

C A H I E R S D E R E C H E R C H E C E I M



Continentalisation
Cahier de recherche 06-11
ISSN 1714-7638

Il était une fois dans les Amériques...
Le projet envolé de zone de libre-échange

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>

novembre 2006

Lancé à Miami en décembre 1994, l'ambitieux projet d'intégrer les Amériques dans le cadre d'une zone de libre-échange, la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), est, aujourd'hui, moribond¹.

Le compromis négocié entre le Brésil et les États-Unis (EUA) qu'est venue entériner la réunion des ministres du commerce extérieur tenue à Miami en novembre 2003², aura peut-être permis de sauver le processus, mais il ne trompait personne : non seulement le projet initial avait perdu toute sa substance, mais, qui plus est, les négociations étaient laissées sans directives précises ni véritable direction³. Manifestement, les préoccupations des deux co-présidents pour la phase ultime des négociations étaient ailleurs et l'intérêt pour le projet n'était plus là. Pourtant, nouveau rebondissement : alors que rien n'avait bougé aux tables de négociation depuis le printemps 2004, le quatrième Sommet des Amériques, organisé par l'Argentine à Mar del Plata du 4 au 5 novembre 2005, viendra relancer le débat.

Contrairement ce que prévoyait l'ordre du jour initial, la relance des négociations concentrera toute l'attention et les questions commerciales donneront lieu à de vifs échanges entre les chefs d'État et de gouvernement. Le sommet se terminera sur une

* Texte à paraître dans la revue du CERCAL, Bruxelles

¹ Sur les origines et la mise en place du projet, voir Richard E. Feinberg, *Summitry in the Americas. A Progress Report*, Washington, Institute for International Economics, 1997. Voir également Christian Deblock et Sylvain F. Turcotte « Estados Unidos, Brasil y las negociaciones hemisféricas : el ALCA en modalidad bilateral » *Foro Internacional*, Vol. XLVI, no 3, 2005, pp 5-34.

² La réunion ministérielle suivait de peu celle de l'OMC, organisée par le Mexique à Cancun du 10 au 14 septembre. Le fiasco de la conférence ministérielle de Seattle était encore trop présent dans les esprits. Les États-Unis voulaient éviter un autre échec diplomatique chez eux. Le compromis de Miami ne remettra pas en question les objectifs ni l'échéancier des négociations, mais il introduit trois changements majeurs dans la formule et la procédure des négociations. Il était, tout d'abord, convenu que les niveaux d'engagements pouvaient varier selon les pays. Ensuite, il était prévu que les négociations hémisphériques se concentrent sur l'ouverture des marchés et l'élimination des barrières commerciales, et que les questions litigieuses soient renvoyées à Genève. Enfin, il prévoyait un scénario de négociations à deux niveaux : le premier devait déboucher sur « un ensemble commun et équilibré de droits et obligations applicables à tous les pays », et le second devait « permettre aux pays qui en font le choix, au sein de la ZLEA, de convenir d'obligations et avantages supplémentaires ».

³ Voir à ce sujet : « Free Trade in the Americas: One "A" Or Two? », *SELA Antenna in the United States - SELA Permanent Secretary*, troisième trimestre 2003 ; Alexandra Ricard-Guay et Dorval Brunelle,

profonde division, sèchement exprimée d'ailleurs dans la déclaration finale, mais on pouvait néanmoins envisager une reprise des négociations au printemps 2006 puisque 29 pays avaient réitéré leur confiance dans le processus et donné « aux autorités responsables des négociations commerciales l'ordre de reprendre leurs réunions au cours de l'année 2006 (...) »⁴, l'idée étant de progresser et de déboucher sur une mini-ZLEA en attendant l'arrivée du Brésil et de ses alliés⁵. Depuis, ce scénario ne s'est pas concrétisé ; les négociations commerciales sont toujours au point mort et aucune grande initiative pour les relancer ne pointe à l'horizon à Washington⁶.

Comment expliquer l'échec d'un projet qui avait pourtant suscité beaucoup d'enthousiasme et d'attentes lors de son lancement ? Dans un rapport publié peu de temps après la ministérielle de Miami, le Bureau du vérificateur général des EUA (*General Accounting Office*)⁷ apporte plusieurs éléments de réponse. Les auteurs du rapport identifiaient alors trois problèmes. Premièrement, peu d'efforts avaient été faits pour rapprocher les parties, un problème qui tient au fait que les deux co-présidents défendent davantage leurs propres intérêts que le projet lui-même. Deuxièmement, les efforts diplomatiques se déploient davantage vers les négociations bilatérales et multilatérales que vers les négociations hémisphériques. Et troisièmement, le mécanisme de négociation à deux niveaux, loin d'apporter plus de flexibilité dans le processus, avait en fait conduit celui-ci dans une impasse.

Ces explications, aussi pertinentes soient-elles, ne touchent cependant pas au fond du problème. Il y a deux points en particulier que le rapport ne prend pas suffisamment en considération. Tout d'abord, un profond malentendu plane sur le processus depuis le début. Les deux principaux protagonistes, en l'occurrence le Brésil et les EUA, ne s'entendent ni sur les grands objectifs du projet, ni sur le contenu des négociations proprement dites. En fait, pour reprendre les mots de la déclaration finale du sommet de Mar del Plata, si, d'un côté, il y a ceux qui souhaitent reprendre les négociations⁸, de

« L'échec des négociations de la ZLEA », *Asymétries*, vol. 1, n° 1, 2005, pp. 51-53 ; Jeffrey J. Schott, « Does the FTAA Have a Future? », Washington, Institute for International Economics, novembre 2005.

⁴ Extraits tirés de la section 19 de la déclaration finale du Sommet de Mar del Plata.

⁵ La proposition venait du Mexique, fer de lance des critiques contre le Venezuela, le Brésil et l'Argentine durant ce sommet. Elle s'inspirait du modèle européen de la monnaie unique. Il faut d'ailleurs noter que la cohésion du MERCOSUR sera mise à l'épreuve par l'Uruguay qui signera officiellement en marge du sommet le traité bilatéral sur l'investissement avec les EUA et annoncera peu de temps après son intention d'ouvrir des négociations commerciales bilatérales avec ces derniers.

⁶ Les références au projet des Amériques sont devenues très vagues dans le discours officiel à Washington. Si l'on continue de parler de consensus sur la démocratie, les marchés libres, l'intégration économique et le développement humain, les négociations hémisphériques ne sont plus évoquées. Voir par exemple le discours du secrétaire adjoint pour les affaires hémisphériques, Thomas A. Shannon : « Why the Americas Matter » (4th Annual Killam Public Lecture, Ottawa, 14 septembre 2006).

⁷ GAO, *Free Trade Area of the Americas. Missed deadline prompts Efforts to restart Stalled Hemispheric Trade Negotiations*, Washington, mars 2005, <http://www.gao.gov/new.items/d05166.pdf>

⁸ Trois facteurs poussent à cette reprise. Premièrement, les questions commerciales et la consolidation des relations bilatérales avec les EUA sont pour beaucoup de pays trop importantes pour être à la merci des aléas de la conjoncture politique ou du nouveau discours anti-impérialiste de certains. Deuxièmement, à

l'autre, il y a ceux qui « soutiennent que jusqu'à présent sont absentes les conditions nécessaires pour arriver à un accord de libre-échange qui soit équilibré et équitable, et qui prévoient un accès effectif aux marchés, sans subventions et à l'abri de pratiques qui faussent les échanges commerciaux, et qui prennent en compte les besoins et les sensibilités de tous les partenaires, ainsi que des différences de niveau de développement et de taille des économies »⁹.

Ensuite, la conjoncture économique et politique a beaucoup changé depuis 1994. Dans les Amériques, mais aussi dans le monde. Le projet de ZLEA est désormais perçu par le Brésil comme « le scénario stratégique le moins désirable »¹⁰ et, par les EUA, comme un projet qui ne répond plus, pour le moment du moins, aux préoccupations de l'heure. Sur le plan commercial, les nombreux accords signés ou en cours de négociation ont permis aux EUA d'atteindre dans les Amériques la plupart des objectifs qu'ils s'étaient fixés et leurs priorités sont désormais tournées vers d'autres régions du monde, l'Asie notamment où un nouveau modèle de régionalisme est en train d'émerger, sans eux cependant¹¹. Et sur le plan de leur politique étrangère, l'Amérique latine est redevenue une « région périphérique » qui ne suscite plus qu'un intérêt secondaire par rapport aux préoccupations centrales que sont notamment la lutte contre le terrorisme, la guerre en Irak et en Afghanistan et la prolifération nucléaire¹².

Ce sont les deux points que je voudrais développer dans les pages qui suivent, en concentrant mon propos principalement sur les EUA. Le texte est divisé en trois parties. Je reviendrai sur les principes et les évolutions récentes de leur politique commerciale dans la première partie. J'aborderai les positions respectives des EUA et du Brésil dans les négociations dans la seconde partie. Enfin, dans la troisième, je montrerai pourquoi le projet des Amériques a perdu beaucoup de son attrait pour les EUA.

défaut de projet d'intégration alternatif réaliste, le projet de ZLEA demeure en bout de ligne le meilleur des scénarios pour contrer non seulement le désintérêt croissant des EUA envers l'Amérique latine, mais également la prolifération des accords bilatéraux et leur polarisation inévitable sur les EUA. Troisièmement, il faut désormais compter avec la présence de la Chine ; si certains y trouvent leur compte, notamment les pays exportateurs de ressources naturelles et de produits alimentaires, d'autres, au contraire, c'est-à-dire principalement le Mexique, les Caraïbes et les pays d'Amérique centrale, y voient surtout une menace.

⁹ Section 19 de la déclaration finale du Sommet de Mar del Plata.

¹⁰ Pedro da Motta Veiga, « Trade policy-making in Brazil: Changing patterns in State-civil society relationship », octobre 2004, p. 5, (en ligne).

¹¹ Éric Boulanger, « La nouvelle politique commerciale du Japon et le régionalisme asiatique », Montréal, Cahiers de recherche du CEIM, août 2001.

¹² Peter Hakim, « Is Washington Losing America? », *Foreign Affairs*, vol. 85, n°1, janvier/février 2006,

LES ÉVOLUTIONS DE LA POLITIQUE COMMERCIALE AMÉRICAINE

Les États-Unis se sont engagés de plus en plus profondément depuis deux décennies dans les voies bilatérale, plurilatérale et régionale¹³. Si le recours au bilatéralisme (et par extension au régionalisme) est devenu, depuis le début des années 1980, l'un des traits dominants de leur politique commerciale, ce recours ne marque pas un désintérêt de la part des États-Unis envers le multilatéralisme ; en passant par des voies indirectes, il s'agit de faire évoluer le système commercial du bas vers le haut, et ce, en adéquation étroite avec leur nouvel agenda commercial, leur vision de l'ordre économique international et leurs intérêts géostratégiques. Ce recours au bilatéralisme s'inscrit également dans la continuité d'une politique commerciale qui, par-delà les changements de style d'une présidence à l'autre, les influences multiples (souvent contradictoires) qui la traversent ou encore les transformations du système économique internationale, fait en sorte que l'engagement en faveur le libre-échange qui la caractérise, ne s'est jamais trouvé démenti.

Les principes fondateurs de la politique commerciale américaine

La politique commerciale américaine a beaucoup évolué depuis la réforme de 1934, mais ses fondements demeurent inchangés. Elle présente un certain nombre de singularités qui la distinguent des autres politiques commerciales et octroient aux EUA un statut particulier dans la conduite des affaires économiques internationales. On en retiendra cinq principales¹⁴ :

(1) Elle repose sur le principe de la réciprocité contractuelle et ses trois corollaires que sont le traitement de la nation la plus favorisée sous sa forme inconditionnelle, le traitement national étendu à tout type d'activité étrangère sur le territoire national et le respect de la règle de droit dans les relations commerciales.

¹³ Voir à ce sujet Jeffrey Schott (dir.), *Free Trade Areas and U.S. Trade Policy*, Washington, Institute for International Economics, 1989,

¹⁴ Voir à ce sujet I. M. Destler, *American Trade Politics*, Washington, 2005 (4^{ème} édition) Alfred E. Eckes et Thomas W. Zeiler, *Globalization and the American Century*, New York, Cambridge University Press, 2003 ; Stephen D. Cohen, Robert A. Blecker et Peter D. Whitney, *Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy*, Boulder, Westview, 2003 (2^{ème} édition.); Stephan Haggard, « The Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 », *International Organization*, vol. 42, n^o 1, hiver 1988, pp. 91-119. Kenneth W. Dam, « Significance of the Reciprocal Trade Agreements Act », *Trade Policy Analyses*, Cordell Hull Institute, vol 6, n^o 4, 2004.

(2) Elle est « globaliste »¹⁵, dans le sens où, en centralisant la politique commerciale et ses différents instruments entre les mains de la présidence, la réforme de 1934 n'est pas seulement venue donner à celle-ci toute l'autorité nécessaire pour conduire les négociations et permettre aux Etats-Unis d'exercer leur leadership dans les affaires commerciales internationales ; elle est venue également ancrer le libre-échange dans les institutions, réorienter la politique commerciale à l'aulne de ce principe et, ce faisant, donner préséance à tous les groupes qui ont des activités tournées vers l'extérieur.

(3) Un lien organique unit le système commercial multilatéral au « système de 1934 », un lien qui fait en sorte qu'entre le multilatéralisme, le régionalisme et le bilatéralisme, il n'y a qu'une différence de niveau, les trois voies étant complémentaires et orientées vers un seul grand objectif : l'ouverture généralisée des marchés.

(4) Résolument tournée vers l'ouverture des marchés, elle porte également la vision d'un monde pacifique, prospère et intégré par le commerce et manifeste la velléité de construire un ordre économique international qui diffuse le plus largement possible les avantages du commerce et reflète les valeurs universelles du pluralisme démocratique, des libertés individuelles et de l'économie de marché¹⁶.

(5) Enfin, le commerce, la prospérité et la sécurité forment les trois composantes indissociables d'un trinôme qui pose d'emblée les questions commerciales comme un enjeu de sécurité pour les EUA et en fait l'un des déterminants de leur prospérité économique¹⁷.

La politique commerciale américaine a connu de nombreux ajustements et changements depuis 1934 et ses institutions ont été réformées à plusieurs reprises, mais sans, cependant, que cela ne conduise à une remise en question de ses fondements, de ses finalités et des responsabilités des EUA vis-à-vis du système commercial multilatéral. S'il fallait, à grands traits, en retracer les grandes étapes et périodes, on en identifierait quatre. La première va de la seconde guerre mondiale aux années soixante ; c'est l'âge d'or du libre-échange, de la puissance et de la prospérité américaine. La

¹⁵ J'emprunte l'expression à Orin Kirshner (« Triumph of Globalism: American Trade Politics », *Political Science Quarterly*, Volume 120, n° 3, automne 2005, pp. 470-503.

¹⁶ Voir entre autres 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 (dir), *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 363-391 ; Judith Goldstein, *Ideas, Interests, and American Trade Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.

¹⁷ « L'agenda commercial des Etats-Unis doit être solidement arrimé aux valeurs de notre société. Le commerce promeut la liberté en appuyant le développement du secteur privé, en encourageant la règle de droit, en aiguillonnant la liberté économique et en augmentant la liberté de choix. Le commerce sert aussi nos intérêts sécuritaires en nous aidant à relever le défi de la pauvreté et de la misère. » (USTR, *Trade Policy Agenda & Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, 2003, p. 14.)

seconde, sur laquelle je vais m'arrêter dans la section suivante, couvre les années soixante-dix et quatre-vingt. Le système commercial, tout comme l'économie américaine, est malmené, et la politique commerciale se durcit et cède à l'unilatéralisme agressif. Elle fut marquée par trois grandes inclinaisons : (1) l'application stricte du principe de réciprocité, (2) le recours de plus en plus systématique au bilatéralisme, et (3) l'élargissement du principe de non-discrimination aux droits des entreprises. La troisième période est celle des années 1990. Ce sont les années de la prospérité retrouvée et de la mondialisation, une mondialisation à laquelle le président Clinton veut donner « un visage humain ». La quatrième période est celle des années Bush. Elle est marquée par les attentats du 11 septembre 2001 et les questions de sécurité, mais également par le creusement du déficit commercial et la montée en puissance de la Chine.

Les trois tournants de la politique commerciale américaine

Alors qu'elle avait été jusque-là bienveillante à l'égard des importations et confiante de voir les marchés extérieurs s'ouvrir de bonne foi aux produits et aux capitaux américains, la politique commerciale américaine va connaître un premier grand tournant avec l'apparition des déficits commerciaux et l'adoption de la loi de 1974 sur le commerce. Tout en autorisant l'administration présidentielle à s'engager dans un nouveau cycle de négociations multilatérales¹⁸, la loi de 1974 introduira plusieurs innovations destinées à assurer une meilleure défense des intérêts commerciaux. Elle viendra, entre autres, renforcer considérablement l'arsenal des instruments de défense contre les pratiques discriminatoires (section 301), élargir le mandat du Représentant au commerce en tant que responsable principal des négociations commerciales et de leur suivi, et imposer à la présidence une nouvelle procédure pour la ratification et la mise en œuvre des accords signés, la procédure d'approbation accélérée (*fast track*).

Tout comme les années 1970, les années 1980 seront marquées par le déficit commercial, les frustrations grandissantes envers le système commercial multialtéral et le sentiment généralisé d'un manque de loyauté commerciale de la part des autres pays, le Japon et les nouveaux pays industrialisés. Comme ses prédécesseurs, le président Reagan, un libre-échangiste convaincu, devra batailler ferme avec le Congrès pour contenir les pressions protectionnistes et engager les EUA dans un nouveau cycle de

¹⁸ Deux grands objectifs étaient recherchés : premièrement, abaisser les tarifs douaniers et forcer l'ouverture des marchés extérieurs, notamment les marchés européens et japonais ; deuxièmement, élargir le champ des négociations aux barrières tarifaires, une question qui avait été ouverte lors du cycle précédent, le cycle Kennedy, mais qui n'avait pu déboucher sur des résultats concrets faute de mandat de la part du Congrès.

négociations multilatérales¹⁹. C'est le temps où pour faire deux pas en avant en matière de libre-échange, il fallait faire un pas en arrière²⁰.

Autre trait caractéristique de la politique commerciale durant cette période : son unilatéralisme agressif, un unilatéralisme qui sera instrumentalisé autant pour forcer les pays visés à respecter leurs engagements commerciaux que pour préparer le terrain à des négociations bilatérales sur les exportations et les importations²¹. L'un des effets de ce durcissement dans les relations commerciales entre les EUA et leurs partenaires sera de mettre le système commercial multilatéral sous tension et de faire craindre à plus d'un un retour aux vieux démons du protectionnisme, voire de l'isolationisme. En réalité, l'unilatéralisme fut beaucoup moins agressif que certains l'ont prétendu et les craintes d'un retour en force du protectionnisme, largement exagérées. On a plutôt assisté à une défense plus ciblée des intérêts commerciaux américains dans le monde d'une part et à une application plus stricte des principes de réciprocité et de non-discrimination dans les relations commerciales avec les autres pays d'autre part.

Le second tournant important a trait au mandat des négociations commerciales. Jusque-là, les négociations commerciales étaient orientées vers l'élimination des barrières tarifaires puis non-tarifaires (cycle de Tokyo) et l'ouverture réciproque des marchés. De nouvelles questions surgissent dans les années 1980. Ouvrir les marchés industriels ne suffit plus. Les entreprises américaines voulaient davantage, notamment un accès élargi, sécuritaire et non-discriminatoire aux marchés dynamiques et florissants des services et de la haute technologie, de même qu'une meilleure protection de leurs droits de propriété. Ces demandes nouvelles rejoignaient celles des entreprises européennes et japonaises et allaient dans le sens des transformations rapides qu'allait connaître l'économie mondiale avec la mondialisation et la mobilité retrouvée des capitaux. Elles se heurtaient cependant à deux types d'obstacles : le nationalisme économique ambiant et la quasi-absence de règles internationales.

Plusieurs instruments juridiques internationaux existaient, mais, à défaut de consensus, leur portée était limitée. Si l'on exclut l'OCDE et, dans une moindre mesure, l'OMPI, aucun forum international ne pouvait répondre adéquatement aux demandes

¹⁹ Sur les paradoxes, voir notamment Robert E. Baldwin et J. David Richardson, « Recent U.S. Trade Policy and its Global Implications », *NBER Working Paper Series*, n° 1330, avril 1984.

²⁰ La loi omnibus de 1988 sur le commerce et la compétitivité, entièrement rédigée par le Congrès, viendra de renforcer considérablement l'arsenal des mesures commerciales de correction, non sans introduire deux innovations. D'une part, elle oblige le Représentant au commerce à faire enquête sur les pays ayant des pratiques discriminatoires. D'autre part, les enquêtes ne portent plus exclusivement sur les produits entrant aux États-Unis, mais également sur les pratiques commerciales publiques et privées dans les domaines de la production et de la mise en marché sur les marchés d'origine de ces produits. Plusieurs pays d'Asie seront visés par ces nouvelles dispositions, mais aussi plusieurs pays d'Amérique latine, notamment le Brésil.

²¹ Voir à ce sujet I. M. Destler, *op. cit.*; Jagdish Bhagwati et Douglas Irwin, « The Return of Reciprocitarians: U.S. Trade Policy Today », *The World Economy*, 1987, vol. 10, pp. 109-130; J. D. Richardson, « U.S. Trade Policy in the 1980's: Turns, and Roads not Taken », *Working paper*, n° 3725, NBER, juin 1991.

des entreprises. Le cycle d'Uruguay sera l'occasion pour les EUA, soutenus en cela par l'Europe et le Japon, d'ouvrir les négociations sur les droits des entreprises et d'étendre l'application des disciplines commerciales, entre autres, aux services, aux marchés publics, aux investissements et à la propriété intellectuelle. Les négociations furent très longues, difficiles, souvent au bord de la rupture, mais, *in fine*, les États-Unis finirent par atteindre la plupart de leurs objectifs²². Plusieurs accords majeurs seront signés, un véritable mécanisme de règlement des différends sera mis en place, et, avec la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), une proposition européenne à laquelle les EUA finirent par se rallier, le système commercial est désormais intégré²³.

Le troisième tournant, étroitement lié aux deux précédents, a trait au recours au bilatéralisme. Le bilatéralisme n'est pas une nouveauté dans la politique commerciale américaine. Fondée sur les principes de réciprocité et de non-discrimination, celle-ci est par nature bilatérale. Quant au multilatéralisme du GATT, sa raison d'être n'est pas de créer un régime commercial supranational, mais de consolider dans un cadre juridique unique un ensemble d'engagements bilatéraux²⁴. Les EUA ont plus d'une fois dans le passé recouru aux négociations bilatérales, pour obtenir des concessions particulières, corriger certaines pratiques commerciales discriminatoires ou encore répondre à certaines priorités de leur politique étrangère. La nouveauté viendra dans l'utilisation du bilatéralisme comme « stratégie secondaire » ou d'appoint, à la fois pour faire pression sur les négociations commerciales multilatérales, créer des précédents et faire jouer ce que Baldwin appellera l'effet dominos²⁵.

De nombreux traités bilatéraux sur l'investissement et la propriété intellectuelle seront ainsi signés²⁶, mais le grand triomphe des EUA reste, incontestablement, la signature, en 1988, de l'accord de libre-échange avec leur principal partenaire commercial, le Canada. Cet accord, de très grande portée sur le plan des droits et obligations, innove sur trois points en particulier : (1) il étend le champ du libre-échange

²² Malgré les avancées majeures du cycle d'Uruguay, dans trois domaines, celui de l'investissement, celui des services et celui de la gouvernance publique, les accords sont de portée limitée, ce qui incitera les EUA à reprendre leur bâton de pèlerin pour relancer les négociations multilatérales, à se tourner vers d'autres forums, l'OCDE en particulier dans le cas de l'investissement, pour obtenir de nouveaux engagements et à s'engager toujours plus profondément dans la voie bilatérale.

²³ Voir à ce sujet John H. Jackson, *The World Trading System. Law and Polity of International Economic Relations*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 1999, 2^{ème} édition ; John Croome, *Reshaping the World Trading System. A History of the Uruguay Round*, Genève, World Trade Organization, 1995.

²⁴ Joost Pauwelyn, « The Nature of WTO Obligations », *Jean Monnet Working Paper 1/02*, New York, New York University School of Law, 2002. Voir également Gilbert R. Winham, « The World Trade Organisation: Institution-Building in the Multilateral Trade System », *The World Economy*, Vol. 21, n°3, mai 1998, pp. 349-368.

²⁵ Richard E. Baldwin, « The Causes of Regionalism », *The World Economy*, vol. 20, n° 7, 1997, pp. 865-888. Voir également, 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)

²⁶ 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)

aux domaines jusque-là fort controversés des services, de l'investissement, de la propriété intellectuelle, de l'agriculture et des marchés publics ; (2) il offre les garanties les plus fortes à l'investisseur et à son investissement, de même qu'à l'inventeur et à ses droits de propriété intellectuelle ; et (3) il repose sur le principe des listes négatives, ce qui revient à étendre le libre-échange à tous les domaines sauf à ceux qui font l'objet d'exceptions. Cet accord aura un impact considérable. D'abord, sur le lancement et le déroulement des négociations multilatérales. Ensuite, dans les Amériques où il incitera d'autres pays, à commencer par le Mexique, à obtenir des EUA les mêmes avantages que le Canada, soit ceux d'un accès élargi, préférentiel et sécuritaire à leur vaste marché.

C'est ainsi que, sous le couvert de protéger les intérêts économiques des EUA, à l'étranger comme chez eux, d'une concurrence déloyale qui prendrait sa source dans le non-respect de certains droits, le législateur américain va faire entrer la protection des droits de propriété intellectuelle et des droits de l'investisseur dans le mandat des négociations commerciales. De son côté, l'administration orientera son action dans deux directions. Tout d'abord vers le GATT : par le truchement de la non-discrimination, un principe qui devait s'appliquer non seulement au commerce, mais également à l'investissement et à tout ce qui entoure le fonctionnement normal des marchés, les EUA parviendront à faire prendre à « l'institution » une nouvelle trajectoire, à lui donner de nouveaux mandats et, avec la création de l'OMC, à ancrer dans le droit leur conception d'un monde intégré par le commerce et le respect des valeurs de marché²⁷. Ensuite vers le bilatéralisme : en s'appuyant sur le précédent créé par l'accord de libre-échange avec le Canada, les EUA multiplieront les accords commerciaux spécifiques ou généraux dans toutes les régions du monde, non sans faire miroiter l'accès préférentiel au marché américain en contrepartie de garanties fortes en matière de respect des droits économiques des entreprises.

²⁷ Voir à ce sujet John Braithwaite et Peter. Drahos, *Global Business Regulation*, Cambridge, Cambridge University. Press, 2000.

DE L'ALENA À LA ZLEA

L'annonce, en juin 1990, par les présidents Bush et Salinas de l'ouverture prochaine de négociations bilatérales entre leurs deux pays, allait susciter les convoitises²⁸ et paver la route à deux initiatives américaines de grande envergure : l'Initiative pour les Amériques (*Enterprise for the Americas Initiative*)²⁹ et, dans la foulée de celle-ci, le *Partenariat pour le développement et la démocratie*, avec pour point d'orgue la création d'une zone de libre-échange panaméricaine. Replaçons tout d'abord ce projet de libre-échange dans son contexte ; je verrai ensuite pourquoi il était difficile pour le Brésil de s'y rallier.

Le projet de ZLEA

Le projet de ZLEA s'inscrit dans le prolongement de l'ALENA et vise les mêmes objectifs, soit : (1) ouvrir le plus largement possible les marchés, (2) étendre le champ des négociations aux nouveaux domaines que sont, entre autres, les services et la protection des droits économiques des entreprises, et (3) faire levier sur les négociations multilatérales.

Sur le plan du contenu ensuite, il participe de ce qu'il est convenu d'appeler une intégration en profondeur, c'est-à-dire une intégration qui ne vise pas seulement l'élimination des obstacles à la circulation des marchandises, mais également la convergence et l'harmonisation des règles³⁰, mais de type contractuel. La communauté européenne, avec ses politiques communautaires, constitue la première grande tentative d'orienter l'intégration dans la direction d'une intégration en profondeur. Encore aujourd'hui, elle reste un modèle de référence et une voie à suivre pour tous les pays qui désirent, en se regroupant, développer des institutions communautaires et donner à l'intégration une dimension collective. Ce qui n'est pas le cas de l'ALENA. Tout en participant de la même idée de doter l'intégration des normes communes, l'ALENA est un accord de type contractuel qui se démarque du modèle européen sur trois points : (1) il n'engage pas la souveraineté des parties contractantes, (2) il a pour seule finalité

²⁸ Richard E. Feinberg, « The Political Economy of United States' Free Trade Arrangements », *The World Economy*, 2003, vol. 26, n° 7. pp. 1019-1040.

²⁹ Il ne faudrait pas mésestimer l'importance de trois facteurs favorables à cette initiative : (1) l'impact très constructif du Plan Brady sur le traitement de la dette en Amérique latine ; (2) le retour à la démocratie dans la plupart des pays ; et (3) l'application généralisée des réformes économiques orientées vers le marché et l'ouverture commerciale, Voir à ce sujet Christian Deblock et Gérald Cadet, « La politique commerciale des EUA et le régionalisme dans les Amériques », *Études internationales*, Le projet des Amériques sept années plus tard, vol. XXXII, n° 4, décembre 2001, pp. 653-690.

l'élimination des obstacles au commerce et à l'investissement, et (3) il limite la responsabilité des institutions à la mise en œuvre de l'accord et à son respect par les parties.

Sur le plan tactique enfin, pour des raisons à la fois de politique intérieure³¹ et d'efficacité dans la négociation, il eut sans doute été préférable pour les EUA de s'en tenir à une approche bilatérale, voire minatérale, mais trois facteurs feront pencher la balance en faveur d'une négociation régionale, dont trois en particulier : (1) le climat politique très favorable à l'époque au rapprochement des EUA et de l'Amérique latine ; (2) les nombreuses demandes en provenance de cette région pour des accords commerciaux ; et (3) l'intérêt pour un nouveau type de régionalisme inauguré dans le cadre de l'APEC, le « régionalisme ouvert »³².

Le processus une fois lancé, les ministres du commerce extérieur s'entendront lors de la première réunion qu'ils tiendront à Denver en juin 1995, sur la formation de onze groupes de travail. Puis, trois ans plus tard à San Jose en mars 1998, soit un mois avant le Sommet de Santiago, sur la formation de neuf groupes de négociation³³ : (1) accès aux marchés ; (2) investissements ; (3) services ; (4) marchés publics ; (5) règlement des différends ; (6) agriculture ; (7) droits de propriété intellectuelle ; (8) subventions, droits anti-dumping et compensatoires ; et (9) politiques de la concurrence. Ces différents thèmes reflètent bien la préoccupation américaine de continuer d'avancer dans la voie ouverte par l'ALENA et l'OMC et de tout mettre sur la table de négociation, les obstacles au commerce comme les normes du marché.

Par rapport à l'ALENA, il est intéressant de relever deux différences. Premièrement, la concurrence, l'un des sujets dits de Singapour, entre de plain-pied dans le champ de la négociation. Le chapitre consacré à cette question dans l'ALENA se limitait à inviter les parties contractantes à coopérer entre elles. L'intention des EUA était, comme à l'OMC, d'aller plus loin et de jeter les bases d'un accord qui établisse des règles transparentes et prévisibles dans ce domaine. Deuxièmement, la question litigieuse des normes du travail et environnementales n'est pas intégrée aux négociations. Tout comme à l'OMC, et pour les mêmes raisons, les EUA se heurteront à trop forte résistance, de la part du Brésil en particulier, et n'auront d'autre choix que de

³⁰ Robert Z. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, Washington, Institute for International Economics, 1996 ; Charles Oman *Globalisation et régionalisation : quels enjeux pour les pays en développement ?*, OCDE, Paris, 1994.

³¹ Il convient de rappeler que la signature de l'ALENA fut vécue aux EUA comme un véritable traumatisme, et encore aujourd'hui, celui-ci ne recueille qu'une très faible majorité d'opinions favorables.

³² Voir à ce sujet C. Fred Bergsten, *Open Regionalism*, Working Paper 97-3, Institute for International Economics, 1997 ; et CEPAL, *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean. Economic Integration as a Contribution to Changing Production Pattern with Social Equity*, Santiago du Chili, 1994.

³³ L'implication de tous les pays sera complète puisque la présidence et la vice-présidence de chaque groupe sera assurée, de manière rotative, par un pays différent.

reculer et de se rabattre sur une autre formule, celle des conférences ministérielles interaméricaines dans le cadre de l'OEA³⁴.

Par rapport à l'OMC, on va y rencontrer les mêmes problèmes. En premier lieu, il faut relever la lourdeur du processus. Les sujets de négociation sont nombreux, complexes et, pour beaucoup de pays, souvent nouveaux. Beaucoup de ressources, que bien des pays n'ont d'ailleurs pas, devront être mobilisées et ce, tout en participant, en parallèle, aux négociations multilatérales à Genève³⁵. De plus, et c'est une nouveauté, les négociations n'impliquent plus seulement les États. Les milieux d'affaires et la société civile sont également interpellés³⁶, ce qui obligera la plupart des pays à réorganiser leur appareil de négociation en conséquence³⁷. En second lieu, il y a l'épineuse question des différences de taille et de niveau de développement. Ce problème trouvera une réponse partielle à trois niveaux : (1) dans la formation d'un groupe particulier, *le groupe consultatif sur les économies de petite taille*, (2) dans « l'attention particulière » qui sera accordée aux problèmes de ces économies à toutes les tables de négociation, et (3) dans l'adoption d'un programme spécifique de développement des capacités, *le programme de coopération hémisphérique*³⁸. En troisième lieu, le contexte des négociations sera marqué par le nouveau conflit Nord-Sud. Si l'ALENA et les accords d'Uruguay ont profondément changé la dynamique des négociations commerciales, la création de l'OMC a eu l'effet inattendu d'établir un rapport de force beaucoup plus favorable aux pays en développement que ce n'était le

³⁴ Le Brésil opposera toujours une fin de non-recevoir aux demandes américaines, au motif qu'il s'agissait de protectionnisme déguisé. Cet argument est peu crédible. Pour les EUA, les clauses sociales en particulier visent deux objectifs : empêcher l'utilisation des normes pour créer un avantage concurrentiel artificiel à l'exportation ou à l'investissement et s'assurer que les avantages du libre-échange soient diffusés le plus largement possible dans les populations. Il faut noter par ailleurs que la loi de 2002 sur le commerce intègre les normes du travail et environnementales dans le mandat des négociations commerciales et les impose dans tous les accords commerciaux signés par les EUA. Sur le dossier des normes du travail dans les Amériques, voir Steve Charnovitz, *The Labor Dimension of the Emerging Free Trade Area of the Americas*, Center for Human Rights and Global Justice, New York, NYU School of Law, 2004. Voir également Alicia DiCaprio, « Are Labor Provisions Protectionist? Evidence from Nine Labor-Augmented U.S. Trade Arrangements », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 26, n°1, 2005, pp. 1-33.

³⁵ Ce problème ne concerne d'ailleurs pas que les petits pays. Pour les EUA, voir *General Accounting Office, GAO) : International Trade: Advisory Committee System Should Be Updated to Better Serve U.S. Policy Needs*. GAO-02-876, 24 Septembre 2002.

³⁶ On créera deux structures consultatives : le *Forum des Gens d'Affaires des Amériques*, qui regroupe les milieux d'affaires de chacun des pays sur une base sectorielle, les rencontres se tenant en parallèle aux réunions des ministres du commerce, et le *Comité de représentants gouvernementaux sur la participation de la société civile*,

³⁷ Pour Mario Marconini, le lancement des négociations hémisphériques a eu cinq effets sur le système brésilien : (1) les nouveaux thèmes, en élargissant le champ des négociations, ont imposé une plus grande coordination entre les questions intérieures et les questions internationales ; (2) un très grand nombre de ministères et d'agences gouvernementales se sont impliquées dans les négociations ; (3) les groupes de la société civile, jusque-là, peu intéressés par les questions commerciales, vont s'engager dans les débats ; (4) un nouveau dialogue s'est établi entre le gouvernement d'un côté et le secteur privé de l'autre ; et (5) des groupes thématiques ont été mis en place par le gouvernement. (Mario Marconini, « Trade Policy-Marking Process in Brazil », mars 2005, en ligne)

³⁸ Le programme fut adopté tardivement, lors de la 7^{ième} réunion ministérielle, tenue à Quito le 1^{er} novembre 2002.

cas jusque-là³⁹. C'est ce rapport de force que le Brésil cherchera à tourner à son avantage, quitte à faire dérailler les négociations que ce soit à Genève ou dans les Amériques.

La nouvelle dynamique des négociations

Ouvrir les marchés constitue toujours, pour les EUA une grande priorité, particulièrement ceux des pays émergents qui bénéficient à l'OMC du statut particulier de pays en développement et des avantages commerciaux qui lui sont attachés. Malgré les réformes commerciales, les protections en Amérique latine demeurent, d'une façon générale, élevées, et les obstacles au commerce et aux investissements nombreux⁴⁰. N'oublions pas non plus l'attachement historique au nationalisme économique et, dans le cas du Brésil, la persistance, malgré les réformes économiques et commerciales, du paradigme du développement autocentré et l'influence toujours très grande des groupes protectionnistes sur les orientations de la politique commerciale⁴¹. Contrairement aux EUA, sa politique commerciale est étroitement liée, pour ne pas dire dépendante de la politique économique intérieure. Depuis le *Plan real*, elle a cependant connu certains changements : elle est notamment davantage orientée vers l'extérieur et la promotion des exportations, et les groupes exportateurs y exercent une plus grande influence. Par contre, contrairement à ce qui s'est passé en Asie après la crise de 1997-1998, l'ouverture commerciale n'a pas été « instrumentalisée » par les autorités pour dynamiser l'économie et stimuler sa compétitivité ; l'économie brésilienne demeure toujours aussi fortement protégée et tournée sur elle-même.

Cette singularité brésilienne place les autorités dans la position délicate d'avoir, à la fois, à neutraliser les facteurs externes qui pourraient compromettre le développement économique national et la consolidation de ses bases industrielles⁴², et à courir le monde pour trouver de nouveaux marchés et soutenir les quelques rares secteurs agricoles ou

³⁹ Voir à ce sujet Mehdi Abbas, « L'économie politique de l'agenda de l'Organisation mondiale du commerce », *Annuaire français de relations internationales*, 2005 [2002] ; et « La rénovation du système commercial multilatéral », dans Christian Deblock (dir.), *L'organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation ?*, Montréal, Fides, 2002, pp. 39-52.

⁴⁰ Comme dans beaucoup de pays en développement, les coûts de transaction sont particulièrement élevés en Amérique latine. Exception faite du Chili, les règles dans le domaine des affaires sont souvent opaques, voire inexistantes, la bureaucratie est lourde et peu propice au développement du secteur privé, et la gouvernance d'entreprise, d'une manière générale, est aussi défailante que la gouvernance publique. Ces problèmes, auxquels il faut ajouter la corruption, sont aujourd'hui bien identifiés, et les institutions financières internationales leur ont attaché une attention particulière, mais les progrès sont lents et les résistances nombreuses.

⁴¹ La politique commerciale brésilienne a commencé à changer à partir du Traité d'Asunción de 1991 et à s'orienter davantage vers la promotion des exportations. L'adoption du *Plan real* en 1994, la mise en œuvre des accords du cycle d'Uruguay et les négociations hémisphériques contribueront à donner une orientation plus pro-marché aux politiques économiques, à ouvrir davantage l'économie brésilienne sur l'extérieur et à accorder plus de place aux exportateurs et aux groupes d'intérêt dans la conduite des affaires commerciales. Voir à ce sujet Renato Baumann et Ana Maria de Paiva Franco, « La sustitución de importaciones en Brasil entre 1995 y 2000 », *Revista de la CEPAL*, n° 89, août 2006, pp. 195-209.

industriels qui ont su développer un avantage concurrentiel sur les marchés étrangers. D'où les paradoxes d'une politique commerciale qui s'expriment à deux niveaux. Tout d'abord dans ses demandes, lesquelles peuvent être ramenées à trois principales⁴³ : (1) une ouverture accrue des marchés agricoles et des marchés industriels, du moins dans certains créneaux⁴⁴ ; (2) le recentrage des négociations sur le commerce et l'accès aux marchés, avec pour conséquence l'exclusion des questions litigieuses et leur renvoi à l'OMC, l'investissement, la propriété intellectuelle, la concurrence et les marchés publics notamment ; et (3) des négociations mieux équilibrées qui prennent en compte ses besoins particuliers en tant que pays en développement et ne limitent pas l'application du « traitement spécial et différencié » à l'octroi de périodes de transition plus longues dans la mise en œuvre des accords. Dans sa stratégie de négociation ensuite. Comment, en effet, négocier l'accès aux marchés lorsqu'on n'a rien à offrir en contrepartie ? Une question qui, sauf à se tourner vers des marchés captifs ou vers des pays qui ont, eux-mêmes, certains besoins particuliers à satisfaire, oblige les autorités à faire preuve d'un très grand radicalisme, tant sur le plan défensif que sur le plan offensif.

Un scénario comme celui de la ZLEA est, dans ces conditions, le pire qu'il soit, à la fois parce qu'il impose l'application du principe de réciprocité et parce qu'en incluant dans la négociation les droits des entreprises et les normes du marché, il ouvre le débat sur la gouvernance publique et les droits économiques des États. Il est clair cependant que la dynamique des négociations n'est plus la même depuis l'ALENA et la création de l'OMC, et qu'acceptant de participer aux négociations sur la ZLEA, le Brésil ne pouvait faire l'économie d'un tel débat.

Les EUA ont, en effet, toujours négocié sur la base de la réciprocité, et, depuis le tournant des années 1980, ils ont pour principe de n'engager des négociations commerciales qu'avec les pays qui sont fermement engagés dans la voie des réformes économiques et remplissent les conditions établies par le Bureau du Représentant au commerce et le Conseil national de sécurité⁴⁵. Or, comme le Brésil ne veut pas d'un accord dont les règles dans ces domaines iraient au-delà des engagements pris à l'OMC,

⁴² Pedro da Motta Veiga, *Trade Policy-Making in Brazil*, op.cit, p. 4.

⁴³ Hermenio Blanco et Jaime Zabludovsky présentent un tableau synthétique des positions défensives et offensives du Brésil et des EUA dans « Free Trade Area of the Americas: The Scope of the Negotiations » (*Working Paper SITI-01*, Inter-American Development Bank, Washington DC, juin 2003). Voir également Jaime Zabludovsky, « The Long and Winding Road to Hemispheric Integration: Ten Key Elements in Understanding the FTAA », dans *Free Trade in the Americas: Getting There from Here*, Inter-American Dialogue, octobre 2004, pp. 7-17,

<http://www.consejomexicano.org/download.php?id=466311,242,2>

⁴⁴ Tant avec les EUA qu'avec l'UE et le Japon, il est confronté à trois types d'obstacles : (1) la protection et les subventions agricoles qui faussent le jeu de la concurrence ; (2) les crêtes tarifaires qui entravent les importations dans les secteurs industriels ou agricoles sensibles ; et (3) les mesures de protection temporaire (anti-dumping, droits compensateurs et mesures de sauvegarde) qui constituent la dernière ligne de protection des secteurs menacés par la concurrence.

⁴⁵ GAO, *International Trade. Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources*, GAO-04-233, janvier 2004.

et encore moins ouvrir davantage son marché, il a donc peu à offrir aux tables de négociation. À ceci viennent s'ajouter deux autres problèmes, du côté des EUA cette fois.

Tout d'abord, l'anti-dumping et les mesures compensatoires sont des sujets extrêmement sensibles pour les EUA⁴⁶. Le Congrès a d'ailleurs lancé un signal clair aux négociateurs américains lorsque la *Loi sur le commerce extérieur* fut adoptée en 2002 : aucun amendement à la législation existante n'est possible. Le sujet n'est pas à l'ordre du jour des négociations de Doha ; il l'est encore moins dans les Amériques où l'ALENA a créé un précédent majeur en permettant aux parties de modifier leur système de mesures commerciales de correction. Vient ensuite l'épineuse question de l'agriculture, non seulement les EUA ont clairement fait savoir que le problème des subventions ne pouvait être réglé qu'à l'OMC, au motif que deux protagonistes importants dans ce domaine, soit l'UE et le Japon, ne font pas partie des négociations hémisphériques, mais tout indique que le *Farm Bill*⁴⁷ est là pour durer encore longtemps, aucun déblocage n'étant en vue dans le dossier agricole à l'OMC.

La première version d'accord et le peu de progrès réalisés entre la première et la seconde version montrent non seulement à quel point, par son radicalisme, le Brésil se mettait en porte-à-faux dans ces négociations, mais également qu'à moins d'un recul majeur de la part soit des EUA soit de sa part, il ne pouvait y avoir d'accord. Dans ce face à face, ce fut finalement le Brésil qui l'emporta à Miami en 2003. Les EUA reculeront sur le niveau des engagements, de même que sur le contenu des négociations puisque six des neuf principaux thèmes de négociation furent renvoyés à Genève, soit : les règles pour les services et l'investissement, les marchés publics, les droits de propriété intellectuelle, les mesures de protection temporaires et les subventions agricoles⁴⁸. Repli tactique ou non de la part des EUA pour préserver un minimum de consensus sur une ZLEA « lite » comme certains l'ont appelée⁴⁹ et concentrer leurs énergies sur les négociations bilatérales et multilatérales, le résultat sera qu'en bout de ligne, il ne restait plus aux tables de négociation que les questions commerciales traditionnelles d'accès aux marchés. Mais, même dans ces conditions, ce ne sera pas suffisant pour faire revenir le Brésil aux tables de négociation et relancer un projet qui, bien qu'allégé, est toujours perçu par celui-ci comme un risque qu'il se refuse de prendre. Et ce, pour une raison fondamentale : le Brésil ne peut accepter le modèle d'intégration proposé par les EUA.

⁴⁶ Ari Afilalo, « Not in my Backyard: Power and Protectionism in U.S. Trade Policy », *International Law and Politics*, vol. 34, 2004, pp. 749-796.

⁴⁷ *Farm Security and Rural Investment Act of 2002*. Voir à ce sujet le site du département de l'agriculture : <http://www.usda.gov/farmbill/>

⁴⁸ GAO, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁹ Eduardo Gudynas, « Trade and Integration in the Americas : Regular FTAA or Diet FTAA? », *Hemispheric Watch*, 11 novembre 2003.

Deux conceptions opposées de l'intégration

Le Brésil n'a peut-être pas une vision très claire de ce que doit être l'intégration des Amériques, mais une chose est sûre : pour des raisons qui tiennent tout autant de la conception qu'il se fait du développement qu'aux priorités de sa diplomatie commerciale, il ne peut endosser la vision de l'intégration qui a toujours été celle des EUA, soit celle d'une intégration qui passe par le marché et respecte les jeux de la concurrence.

La formule qui avait permis de rallier tous les pays à Miami en 1994 était celle d'un partenariat économique ancré dans le libre-échange et adossé à une communauté des démocraties. Elle donnait la possibilité d'un accès préférentiel et sécuritaire à un grand marché, offrait la perspective d'un environnement institutionnel plus stable et propice aux investissements, et, grâce aux engagements collectifs qui seraient pris, elle laissait entrevoir la poursuite des réformes économiques sous de meilleurs auspices. Qui plus est, pour la première fois depuis fort longtemps, la proposition des EUA semblait aller au-delà de la rhétorique et chacun semblait alors prêt à coopérer sur des bases nouvelles, dans le cadre de structures également nouvelles⁵⁰. Cela dit, la proposition des EUA portait sur la création d'une zone de libre-échange, construite dans le même moule que l'ALENA.

Certains avaient, à l'époque, proposé d'étendre les dispositions de l'ALENA à l'ensemble du continent, voire d'élargir l'accession à l'ALENA à l'ensemble des pays du continent⁵¹. Une telle option n'était pas très réaliste ; elle aurait rencontré beaucoup trop d'oppositions, à commencer de la part du Canada et du Mexique mais également de la part des EUA. Pour le Canada et le Mexique, cela aurait signifié la dilution des avantages préférentiels de l'ALENA, et, pour les EUA, cela aurait été courir le risque d'avoir non seulement à renégocier certaines dispositions de l'ALENA, mais également, pour l'administration, de rencontrer de vives résistances au Congrès et dans l'opinion publique. Toutefois, il était clair pour les EUA que, si le projet des Amériques devait avoir ses propres finalités, la ZLEA devait introduire « des améliorations en ce qui concerne les règles et les disciplines de l'OMC⁵² ». Des aménagements étaient donc possibles, mais la marge de manœuvre était limitée.

Par ailleurs, s'il était prévu que la ZLEA devait coexister avec les accords bilatéraux ou régionaux existants, ce ne pouvait l'être, comme le précise le texte de la

⁵⁰ La structure du processus calquée sur celle de l'APEC, avec ses sommets des chefs d'État et de gouvernement et ses réunions ministérielles sectorielles, était originale et sortait du cadre traditionnel de la coopération hémisphérique. L'OEA, la CEPAL et la BID n'étaient pas pour autant oubliées, mais elles étaient cantonnées à un rôle de soutien technique.

⁵¹ John Whalley, « CUSTA and NAFTA: Can WHFTA Be Far Behind ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 30, no. 2, juin 1992, pp. 125-141.

déclaration de San Jose, que sous deux conditions : « lorsque les droits et les obligations prévus par ces accords ne sont pas couverts dans la ZLEA ou qu'ils surpassent les droits et les obligations de la ZLEA ». Cela revenait *de facto* à reconnaître la supériorité de l'ALENA sur tout autre accord, mais, parallèlement, dans la mesure où il était bien précisé que « le début, la conduite et le résultat des négociations de la ZLEA devront être traités comme une partie d'un accord unique qui inclura les droits et les obligations mutuellement décidées », cela revenait également à subordonner le contenu des accords existants aux dispositions de la ZLEA. Le compromis de 2003 ne change rien au problème, sinon qu'il lève toute ambiguïté en la matière en laissant la ZLEA à son sort tout en autorisant les pays qui le désirent à « convenir d'engagements et avantages supplémentaires ».

Pour me résumer, à défaut d'alternative sérieuse, c'est finalement sur le projet des EUA que les 34 chefs d'État et de gouvernement finiront par s'entendre. Sans doute attirés par les sirènes d'un accès préférentiel au « supermarché » américain, certains n'en ont pas vu toutes les implications, en particulier le fait qu'une fois mise en place, la ZLEA ne pouvait qu'évoluer vers l'ALENA et étouffer progressivement les accords existants. On voit mal, en effet, comment il aurait été possible de concilier les disciplines d'une zone de libre-échange avec les objectifs recherchés par la plupart accords sous-régionaux, notamment un développement plus équilibré. Encore moins comment échapper à l'effet d'alignement graduel sur l'ALENA⁵³. Opter pour la création d'une ZLEA revenait à opter pour un modèle d'intégration qui, sur le plan normatif, octroie aux marchés une très large autonomie décisionnelle et, sur le plan économique, subordonne les droits économiques et sociaux des États aux droits des entreprises sur des marchés concurrentiels. C'est ce modèle d'intégration qui fut accepté, d'abord par le Canada et le Mexique, puis par le Chili et les autres pays qui ont signé des accords de libre-échange avec les EUA, mais qu'a toujours refusé le Brésil et que viendra réaffirmer la déclaration de Mar del Plata.

⁵² Ces extraits sont tirés de l'annexe I de la déclaration ministérielle de San Jose relative aux principes et objectifs généraux des négociations : http://www.ftaa-alca.org/Ministerials/SanJose/SanJose_f.asp

⁵³ Personne n'est aveugle en la matière. L'expérience de l'ALENA montre que, si l'accord a permis au Canada et surtout au Mexique de tirer beaucoup d'avantages sur le plan économique, non seulement celui-ci a considérablement renforcé et surtout approfondi les liens économiques qui unissent ces deux pays aux EUA, mais également commencé à produire d'importants effets de débordement, que ce soit sur les plans institutionnel, juridique, social, sécuritaire et même monétaire. Actuellement, les trois pays ont commencé à s'engager dans une nouvelle dynamique de bloc économique, mais dans un contexte où désormais les relations avec les EUA ne peuvent plus simplement être qualifiées de privilégiées et de stratégiques ; elles sont devenues prioritaires et exclusives. Voir à ce sujet Dorval Brunelle et Christian Deblock (dir.), *L'ALENA. Le libre-échange en défaut*, Montréal, Fides, 2004.

DES BLOCS RÉGIONAUX

AUX ALLIANCES STRATÉGIQUES

Jusqu'ici, je n'ai abordé le projet des Amériques que dans une seule de ses dimensions, sa dimension commerciale. Sur ce plan, la formation d'un grand marché ouvert dans les Amériques demeure pour les EUA un objectif à atteindre et ce, même si, pour le moment du moins, leurs ambitions ont dû être révisées à la baisse. Ce qui faisait au départ l'originalité du projet, c'était le lien qu'il établissait entre commerce et développement d'un côté et démocratie et gouvernance de l'autre. D'un point de vue plus stratégique, il devait, tout en participant d'une vision du monde centrée sur la formation de grands ensembles économiques ouverts et interconnectés entre eux par le commerce, ouvrir la voie à un nouveau modèle de relations Nord-Sud⁵⁴.

Lorsque les chefs d'État et de gouvernement des Amériques se réunirent en sommet à Québec en avril 2001, le projet des Amériques était toujours une priorité pour les EUA, mais, déjà, le vent avait tourné ; les regards à Washington se portaient surtout vers l'Asie en général et la Chine en particulier, le « régionalisme ouvert » avait, à défaut de produire les résultats attendus, perdu beaucoup de son éclat et la nouvelle administration entendait bien redonner à la puissance américaine tout son lustre sur la scène internationale. Les événements du 11 septembre 2001 ne feront que précipiter les choses et replacer les questions de sécurité à l'avant-scène de la politique étrangère des EUA. Les questions commerciales ne seront pas laissées de côté pour autant, mais elles seront dissociées des questions de sécurité, les initiatives régionales seront réorientées à la lumière des intérêts géopolitiques et la voie bilatérale sera désormais privilégiée pour faire avancer l'agenda commercial.

Les ambitions du projet des Amériques

La politique commerciale des EUA a toujours été étroitement liée à leur politique étrangère et à ses priorités⁵⁵, et les questions commerciales n'ont jamais vraiment été distinctes des questions de sécurité. C'est sous cet angle qu'il convient de regarder la proposition que le Conseil national de sécurité fera au président Clinton à l'automne 1993 de lancer une grande initiative pour les Amériques. L'objectif était alors de créer une « communauté des démocraties progressivement intégrée par le commerce et les

⁵⁴ Voir à ce sujet, Christian Deblock et Sylvain Turcotte, « La ZLEA : Les EUA, seuls maîtres à bord ? », dans Sebastian Santander (dir.), *Globalisation, gouvernance et logiques régionales dans les Amériques*, Cahiers du GELA-IS, 2004-3, Bruxelles/Paris, L'Harmattan, pp. 67-100.

⁵⁵ Il en va de même d'ailleurs de la politique commerciale brésilienne.

valeurs politiques partagées »⁵⁶, et de donner aux relations entre les EUA et le reste du continent un nouveau cadre institutionnel qui devait reposer sur quatre piliers : (1) l'ALENA comme fondement de l'expansion graduelle du libre-échange dans les Amériques ; (2) la défense collective de la démocratie, laquelle devait passer le renforcement de l'OEA et des institutions gouvernementales⁵⁷ ; (3) la sécurité collective renforcée et étendue aux nouvelles questions comme la protection de l'environnement ou l'immigration par exemple ; et (4) la mise en place d'institutions hémisphériques de gouvernance, intégrant l'OEA, la BID et l'ALENA⁵⁸.

Cette nouvelle initiative en direction des Amériques allait beaucoup plus loin que celle qui l'avait précédée. L'Initiative pour les Amériques qu'avait lancée le président Bush en juin 1990, était une initiative à caractère économique, émanant du Département du trésor et liant étroitement ouverture commerciale, gestion de la dette et réformes économiques. Le nouveau projet ne visait pas seulement à éliminer les barrières au commerce et à l'investissement ; l'intégration des marchés devait constituer le socle économique d'une Communauté de démocraties qui devait enraciner dans les institutions un modèle de gouvernance publique et privée propice au développement des individus et des sociétés dans lesquelles ils vivent. De nouvelles structures devaient également être créées. Prenant appui sur les Sommets et non plus, comme c'était le cas jusque-là, sur l'Organisation des États américains, elles devaient également impliquer les acteurs de la société civile, à commencer par les milieux d'affaires.

La seconde originalité du projet tenait à la conception du développement qu'il portait. Dans une région où, traditionnellement, le développement économique devait passer par l'État, en associant celui-ci au commerce, à la libre entreprise et au développement des capacités individuelles, celui-ci visait à consolider et à verrouiller les réformes en cours comme cela avait été le cas pour le Mexique lorsque ce pays s'ouvrit au libre-échange avec les EUA. À la différence, cependant, de l'ALENA qui n'est qu'un accord de libre-échange, il était prévu d'établir à cet effet un « partenariat pour le commerce et le développement ». Tout comme l'Initiative pour les Amériques, le projet liait étroitement commerce, réformes et développement, mais renforçait, par contre, le caractère démocratique du processus et faisait de la réduction de la pauvreté et des inégalités un objectif à atteindre, par la voie du commerce et de l'intégration mais également par des mesures sociales convenues en sommets⁵⁹.

⁵⁶ Richard Feinberg, *Summitry*, op. cit, p. 207.

⁵⁷ Il était alors proposé de lancer une initiative particulière sur la bonne gouvernance.

⁵⁸ On retrouvera ces préoccupations nouvelles dans le Plan d'action du Sommet de Miami. 23 mesures et 150 initiatives furent alors adoptées et regroupées sous quatre grands thèmes : (1) *la préservation et le renforcement de la communauté des démocraties des Amériques*; (2) *la promotion de la prospérité par l'intégration économique et le libre-échange* ; (3) *l'élimination de la pauvreté et de la discrimination dans l'hémisphère* ; (4) *la garantie d'un développement durable et la conservation de l'environnement naturel pour les générations future*.

⁵⁹ Le Groupe de suivi du Sommet (*Summit Implementation Review Group*) assure, comme son nom l'indique le suivi des sommets et voit à la mise en œuvre des plans d'action.

Enfin, à un troisième niveau, l'initiative américaine doit être replacée dans le contexte international de l'époque, marqué par l'après-guerre froide et des débats sur la régionalisation du monde. Suivant de peu le sommet de l'APEC qui s'était tenu un mois plus tôt à Seattle⁶⁰, le sommet des Amériques participait de la même ambition de mettre en place un nouveau type de régionalisme qualifié d'ouvert, pour mieux le distinguer du régionalisme autocentré qui avait servi d'appui aux politiques de substitution aux importations, et de répondre ainsi à ce qui paraissait être une nouvelle tendance de fond de l'économie mondiale, la régionalisation⁶¹. Plutôt que de rester en dehors de ce mouvement, les EUA faisaient alors le choix d'en prendre la direction et, en multipliant les initiatives régionales, faire du régionalisme un vecteur du multilatéralisme conformément à la théorie en vogue des « blocs de construction » (building blocs)⁶².

Ainsi, tout en cherchant à rétablir la confiance dans leurs relations avec l'Amérique latine et à répondre aux nombreuses attentes de la région, les EUA avaient les idées bien arrêtées sur ce que devait être le « partenariat pour le développement et la démocratie » qu'ils projetaient d'établir, de même que sur la place centrale que devaient occuper les accords commerciaux et l'intégration économique dans les Amériques dans leur agenda de sécurité et le mandat qu'ils s'étaient alors donnés de « construire l'architecture politique de la paix dans le monde de l'après-guerre froide »⁶³. Et, *in fine*, ce partenariat d'un nouveau type devait être modèle « pour les relations internationales en général et les relations Nord-Sud en particulier »⁶⁴.

Une fois le projet sur les rails, les problèmes viendront moins du Brésil, alors encore conciliant, que du manque d'autorité, sinon de légitimité, dont pâtira la politique commerciale américaine après l'affront qu'infligera le Congrès au président Clinton en lui refusant le *fast track*. C'était, bien entendu, partie remise et, même si l'absence du *fast track* n'a jamais été un obstacle aux négociations commerciales, c'était néanmoins un très mauvais signal que lançait le Congrès aux autres pays. En position de faiblesse face au Congrès, l'administration Clinton va connaître un autre revers majeur, à l'OMC cette fois. La conférence ministérielle de Seattle en décembre 1999 sera un fiasco et les

⁶⁰ Deux rencontres au sommet, la première à Bogor en novembre 1993 et la seconde à Seattle en novembre 1994, avaient revitalisé l'organisation et ouvert de nouvelles perspectives sur le plan de la coopération et de l'intégration économiques.

⁶¹ Voir à ce sujet, C.Fred Bergsten, *America in the World Economy. A Strategy for the 1990s*, Wahington, Institute for International Economics, 1998.

⁶² Les EUA lanceront en 1995 une nouvelle initiative, en direction de l'Europe cette fois, appelée *Nouveau Programme transatlantique*. Les Européens rejeteront cependant le projet de zone de libre-échange transatlantique proposé par les EUA et le Canada. Lors du sommet tenu à Londres le 18 mai 1998, l'Union européenne et les EUA s'entendront sur un projet plus modeste, le Partenariat économique transatlantique (PET), qui ne vise qu'à approfondir la coopération commerciale et à développer les échanges entre les deux rives. L'AGOA, lancée en 2000 en direction de l'Afrique, participe également de cette approche.

⁶³ Charlene Barshefsky, « Trade Policy 1992-2000: The Clinton Record and the Road Ahead », Discours présenté devant le World Affairs Council, 25 septembre 2000, p. 7.

⁶⁴ Selon les termes du mémorandum envoyé par le Conseil de sécurité nationale envoyé au président Clinton.

EUA n'auront d'autre choix que de mettre en veilleuse leur projet de relancer à cette occasion les négociations commerciales multilatérales, dites du millénaire⁶⁵. Ce nouvel échec n'empêchera pas l'administration de continuer de mettre en œuvre son agenda commercial, mais les EUA sortaient affaiblis de ce bras de fer avec les pays en développement, ce qui n'était pas pour déplaire au Brésil comme la suite des évènements devait le démontrer.

Les Amériques à l'heure des alliances commerciales

Rétablir l'autorité des EUA sur la scène internationale sera l'une des premières priorités que George W. Bush va se donner une fois élu à la présidence. Le ton avait été donné en 2000 dans un article publié dans la revue *Foreign Affairs* par celui qui allait devenir le nouveau Représentant au commerce, Robert B. Zoellick. Pour son auteur, la politique commerciale devait, tout comme la politique étrangère à laquelle elle est rattachée, être placée sous le signe du respect de la puissance et de la construction d'alliances autour des EUA, donner préséance aux accords de libre-échange et ce, dans toutes les régions du monde, être tournée prioritairement vers les marchés qui s'ouvrent rapidement aux produits et aux capitaux américains et combiner la promotion des valeurs de liberté et de pluralisme avec les intérêts géopolitiques des EUA⁶⁶. Les changements se feront sentir très rapidement, les évènements du 11 septembre 2001 venant précipiter les choses⁶⁷. J'en relèverai trois.

Tout d'abord, le multilatéralisme demeure une priorité, mais la voie bilatérale est désormais privilégiée par les EUA pour faire avancer leur agenda commercial⁶⁸. Selon la nouvelle doctrine, dite de la « libéralisation compétitive », il s'agit, en multipliant la signature d'accords de libre-échange dans toutes les régions du monde, (1) de mettre les accords en concurrence et d'étendre ainsi le libre-échange, (2) de rattraper le terrain perdu sur les autres pays et de faire jouer « l'effet de domino » à l'intérieur des initiatives régionales, (3) d'interférer dans les initiatives commerciales de leurs partenaires, et (4) de faire levier sur les négociations tant multilatérales que régionales.

Ensuite, tout en ne ménageant pas leurs efforts pour faire avancer le libre-échange aux niveaux multilatéral, régional et bilatéral, les EUA vont adopter des stratégies qui combinent cet objectif avec d'autres, au premier rang desquels on retrouve la promotion des valeurs du marché et de la démocratie, la défense agressive de leurs intérêts

⁶⁵ Trois facteurs permettent d'expliquer ce fiasco : le manque de préparation de la conférence, l'arrogance américaine à l'égard des demandes des pays en développement et l'insistance des EUA à intégrer dans les négociations les normes du travail et environnementales.

⁶⁶ Robert B. Zoellick, « A Republican Foreign Policy », *Foreign Affairs*, vol. 79, n°1, 2000, pp. 63-78.

⁶⁷ Un nouveau cycle de négociations multilatérales sera lancé à Doha en novembre 2001 et l'administration obtiendra du Congrès contre toute attente l'autorité de négocier en août 2002 (*Trade Promotion Authority Act of 2002*)

commerciaux, le respect des priorités de leur politique étrangère et leur sécurité⁶⁹. À défaut de produire des résultats concrets, le régionalisme avait perdu beaucoup de son attrait, mais il demeure néanmoins un axe stratégique important de la politique étrangère, notamment, comme ce sera le cas au Moyen-Orient, pour défendre les intérêts géopolitiques des EUA, promouvoir la démocratie et lutter par le commerce contre la pauvreté, terreau de l'instabilité sociale et du terrorisme⁷⁰.

Enfin, l'Asie en général et la Chine en particulier font l'objet d'une attention toute particulière, pour ne pas dire prioritaire. Cinq facteurs pèsent lourd dans la construction d'une nouvelle relation stratégique : (1) c'est dans cette région du monde que se trouvent les marchés les plus dynamiques, mais aussi les principaux concurrents des EUA ; (2) c'est avec l'Asie que les EUA subissent les plus lourds déficits, mais c'est aussi de cette région que proviennent de plus en plus les fonds qui en assurent son financement ; (3) c'est vers le Pacifique que se déplace le centre de gravité de l'économie mondiale, au détriment de l'axe atlantique ; (4) depuis son entrée à l'OMC, la Chine a supplanté le Japon comme premier partenaire commercial des EUA dans la région et est devenue en 2005 leur second partenaire, derrière le Canada mais devant le Mexique ; et (5) depuis la crise financière de 1997-98, la coopération régionale s'est considérablement développée, sur le plan financier comme sur le plan commercial, et la région est devenue le terrain de grandes manœuvres, de la part du Japon et de la Chine notamment, et ce, sans les EUA. L'APEC étant devenue une coquille vide, les EUA ont réorienté leur action vers l'ASEAN, avec l'Initiative en faveur des pays de l'ANASE (*Enterprise for ASEAN Initiative*)⁷¹ et vers le bilatéralisme, la région faisant l'objet d'intenses manœuvres diplomatiques de leur part.

Quid des Amériques dans ce nouveau contexte ? Avec la montée des tensions avec le Venezuela et le Brésil et l'arrivée de plusieurs gouvernements de gauche en Amérique latine, le désintérêt des EUA pour cette région n'ira qu'en s'accroissant. Sur le plan de leur sécurité, la région demeure toujours sous haute surveillance, ne serait-ce qu'à cause des narcotrafics et des flux migratoires. Mais, sur le plan politique, elle a perdu le particularisme qui était associé au partenariat économique de 1994 ; l'agenda

⁶⁸ Robert B. Zoellick, Globalization, Trade and Economic Security, Remarks at the National Press Club, 1er octobre 2002. (http://www.ustr.gov/speech-test/zoellick/zoellick_26-npc.PDF)

⁶⁹ Ce point est explicitement développé par le président Bush dans The National Security Strategy of the United States (septembre 2002). On y retrouve quatre grands thèmes : (1) Avant d'être un des piliers de l'économie, le libre-échange, est un principe moral. (2) La priorité de son administration est de « déchaîner » (unleash) le potentiel productif des individus de toutes les nations, seul créateur de richesses. (3) Il ne peut y avoir de développement sans de bonnes politiques. (4) Sans développement ni prospérité, il ne peut y avoir de sécurité. (Disponible en ligne : <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>). Ces grands thèmes se retrouvent également dans le préambule de la Loi sur le commerce extérieur de 2002.

⁷⁰ L'initiative lancée en mai 2003 en faveur des pays du Moyen-Orient (Middle East Partnership Initiative) participe de cette approche. Voir à ce sujet Brink Lindsey, « The Trade Front. Combating Terrorism with Open Markets », CATO Institute, 5 août 2003.

⁷¹ Lancée le 26 octobre 2002, l'initiative a pour objectif de créer un réseau d'accords de libre-échange, d'encourager la libéralisation des échanges aux plans bilatéral et régional et de consolider la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC).

politique et sécuritaire a été délié de l'agenda commercial, et le « dialogue » qui est maintenant proposé ne se différencie guère de ce qui est proposé dans d'autres régions du monde⁷². C'est toutefois sur le plan commercial que les choses ont le plus évolué.

La diplomatie commerciale américaine est très active dans les Amériques depuis le début de la décennie, une région où la stratégie bilatérale connaît beaucoup de succès. Les EUA ont désormais des accords de libre-échange avec le Canada et le Mexique, les cinq pays d'Amérique centrale et la République dominicaine (ALEAC), le Chili, la Colombie et le Pérou. Les négociations sont toujours en cours avec Panama, et l'Uruguay a fait part de son intention de négocier⁷³. Notons que tous ces accords sont sur le modèle de l'ALENA et que, depuis 2002, les normes du travail et environnementales sont incorporées aux accords. Un accord préférentiel lie également les EUA aux pays des Caraïbes (*Caribbean Basin Initiative*), qui ont fait part à leur tour de leur intérêt pour un accord de libre-échange.

Si nous considérons le commerce total des EUA avec les pays avec qui ils ont déjà un accord de libre-échange, en vigueur ou ratifié, ceux avec qui ils négocient et les pays des Caraïbes avec lesquels ils ont une entente de non-réciprocité, ce n'est pas moins de 90 % des échanges commerciaux avec l'hémisphère occidental qui se trouvent ainsi couverts. À eux deux, le Canada et le Mexique représentent plus de 80 % du commerce des EUA avec le reste du continent et plus de 50 % de leurs investissements directs dans les Amériques. Avec l'ALENA et l'ALEAC, les EUA sont désormais au centre d'un large espace économique régional sur lesquels les multinationales américaines peuvent déployer librement leurs activités et consolider leurs réseaux de production, et ce, en fonction du marché américain. Le Brésil⁷⁴, et avec lui les autres pays du MERCOSUR, est un partenaire commercial important des EUA, mais force est de constater premièrement que celui-ci a peut-être davantage besoin des EUA que l'inverse n'est vrai et deuxièmement que si, au nord, les relations commerciales demeurent solides malgré

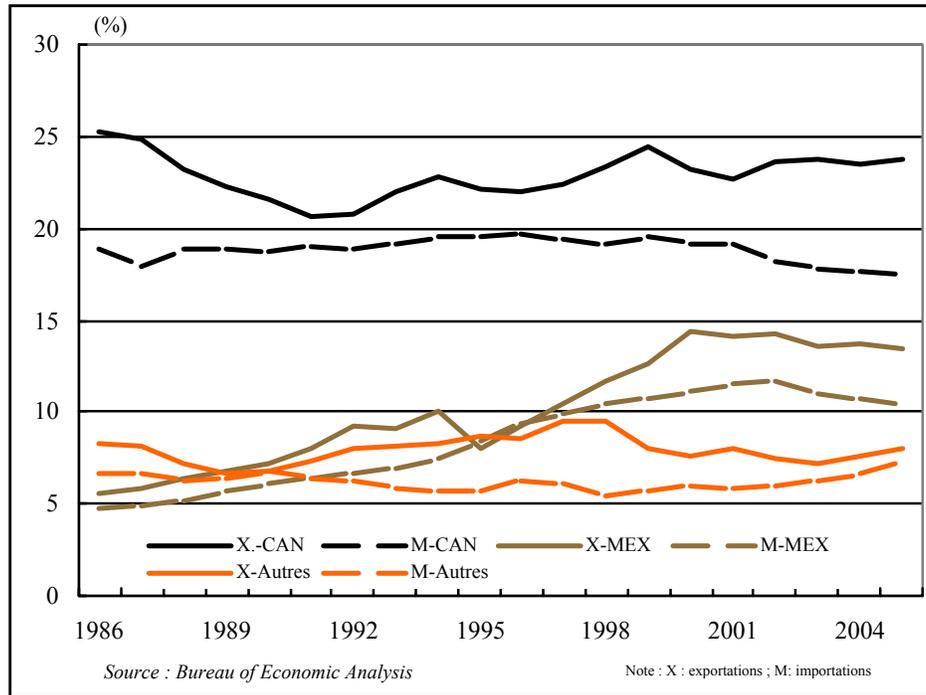
⁷² Ce dialogue doit reposer sur quatre piliers : (1) le renforcement des institutions démocratiques par la participation citoyenne, l'accès au processus politique et la gouvernance publique ; (2) la prospérité économique par la poursuite des réformes orientées vers l'ouverture, l'investissement et le libre-échange, mais aussi par des politiques nationales qui visent à faciliter la création d'entreprises, le renforcement des droits de propriété et la réforme des lois du travail ; (3) l'investissement dans les personnes, l'éducation, les soins de santé et les services sociaux notamment ; et (4) le renforcement de la sécurité et de la lutte contre les narco-traffics. (Roger Noriega, Remarks to the European/Latin American/U.S. Forum, Remarks at the Inter-American Development Bank, Washington, 15 février 2005.

⁷³ Les EUA ont officiellement offert, en septembre 2006, d'ouvrir des négociations bilatérales. L'Uruguay a décliné l'offre en octobre, préférant attendre le renouvellement de l'Autorité de négocier avant de s'engager.

⁷⁴ Le Brésil est le quatorzième partenaire commercial des EUA, le troisième dans les Amériques, derrière le Canada et le Mexique. Les importations brésiliennes représentent 1,4 % des exportations totales des EUA et 4,1 % de leurs importations en provenance de l'hémisphère occidental. Les exportations vers le Brésil représentent, quant à elles, 1,7 % des exportations totales des EUA et 3,9 % de leurs exportations dans l'hémisphère. Sur le plan des investissements, le Brésil se classe au quatrième rang avec 6 % des investissements directs américains dans les Amériques, derrière le Canada (38,8 %), les Bermudes (17 %) et le Mexique (12,4 %).

la montée en puissance de l'Asie celles au sud manquent de profondeur et de dynamisme⁷⁵.

Graphique 1 : Part du Canada, du Mexique et des autres pays de l'hémisphère occidental dans le commerce total des États-Unis, 1985-2005



Source : Bureau of Economic Analysis

⁷⁵ Comme le montrent Sylvain F. Turcotte et Guy-Joffroy Lord, les Amériques, et notamment le marché nord-américain, constituent pour le Brésil un marché hautement stratégique, pour les produits manufacturés à forte valeur ajoutée en particulier, le seul marché qui soit réellement porteur de développement. (« L'Afrique du Sud, le Brésil et l'Inde dans l'espace commercial global : le G-3 est-il viable ? » dans Christian Deblock et Henri Régnault (dir.), *Nord-Sud : la reconnexion périphérique*, Montréal, Athéna, 2006)

CONCLUSION

Lorsque le projet des Amériques fut lancé en décembre 1994, ses concepteurs avaient l'ambition d'établir sur le continent un modèle de régionalisme ouvert solidement ancré dans des institutions démocratiques, un ensemble de valeurs partagées au premier rang desquelles figurent le respect des droits individuels et civiques et celles de l'économie de marché, de même qu'un cadre d'intégration centré sur la libéralisation du commerce et des investissements. Paradoxalement, même si, au départ, les EUA penchaient plutôt en faveur de la signature d'accords commerciaux sectoriels, dans les domaines de l'investissement et de la propriété intellectuelle notamment, c'est finalement l'idée de zone de libre-échange qui s'est imposée, à la satisfaction de tous les participants d'ailleurs, pour devenir la pierre angulaire du projet, sinon sa raison d'être.

Si les EUA ont toujours fait peu de cas du Venezuela, encore moins de Cuba écarté du projet, le Brésil, par contre, leur a toujours posé problème. Par la taille de son marché et l'influence sous-régionale qu'il exerce, le Brésil est un acteur incontournable, sans la participation duquel le projet de ZLEA perd toute signification. Peu enclin à suivre les EUA dans une voie qui ne pouvait que remettre en question ses choix économiques et l'obliger à réviser sa stratégie commerciale, le Brésil ne pouvait non plus rester en dehors du mouvement⁷⁶. Aussi, adoptera-t-il une attitude passive et attentiste dans le cadre des négociations hémisphériques, tout en étant très actif cependant sur la scène internationale et dans le Cône sud⁷⁷. Mais, au fur et à mesure que l'on se rapprochera de la date fatidique de janvier 2005, une telle attitude deviendra de moins en moins viable. En mettant cartes sur tables peu de temps après son arrivée au pouvoir, le gouvernement Lula viendra, dans un certain sens, lever l'ambiguïté qui pesait jusque-là sur la stratégie brésilienne : d'une manière ou d'une autre, un accord hémisphérique, aussi limité soit-il, ne peut qu'avoir pour effet d'accélérer des réformes économiques que le Brésil n'est pas prêt ni ne désire prendre⁷⁸.

En radicalisant sa position face aux EUA et en privilégiant l'axe Sud-Sud et le multilatéralisme sur la scène internationale, le gouvernement Lula a peut-être sorti son pays du piège qui était en train de se refermer sur lui, mais, ce faisant, il a aussi délié les EUA de leurs engagements envers l'Amérique latine tout en leur laissant le champ libre

⁷⁶ Le Brésil craignait à la fois d'être marginalisé et de subir les effets de détournement du commerce.

⁷⁷ Voir en particulier Andrés Serbin, « Vers un espace sud-américain ? Le long et difficile chemin de l'Amérique du Sud vers l'intégration », Cahiers du GELA-IS, no 3-4, 2004, pp.219-255 ; et Nicola Philips, « Hemispheric Integration and Subregionalism in the Americas », *International Affairs*, vol. 79, no 2, 2003, pp. 327-349.

⁷⁸ Le président Lula a toujours affiché son opposition à la ZLEA. Le recentrage de la politique commerciale sur le ministère des affaires étrangères a été un autre facteur important dans la crispation des relations américano-brésiliennes. Voir à ce sujet Pedro Da Motta Veiga « A política comercial do governo Lula : continuidade e inflexão » *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, no 84, 2005, pp. 2-9 ; de même que « Negociações comerciais sob Lula: a estratégia nacional desenvolvimentista repaginada », *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, n° 87, 2006, pp. 40-44.

pour mettre en œuvre leur stratégie bilatérale, l'effet domino jouant désormais en leur faveur. Plusieurs initiatives ont été lancées par les EUA pour renouer le dialogue hémisphérique, la plus récente datant de mars 2005⁷⁹, mais il est clair (1) que le *momentum* n'est plus là, (2) que les priorités tant des EUA que du Brésil sont ailleurs et (3) que le problème n'est pas que le projet des Amériques se cherche une identité⁸⁰, mais qu'il est sur une voie de garage à Washington.

Aujourd'hui, les Amériques sont plus divisées que jamais. Le Sommet de Mar del Plata a néanmoins démontré que, par delà la relation commerciale privilégiée qu'ils entretiennent avec les EUA, la plupart des pays du continent demeurent attachés à l'idée de ZLEA. Pour eux, une ZLEA, enchâssée dans un partenariat économique et une communauté des démocraties, constitue peut-être la meilleure façon d'établir des relations plus harmonieuses avec les EUA, de répondre à leurs nombreuses attentes en matière de développement et, par la même occasion, de contenir leur tendance à l'unilatéralisme. Dans ces conditions, en délaissant les Amériques, les EUA ne sont-ils pas en train de rater l'occasion qui leur avait été offerte de relancer le dialogue et, ce faisant, de perdre de leur influence dans une région qui se cherche des partenaires commerciaux plus conciliants pour soutenir son développement ?⁸¹

⁷⁹ *Agenda for the Americas 2005*_Report of the U.S. Policy Task Force of the Inter-American Dialogue, Mars 2005.

⁸⁰ Marcos Jank et Zuleika Arashiro, « Free Trade in the Americas: Where are we? Where could we be Headed? », dans *Free Trade in the Americas: Getting There from Here, Inter-American Dialogue*, octobre 2004, p. 27.

⁸¹ Susan Kaufman Purcell, « The cost of waning influence », Miami, Center for Hemispheric Policy, 21 juillet 2006.