



Cahier de recherche
Continentalisation 05-08
ISSN 1714-7638

**NOUVEAU RÉGIONALISME
OU RÉGIONALISME À L'AMÉRICAIN ?
LE CAS DE L'INVESTISSEMENT**

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>

OCTOBRE 2005

L'engagement, de plus en plus systématique, des États-Unis (ÉUA) dans le bilatéralisme et le régionalisme à partir des années 1980 ne pouvait manquer de soulever questions et interrogations*. Beaucoup d'autres pays se sont également engagés dans cette voie, mais le cas des ÉUA se démarque cependant très nettement de celui des autres. En effet, si certains ont pu voir dans cet engagement une nouvelle expression de leur unilatéralisme, un nouvel indice de leur désintérêt croissant pour le multilatéralisme, voire même une offensive de la part des ÉUA qui n'aurait d'autre finalité que de chercher à affaiblir les pays en développement (PED) et à « prendre le contrôle de l'OMC pour remodeler l'organisme en fonction des intérêts des lobbies américains »¹, toutes ces explications rendent mal compte de trois ordres de faits. À savoir : (1) que les ÉUA n'ont pas trois agendas commerciaux, bilatéral, régional et multilatéral, mais un seul ; (2) que l'objectif n'est pas de déstabiliser le SCM, mais plutôt de le renforcer ; (3) qu'une même ligne directrice guide leur démarche depuis la Guerre, soit inscrire la liberté économique dans la règle de droit, une ligne dont l'opérationnalisation par de multiples voies, dont le bilatéralisme et le régionalisme.

Ces constats nous obligent à aborder la démarche américaine de façon particulière, du moins d'une manière différente de celle des autres pays. Plusieurs grilles de lecture s'offrent à nous. Nous avons pris le parti de reprendre à notre compte la grille institutionnaliste et de l'appliquer au cas de l'investissement. Ce cas présente en effet un double intérêt. Un intérêt d'ordre empirique tout d'abord, et ce, pour trois raisons : (1) de, l'après-guerre à aujourd'hui, les ÉUA n'ont eu de cesse de faire reconnaître par la

* L'auteur remercie Michèle Rioux et Marc-André Gagnon pour leurs remarques et commentaires. Le texte doit paraître dans Claude Serfati (dir.), *Finance et commerce dans les relations Nord/Sud: les enjeux de gouvernance globale*, P.L.E-Peter Lang, Collection Regards sur l'International / International Insights, Bruxelles, 2006.

¹ Jagdish Bhagwati et Arvind Panagariya, « Bilateral Trade Treaties are a Sham », *Financial Times*, 13 juillet 2003.

communauté internationale les principes de liberté, de protection et de promotion de l'investissement ; (2) ils ont multiplié les initiatives pour atteindre cet objectif, passant d'une enceinte internationale à l'autre, mais également d'un niveau de négociation commerciale à l'autre ; et (3) si le droit international de l'investissement qui est en train d'émerger porte clairement leur empreinte et témoigne de leur capacité d'influence, le fait qu'aucun accord international n'ait encore été signé montre, également, les problèmes que soulève la construction d'un droit mondial dans un monde westphalien, notamment à partir du droit d'un État, aussi puissant soit-il. Un intérêt d'ordre théorique ensuite, dans la mesure où il nous donne l'occasion d'appliquer trois concepts clés de l'institutionnalisme au cas des accords régionaux, soit celui de contractualisation des rapports de coopération, celui de coordination des comportements et celui de stabilité du cadre d'action par la dépendance au sentier.

Le texte sera divisé en deux parties. Dans la première partie, nous voudrions reprendre et préciser les termes du débat sur le régionalisme². La deuxième partie sera consacrée au cas plus spécifique de l'investissement. En conclusion, nous tirerons quelques leçons de notre analyse.

² Il n'existe pas de définition claire du régionalisme. En fait, on serait presque porté à dire que, pour l'OMC, tout accord qui n'est pas multilatéral est, par le fait, même régional. Nous préférons distinguer entre régionalisme et bilatéralisme et réserver le terme de régionalisme aux grandes initiatives régionales.

BILATÉRALISME, RÉGIONALISME ET MULTILATÉRALISME : LES TERMES DU DÉBAT

Le débat sur les ÉUA et le nouveau régionalisme s'est orienté dans trois directions différentes. Une première direction, que nous pouvons qualifier de fonctionnaliste, a été prise par ceux pour qui ce débat participe du débat plus général sur la libéralisation des échanges et la contribution des accords commerciaux régionaux (ACR) à la création des institutions de l'économie mondiale. Une seconde direction, que nous pouvons qualifier de structuraliste, a été prise par ceux pour qui les changements de stratégie opérés dans la politique commerciale américaine participent du débat plus général sur les transformations du système économique international, lesquelles transformations ont pour effet de reposer dans des termes nouveaux non seulement la construction des institutions du marché, mais également les rapports entre les États à l'intérieur de ce système. Une troisième façon d'aborder le régionalisme, consiste à partir directement des ÉUA et du projet qui est le leur de construire les institutions du marché mondial à partir de leurs propres institutions. C'est celle que nous retiendrons.

Une perspective fonctionnaliste

Une première manière d'aborder le bilatéralisme et, d'une façon générale, le régionalisme consiste à y voir soit la soupape de sécurité d'un système commercial multilatéral (SCM) englué³, soit un moyen de faire bouger les choses, « du bas vers le haut ». Entre le bilatéralisme, le régionalisme et le multilatéralisme, il y aurait en quelque sorte complémentarité, mais aussi plusieurs voies possibles pour atteindre l'objectif final, la libéralisation des échanges à l'échelle universelle, certaines étant plus rapides que d'autres. C'est la position, entre autres, de l'OMC⁴.

³ Daniel Griswold, « Bilateral Deals Are no Threat to Global Trade », *Financial Times*, 27 juillet 2003.

⁴ L'OMC définit le régionalisme comme « les mesures prises par les gouvernements pour libéraliser ou faciliter le commerce à l'échelle régionale, parfois au moyen de zones de libre-échange ou d'unions douanières ».

Les théories de l'intégration ont largement montré dans le passé que les accords commerciaux régionaux (ACR) présentaient de nombreux avantages et qu'à défaut d'avoir immédiatement le libre-échange universel, ceux-ci pouvaient être considérés comme une option de « deuxième rang » tout à fait acceptable. De nouveaux arguments sont venus alimenter le débat. On peut en identifier cinq principaux. Les ACR permettraient : (1) de servir de « laboratoire institutionnel », de faire émerger des standards communs entre les participants et de préparer ainsi le terrain à un accord plus général⁵ ; (2) « d'approfondir » l'intégration et de passer ainsi d'une intégration *de facto* à une intégration *de jure*⁶ ; (3) de répondre sur le plan institutionnel aux tendances naturelles des échanges à se concentrer et à se polariser sur de grands marchés⁷ ; (4) d'offrir aux PED un environnement institutionnel plus propice aux échanges et aux investissements et ainsi de favoriser leur intégration dans l'économie mondiale⁸ ; ou encore, (5) de créer un « effet de domino », les pays laissés en dehors des ACR étant incités à rejoindre le mouvement pour ne pas en faire les frais⁹.

Les arguments sont divers, mais ce qui les rapproche, c'est le fait que le régionalisme est abordé uniquement sous l'angle de l'ouverture des marchés, et ce, dans une perspective fonctionnaliste, que ce soit pour résoudre un problème d'action collective, l'adoption de normes communes par exemple, ou pour adapter les institutions aux exigences d'une économie mondiale toujours plus intégrée. De la sorte, si les ACR sont jugés à l'aune d'un idéal à atteindre, le libre-échange universel, le politique se trouve par le fait même instrumentalisé, avec le résultat que les ACR ne sauraient être autre chose que des constructions destinées uniquement à faciliter les échanges et le bon fonctionnement des marchés. Entre le bilatéralisme, le régionalisme et le multilatéralisme, il n'y aurait donc qu'une différence de niveau, sans profondeur politique. Outre le fait qu'elle soit fort complaisante envers les grandes puissances et ceux qui les suivent, préférant voir en ceux-ci des pionniers du libre-échange, une sorte d'avant-garde qui ouvrirait la route aux autres, cette manière de voir les choses ne peut

⁵ Robert Z., Lawrence, *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, Washington, Brookings Institution, 1996.

⁶ Charles Oman, *Globalisation et régionalisation : quels enjeux pour les PED ?*, Paris, OCDE, 1994.

⁷ Paul R. Krugman, « Is Bilateralism Bad? », dans Elhanan Helpman et Assaf Razin (dir.), *International Trade and Trade Policy*, Cambridge, Mass. MIT Press, 1991, pp. 9-23.

⁸ Maurice Schiff et L. Alan Winters. 2003. *Regional Integration and Development*. Washington, DC, World Bank, 2003.

⁹ Richard E. Baldwin, « The Causes of Regionalism », *The World Economy*, vol. 20, n° 7, novembre 1997, pp. 865-888.

que minimiser les risques de dérive du SCM, sinon les risques de détournement du commerce et de fragmentation de l'économie mondiale en méga blocs. Autre problème : la question du chevauchement des normes et standards¹⁰, voire de leur concurrence, est évacuée. L'idée est que les meilleures pratiques doivent finir par s'imposer et que, par-delà les différences d'un modèle normatif à l'autre, il y a néanmoins convergence de vue autour d'un noyau dur de principes communs.

Une perspective structuraliste

Une seconde manière d'aborder le problème consiste à voir dans le bilatéralisme et le régionalisme une forme de réaction des États aux évolutions du système international, lesquelles ont une incidence tant sur la construction des institutions internationales que sur les rapports de puissance au sein de ce système.

L'idée qui prévaut est que la mondialisation, en s'approfondissant, vient non seulement redéfinir et réorganiser les rapports économiques entre les États, mais également le cadre général dans lequel ceux-ci rivalisent entre eux dans la création de richesses, source de leur prospérité et de leur puissance. Côté face, une nouvelle diplomatie commerciale serait ainsi à l'œuvre, marquée, d'un côté, par la montée en puissance de ces nouveaux acteurs de la scène économique internationale que sont les firmes multinationales et de l'autre, par l'émergence d'un nouveau type de concurrence systémique, portée autant par les entreprises que par les États eux-mêmes. Côté pile, un nouvel ordre économique international serait en émergence, marqué, d'un côté, par l'entrée en force des acteurs privés dans le débat sur la définition des normes du marché et, de l'autre, par la convergence des normes nationales et internationales qu'imposerait l'intégration en profondeur des marchés. Sous l'influence des forces du marché, un double mouvement serait ainsi à l'œuvre à l'intérieur du système économique international, orientant les politiques commerciales des États dans deux directions opposées : l'une, vers la coopération et l'harmonisation des règles, et l'autre, vers la rivalité et l'exacerbation des conflits commerciaux¹¹. *Quid* dans ce cas du régionalisme ?

¹⁰ Jagdish Bhagwati, « Alphabetti spaghetti. Are regional trade agreements a good idea? », *The Economist*, 1er octobre 1998.

¹¹ Manuela Spindler, « Toward the Competition Region: Global Business Actors and the Future of New Regionalism », dans Axel Hülsemeyer (dir.), *Globalization in the Twenty-First Century: Convergence or Divergence?* Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2003, 119-133.

Il y a deux manières de répondre à la question. Une première manière consiste à partir de l'hypothèse selon laquelle deux tendances à l'œuvre dans l'économie mondiale, soit la mondialisation d'un côté et la régionalisation de l'autre, la seconde serait la plus déterminante, auquel cas, le régionalisme participerait soit d'une nouvelle géoéconomie du monde, soit d'un nouveau *modus operandi* entre entreprises et gouvernements. Dans le premier cas, le nouveau mercantilisme prendrait la forme d'alliances stratégiques, lesquelles répondraient à l'objectif de réorganiser les structures de pouvoir et les modes d'interaction à la lumière des dynamiques régionales non seulement entre les États dans chacune des grandes régions économiques du monde, mais également entre ces régions au sein de l'économie mondiale¹². Dans le second cas, le régionalisme est également ancré dans la dynamique économique régionale, mais obéit à une autre finalité : accommoder les entreprises de telle manière qu'en libéralisant les échanges et en harmonisant les règles sur leur espace « naturel », celles-ci puissent gagner en efficacité et, de la sorte, créer plus de richesses, donc plus de bien-être pour les populations concernées¹³.

La seconde manière consiste à présenter le régionalisme comme un moyen pour les grandes puissances de redéfinir les termes de leur sécurité dans un contexte de mondialisation. C'est la voie prise par les néoréalistes. L'argument se décline dans ce cas en trois points : (1) des deux forces motrices de l'économie globale que sont l'efficacité économique et les ambitions nationales, la seconde demeure du point de vue de sa stabilité, la plus importante¹⁴ ; (2) avec la mondialisation toutefois, la distribution des « capacités » entre les États est devenue plus inégale, plus diffuse aussi, ce qui engendre de nouvelles tensions qu'aucune grande puissance ne peut gérer, seule : les nouveaux équilibres de puissance demandent au contraire une gestion en co-responsabilité de la stabilité du système¹⁵, dans le cadre de ce que Kupchan appelle un

¹² Voir par exemple, Chyungly Lee, « Impact of the East Asian Financial Crisis on the Asia-Pacific Regional Order : A Geo-Economic Perspective », *Issues & Studies*, vol. 35, n° 4, juillet, août 1999, pp. 109-132.

¹³ Helen V. Milner, « Industries, Governments, and the Creation of Regional Trade Blocs », dans Edward D. Mansfield et Helen V. Milner (dir.), *The Political Economy of Regionalism*, New York, Columbia University Press, 1997, pp. 77-106. Et Edward D. Mansfield et Helen V. Milner, « The New Wave of Regionalism », *International Organization*, vol. 53, n°3, été 1999, pp. 589-627.

¹⁴ Robert Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21 st Century*, Princeton, Princeton University Press, 2000. Voir également Michael Barnett et Raymond Duvall (dir.), *Power in Global Governance*, New York, Cambridge University Press, 2005.

¹⁵ Kenneth N. Waltz, « Globalization and American Power », *The National Interest*, n° 59, 2000, pp. 46-56.

Concert général des nations¹⁶ ; (3) le régionalisme n'est pas une alternative au système des États, mais, plutôt, un « dilemme de sécurité » qu'il s'agit de jauger à l'aulne des avantages qu'il procure en termes de création de richesse, de puissance et de loyauté¹⁷. En clair, comme le rappellent Nye et Keohane¹⁸, le propre de toute « puissance débonnaire », c'est sa capacité de fixer les agendas internationaux et de peser sur les institutions internationales¹⁹, et, en ce sens, le régionalisme, tout comme le bilatéralisme et le multilatéralisme, en est un moyen.

Il existe une autre explication néo-réaliste : les ÉUA seraient atteints par ce que nous pouvons appeler le « syndrome britannique ». L'argument se décline également en trois points : (1) ayant fait du libre-échange une règle de conduite universelle, les ÉUA n'ont pas les moyens d'en imposer l'application à leurs partenaires commerciaux ; (2) ayant ouvert leur marché, ils n'ont pas de marge de manœuvre pour obtenir de ces derniers la réciprocité ; (3) à défaut de pouvoir reculer en raison des risques de représailles, le bilatéralisme reste la seule option possible. L'explication porte cependant davantage sur le bilatéralisme que sur le régionalisme ; elle s'inscrit aussi dans le débat plus général sur l'impérialisme, débonnaire (soft) ou informel²⁰.

Ces deux explications replacent les grandes puissances, et tout particulièrement les ÉUA, au centre du débat et redonnent ainsi toute la place qui leur revient aux ambitions qui sont les leurs, notamment lorsqu'il s'agit de modeler le système international à leur image et dans leur intérêt. Mais *quid* des autres pays qui acceptent de se prêter au jeu, surtout si c'est pour aller contre leurs propres intérêts ? Certains, comme Guzman²¹, y voient un cas classique de dilemme de prisonnier ; une explication qui rejoint la théorie des dominos mais pour montrer l'inverse, soit que le bilatéralisme

¹⁶ Charles A. Kupchan, « After Pax Americana: Benign Power, Regional Integration, and the Sources of a Stable Multipolarity », *International Security* vol. 23, n° 2, automne 1998, pp. 40-79

¹⁷ Robert Gilpin, *Global Political Economy: Understanding the International Economic Order*, Princeton, Princeton University Press, 2001

¹⁸ Robert O. Keohane, et Joseph Nye, *Power and Interdependence*, (troisième édition), Longman, New York, 2001. Voir également Robert O. Keohane, *Power and Governance in a partially globalized World*, Routledge, New York, 2002.

¹⁹ John G. Ikenberry et Charles A. Kupchan, « Socialization and Hegemonic Power », *International Organization*, vol. 44, n° 3, été 1990, pp. 283-315.

²⁰ Patrick O'Brien et Armand Clesse, *Two Hegemonies: Britain 1846-1914 and the United States 1941-2001*, Aldershot, Ashgate, 2002.

²¹ Andrew T. Guzman : « Why LDCs Sign Treaties That Hurt Them : Explaining the Popularity of Bilateral Investment Treaties », *Virginia Journal of International Law*, Vol. 38, 1997-1998, pp. 639-688.

et le régionalisme sont un jeu de dupes. C'est l'idée que reprend Gruber²². Le fait, dit-il, que deux pays signent un accord, ne signifie pas nécessairement que cet accord soit à l'avantage des deux parties, surtout s'il y a asymétrie de pouvoir, mais le perdant connaît les règles du jeu ; il signe dans le plein exercice de sa souveraineté, mais pour des raisons défensives parce que le gagnant a toujours la possibilité de procéder sans lui. Aussi, plutôt que de rester sur la touche, autant choisir la moins mauvaise des solutions, avec « effet boule de neige » (*bandwagoning*).

La perspective réaliste apporte un éclairage fort utile pour comprendre les stratégies d'alliances que nouent les grandes puissances dans le cadre de grands partenariats économiques, voire les stratégies d'interférence, les conflits d'influence ou encore les effets de détournement de commerce associés aux ACR. Cela dit, pour « impériales » que soient les ambitions des ÉUA ou de toute autre puissance, (1) sauf à parler de soumission, aucun pays ne va accepter des règles ou signer un accord avec un autre s'il n'est pas convaincu des avantages qu'il peut en tirer²³, et (2) on ne peut nier la nécessité objective d'avoir des règles communes²⁴, lesquelles doivent à la fois rallier l'adhésion de tous les pays et répondre aux besoins du marché. Pour les fonctionnalistes, le problème trouve sa solution dans l'intérêt général, les institutions de la mondialisation étant politiquement désincarnées et orientées exclusivement vers la recherche d'efficacité. Pour les structuralistes, au contraire, celles-ci portent l'empreinte des grandes puissances, mais si ceci constitue un point de départ, comment ne pas admettre également que celles-ci reposent sur des valeurs et des principes qui vont au-delà des intérêts de puissance, voire les transcendent ?

Une perspective institutionnaliste

Comme le faisait remarquer Ruggie, les réalistes ont beau dire que leurs analyses touchent à l'essentiel, « il ne s'ensuit pas pour autant que ce qu'ils laissent de côté n'est pas important. Et que les institutions ne sont pas importantes »²⁵. La perspective

²² Lloyd Gruber, « Power Politics and the Free Trade Bandwagon », *Comparative Political Studies*, vol. 34, n° 7, septembre 2001, pp. 703-741.

²³ Gruber prend pour illustrer ses vues un très mauvais exemple, celui de l'ALENA.

²⁴ Mireille Delmas-Marty, *Trois défis pour un droit mondial*, Paris, Seuil, 1998 ; Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

²⁵ John-Gerard Ruggie « Multilateralism: Anatomy of an Institution », *International Organization*, vol. 46, 1992, pp. 561-598, pp. 597.

institutionnaliste se démarque des perspectives précédentes dans la mesure où il s'agit d'expliquer le monde tel qu'il se construit et non tel qu'il devrait être, tel qu'il tient ensemble et non tel qu'il survit tant bien que mal dans le chaos des rapports de puissance²⁶. Ce constat a servi de point de départ à plusieurs programmes de recherche centrés sur le rôle des idées, des intérêts et des institutions dans la politique commerciale des ÉUA²⁷. Trois grandes conclusions se dégagent de ses travaux.

Les constats

Tout d'abord, comme l'ont très bien montré les différents auteurs du numéro spécial de la revue *International Organization*²⁸ consacré à la question, il ressort clairement qu'il existe un biais pro-libre-échangiste dans la politique économique internationale (PÉI) des ÉUA depuis l'adoption de la Loi sur la réciprocité commerciale en 1934. Non seulement les idées libre-échangistes sont fortement incrustées dans les institutions de l'État, mais également les positions officielles n'ont jamais dérogé à ce principe d'une administration présidentielle à l'autre, ce qui donne à la PÉI des ÉUA à la fois une très grande cohérence et continuité. Fondamentalement, le libre-échange est perçu par les élites politiques 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 »²⁹. De plus, la relative autonomie dont jouit l'exécutif, tant vis-à-vis du Congrès que des groupes de pression, fait en sorte que les pressions protectionnistes ont ainsi toujours pu être circonscrites, mais aussi que les négociateurs américains ont toujours pu disposer de la légitimité nécessaire pour promouvoir le libre-échange dans les différentes enceintes internationales.

Ensuite, les travaux sur le multilatéralisme, ceux de Ruggie en particulier³⁰, ont montré que ce qui caractérise celui-ci comme cadre de coopération internationale, ce n'est pas tant le nombre des acteurs que les principes qui le gouvernent ; trois en

²⁶ John Gerard Ruggie, *Constructing the World Polity. Essays in International Institutionalization*, New York, Routledge, 1998.

²⁷ Judith Goldstein, *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.

²⁸ International Organization, *The State and American Foreign Economic Policy*, vol. 42, n° 1, hiver 1988.

²⁹ C. Fred Bergsten, *op. cit.* Voir également, Jeffrey J. Schott, « US Trade Policy: Method to the Madness? », *Institute for International Economics*, 11 octobre 2002.

³⁰ John-Gerard Ruggie, « Multilateralism : The Anatomy of an Institution », *International Organization*; 1992, Vol 46, n° 3, pp. 561-598 ; James Caporaso, « International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations », *International Organization*, 1992, Vol 46, n° 3, pp. 561-598.

particulier, soit ceux d'indivisibilité, d'universalité et de réciprocité diffuse. Dans sa version moderne cependant, le multilatéralisme est marqué du sceau des ÉUA. D'une part, ceux-ci sont parvenus à faire passer non seulement leur vision d'un monde capitaliste, prospère et pacifique³¹, mais également leur conception d'une économie mondiale qui devait être régie par la règle de droit, la concurrence pacifique sur des marchés ouverts et le respect des droits individuels et de propriété³². D'autre part, si du multilatéralisme on peut parler comme d'une forme de « pluralisme ordonné »³³, ce pluralisme est de type « procédurier », dans le sens où il doit y avoir un « consensus explicite » sur les principes et les règles tel qu'une fois celui-ci établi, toutes les parties n'aient d'autre choix que de s'y conformer, qu'elles aient ou non pris part à la négociation³⁴. Le GATT et aujourd'hui l'OMC reflètent clairement ces deux dimensions : (1) on y retrouve l'esprit original du projet, soit libérer le commerce de toute entrave artificielle et faire de celui-ci le vecteur de la prospérité, de la paix et du progrès ; (2) il enracine dans le droit trois grands principes, soit celui de la clause de la nation la plus favorisée, celui de l'égalité de traitement et celui de réciprocité, trois principes qui, à toutes fins pratiques, verrouillent le système et, en principe du moins, excluent tout écart de comportement.

Enfin, de nombreux travaux ont porté sur le *leadership* des ÉUA dans les affaires économiques internationales, et notamment sur une autre des lignes directrices de leur PÉI : étendre la règle de droit dans les relations économiques internationales. Mis à part le fait que ce point permet de distinguer clairement l'ordre libéral d'après-guerre de celui qui l'a précédé, il permet également de souligner l'exceptionnalité de la position des ÉUA, sur trois points en particulier. Premièrement, les ÉUA demeurent attachés à l'idée selon laquelle le libre-échange doit être considéré comme un bien public universel, un bien dont la fourniture et l'accès relèvent de la responsabilité collective, mais qu'il revient aux ÉUA, pour des raisons tant morales que politiques, de

³¹ Alfred E. Eckes et Thomas W. Zeiler, *Globalization and the American Century*, New York, Cambridge University Press, 2003, p. 104.

³² Les origines de cet ordre se trouvent dans le programme en 14 points du président Woodrow Wilson, mais tout le monde s'accorde à dire qu'il fut en grande partie l'œuvre de Cordell Hull, secrétaire d'Etat du président Roosevelt et récipiendaire, en 1945, du prix Nobel pour la paix. Sur sa vision du commerce et du libre-échange, voir William Allen, « The International Trade Philosophy of Cordell Hull, 1907-1933 », *American Economic Review*, 1953, Vol. 43, n° pp. 107-132.

³³ Mireille Delmas-Marty, op. cit.

³⁴ James N. Miller, « Origins of the GATT-British Resistance to American Multilateralism », *Working Paper* n° 318, Jerome Levy Economics Institute at Bard College, décembre 2000, <http://www.levy.org/pubs/wp/318.pdf>.

promouvoir. Deuxièmement, si les traités constituent l'une des façons les significatives de « produire des normes légales internationales », la promotion des intérêts américains à l'échelle internationale, « signifie concrètement le plus souvent la promotion des standards américains »³⁵. Troisièmement, les ÉUA n'ont jamais eu la prétention d'être au-dessus de la « communauté internationale », ni cherché non plus à la diriger. Par contre, ils ont toujours considéré que leur statut au sein de cette communauté était à la fois spécial et particulier³⁶, ce qui non seulement les rend à la fois juge et partie des évolutions du SCM, mais également les autorise à sanctionner tout comportement déviant ou toute pratique jugée déloyale.

Trois hypothèses de travail

De ces trois séries de constats, il ressort que, du point de vue des ÉUA du moins, le bilatéralisme et le régionalisme ne peuvent être considérés comme un défaut de construction du SCM³⁷, ni même comme l'une de ses soupapes de sécurité. Encore moins s'agit-il de voir dans l'engagement des ÉUA dans ces deux voies le signal d'un désengagement ou d'un désintérêt croissant de leur part pour le multilatéralisme. Celui-ci, comme le libre-échange, est profondément ancré dans la démarche qui les conduit à vouloir jouer un rôle décisif dans la construction d'un ordre juridique mondial qui porte les mêmes valeurs et repose sur les mêmes principes que ceux qui servent de fondement à leurs propres institutions.

Cela dit, si l'engagement des ÉUA envers le SCM reste, malgré les avatars et les déconvenues, indéfectible, il est aussi pour eux une source permanente de frustration. Pire, au fur et à mesure que leur déficit commercial se creuse de manière abyssale, ils ont de plus en plus le sentiment que le monde est devenu un grand réseau de relations commerciales asymétriques avec, au centre, un grand marché ouvert et, autour, des pays qui ne jouent pas les règles du jeu³⁸. De plus, même si, comme le souligne Klein³⁹, le

³⁵ Pierre Klein, « The Effects of US Predominance on the Elaboration of Treaty Regimes and on the Evolution of the Law of Treaties », dans Michael Byers et Georg Nolte, *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge Un. Press, Cambridge, 2003 pp. 363-391, p.363 et p. 369.

³⁶ Edward Kwakwa, « The international community, international law, and the United States: three in one, two against one, or one and the same? », dans Michael Byers et Georg Nolte (dir.), *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, New York, Cambridge University Press, pp. 25-56, 2003, p. 36.

³⁷ Kenneth W. Dam, « Regional Economic Arrangements and the GATT: The Legacy of a Misconception » , *The Chicago Law Review*, vol. 30, n° 4, 1963, pp. 615-665.

³⁸ William A. Lovett, Alfred E. Eckes Jr. et Richard L. Brinkman, *U.S. Trade Policy. History, Theory and the WTO*, Armond, M. E. Sharpe, 2004.

droit international est largement taillé sur le modèle du droit américain et que le droit américain est finalement très peu perméable au droit international, il n'en demeure pas moins que, non seulement les ÉUA rencontrent de plus en plus de résistance dans les négociations internationales, mais également que les accords signés ont de plus en plus d'incidences sur leur propre législation.

Partant de là, nous pouvons envisager le recours au bilatéralisme et le régionalisme à la fois comme une forme de réaction de la part des ÉUA aux évolutions mal maîtrisées du SCM et comme un moyen grâce auquel il leur est possible de répondre aux demandes, souvent pressantes, des acteurs économiques de la mondialisation. Mais, au risque de nous répéter, la construction des institutions économiques internationales relève également d'un projet beaucoup plus ambitieux, celui de faire du monde un marché unifié et codifié par les valeurs américaines. Ceci nous conduit dès lors à considérer les trois voies, bilatérale, régionale et multilatérale, non seulement comme étroitement imbriquées les unes dans les autres dans le cadre d'un même projet (hypothèse 1), mais également comme trois stratégies (hypothèse 2) qu'il est possible d'utiliser de manière complémentaire pour opérationnaliser ce projet. La stratégie consistera à changer de niveau ou de lieu de négociation (*forum shifting*) dès lors qu'il y a blocage, mais aussi à faire jouer l'effet de « cliquet » ou de « crémaillère », en maillant les négociations les unes aux autres et en les coordonnant de telle manière qu'elles s'enchaînent les unes dans les autres. C'est ce que montrent fort bien Braithwaite et Drahos⁴⁰ à propos des droits de propriété intellectuelle, et que nous entendons montrer aussi dans le cas de l'investissement.

Si l'un des objectifs recherchés est de construire les institutions de la mondialisation, du « bas vers le haut » autant de « haut en bas » et, une fois celles-ci mises en place de créer une « dépendance au sentier » qui sera d'autant plus forte que le système sera verrouillé, un point demeure cependant : ces institutions n'ont d'autre objet que de créer un espace de coordination significative entre des unités juridiquement autonomes et souveraines et de réorganiser ainsi les relations économiques qu'elles entretiennent entre elles selon des principes et des standards communs, autrement dit

³⁹ Klein, op. cit. p. 369.

⁴⁰ John Braithwaite et Peter Drahos, *Global Business Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

américains. Ceci nous conduit à avancer une troisième hypothèse, à savoir que les accords commerciaux, de quelque nature qu'ils soient, sont des « formes organisationnelles hybrides »⁴¹, un concept emprunté au champ de l'économie industrielle mais que nous pouvons appliquer avec profit à celui des relations internationales. Ces arrangements institutionnels sont aussi nombreux que protéiformes, mais tous ont pour traits communs d'être de type contractuel, de préserver l'autonomie des acteurs, de reconnaître la symétrie des droits des acteurs, du moins sur le plan formel, et d'introduire entre ces derniers des modalités de gouvernance par délégation d'autorité dans un certain nombre de domaines de leur champ d'action. Le consensus, coordination et l'autorité constituent les trois concepts clés de ces formes institutionnelles hybrides que sont les accords commerciaux dans la mesure où leur raison d'être est de mettre en place un cadre normatif commun doté d'un mécanisme de coordination *ad hoc*, « avec une autorité plus ou moins étendue, visant à contrôler les partenaires et à stabiliser l'arrangement institutionnel »⁴². Quant aux modalités l'exercice de l'autorité, elles peuvent prendre des formes variées, allant de la confiance à la domination d'un acteur sur les autres, en passant par l'influence et la persuasion⁴³, ce qui permet de la sorte de rendre compte : (1) des jeux d'intérêt et de puissance qui accompagnent toute négociation ; (2) de la capacité d'une puissance hégémonique comme les ÉUA d'en orienter le résultat ; (3) de la variété des accords selon le degré d'engagement des acteurs et les formes que prendra la coordination des activités, les deux grands modèles étant les accords d'association et les partenariats ; et (4) du degré d'intégration recherché dans les relations économiques entre les acteurs, selon que cette intégration sera en surface ou en profondeur.

Dans la suite du texte, nous nous proposons de voir comment cette stratégie a été appliquée dans le cas de l'investissement et quels en ont été les résultats.

⁴¹ Claude Ménard, « Économie néo-institutionnelle et politique de la concurrence : les cas des formes organisationnelles hybrides », *Économie rurale*, n° 277-278, septembre-décembre 2003, pp. 3-18.

⁴² *Ibidem*, p. 7.

⁴³ Lisa Martin, « Interests, Power and Multilateralism », *International Organization*, vol. 46, n° 4, automne 1992, pp. 765-792. Voir également Claude Ménard, « Le pilotage des formes organisationnelles hybrides », *Revue économique*, vol. 48, n° 3, 1997, pp. 741-750.

LA STRATÉGIE DE LA CRÉMAILLÈRE À L'ÉPREUVE DES FAITS

Dans les débats internationaux sur l'investissement, deux périodes peuvent être clairement identifiées : avant et après 1980. L'une des grandes priorités américaines après la Guerre était de faire reconnaître le traitement de la nation la plus favorisée et le traitement national comme les deux piliers juridiques sur lesquels devait reposer le nouvel ordre international, que ce fût dans le domaine du commerce, de l'investissement ou de tout autre domaine des affaires économiques internationales. Lors des négociations de La Havane, ils éprouveront cependant beaucoup de difficulté à en étendre l'application à l'investissement. La Charte aborde à peine la question, au chapitre III ; elle invitait néanmoins la future Organisation internationale du commerce à élaborer un accord ou une déclaration de principe sur les lignes directrices à suivre en matière d'investissement et les pays membres à conclure entre eux des accords en vue d'accorder un traitement juste et équitable à l'investissement étranger. Mais comme la Charte ne sera jamais ratifiée et que, parallèlement, le GATT ne traitera pas de l'investissement, on restera sur un vide juridique, que les ÉUA chercheront à combler dans d'autres forums internationaux. Le dossier de l'investissement va ainsi se promener entre les Nations Unies (et la CNUCED), l'OIT, la Banque mondiale et l'OECE/OCDE. Mais les choses progresseront peu. Aucun accord international ne sera signé, et si plusieurs codes et déclarations furent adoptés⁴⁴, leur portée restera limitée, trop en tout cas pour satisfaire les ÉUA⁴⁵.

À partir des années 1980, les choses vont changer du tout au tout. Dans une conjoncture internationale devenue beaucoup plus favorable aux pays industrialisés et aux investisseurs étrangers, le débat juridique sur l'investissement ne va plus porter sur les droits des États, mais sur ceux des entreprises. Les négociations vont également

⁴⁴ Mentionnons notamment les codes de libéralisation de l'OCDE, de même que la Déclaration de 1976 de l'OCDE, accompagnée de quatre instruments, dont les Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales et l'instrument relatif au traitement national. Sans oublier la création, en 1965, du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) et, en 1966, celle de la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI). Pour une synthèse, voir CNUCED, *Trends in International Investment agreements : An Overview*, New York, Nations Unies, 1999.

⁴⁵ Peter Muchlinski, *Multinational Enterprises and the Law*, Oxford, Blackwell, 1999 ; et Thomas L. Brewer et Stephen Young, *The Multilateral Investment System and Multinational Enterprises*, New York, Oxford University Press, 1998.

prendre d'autres voies que celles prises jusque là. Celle du bilatéralisme tout d'abord, avec le résultat que les accords bilatéraux vont commencer à proliférer, sous l'impulsion des Européens mais également des ÉUA qui les rejoindront rapidement sur ce terrain. Celle du régionalisme ensuite, avec le lancement de grandes initiatives régionales prenant forme de partenariats. Celle du GATT enfin, où les ÉUA intensifieront leurs efforts pour élargir les négociations commerciales à de nouveaux domaines, la propriété intellectuelle, l'investissement et les services en particulier.

La voie multilatérale

Les années 1980 marquent un tournant majeur tant dans les débats sur l'investissement que dans la PEI des ÉUA, plus engagés que jamais sur la scène internationale dans la promotion du libre-échange et la défense des droits de l'investisseur. Comme le dira sans ambages le président Reagan⁴⁶, l'objectif était de réduire, sinon d'éliminer, les mesures gouvernementales discriminatoires et de mettre en place un régime international de l'investissement fondé sur les principes du traitement national et de la nation la plus favorisée. Déjà, les ÉUA avaient tenté, mais en vain, d'inclure l'investissement dans les négociations du cycle de Tokyo. Ils reviendront à la charge dans le cycle suivant, avec plus de succès cette fois, appuyés qu'ils seront, cette fois-ci, par les Européens : malgré l'opposition farouche de certains PED, l'Inde et le Brésil principalement, ils parviendront à mettre l'investissement à l'agenda des négociations.

Ces négociations, dites du Cycle d'Uruguay, produiront deux résultats majeurs. Tout d'abord, l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) étend l'application du traitement NPF et du traitement national aux entreprises étrangères. Ensuite, l'investissement fait l'objet d'un accord spécifique « sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce » (MIC). Cet accord reconnaît explicitement trois choses : (1) le rôle de l'investissement, au même titre que le commerce, dans la croissance ; (2) le principe de la libre concurrence ; et (3) le fait que « certaines mesures concernant les investissements peuvent avoir des effets de restriction et de distorsion des échanges ». Dans son contenu, l'accord impose aux membres de ne pas appliquer de mesures qui soient incompatibles avec les dispositions

⁴⁶ Ronald Reagan, *Statement on International Investment Policy*, 9 septembre 1983.

de l'article III du GATT de 1994 relatif à l'application du traitement national, de même qu'avec celles de l'article XI relatif à l'élimination des restrictions quantitatives. À toutes fins pratiques, cela revient à accorder à l'investissement étranger le traitement national et à bannir toute mesure qui viendrait imposer certaines obligations particulières, en matière de contenu local, d'importation ou d'exportation ou de transferts de fonds par exemple.

Cela dit, malgré des progrès incontestables, l'investissement n'a été abordé dans les négociations du cycle de l'Uruguay que par le truchement du commerce, et les dispositions de l'accord MIC sont très en deçà de ce que l'on retrouve dans les accords bilatéraux. Pressés tout comme les Européens d'obtenir un accord international de grande portée, les ÉUA vont de nouveau se tourner vers l'OCDE⁴⁷, où les discussions avaient déjà commencé en 1991. Les négociations débuteront en septembre 1995, soit six mois à peine après la signature des accords de Marrakech, et devaient être complétées en 1997. Elles visaient trois objectifs⁴⁸ : (1) établir un accord multilatéral sur l'investissement fixant « des normes élevées pour la libéralisation des régimes en matière d'investissement et pour la protection des investissements et avec des procédures efficaces de règlement des différends » ; (2) consolider et renforcer les engagements existants, que ce soit dans le cadre des codes et autres accords internationaux ou des accords bilatéraux ; et (3) renforcer le régime commercial multilatéral et établir des règles qui viendraient harmoniser les régimes nationaux et internationaux existants.

Ces négociations échoueront. En partie en raison du conflit qui opposa les Européens aux Américains sur la libéralisation de l'investissement et sur les dispositions relatives aux litiges investisseur-État, en partie en raison des critiques très vives formulées par certains PED déniaient toute légitimité à l'OCDE comme forum de négociation, et en partie en raison de la campagne très active menée par les ONG et la

⁴⁷ Sur les positions américaines, voir Elizabeth Smythe, « Your place or mine? States, international organizations and the negotiation of investment rules », *Transnational Corporations*, Vol. 7, N° 3, décembre 1998, pp. 85-120.

⁴⁸ Frans Engerin, « The Multilateral Investment Agreement », *Transnational Corporations*, vol. 5, n° 3, décembre 1996, pp. 147-161; A. A. Fatouros, « Vers un accord international sur l'investissement direct étranger? », dans *Document OCDE. Vers des règles multilatérales sur l'investissement*, Paris, OCDE, 1996, pp. 49-72.

société civile⁴⁹. De nouveau renvoyé à l'OMC, le dossier de l'investissement sera l'une des causes principales de l'échec de la conférence ministérielle de Seattle qui devait lancer le « cycle du millénaire ». À Doha, les pays membres de l'OMC préféreront renvoyer le dossier aux groupes de travail et attendre avant d'inclure l'investissement dans les négociations qu'une décision soit prise « par consensus explicite » en conférence ministérielle, mais la conférence qui se tiendra à Cancún en septembre 2003 butera de nouveau sur le dossier de l'investissement et se conclura sur un nouvel échec. Finalement, les membres de l'OMC s'entendront à Genève à la fin juillet 2004 sur un compromis qui permettra de relancer le cycle de Doha, mais non sans avoir retiré ce dossier (et d'autres tout aussi litigieux) des négociations.

La voie bilatérale

Pour les PED, au premier rang desquels on retrouve l'Inde et le Brésil, et maintenant la Chine, tout accord multilatéral sur l'investissement soulève cinq types de problèmes : (1) de flexibilité dans l'application des dispositions ; (2) d'autonomie dans la conduite des politiques du développement ; (3) d'indépendance économique nationale ; (4) d'application du droit national en cas de différend investisseur-État ; et (5) d'incapacité de se soustraire à la procédure obligatoire d'un mécanisme de règlement des différends comme celui de l'OMC. D'un autre côté, l'investissement international est devenu un élément clé du développement et de l'intégration compétitive dans l'économie mondiale. Le problème n'étant plus dès lors de contrôler l'investissement mais, au contraire, de l'attirer, la création d'un environnement institutionnel favorable à celui-ci devient, par le fait même, un ingrédient de toute politique économique orientée dans ce sens. Dans quelle mesure les accords sur l'investissement ont un impact effectif sur l'investissement étranger et celui-ci sur le développement, la question est plus que jamais posée. Toujours est-il que s'agissant de donner des assurances aux investisseurs et de démontrer le sérieux des réformes économiques entreprises, la voie est ainsi tracée pour un rapprochement entre PED et pays développés, lequel rapprochement ne peut que conduire les PED à devoir accepter individuellement des standards d'investissement qu'ils rejetteraient collectivement. Trois grands types d'instruments sont utilisés par les ÉUA sur le plan bilatéral : les

⁴⁹ 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.

traités bilatéraux de l'investissement, les accords de libre-échange et les accords de coopération.

Les Traités bilatéraux sur l'investissement

Les ÉUA, comme beaucoup d'autres pays, recouraient aux Traités d'amitié, de commerce et de navigation (TACN)⁵⁰. Ceux-ci constituent la plus ancienne forme de protection, mais leur portée juridique est limitée et les PED étaient réticents à les signer. Les ÉUA vont progressivement délaisser cette voie dans les années 1960 et concentrer leurs efforts sur le GATT, du moins pour les questions commerciales. Face à la vague de vague de nationalisations et à la prolifération des mesures restrictives, les ÉUA vont se doter vers la fin des années 1970 d'un programme de Traités bilatéraux sur l'investissement (TBI)⁵¹.

Le premier traité a été signé avec Panama, le 27 octobre 1982, et le dernier, avec l'Uruguay, le 25 octobre 2004. En date de juillet 2005, ils en ont signé 48, mais 39 seulement sont en vigueur, ce qui est relativement peu en comparaison de l'Union européenne qui en compte près de 1000, l'Allemagne arrivant en tête avec 119 traités.

Préparé en étroite collaboration avec le secteur privé, ce programme⁵² s'inspirait des accords européens et du modèle développé par l'OCDE⁵³. Il y ajoute cependant des disciplines additionnelles, en matière de prescriptions de résultats et de règlement des différends notamment. De plus, il ne s'applique pas seulement au traitement et à la protection des investissements déjà établis, mais également aux conditions d'entrée et

⁵⁰ Voir à ce sujet Kathleen Kunzer, « Developing a Model Bilateral Investment Treaty », *Law and Policy in International Business*, Vol. 15, 1983, pp. 273-301.

⁵¹ Voir à ce sujet Pamela B. Gann, « The U.S. Bilateral Investment Treaty Program », *Stanford Journal of International Law*, Vol. 21, n° 2, automne 1985, pp. 373-441 ; Kenneth J. Vandeveld, « U.S. Bilateral Investment Treaties : The Second Wave », *Michigan Journal of International Law*, 1993, Vol. 14, pp. 621-702 ; Don L. Piper, « New Directions in the Protection of American-Owned Property Abroad », *International Trade Law Journal*, Vol. 4, 1979 ; Rudolf Dolzer et Margrete Stevens, *Bilateral Investment Treaties*, La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

⁵² En ligne sur le site du Département d'État : <http://www.state.gov/e/eb/ifd/c644.htm>

⁵³ Le modèle européen était basé sur le projet de convention dit Abs-Shawcross datant de 1959. L'OCDE avait également produit, en 1967, un projet de convention sur la protection de la propriété étrangère. Voir à ce sujet, Marie-France Houde et Katia Yannaca-Small, « Relationships between International Investment Agreements », *Working Papers on International Investment*, n 2004/1, mai 2004, Paris, OCDE

d'établissement. Il a été révisé à plusieurs reprises, la dernière révision datant de 2003 pour tenir compte de la Loi sur le commerce extérieur de 2002⁵⁴.

Le programme repose sur un certain nombre de principes, portant notamment sur (1) la protection des droits de propriété ; (2) la liberté économique ; (3) la non-discrimination dans les affaires ; (4) la neutralité de l'État vis-à-vis du marché ; et (5) le respect de la moralité et de l'ordre public. Il établit un ensemble incompressible de règles, que l'on retrouve dans tous les accords signés, soit : (1) le traitement national et le traitement de la nation la plus favorisée ; (2) la protection et la sécurité intégrale de l'investisseur ; (3) le bannissement de toute prescription ; (4) la liberté de choix des dirigeants ; (5) la liberté dans les transferts des fonds ; et (6) une indemnisation « prompte, adéquate et effective » en cas d'expropriation, ce qu'on appelle la « formule Hull ». On notera par ailleurs la référence à l'arbitrage international en cas de litige. Enfin, on relèvera que les ÉUA prennent toujours soin : (1) de voir eux-mêmes au respect et à l'application des engagements souscrits ; (2) de voir à ce que les droits reconnus dans les accords n'excèdent pas ceux qui sont reconnus dans leur propre législation ; (3) d'inclure des exceptions en rapport avec leurs propres pratiques ; (4) de s'assurer que l'arbitrage exclut toute forme d'interprétation possible, ce qui permet d'établir une certaine étanchéité entre le droit international et leur droit national.

Les accords de libre-échange

Les accords de libre-échange (ALE) ont une portée plus large et plus contraignante que les TBI. Ils permettent aussi d'aborder certaines questions connexes comme la protection des droits de propriété intellectuelle, la concurrence, les marchés publics, etc. Dans certains cas, ils sont aussi l'occasion d'élargir et d'améliorer les dispositions contenues dans les TBI, surtout les plus anciens. C'est par exemple le cas des négociations actuelles avec Panama. Par contre, comme le programme des TBI a été mis en phase avec le programme des ALE, l'inclusion d'un chapitre sur

⁵⁴ On notera que dans la section 2102 relative aux objectifs de négociation, le législateur précise très en détail les objectifs à atteindre dans les domaines de l'investissement et de la propriété intellectuelle. Le texte fait aussi explicitement référence aux principes juridiques et aux pratiques établies aux États-Unis pour ce qui a trait aux normes en matière d'expropriation, de même que pour ce qui a trait aux normes en matière de traitement juste et équitable. Le texte prend également soin de souligner que les investisseurs étrangers aux États-Unis ne doivent pas se voir octroyer des droits supérieurs à ceux qui sont octroyés aux investisseurs des États-Unis aux États-Unis.

l'investissement dans un ALE ne devient dans ce cas pas nécessaire. C'est le cas, par exemple, de l'accord signé avec le Bahreïn. On peut même penser que les TBI offrent plus de flexibilité, n'étant pas assujettis aux mêmes obligations internationales que celles que l'on retrouve dans les ALE.

Le premier ALE signé par les ÉUA l'a été avec Israël. Depuis, ils ont signé des ALE avec le Canada, le Mexique, la Jordanie, le Chili, Singapour, cinq pays d'Amérique centrale (El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Costa Rica), la République dominicaine, l'Australie, le Maroc et le Bahreïn. Des négociations sont en cours avec l'Afrique du Sud et l'Union douanière d'Afrique australe (SACU), la Thaïlande, Panama, trois pays andins, soit la Colombie, l'Équateur et le Pérou (et éventuellement la Bolivie), les Emirats arabes unis et Oman.

Dans cette cascade d'accords, que l'on peut qualifier d'association, le point tournant reste la signature, en 1987, de l'Accord de libre-échange avec le Canada (ALECAN), suivie, en 1992, de celle de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Ces deux accords marquent ce qu'un auteur a appelé le « triomphe des négociateurs américains »⁵⁵, et « reflètent parfaitement la conception américaine de la non-discrimination appliquée à l'investissement »⁵⁶. Au point d'ailleurs que les dispositions relatives à l'investissement contenues dans le chapitre 11 de l'ALENA serviront de modèle à l'AMI. Il faut aussi souligner deux choses⁵⁷. Tout d'abord, le Canada est le premier partenaire commercial des ÉUA et que le Mexique en est rapidement devenu le second, ce qui ne donne que plus d'importance à l'accord. Ensuite, en acceptant de négocier un ALE avec le Mexique, un PED rappelons-le, les ÉUA ne pouvaient que susciter les convoitises chez beaucoup de pays du continent américain et faire boule de neige. Enfin, de là à étendre le libre-échange à l'ensemble des Amériques, il n'y aura qu'un pas, rapidement franchi avec, dans un premier temps, le lancement de l'*Initiative pour les Amériques* par le président Bush en juin 1990, puis,

⁵⁵ Jürgen Kurtz, *A General Investment Agreement in the WTO? Lessons from Chapter 11 of NAFTA and the OECD Multilateral Agreement on Investment*, 2002, Jean Monnet Working Paper 6/02, NYU School of Law, New York, p. 22.

⁵⁶ Edward M. Graham, « NAFTA, Foreign Direct Investment, and the United States », dans Alan Rugman (dir.), *Foreign Investment and NAFTA*, University of South California Press, 1994, pp. 105-123, p. 114.

⁵⁷ Sur l'ALECAN et l'ALENA, voir Dorval Brunelle et Christian Deblock, *Le libre-échange par défaut*, Montréal, VLB éditeur, 1989 ; et Dorval Brunelle et Christian Deblock (dir.), *L'ALENA. Le libre-échange en défaut*, Montréal éditions Fides, 2004

dans un deuxième temps, celui de projet de Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) par le président Clinton en décembre 1994.

Les accords-cadres

Les TBI et les ALE ne sont pas les seuls instruments dont disposent les ÉUA pour faire avancer leur agenda commercial. Parmi les autres instruments, il faut notamment mentionner les accords-cadres sur le commerce et l'investissement (*Trade and Investment Framework Agreement*, TIFA).

Ceux-ci n'ont pas la même portée que les accords de libre-échange, mais établissent néanmoins un cadre permanent de coopération, facilitent l'accès aux marchés et permettent d'assurer un meilleur suivi de la mise en oeuvre 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 être membre de l'OMC, mais également avoir signé un TIFA avec les États-Unis. Les ÉUA ont signé plus d'une quarantaine d'accords-cadres.

La voie régionale

Le régionalisme est, dans la politique commerciale des ÉUA, directement associé à la formation de partenariats économiques avec des PED. On peut les diviser en deux grands groupes.

Les accords préférentiels

Tout d'abord, il y a les accords préférentiels régionaux. Les trois plus importants actuellement sont : (1) le partenariat commercial avec les pays du Bassin des Caraïbes (*Caribbean Basin Trade Partnership Act*, CBTPA) ; (2) l'initiative en faveur de

l'Afrique subsaharienne, régie par la Loi sur la croissance et les perspectives économiques de l'Afrique (*African Growth and Opportunity Act*, AGOA) ; et (3) l'accord commerce-drogue avec les pays andins, qui est d'un genre particulier et est régi 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).

Ces accords répondent à l'objectif général de faciliter l'accès des PED au marché des ÉUA, mais tous comportent également des dispositions particulières concernant la protection, la libéralisation et la promotion des investissements. Les dispositions n'ont peut-être pas un caractère aussi rigide que dans le cas des TBI et des ALE, mais elles sont néanmoins très fortes. Les privilèges commerciaux sont également assortis de très nombreuses conditions dont, notamment, celles d'avoir établi une économie de marché et éliminé les barrières commerciales, ce qui inclut la reconnaissance du traitement national, la protection de la propriété intellectuelle, et un mécanisme de règlement des différends.

Les grandes initiatives régionales

Les initiatives régionales, avec, entre autres finalités, la création de grandes zones de libre-échange, constituent un second groupe de partenariats. Il y en quatre actuellement : (1) la zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) ; (2) la zone de libre-échange projetée dans le cadre du Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) ; (3) l'Initiative en faveur des pays de l'ANASE (*Enterprise for ASEAN Initiative*) ; et (4) l'Initiative en faveur du Grand Moyen-Orient (*Middle East Free Trade Area*, MEFTA).

Il est difficile de comparer ces initiatives les unes aux autres, les intérêts stratégiques des ÉUA n'étant pas les mêmes d'une région à l'autre et les niveaux d'engagements différents. Elles ont néanmoins pour traits communs de viser la formation de grands espaces économiques intégrés par le marché et, dans le cadre des plans d'action, de combiner cet objectif à d'autres objectifs, dans les domaines de la sécurité, de la gouvernance et de la démocratie notamment. Ces partenariats prennent timidement en compte les différences de taille et de niveau de développement et les

projets d'intégration sont, d'une façon générale, moins contraignants sur le plan des engagements que les ALE, mais le processus de négociation obéit aux mêmes déterminants et le moule est le même. Ainsi, par exemple dans le cas le cas de la ZLEA, le mandat qui avait été confié au groupe de négociation sur l'investissement, était suffisamment large pour accommoder tous les participants, mais aussi suffisamment clair pour qu'il n'y ait aucun doute possible sur les finalités : « établir un cadre juridique juste et transparent qui crée un environnement stable et prévisible qui protège les investisseurs, leurs investissements et les flux respectifs sans créer des obstacles aux investissements extra-hémisphériques ». Un mandat sensiblement identique à celui qui avait été défini pour les négociations de l'AMI.

Autre particularité de ces projets : ils acceptent la coexistence des accords bilatéraux ou sous-régionaux avec la zone de libre-échange. Du moins en autant (1) qu'ils améliorent les règles et disciplines de l'OMC, (2) que les droits et les obligations prévus par ces accords ne sont pas couverts dans la ZLE, ou (3) qu'ils surpassent les droits et les obligations de la ZLE,. Ces trois points sont clairement énoncés dans les principes et objectifs de la négociation de la ZLEA⁵⁸, ce qui revient à accorder *ipso facto* à une accord comme l'ALENA une supériorité sur tout autre accord et à en faire un modèle vers lequel devrait converger la ZLE une fois mise en place.

D'une façon générale cependant, ces grandes initiatives n'ont guère produit jusqu'ici les résultats escomptés. Les négociations se sont avérées toujours beaucoup plus difficiles que prévu. À commencer dans les Amériques, une région où, pourtant, les chances de réussite étaient les plus grandes⁵⁹. Suite à l'entente intervenue entre le Brésil et les ÉUA à l'automne 2003, le processus de négociation a peut-être été sauvé du naufrage, mais il n'en demeure pas moins que les ambitions du projet ont considérablement été rabaissées : six des neuf principaux thèmes de négociation, dont l'investissement, ont été renvoyés à Genève où, à toutes fins pratiques, rien ne bouge, avec le résultat qu'il ne reste aux tables de négociations que les questions d'accès aux

⁵⁸ Déclaration ministérielle de San Jose relative aux principes et objectifs généraux des négociations : http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/SanJose/SanJose_f.asp

⁵⁹ Voir à ce sujet Christian Deblock et Sylvain F. Turcotte « Los Estados Unidos, el Brasil y las negociaciones hemisphericas » *Foro Internacional*, Vol. XLVI, no 3 (177) mars 2005, pp. 5-34.

marchés⁶⁰. Cela dit, dans les Amériques comme ailleurs, ces grandes initiatives ont malgré tout permis aux ÉUA d'établir un cadre plus ou moins formel de coopération, d'ouvrir des négociations commerciales qui n'auraient sans doute pas pu avoir lieu en dehors d'un tel cadre et d'étendre ainsi leur réseau d'ALE⁶¹.

Les résultats

Ce rappel des faits complété, le temps est venu de nous poser l'inévitable question : cette stratégie est-elle efficace ? Il y a deux manières de répondre à la question. La première consiste à juger de l'efficacité de la stratégie eu égard aux objectifs visés, et la seconde à regarder la stratégie à la lumière de ses effets systémiques.

Vers un régime international de l'investissement ?

Si l'objectif des ÉUA est la signature d'un accord international de grande portée, la réponse est immédiate et sans appel : on peut parler d'échec. Une telle réponse nous paraît cependant un peu courte. D'une part, parce que convergence institutionnelle il y a néanmoins et, d'autre part, parce que les ÉUA ont renforcé leur emprise sur un très grand nombre de pays.

Nous avons insisté plus haut sur le caractère relativement rigide des programmes américains de TBI et d'ALE. Tous les accords sont faits dans le même moule, et, si certains accommodements sont toujours possibles, trois règles prévalent : (1) chaque accord signé fait précédent ; (2) les gains obtenus deviennent la norme pour toute négociation ultérieure ; et (3) dans le cadre des initiatives régionales, les accords signés doivent faire levier sur les négociations plurilatérales. Ces accords restent spécifiques ; ils ne peuvent, en conséquence, avoir la même portée juridique qu'un accord international. Cela dit, qu'on le veuille ou non, on assiste à l'émergence de mégablocs

⁶⁰ Christian Deblock, « Qui perd gagne ? Le Brésil, les États-Unis et la Zone de libre-échange des Amériques », *Diplomatie*, n 16, septembre-octobre 2005, pp. 34-39. Voir également GAO, *International Trade. Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources*, GAO-04-233, Washington, janvier 2004, <http://www.sice.oas.org/geograph/north/Gao.pdf>.

⁶¹ Richard E. Feinberg, « The Political Economy of United States' Free Trade Arrangements », *The World Economy*, 2003, vol. 26, n° 7, pp. 1019-1040.

dans le domaine de l'investissement⁶², avec, d'un côté, forte concentration des investissements internationaux sur les trois pôles de la triade (ÉUA, UE et Japon) et, de l'autre, une concentration toute aussi forte des accords sur l'investissement autour d'eux. Cette vision des choses n'est pas complète dans la mesure où les pays signataires d'un accord, avec les ÉUA par exemple, sont eux-mêmes engagés dans la voie bilatérale, avec le résultat que les accords signés, en incorporant les dispositions contenues dans les accords signés avec un grand partenaire commercial, contribuent à la diffusion de son modèle.

Beaucoup de pays échappent encore formellement à ces règles, mais, en pratique, les pressions des marchés les poussent à aller dans cette direction. Pour les investisseurs, ne pas avoir d'accord sur l'investissement n'est pas en soi un obstacle à l'investissement, ce que démontre le cas de la Chine, de l'Inde ou du Brésil qui n'ont jamais souscrit à de telles exigences. Mais, ceux-ci ont des attentes en matière de gouvernance et de pratiques publiques, notamment sur le plan de la transparence et de la prévisibilité, auxquelles il est de plus en plus difficile pour les acteurs publics d'échapper. En clair, par delà la prolifération des accords, il existe un certain nombre de règles qui font désormais consensus et que celles-ci déterminent les pratiques et les politiques publiques.

Ceci nous conduit à conclure que, même s'il n'y a pas encore pour le moment d'accord international, il y a néanmoins diffusion d'un, sinon plusieurs modèles. En fait, plus la toile des accords s'étend, plus le modèle ou les modèles se diffusent. Formellement, mais également informellement, dans la mesure où les investisseurs en internalisent les dispositions dans leurs pratiques, pressant ainsi les gouvernements à s'y conformer à leur tour.

Le phénomène est très visible dans les Amériques où il y a bel et bien émergence d'un régime de l'investissement⁶³. Les ÉUA ont tissé une étonnante toile d'accords dans

⁶² CNUCED, « Towards mega blocks? », *World Investment Report*, 2003, Genève, pp. 23-26.

⁶³ Lorraine Eden, « The Emerging North American Investment regime », *Transnational Corporations*, vol. 5, n° 3, décembre 1996, pp. 61-98 ; Paul Alexander Haslam, « The Emerging Foreign Investment Regime in the Americas », FOCAL, *Policy Paper, FPP-05-01*, janvier 2005 ; Maryse Robert, *Multilateral and Regional Investment Rules : What Comes Next?*, OEA, Trade Unit, mars 2001. Rémi Bachand, *Étude comparative des accords et traités d'investissement dans les Amériques : existe-t-il une alternative au modèle ALENA ?* Montréal, GRIC, janvier 2001.

les Amériques (tableau 1), suivis en cela par de très nombreux pays qui ont tissé leur propre toile⁶⁴. Parallèlement, on notera que, si nous prenons le commerce et les investissements comme indicateurs d'influence, il est quand même impressionnant de constater que ce n'est pas moins de 90 % du commerce total que les ÉUA font avec le reste du continent et près de 90 % de leurs investissements directs qui sont couverts par des accords bilatéraux ou plurilatéraux (tableau 2). C'est donc dire à quel point les pressions se font sentir sur les pays récalcitrants, le Brésil en particulier, des pressions qui viennent tout autant des ÉUA et des pays qui les suivent, que des opérateurs commerciaux eux-mêmes.

Tableau 1: Traités bilatéraux d'investissement et Accords de libre-échange

TBI		ALE			
	Signés	En vigueur	Signés	En vigueur	Négociation
Haïti	12-déc-79				
Grenade	1-mai-82	2-mars-85	Canada	5-nov-83	31-déc-84
Panama	26-oct-78	29-mai-87			
Argentine	13-nov-87	19-oct-90	ALENA	16-déc-89	31-déc-89
Trinité-et-Tobago	25-sept-90	25-déc-92			
Jamaïque	3-févr-90	6-mars-93	Chili	5-juin-99	31-déc-99
Équateur	26-août-89	10-mai-93			
El Salvador	9-mars-95	9-mars-95	Amérique centrale		
Bolivie	16-avr-94	5-juin-97	El Salvador	27-mai-00	
Honduras	30-juin-91	10-juil-97	Guatemala	27-mai-00	
Nicaragua	30-juin-91		Honduras	27-mai-00	
Uruguay	24-oct-00		Nicaragua	27-mai-00	
			Costa Rica	27-mai-00	
			Rép. Dominicain	(15 mars 2004)	
			Négociations en cours		
			Panama		25-avr-00
			Bolivie		
			Colombie		17-mai-00
			Équateur		17-mai-00
			Pérou		17-mai-00
			ZLEA		mars-94

Sources : Office of the United States Trade Representative ; United States Department of State.

⁶⁴ Ainsi, par exemple, si nous nous fions à la banque de données de la CNUCED, on notera que le Canada a signé 23 TBI, le Mexique 18, l'Argentine 41 et le Costa Rica 21. Précisons cependant que tous ces traités n'ont pas la même portée, et un grand nombre d'entre eux ont été signés avec des pays extérieurs à la région.

**Tableau 2 . EUA : commerce de marchandises
et investissements directs dans les Amériques**
en pourcentage

	Commerce de marchandises				Investissements
	Importations		Exportations		2003
	2000	2004	2000	2004	
Hémisphère occidental (en % du total monde)	36,0	34,7	44,5	44,1	27,7
Accords de libre-échange en vigueur					
ALENA	83,3	80,7	82,9	82,9	51,2
Chili	0,7	0,9	1,0	1,0	2
Accords de libre-échange signés					
Amérique centrale*	2,7	2,6	2,6	3,2	0,7
Rép. dominicaine	1,0	0,9	1,3	1,2	0,2
Accords de libre-échange en négociation					
Panama	0,1	0,1	0,0	0,5	1,3
Pays andins**	2,5	3,0	1,8	2,3	1,4
Initiative en faveur des pays du Bassin des Caraïbes					
CARICOM	0,8	1,4	1,3	1,4	32,5
Sous total	91,1	89,5	91,0	92,4	89,3
<i>Autres</i>	8,9	10,5	9,0	7,6	2,1
MERCOSUR	3,9	5,0	6,1	5,1	8,6
Total	100	100	100	100	100

Sources : *United States International Trade Commission ; Bureau of Economic Analysis.*

Notes : * : Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua

** : Colombie, Pérou et Equateur

Les effets systémiques imprévus

La stratégie de la crémaillère a indéniablement permis aux ÉUA de diffuser leur conception du droit de l'investissement, mais pas d'en imposer la suprématie. Les accords prolifèrent, tous aussi pro-libre-échangistes les uns que les autres, et le régionalisme a désormais gagné l'Asie, une région qui était jusqu'ici restée à l'écart du mouvement. Une certaine convergence institutionnelle se fait sentir, mais il n'existe pas de modèle unique. En fait, il vaudrait mieux parler d'une coexistence de plusieurs modèles, dont deux sont réellement dominants, celui des ÉUA et celui de l'UE. Ces modèles présentent de très nombreux traits communs, notamment lorsqu'il s'agit de protéger les droits des investisseurs, mais jusqu'où pousser cette protection et comment concilier les droits des investisseurs avec ceux des États, voire les droits économiques avec les autres droits ?

Il est indéniable qu'en cherchant à exporter leur droit économique, les ÉUA s'attendent à ce que les autres gouvernements se comportent à l'égard des investisseurs étrangers de la même manière qu'eux-mêmes. Ils s'attendent également à ce que leurs entreprises jouissent à l'étranger des mêmes droits que les entreprises étrangères jouissent chez eux. Ceci a pour première conséquence que les droits octroyés aux entreprises sont tels que cela revient non seulement à sanctionner la primauté du droit de propriété sur tout autre droit, qu'il s'agisse des droits économiques, sociaux, ou de la personne, mais également à donner à aux entreprises la possibilité d'interférer sur le droit de légiférer des États, y compris dans les domaines relevant de l'intérêt public.

Certes, il ne s'agit pas d'octroyer plus de droits aux entreprises étrangères qu'aux entreprises nationales, mais, en pratique, l'inclusion dans les accords de dispositions particulières relatives aux différends investisseur-État vient renforcer davantage encore la pression des marchés, voire même à reconnaître aux entreprises un statut d'acteur du droit international, au même titre que les gouvernements. Beaucoup de pays ne sont pas prêts à céder sur ce point mais, curieusement, après avoir commencé à en percevoir les effets négatifs, les ÉUA semblent eux-mêmes reculer sur ce point.

Le rapport du comité consultatif sur l'ALE ÉUA-Maroc soulève d'ailleurs clairement le problème⁶⁵. Il est spécifiquement indiqué que lorsqu'un pays n'a pas de système légal très développé, introduire un mécanisme spécifique de litiges, applicable aussi bien au commerce qu'à l'investissement, s'avère nécessaire pour créer les conditions légales sécuritaires et prévisibles pour attirer et protéger les investisseurs. Par contre, dit le rapport, dans les pays qui ont un système légal bien développé, on constate que les entreprises abusent de ce système, multiplient les poursuites « frivoles » et remettent en question l'autorité des États et des municipalités. Les auteurs font explicitement référence aux cas *Methanex* et *Loewen* dans le cadre de l'ALENA. Il est intéressant de relever que le comité consultatif était revenu avec le même argument lors de l'examen de l'ALE qui avait été signé un mois plus tôt avec l'Australie, mais, cette fois, pour féliciter les négociateurs de ne pas avoir inclus de dispositions relatives au règlement des litiges investisseurs-État dans l'accord.

⁶⁵ http://www.ustr.gov/assets/Trade_Agreements/Bilateral/Morocco_FTA/Reports/asset_upload_file444_3120.pdf

Cet exemple montre à quel point les accords peuvent avoir des effets qui peuvent aller au-delà des intentions initiales des négociateurs. Mais l'on peut se demander également si, tel l'apprenti sorcier, les ÉUA ne sont pas pris au piège de leur vision du monde et de la stratégie employée pour l'implanter. Le SCM a été conçu avec l'objectif d'enchâsser la liberté économique dans la règle de droit. Le régionalisme, tel qu'il est envisagé et opérationnalisé, permet, certes, d'atteindre cet objectif, mais, en faisant du marché le seul régulateur des relations entre eux, il se trouve par le fait même faire reculer le droit souverain des États, y compris le leur, et ce, sans pour autant avoir fait progresser la cause du droit de la mondialisation.

CONCLUSION

Faute de consensus à son sujet, l'investissement international échappe aux contraintes du SCM tel qu'il a été établi après Guerre. Nous l'avons vu, les ÉUA, mais également beaucoup d'autres pays avec eux, n'ont pas ménagé leurs efforts pour obtenir un accord international de grande portée, certains envisageant même la création d'une organisation internationale spécifique, mais tous ces efforts, sans être totalement vains, n'ont guère produit les résultats escomptés. De l'après-Guerre jusqu'au tournant des années 1980, ces efforts ont été orientés vers les Nations Unies et ses institutions affiliées, mais également vers d'autres organisations internationales, l'OCDE en particulier. Depuis lors, sans délaissier les forums internationaux, la dernière initiative en date étant le projet d'AMI de l'OCDE, les ÉUA ont préféré concentrer leurs efforts sur le SCM, beaucoup plus contraignant du point de vue des disciplines que tout autre forum.

La question de l'investissement va ainsi prendre une place grandissante dans les négociations commerciales multilatérales, mais, en même temps, devenir rapidement une pomme de discorde entre les pays développés, menés par les ÉUA et l'UE, et les PED, au point que l'investissement ait dû être écarté des négociations pour sauver le cycle de Doha. La voie bilatérale, nous l'avons vu, va produire de meilleurs résultats : les ÉUA signeront de nombreux TBI et ALE, les deux programmes étant désormais en phase. Parallèlement, plusieurs grandes initiatives régionales, la plus ambitieuse étant celle des Amériques, ce qui permettra, là encore, aux ÉUA de faire avancer leur agenda commercial. Les déboires des négociations panaméricaines montrent toutefois qu'ils se heurtent aux mêmes problèmes qu'à l'OMC et qu'à toutes fins pratiques, s'il y a bel et bien diffusion de leur modèle, les ÉUA doivent aussi composer avec deux réalités : (1) ils ne sont pas seuls en lice ; (2) beaucoup de pays refusent d'adhérer à leur vision du droit et, par le fait même, à la manière dont ils envisagent l'intégration économique.

Les ÉUA ne sont pas les seuls à s'être engagé dans les voies bilatérale et régionale. Pour certains, Feinberg notamment, les ÉUA n'auraient fait que suivre le mouvement et répondre aux demandes qui leur étaient faites. Il y a sans doute une part d'improvisation et de pragmatisme dans leur démarche, mais ils ont su saisir les

occasions qui s'offraient à eux, lorsqu'ils ne les ont pas créées. De même, leur engagement n'est pas seulement devenu de plus en plus systématique, il a également été de plus orienté vers la défense de leurs intérêts tant économiques que stratégiques dans le monde. Toutefois, ce que nous avons surtout voulu montrer, c'est le fait que, par-delà ces multiples dimensions, le bilatéralisme et son extension, le régionalisme, participent d'un projet beaucoup plus ambitieux : promouvoir les idéaux de liberté et de marché qui sont les leurs et construire les institutions de la mondialisation à l'image des leurs.

L'idée selon laquelle entre le bilatéralisme, le régionalisme et le multilatéralisme, il n'y aurait qu'une différence de niveau prend tout son sens. Tout comme celle selon laquelle le régionalisme et le multilatéralisme seraient complémentaires. Quelle que soit la voie choisie, il s'agit d'élargir l'espace économique du marché et de lui donner toujours davantage d'autonomie, mais cet espace ne fonctionne pas pour autant dans le vide : il doit être encadré par des institutions qui reflètent le plus fidèlement possible l'esprit, les principes et les pratiques des institutions américaines. C'est à ce niveau que l'approche institutionnaliste se démarque radicalement de l'approche fonctionnaliste : il n'existe pas de théorie générale du bilatéralisme et le régionalisme. Ou du moins, s'il en existe une, c'est celle que porte le modèle américain, un modèle dont les ambitions sont d'être universel dans les principes, multilatéral dans l'opérationnalisation et univoque dans l'orientation.