on notera qu'il y a un fort mécontentement dans la population envers la politique commerciale, sur deux points en particulier : celle-ci manque de fermeté envers les autres partenaires commerciaux, mais aussi de sensibilité à son égard. L'autre point intéressant que révèle ce sondage, c'est le fait que les négociations commerciales bilatérales ou plurilatérales sont relativement bien perçues. Ainsi, 47 % des répondants considèrent l'ALENA comme positif pour les États-Unis, comparativement à

²⁷ Jeffrey E. Garten, « Business and Foreign Policy », *Foreign Affairs*, Vol. 76, n° 3, 1997, pp. 67-79.

²⁸ C. Fred Bergsten, *op. cit.* Voir également, Jeffrey J. Schott, « US Trade Policy: Method to the Madness? », Institute for International Economics, 11 octobre 2002.

²⁹ Les résultats d'une enquête menée par Steven Skull montrent que 40 % des personnes interrogées jugent la globalisation d'un oeil favorable, contre 53 % il y a cinq ans ; et 36 % que la croissance du commerce international est plutôt positive pour l'économie américaine, contre 40 % en 1999. Les inquiétudes face aux pertes d'emplois et aux délocalisations sont par contre palpables : 63 % des répondants considèrent que les importations entraînent plus de pertes d'emplois que les exportations n'en créent et 8 % à peine pensent que les exportations créent des emplois. (Steven Kull, *Americans on Globalization, Trade, and Farm Subsidies*, Program on International Policy Attitudes (PIPA), 22 janvier 2004.)

³⁰ L'une des grandes frustrations de l'administration Clinton fut de ne pas être vraiment parvenue à convaincre l'opinion publique américaine des avantages de la globalisation, tout particulièrement les syndicats qui se sont sentis trahis par le président qui avait fait la promesse lors de la campagne électorale de renégocier l'ALENA. Le problème se pose également à propos de l'OMC. Pour convaincre le Congrès et l'opinion publique, le Bureau du représentant au Commerce a présenté récemment les résultats d'une étude qui avance un gain de revenu compris entre 1260 \$ et 2040 \$ par année pour chaque famille de quatre personnes suite à l'ALENA et aux accords de Marrakech. (USTR, *The World Trade Organization Works for You*, en ligne: <http://www.ustr.gov/pdf/wto4you.pdf>; *Dispute Settlement Update*, 29 septembre 2003, en ligne:

44 % en 1999 ; 49 % des répondants voient également d'un bon œil un accord avec l'Amérique centrale (contre 42 % d'opposants), et 52 % un accord hémisphérique (contre 40 % d'opposants).

LIBRE-ECHANGE ET MULTILATERALISME : LES DEUX FACES D'UNE MEME PIECE

Tout aussi fort que l'attachement au libre-échange, est celui au multilatéralisme³¹. Cet attachement remonte à la reconstruction de l'ordre international à laquelle s'est attelé le Département d'État dirigé alors par Cordell Hull, un libre-échangiste convaincu³². Il ne s'est jamais démenti par la suite. Du GATT à l'OMC, les États-Unis ont toujours joué un rôle de *leader* au sein du système commercial multilatéral, et ce sont toujours eux qui ont donné l'impulsion initiale à tous les grands cycles de négociation depuis sa création. Aujourd'hui encore, leurs priorités vont à la réussite du cycle de Doha et leur agenda commercial a été déterminé en conséquence.

Un système commercial intégré

Lorsqu'il s'est agi pour les États-Unis de reconstruire, sur de nouvelles bases, le système économique international et de faire de la liberté commerciale l'une des conditions de la paix dans un monde unifié, le multilatéralisme a d'emblée été posé comme la pierre angulaire des propositions qu'ils présentèrent en novembre 1945 en vue de créer l'Organisation internationale du commerce³³. Celui-ci s'inscrivait dans le prolongement de leur conception universaliste du droit commercial et de la vision qu'ils se faisaient d'une économie mondiale qui devait être intégrée, et de laquelle devait être bannie toute forme de discrimination, de quelque nature qu'elle soit³⁴. Dans la mesure où il remettait en question

³¹ Nous retiendrons la définition donnée par Caporaso et Ruggie. Les deux auteurs définissent le multilatéralisme comme un mode de coopération entre trois (et plus) États qui obéit à certains principes. Caporaso en retient trois : le principe d'indivisibilité, celui d'universalité et celui de réciprocité diffuse. Les deuxième et troisième principes visent à éviter les situations au cas par cas, autrement dit celles qui se présentent lorsqu'un pays traite directement avec un autre pays (bilatéralisme) ou lorsqu'il entend évaluer les avantages et les coûts de chaque question qui se présente. (James Caporaso, « International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations », *International Organization*, 1992, Vol 46, n° 3, pp. 600-601 ; John-Gerard Ruggie, « Multilateralism : The Anatomy of an Institution », *International Organization*, 1992, Vol 46, n° 3, pp. 561-598. Voir également John O. McGinnis, *The Political Economy of Global Multilateralism*, Cardozo Law School, Jacob Burns Institute for Advanced Legal Studies Working Paper 012, juin 2000.

³² Voir à ce sujet, l'ouvrage classique de Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy in Current Perspective: The Origins And Prospects of Our International Order*, New York, Columbia University Press, 1980.

³³ U.S. Department of State, *Proposals for Expansion of World Trade and Employment*, novembre 1945. Voir également à ce sujet, W.A. Brown Jr. , *The United States and the Restoration of World Trade. An Analysis and Appraisal of the ITO Charter and the General Agreement on Tariffs and Trade*, Washington, The Brookings Institution, 1950, et Clair Wilcox, *A Charter for World Trade*, New York, MacMillan, 1949.

³⁴ Voir à ce sujet John Gerard Ruggie, « International Regimes, Transactions and Change: Embedded

le principe de la Nation la plus favorisée et faisait poindre la menace de divisions, le régionalisme économique ne pouvait trouver grâce à l'intérieur d'un tel système. Aussi, si, au terme de longues et âpres discussions lors de la conférence de la Havane³⁵, on finira malgré tout par trouver une formule de compromis, ce sera sur la foi que, premièrement, les accords commerciaux régionaux (ACR), sous la forme soit d'accord de libre-échange (ALE) soit d'union douanière, portent sur « l'essentiel » du commerce et ne discriminent pas les tierces parties. Partant de là, on pouvait présumer de leur contribution au développement des échanges internationaux, ce que viendra reconnaître formellement le *Mémorandum d'Accord sur l'Interprétation de l'Article XXIV de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce de 1994*.

Paradoxalement, d'abord opposés au régionalisme, les États-Unis furent parmi les premiers à y recourir, notamment lorsque viendra le temps dans le cadre du Plan Marshall de conditionner l'aide octroyée aux pays européens à leur intégration³⁶. Mais, il s'agissait à ce moment là de consolider l'alliance transatlantique et d'empêcher tout retour au protectionnisme³⁷. Par la suite, contrairement à beaucoup d'autres pays, les États-Unis resteront à l'écart du mouvement général, un mouvement qu'à défaut de pouvoir empêcher, ils chercheront de multiples façons à miner et à faire dévier de ses finalités.

À cette première raison d'ordre général, vient s'en ajouter une seconde. Les États-Unis sont, en effet, toujours restés attachés à l'idée selon laquelle le libre-échange peut être perçu comme un bien public international, un bien dont la fourniture et l'accès relèvent de la responsabilité collective³⁸. Comme l'écrit fort justement Alain Guery, « le *bien commun*, sous sa forme nécessairement laïque de *bien public*, de *public good*, est de l'ordre de l'institution et de la convention par laquelle les hommes acceptent qu'une puissance commune tienne en respect leurs intérêts particuliers, dans le but de diriger leurs actions vers un bénéfice commun (*a common benefit*). L'État est cette puissance instituée chargée

Liberalism in the Postwar Economic Order » *International Organization* 1982, Vol. 36, no. 2pp. 378-415 ; G. John. Ikenberry, *After Victory : Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order After Major Wars*, Princeton, Princeton University Press, 2001 ; et William Diebold Jr, « The United States in the World Economy : A Fifty Year Perspective », *Foreign Affairs*, automne 1983, vol. 62, pp. 81-104.

³⁵ L'argument développé par K. Dam selon lequel l'article XXIV constitue un vice congénital du régime commercial d'après-guerre demeure incontournable. (Kenneth Dam, *The GATT: Law and International Economic Organization*, Chicago, Chicago University Press, 1970). Voir également, John H. Jackson, *The World Trading System*, MIT Press, 1997.

³⁶ Il faut souligner que les États-Unis s'étaient déjà engagés dans cette voie en Amérique latine avant la guerre, dans le cadre de leur politique de « bon voisinage ».

³⁷ Voir à ce sujet, Gérard Bossuat, *L'Europe occidentale à l'heure américaine : le plan Marshall et l'unité européenne (1945-1952)*, Bruxelles, Complexe, 1992.

³⁸ Développé pour la première fois par Charles P. Kindleberger (*The World in Depression 1929-1939*, Berkeley, University of California, 1973), l'argument a, par la suite, été repris par de nombreux auteurs pour donner lieu à ce qui deviendra la théorie de la stabilité hégémonique.

d'assurer le *bien public* »³⁹. Dans le cas des biens publics internationaux toutefois, comme il n'existe pas d'instance supranationale, deux conditions particulières doivent être remplies, soit, qu'un pays ou un groupe de pays exerce un certain *leadership* d'une part et qu'il y ait convergence de vue sur les principes, les règles et les institutions d'autre part.

Notre propos n'est pas, ici, d'entrer dans le débat théorique sur les régimes et la stabilité hégémonique, mais plutôt de constater qu'en s'appropriant l'idée que le libre-échange puisse être considéré comme un bien public, la doctrine commerciale américaine pourra placer les États-Unis dans la position à la fois de juge et partie des évolutions d'un système qu'il s'agit d'intégrer toujours davantage, ce qui implique trois choses : premièrement, que les marchés soient ouverts et les États soumis à une seule et même discipline⁴⁰. Deuxièmement, que l'ingérence de l'État dans les affaires économiques soit limitée aux seuls domaines relevant de l'intérêt public et de la sécurité publique, et les politiques publiques soumises au critère de généralité⁴¹. Et, troisièmement, que la concurrence doit se faire à jeu égal et de façon loyale sur les marchés ; c'est ce qu'on appelle le principe du « *level playing field* »⁴².

Une troisième raison plaide en faveur du multilatéralisme : la globalisation.

³⁹ Alain Guery, « Entre passé et avenir : le bien commun. Histoire d'une notion », dans Olivier Delas et Christian Deblock, *Le bien commun comme réponse politique à la globalisation*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 23-24.

⁴⁰ Le Congrès a toujours été très suspicieux à l'égard de l'OMC et de son mécanisme de règlement des différends, et, d'une façon générale, celui-ci a toujours cherché à contourner les décisions défavorables et tardé à modifier la législation en conséquence. Mais, comme l'a dit Robert B. Zoellick dans son témoignage devant le comité des Finances du Sénat, il ne s'agit pas de railler les règles internationales (*scofflaw*), mais de les respecter. « Notre capacité à demander à ce que les autres suivent les règles commerciales se trouve renforcée lorsque nous-mêmes nous agissons en conséquence lorsque nous perdons un différend » (*Statement of Robert B. Zoellick, U.S. Trade Representative before the Committee on Finance of the United States Senate*, 9 mars 2004). Voir également, *Executive Branch Strategy Regarding WTO Dispute Settlement Panels and the Appellate Body. Report to the Congress Transmitted by the Secretary of Commerce*, 30 décembre 2002 : <http://www.ita.doc.gov/FinalDec31ReportCorrected.pdf>

⁴¹ Sur l'évolution de la définition d'une subvention dans la législation américaine et sa transposition dans le droit international, voir Gilbert Gagné, « The Canada-US Softwood Lumber Dispute: A Test Case for the Development of International Trade Issues », *International Journal*, vol. 58, n° 3, été 2003.

⁴² Les entraves au commerce et l'application des accords font l'objet d'investigations suivies de la part du bureau du représentant au Commerce. La loi commerciale de 2002 est venue renforcer les exigences. Une enquête a été demandée au GAO par le comité des Finances du Sénat relativement à la manière dont l'USTR organisait ses services et répartissait ses effectifs entre le suivi des accords en vigueur et la négociation de nouveaux accords (*Inside US Trade*, 12 mars 2004, p. 15).

Les États-Unis et la globalisation

L'économie américaine s'est fortement internationalisée au cours des trente dernières années. Quelques chiffres nous permettent d'illustrer ce constat⁴³ :

- La part du commerce international (biens et services) dans le PIB est passée de 11 à 24 % en 1970 et 2003.
- On estime à 25 % la contribution des exportations à la croissance de l'économie américaine au cours de la dernière décennie et à quelque 12 millions le nombre d'emplois qui dépendent directement de ces dernières⁴⁴. Et, comme aime à le rappeler maintenant le discours officiel, « la population américaine ne compte que pour 5 % de la population mondiale ; ce qui veut dire que 85 % des clients potentiels se trouvent dans les autres pays »⁴⁵.
- En 1980, les stocks d'investissement étranger (IDE) entrant et sortant représentaient, respectivement, 3 et 7,8 % du PIB ; en 2002, ils en représentaient 12,9 et 14,4 %.
- Les multinationales américaines (non-bancaires) réalisent 23 % de leurs activités à l'étranger et leurs filiales concentrent 30 % des emplois.
- De leur côté, les filiales américaines de sociétés étrangères ont contribué en 2001 pour 7 % du PIB, pour 5,7 % des emplois industriels, et pour 22,4 % et 32,4 % des exportations et importations de marchandises.

Ces quelques données n'ont, bien entendu, qu'une valeur indicative, mais elles doivent attirer notre attention sur le fait suivant : plus imbriquée que jamais dans l'économie mondiale, l'économie américaine est devenue extrêmement sensible à ses évolutions, transformations et reconfigurations et la place qu'elle y occupera, dépendra tout autant de sa capacité à s'adapter à ces changements qu'à les maîtriser⁴⁶.

De nouvelles dynamiques sont en œuvre au sein de l'économie mondiale. La physionomie des échanges internationaux a beaucoup changé. De nouvelles industries, dans le secteur des services notamment⁴⁷, ont émergé, et, avec le déploiement des activités

⁴³ Les données statistiques proviennent du Bureau of Economic Analysis et de la CNUCED (*World Investment Report*, 2003)

⁴⁴ CEA, *Economic Report of the President*, 2004.

⁴⁵ George W. Bush, *President Talk Jobs/Trade at Women's Entrepreneurship Forum*, Cleveland, 10 mars 2004.

⁴⁶ Comme le fait remarquer Grégory Vanel, le problème de la globalisation ne peut pas être appréhendé en termes statistiques uniquement. Le décloisonnement des espaces économiques nationaux fait en sorte qu'aujourd'hui, ceux-ci sont endogénéisés, pour ne pas dire intégrés, dans les réseaux des entreprises transnationales. La notion même d'interdépendance n'est plus appropriée dans un tel contexte, du moins pas dans le sens où on l'entendait lorsque le système commercial multilatéral. Le problème, dans ces conditions, en est un d'externalités négatives, qui pose de fait la question du dilemme d'action collective et donc du multilatéralisme.

⁴⁷ Les services représentaient en 2003 30 % des exportations américaines de biens et de services, et 16,3 % des importations. La balance commerciale des services a affiché un excédent de 59,2 milliards de \$ ÉU, contre un

transnationales, les réseaux de production se sont complexifiés et diversifiés. L'architecture de l'économie mondiale change également rapidement. De nouveaux pays ont émergé dans la hiérarchie des nations et, reflet de son dynamisme économique, l'Asie compte maintenant (en 2002) pour plus du quart des exportations mondiales. Face à ces nouvelles dynamiques, l'économie américaine a démontré une capacité d'adaptation étonnante, ce dont témoigne d'ailleurs la vigueur de sa croissance tout au long des années 1990. D'un autre côté, dans un monde en évolution rapide, il ne s'agit pas seulement pour les entreprises américaines d'être présentes là où les choses se passent, encore faut-il que celles-ci puissent rivaliser à armes égales avec leurs concurrentes et oeuvrer à l'intérieur d'un cadre légal de portée universelle qui leur assure égalité de traitement et protection étendue.

Pour aborder de front ces problèmes, l'approche ne peut être que multilatérale. C'est d'ailleurs ce que démontre un rapport récent de la commission du Commerce international⁴⁸ : les accords multilatéraux ont des effets sur l'économie américaine, beaucoup plus importants que les accords bilatéraux dans la mesure où ceux-ci ouvrent tous les marchés et engagent tous les pays au plan juridique⁴⁹. En clair, la globalisation, en poussant à la création d'un espace économique mondial ouvert, intégré et soumis à une concurrence mondiale, pousse parallèlement à la création d'un espace juridique mondial⁵⁰. On se souviendra à ce propos qu'en lançant sa formule, pour le moins provocante, « la globalisation c'est nous », Thomas L. Friedman⁵¹ avait soulevé une vive controverse, mais ce faisant, non seulement rappelait-il à ses concitoyens à quel point la croissance de l'économie américaine était devenue tributaire des activités et du dynamisme des firmes américaines à l'étranger, mais aussi qu'il incombait aux États-Unis, d'oeuvrer, de concert avec les autres pays, pour leur procurer un environnement économique et juridique qui soit le plus favorable possible. Cela dit, soumise aux forces du marché et aux décisions des acteurs privés, l'économie américaine ne fait pas que tirer avantage de la globalisation ; elle en subit également les contrecoups, le déficit commercial prenant à cet égard une valeur hautement symbolique dans l'opinion publique.

Le déficit commercial est en effet devenu ces dernières années le catalyseur des inquiétudes américaines face aux évolutions en cours. Celui-ci a commencé à se creuser à

déficit de 549,2 milliards pour celle des biens. En 2002, les services commerciaux ont représenté 20 % des exportations mondiales de biens et services. (Sources : OMC et Bureau of Economic Analysis (BEA)).

⁴⁸ U.S. International Trade Commission. *The Impact of Trade Agreements : Effects of the Tokyo Round, U.S.-Israel FTA, U.S.-Canada FTA, NAFTA and the Uruguay Round on the U.S. Economy*, Investigation n° TA-2111-1, Août 2003

⁴⁹ Parallèlement, le rapport souligne le fait que la plupart des études quantitatives sous-estiment grandement les effets qualitatifs des accords signés.

⁵⁰ Voir à ce sujet, Beth A. Simmons, Zachary Elkins, « Globalization and Policy Diffusion : Explaining Three Decades of Liberalization », dans : Miles Kahler et David A. Lake (dir.), *Governance in a Global Economy*, Princeton, Princeton University Press, 2003, pp. 275-302.

⁵¹ Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree*, New York, Anchor, 1999/2000.

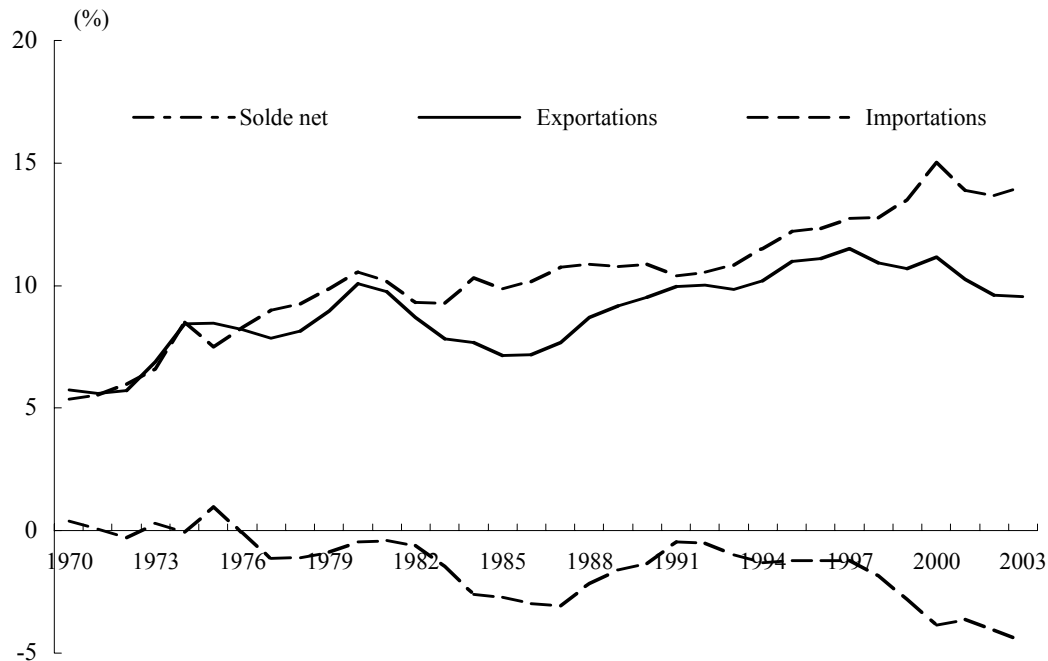
partir des années 1980, pour atteindre – 3,1 % du PIB en 1987 (Graphique 1). Après correction de la valeur du dollar sur les marchés des changes, le déficit s'est quelque peu stabilisé, autour de 1 – 1,2 %, mais, depuis 1998, les tendances ont pris une tournure dramatique, sans que les observateurs ne parviennent à s'entendre sur ses origines, ni même sur le degré d'attention à y accorder⁵². Mais, par delà les débats qui l'entourent, quatre sujets de préoccupation émergent : (1) la bonne foi des partenaires commerciaux en matière de libéralisation des échanges ; (2) les carences du bureau du représentant au Commerce à voir à l'application des accords et au respect des engagements souscrits ; (3) la vulnérabilité extérieure des États-Unis et leur dépendance croissante envers les marchés financiers internationaux⁵³ ; et (4) l'impact des délocalisations et des restructurations industrielles sur l'emploi. Ces préoccupations alimentent les frustrations à l'égard des autres pays et du multilatéralisme, mais aussi à l'égard d'une politique commerciale jugée à la fois trop accommodante et pas assez agressive.

⁵² Voir à ce sujet le rapport de la Commission d'examen du déficit commercial (U.S. Trade Deficit Review Commission), *The U.S. Trade Deficit: Causes, Consequences and Recommendations for Action*, 14 novembre 2000. Voir également l'*Economic Report of the President* de 2004, les chroniques hebdomadaires de Stephen Roach dans le *Global Economic Forum* de Morgan-Stanley et l'article de Philip S. Golub, « The American Hegemonic Cycle and System Wide Crisis » (*La lettre de la régulation*, octobre 2003, pp. 1-4).

⁵³ Le bilan des investissements internationaux des États-Unis affichait, fin 2002, un solde net négatif de 2 384,2 milliards de \$ ÉU lorsque les IDE sont comptabilisés aux coûts courants et de 2 605,2 milliards de \$ ÉU s'ils sont comptabilisés aux prix du marché, soit, en pourcentage du PIB, 23 et 25 %, respectivement (source : BEA)

Graphique 1**Balance commerciale des États-Unis**

Biens et services, en % du PIB, 1970 – 2003

Source : *Bureau of Economic Analysis*

Note : 2003, estimations préliminaires.

Des frustrations au désenchantement

Nous venons de le voir, les raisons qui poussent les États-Unis, première puissance commerciale et financière du monde, à chercher à ouvrir davantage les marchés et à établir des standards universels, sont nombreuses et suffisamment fortes pour les inciter à ne pas se détourner du système multilatéral, mais plutôt à le renforcer et à l'orienter en fonction de leur propre agenda commercial. Cela dit, si, comme nous venons de l'évoquer à propos du déficit commercial, les sources de frustration sont nombreuses, le désenchantement envers le système multilatéral va, lui aussi, croissant.

Tout d'abord, les lenteurs et les lourdeurs du système commercial sont devenues, pour les États-Unis, une source permanente de déconvenues. Les progrès réalisés depuis la Guerre en matière de libéralisation sont incontestables et la création de l'OMC constitue un

tournant dans l'histoire du système commercial moderne, mais l'extension du champ de la négociation et l'élargissement du champ de compétence de l'institution se heurtent aujourd'hui à de nombreux obstacles. Les tensions et les divergences de vue entre les différents acteurs sont palpables, les consensus sont de plus en plus difficiles à obtenir entre ces derniers, très nombreux⁵⁴, et les échecs s'accumulent ainsi qu'on a pu le constater à l'occasion des conférences ministérielles de Seattle et de Cancun.

Par ailleurs, si la globalisation a introduit une nouvelle dynamique concurrentielle, sur les marchés mais également entre les États, elle a également fait émerger de nouvelles demandes institutionnelles, davantage en rapport avec les contraintes qui naissent d'une intégration plus en profondeur des économies qu'avec celles qui découlent de la seule libéralisation des échanges⁵⁵. En particulier, pour prospérer et étendre leurs activités à l'échelle de la planète, les entreprises ont besoin de règles et d'institutions de portée universelle pour protéger les droits de propriété, assurer une concurrence équitable sur les marchés, et leur procurer un environnement prévisible. Or, d'une façon générale, l'OMC est mal préparée pour aborder des questions dont l'enjeu est la création d'un espace juridique mondial et l'adoption de normes et de règles de « classe mondiale ». Et à défaut d'y parvenir dans un avenir proche, du moins s'agit-il de rapprocher et d'interconnecter les multiples systèmes juridiques qui maillent l'espace économique de la mondialisation⁵⁶.

Autre source de désenchantement : la libéralisation des échanges et la création d'un système commercial intégré sont indissociables pour les États-Unis des réformes économiques et politiques pro-marché qu'il convient également de promouvoir au plan intérieur. La crise de la dette, les programmes d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale et les signaux positifs qu'il s'agissait de lancer aux investisseurs internationaux ont, entre autres facteurs, joué un rôle déterminant dans le virage qu'ont pris les politiques publiques au cours des deux dernières décennies, dans les pays en développement en particulier. Mais le rythme avec lequel ces réformes ont été entreprises, leur ampleur également, est loin d'avoir toujours été à la hauteur des attentes des grands bailleurs de fonds comme des milieux d'affaires. Qui plus est, les résultats ont été très

⁵⁴ Miles Kahler, « Multilateralism with Small and Large Numbers », *International Organization*, 46, 3, Summer 1992, pp. 683-708.

⁵⁵ Sur le concept, voir Charles Oman, *Globalisation et régionalisation : quels enjeux pour les pays en développement ?* Paris, OCDE, 1994 ; et Robert Z. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism and Deeper Integration*, Washington, Brookings Institution, 1996.

⁵⁶ L'OMC est avant tout une organisation mandatée pour administrer les relations commerciales et résoudre les différends commerciaux entre les pays membres. Son domaine de compétence se limite donc aux questions commerciales et son mode de fonctionnement demeure traditionnel. Le cycle Uruguay a permis d'élargir le champ des négociations commerciales, mais l'OMC ne peut aborder les réalités de la globalisation que dans la mesure où un lien avec le commerce peut être établi. Sur ce plan, les accords bilatéraux et régionaux offrent beaucoup plus de souplesse, notamment pour tout ce qui a trait aux investissements, à la propriété intellectuelle,

inégaux, et si certains pays ont su prendre, non sans un certain degré de réussite d'ailleurs, le train de la mondialisation, beaucoup sont restés en marge du mouvement général, alors que d'autres tardent à « déverrouiller » leur système et à introduire plus de transparence dans leurs législations et dans les rapports entre le secteur public et le secteur privé.

Évidemment, les États-Unis n'ont pas attendu les réformes toujours repoussées du système commercial multilatéral, pour faire avancer leur agenda commercial et atteindre leurs objectifs par d'autres voies, celle du bilatéralisme en particulier. Le passage par la voie bilatérale n'est pas une nouveauté en soi ; ce qui l'est davantage, c'est l'utilisation de plus en plus systématisée qui sera faite des accords sous le couvert de trois idées. La première idée, c'est que les accords bilatéraux (ou plurilatéraux) donnent la possibilité d'établir des liens commerciaux privilégiés avec certains pays sans pour autant nuire aux efforts entrepris pour ouvrir les marchés au plan multilatéral. Ce qu'on attend de ces accords, c'est qu'ils viennent élargir le champ de la négociation et qu'ils étendent le domaine du droit au-delà de ce qui a été obtenu ou de ce qu'il est possible d'obtenir dans les circonstances au plan multilatéral. La seconde idée est que ces accords, en s'entrecroisant et en s'emboîtant les uns dans les autres, peuvent exercer un effet de levier sur les négociations à d'autres niveaux et, en impulsant une pression du bas vers le haut, servir de marchepied pour un libre-échange global. Quant à la troisième, elle peut être résumée ainsi : tout en assurant une défense plus efficace de leurs intérêts commerciaux, les accords commerciaux peuvent être instrumentalisés, autrement dit mis au service des intérêts stratégiques et des valeurs que les États-Unis entendent projeter sur la scène internationale.

BILATERALISME ET REGIONALISME OUVERT

Il n'est pas possible de trouver une cause unique au glissement progressif de la politique commerciale américaine dans le bilatéralisme et le régionalisme. Il n'y a pas non plus eu de plan pré-établi, ni même de stratégie clairement arrêtée, du moins pas dans un premier temps. L'engagement a été hésitant et éclectique, les motivations ont été multiples⁵⁷, et, comme le souligne Feinberg⁵⁸, chaque administration a toujours cherché à donner *ex post* à sa politique commerciale plus de cohérence qu'elle en a en réalité. D'un autre côté, si les États-Unis ont autant suivi le mouvement général qui a commencé à se dessiner à l'intérieur du système commercial multilatéral à partir des années 1980, ils ont aussi, par leurs propres initiatives, contribué à son essor⁵⁹. En fait, ils n'ont pas simplement fait que réagir aux demandes extérieures, au cas par cas ; ils ont su saisir les occasions qui se présentaient (quand ils ne les ont pas créées eux-mêmes) et, très rapidement, ils ont vu dans les accords de libre-échange la possibilité non seulement de réformer le système commercial « du bas vers le haut » mais aussi de faire avancer plus efficacement leur agenda commercial⁶⁰.

Il convient aussi de prendre en considération les situations particulières et le fait que, d'une région à l'autre, les États-Unis n'ont pas nécessairement suivi la même approche. On constatera néanmoins une volonté politique très présente de rattacher les négociations bilatérales à des initiatives diplomatiques de grande envergure et de faire converger celles-ci dans la même direction. Enfin, on notera que chaque administration saura capitaliser sur les acquis de l'administration précédente⁶¹ tout en faisant évoluer l'agenda commercial selon un style et des méthodes qui lui seront propres. En particulier, comme nous allons le préciser maintenant, deux approches seront suivies successivement. Dans un premier temps,

⁵⁷ Si les négociations avec le Canada obéissaient à des préoccupations commerciales, celles avec Israël relevaient avant tout de préoccupations stratégiques.

⁵⁸ Richard E. Feinberg, *op. cit.*

⁵⁹ Jagdish Bhagwati, et Douglas Irwin, « The Returns of the Reciprotarians : U.S. Trade Policy today », *World Economy*, vol. 10, 1987, pp. 109-130.

⁶⁰ Jeffrey Schott, « Trading Blocs and the World Trading System », *The World Economy*, vol. 14, n°1, 1991 pp. 1-17. Voir également, Council of Economic Advisers, *Economic Report of the President-1995*, p. 219. Voir également U.S. International Trade Commission, *The Impact of Trade Agreements : Effects of the Tokyo Round, U.S.-Israel FTA, U.S.-Canada FTA, NAFTA and the Uruguay Round on the U.S. Economy*, Investigation n° TA-2111-1, Août 2003, p. 17.

⁶¹ Un bon exemple nous est donné par l'accord États-Unis-Chili. Des discussions avaient commencé entre les deux pays dès 1991. Elles seront suffisamment avancées pour que le président Clinton puisse annoncer l'ouverture prochaine de négociations et l'élargissement de l'ALENA lors du Sommet de Miami en décembre 1994. Le Congrès rabrouera la présidence et les relations entre les deux pays vont en rester là, le Chili préférant attendre que le président ait le pouvoir de négocier avant d'entreprendre quoi que ce soit. Mais cela n'empêchera toutefois pas la poursuite des discussions, tant et si bien que des négociations vont quand même finir par débiter en décembre 2000, soit en toute fin de mandat du président Clinton. Il reviendra au président Bush de mettre un point final à ce long processus.

l'accent sera mis sur la formation de grands ensembles économiques qu'à l'image des blocs de construction (*building blocs*), il s'agira d'emboîter les uns dans les autres, avec les États-Unis en interface. Cette première approche n'ayant produit que des résultats fort mitigés, elle sera remplacée par une seconde : celle des alliances commerciales, qu'à l'image du modèle du moyeu et des rayons (*hub and spokes*), il s'agira d'organiser autour des États-Unis.

L'emboîtement des blocs économiques

Dans un article publié dans la revue *Foreign Policy* à la fin 1972, Richard N. Cooper s'interrogeait déjà sur le virage, dangereux à ses yeux, qu'était en train de prendre la politique commerciale⁶². Pour celui-ci, l'originalité de l'ordre d'après-guerre était d'avoir mis en place un système à deux voies, les questions commerciales étant discutées et résolues à l'intérieur du GATT, c'est-à-dire de manière autonome et indépendante des questions de sécurité. Les désillusions et la perte de confiance dans la règle de droit auraient fait en sorte, selon lui, qu'en redonnant la primauté aux questions économiques dans leur politique étrangère, les États en général et les États-Unis en particulier auraient, par le fait même, remis le système commercial sous influence politique, avec le risque grandissant de voir les questions de « haute politique » être affectées par les différends commerciaux entre les États. Quelque vingt années plus tard, C. Fred Bergsten reviendra sur le sujet, mais pour développer un autre argument⁶³.

Tripolarisation du monde et régionalisme ouvert

L'une des thèses en vogue au tournant des années 1990 était, en effet, que l'économie mondiale évoluait de plus en plus vers une architecture tripolaire, gravitant autour d'une triade constituée des États-Unis, du Japon et de l'Europe communautaire⁶⁴. L'argument de la tripolarité n'était pas nouveau ; il avait été introduit pour la première fois au début des années soixante-dix, entre autres par Brzezinsky, Preeg et Bergsten⁶⁵, dans un contexte économique international tendu qui laissait présager de profondes fractures entre les trois

⁶² Richard N. Cooper, « Trade Policy is Foreign Policy », *Foreign Policy*, n° 9, hiver 1972-73, pp. 18-36.

⁶³ C. Fred Bergsten, « The Primacy of Economics », *Foreign Policy*, n° 87, été 1992, pp. 3-24.

⁶⁴ Il convient de rappeler le succès planétaire à cette époque de l'ouvrage de Kenich Ohmae, *Triad Power. The Coming Shape of Global Competition*, New York, The Free Press, 1985. (*La triade. Émergence d'une stratégie mondiale de l'entreprise*, Paris, Flammarion, 1985, pour la traduction française).

⁶⁵ Ernest H. Preeg, *Economic Blocs and U.S. Foreign Policy*, Washington, National Planning Association, 1974. Zbigniew Brzezinsky, *Between Two Ages: America's Role in the Technetronic Era*, New York, Viking Press, 1970. Voir également le numéro de la revue *International Organization* dirigé par C. Fred Bergsten et Lawrence B. Krause, « World Politics and International Economics », vol. 29, 1975, pp. 3-352.

grandes puissances du « monde libre »⁶⁶. L'argument était en effet qu'en partageant avec l'Europe communautaire et le Japon la responsabilité de gérer les affaires économiques du monde, les États-Unis pouvaient de la sorte empêcher les dérives régionales auxquelles pourraient éventuellement conduire les évolutions mal contrôlées du système économique international, et ce, tout en conservant leur *leadership* au sein de ce système.

Bergsten reprendra l'argument de la responsabilité partagée, en l'adaptant cependant aux réalités de l'économie mondiale des années 1990⁶⁷. Pour celui-ci, le nouveau contexte de l'après-guerre froide, marqué de plus en plus par les réalités de la globalisation, fait en sorte que les questions économiques prennent de plus en plus le pas sur les questions traditionnelles de sécurité et qu'en conséquence, les priorités de la politique étrangère devaient être redéfinies à leur lumière. Trois autres facteurs devaient également être pris en compte : la reconfiguration de l'économie mondiale autour de trois grandes superpuissances économiques, la concurrence entre des versions alternatives d'économie de marché et les nouvelles alliances économiques qui se substituent aux alliances de sécurité du temps de la Guerre froide. Partant de ces constats, il s'agira d'éviter que la prolifération des accords régionaux ne conduise à la fragmentation du monde en blocs économiques rivaux⁶⁸, une situation qui, si elle se produisait, irait non seulement contre les intérêts fondamentaux des États-Unis, mais risquerait de surcroît de ruiner les efforts poursuivis par ces derniers au plan multilatéral pour favoriser l'ouverture au commerce et à l'investissement⁶⁹. Pour les États-Unis, la manière de contourner le problème serait de s'engager eux-mêmes dans le régionalisme, mais en prônant une nouvelle conception, différente de celle qui avait été défendue jusque là, soit celle d'un régionalisme « ouvert ».

Selon la définition qui en est généralement donnée, le régionalisme ouvert doit présenter trois caractéristiques principales⁷⁰ : (1) tout pays qui le désire, doit pouvoir accéder aux accords signés, ce qui, par effet d'attraction, doit déboucher sur la création de grands espaces de libre-échange orientés vers une intégration plus en profondeur des économies concernées ; (2) à la différence du modèle d'intégration traditionnel, jugé interventionniste, rigide et fermé, le modèle d'intégration projeté doit être « pro-marché » et reposer sur des

⁶⁶ Sur le contexte des années soixante dix, voir William Diebold Jr, *op.cit.*, pp. 91 et suivantes.

⁶⁷ Voir également son ouvrage : *America in the World Economy. A Strategy for the 1990s* (Washington, Institute for International Economics, 1998).

⁶⁸ C'est la thèse avancée notamment par Lester Thuröw, *Head to Head. The Coming Economic Battle Among Japan, Europe, and, America*, New York, Wm, Morrow and Cy, 1992.

⁶⁹ Une autre question traverse les débats à l'époque : celle du déclin économique des États-Unis et de la remise en question de leur statut hégémonique au sein de l'économie mondiale. Voir entre autres, Edward Luttwak « From Geopolitics to Geoeconomics », *The National Interest*, été 1990, pp. 17 - 23 ; Paul Kennedy, *The Rise and Fall of Great Powers : Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Londres, Fontana, 1988

⁷⁰ Voir à ce sujet : C. Fred Bergsten, *Open Regionalism*, Working Paper 97-3, Institute for International Economics, 1997. Pour son application dans les Amériques voir le document de travail de la CEPALC : *Le régionalisme ouvert en Amérique latine et aux Caraïbes*, Santiago du Chili, 1994.

institutions qui reflètent les valeurs partagées ; et (3) forum de coopération intergouvernementale, le régionalisme doit reposer au plan décisionnel sur le principe du consensus ce qui, dans le respect des droits de chacun, doit faciliter la résolution des problèmes d'intérêt commun et la convergence des politiques publiques autour d'un même modèle.

Les nouveaux atours du régionalisme

Le concept de régionalisme ouvert ne manque certainement pas d'attraits, au plan économique comme au plan stratégique. Au plan économique tout d'abord, le concept combine deux idées : celle de la formation de grands espaces économiques « naturels », pour la première, et celle du passage d'une intégration jusque-là *de facto* à une intégration *de jure*, pour la seconde⁷¹. Tout d'abord, le régionalisme s'inscrit dans une dynamique d'intégration en profondeur des espaces économiques couverts, l'objectif étant, au sein des ensembles ainsi constitués, d'impulser une organisation plus efficace de la production et de mettre les systèmes politiques en meilleure interopérabilité. Par ailleurs, en facilitant l'accès aux pays tiers, le régionalisme ouvert permet de briser la dichotomie traditionnelle pays développés / pays en développement et d'étendre ainsi progressivement le libre-échange, par « effet de domino⁷² ». Enfin, reposant sur des cadres normatifs de grande portée, le régionalisme ouvert devient en quelque sorte le « laboratoire » ou « l'incubateur » d'institutions qui, ultérieurement, serviront de modèles au plan multilatéral.

Le régionalisme se trouve donc de la sorte d'autant plus légitime que prenant appui sur la rationalité économique, il fonctionnalise le politique en réduisant son rôle à celui de producteur de normes et de facilitateur institutionnel d'une intégration qui passe par les seules voies du marché. Si une telle conception du régionalisme a de quoi satisfaire les économistes et, bien entendu, le monde des affaires, elle tend à mésestimer le fait que le régionalisme économique est d'abord un fait politique et qu'en la matière, les considérations d'ordre stratégique ont autant sinon plus d'importance que les considérations d'ordre commercial. En fait, Cooper visait juste lorsque, dans son article, il soulignait les risques que faisait peser l'inclusion des enjeux commerciaux dans la politique étrangère des

⁷¹ Voir, entre autres, Peter J. Lloyd, « Régionalisation et commerce mondial », *Revue économique de l'OCDE*, 1992, n°18, printemps, pp. 7-49 ; Paul R. Krugman, « The Move to Free Trade Zones », *American Economic Review*, Novembre/décembre 1991 ; Paul R. Krugman, *Geography and Trade*, 1992, Boston, MIT University Press. Jeffrey A. Frankel, E. Stein et S. J. Wei, « Trading Blocs and the Americas: The Natural, the Unnatural, and the Super-Natural », *Journal of Development Economics*, 1995, vol. 47, pp. 61-95. Charles Oman, *Globalisation et régionalisation : quels enjeux pour les pays en développement ?*, Paris, OCDE, 1994.

⁷² Richard E. Baldwin, « The Causes of Regionalism », *The World Economy*, vol. 20, n° 7, novembre 1997, pp. 865-888 ; Richard E. Baldwin, « A Domino Theory of Regionalism », National Bureau of Economic Research, Working Papers, n°4465. On retrouvera une bonne synthèse des différents arguments dans Robert E. Baldwin et A. J. Venables, « Regional Economics Integration », dans G. M. Grossman et K. Rogoff (dir.), *Handbook of International Economics*, vol. 3, Amsterdam, Elsevier, 1995, pp. 1597-1644.

pays. Pour différent que soit son point de vue en la matière, en se faisant l'avocat d'un mode de coopération entre grandes puissances qui serait en phase avec la régionalisation du monde, Bergsten se trouve *de facto* à faire du régionalisme économique un véritable « dilemme de sécurité ». C'est cette idée que Gilpin et d'autres reprendront très rapidement à leur compte⁷³.

Comme ce dernier en développera l'idée dans *The Challenge of Global Capitalism*⁷⁴, même si les facteurs économiques sont importants dans les évolutions de l'économie globale, en dernière analyse, ce sont les facteurs politiques qui sont et seront toujours déterminants. Aucune puissance, dira celui-ci, ne va laisser tomber des questions aussi vitales que la distribution des richesses, le développement industriel, l'autonomie économique, l'indépendance politique, les questions de sécurité, et ce au seul bénéfice de l'économie globale. Et, si les deux forces motrices de cette économie globale sont l'efficacité économique et les ambitions nationales, la seconde demeure du point de vue de la stabilité, la plus importante. Aussi, le régionalisme ne peut être une alternative au système des États. Au contraire, il doit porter les valeurs, les intérêts et les ambitions nationales des pays qui y participent, et au premier chef ceux des grandes puissances qui en sont au centre⁷⁵. Et, par extension, il doit servir de support à une gestion partagée de la stabilité du système international, fondée sur les équilibres de pouvoir à l'intérieur de chacune des régions, de même qu'entre les régions.

C'est en combinant ces deux dimensions, à savoir celle de permettre une défense plus efficace des intérêts commerciaux et de servir de pierre d'assise à la reconstruction du système commercial multilatéral⁷⁶, que les États-Unis feront du régionalisme la pièce maîtresse de leur politique commerciale tout au long des années 1990, avec l'objectif de

⁷³ Voir entre autres Robert Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*, Princeton, Princeton University Press, 2000 ; et *Global Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 2001. Voir également Kenneth N. Waltz, « Globalization and American Power », *The National Interest*, n° 59, printemps 2000, pp. 46-56, et Stephen Greenwold, « Strategic Interests and International Political Economy », *New Political Economy*, Vol 4, n°1, 1999, pp. 97-112.

⁷⁴ Robert Gilpin, *op. cit.* p. 50.

⁷⁵ *Ibidem*, p. 43

⁷⁶ Jean-François Fortin a clairement mis en relief le changement d'attitude des milieux d'affaires américains à l'égard du bilatéralisme au cours des années 1980, particulièrement à partir du moment où il s'est avéré que les accords commerciaux, l'ALE avec le Canada en particulier, apportaient finalement beaucoup d'avantages et fort peu d'inconvénients. Une étude récente réalisée par Kerry A. Chase dans le cas de l'ALENA montre d'ailleurs clairement que derrière les accords de libre-échange se profilent de puissants intérêts économiques. Il apparaît en particulier que les groupes industriels ont des intérêts évidents à soutenir la promotion du bilatéralisme lorsque les accords offrent la possibilité de réaliser d'importantes économies d'échelle et d'organiser plus efficacement leurs activités transfrontalières. (Kerry A. Chase, « Economic Interests and Regional Trading Arrangements : The Case of NAFTA », *International Organization*, vol. 57, hiver 2003, pp. 137 - 172) (Jean-François Fortin, « Les groupes d'intérêt et la formulation de la politique commerciale des États-Unis pendant la période de préparation du cycle d'Uruguay 1982 - 1986 », *Études internationales*, Vol. XXX, n°2, 2001).

construire autour d'eux ce que Kupchan qualifiera plus tard de « Concert global de puissances régionales »⁷⁷ et d'autres de forme renouvelée « d'impérialisme informel »⁷⁸.

La zone de libre-échange des Amériques

Même si le concept de régionalisme ouvert a été inventé avant tout pour l'Asie, avec l'objectif avoué d'y implanter un cadre institutionnel véhiculant les valeurs américaines de marché, de transparence et de démocratie, c'est dans les Amériques que celui-ci connaîtra sa meilleure application et, peut-être, ses meilleurs résultats.

L'idée d'intégrer les Amériques autour des États-Unis est une idée fort ancienne, mais qui n'a jamais vraiment eu de suite. Du moins pas avant que Ronald Reagan, alors candidat à la présidence, n'en relance l'idée en 1980. Son successeur la prendra par la suite à son compte, pour lancer, en juin 1990, son Initiative en faveur des Amériques. C'était deux semaines à peine après qu'il eût annoncé, conjointement avec le président Salinas, l'ouverture de négociations commerciales bilatérales avec le Mexique, des négociations auxquelles le Canada allait s'associer et qui déboucheront sur la signature d'un accord trilatéral, l'ALENA. Néanmoins, malgré l'intérêt clairement manifesté par de nombreux pays et la perspective alléchante d'un accès préférentiel au marché des États-Unis par le truchement d'un accord de libre-échange panaméricain, l'Initiative en faveur des Amériques ne connut pas le succès escompté. La nouvelle initiative, lancée par le président Clinton à la recommandation du Conseil national de sécurité lors d'un grand sommet hémisphérique qui réunira, en décembre 1994, 34 chefs d'État et de gouvernement, sera par contre une brillante réussite, et ce, même si de nombreux obstacles restent encore à surmonter avant d'en arriver à l'objectif final⁷⁹, soit celui de faire des Amériques une Communauté des démocraties intégrée par l'économie et un ensemble de valeurs partagées.

⁷⁷ Charles A. Kupchan, « The Rise of Europe, America's Changing Internationalism, and the End of U.S. Primacy », *Political Science Quarterly*, vol. 118, n° 2, été 2003, pp. 205-231.

⁷⁸ L'argument de l'empire informel par le commerce a été avancé à propos de la Grande-Bretagne par John Gallagher and Ronald Robinson, dans leur article « The Imperialism of Free Trade », *The Economic History Review*, Second series, Vol. VI, no. 1, 1953. Voir également P. J. Cain et A. G. Hopkins, « Gentlemanly Capitalism and British Expansion Overseas: I. The Old Colonial System, 1688-1850. », *Economic History Review*, vol 39, 1986 pp. 501-525 ; et Deepak Nayar, « Globalization and Free Trade. Theory, History and Reality », *Conference on Globalization and the Myths of Free Trade*, New School University, New York, avril 2003. Sur la comparaison États-Unis/Grande-Bretagne, voir Patrick Karl O'Brien et Armand Clesse, *Two Hegemonies: Britain 1846-1914 and the United States 1941-2001*, Aldershot, Ashgate, 2002, et l'excellente critique que fait Niall Ferguson de l'ouvrage « Hegemony or Empire? », *Foreign Affairs*, Vol. 82, n°5, Septembre/Octobre 2003, pp. 154-157.

⁷⁹ Sur le projet des Amériques, voir Richard E. Feinberg, *Summitry in the Americas: A Progress Report*, Washington, Insitute for International Economics, 1997 et Christian Deblock et Gérald Cadet, « La politique

De l'ALENA à la ZLEA

Le projet des Amériques a pour première finalité de mettre en place, d'ici janvier 2005, une zone de libre-échange à l'échelle du continent⁸⁰. Tout le monde en convient, l'accord qui doit concrétiser cet objectif ne pourra aller aussi loin que l'ALENA. Le scénario d'un ALENA + est depuis longtemps abandonné, et les tensions sont actuellement trop fortes, avec le Brésil en particulier, pour ne pas faire preuve de beaucoup de prudence quant à la forme finale que prendra l'accord (si accord il y a)⁸¹. Il n'en demeure pas moins que l'ALENA constitue pour les États-Unis le cadre de référence et le modèle à partir duquel il s'agit de poursuivre l'intégration dans les Amériques.

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994, cet accord, rappelons-le, vient compléter et approfondir l'accord signé auparavant avec le Canada, un accord de très grande portée qui innovera sur de nombreux points, dont deux en particulier. Tout d'abord, celui-ci est le premier grand accord commercial signé par les États-Unis qui impose des contraintes strictes aux gouvernements à l'égard des investissements étrangers tout en octroyant à ces derniers des protections fort étendues. Les dispositions de l'accord canado-américain seront reprises et précisées dans l'ALENA, dans le chapitre 11 notamment. Ce chapitre servira à son tour de modèle au projet, avorté, d'Accord multilatéral sur l'investissement ainsi qu'à la plupart des très nombreux accords bilatéraux en matière d'investissement⁸². Ensuite, l'accord place à l'avant-scène les enjeux économiques dans la conduite des affaires publiques, ou, pour dire les choses autrement, c'est un accord qui associe étroitement commerce et règles de gouvernance. L'ALENA reprendra pour l'essentiel, tout en améliorant le contenu, les dispositions contenues dans l'accord avec le Canada, mais sa grande particularité tient au fait qu'il s'agit du premier accord de libre-échange signé par les États-Unis avec un pays en développement.

commerciale des États-Unis et le régionalisme dans les Amériques», *Études internationales*, Vol. XXXII, n° 4, décembre 2001, pp. 653-692.

⁸⁰ Une excellente synthèse des négociations en cours nous est donnée par José Antonio Rivas-Campo et Rafael Tiago Juk Benke, « FTAA Negotiations : Short Overview », *Journal of International Economic Law*, Vol. 6, n° 3, 2003, pp. 661-694. Seul Cuba est exclu du processus.

⁸¹ Dorval Brunelle, « Les suites de la huitième rencontre ministérielle de Miami et les négociations de la ZLEA : échec ou repli stratégique ? », *Chronique des Amériques* 03-27, Décembre 2003 (en ligne).

⁸² Voir à ce sujet, Christian Deblock et Dorval Brunelle, « Globalisation et nouveaux cadres normatifs : le cas de l'Accord multilatéral sur l'investissement », *Géographie, Économie et Société*, Vol. 1, n° 1, mai. 1999, pp. 49-95, et Rémi Bachand, *Étude comparative des accords et traités d'investissement dans les Amériques : existe-t-il une alternative au modèle ALENA ?* GRIC, janvier 2001 (<http://www.unites.uqam.ca/gric/pdf/GRIC%5B1%5D.etude.pdf>) ;

Au plan des résultats, on peut noter trois choses⁸³. Tout d'abord, les liens commerciaux entre les États-Unis et ses deux premiers partenaires commerciaux se sont considérablement resserrés. Les échanges commerciaux avec le Canada et le Mexique représentaient, en 2003, 36,9 % et 28,8 % des exportations et des importations des États-Unis (Tableau 2). Du côté canadien, la part des États-Unis dans le commerce total atteint 87,7 % pour les exportations et 80,4 % pour les importations. Pour le Mexique, les chiffres vont dans le même sens : 89,9 % des exportations sont destinées aux États-Unis, et 63,3 % des importations en proviennent. Ensuite, l'ALENA n'a pas seulement verrouillé les politiques économiques, il a également introduit une nouvelle dynamique de coopération entre les trois pays et, ce faisant, ouvert la porte à des formes plus avancées d'intégration, au plan économique comme au plan institutionnel⁸⁴. Enfin, la création d'un bloc nord-américain viendra considérablement changer la donne dans les négociations hémisphériques : en faisant miroiter aux autres pays la possibilité d'un accès préférentiel et sécuritaire analogue à celui qu'ont obtenu le Canada et le Mexique, les États-Unis voient de la sorte leur pouvoir de négociation amplifié.

Actuellement, la majeure partie du commerce des États-Unis dans l'hémisphère occidental est concentrée en Amérique du Nord, soit 84 % pour les exportations et 82 % pour les importations. Ainsi que le montrent les données du tableau 1, les statistiques relatives aux activités des filiales américaines vont dans le même sens. Cela dit, il ne s'agit pas pour autant de mésestimer les avantages recherchés d'un accès élargi aux différents marchés de la mosaïque des Amériques, celui du Brésil en particulier, et, encore moins, les effets dynamiques d'une intégration en profondeur une fois ces derniers regroupés au sein d'une même zone de libre-échange. Il est à cet égard intéressant de relever que si, environ, le quart des IDE des États-Unis dans le monde et le tiers des emplois générés par les filiales des multinationales américaines se trouvent concentrés dans l'hémisphère occidental, ce n'est pas moins de 53,7 % de toutes leurs exportations vers les États-Unis et 60,4 % de toutes leurs importations qui en proviennent. Cela dit, les objectifs visés dans les négociations hémisphériques vont au-delà du commerce.

⁸³ Sur le bilan économique de l'ALENA, voir entre autres, Dorval Brunelle et Christian Deblock, *L'ALENA. Le libre-échange en défaut ?*, Montréal, Fides, 2004 ; et U. S. International Trade Commission, *op. cit.*

⁸⁴ Voir à ce sujet Howard J. Wall, « NAFTA and the Geography of North American Trade », *Working Papers Series*, Federal Reserve Bank of St Louis, juillet 2002 (en ligne) ; Gary C. Hufbauer et Jeffrey J. Schott, « The Prospects for Deeper North American Economic Integration. A US Perspective », *The Border Papers*, C. D. Howe Institute, janvier 2004. Voir également, Danielle Goldfarb, « The Road to a Canada-U.S. Customs Union. Step-by-Step or in a Single Bound ? », *The Border Papers*, C. D. Howe Institute, juin 2003.

Tableau 1
Activités des filiales américaines à l'étranger
 Indicateurs choisis, 2001

	IDE*	Actifs totaux	Ventes	Exp.**	Imp.***	Emplois
Hém. occidental	27,9	23,9	25,2	53,7	60,4	32,3
Canada	10,0	8,7	12,5	31,9	36,4	11,8
Mexique	3,8	2,2	4,5	16,9	20,2	10,4
Autres	14,1	13,0	8,2	5,0	3,8	10,1
Asie et Pacifique	17,7	15,9	22,3	21,6	19,2	21,6
Afrique	1,0	1,2	1,4	0,4	1,6	2,5
Moyen Orient	0,9	1,0	1,2	0,4	0,8	1,0
Europe	52,4	58,1	49,8	23,8	18,1	42,6
	100,0	100	100	100	100	100

Sources : Bureau of Economic Analysis, *Survey of Current Business*, septembre et novembre 2003

Notes : *: Investissements directs étrangers, 2002, stocks sur la base des coûts historiques ;

** : exportations des États-Unis vers les filiales ; *** Importations des États-Unis en provenance des filiales.

Un projet multidimensionnel

Le second fait saillant du projet des Amériques, c'est d'être un projet multidimensionnel⁸⁵. Les nombreux volets des programmes d'action adoptés lors du Sommet de Miami et des trois sommets qui se sont tenus depuis lors en témoignent amplement⁸⁶. Sans entrer dans le détail de toutes ces initiatives, il est néanmoins possible de faire ressortir trois points en particulier.

Premièrement, le projet vise à lier étroitement économie de marché, gouvernance et sécurité, ce qui implique en retour de la part des gouvernements un triple engagement : en faveur de la poursuite des réformes économiques et politiques, en faveur de la lutte contre la pauvreté et les inégalités et en faveur de la protection des personnes, physiques ou morales.

Deuxièmement, le projet propose une nouvelle vision du développement. Celle-ci repose sur quatre grands principes généraux, soit la liberté économique, l'intégration

⁸⁵ Dans l'esprit de ses concepteurs, l'initiative devait être d'une ampleur équivalente à celles de la Politique de bon voisinage du président Roosevelt et de l'Alliance pour le progrès du président Kennedy. Voir à ce sujet, Christian Deblock et Dorval Brunelle, « Le projet de Zone de libre-échange des Amériques. Un projet en trois dimensions », *Amérique latine 2000*, La Documentation française, 2000, pp. 37-63 ; et Richard Feinberg, *op. cit.*

⁸⁶ À Santiago (Chili) en mai 1998, à Québec (Canada) en avril 2001, et à Monterrey (Mexique) en janvier 2004.

compétitive dans l'économie mondiale, la bonne gouvernance et l'investissement dans le potentiel humain, la santé et l'éducation plus précisément. Elle doit s'inscrire par ailleurs dans le cadre d'un nouveau partenariat qu'il s'agit d'établir entre le gouvernement et la société civile, mais également entre les pays les plus développés et les autres. En clair, si, du commerce, en tant que vecteur du développement, on attend qu'il entraîne plus d'efficacité économique, on attend en retour de l'augmentation des niveaux de vie qui doit en résulter, qu'elle consolide la démocratie, « cultive dans les populations les habitudes de liberté »⁸⁷ et contribue ainsi à la stabilité politique et sociale.

Troisièmement, le projet vise à mettre en place un nouveau cadre de coopération et de gouvernance publique, un objectif ambitieux qui participe de l'idée qu'il est non seulement possible de faire du libre-échange la base d'un nouveau partenariat économique entre les États-Unis et les autres pays du continent, mais également de faire de ce partenariat un modèle de démocratie et d'économie de marché pour le monde entier⁸⁸.

Des résultats mitigés

Même si plusieurs bons coups sont à mettre à l'actif de l'administration Clinton, la stratégie commerciale, marquée du coin de la globalisation et du régionalisme, est loin d'avoir donné tous les résultats escomptés⁸⁹ et les échecs ont été nombreux, les deux plus importants étant sans doute son incapacité d'obtenir du Congrès le renouvellement de la loi commerciale et la fin dramatique de la conférence ministérielle de Seattle, début décembre 1999, qui devait lancer une nouvelle ronde de négociations commerciales, « la ronde du millénaire ».

En dehors du cas particulier des Amériques, les initiatives régionales n'ont guère rempli les attentes de leurs avocats. C'est particulièrement le cas de l'APEC, un projet qui regroupe beaucoup trop de pays aux intérêts divergents et confronte beaucoup trop de visions différentes de l'intégration pour pouvoir progresser selon l'agenda établi par les

⁸⁷ Voir à ce sujet, Richard E. Feinberg, « Regionalism and Domestic Politics : U.S.-Latin American Trade Policy in the Bush Era », *Latin American Politics and Society*, vol. 44, n° 4, 2002, pp. 127- 151.

⁸⁸ Voir à ce propos, les mots du président du Conseil des Amériques, Myles Fréchette, « Lorsque nous aurons réussi, l'hémisphère pourra être un modèle pour le reste du monde » (« FTAA Top Priority », *Latin Business Chronicle*, mars 2003, en ligne). Voir également, Stephen Gill, « Globalisation, Market Civilisation, and Disciplinary Neoliberalism », *Millennium*, Vol. 24, n° 3, 1995, pp. 399-423.

⁸⁹ Voir à ce sujet Ernest H. Preeg, *From Here to Free Trade. Essays in Post-Uruguay Round Trade Strategy*, Washington, Center for Strategic and International Studies et The University of Chicago Press, 1998.

États-Unis. En fait, comme le souligne Mark Beeson⁹⁰, même si l'objectif initial des États-Unis était de réorganiser l'économie politique de l'Asie et d'y implanter des institutions qui reflètent davantage leurs valeurs et leurs intérêts commerciaux et stratégiques⁹¹, les sources de frustration demeurent toujours aussi grandes pour les décideurs politiques américains. Non seulement, et d'une façon générale, les pays résistent à l'implantation d'un modèle pro-marché et pro-démocratie, mais qui plus est, c'est sur un modèle radicalement différent que s'est construit leur succès économique, un modèle qui repose, entre autres, sur des relations étroites entre le gouvernement et les milieux d'affaires, l'interventionnisme et le protectionnisme, le manque de transparence, etc., et desquels les systèmes politiques tirent toute leur légitimité⁹².

Face à l'Europe communautaire, les États-Unis ont rencontré le même genre de résistances, mais pour d'autres raisons, qui tiennent principalement à la vision radicalement différente que les Européens se font de l'intégration économique et politique. Cette même résistance, cristallisée surtout autour du Brésil et, dans une moindre mesure, autour des économies de petite taille (EPT), s'observe également dans les Amériques, sans cependant que celle-ci ne parvienne vraiment à s'organiser et à proposer une réponse alternative viable sur le continent au projet des États-Unis⁹³. De plus, pour les États-Unis, les enjeux sont aussi beaucoup trop importants pour que l'échec soit permis.

L'autre dimension du problème, c'est qu'en faisant planer la menace d'une économie mondiale fragmentée en blocs rivaux en appui à leur propre stratégie régionaliste, les États-Unis vont inciter les autres grandes puissances, l'Union européenne, le Japon, la Chine, etc., à prendre la même voie qu'eux. Et, si possible, sans eux ! D'une efficacité douteuse, cette stratégie va ainsi engager le monde dans la voie de la formation de « mégablocs » et ouvrir la course aux ALE, à commencer dans les Amériques mais également aujourd'hui en Asie⁹⁴. Outre le fait qu'ils soient désormais engagés sur de multiples fronts, et ce pour des résultats

⁹⁰ Mike Beeson, « Does hegemony still matter? Revisiting regime formation in the Asia-Pacific », dans *Proceedings Globalisation and Economic Security in East Asia: Governance and Institutions*, 11-12, Septembre 2003, Singapour (disponible en ligne).

⁹¹ Voir à ce sujet Donald Crone, « Does Hegemony Matter: The Reorganization of the Pacific Political Economy », *World Politics*, Vol. 45, n° 4, juin 1993, pp. 501-525 ; « The Politics of Emerging Pacific Cooperation », *Pacific Affairs*, Vol.92, n°1, printemps 1992, pp. 68-83.

⁹² Voir à ce sujet l'ouvrage classique de Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton University Press, 1995.

⁹³ Christian Deblock et Sylvain Turcotte, « La Zone de libre-échange des Amériques : les États-Unis seuls maîtres à bord ? *Cahiers du GELA-IS*, n° 3, 2004 (Bruxelles).

⁹⁴ Bernard K. Gordon, « A High-Risk Trade Policy », *Foreign Affairs*, juillet-août 2003. *The Economist*, East Asian Trade. Everybody's doing it », 26 février 2004 ; Peter J. Lloyd, « New Bilateralism in the Asia-Pacific », *The World Economy*, 2002, vol. 25, pp. 1279-1296. Voir également Christian Deblock et Sylvain F. Turcotte, *Suivre les États-Unis ou prendre une autre voie ? Diplomatie commerciale et dynamiques régionales au temps de la globalisation*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

modestes eu égard aux énergies et aux ressources déployées, les États-Unis vont en fait provoquer ce qu'ils avaient justement cherché à éviter, soit la régionalisation du monde.

LA STRATEGIE DES ALLIANCES ET LE COMBAT POUR LA LIBERTE

En début d'année 2000, l'actuel représentant au Commerce, Robert B. Zoellick, publiait dans la revue *Foreign Affairs*⁹⁵ un article ayant pour titre *A Republican Foreign Policy*. Nous étions alors à quelques mois à peine de l'élection présidentielle. Zoellick identifiait les cinq grands principes à partir desquels la politique étrangère devait être redéfinie et, par voie de conséquence, l'autorité des États-Unis sur la scène internationale rétablie,⁹⁶ s'y trouvaient également esquissées les grandes lignes directrices de la future politique commerciale des États-Unis. En particulier, il s'agissait, d'une part, de relancer « le mouvement historique en faveur du libre-échange », un mouvement tombé en panne pour de multiples raisons - dont principalement le manque d'autorité de l'exécutif précédent -, et, d'autre part, de rattraper le terrain perdu et de redessiner la carte des alliances commerciales à l'aulne des intérêts de puissance des États-Unis. À leur tour, ces deux grandes priorités devaient s'inscrire dans une stratégie plus large de reconstruction de l'ordre économique international⁹⁷, autour des idées de liberté économique et de responsabilité individuelle⁹⁸. Comme le dira plus tard le secrétaire adjoint au Trésor, Kenneth W. Dam :

Le Président Bush et le Secrétaire au Trésor, Paul O'Neil, ont une vision très large de ce que doit être le leadership des États-Unis dans la promotion des individus et de l'entreprise privée, sources de la croissance dans le monde. Un système financier stable est une condition nécessaire de la croissance, mais ce n'est pas une condition suffisante.

⁹⁵ Robert B. Zoellick, « A Republican Foreign Policy », *Foreign Affairs*, vol. 79, n°1, janvier/février 2000, disponible en ligne : http://www.foreignpolicy2000.org/library/issuebriefs/readingnotes/fa_zoellick.html

⁹⁶ Le premier de ces principes était le respect de la puissance, avec pour corollaire que les États-Unis ne devaient avoir aucune honte ni tarder à utiliser celle-ci quand les intérêts nationaux étaient en jeu. Le second principe, du moins est-ce ainsi qu'il les appelle, doit consister pour les États-Unis à constituer des alliances et des coalitions autour d'eux. Le troisième principe a trait aux institutions internationales et aux accords internationaux : ceux-ci doivent être un moyen d'atteindre ses fins et non servir de thérapie politique. Et, si cela s'avère nécessaire, il ne faudrait pas hésiter à prendre d'autres voies que celle du multilatéralisme. Quatrième principe : avec les changements révolutionnaires dans les domaines de l'information, des technologies, du commerce, de la finance, etc., l'environnement international change rapidement. La politique et la sécurité globale doivent s'y ajuster, en s'appuyant sur le dynamisme du secteur privé, notamment pour ouvrir les marchés et les esprits. Enfin, dernier principe : le mal existe toujours dans le monde ; il y a des groupes et des individus qui haïssent les États-Unis et les valeurs qui sont les leurs. Il s'agit de le reconnaître et d'agir en conséquence.

⁹⁷ Reconstruire l'ordre économique international est un projet qui hante toutes les administrations successives depuis deux décennies. Pour de multiples raisons, dont la principale est sans doute le manque d'intérêt de la part des autres pays, ce projet n'a jamais abouti. Et il y a tout lieu de penser qu'il n'en ira pas autrement du projet actuel. Cette priorité est réitérée dans *The President's Trade Policy Agenda* de 2004.

⁹⁸ Certains auteurs comme McFaul iront plus loin encore et proposeront de redessiner la politique étrangère des États-Unis à la lumière d'une seule et unique priorité, la « doctrine de la liberté ». En quelques mots, l'argumentaire que défend McFaul est le suivant : fondamentalement, adhérer à la doctrine de la liberté signifie que la politique étrangère doit être orientée vers la seule promotion des libertés individuelles. En retour, l'expansion de liberté dans les affaires économiques et politiques, de dire McFaul, stimule le développement et la consolidation des démocraties. (Michael McFaul, « The Liberty Doctrine », *Policy Review*, n° 112, 2002. Disponible en ligne : <http://www.policyreview.org/APR02/mcfaul.html>)

Nous devons concrétiser cette vision de deux façons. Si nous devons nous assurer d'avoir les bonnes politiques économiques chez nous, nous nous devons aussi de promouvoir les bonnes politiques économiques à l'étranger⁹⁹.

Rétablissement de l'autorité des États-Unis, relance des négociations commerciales multilatérales, ouverture de négociations bilatérales et reconstruction de l'ordre mondial, c'est à cette tâche que le nouveau représentant au Commerce, Robert B. Zoellick, à peine installé dans ses fonctions, va s'atteler. Loin de faire dévier celui-ci de sa mission, les attentats du 11 septembre 2001 auront plutôt un effet catalyseur. D'une part, faisant vibrer la fibre patriotique, l'administration du président Bush parviendra, le 6 août 2002, à obtenir du Congrès le mandat de négocier. Ce fut à l'arraché et au prix de nombreuses concessions, mais le succès n'en est pas moins éclatant¹⁰⁰. D'autre part, désormais placées en première ligne de la politique étrangère des États-Unis, les questions de sécurité viendront croiser les questions commerciales et ne donneront que plus de légitimité à la stratégie d'alliances que le représentant au Commerce avait commencé à déployer. L'échec de la conférence ministérielle de l'OMC à Cancun en septembre 2003¹⁰¹, puis la dérive complète du projet de ZLEA depuis la conférence ministérielle de Miami en novembre 2003, ne renforceront que davantage sa détermination à aller de l'avant dans cette voie.

Les alliances commerciales

Comme le rappelait récemment Robert B. Zoellick, de la consultation à la négociation en passant par le recours à l'arbitrage, les États-Unis disposent d'une variété d'instruments pour faire respecter leurs intérêts commerciaux¹⁰². En particulier, « les ALE sont un moyen d'éliminer complètement les barrières commerciales, marché par marché, et d'accroître les occasions d'affaires pour les États-Unis tout en stimulant la croissance et le développement ». Assez simple dans sa conception, cette stratégie, largement inspirée de l'époque de la Guerre froide, vise à tisser autour des États-Unis des réseaux d'accords commerciaux, de libre-échange principalement (voir annexe 1), qui, en s'entrecroisant et en se renforçant mutuellement, doivent faire levier aussi bien sur les négociations

⁹⁹ Kenneth W. Dam, « The Role of the United States in the Global Economy », présentation faite dans le cadre du séminaire organisé le 10 septembre 2002 par le Center for Strategic and International Studies, *America's Role in the World*. (disponible en ligne : <http://www.state.gov/e/eb/rls/rm/2002/13584.htm>)

¹⁰⁰ Bhagwati relate l'anecdote suivante. Lors de la conférence économique de Waco, le président Bush aurait dit à Zoellick : « Je vous ai donné la TPA, maintenant foncez et donnez-moi des accords commerciaux ». Bhagwati, *Free Trade Today*, Princeton, Princeton University Press, 2002.

¹⁰¹ Sur l'après Cancun, voir Peter Draper et Mills Soko, « U.S. Trade Strategy after Cancun : Prospects and Implications for the SACU-US FTA », *Working Paper*, South African Institute for International Affairs, 24 février 2004.

¹⁰² Robert B. Zoellick, « USTR Releases 2004 Inventory of Foreign Trade Barriers ». *Market by Market, U.S. Free Trade Pacts Complement Global Efforts to reduce U.S. Export Barriers*, 1^{er} avril 2004.

multilatérales que sur les négociations régionales tout en leur permettant une défense plus efficace de leurs intérêts commerciaux dans le monde¹⁰³. Ainsi, il serait possible d'atteindre trois objectifs. Tout d'abord, en mettant en concurrence les ALE les uns vis-à-vis des autres, le système commercial est ainsi mis sous tension et soumis à un climat de « libéralisation compétitive » qui ne peut qu'en accélérer les évolutions. Pour reprendre les paroles de Robert Zoellick : « Plus nous ouvrirons de fronts, plus grand sera le *momentum* que nous obtiendrons »¹⁰⁴.

Ensuite, au plan tactique, la stratégie donne la possibilité aux États-Unis d'interférer directement dans les négociations régionales ou bilatérales qui se déploient tous azimuts actuellement, de se servir des accords signés avec les pays sélectionnés comme catalyseurs pour des initiatives régionales plus larges, et, le cas échéant, comme c'est le cas du Brésil dans les Amériques, isoler les partenaires récalcitrants. Enfin, l'accès préférentiel à leur marché devient lui-même un objet de marchandage que les États-Unis entendent bien négocier pour obtenir certaines concessions commerciales ou engagements spécifiques de la part de leurs partenaires commerciaux, en matière de gouvernance et de sécurité par exemple.

Ainsi que le montre le tableau 2, cette stratégie d'alliances se déploie dans toutes les régions du monde et vise autant les pays en développement que les pays développés. D'une façon générale également, les accords signés ou en cours de négociation s'insèrent dans des initiatives régionales de grande envergure, les quatre plus importantes à l'heure actuelle étant celle en faveur des Amériques dont nous avons fait état plus haut, celle en faveur du Moyen-Orient, celle en faveur de l'Afrique et celle en faveur de l'ANASE (voir annexe 1). On notera cependant que les pays sélectionnés présentent peu d'intérêt au plan commercial pour les États-Unis. Il est vrai que le commerce couvert par les ALE, conclus ou projetés, représente 50,5 % des exportations et 39,5 % des importations totales. Toutefois, une fois soustraite la part de l'ALENA, ces pourcentages tombent à 13,6 et 10,7 %.

¹⁰³ Ayant eux-mêmes ouvert la course aux accords commerciaux, les États-Unis ne pouvaient pas non plus rester indifférents face aux initiatives des autres pays, que ce soit le Canada, le Chili ou le Mexique dans l'hémisphère, le Japon ou la Chine en Asie, ou encore l'Union européenne avec son projet Euromed et ses initiatives commerciales en direction du continent américain.

¹⁰⁴ *Inside US Trade*, 24 janvier 2003

Tableau 2

Accords de libre-échange conclus ou projetés

Commerce bilatéral entre les États-Unis et les pays concernés, 2003,

En millions de dollars ÉU et en pourcentage

	Commerce des États-Unis						Commerce avec les États-U			
	Exp.	Imp.	²	Exp.	Imp.	Rang**	Exp.	Imp.	Exp.	Imp.
	(millions de \$ÉU)			(en % du total)			(en % du total)			
Hém. occidental	318977	441113	-122136	44,1	35,0					
ALENA	266938	362239	-95301	36,9	28,8					
Canada	169481	224166	-54685	23,4	17,8	1	87,7	80,4	1	1
Mexique	97457	138073	-40616	13,5	11,0	2	89,4	63,3	1	1
ALEAC	10859	12407	-1548	1,5	1,0					
Costa Rica	3414	3362	53	0,5	0,3	36	29,2	35,4	1	1
El Salvador	1824	2019	-196	0,3	0,2	53	62,9	38,3	1	1
Guatemala	2274	2945	-672	0,3	0,2	44	59,0	34,3	1	1
Honduras	2845	3312	-467	0,4	0,3	38	69,0	53,3	1	1
Nicaragua	503	769	-267	0,1	0,1	72	63,2	25,3	1	1
Rép. dominicai	4214	4455	-242	0,6	0,4	32	85,3	51,1	1	1
Panama	1848	301	1547	0,3	0,02		47,8	34,3	1	1
Com. andine*	7092	11698	-4606	1,0	0,9					
Bolivie	182	185	-3	0,03	0,01	103	14,1	15,6	2	3
Colombie	3755	6386	-2631	0,5	0,5	31	44,8	32,7	1	1
Équateur	1448	2721	-1273	0,2	0,2	51	40,4	26,8	1	1
Pérou	1707	2407	-700	0,2	0,2	52	26,1	27,5	1	1
Chili	2719	3703	-984	0,4	0,3	37	19,1	14,9	1	2
Sous-total	293670	394804	-101133	40,6	31,3					
Autres pays	25307	46310	-21003	3,5	3,7					
Asie et Pacifique	202518	460222	-257704	28,0	36,5					
Australie	13104	6414	6690	1,8	0,5	21	9,6	18,3	3	1
Singapour	16576	15158	1418	2,3	1,2	14	15,3	14,3	2	2
Thaïlande	5842	15181	-9339	0,8	1,2	18	19,6	9,6	1	2
Afrique	10685	32035	-21350	1,5	2,5					
Maroc	465	385	80	0,06	0,03	80	4,7	4,7	6	5
Union douanièr	2886	5330	-2444	0,40	0,42					
Afrique du S	2821	4638	-1816	0,39	0,37	33	12,8	9,5	2	2
Botswana	25	14	11	0,00	0,00	164				
Lesotho	5	393	-388	0,00	0,03	99				
Namibie	27	123	-97	0,00	0,01	131				
Swaziland	8	162	-154	0,00	0,01					
Moyen-Orient	19365	41477	-22112	2,7	3,3					
Israël	6878	12770	-5892	0,95	1,01	25	40,3	18,5	1	1
Jordanie	479	673	-194	0,07	0,05	74	14,9	7,9	2	3
Bahreïn	479	378	101	0,07	0,03	79	4,5	11,5	1	2
Europe	172012,6	284548,4	-112535,8	23,8	22,6					
Total monde	723743,2	1259395,6	-535652,4	100	100					

Sources : U.S. Trade Representative et U.S. International Trade Commission

* : à l'exclusion du Venez

** Classement établi à partir du commerce total (exportations + importations)

Commerce et sécurité

Les attentats du 11 septembre 2001 vont donner un tour nouveau à cette stratégie¹⁰⁵. Le représentant au Commerce Robert B. Zoellick n'a d'ailleurs pas tardé à réagir en publiant quelques jours à peine après les attentats dans le *Wall Street Journal*, un article au titre on ne peut plus explicite, « Countering Terror with Trade ».

Dans cet article, celui-ci expose ce qui deviendra dorénavant, à côté de la défense des intérêts commerciaux, la seconde grande finalité de la politique commerciale américaine, soit la promotion des valeurs de liberté et de démocratie¹⁰⁶. L'argumentaire est simple : (1) le libre-échange doit faire partie, à côté de la démocratie et de la liberté d'entreprise, des valeurs perçues comme universelles qu'il s'agit de promouvoir à l'échelle de la planète, et en faveur desquelles il s'agit de mener croisade sur tous les fronts, celui du commerce tout particulièrement ; (2) la guerre contre le terrorisme est en définitive le combat pour la liberté, et dans ce combat, le commerce doit y occuper une place centrale, autant pour stimuler le développement que pour faire épanouir les habitudes de liberté.

L'argumentaire avait déjà été développé dans le cadre du projet des Amériques, pour être repris par la suite en appui à l'AGOA, la *Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique* (voir annexe 1). Dans le cas présent, il s'agit d'aller plus loin encore et de faire du libre-échange et de la liberté économique deux des grands piliers d'un « nouveau contrat en faveur du développement mondial », comme le proposera le président Bush lors de la conférence de Monterrey, en mars 2002. Quant au commerce, vecteur du développement, il entre par le fait même dans la panoplie des instruments qui doivent venir renforcer la sécurité des États-Unis comme viendra le préciser la *Stratégie nationale de sécurité* qui sera présentée à l'automne 2002¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Sur la nouvelle doctrine commerciale, voir entre autres : Bernhard Speyer, « Birth of a New Regime? US Trade Policy in the Context of the New National Security Doctrine », *Common Global Responsibility*, Georgetown University, Washington, 6-9 nov. 2003 ; C. Fred Bergsten, « A Renaissance for United States Trade Policy? », *Foreign Affairs*, Vol 81, n° 6, novembre-décembre 2002, pp. 86-99 ; et les textes de la conférence tenue en mai 2003 à l'Institute for International Economics réunis et publiés dans Jeffrey Schott (dir.), *Free Trade Agreements: US Strategies and Priorities*, Washington, Institute for International Economics, 2004.

¹⁰⁶ « Notre nation s'est unie dans l'agression, le deuil et le courage. À présent, nous devons mettre de l'avant les valeurs qui nous définissent face à nos ennemis : l'ouverture, les échanges pacifiques, la démocratie, la règle de droit, la compassion et la tolérance. Une économie vigoureuse, chez nous et à l'étranger, est le fondement de notre puissance. Nos anciens ennemis ont appris que les États-Unis sont le pays de la démocratie ; nos ennemis actuels vont comprendre que les États-Unis sont le moteur économique de la liberté, de l'initiative et du développement. C'est la raison pour laquelle le leadership des États-Unis dans les affaires économiques internationales et commerciales est absolument vital. Le commerce, c'est beaucoup plus que l'efficacité économique. Le commerce promeut les valeurs qui seront au cœur de ce long combat. » (<http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A59531-2001Sep19?language=printer>)

¹⁰⁷ *The National Security Strategy of the United States*, septembre 2002. On y retrouve quatre grands thèmes : (1) Avant d'être un des piliers de l'économie, le libre-échange, est un principe moral. (2) La priorité de son

Tableau 3
Les critères de sélection des candidats au libre-échange

Bureau du représentant au Commerce	Conseil national de sécurité
<ul style="list-style-type: none"> •Les instructions du Congrès, ce qui implique sa consultation avant et après sélection et l'examen du soutien public en tenant compte de la composition ethnique de ce soutien •Les intérêts commerciaux et agricoles •Les sensibilités des intérêts dans certains secteurs, les textiles et le sucre par exemple •La volonté politique du pays candidat d'engager les réformes commerciales requises et de mettre en œuvre ses engagements commerciaux •La volonté politique du pays d'engager des réformes économiques orientées vers le marché •L'engagement du pays à mettre en œuvre les accords de l'OMC et les autres accords multilatéraux •La contribution de l'accord à l'intégration régionale •L'appui des groupes de la société civile •La coopération du pays à la politique étrangère et de sécurité des États-Unis •L'intérêt pour les États-Unis d'engager des négociations avec un pays pour contrecarrer les ambitions d'autres pays et contrer les accords engagés ou signés qui les placeraient en situation désavantageuse •La nécessité d'avoir des accords commerciaux dans toutes les grandes régions du monde •La nécessité d'avoir un mélange d'accords impliquant des pays développés comme des pays en développement •La capacité des ressources du bureau du représentant au Commerce 	<ul style="list-style-type: none"> •Le niveau de préparation du pays, ce qui concerne sa volonté politique, ses capacités commerciales, son système de droit, ses politiques macroéconomiques, la stabilité et la solidité de son système financier, etc. •Les bénéfices économiques et commerciaux pour les États-Unis •Les bénéfices pour la stratégie de libéralisation des échanges à d'autres niveaux •La compatibilité des accords avec les intérêts des États-Unis, ce qui inclut également le respect et le soutien des priorités et orientations de leur politique étrangère •L'appui du Congrès et du secteur privé •Les contraintes gouvernementales au plan des ressources

administration est de « déchaîner » (*unleash*) le potentiel productif des individus de toutes les nations, seul créateur de richesses. (3) Il ne peut y avoir de développement sans de bonnes politiques. (4) Sans développement ni prospérité, il ne peut y avoir de sécurité. (Disponible en ligne : <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>). Ces grands thèmes se retrouvent également dans le préambule de la Loi commerciale de 2002.

Cette nouvelle fonction donnée au commerce ne sera pas sans conséquences sur le contenu et l'orientation des négociations. Nous en retiendrons deux. Tout d'abord, comme il s'agit d'un contrat à caractère économique et politique, les États-Unis attendent des pays en développement qu'ils poursuivent et accélèrent les réformes orientées vers le secteur privé et le marché et qu'ils s'ouvrent non seulement au commerce mais également aux valeurs de la liberté et de la démocratie. En contrepartie de quoi ceux-ci s'engagent à leur accorder un accès préférentiel élargi à leurs marchés de même qu'une aide accrue¹⁰⁸. Toutefois, comme l'a rappelé Robert B. Zoellick, l'accès au marché américain n'est pas un droit, mais un privilège. Certaines conditions doivent être remplies, dont celle de respecter les priorités de la politique étrangère américaine¹⁰⁹. Il en va de même de l'aide¹¹⁰, qui sera octroyée au mérite, avec en plus exigence de résultats¹¹¹ et engagements en matière de sécurité ainsi que le spécifie clairement la nouvelle politique officielle¹¹².

La seconde conséquence est que l'agenda de la politique commerciale des États-Unis se trouve ainsi à être redéfini à la lumière de questions qui les engagent sur d'autres terrains que celui de la défense des intérêts commerciaux, ce qui revient très concrètement à instrumentaliser celle-ci, à la mettre au service de la politique étrangère et à politiser les négociations commerciales. Dans une conférence présentée devant le *National Press Club* à

¹⁰⁸ Le nouveau programme sera géré par une nouvelle société, la *Millenium Challenge Corporation*. Le principe central qui doit guider l'organisme sera de récompenser les pays qui mettent fin à la corruption, respectent les droits de la personne, instaurent l'État de droit, investissent dans les domaines de la santé et de l'enseignement, libéralisent leur économie, appliquent une politique budgétaire judicieuse, promeuvent l'initiative privée et facilitent la création de petites entreprises. Voir à ce sujet le document *Millenium Challenge Account*. Disponible en ligne : http://www.usaid.gov/mca/Final_Cleared_MCA_Bro_9-02.pdf

¹⁰⁹ Comme l'a fait remarquer Robert B. Zoellick, il ne s'agit pas de demander aux pays de suivre en tout point la politique étrangère, mais tout au moins « de coopérer avec les États-Unis en matière de sécurité et de politique étrangère ». Par exemple, il n'est pas anodin de constater que l'accord avec Singapour a été signé en grande pompe à la Maison Blanche, le 6 mai 2003, alors que l'accord avec le Chili n'a été signé qu'un mois plus tard, à Miami le 6 juin 2003, et ce, par les ministres du commerce des deux pays. L'un a appuyé les États-Unis dans leur guerre contre l'Irak, l'autre non. Ou encore que des négociations avec la Nouvelle-Zélande aient été écartées au motif que ce pays refuse de laisser entrer dans ses ports les bateaux nucléaires. Voire encore le harcèlement dont font l'objet les pays, d'Afrique en particulier, qui imposent des exigences aux importations de produits OGM.

¹¹⁰ Voir à ce sujet, Brink Lindsey, « The Trade Front. Combating Terrorism with Open Markets », *CATO Institute*, 5 août 2003.

¹¹¹ Seize indicateurs de performance (16), regroupés sous trois thèmes, ont été retenus pour juger de l'admissibilité des pays. Ces trois thèmes sont : (1) la gouvernance judicieuse (*Governing justly*) ; (2) l'investissement dans le capital humain (*Investing in people*) ; et, (3) la liberté dans le domaine économique (*Promoting Economic Freedom*). Le premier thème couvre les libertés publiques, les droits politiques, la participation de la société civile et l'imputabilité, l'efficacité gouvernementale, l'État de droit et la lutte contre la corruption. Le second thème couvre l'éducation primaire, la réussite scolaire au niveau primaire, les dépenses de santé et la vaccination. Quant au dernier thème, il couvre la notation du pays, l'inflation, le déficit budgétaire sur trois ans, la politique commerciale, la qualité de la réglementation et le nombre de jours pour créer une entreprise. Ces différents thèmes se retrouvent dans l'AGO, mais ils vont beaucoup plus loin dans la mesure où des critères d'examen sont définis, d'une part, et que l'aide est désormais conditionnée par des exigences de résultat, d'autre part.

¹¹² Voir à ce sujet le document de l'USAID, *Foreign Aid in the National Interest Promoting Freedom, Security, and Opportunity*. Disponible en ligne : <http://www.usaid.gov/fani/>

l'automne 2002, Robert B. Zoellick sera on ne peut plus clair à ce sujet. Aux dix priorités de la politique commerciale¹¹³, vient s'ajouter une liste de moyens qui permettront en prenant appui sur le commerce de s'attaquer à la pauvreté, terreau du terrorisme : (1) l'aide et le commerce seront liés¹¹⁴ ; (2) un accès préférentiel élargi aux marchés des États-Unis sera offert aux pays en développement ; (3) possibilité leur sera donnée de s'ajuster progressivement à l'ouverture et un traitement spécial et différencié leur sera reconnu ; (4) si une certaine flexibilité doit être introduite dans l'application des accords signés, dans le domaine de la santé en particulier, ceux-ci doivent néanmoins respecter les droits des investisseurs et ceux relatifs à la propriété intellectuelle, un point jugé fondamental pour apporter des solutions durables aux problèmes de la pauvreté et de la santé ; (5) les accords commerciaux seront utilisés pour créer des partenariats économiques pour la croissance avec les pays qui témoignent de leur engagement en faveur de réformes en profondeur de leurs politiques. Le cas du Maroc présenté en annexe illustre parfaitement cette approche.

Comme le souligne un rapport récent du Bureau du vérificateur général¹¹⁵, la mise en place de la nouvelle stratégie commerciale a été très improvisée : le mécanisme de sélection des pays a été arbitraire, il y a eu peu de concertation entre le bureau du représentant au Commerce et les autres agences gouvernementales, et les négociations commerciales se sont enchevêtrées les unes dans les autres sans planification dans les calendriers et l'utilisation des ressources, financières et humaines. Depuis 2003 cependant, le mécanisme de consultation est beaucoup mieux rôdé et, surtout, une liste de critères de sélection a été établie. Le bureau du représentant au Commerce avait établi une première liste de 13 critères, mais celle-ci a été ramenée à 6 par le Conseil national de sécurité¹¹⁶. Les deux listes

¹¹³ Les priorités sont les suivantes : (1) ouvrir de nouveaux marchés et développer de nouvelles opportunités en matière de commerce, via les accords bilatéraux de libre-échange en particulier ; (2) promouvoir la sécurité et de nouveaux réseaux d'affaires, avec des pays comme le Maroc ou l'Australie par exemple ; (3) encourager le développement et la démocratie au travers de partenariats d'affaires et d'accords commerciaux, avec l'Union douanière australe ou le Marché commun centraméricain par exemple ; (4) soutenir la prospérité et la sécurité économique dans les Amériques en implantant la plus grande zone de libre-échange au monde ; (5) ouvrir les marchés mondiaux de l'agriculture ; (6) offrir de meilleurs emplois aux travailleurs américains, notamment en éliminant totalement les tarifs dans le secteur manufacturier ; (7) révolutionner le commerce des services, en libéralisant celui-ci sur une grande échelle ; (8) stimuler la créativité et l'innovation aux États-Unis en renforçant la protection des droits de propriété intellectuelle ; (9) renforcer les règles en matière de commerce, dans le domaine de la transparence et dans celui de la concurrence notamment ; et, (10) réformer l'OMC, y introduire plus de transparence et ouvrir le plus largement possible son accès, en particulier en aidant la Russie et les pays en développement à y adhérer. (« Globalization, Trade, and Economic Security », (disponible en ligne : http://www.ustr.gov/speech-test/zoellick/zoellick_26-npc.PDF)

¹¹⁴ En particulier, il s'agira d'aider les pays en développement à se donner les moyens de participer activement aux négociations, d'implanter les accords signés et de lier la libéralisation des échanges aux programmes de réforme et de croissance.

¹¹⁵ GAO, *International Trade. Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources*, *op. cit.*

¹¹⁶ Cette liste n'est toutefois pas exhaustive puisque d'autres critères pourraient venir s'ajouter aux six critères précédents, comme par exemple la protection des droits de la personne ou la lutte contre le blanchiment de l'argent.

figurent au tableau 3. Celui-ci n'appelle aucun commentaire particulier, sinon que le problème aujourd'hui n'est plus, comme le craignait Cooper, que les questions commerciales viennent affecter les questions de « haute politique » ; les questions commerciales sont devenues des questions de « haute politique ».

CONCLUSION

Au terme de notre examen de la politique commerciale des États-Unis, nous pouvons dégager deux grandes conclusions et soulever une question plus générale.

La première conclusion, c'est que l'engagement en faveur du libre-échange ne tient pas seulement aux intérêts économiques et stratégiques de grande puissance qui sont ceux des États-Unis ; il participe également, et d'une manière plus générale, d'une foi en un système de valeurs qui octroie à la liberté économique un statut supérieur à toute autre valeur et confère à sa promotion un caractère d'exigence morale qui relève de la « destinée manifeste ». Si le multilatéralisme demeure la voie privilégiée, il n'est toutefois pas l'unique option dont dispose l'administration présidentielle pour structurer le système commercial international ou faire avancer plus rapidement ses priorités sur la scène internationale. Le bilatéralisme, le plurilatéralisme et le régionalisme ont toujours été largement mis à contribution. La nouveauté viendra qu'à partir des années 1980, le recours à ces options intermédiaires devient alors plus systématique, et les différentes options de mieux en mieux articulées les unes aux autres.

Seconde conclusion : ce n'est pas tant le nombre et la variété des accords signés ou en cours de négociation qui doivent attirer notre attention¹¹⁷, que les tendances qui se dessinent, au plan des finalités recherchées, comme au plan de la cohérence d'ensemble. Quatre tendances nous paraissent significatives : (1) le contenu et la portée des accords sont de plus en plus étendus, débordant des questions strictement commerciales pour toucher à des domaines aussi sensibles que les droits de propriété, les services, les marchés publics, la concurrence¹¹⁸, etc. ; (2) les accords sont de plus en plus méthodiquement arrimés les uns aux autres¹¹⁹, chaque nouvel accord étant l'occasion de consolider les acquis, de faire avancer de nouveaux dossiers, ou encore d'établir des précédents qui serviront de base de départ pour d'autres négociations à venir¹²⁰ ; (3) les questions économiques et commerciales croisent de plus en plus les questions plus politiques, comme les droits individuels et de

¹¹⁷ Dans les Amériques, les États-Unis sont de loin dépassés par le Chili et le Mexique pour le nombre d'accords signés. Voir à ce sujet, Alejandro Ibarra-Yumez, « Mexico and its Quest to Sign Multiple Free Trade Agreements : Spaghetti Regionalism or Strategic Foreign Trade ? », avril 2001, http://egade.sistema.itesm.mx/investigacion/documentos/documentos/2egade_aibarra.pdf

¹¹⁸ Autrement dit, les institutions du marché.

¹¹⁹ Avec la multiplication des négociations, le représentant au Commerce a récemment fait part de son intention d'arrimer les accords et de proposer de manière plus formelle que ce n'est le cas actuellement un accord-type (comme c'est le cas pour les traités en matière d'investissement), pour, ensuite, discuter des conditions particulières d'accès aux marchés avec le pays candidat.

¹²⁰ On notera par exemple que dans l'accord avec Singapour on trouve, entre autres dispositions nouvelles, des dispositions spécifiques sur la concurrence, sur les télécommunications et sur les services financiers (bancaires et d'assurance). Dans le cas de l'accord avec le Chili, on retrouve là encore des dispositions financières fort étendues et notamment l'introduction de règles très strictes advenant l'application de mesures de contrôle des mouvements de capitaux.

propriété, la démocratie, la gouvernance ou la sécurité par exemple ; et, (4) les négociations et les accords commerciaux sont de plus en plus « politisés » : les critères d'éligibilité sont nombreux (ne négocie pas avec les États-Unis qui veut), et les accords sont intégrés à des initiatives diplomatiques majeures¹²¹.

La nouvelle politique commerciale américaine, c'est clair, fait de plus en plus grincer les dents¹²². L'idéologie et la diplomatie du dollar y occupent une place grandissante et les intérêts commerciaux sont promus avec agressivité. Le ton n'est pas non plus à l'apaisement dans les dossiers litigieux et les différends commerciaux. Sans oublier la façon cavalière avec laquelle l'administration traite certains pays depuis la guerre en Irak, remet les institutions économiques internationales à leur place et agit avec légèreté dans certains dossiers commerciaux et ce, malgré les condamnations unanimes¹²³. Il s'agit bien entendu de prendre la mesure de ces évolutions, mais ceci ne doit cependant pas nous conduire à mésestimer le fait que l'un des grands objectifs, pour ne pas dire le principal objectif de la politique commerciale américaine est d'établir un système commercial ouvert, basé sur le libre-échange et la règle de droit, en conséquence de quoi le recours au bilatéralisme ne prend sens que dans la mesure où celui-ci permet d'atteindre plus rapidement et plus efficacement cet objectif que la voie multilatérale de l'OMC. En clair, tout est question de méthode. Mais, en même temps, la méthode ne risque-t-elle pas de produire le résultat inverse de celui qui est recherché, ou pour dire les choses autrement : la prolifération des accords commerciaux n'est-elle pas en train de miner le système commercial multilatéral plutôt qu'elle ne le renforce¹²⁴?

¹²¹ Comme le fait remarquer Albert Legault, les États-Unis font porter aux autres États le coût des mesures de protection de leur territoire, en leur imposant des conditions draconiennes sur le transport maritime. Les États-Unis repoussent ainsi leurs frontières de sécurité le plus loin possible de leurs côtes, et de nombreux pays, comme le Honduras par exemple, n'ont pas les moyens de répondre à ces exigences. Sinon, leurs navires commerciaux se verraient interdire l'accès aux installations portuaires américaines. Ce qui prouve que commerce et sécurité sont désormais indissolublement liés!!!)

¹²² Au plan intérieur également, la critique se fait également plus acerbe. Jusqu'à présent les critiques sont surtout venues des Démocrates, des syndicats et des groupes industriels en difficulté. Plus récemment, d'autres critiques ont commencé à se faire entendre, dans les rangs républicains de même que dans les milieux industriels, fort peu impressionnés par la performance économique et commerciale de l'administration Bush. Jusqu'au *General Accounting Office* (GAO) qui s'inquiète ouvertement de la dispersion des énergies au sein du Bureau du représentant au Commerce, des ressources humaines et financières limitées dont celui-ci dispose et des problèmes nombreux qui s'accumulent, que ce soit dans les négociations commerciales multilatérales ou dans les négociations hémisphériques (United States General Accounting Office, *Free Trade Area of the Americas. United States Faces Challenges as Co-Chair of Final Negotiating Phase and Host of November 2003 Ministerial*, 2003)

¹²³ On se rappellera la déclaration commune des trois dirigeants de l'OMC, de l'OCDE et de la Banque mondiale en marge de la réunion de l'OCDE le 16 mai 2002, critiquant la montée du protectionnisme et les risques que celui-ci fait peser sur les négociations de Doha.

¹²⁴ Tout récemment, le 19 juin 2003, le Directeur général de l'OMC, M. Supachai Panitchpakdi, a fait l'annonce de la mise sur pied d'un Conseil consultatif sur l'avenir du système commercial multilatéral. Celui-ci est constitué de personnalités éminentes parmi lesquelles on retrouve, entre autres, Jagdish Bhagwati, Koichi Hamada et John Jackson. Il est présidé par l'ancien directeur de l'OMC, Peter Sutherland, et aura pour mandat « de rédiger un rapport sur la façon de renforcer l'OMC du point de vue institutionnel et de lui donner les moyens de relever

Dans les années trente, en pleine débâcle commerciale, plusieurs, dont le Comité économique de la Société des Nations (SDN)¹²⁵ ont proposé de relancer le mouvement en faveur du libre-échange en partant du bas, c'est-à-dire en s'appuyant sur les pays « amis du libre-échange » et en prenant appui sur les accords de libre-échange et les unions douanières signés par ces derniers. Des premiers, on attendait qu'ils montrent l'exemple et jouent un rôle de pionniers du libre-échange, et des seconds, qu'ils servent de laboratoire institutionnel et créent des précédents qui inciteraient les autres pays à s'y joindre. Le projet n'a pas vraiment eu de suite et, plutôt que de relancer le libre-échange et le commerce international, le régionalisme a débouché, à l'époque, sur le cloisonnement du monde et sa division en blocs rivaux. Néanmoins, les Etats-Unis, grâce à la loi de 1934 sur la réciprocité commerciale, signeront de nombreux accords, dans les Amériques notamment, qui inspireront et orienteront au plan des principes les propositions qu'ils présenteront après la Guerre en vue de reconstruire le système commercial. Les travaux du Comité économique de la SDN sur les accords commerciaux et l'application de la clause de la nation la plus favorisée serviront également de point de départ aux négociations qui allaient déboucher sur la signature du GATT en 1947.

La prolifération des accords bilatéraux et régionaux au tournant des années 1990 a fait resurgir le spectre d'une nouvelle fragmentation de l'économie mondiale, avec en bout de ligne le risque non seulement de voir émerger de grands blocs rivaux en son sein, mais aussi de voir les pays se désintéresser progressivement du système multilatéral. D'abord complaisante du « régionalisme » sous toutes ses formes¹²⁶, la littérature est aujourd'hui devenue beaucoup plus critique¹²⁷. L'originalité actuelle des accords bilatéraux ou

efficacement les défis systémiques futurs engendrés par une économie mondiale de plus en plus intégrée ». Il reste à voir quelles propositions concrètes en sortiront.

¹²⁵ Comité économique de la Société des Nations, *Recommandations du Comité économique concernant la politique commerciale*, Genève, 1929. Voir également, Henri Truchy, « Les ententes douanières », *Revue d'économie politique*, 1933, pp. 455-465 ; le Rapport des Comités économique et financier de la Société des Nations, *La politique commerciale dans le monde d'après guerre*, Genève, 1945 ; United Nations, Department of Economic Affairs, *Customs Unions. A League of Nations Contribution to the Study of Customs Union Problems*, New York, 1947

¹²⁶ FMI, *Regional Trade Arrangements*. Études spéciales, n° 93, Washington, 1992 ; Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, 1991 ; World Trade Organization, *Regionalism and the World Trading System*, Genève, WTO, 1995 ; OCDE, *Intégration régionale et système commercial multilatéral. Synergie et divergence*, Paris, 1995 ; Rapport du Comité de la planification du développement, Département des affaires économiques et sociales internationales, *Blocs commerciaux régionaux : une menace pour le système commercial multilatéral ?*, 1990, New York, Nations Unies. ONUDI, *Développement industriel. Rapport mondial 1995*, Vienne, 1995.

¹²⁷ La critique s'adresse tout autant aux États-Unis qu'aux autres pays ou groupes régionaux, en particulier l'Union européenne. Voir à ce sujet, Petr J. Lloyd et Donald Maclaren, « The Case for Free Trade and the Role of RTAs », *Seminar on Regionalism and the WTO*, Genève, 14 novembre 2003 ; Gary P. Sampson et Stephen Woolcock, *Regionalism, Multilateralism and Economic Integration. The Recent Experience*, United Nations Press, Tokyo, 2003 ; et Maurice Schiff et Alan L. Winters, *Regional Integration and Development*, World Bank/Oxford University Press, 2003.

plurilatéraux tient au fait qu'ils renvoient, comme le note Henri Regnault¹²⁸ « à un besoin de relations spécifiques, à géométrie variable, entretenues avec un nombre déterminé de partenaires choisis, tous prêts à aller plus loin que les engagements multilatéraux, sans, pour autant, être disposés à s'enfermer dans une relation exclusive et sans pouvoir s'engager dans un processus d'intégration en profondeur effectif, au-delà des déclarations d'intention éventuelle des textes, du fait de l'éloignement géographique et de la multiplicité des engagements »¹²⁹. Or, si les nouveaux accords offrent aux acteurs concernés suffisamment de souplesse pour à la fois répondre aux exigences des marchés et permettre aux États de conserver un certain degré, tout relatif d'ailleurs, d'autonomie et de pouvoir de négociation sur la scène internationale, il n'en reste pas moins que ces accords obéissent à des préoccupations davantage stratégiques que commerciales, d'une part, et qu'en s'adressant avant tout aux pays en développement, ils accentuent les asymétries au sein du système commercial au lieu de les réduire, d'autre part.

À la question posée plus haut, il n'y a pas de réponse claire pour le moment. Mais on peut au moins dresser deux grands constats. Premièrement, l'OMC n'est plus l'arbitre des évolutions du système commercial ; il en est devenu la caisse de résonance. Les grands pays cherchent à établir leurs propres règles et à former des coalitions pour mieux faire valoir leur propre vision de l'institution, les tensions se multiplient entre les principaux acteurs, au plan régional comme au plan multilatéral et les pays laissés en marge de la régionalisation sont lourdement discriminés.

Deuxièmement, le fait que l'adhésion à un arrangement coopératif se fasse sur une base volontaire et le fait que la coopération à l'intérieur de cet arrangement se fasse sur une base consensuelle, ne signifient pas pour autant que celui-ci soit à l'avantage de tous¹³⁰. C'est ce que vient confirmer une étude récente du FMI à propos des pays en développement¹³¹ : ceux-ci n'ont pas de véritable marge de manœuvre dans la négociation, ni les capacités de faire jeu égal ; l'avantage de l'accès préférentiel n'est que temporaire et ne peut que

¹²⁸ Henri Regnault, « Libre-échange Nord-Sud et typologies des formes d'internationalisation des économies », mai 2003, en ligne : <http://www.emmarinos.net>

¹²⁹ Regnault fait référence au modèle d'intégration européen lorsqu'il parle d'intégration en profondeur, un modèle qui repose sur un projet collectif et la mise en place d'institutions supranationales. Nous reprenons plutôt à notre compte la définition de l'intégration en profondeur que donnent Lawrence et la CNUCED, laquelle renvoie à l'organisation en réseaux des activités des firmes multinationales sur des espaces économiques nationaux décloisonnés.

¹³⁰ Voir à ce sujet, Lloyd Gruber, « Power Politics and the Free Trade Bandwagon », *Comparative Political Studies*, septembre 2001, vol 34, n°7, pp. 703-741. Voir également, Björn Hettne, Andras Inotai et Osvaldo Sunkel (dir.), *Comparing Regionalisms. Implications for Global Development*, New York, Palgrave, 2001 ; Shaun Breslin et Richard Higgott, « Studying Regions: Learning from the Old, Constructing the New », *New Political Economy*, Vol. 5, n° 3, 2000, pp. 333-352 ; Jagdish N. Bhagwati et Arvind Panagariya (dir.), *The Economics of Preferential Trade Agreements*, AEI Press, Washington, 1996

¹³¹ Voir à ce sujet, Alvin Hilaire et Yonzheng Yang, *The United States and the New Regionalism/Bilateralism*, IMF Working paper, WP/03/206, octobre 2003.

s'éroder rapidement avec la multiplication des accords ; et les pays candidats au libre-échange doivent rencontrer des exigences politiques qui sont définies unilatéralement et qui, de surcroît, échappent totalement aux disciplines de l'OMC.

Il serait tout à fait hasardeux de comparer le contexte commercial actuel à celui des années trente, mais ces deux constats sont en soi suffisants pour nous interroger sur l'avenir d'un système dans lequel les acteurs ne trouvent plus leur compte. Les critiques à l'égard du multilatéralisme sont nombreuses, et de toutes les options qui se présentent en matière de coopération internationale, c'est sans doute la plus complexe et la plus exigeante. Mais, comme le rappelle Lindsey Powell¹³², c'est aussi celle qui présente les meilleures garanties de généralité au plan des règles et celle qui est la plus égalitaire lorsqu'il s'agit d'aborder les questions d'intérêt commun. En prenant la voie « rapide » du bilatéralisme pour parvenir à leurs fins, les États-Unis placent leurs propres ambitions au-dessus de celui-ci ; ce faisant, ils incitent les autres pays, du moins ceux qui en ont les moyens, à faire comme eux, c'est-à-dire cavalier seul. Et comme le dit l'adage, à force de jouer avec le feu, on finit par se brûler...

¹³² Lindsey Powell. « In Defense of Multilateralism », conférence présentée dans le cadre du colloque *Global Environmental Governance: The Post-Johannesburg Agenda*, Yale Center for Environmental Law and Policy, 23-25 octobre 2003 (disponible en ligne).

Annexe 1

LES ACCORDS BILATERAUX, PLURILATERAUX ET REGIONAUX

Nous pouvons identifier cinq grandes catégories d'accords à caractère commercial¹³³.

Les accords de libre-échange

En haut du panier, on retrouve les accords de libre-échange (ALE). Les États-Unis ont jusqu'à présent signé dix ALE : avec Israël, avec le Canada, puis avec le Canada et le Mexique (ALENA), avec la Jordanie, avec le Chili, avec Singapour, avec cinq pays d'Amérique centrale (ALECA), avec l'Australie, le Maroc et la République dominicaine¹³⁴. Des négociations sont en cours ou en préparation avec l'Afrique du Sud et l'Union douanière d'Afrique australe¹³⁵ (SACU), le Bahreïn, la Thaïlande, Panama, la Bolivie la Colombie, l'Équateur et le Pérou.

Ces initiatives bilatérales s'inscrivent, par ailleurs, dans des initiatives régionales de plus grande portée, la plus ancienne et la plus avancée étant celle qui vise à faire, d'ici janvier 2005, des Amériques une Zone de libre-échange (ZLEA). Plus récemment, deux nouvelles initiatives régionales ont été lancées : une première, en faveur des pays de l'ANASE (*Enterprise for ASEAN Initiative*, EAI)¹³⁶ ; et une seconde, en faveur des pays du Moyen-Orient, *Middle East Partnership Initiative*, MEPI)¹³⁷. Dans les trois cas, l'objectif est de

¹³³ On retrouvera la liste exhaustive des accords en annexe du rapport annuel du Bureau du représentant au Commerce. Disponible en ligne : <http://www.ustr.gov/reports/2003Annual/Annex3.PDF>

¹³⁴ L'ALE avec Israël est en vigueur depuis le 22 avril 1985 ; l'ALENA, depuis le 1^{er} janvier 1994 ; l'ALE avec la Jordanie, depuis le 17 décembre 2001 ; ceux avec Singapour et le Chili, depuis le 1^{er} janvier 2004. Un accord a été conclu avec El Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua le 17 décembre 2003, puis avec le Costa Rica, le 25 janvier 2004. l'ALE avec l'Australie a été conclu le 8 février 2004, celui avec le Maroc le 2 mars 2004. Et celui avec la République dominicaine le 15 mars 2004.

¹³⁵ Outre l'Afrique du Sud, la SACU regroupe le Botswana, le Lesotho, la Namibie et le Swaziland.

¹³⁶ Lancée le 26 octobre 2002, l'Initiative a pour objectif de créer un réseau d'accords de libre-échange, d'encourager la libéralisation des échanges aux plans bilatéral et régional et de consolider la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC). Tout candidat au libre-échange doit être membre de l'OMC et avoir un accord cadre en matière de commerce et d'investissement (*Trade and Investment Framework Agreement*, TIFA) Dans le cas de l'ANASE, les États-Unis ont maintenant un accord de libre-échange avec Singapour et négocient avec la Thaïlande. Ils ont également un TIFA avec l'Indonésie, les Philippines et la Thaïlande. Ils appuieront le Cambodge, le Laos et le Vietnam à devenir membre de l'OMC.

¹³⁷ Le président Bush avait fait l'annonce le 9 mai 2003, de marier commerce, aide et sécurité. En marge du Forum économique mondial tenu en Jordanie, Robert B. Zoellick a dévoilé les grandes lignes de cette initiative. Celle-ci comporte six points : (1) appui technique et soutien à l'entrée de l'Arabie saoudite, du Liban, de l'Algérie et du Yémen à l'OMC ; (2) utilisation du Système généralisé des préférences pour favoriser l'accès au marché américain ; (3) négociation d'accords cadre en matière de commerce et d'investissement ; (4) négociation

tisser un réseau d'ALE qui doivent à la fois « servir d'incubateurs et de catalyseurs »¹³⁸ et de levier pour une libéralisation des échanges non seulement au niveau régional mais également au niveau multilatéral.

Plusieurs choses doivent être notées à propos de ces ALE. Tout d'abord, l'ouverture des marchés des biens, exception faite des marchés agricoles, est maintenant passée au second rang des priorités américaines, derrière l'ouverture des marchés des services, à commencer par les services financiers et les télécommunications, la protection des droits intellectuels, la protection de l'investissement, et l'accès aux marchés publics. Ensuite, les accords incorporent de plus en plus de règles en matière de gouvernance et de transparence normative, en matière de corruption, de politique de la concurrence, de protection de l'environnement ou encore de normes du travail par exemple, et obéissent à des standards. Par ailleurs, l'ouverture et le suivi des négociations se fait en étroite collaboration avec le Congrès, mais également, comme le veut la Loi commerciale, avec les milieux d'affaires. Enfin, on notera qu'exception faite de l'ALENA, et dans une moindre mesure des ALE avec Singapour et l'Australie, les pays avec lesquels les États-Unis sont en négociation ou ont conclu un ALE, ont été choisis pour des raisons avant tout d'ordre stratégique.

Les traités bilatéraux sur l'investissement.

Les États-Unis avaient signé, à la fin février 2004, 43 traités bilatéraux, dont 5 qui ne sont pas encore entrés en vigueur¹³⁹. Leur nombre est cependant de loin inférieur à ceux conclus par l'Union européenne, soit 908 selon le rapport de 2003 de la CNUCED¹⁴⁰. Tous ces traités procèdent d'un modèle commun établi en 1994¹⁴¹, qui n'est d'ailleurs pas spécifique aux traités signés par les États-Unis puisque la plupart des principales dispositions se retrouvent dans tous les traités bilatéraux signés dans le monde. Les traités visent six grands objectifs : (1) octroyer aux investisseurs le traitement national ou celui de

de traités bilatéraux en matière d'investissement ; (5) négociation d'accords de libre-échange, à commencer avec le Maroc, le Bahreïn et éventuellement l'Égypte ; et, (6) fondre, éventuellement, tous ces accords dans une zone de libre-échange, la Zone de libre-échange du Moyen-Orient (ZLEMO). (<http://www.state.gov/p/nea/rls/22243.htm>)

¹³⁸ OMC, *Examen des politiques commerciales. États-Unis. Rapport du gouvernement*, janvier 2004, p. 6.

¹³⁹ USTR, *The President's Trade Policy Agenda*, 2004.

¹⁴⁰ Neuf traités bilatéraux ont été signés par les États-Unis avec des pays de l'hémisphère occidental, ce à quoi il faut ajouter les accords de libre-échange qui contiennent tous des dispositions en matière d'investissement. Il faut cependant noter qu'à ce chapitre, avec une quarantaine de traits signés, les États-Unis se situent néanmoins loin derrière plusieurs autres pays, notamment l'Allemagne qui a signé plus d'une centaine. Voir à ce sujet l'étude exhaustive de la CNUCED, *Trends in International Investment Agreements: an Overview*, 1999 (http://www.unctad.org/en/docs/iteiit13_en.pdf). Voir également, UNCTD, *World Investment Report*, Genève, 2003, pp. 23-26 ; et, Mary Hallward-Driemeyer, « Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI ? Only a bit ... and they could bite », *World Bank, DECRG*, juin 2003.

la nation la plus favorisée, au meilleur des deux ; (2) imposer des restrictions précises à l'application du principe d'intérêt public en cas d'expropriation ; (3) permettre tout transfert de fonds, incluant les profits, les intérêts, le produit des ventes ou les compensations monétaires en cas d'expropriation ; (4) éliminer toute forme de prescription de résultats ; (5) autoriser, en cas de différend, l'investisseur à recourir à un tribunal d'arbitrage international ; et, (6) donner le droit aux investisseurs d'embaucher les dirigeants de leur choix.

De nouvelles dispositions ont été introduites dans le modèle standard, pour tenir compte de la Loi commerciale de 2002 (en matière de transparence dans le règlement des différends et de protection des droits de propriété intellectuelle notamment), d'une part, et harmoniser le contenu des traités avec celui des accords de libre-échange, d'autre part. Les accords de libre-échange signés avec Singapour et le Chili intègrent ces nouvelles dispositions, tout en introduisant une nouveauté, soit l'interdiction pour les deux pays d'imposer des contrôles sur les mouvements de capitaux, y compris en cas de difficultés de balance des paiements. L'accord de libre-échange signé avec l'Australie, par contre, introduit un étonnant précédent puisqu'il restreint la procédure à la consultation en cas de différend investisseur-État¹⁴².

Les accords-cadres sur le commerce et l'investissement

Les accords-cadres sur le commerce et l'investissement (*Trade and Investment framework Agreement*, TIFA) n'ont, certes, pas la même portée que les accords de libre-échange, mais ils établissent un cadre permanent de coopération, facilitent l'accès aux marchés et permettent d'assurer un meilleur suivi de la mise en œuvre des accords multilatéraux, y compris dans les pays qui ne sont pas membres de l'OMC, tout en préparant le terrain à des formes plus avancées de coopération, voire à un éventuel accord de libre-échange. En fait, ces accords visent à étendre progressivement la règle de droit et à introduire plus de transparence, de prévisibilité et de sécurité dans les relations d'affaires que les entreprises et les investisseurs américains ont ou peuvent avoir dans les pays concernés. Les États-Unis attachent actuellement beaucoup d'importance à la signature de ces accords-cadres. En particulier, tout pays candidat au libre-échange doit non seulement

¹⁴¹ En ligne sur le site du Département d'État : <http://www.state.gov/e/eb/rls/prsrl/28923.htm>

¹⁴² Rémi Bachand, « La nouvelle donne en matière d'accords sur l'investissement pour les États-Unis: entre les vœux et la réalité », *Chronique des Amériques 04-11*, Mars 2004 (<http://www.ameriques.uqam.ca>)

être membre de l'OMC, mais également avoir signé un TIFA avec les États-Unis¹⁴³. En date de février 2004, les États-Unis ont conclu 22 accords-cadres.

Les accords préférentiels unilatéraux

On retrouve, en premier lieu, dans cette catégorie les accords bilatéraux conclus avec les pays en développement dans le cadre du Système généralisé de préférences (SGP). Renouvelé en août 2002, le SGP est en vigueur jusqu'au 31 décembre 2006. Les pays qui bénéficient du SGP se voient octroyer un accès préférentiel pour leurs produits, en franchise ou à des taux inférieurs au taux de la nationale la plus favorisée (NPF). Les négociations sont cependant difficiles, les préférences octroyées sont sujettes à de nombreuses exceptions et, comme le montre le tableau 4, les droits moyens appliqués ne sont guère très avantageux.

Tableau 4
Moyenne des droits de douane appliqués
États-Unis, 2002

(%)	Total	Produits	
		agricoles	non agricoles
NPF	5,1	9,8	4,2
SGP	3,7	8,4	2,8
AGOA	2,4	6,0	1,8
CBRERA/CBTPA	2,4 / 2,3	5,9	1,8/1,6
ATPA/ATPDEA	2,6	6	1,9
ALE			
Israël	0,7	4,4	0,0
Canada	0,7	4,3	0,0
Mexique	0,6	2,7	0,2
Jordanie	2,7	6,2	2,1

Source : OMC, *Examen des politiques commerciales, États-Unis* janvier 2004.

¹⁴³ On retrouve ces deux critères dans l'*Initiative commerciale pour le Moyen-Orient*.

Viennent, en second lieu, les accords préférentiels qui, tout en répondant à l'objectif général de faciliter l'accès aux pays en développement, s'inscrivent néanmoins dans le cadre d'initiatives particulières qui conditionnent cet accès au respect de certaines exigences explicites, en matière de gouvernance et de sécurité notamment. Les critères d'éligibilité sont très nombreux. Trois grandes initiatives entrent dans cette catégorie.

Il y a tout d'abord l'Initiative en faveur du bassin des Caraïbes (*Caribbean Basin Initiative*, CBI). C'est la plus ancienne initiative, et elle est souvent citée en exemple par les États-Unis lorsqu'il est question d'intégration des pays en développement. Elle préparera également le terrain et servira de modèle à l'Initiative en faveur des Amériques que lancera le président Bush en juin 1990. La CBI relève de la Loi relative au redressement économique des Caraïbes de 1983 (*Caribbean Basin Economic Recovery Act*, CBERA)¹⁴⁴. Celle-ci a été reconduite et élargie en 1990. Elle fut de nouveau modifiée, en mai 2000, dans le cadre de la Loi sur le commerce et le développement (*Trade and Development Act*, TDA)¹⁴⁵ et incorpore une nouvelle formule, le Partenariat commercial États-Unis-Bassin des Caraïbes (*Caribbean Basin Trade Partnership Act*, CBTPA). À la différence du CBERA, qui est une loi permanente, le CBTPA demeure en vigueur jusqu'à septembre 2008. Elle peut, cependant, être abrogée avant cette date si une entente survient dans les négociations hémisphériques ou encore entre les États-Unis et certains pays. En dehors des exigences particulières en matière de règles d'origine et de conditions douanières d'accès au marché américain, les pays bénéficiaires doivent (1) remplir leurs obligations envers l'OMC et participer activement aux négociations hémisphériques, (2) reconnaître les accords internationaux en matière de propriété intellectuelle, (3) reconnaître certains droits du travail, (4) se conformer aux normes de la Loi sur le commerce extérieur (*Trade Act*, TA) de 1974 sur le travail des enfants, (5) satisfaire les critères en matière de lutte contre le narcotraffic, (6) se conformer aux normes de la Convention interaméricaine contre la corruption, et (7) appliquer les normes de l'OMC en matière d'accès aux marchés publics et participer activement aux négociations internationales dans ce domaine.

La seconde initiative est celle qui a été lancée en direction de l'Afrique subsaharienne par le président Clinton. Elle est régie par la Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique (*African Growth and Opportunity Act*, AGOA) et vise désormais

¹⁴⁴ 24 pays bénéficient du traitement préférentiel : Antigua-et-Barbuda, Antilles néerlandaises, Aruba, Bahamas, Barbade, Belize, Costa Rica, Dominique, El Salvador, Grenade, Guatemala, Guyana, Haïti, Honduras, îles Vierges britanniques, Jamaïque, Montserrat, Nicaragua, Panama, République dominicaine, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les Grenadines et Trinité-et-Tobago.

¹⁴⁵ La loi a deux volets. Le premier volet établit un système préférentiel pour l'Afrique (*African Growth and Opportunity Act*), et le second renouvelle pour une troisième fois le système pour les Caraïbes (*United States-Caribbean Basin Trade Partnership Act*).

37 pays¹⁴⁶. La loi a été modifiée et les préférences ont été élargies en août 2002. Tout comme pour la CBI, l'accès préférentiel, de même que l'octroi de certains avantages aux investisseurs américains, est soumis à de nombreuses conditionnalités. Celles-ci se divisent en trois catégories. Tout d'abord, le pays candidat doit démontrer qu'il est engagé dans un programme étendu et soutenu de réformes économiques¹⁴⁷. Ensuite, le pays ne doit pas engager des activités qui vont contre la sécurité ou les intérêts de la politique étrangère des États-Unis. Enfin, il ne doit pas être compromis dans des actes de violation des droits de la personne, il ne doit pas soutenir les actes de terrorisme et coopérer aux efforts internationaux dans ces deux domaines¹⁴⁸.

La troisième initiative, en faveur des pays andins, est d'un genre particulier dans la mesure où l'accès préférentiel vise, en partie, à récompenser les pays bénéficiaires pour leurs efforts « pour renforcer l'économie licite (...) et créer des alternatives valables au commerce de la drogue »¹⁴⁹. Elle est régie par la Loi sur les préférences commerciales en faveur des pays andins et l'éradication des drogues (*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*, ATPDEA)¹⁵⁰. Incorporée à la Loi commerciale de 2002, elle reconduit la Loi sur les préférences commerciales en faveur des pays andins (l'*Andean Trade Preference Act* (ATPA), entrée en vigueur en décembre 1991 et arrivée à son terme le 4 décembre 2001. Au plan économique, les critères sont moins contraignants que ceux que l'on retrouve dans l'AGOA par exemple, mais un changement de ton est perceptible dans la nouvelle loi. Ainsi, on notera que l'expression *Trade Promotion* remplace dorénavant celle de *Trade Preference* utilisée dans le premier programme, ce qui n'est pas anodin. De même, les pays

¹⁴⁶ Les 37 pays sont les suivants : Afrique du Sud; Angola ; Bénin; Botswana; Cameroun; Cap-Vert; Côte d'Ivoire; Djibouti; Éthiopie; Gabon; Gambie; Ghana; Guinée; Guinée-Bissau; Kenya; Lesotho; Madagascar; Malawi; Mali; Maurice; Mauritanie; Mozambique; Namibie; Niger; Nigéria; Ouganda ; République démocratique du Congo; République du Congo; Rwanda; Sao-Tomé-et-Principe; Sénégal; Seychelles; Sierra Leone; Swaziland; Tanzanie; Tchad et Zambie. L'Angola a été ajouté à la liste par le président Bush le 30 décembre 2003, mais l'Érythrée et la République centrafricaine ont été retirés.

¹⁴⁷ Six conditions doivent être remplies. Le pays doit avoir : (1) établi une économie de marché, ce qui inclut la protection des droits de propriété, l'ouverture commerciale selon les règles en vigueur à l'OMC, et un minimum d'interférence gouvernementale dans l'économie ; (2) établi la règle de droit, le pluralisme politique et le droit des citoyens à une protection égale devant la loi ; (3) éliminé les barrières au commerce et aux investissements américains, ce qui inclut le traitement national, la protection de la propriété intellectuelle, et un mécanisme de règlement des différends ; (4) mis en place des politiques de réduction de la pauvreté, élargi l'accès aux soins de santé et à l'éducation, amélioré les infrastructures, pris des mesures pour favoriser le développement du secteur privé et encouragé la création de marchés financiers ; (5) établi un système de lutte contre la corruption ; et, (6) reconnu les droits fondamentaux au travail tels que définis par l'OIT

¹⁴⁸ À cette liste déjà longue de conditions, vient s'ajouter une autre plus longue encore des situations particulières qui autorisent les États-Unis à ne pas accepter la candidature d'un pays.

¹⁴⁹ OMC, *loc.cit.*, p. 22.

¹⁵⁰ La nouvelle loi est en vigueur jusqu'en décembre 2006 et s'applique aux quatre pays suivants de la Communauté andine rencontrant les critères d'éligibilité : la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Pérou. Le Venezuela n'est pas concerné.

doivent désormais satisfaire un certain nombre d'obligations fortes en matière de protection des droits de l'investisseur et de propriété intellectuelle¹⁵¹.

Notons pour conclure deux choses. Tout d'abord, bien qu'elles s'appliquent à un très grand nombre de pays, ces trois initiatives préférentielles n'ont qu'une incidence très limitée sur le commerce extérieur des États-Unis. Ainsi, les 24 pays bénéficiaires du CBERA, les 38 pays bénéficiaires de l'AGOA et les 4 pays bénéficiaires de l'ATPDEA ne représentaient, respectivement, en 2003, que 0,6 %, 2 % et 0,9 % des importations des États-Unis, et 0,63 %, 2,8 % et 1 % de leurs exportations. Ensuite, une nouvelle tendance se dessine dans la politique commerciale américaine, soit celle de remplacer les arrangements préférentiels par des ALE en bonne et due forme. Ainsi, les pays d'Amérique centrale et la République dominicaine sont-ils désormais liés aux États-Unis par un ALE, et les négociations sont en cours avec les quatre pays andins. Il en va de même de la MEPI, une initiative qui vise à intégrer les pays du Moyen-Orient et d'Afrique du Nord à l'intérieur d'une grande zone de libre-échange (ZLEMO).

Autres arrangements liés au commerce

Dans cette catégorie, aux contours mal définis, nous retrouvons deux grands types d'accords. Nous avons tout d'abord deux autres grandes initiatives régionales, soit le Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) et le Partenariat économique transatlantique. Fondé en 1989 et consolidé lors des deux premiers Sommets tenus à Bogor (Indonésie) et à Seattle en novembre 1993 et novembre 1994, respectivement, l'APEC s'est donné pour objectif d'établir le libre-échange d'ici à 2010 pour les pays industrialisés et d'ici à 2020 pour les pays en développement. Le Nouveau Programme transatlantique (NPT) a, de son côté, été mis en place en 1995. C'est lors du sommet tenu à Londres le 18 mai 1998, que l'Union européenne et les États-Unis ont lancé le Partenariat économique transatlantique (PET). Les Européens ayant rejeté le projet de zone de libre-échange transatlantique proposé par les États-Unis et le Canada, ce partenariat est de portée plus modeste que l'ambitieux projet de l'APEC puisqu'il ne vise qu'à approfondir la coopération commerciale, à faire émerger des actions communes dans certains domaines du commerce et de l'investissement et à développer les échanges. On notera cependant que, dans les deux cas, les milieux d'affaires jouent un rôle catalyseur important, dans le cadre du *Transatlantic Business Dialogue*, créé en 1995, et du *APEC Business Advisory Council*, créé également en 1995.

¹⁵¹ Voir le rapport annuel transmis au Congrès par le Bureau du Représentant au Commerce. Disponible en ligne : <http://www.ustr.gov/reports/2003atpa.pdf>.

La seconde catégorie d'arrangements commerciaux, qu'à défaut de mieux nous pouvons qualifier d'*ad hoc*, regroupe les accords sectoriels (dans les domaines des télécommunications, de la fiscalité, de la propriété intellectuelle, de l'acier, de l'automobile, ou encore du bois d'œuvre par exemple), de même que les accords, parfois qualifiés de « partenariat », avec certains pays ciblés, la Corée, la Chine ou le Japon par exemple¹⁵². Ces accords visent à obtenir soit des concessions spécifiques¹⁵³, soit des conditions d'accès aux marchés plus étendues que celles convenues dans les accords multilatéraux ou plurilatéraux¹⁵⁴, soit encore, comme c'est le cas des accords sur la propriété intellectuelle, d'étendre et de renforcer les dispositions des accords plurilatéraux. Deux nouvelles tendances ont cependant commencé à se dessiner. D'une part, de nombreux accords visent à élargir le degré de protection accordée aux investisseurs en dehors de ce qu'il est déjà convenu dans les traités d'investissement. C'est le cas notamment des conventions sur la double fiscalité¹⁵⁵ ou des accords et conventions sur la corruption. D'autre part, la voie bilatérale permet aux États-Unis de contourner certaines dispositions ou exceptions générales contenues dans les accords multilatéraux, sur la diversité culturelle ou les OGM, par exemple.

¹⁵² Les États-Unis n'ont pas moins de 45 accords bilatéraux avec le Japon, dont le *U.S. Japan Economic Partnership for Growth* en vigueur depuis le 30 juin 2001, 30 avec la Corée et 10 avec la Chine.

¹⁵³ D'une façon générale, ces accords répondent à des demandes directes en provenance des milieux industriels et relèvent ce que l'on pourrait appeler le « capitalisme de connivence », pour reprendre la formule de Stiglitz.

¹⁵⁴ Le Cycle Uruguay a permis de mieux réglementer ces accords, en interdisant, notamment toute forme de restriction « volontaire », mais beaucoup de zones grises demeurent.

¹⁵⁵ Selon la CNUCED (2003), les États-Unis ont signé, en date de l'année 2002, 169 traités sur la double imposition, comparativement à 1178 pour l'Union européenne et 66 pour le Japon.

Annexe 2

LES OBJECTIFS RECHERCHÉS DANS L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE AVEC LE MAROC

Le projet de négociations d'un ALE avec le Maroc date de mars 2002¹⁵⁶. Rapidement amorcées, celles-ci ont été conclues le 2 mars 2004. Cet accord doit être replacé dans le cadre de l'*Initiative commerciale pour le Moyen-Orient*, lancée en mai 2003. Outre l'accord avec le Maroc, les États-Unis ont deux accords dans la région : avec Israël et avec la Jordanie. Des négociations commerciales ont également été amorcées avec le Bahreïn en janvier 2004, en attendant celles à venir avec d'autres pays. Trois objectifs étaient recherchés par les États-Unis dans les négociations avec le Maroc.

Au plan commercial, outre l'élimination des tarifs douaniers et les facilités de commerce, les États-Unis ont fait de l'agriculture, un dossier pourtant sensible pour le Maroc, l'une de leur grande priorité. On retrouve comme autres priorités : la protection intellectuelle, les investissements, les marchés publics et les services (le tourisme par exemple mais aussi les services financiers), les règles administratives, la corruption, la contrefaçon, etc. En somme, même si référence est faite à l'accord de libre-échange signé avec la Jordanie, c'est plutôt du côté des accords signés avec Singapour et le Chili qu'il faut regarder, la stratégie américaine étant de s'appuyer sur les acquis des accords signés pour relever toujours un peu plus haut la barre.

Les États-Unis ont également ciblé les secteurs porteurs pour leurs exportations. Entre autres, les télécommunications et les technologies de l'information, l'équipement électrique, l'environnement, le traitement des eaux, le tourisme, l'exploration pétrolière et gazière, le blé, les graines alimentaires, et les produits oléagineux. Cela dit, s'il ne s'agit pas de sous-estimer les opportunités commerciales que peut offrir un accord de libre-échange avec le Maroc, ni les avantages que les entreprises américaines peuvent trouver en investissant dans ce pays, particulièrement si celui-ci devient une tête de pont en Afrique et au Moyen-Orient,

¹⁵⁶ Le projet de négocier un accord de libre-échange avec le Maroc n'était pas à l'agenda commercial des États-Unis pour l'année 2002, du moins tel qu'il a été présenté au Congrès le 1^{er} mars 2002. Dans ce rapport, il n'était alors question que de l'accord qui venait d'être signé avec la Jordanie et des négociations en cours avec le Chili et Singapour. C'est le 22 mars, soit trois semaines plus tard, que le président Bush faisait état pour la première fois, dans un discours prononcé à Monterrey, de l'intention des États-Unis d'engager des négociations commerciales avec un certain nombre de pays développés et en voie de développement, et ce, dans toutes les régions du monde, en commençant par l'Amérique centrale, l'Afrique du sud, le Maroc et l'Australie. Dans le cas du Maroc, il ne faudrait toutefois pas mésestimer les liens historiques d'amitié qui unissent le Maroc aux États-Unis, ni l'impact qu'a pu avoir la visite du Roi Mohammed VI aux États-Unis dans l'ouverture des négociations

les perspectives commerciales demeurent extrêmement limitées¹⁵⁷. On peut d'ailleurs se demander, ainsi que l'a fait ouvertement le vice-président de la puissante Chambre de commerce des États-Unis, Williard Workman, en prenant explicitement pour exemple le cas du Maroc, quel intérêt peuvent trouver les États-Unis à multiplier les négociations commerciales avec des petits pays, des négociations qui, aux dires de ce dernier, rapportent peu, mobilisent beaucoup d'énergie à des fins purement diplomatiques, et en bout de ligne détournent l'attention des grands enjeux commerciaux internationaux¹⁵⁸. Aussi, est-ce plutôt dans d'autres directions que nous devons regarder. Trois en particulier.

Robert Zoellick s'est fait l'un des plus ardents défenseurs des accords de libre-échange, tant par conviction que pour des raisons stratégiques. De ce point de vue, dans le cas des pays en développement en général et des pays émergents comme le Maroc en particulier, les accords de libre-échange présentent le double avantage, selon l'argumentaire officiel, de consolider l'ouverture économique et les réformes en cours, d'une part, et de créer un environnement économique et social favorable au développement, d'autre part. Ils ont aussi pour le pays qui s'y engage l'avantage non négligeable d'offrir un accès élargi et plus sécuritaire au marché américain et celui d'entraîner des effets dynamiques de spécialisation grâce à l'entrée de capitaux étrangers et à la concurrence accrue qui en résulte¹⁵⁹.

À ce volet économique de l'argumentaire vient s'en ajouter un second, plus politique. Les réformes économiques et politiques couplées au libre-échange, à une gouvernance judicieuse et à des programmes d'aide ciblés et évalués à l'aune de leurs résultats, doivent favoriser le développement économique et l'intégration sociale, et réduisant ainsi les risques d'insécurité et d'instabilité. Les tensions extrêmement vives, avec les pays en développement comme on l'a vu à Seattle mais aussi à Doha et à Cancun, de même que les

¹⁵⁷ En 2002, le Maroc se classait au 73^{ème} rang des partenaires commerciaux des États-Unis. De leur côté, les États-Unis se classent au 7^{ème} rang des partenaires commerciaux du Maroc, avec à peine 4 % des exportations. Les importations américaines en provenance du Maroc ont baissé en 2002 : 409,6 millions de \$ contre 428,5 millions de \$ en 2001. Quant aux exportations américaines vers le Maroc, si elles ont quasiment doublé, passant de 283,5 millions de \$ à 560,4 millions de \$, c'est essentiellement en raison des contrats d'aéronautique. C'est donc dire à quel point les relations commerciales entre les deux pays sont limitées.

¹⁵⁸ « (...) Workman took issue with the Administration's selection of Morocco as an FTA partner, saying "we don't do a lot of business with Morocco." Workman said that Turkey is a more significant potential market and that it also filled the Administration's criteria of striking a deal with a moderate Muslim state. » *Inside US Trade*, Vol. 21, No. 6 - February 7, 2003

¹⁵⁹ Il est clair cependant que dans un contexte de concurrence asymétrique, les gains du libre-échange sont loin d'être également répartis et les coûts d'ajustement sont également très élevés. Sur ce point, les études montrent que les accords de libre-échange sont loin d'être une panacée et que les pays qui en ont tiré les plus grands profits sont ceux qui, par leurs politiques, ont pu créer une concurrence ordonnée sur leurs marchés, se doter de solides mécanismes et institutions de régulation, et mettre en place des programmes de formation et d'éducation adaptés à leurs besoins économiques. Elles montrent également, et c'est particulièrement le cas du Canada et du Mexique, que l'intégration compétitive dans l'économie mondiale et l'intégration des entreprises locales aux chaînes de valeurs de multinationales dépendent du dynamisme économique, du tissu industriel en place et de la capacité des entreprises nationales à s'adapter aux contraintes de production et des marchés. Ce qui est loin d'être le cas pour les économies de petite taille, de surcroît monoproductrices et monoexportatrices.

perceptions de plus en plus négatives à l'endroit des États-Unis dans le monde, au Moyen-Orient en particulier, ont conduit l'administration Bush à proposer des partenariats à certains pays ciblés qui serviront en quelque sorte de modèles. Certes, les États-Unis ne peuvent aller aussi loin en Afrique et au Moyen-Orient que dans les Amériques, une région considérée comme faisant partie de leur périmètre immédiat de sécurité, mais l'ouverture en direction de certains pays comme le Maroc et le Bahreïn doit néanmoins être interprétée comme un message concret que l'administration Bush veut envoyer non seulement aux autres pays de la région, mais aussi à l'ensemble du monde musulman. En clair, il s'agit de resserrer les liens commerciaux avec quelques pays clés, modérés au plan politique et engagés dans les réformes économiques et politiques, de démontrer les avantages que ces pays peuvent tirer du commerce et des investissements au plan de leur développement, puis, de verrouiller par un accord de libre-échange les réformes et les politiques économiques de libéralisation, et enfin, par le développement, de faire évoluer ces sociétés vers le pluralisme, l'ouverture et la tolérance¹⁶⁰.

Enfin, troisième élément à prendre en considération : le partenariat stratégique. Si nous replaçons le projet de libre-échange avec le Maroc dans le cadre de la nouvelle stratégie d'alliances stratégiques, un accord de libre-échange avec celui-ci présenterait des avantages indéniables. Ainsi, il pourrait constituer un précédent pour d'autres accords, tout en venant sérieusement interférer dans le projet européen de mettre en place éventuellement une zone de libre-échange dans la région. En outre, et de manière plus immédiate, il permettrait d'éliminer le désavantage concurrentiel dont pâtissent actuellement les entreprises américaines et de la sorte de rattraper le terrain perdu. Et, comme le Maroc présente cette caractéristique d'être un pays à la fois émergent, prometteur et stratégiquement bien placé, au carrefour de l'Europe, de l'Afrique et du Moyen-Orient, il s'agit là d'une raison supplémentaire qui plaide en faveur de l'ouverture de négociations commerciales.

¹⁶⁰ « Morocco is implementing significant political and economic reforms; an FTA with the United States will help to support and accelerate its embrace of the modern world. And the Administration's commitment to free trade with a leading moderate Arab State sends a signal throughout a tempestuous region : of America's support of tolerant, open, and more prosperous Muslim societies », Robert B. Zoellick, *Globalization, Trade and Economic Security, Remarks at the National Press Club*, 1^{er} octobre 2002. (http://www.ustr.gov/speech-test/zoellick/zoellick_26-npc.PDF)