

**La politique commerciale des États-Unis et les accords de libre-échange.
Du régionalisme ouvert aux alliances commerciales.
Le cas du Maroc**

Christian Deblock,
Ph. D. Économique,
Professeur à la faculté de science politique et de droit,
Directeur du Centre Études internationales et Mondialisation
Université du Québec à Montréal

Conférence prononcée dans le cadre du colloque
« L'accord de libre-échange Maroc-États-Unis. Éléments d'un débat national »
Fondation Abderrahim Bouabid.
Rabat, 1^{er} mars 2003

President Bush understands the interconnection between « a world that trades in freedom » and America's interests in promoting a strong world economy, lifting societies out of poverty, and reinforcing the habits of liberty. Having reestablished U.S. trade leadership around the globe, the President is now working with Congress on an activist agenda to expand economic freedom at home and abroad
Robert B. Zoellick¹

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'aéronautique². C'est donc dire à quel point les relations commerciales entre les deux pays sont limitées. Un accord de libre-échange peut ouvrir de nouvelles opportunités commerciales et favoriser l'entrée d'investissements au Maroc, mais celui-ci ne devrait pas entraîner de grands changements dans l'orientation géographique de ses échanges ainsi que le montrent clairement les modèles de gravité. On peut aussi se demander, ainsi que l'a fait ouvertement le vice-président de la puissante Chambre de commerce des États-Unis, Williard Workman, en prenant pour exemple le Maroc, quel intérêt les États-Unis peuvent trouver 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 internationaux³.

Pourquoi donc dans ce cas ouvrir des négociations commerciales avec de petits pays, et avec le Maroc en particulier ?

L'auteur tient à remercier M. Mustepha M'Timet pour sa collaboration à la préparation de cet article.

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 Source : United States International Trade Commission database.
(http://dataweb.usitc.gov/scripts/cy_m3_run.asp?Fl=x&Phase=HTS2&cc=7140&cn=Morocco)

³ « (...) 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

Nous proposerons dans les pages qui suivent trois éléments d'explication. Tout d'abord, ces négociations s'inscrivent dans la nouvelle dynamique commerciale initiée par l'administration Bush et qui consiste, depuis le 11 septembre, à lier libre-échange, lutte contre la pauvreté et sécurité, et ce au travers de la signature d'accords commerciaux avec des pays modérés, pro libre-échangistes, et bien engagés dans la voie des réformes économiques et politiques.

À un second niveau, elles s'inscrivent dans le cadre plus général d'une stratégie d'alliances commerciales répondant au triple objectif de mettre les accords commerciaux en concurrence les uns avec les autres, d'interférer dans les projets régionaux ou bilatéraux des principaux partenaires des États-Unis et d'augmenter leur pouvoir de négociation en se plaçant à l'interface d'un réseau d'accords l'échelle planétaire.

Enfin, tout en participant du mouvement plus général d'ouverture des marchés, les accords signés permettent d'élargir, par emboîtement les uns dans les autres, le champ des négociations commerciales, de créer des précédents et de faire ainsi levier sur les négociations multilatérales.

1. Le trinôme du commerce, de la prospérité et de la sécurité

L'ambiguïté de la politique commerciale américaine a maintes fois été pointée du doigt, tant elle semble naviguer sans grande cohérence et au gré de la conjoncture économique ou politique, entre libre-échangisme et protectionnisme, entre multilatéralisme et continentalisme, voire encore entre coopération et unilatéralisme⁴. Cette ambiguïté n'a peut-être jamais été aussi grande qu'aujourd'hui, avec une politique commerciale qui semble s'orienter sur une sorte de libre-échange à la carte et manie allègrement la surenchère libre-échangiste avec la politique du bâton dès lors qu'il s'agit de défendre les intérêts des États-Unis, pour ne pas dire les intérêts étroitement partisans, par exemple dans le bois d'œuvre, l'acier ou encore l'agriculture. Que les frictions, et c'est un euphémisme, commencent à se multiplier entre les États-Unis et ses partenaires commerciaux ne doit guère surprendre. Cela dit, sans écarter complètement cette idée d'ambiguïté qui, soit dit en passant, leur sied bien, ni perdre de vue que la politique commerciale américaine, à l'image de toutes les politiques commerciales, n'est pas imperméable aux idéologies politiques, aux jeux des groupes de pression et autres considérations domestiques⁵, il convient néanmoins de prendre acte de deux ordres de fait.

⁴ Nous reprenons dans cette partie certains éléments que nous avons développé dans l'article que nous avons publié dans la revue *Études internationales*, vol. XXXII, n° 4, décembre 2001, pp. 717-745. Voir également notre ouvrage : Christian Deblock et Sylvain Turcotte, *Suivre les États-Unis ou prendre une autre voie ? Diplomatie commerciale et dynamiques régionales au temps de la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, 2003.

⁵ Bien entendu, comme tout autre pays, et sans doute plus que tout autre pays, les États-Unis n'ont jamais hésité à recourir au protectionnisme, au bilatéralisme ou à l'unilatéralisme lorsqu'il s'agit de répondre à des fins partisans à la demande de certains groupes d'intérêt, de protéger des marchés menacés par une concurrence jugée déloyale où certains secteurs risquaient d'être déstabilisés par les importations massives, de défendre des intérêts stratégiques ou de protéger pour des raisons de sécurité certaines industries. En fait, les États-Unis n'ont jamais hésité à user, pour ne pas dire abuser, de

Premièrement, d'une présidence à l'autre, la politique commerciale a su conserver sa perspective mondialiste, grâce au partage des pouvoirs qui s'est établi en matière de négociation commerciale entre le Congrès et l'exécutif, le Congrès jouant en quelque sorte le rôle de gardien des intérêts économiques des États-Unis sur le front domestique, et l'exécutif celui de promoteur de ces mêmes intérêts sur la scène internationale⁶. Et deuxièmement, une même ligne directrice a toujours guidé celle-ci depuis la Deuxième Guerre mondiale⁷, s'articulant autour de trois axes principaux, soit : (1) l'ouverture multilatérale des marchés ; (2) l'établissement de la primauté de la règle de droit dans les relations commerciales ; et, (3) le *leadership* des États-Unis dans les affaires économiques internationales.

Cette approche, qui fait du commerce le vecteur d'une prospérité partagée et le garant de la paix et du progrès, a pour première conséquence de faire du commerce, de la prospérité et de la sécurité les trois composantes d'un trinôme. Et, ensuite, de donner à la politique commerciale un statut particulier, à côté de la politique économique et de la politique étrangère, dans le sens où, à la différence de ce que l'on observe ailleurs, elle ne peut être considérée ni comme le volet international de la politique économique, ni comme le volet économique de la politique étrangère, mais plutôt comme l'une des trois composantes d'un second trinôme dont le second élément serait la politique économique nationale et le troisième, la politique étrangère.

Le libre-échange est donc beaucoup plus qu'un simple objectif de politique commerciale. Il s'agit également d'un « objectif majeur de la politique économique domestique », et un moyen de réduire « les risques de conflits provoqués par la frustration économique »⁸. Pour reprendre cet extrait d'un rapport présenté à l'OMC en 1996 :

certaines clauses de leur législation commerciale, à tourner à leur avantage les zones grises du droit économique international et, comme on le constate de plus en plus, à recourir systématiquement aux mécanismes multilatéraux de règlement des différends, dès lors que leurs intérêts économiques ou ceux de leurs entreprises sont en jeu. Cela dit, la plupart des auteurs s'accordent néanmoins à reconnaître que le recours au protectionnisme reste limité et que les mesures prises sont souvent surtout symboliques, ne serait-ce que parce que l'exécutif a toujours cherché à diluer les demandes de protection dans un discours pro libre-échangiste au nom des intérêts américains, tout en s'efforçant d'y répondre partiellement.

⁶ Voir à ce sujet l'ouvrage classique de I. M. Destler, *American Trade Politics*, Washington, Institute for International Economics, 1995.

⁷ Les principes se retrouvent énoncés dans le rapport présenté par les États-Unis à l'occasion du premier examen de leur politique commerciale au GATT en 1992 : « La politique commerciale des États-Unis vise à réduire les obstacles, les distorsions qui faussent les échanges, tant dans le pays qu'à l'extérieur, de façon que les forces du marché puissent jouer librement et que le commerce puisse se développer. Ces mesures devraient contribuer à relever les niveaux de vie, à promouvoir le plein emploi et à développer la production de biens et de services. [...] La politique commerciale des États-Unis, comme celle qu'ils mènent dans tous les domaines, est fondée sur la foi dans la suprématie du droit et l'efficacité de l'économie de marché. Tous les aspects de leur politique économique ont pour but d'accroître la prospérité du peuple américain et de contribuer au progrès économique mondial. [...] L'un des principes fondamentaux de la politique commerciale des États-Unis est qu'il faut promouvoir un système de commerce multilatéral fondé sur des règles claires et efficaces, s'appliquant à tous les participants. [...] De façon générale, la politique américaine a pour objet d'éliminer les pratiques commerciales déloyales, ainsi que les mesures protectionnistes et autres politiques qui faussent les échanges, dans le pays et à l'extérieur. [...] (GATT, *Examen des politiques commerciales*, États-Unis, Genève, Vol. 2, 1992).

⁸ Pour reprendre les mots de Charlene Barshefsky, Représentant au Commerce sous Clinton: « American postwar trade policy, stated simply, has aimed to build a world of open markets under the rule of law. The commitment rests on clear

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 commerciaux⁹.

En fait, tout est là : si on attend d'un commerce ouvert et régi par la règle de droit, qu'il assure un débouché stable et élargi aux biens, aux services et aux investissements américains à travers le monde, tout en fournissant un approvisionnement régulier et au meilleur prix en biens, services et capitaux étrangers dont l'économie américaine a besoin pour se développer, on s'attend à ce que celle-ci soit compétitive, flexible aux évolutions de l'économie mondiale, et saine d'un point de vue macro-économique. Comme le dira un responsable américain, la force économique de la nation commence d'abord « à la maison »¹⁰. Mais d'un autre côté, autant l'application de la règle de droit dans les relations commerciales et un commerce plus libre peuvent contribuer à assainir les relations économiques entre les nations, et ce faisant, aller dans le sens de la paix, autant on attend en retour de la politique étrangère qu'elle assure la protection des intérêts économiques américains dans le monde. En particulier, on attend de cette dernière qu'elle mette l'économie et les entreprises américaines à l'abri des menaces extérieures et de tout ce qui peut remettre en question sa prospérité. Cela touche à des domaines aussi variés que la lutte contre la corruption, l'immigration clandestine, le trafic des stupéfiants, les entraves à la démocratie, les risques politiques ou, plus récemment, la pauvreté. En clair, les questions économiques sont posées d'emblée comme un enjeu de sécurité.

De ceci, nous pouvons tirer trois constats.

2. Trois constats

Tout d'abord, le commerce prend une signification toute particulière, dans le sens où il est perçu - et présenté - comme le vecteur d'une prospérité partagée et le garant de la paix et du progrès à l'échelle du monde.

La ligne a été tracée par le secrétaire d'État du président Roosevelt, Cordell Hull, et depuis, le libre accès aux marchés et aux ressources de la planète a toujours été considéré

logic. Open markets abroad enable us to export, and exports are essential to a strong domestic economy. Open markets at home are equally important, as imports create the choice, price and competition that raise family living standards [...], dampen inflation, and create the competition and efficiency that mean long-term growth ». Et plus loin : « The trade agenda has done something else as well: consistent with the philosophical and practical example set by Roosevelt and Truman in the postwar area, trade agreements and economic integration have taken a central place as we work toward a political architecture that will help us keep the peace in the world after the Cold war » (Charlene Barshefsky, « Trade Policy 1992-2000 : The Clinton Record and the Road Ahead », *World Affairs Council*, Los Angeles, 25 septembre 2000, pp. 2 et 7).

⁹ OMC, *Examen des politiques commerciales*, États-Unis, Rapport du gouvernement des États-Unis, 1996, p. 264.

¹⁰ Robert L. Parberg, *Leadership Abroad begins at Home : U. S. Foreign Economic Policy after the Cold War*, Washington, The Brookings Institution, 1995.

comme la pierre angulaire de la stabilité, de la croissance et de l'intégration de l'économie mondiale. C'est donc dire que l'adhésion des États-Unis au libre-échange va au-delà des intérêts de puissance et des intérêts particuliers ; cette adhésion participe, 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, l'équité sociale ou les droits économiques et sociaux notamment¹¹. De là, ce message, maintes fois répété à l'adresse du monde, que ce ne sont pas seulement des marchandises que les États-Unis exportent mais également des valeurs. Pas tant parce que ce sont les leurs, mais parce qu'elles sont perçues comme étant universelles.

Il s'agit là d'une dimension idéologique fondamentale qui permet de comprendre non seulement l'attachement des États-Unis au libre-échange, malgré l'ampleur de leur déficit commercial, mais également pourquoi ceux-ci peuvent de bon droit se présenter comme les promoteurs d'un ordre libéral universel tout en faisant valoir leurs intérêts à l'intérieur d'un ordre qui leur a apporté et leur assure. Aujourd'hui plus que jamais, prospérité et puissance¹². De plus, comme les États-Unis considèrent leur économie comme l'une des plus ouvertes, sinon la plus ouverte au monde, le fardeau de l'ajustement et de l'ouverture ne repose pas sur leurs épaules, mais sur celles de leurs partenaires. On comprend mieux dans ce cas l'ampleur des frustrations qui peuvent être les leurs face à des partenaires qu'ils perçoivent comme déloyaux ou ne jouant pas les règles du jeu, le déficit commercial prenant à cet égard une valeur hautement symbolique. Dans les faits, le protectionnisme, mais aussi ce qui le sous-tend, à savoir le nationalisme économique et d'une manière générale l'interventionnisme, devient en quelque sorte plus qu'un obstacle au commerce ; quelque chose qui s'oppose au progrès et à la liberté et qu'il faut repousser, comme il en fut en son temps du communisme.

Ensuite, ce n'est pas à proprement parler à la raison ou à la bonne volonté 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, les deux principaux étant l'égalité de traitement et la liberté économique. Le recours au droit prend ici une double signification. D'une part, il permet de garantir l'accès sécuritaire et élargi aux marchés et, rappelons-le de nouveau, aux ressources de la planète. Mais d'autre part, il permet de faire jouer l'effet de cliquet. Autant pour prévenir tout retour en arrière ou empêcher tout rétablissement des barrières commerciales, que pour contraindre les autres pays à s'engager toujours

¹¹ Cette idée revient constamment dans les documents officiels. Ainsi dans l'Agenda commercial pour 2003, on peut lire ceci : « America's trade agenda needs to be aligned securely with the values of our society. Trade promotes freedom by supporting the development of the private sector, encouraging the rule of law, spurring economic liberty, and increasing freedom of choice. Trade also serves our security interests in the campaign against terrorism by helping to tackle the global challenges of poverty and privation... ». (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>)

¹² Voir à ce sujet, Lawrence Summers, "Prospérité partagée et nouvel ordre économique mondial", in *Politique étrangère*, Vol. 59, n° 4, hiver 1994-95.

davantage dans la libéralisation des échanges. À un autre niveau enfin, le recours au droit permet de consacrer trois principes fondamentaux, soit : l'égalité de traitement entre les acteurs internationaux, la réciprocité dans l'échange de concessions mutuelles et la bonne foi dans la négociation¹³. Le corollaire de ceci est que les accords signés prennent la forme d'un contrat dont il reviendra à une institution dûment mandatée à cet effet, qu'il s'agisse de l'OMC au niveau multilatéral ou de commissions comme celle qui chapeaute l'ALENA par exemple, de voir à la mise en œuvre, au respect des engagements souscrits et à l'arbitrage des différends¹⁴.

Enfin, la politique commerciale américaine est demeurée jusqu'ici, et de manière non équivoque, profondément attachée au multilatéralisme. En témoignent les nombreuses initiatives prises depuis la Guerre pour relancer sans cesse les négociations commerciales multilatérales et en élargir toujours davantage le champ et le contenu. Cet attachement au multilatéralisme, partagé par beaucoup d'autres pays précisons-le, répond dans le cas des États-Unis à deux raisons principales. Une raison de principe tout d'abord, dans la mesure où, comme en a défendu l'idée la théorie des biens publics internationaux, le libre accès aux marchés serait un bien collectif dont les avantages et les coûts devraient être partagés entre tous les États participants, mais qu'il reviendrait, en l'absence de toute instance supranationale, à une grande puissance, en l'occurrence les États-Unis eux-mêmes, de promouvoir dans l'intérêt de tous, le leur et celui de la communauté internationale dans son ensemble, et ce, à quelque niveau que ce soit. Une raison de sécurité économique ensuite, dans la mesure où, au travers entre autres, du commerce et des investissements internationaux, la prospérité des États-Unis dépend étroitement, et de plus en plus avec la globalisation, des conditions de stabilité qui doivent prévaloir au sein d'une économie mondiale dont ils sont à la fois le centre de gravité et le moteur de sa croissance.

De la sorte, et pour toutes ces raisons, le leadership des États-Unis dans la conduite et la gestion des affaires économiques internationales se trouve d'autant mieux légitimé qu'ils se trouvent dans la position privilégiée d'être à la fois juge et partie d'un système

¹³ Voir à ce sujet, William R. Cline, *Reciprocity : A New Approach to World Trade Policy ?*, Washington, Institute for International Economics, 1982.

¹⁴ Ce point doit être souligné parce qu'il est souvent source de malentendus. Premièrement, sur le fond, l'égalité de traitement exclut toute idée de reconnaissance d'un statut particulier pour quelque raison que ce soit. Si, en pratique, la reconnaissance d'un statut particulier pour les pays en développement est aujourd'hui acquise, la reconnaissance de statut ne peut être que temporaire et ne peut aller à l'encontre du principe général de l'égalité de traitement. Deuxièmement, les États-Unis n'ont jamais reconnu l'idée de supranationalisme ainsi que l'ont montré les débats autour du nom à donner à la nouvelle organisation du commerce lors des négociations Uruguay. Troisièmement, enfin, dans le règlement des différends commerciaux, le rôle des groupes de travail se limite à celui d'arbitrage. En aucune façon, il s'agit pour ceux-ci d'interpréter les textes. Ceci a été rappelé avec force dans les propositions de réforme du mécanisme de règlement des différends de l'OMC amenées par les États-Unis à l'automne 2002. Voir à ce sujet, Christian Deblock, « États-Unis : États-Unis, l'année économique 2002. Quand la confiance n'y est plus », Centre Études internationales et Mondialisation, http://www.ceim.uqam.ca/Obs_Amer/US_Bilan02.pdf.

commercial qu'il convient de faire évoluer à la lumière non seulement de leurs intérêts, mais également de ceux de la communauté internationale toute entière¹⁵.

3. Libre-échange, bilatéralisme et régionalisme

Si, comme nous venons de le souligner, le libre-échangisme (et son corollaire, le multilatéralisme) constitue le grand principe directeur de la politique commerciale américaine, le recours au bilatéralisme (et son corollaire le régionalisme) constitue néanmoins une option de second rang tout à fait acceptable, en autant que les accords signés concourent, d'un côté, à l'objectif général d'ouvrir les marchés et d'étendre la règle de droit et, de l'autre, à l'objectif plus particulier de consolider la position hégémonique des États-Unis au sein de l'économie mondiale. Bien entendu, il convient de prendre en considération les situations particulières, de même que les facteurs plus stratégiques comme nous le verrons plus loin, mais, d'une façon générale, l'idée maîtresse qui prévaut est que les accords bilatéraux, en s'emboîtant les uns dans les autres, peuvent faire effet de levier et servir ainsi de marchepied d'un libre-échange global¹⁶ tout en donnant la possibilité aux États-Unis de tisser autour d'eux des alliances, à l'image maintes fois reprises du moyeu et des rayons d'une roue de bicyclette.

La nouveauté viendra à partir des années 1980. Confrontés aux lenteurs du GATT, à un déficit commercial grandissant et aux réalités de la mondialisation, les États-Unis recourront de plus en plus systématiquement au bilatéralisme, avec trois grands objectifs en vue : (1) faire pression sur les négociations commerciales multilatérales ; (2) forcer l'ouverture des marchés de leurs principaux partenaires commerciaux, le Japon notamment ; et, (3) faire reconnaître les droits des investisseurs et ouvrir de nouveaux domaines en lien avec les réalités actuelles de la mondialisation.

La négociation et la conclusion en 1988 d'un accord de libre-échange avec le Canada marquent un tournant dans la politique commerciale des États-Unis, sur la scène internationale, mais aussi sur la scène continentale¹⁷. Cet accord peut être considéré à juste titre comme le premier accord commercial - en dehors des accords qui régissent la Communauté européenne - qui établit dans les relations commerciales un véritable cadre

¹⁵ Voir à ce sujet, 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.

¹⁶ 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 mondialisation 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, aux normes et aux règles de gouvernance. Voir à ce sujet, Christian Deblock (dir.), *L'Organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation*, Montréal, Fides, 2002.

normatif transnational fondé sur l'égalité de traitement, pour les États comme pour les entreprises. Plus fondamentalement, il s'agit d'un accord fort novateur qui va paver la voie aux accords ultérieurs. Sur quatre points en particulier¹⁸ : premièrement, il étend le champ du libre-échange aux domaines jusque-là fort controversés des services, de l'investissement, de l'agriculture et des marchés publics ; deuxièmement, il offre les garanties les plus fortes à l'investisseur et à son investissement, en matière d'expropriation, d'exigences de résultat et de règlement des différends en particulier¹⁹ ; troisièmement, il établit un régime à la fois allégé et efficace de règlement des différends commerciaux, avec force exécutoire²⁰ ; et quatrièmement, il place à l'avant-scène les enjeux économiques dans la conduite des affaires publiques ; ou pour dire les choses autrement, c'est le premier grand accord commercial qui associe étroitement commerce et règles de gouvernance.

Un second tournant sera pris avec l'ouverture, en 1990, de négociations commerciales avec le Mexique, des négociations qui seront élargies pour inclure le Canada et déboucher sur la signature en 1993 de l'Accord de libre-échange nord-américain, l'ALENA. Ces négociations ouvriront elles-mêmes la porte à une nouvelle initiative, *l'Initiative pour les Amériques*, une initiative qui ne donnera pas les résultats escomptés, mais qui aura néanmoins trois effets majeurs.

En premier lieu, il marque un changement d'attitude de la part des États-Unis à l'endroit de l'Amérique latine. Une première ouverture avait été faite au début des années 1980 par l'administration Reagan avec l'Initiative pour le Bassin des Caraïbes. La même idée, d'associer étroitement les questions de sécurité aux questions économiques d'une part, et les réformes économiques et politiques à la garantie d'un accès préférentiel au

¹⁷ Sur la scène internationale, la première initiative du genre demeure bien sûr l'accord de libre-échange signé entre les États-Unis et Israël en 1985.

¹⁸ À ces quatre innovations, il faudrait en ajouter une cinquième. Au travers des accords parallèles, il incorpore les questions relatives à l'environnement et au travail. Ces accords parallèles ont néanmoins une portée limitée dans la mesure où ils visent essentiellement à faire respecter les normes et législations gouvernementales et à éviter que celles-ci soient utilisées à des fins concurrentielles. Le mécanisme de sanctions est également trop complexe pour avoir réellement un effet. Ces deux accords ont eu pour effet néanmoins de sensibiliser le Mexique aux questions environnementales et sociales. Ils ont en outre créé un précédent que les États-Unis souhaitaient étendre à l'OMC, ce qu'ils ne parvinrent pas à faire entériner. Il est toutefois intéressant de relever que l'accord de libre-échange signé par les États-Unis et la Jordanie incorpore les questions du travail et de l'environnement.

¹⁹ L'ALENA, et, répétons-le, avant lui l'accord de libre-échange avec le Canada, est le premier grand accord commercial signé par les États-Unis qui, par son désormais célèbre chapitre 11, impose des contraintes strictes aux gouvernements à l'égard des investissements étrangers tout en octroyant à ces derniers des protections étendues. Ce chapitre a servi de modèle au projet avorté d'Accord multilatéral sur l'investissement ainsi qu'à la plupart des très nombreux accords bilatéraux en matière d'investissement. Les nouvelles négociations vont plus loin encore dans la mesure où elles portent maintenant sur l'environnement institutionnel : les politiques de la concurrence, les normes comptables, les faillites, la corruption, par exemple. Voir à ce sujet, Christian de block 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. 49-9.5

²⁰ L'ALENA reprend et améliore le mécanisme de règlement des différends de l'accord de libre-échange avec le Canada. Ayant force exécutoire, ce mécanisme allait à l'époque plus loin que le mécanisme du GATT. Il ne s'agit toutefois pas d'un système arbitral permanent, et, en cas de différend, c'est aux lois nationales du plaignant que nous sommes renvoyés.

marché et aux capitaux américains, sera dans le cas présent reprise, avec toutefois une proposition nouvelle : mettre en place une zone de libre-échange pancontinentale.

En second lieu, par cette proposition, dont l'idée remonte d'ailleurs à la fin du dix-neuvième siècle, les États-Unis offraient ainsi aux pays concernés la possibilité d'établir un partenariat économique qui avait le double avantage de permettre un accès sécuritaire à leur marché et de créer un environnement institutionnel plus favorable à une intégration compétitive dans l'économie mondiale, tout en poursuivant parallèlement leurs objectifs stratégiques, tant dans la région qu'à l'échelle multilatérale.

Enfin, l'*Initiative pour les Amériques* rapprochera les pays d'Amérique latine des États-Unis, suffisamment pour préparer le terrain à une nouvelle initiative qu'il reviendra au président Clinton de lancer à l'occasion de Sommet de Miami en décembre 1994, la création d'une Communauté des démocraties intégrée par le commerce et les valeurs partagées, pour reprendre les mots du Conseil national de sécurité, son initiateur²¹. Ce sera le projet des Amériques, un projet qui est actuellement entré dans sa phase décisive de négociations, avec la date de janvier 2005 comme date butoir²².

Faute d'espace, nous ne pouvons entrer dans le contenu de ce projet, aussi ambitieux que toujours prioritaire pour les États-Unis. Mais qu'il nous soit cependant permis de faire quatre remarques.

(1) Le projet des Amériques est un projet multidimensionnel, dans le sens où la mise en place d'une zone de libre-échange constitue l'un des volets de ce projet, à côté d'autres volets, dont notamment celui de la démocratie, celui de la reconnaissance des droits individuels, celui de la sécurité et celui de la gouvernance.

(2) Les négociations commerciales proprement dites couvrent trois grands domaines : (i) l'ouverture des marchés, y compris les marchés agricoles, les services, et les marchés publics ; (ii) la protection de l'investissement et des investisseurs ; et, (iii) les nouvelles questions commerciales, notamment la concurrence et la gouvernance publique.

(3) Le projet, en consacrant l'autonomie des acteurs, privés et publics, vise à mettre en place un modèle de régionalisme, qualifié par certains d'« ouvert », qui, participant de la mondialisation en cours, vise à mettre en place de nouveaux cadres normatifs et à dépasser l'approche traditionnelle en matière de négociations commerciales. En particulier, si l'ouverture des marchés et le verrouillage des réformes et des politiques économiques demeurent, pour les États-Unis, une priorité, il s'agit de prendre aussi la mesure du fait que les négociations ne se limitent pas qu'à ces deux questions mais qu'elles visent également à introduire des règles, normes et codes de conduite qui, à défaut d'avoir une portée

²¹ Voir à ce sujet, Richard E. Feinberg, *Summitry in the Americas : A Progress Report*, Washington, Insitute for International Economics, 1997.

²² Voir à ce sujet le dossier complet sur le régionalisme dans les Amériques sur le site du GRIC : <http://www.gric.uqam.ca>.

universelle puisqu'il ne s'agit que de négociations régionales, tendent néanmoins à répondre aux exigences institutionnelles de la mondialisation.

(4) L'Hémisphère occidental est marqué par de profondes asymétries, de taille, de développement et de pouvoir et de moyens de négociation. Un groupe de travail consultatif sur les économies de petite taille a été créé à cet effet, et lors du troisième sommet des Amériques, tenu à Québec en 2001, les 33 chefs d'État et de gouvernement se sont entendus pour accorder une attention particulière dans les négociations et reconnaître un statut différencié aux petites économies²³. Il faut cependant souligner que, jusqu'à présent, peu de progrès ont été réalisés à ce sujet, les États-Unis s'opposant à la reconnaissance d'un statut préférentiel.

4. La politique commerciale à l'aune de la globalisation

Le projet des Amériques doit être replacé dans le contexte particulier des relations économiques et politiques historiques que les États-Unis entretiennent avec les pays de l'Hémisphère occidental, une région où, comme on sait, rien ne peut se faire sans ces derniers. Toutefois, celui-ci doit être également replacé dans le contexte plus général de l'après-guerre froide, un contexte marqué par trois réalités nouvelles, soit : (1) l'importance grandissante accordée aux questions économiques dans la conduite des affaires internationales ; (2) les rivalités grandissantes entre les nations qu'engendre l'intégration compétitive des économies dans une économie mondiale de plus en plus ouverte, concurrentielle et intégrée ; et (3) le poids croissant des multinationales dans l'organisation économique du monde.

Ces nouvelles réalités internationales ont été internalisées dans la politique commerciale américaine sous la présidence Clinton, avec le résultat que, premièrement, les règles et normes de conduite vont prendre une place grandissante dans les négociations commerciales, et ce, en rapport avec l'idée d'« intégration en profondeur », un concept qui nous renvoie aux réseaux corporatifs et aux formes nouvelles que prend l'intégration économique au sein d'espaces de plus en plus décloisonnés ; deuxièmement, l'option régionale va rapidement devenir une option privilégiée, tant pour faire évoluer les négociations commerciales multilatérales dans d'autres directions que celles suivies jusque là, que pour faire avancer l'idée d'un nouvel ordre économique international, une idée qu'avait lancée par le président Bush au début des années 1990 lors de la guerre du Golfe²⁴ ; et troisièmement, la globalisation sera présentée, non pas comme une menace pour la

²³ Voir à ce sujet, Geneviève Lessard, *Les économies de petite taille et les défis de l'intégration hémisphérique dans les Amériques.*, en ligne : <http://www.unites.uqam.ca/gric/pdf/01-02lessard.pdf>

²⁴ Cette nouvelle orientation de la politique commerciale américaine débouchera sur un nouveau paradigme, le paradigme du « régionalisme ouvert » et des blocs économiques qu'il s'agira d'emboîter les uns dans les autres (*Building Blocs*) avec les États-Unis en interface. Voir à ce sujet, C. Fred Bergsten, *Open Regionalism*, Washington, Institute for International Economics, Working Paper, n° 97-3, 1997.

croissance et la sécurité des États-Unis, mais au contraire, comme une force de changement et comme le vecteur d'un nouveau monde de paix et de prospérité dont il leur reviendrait, bien entendu, d'être à la fois le centre, la bougie d'allumage et le symbole.

Si l'on fait, pour conclure sur cette période, le bilan de la présidence Clinton, il est clair qu'un nouveau tournant a été pris par la politique commerciale américaine et qu'en ouvrant de multiples fronts commerciaux, ainsi qu'en fait foi le fait qu'entre 1993 et 2000, pas moins de 300 accords aient été signés, les États-Unis ont fait progresser le libre-échange et leurs grandes priorités sur la scène économique internationale. Plusieurs bons coups sont à mettre au bilan de l'administration Clinton, en particulier la conclusion inattendue du cycle Uruguay, le lancement réussi du projet des Amériques, la consolidation de l'APEC et la signature de plusieurs accords bilatéraux ou plurilatéraux, sur le commerce électronique, la propriété intellectuelle et l'investissement notamment. Et ce, sans oublier la longue période de croissance économique que va connaître l'économie américaine tout au long de ces années, 120 mois de croissance ininterrompue, une performance à laquelle ne sont certainement pas étrangers, entre autres facteurs, le développement rapide des échanges commerciaux et les entrées massives d'investissements internationaux aux États-Unis.

Mais malgré tout, dans l'ensemble, la nouvelle stratégie commerciale est loin d'avoir donné tous les résultats escomptés, avec l'Europe communautaire et l'APEC en particulier, que le problème du déficit commercial demeure posé plus que jamais²⁵, et que les échecs ont été nombreux : le projet d'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), la conférence ministérielle de Seattle en 1999 qui devait lancer le cycle du millénaire, et surtout, le non-renouvellement par le Congrès du *Fast track*, pour n'en mentionner que quelques uns. C'est sur ce fond de scène en demi-teinte qu'il faut replacer la nouvelle stratégie commerciale que va mettre en place l'administration Bush dès son entrée en fonction.

5. Les alliances commerciales

Encore une fois, il convient de rappeler que, sur le fond, la politique commerciale actuelle s'inscrit dans la continuité. De même, s'il convient de souligner, comme nous le verrons maintenant, les changements de style et l'adoption d'un nouveau paradigme, le tournant pris par la politique commerciale sous l'administration Clinton en rapport avec la globalisation en cours et les contraintes que celle-ci impose, demeure. Enfin, et l'histoire se répète, l'administration Bush va pouvoir capitaliser sur les initiatives et les chantiers ouverts par l'administration sortante. Cela dit, faisant fond des échecs de l'administration

²⁵ Allen Sinai, *Macroeconomic Consequences and Implications of the US Trade and Current Account Deficits*, décembre 2000, en ligne; <http://www.ustdrc.gov/research/research.html>. Voir également, Gregory Vanel, Le débat sur le déficit

Clinton, l'administration Bush, et plus particulièrement le Représentant au Commerce, Robert B. Zoellick, a d'entrée de jeu mis carte sur table en mettant de l'avant cinq idées maîtresses.

(1) L'idée de globalisation à visage humain, un thème électoral développé pendant le second mandat du président Clinton et repris par le candidat démocrate, Al Gore, est totalement abandonnée²⁶. Plutôt, c'est à l'aune des rivalités commerciales, de la compétitivité et de la course aux accords commerciaux dans laquelle se sont engagés un grand nombre de pays, que la politique commerciale doit être redéfinie et réorientée. Sur ce point, il s'agit d'une part de contrer plus agressivement les pratiques commerciales déloyales et d'autre part de rattraper le terrain perdu, notamment en multipliant les accords commerciaux avec les pays favorables au libre-échange, mais également avec tout pays jugé méritant et remplissant les conditions d'éligibilité.

(2) Le libre-échange sera redéfini à l'aune d'un projet plus général qui vise à étendre la liberté économique, à faire reculer la réglementation et l'intervention de l'État et à stimuler le potentiel de créativité des individus, aux États-Unis comme à l'échelle du monde. C'est à la lumière de ce projet que doivent être redéfinies les politiques publiques et que doivent être réformées les institutions économiques internationales. Pour reprendre les mots utilisés par le secrétaire adjoint au Trésor, Kenneth W. Dam, dans une conférence prononcée le 10 septembre 2002²⁷, le rôle des États-Unis doit se résumer à une chose : servir de levier, du potentiel de créativité des individus et de l'entreprise privée, et ce, afin de stimuler partout dans le monde la croissance économique, source de prospérité et de stabilité.

(3) Le leadership des États-Unis dans les affaires économiques internationales doit être rétabli, à l'intérieur en obtenant du Congrès les pleins pouvoirs pour négocier et à l'extérieur en lançant une nouvelle ronde de négociations commerciales. Ces deux objectifs ont été atteints, non sans de nombreux compromis dans les deux cas, faut-il le préciser ; le premier, en août 2002 avec l'adoption par le Congrès du *Trade Act* qui vient entériner la *Trade Promotion Authority*, et le second en novembre 2001, avec le lancement à Doha d'une nouvelle ronde de négociations commerciales, placée sous le signe du développement.

(4) Sur un plan plus tactique, sans être totalement délaissée, l'approche des blocs de construction va faire place à une nouvelle stratégie, d'alliances commerciales, à l'image des alliances militaires et de sécurité, et ce, afin (i) de faire levier pour ouvrir les marchés,

courant en 2002 : la politique commerciale américaine est-elle tributaire de la doctrine financière officielle ?, http://www.ceim.uqam.ca/Obs_Amer/chronique2002.html

²⁶ Tout au plus parlera-t-on désormais de « compassion » et de « capacity building » dans le cas des pays en développement, et de programmes de transition dans celui des travailleurs ayant perdu leur emploi pour cause de libre-échange.

²⁷ 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*. (texte disponible en ligne)

(ii) d'introduire la concurrence dans la libéralisation des échanges, (iii) d'interférer dans les projets régionaux de certains pays (la Chine et le Japon en Asie, l'Union européenne dans le Bassin méditerranéen, le Brésil en Amérique latine par exemple) ; et, (iv) de tisser autour des États-Unis des réseaux de « pionniers du libre-échange ».

(5) Les questions de sécurité et les questions commerciales seront plus imbriquées que jamais les unes dans les autres. Nous l'avons dit plus haut, les questions commerciales sont posées d'emblée pour les États-Unis comme relevant du domaine de la sécurité nationale. Mais inversement, le commerce est lui-même perçu comme un facteur de paix. Cette idée a été étendue à partir des années 1980 pour couvrir les questions de pauvreté et de développement, dans les Caraïbes tout d'abord, dans les pays andins et en Amérique centrale ensuite, et en Afrique enfin. Les événements du 11 septembre ont renforcé davantage encore cette double relation entre commerce et sécurité. Qu'on en juge simplement :

Dans un article publié dans le Washington Post le 20 septembre, soit quelques jours à peine après les attentats du World Trade Center, le Représentant au Commerce, Robert B. Zoellick, a été on ne peut plus clair à ce sujet :

Our nation has drawn together in shock, mourning and defiance. Now we must thrust forward the values that define us against our adversary : openness, peaceful exchange, democracy, the rule of law, compassion and tolerance. Economic strength -- at home and abroad -- is the foundation of America's hard and soft power. Earlier enemies learned that America is the arsenal of democracy; today's enemies will learn that America is the economic engine for freedom, opportunity and development. To that end, U.S. leadership in promoting the international economic and trading system is vital. Trade is about more than economic efficiency. It promotes the values at the heart of this protracted struggle²⁸.

Le Trade Act de 2002 va plus loin encore :

(1) The expansion of international trade is vital to the national security of the United States. Trade is critical to the economic growth and strength of the United States and to its leadership in the world. Stable trading relationships promote security and prosperity. Trade agreements today serve the same purposes that security pacts played during the Cold War, binding nations together through a series of mutual rights and obligations. Leadership by the United States in international trade fosters open markets, democracy, and peace throughout the world.

(2) The national security of the United States depends on its economic security, which in turn is founded upon a vibrant and growing industrial base. Trade expansion has been the engine of economic growth. Trade agreements maximize opportunities for the critical sectors and building blocks of the economy of the United States, such as information technology, telecommunications and other leading technologies, basic industries, capital equipment, medical equipment, services, agriculture, environmental technology, and intellectual property. Trade will create new opportunities for the United States and preserve the unparalleled strength of the United States in economic, political, and military affairs. The United States, secured by expanding trade and economic opportunities, will meet the challenges of the twenty-first century.

²⁸ <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A59531-2001Sep19>

Quant au lien existant entre pauvreté et terrorisme, il est clairement établi dans l'agenda commercial des États-Unis pour 2003 :

Trade also serves our security interests in the campaign against terrorism by helping to tackle the global challenge of poverty and privation. Poverty does not cause terrorism, but there is little doubt that poor, fragmented societies can become havens in which terrorists can thrive²⁹.

6. Le projet d'accord de libre-échange avec le Maroc

Si nous nous tournons maintenant vers le projet d'accord de libre-échange entre les États-Unis et le Maroc, comment replacer ce projet dans le nouveau paradigme de la politique commerciale américaine ?

Le projet de négocier un accord de libre-échange avec le Maroc n'était pas, rappelons-le, à l'agenda commercial des États-Unis pour l'année 2002 au 1^{er} mars 2002. Dans le rapport préparé pour le Congrès, 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. Le 22 mars, soit trois semaines plus tard, 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. Depuis lors d'autres pays ont été pressentis, notamment les pays de la Communauté andine, ceux de l'Union douanière sud-africaine, l'Égypte et l'Arabie saoudite. Les négociations avec le Maroc sont amorcées et les États-Unis espèrent bien que celles-ci puissent être complétées avant la fin de l'année 2003.

Le tableau 1 présente l'orientation géographique du commerce international des États-Unis pour l'année 2001.

Nous avons construit le tableau en prenant en compte deux dimensions, la région géographique et, pour chacune des régions, les accords signés ou projetés. On le constatera, en dehors de l'ALENA et dans une moindre mesure de Singapour, aucun des accords commerciaux signés ou projetés représente une part importante du commerce international des États-Unis. Quant au continent africain et au Moyen-Orient, ils représentent à peine, respectivement, 1,7 % et 2,6 % des exportations totales et 2,2 % et 3,2 % des importations totales des États-Unis. Pour ce qui concerne les investissements directs à l'étranger, les données sont plus faibles encore, soit 1,1 % de tous les investissements américains dans le monde pour l'Afrique toute entière et 0,9 % pour le Moyen-Orient. Encore une fois, il ne s'agit pas de sous-estimer les opportunités commerciales comme

²⁹ 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>

nous le préciserons plus loin, ni les avantages que les entreprises américaines peuvent trouver au Maroc, particulièrement si celui-ci devient une tête de pont en Afrique et au Moyen-Orient, mais les perspectives commerciales demeurent dans le contexte actuel limitées, surtout en comparaison de celles qu'offre actuellement l'Asie. Il ne faudrait pas non plus 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. Toutefois, si nous nous plaçons, comme c'est notre propos, du strict point de vue des États-Unis, c'est plutôt dans d'autres directions que nous devons regarder. En rapport avec ce que nous avons écrit plus haut, trois facteurs nous semblent avoir pesé dans la décision américaine d'engager des négociations avec le Maroc.

4.1. La sécurité par le commerce

Comme nous l'avons dit plus haut, Robert Zoellick s'est fait, dès son entrée en fonction, l'un des ardents défenseurs des accords de libre-échange, tant par conviction que pour les raisons stratégiques que nous avons pu voir. 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, mais également de créer un environnement économique et social favorable au développement, ce dont ne peuvent que profiter et les populations des pays concernés et les entreprises, que celles-ci soient nationales ou étrangères. 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 résulte.

Tout ceci doit bien entendu être relativisé, mais l'idée principale est que le jeu va dans les deux sens, à l'image d'une autoroute à deux voies. Cela permet en particulier de comprendre les raisons qui ont pu inciter dans les Amériques, une région marquée, on le sait, par de profondes asymétries, nombre de pays, à commencer par le Canada, le Mexique et le Chili, à se tourner vers les États-Unis et, inversement, les raisons pour lesquelles ces derniers ont rapidement répondu aux demandes des pays candidats.

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.

À ce volet économique de l'argumentaire vient s'en ajouter un second, politique. Si nous nous référons une nouvelle fois au cas des Amériques, les États-Unis ont signé un certain nombre d'accords préférentiels, notamment avec les pays du Bassin des Caraïbes - une initiative qui a été élargie comme nous l'avons dit plus haut aux pays d'Amérique centrale - et avec les pays andins. Ces accords, qui ouvriront éventuellement la porte à des accords de libre-échange, offrent un accès préférentiel sans réciprocité au marché des États-Unis, de même que des conditions fiscales particulières pour les entreprises américaines qui oeuvrent ou souhaitent investir dans les pays concernés. Ils se différencient toutefois du système généralisé des préférences dans la mesure où il s'agit de partenariats économiques qui sont assortis de conditions d'éligibilité très nombreuses, et dont les trois principales sont l'engagement des pays en faveur de la démocratie, de la liberté économique et de la reconnaissance des droits de la personne, la reconnaissance sans équivoque des droits de propriété intellectuelle et des droits des investisseurs, et la poursuite des réformes économiques et politiques dans le cadre de programmes centrés sur la bonne gouvernance.

Ces partenariats économiques s'accompagnent enfin de programmes d'aide économique, technique et militaire ciblés sur des objectifs particuliers, notamment la lutte contre le narcotrafic, l'immigration clandestine et le terrorisme. L'idée étant que 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. On retrouve, soit dit en passant, la même approche dans le projet Euromed comme le montre clairement la déclaration de Barcelone adoptée au terme de la conférence euro-méditerranéenne de novembre 1995, soit un an à peine après le Sommet de Miami.

Cette approche, privilégiée par l'administration Clinton, avait été quelque peu remise en question, en raison des faibles résultats obtenus dans les Amériques mais aussi du retour en force à la Maison Blanche de l'approche plus traditionnelle en matière de sécurité. Les tensions extrêmement vives avec les pays en développement comme on l'a vu à Seattle mais aussi à Doha, de même que les perceptions de plus négatives à l'endroit des États-Unis dans le monde, au Moyen-Orient en particulier, ont conduit l'administration Bush à changer quelque peu son fusil d'épaule. 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, il est intéressant néanmoins de

noter que l'idée de nouveaux partenariats fait son chemin, et que celui-ci repose sur deux principes directeurs.

Le premier de ces principes a trait à l'aide. Fort critique des grandes institutions économiques internationales, l'administration Bush entend les réformer en profondeur et notamment redéfinir les conditions d'octroi de l'aide. L'objectif est de présenter, pour reprendre les termes utilisés par le président Bush, « un nouveau contrat en faveur du développement mondial » et de gérer autrement l'aide en général et l'aide américaine en particulier. Une nouvelle société a été mise en place en novembre dernier, *Millennium Challenge Corporation*. Celle-ci disposera de budgets accrus et de toute l'autonomie nécessaire pour juger de l'admissibilité des pays à l'aide américaine, des conditions de mise en œuvre des programmes ainsi que de leur poursuite. Le principe central qui guidera 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 entreprises³⁰.

Le second principe est de cibler certains pays, qui serviront en quelque sorte de modèle et de tête de pont. L'ouverture en direction du Maroc, voire de l'Égypte, de l'Arabie saoudite ou de l'Afrique du Sud, doit être interprétée comme un message concret que l'administration Bush veut envoyer en Afrique et au Moyen Orient. 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 tolérance³¹. Pour reprendre les termes utilisés par Robert B. Zoellick, il s'agit de « poursuivre des objectifs de sécurité nationale et de politique étrangère par le truchement d'accords commerciaux »³²

³⁰ 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.

³¹ « 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)

³² Zoellick a énuméré trois critères de sélection des pays : 1. les Etats-Unis veulent des accords dans toutes les régions du monde ; 2. ils veulent des accords avec des pays qui ont démontré leur engagement en faveur de l'ouverture commerciale ; 3. ils veulent des accords qui encouragent les réformes économiques et politiques.

4.2. Un partenariat stratégique

Nous avons déjà évoqué les frustrations américaines face à leur principaux partenaires commerciaux. Sur plan commercial certes, mais également au plan diplomatique. Au plan commercial, dans la mesure où les Américains ont le sentiment, fondé ou non, d'avoir l'une des économies sinon l'économie la plus ouverte au monde, mais de ne pas trouver la contrepartie chez leurs partenaires. Tous les ans, l'USTR fait rapport des pratiques déloyales chez leurs partenaires, et la liste est longue, très longue. Elle va des mesures restrictives au commerce, comme les tarifs douaniers³³, les quotas, les réglementations bureaucratiques, etc, aux mesures discriminatoires contre les investisseurs américains, ce qui inclut dans le cas du Maroc par exemple les procédures en français et les problèmes de change par trop favorables aux pays européens à cause du poids accordé à l'euro, en passant par la contrefaçon, la non application des règles en matière de propriété intellectuelle, ou encore la corruption.

Sur le plan diplomatique ensuite, les frustrations viennent, d'un côté, de l'administration Clinton qui n'est pas parvenue à obtenir du Congrès le Fast track, la politique commerciale américaine a longtemps manqué de légitimité, et de l'autre, que les principaux partenaires commerciaux des États-Unis, le Canada et le Mexique dans les Amériques, le Japon et la Chine en Asie, l'Union européenne dans le Bassin méditerranéen ont multiplié les initiatives commerciales, avec un certain succès d'ailleurs. L'administration Bush dispose désormais avec la Trade Promotion Authority, le nouveau nom donné à la procédure accélérée (*Fast track*), de toute l'autorité et de toute la légitimité nécessaires pour négocier, faire pression sur les partenaires commerciaux des États-Unis, notamment pour les amener à ouvrir leurs marchés et forcer les récalcitrants à appliquer les accords signés, ceux de l'OMC en particulier. D'un autre côté, et au risque de nous répéter, en multipliant les initiatives commerciales et en cherchant à construire autour des États-Unis un système d'alliances commerciale, celle-ci recherche trois choses : (1) un engagement des pays concernés en faveur du système de libre marché ; (2) des gains commerciaux et des effets de détournement de commerce à l'avantage des États-Unis, par le truchement des règles d'origine notamment ; et (3) tirer avantage des liens préférentiels ainsi noués, pour obtenir des soutiens, faire avancer leurs intérêts et augmenter leur pouvoir de négociation, voire marginaliser les pays récalcitrants comme on peut le constater actuellement dans les Amériques avec le Brésil.

« Our aim is to achieve free trade agreements with a mix of developed and developing countries in all regions of the world. Initially, Central America, Southern Africa, Morocco, and Australia will be our principal focal points ». (*The National Security Strategy of the United States*, septembre 2002, p. 18-19.)

³³ Le bureau de l'USTR fait mention d'un tarif moyen de 20 % applicable aux produits américains entrant au Maroc, contre un tarif de 4 % en moyenne pour les produits marocains entrant aux États-Unis.

Le Maroc n'est peut-être pas un partenaire commercial important pour les États-Unis, mais si nous replaçons le projet de libre-échange avec celui-ci dans le cadre de cette nouvelle stratégie, nous pouvons constater qu'un accord présenterait des avantages indéniables. En particulier, il pourrait constituer un premier pas vers un accord plus large, à l'échelle de l'Afrique du Nord mais aussi, pourquoi pas, du Bassin méditerranéen, 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. Comme l'a dit récemment Robert Zoellick « The more fronts we can punch forcing on, the more momentum we gain »³⁴. Et comme le Maroc présente cette caractéristique d'être à la fois un pays émergent prometteur et un pays stratégiquement bien placé au carrefour de l'Europe, de l'Afrique et du Moyen Orient, on ne peut que mieux comprendre les raisons qui motivent les États-Unis à ouvrir des négociations commerciales en dépit des critiques dont celles-ci peuvent faire l'objet.

4. 3. Les priorités commerciales américaines

Dernier point, c'est d'un accord de libre-échange dont il est question entre le Maroc et les États-Unis, et non d'un accord préférentiel, ouvrant certains pans du marché américain unilatéralement et sans réciprocité. Il faut le souligner dans la mesure où les accords de libre-échange signés par les États-Unis ne reconnaissent pas le traitement spécial. Tout au plus prévoient-ils des périodes de transition plus longues pour certains secteurs, voire des listes d'exception temporaires et des mesures d'accompagnement. Ce sont aussi des accords qui reposent sur le principe d'échange réciproque de privilèges ainsi que sur la reconnaissance mutuelle du principe de non discrimination. Enfin, les accords signés par les États-Unis couvrent tous les domaines et leur portée tend à s'élargir au fur et à mesure des accords signés. De plus, les accords signés avec des petits pays sont souvent l'occasion d'ouvrir de nouveaux dossiers, souvent secondaires pour l'autre partie, mais qui ont l'avantage de créer des précédents qui pourront être utilisés par la suite dans des négociations ultérieures. Sur ce point en particulier, ce n'est pas tant du côté de l'accord signé avec la Jordanie qu'il faut regarder que du côté des deux derniers accords qui viennent d'être signés, avec le Chili et Singapour. 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).

³⁴ *Inside US Trade*, 24 janvier 2003

Toujours est-il que, même si l'on en est encore à la phase préparatoire, déjà les cartes sont sur la table. L'agriculture, un sujet sensible, fait partie des grandes priorités américaines. Parmi elles, on retrouve 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, etc. 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 pétrole-gaz, le blé, les graines alimentaires, et les produits oléagineux.

Propos d'étape

Les négociations commerciales avec le Maroc viennent d'être solidement engagées. Il est beaucoup trop tôt pour dire ce qu'il en adviendra. Les sujets de litige, l'agriculture en particulier, sont nombreux, et, comme dans toute négociation, de nombreux compromis devront être faits de part et d'autre. La guerre en Irak, par ses conséquences politiques, est un facteur d'incertitude supplémentaire qui risque de faire de faire dérailler le processus. Néanmoins, ce que nous nous sommes efforcé de montrer dans ces quelques pages, c'est à quel point les États-Unis savent où ils s'en vont. Le projet répond à des préoccupations sécuritaires et stratégiques clairement identifiées. Il répond également à des préoccupations commerciales précises qui débordent du cadre des négociations bilatérales dans la mesure où il s'agit de consolider les acquis des accords antérieurs et de jeter des ponts pour d'autres négociations à venir.

Nous avons également voulu montrer que ces négociations participent d'un nouveau paradigme en matière commerciale. Celui-ci associe étroitement commerce et sécurité et prend la forme d'alliances commerciales stratégiques avec des pays développés ou en développement. Il associe également commerce, gouvernance et réformes économiques et politiques. En appui au FMI et à ses programmes macroéconomiques de stabilité, ces alliances, qui prennent la forme de partenariats, doivent de plus, grâce au libre-échange, impulser les réformes microéconomiques, verrouiller les politiques publiques et créer un environnement institutionnel favorable au commerce, au développement du secteur privé et à l'implantation de la démocratie. Le Maroc fait partie des pays ciblés. Pour une raison particulière : l'administration Bush veut lancer un signal aux pays musulmans de la région.

Tableau 1. États-Unis : commerce par région géographique

2001	Exportations millions de \$	Importations	²	Exp. Taux de variation 1997-2001	Imp.	Exp. (%)	Imp. (%)
Monde	731025,9	1141959,1	-410933,2	1,5	7	100	100
Hémisphère occidental	323637	415890,2	-92253,2	3,3	7,8	44,3	36,4
ALENA	265233,6	348401,8	-83168,2			36,3	30,5
Canada	163724,5	216968,8	-53244,3	2,2	6,6	22,4	19,0
Mexique	101509,1	131433	-29923,9	9,2	11,2	13,9	11,5
ALE Chili	3130,9	3554,6	-423,7	-8	11,5	0,4	0,3
Projet d'ALE							
MCCA	9024,3	11089,8	-2065,5	4,9	7,1	1,2	1,0
Carribbean Recovery Economic Act/Carribbean Basin Trade Partnership Act*						3,0	2,0
CARICOM	5194,6	3964,3	1230,3	1,4	10,7	0,7	0,3
Andean Trade Preference Act/Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act (Bolivie/Colombie/ Équateur/Pérou)	6810	9654,3	-2844,3	-6	2	0,9	0,8
MERCOSUR	20667,5	17738,6	2928,9	-2,8	10	2,8	1,6
Venezuela	5684,2	15236	-9551,8	-3,7	3,2	0,8	1,3
Panama	1333,2	292,7	1040,5	-3,5	-5,5	0,2	0,03
Autres	6558,7	5958,1	600,6			0,9	0,5
Asie	193461,9	410510,4	-217048,5	-1,7	4,8	26,5	35,9
ALE Singapour (2002)	17691,6	14979,2	2712,4	-0,1	-7	2,4	1,3
Projets d'ALE							
Australie	10944,8	6479	4465,8	-2,4	8,9	1,5	0,6
ASEAN	43840,2	76367,5	-32527,3	-2,4	1,8	6,0	6,7
Afrique	12369,4	25425,2	-13055,8	2,1	6,3	1,7	2,2
African Growth and Opportunity Act		8179,4	-8179,4				0,7
Afrique subsaharien	6250,2	17573,5	-11323,3			0,9	1,5
Projets d'ALE							
Maroc	286,1	434,6	-148,5	-9,9	10,1	0,04	0,04
Union douanière Af. du Sud							
Af. du sud	2961,8	4428,3	-1466,5	-0,3	15,4	0,4	0,4
Proche-Orient	19302,5	36477,4	-17174,9	-2	15,4	2,6	3,2
ALE Israël	7482,3	11970,9	-4488,6	-6,7	13,1	1,0	1,0
Jordanie	339,1	229,1	110			0,05	0,02
Europe	181992,9	253655,9	-71663	2,8	8,7	24,9	22,2
Union européenne	159174,9	220031,1	-60856,2	3,1	8,7	21,8	19,3

Source : United States International Trade Commission

* 24 pays sont éligibles

Tableau 2. Etats-Unis : Investissements directs étrangers
destination par région géographique, en millions de \$ et en pourcentage

Monde	1 381 674	100
Hémisphère occidental	408 587	29,6
ALENA		
Canada	139 031	10,1
Mexique	52 168	3,8
ALE		
Chili	11 674	0,8
MCCA		
Costa Rica	1 614	0,1
Guatemala	477	0,0
Honduras	49	0,0
Equateur	417	0,0
Communauté andine		
Colombie	4 844	0,4
Pérou	3 591	0,3
Caraïbes		
Bahamas	2 125	0,2
Barbades	1 238	0,1
Bermudes	61 929	4,5
Rép. Dominicaine	752	0,1
Jamaïque	2 280	0,2
Antilles hollandaises	3 661	0,3
Trinidad et Tobago	1 978	0,1
Iles R-U	30 680	2,2
Mercosur		
Argentine	14 234	1,0
Brésil	36 317	2,6
Autres		
Venezuela	10 680	0,8
Panama	25 296	1,8
Autres	3 552	0,3
Asie et Pacifique	216 501	15,7
Singapour	27 295	2,0
Australie	34 041	2,5
ASEAN		
Philippines	2 776	0,2
Thaïlande	7 337	0,5
Malaisie	6 820	0,5
Indonésie	8 807	0,6
Autres	129 425	9,4
Afrique	15 872	1,1
Egypte	3 068	0,2
Afrique du sud	1 950	0,1
Maroc	550	0,04
Moyen-Orient	12 643	0,9
Israël	4 122	0,3
Europe	725 793	52,5
Union européenne	640 817	46,4

Source : Bureau of economic Analysis

Note : Stocks au 31 décembre 2001



