



Chronique 03-06

Le libre-échange, les accords de commerce et le combat pour la liberté

Christian Deblock

Juin 2003

Au cœur de la politique commerciale américaine, le multilatéralisme n'est pas l'unique option, loin s'en faut, dont dispose l'administration présidentielle pour structurer le système commercial international. La voie bilatérale, d'abord, s'est ajoutée au cours des années 1980 à l'arsenal commercial américain, principalement pour pallier les lenteurs de la coopération multilatérale et pour répondre aux exigences institutionnelles nouvelles de la globalisation. La voie régionale, ensuite, complètera le dispositif dans les années 1990 autour du concept de « régionalisme ouvert ».

Aujourd'hui une nouvelle politique commerciale est perceptible, elle croise les voies bilatérale, régionale et multilatérale et s'appuie sur une double stratégie pour promouvoir la vision américaine de l'ordre international de l'après 11 septembre. Premièrement, l'administration présidentielle privilégie les alliances commerciales, et ce faisant, la mise en concurrence des accords commerciaux. Deuxièmement, la récente initiative pour le Moyen-Orient a mis en évidence une seconde composante de la nouvelle approche privilégiée par Washington, soit l'utilisation des accords commerciaux à des fins diplomatiques et géostratégiques.

Ce n'est toutefois pas là-dessus que je voudrais insister dans cette chronique, mais plutôt sur la dimension idéologique de la politique commerciale américaine. Le libre-échange fait partie, à côté de la démocratie et de la liberté d'entreprise, des valeurs perçues comme universelles que les États-Unis entendent promouvoir à l'échelle de la planète, et en faveur desquelles l'administration Bush mène croisade sur tous les fronts, celui du commerce tout particulièrement.



Le combat pour la liberté*

En début d'année 2000, l'actuel Représentant au Commerce, Robert B. Zoellick, publiait dans la revue *Foreign Affairs*¹ un article ayant pour titre *A Republican Foreign Policy*. Nous étions alors à quelques mois à peine de l'élection présidentielle. Zoellick identifiait les cinq grands principes à partir desquelles celle-ci devait être construite². Le premier de ces principes était le respect de la puissance, avec pour corollaire que les États-Unis ne devaient avoir aucune honte et ne pas tarder à utiliser celle-ci quand les intérêts nationaux sont en jeu. Le second principe, du moins est-ce ainsi qu'ils les appellent, doit consister pour les États-Unis à constituer des alliances et des coalitions autour d'eux. Le troisième principe a trait aux institutions internationales et aux accords internationaux : ceux-ci doivent être un moyen d'atteindre ses fins et non servir de thérapie politique. Et, si cela s'avère nécessaire, il ne faudrait pas hésiter à prendre d'autres voies que celle du multilatéralisme. Quatrième principe : avec les changements révolutionnaires dans les domaines de l'information, des technologies, du commerce, de la finance, etc., l'environnement international change rapidement. La politique et la sécurité globale doivent s'y ajuster, en s'appuyant sur le dynamisme du secteur privé, notamment pour ouvrir les marchés et les esprits. Enfin, dernier principe : le mal existe toujours dans le monde ; il y a des groupes et des individus qui haïssent les États-Unis et les valeurs qui sont les leurs. Il s'agit de le reconnaître et d'agir en conséquence.

Dès son entrée en fonction, Zoellick n'a pas tardé à mettre en pratique ces cinq principes, avec en vue quatre priorités :

- (1) redonner tout son lustre et toute sa crédibilité au leadership des États-Unis dans le domaine des affaires commerciales ;
- (2) relancer « le mouvement historique en faveur du libre-échange », un mouvement tombé en

panne pour de multiples raisons, dont une principalement : le manque d'autorité de l'exécutif précédent ;

- (3) créer dans le domaine du commerce des alliances et des coalitions comme celles que l'on retrouve dans le domaine de la sécurité ; et,
- (4) mettre en concurrence les accords commerciaux et les négociations commerciales, et ce, aux trois niveaux à la fois : bilatéral, régional et multilatéral.

En somme, si les autres sont prêts à ouvrir leurs marchés, les États-Unis sont prêts à parler libre-échange avec eux. Quant à ceux qui ne sont pas prêts, ou qui se plaignent mais refusent d'ouvrir leurs marchés, ils resteront au bord du chemin. Ainsi le Brésil ! Ou celui-ci négocie sérieusement avec le marché le plus dynamique au monde, dira Zoellick, ou il négocie avec l'Antarctique. Le message est peu diplomatique mais il a le mérite d'être direct !

Depuis, il y a eu les attentats du 11 septembre. Désormais en guerre, les États-Unis sont engagés dans une lutte contre les forces du mal et ceux qui haïssent les Américains, leur mode de vie et leurs valeurs. Zoellick n'a pas tardé à réagir. La guerre devait être menée sur tous les fronts à la fois, y compris celui du commerce. Dans un autre article, publié cette fois dans le *Wall Street Journal*, *Countering Terror with Trade*³, il met les points sur les « i » :

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

Le combat pour la liberté est engagé, sur le terrain du commerce. Un an plus tard, dans une conférence présentée devant le *National Press Club* le 1^{er} octobre 2002⁴, Zoellick se fera plus précis encore :

America's strategy to promote a more secure world

³<http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A59531-2001Sep19?language=printer>

⁴ « Globalization, Trade, and Economic Security », disponible en ligne : http://www.ustr.gov/speech-test/zoellick/zoellick_26-npc.PDF

* Mes remerciements à Christophe Peyron.

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

² L'article est très critique envers la politique étrangère de la présidence Clinton. Cinq reproches lui sont faits : (1) l'administration n'a pas tenu ses propres engagements, dans le domaine du commerce international en particulier ; (2) elle a perdu beaucoup de crédibilité en ne faisant pas suivre les mots d'actions concrètes ; (3) elle a été incapable de définir des stratégies appuyées par des opérations, avec le résultat qu'elle a discrédité l'économie de marché, gaspillé l'argent du FMI et provoqué une vague d'anti-américanisme ; (4) elle a toujours tergiversé sur la question de savoir quand et comment utiliser la puissance américaine ; et, (5) les initiatives qui ont été prises ont toujours été partisans et teintées de considérations électorales.

recognizes the ties of free trade and free societies. Our enemies targeted the World Trade Towers because they recognized that economic strength is at the foundation of America's hard and soft power. Our campaign against them and others should employ economic and trade policies to underpin America's long-term security.

The source of terrorism is not poverty; to believe that is an insult to poor people all over the world. Terrorism's roots lie in a deep evil. But there is no doubt that societies that fragment, that are poor, that have no sense of hope, become fertile grounds in which terrorists can burrow. So all of us have a stake in development, in democracy, in openness, in hope, in opportunity.

Le texte de la conférence est particulièrement important. Pour deux raisons. Tout d'abord, il énonce en cinq points ce que sera la politique des États-Unis pour s'attaquer à la pauvreté, terreau du terrorisme. Celle-ci passera par cinq voies :

- (1) l'aide et le commerce seront liés, et, en particulier, il s'agira d'aider les pays en développement à se donner les moyens de participer activement aux négociations, d'implanter les accords signés et de lier la libéralisation des échanges aux programmes de réforme et de croissance ;
 - (2) un accès préférentiel élargi aux marchés des États-Unis leur sera offert ;
 - (3) possibilité leur sera donnée de s'ajuster progressivement à l'ouverture et un traitement spécial et différencié leur sera reconnu ;
 - (4) il convient cependant de s'assurer que la flexibilité introduite dans l'application des accords signés, dans le domaine de la santé en particulier, respecte les droits des investisseurs et ceux relatifs à la propriété intellectuelle, un point jugé fondamental pour apporter des solutions durables aux problèmes de la pauvreté et de la santé ; et,
 - (5) les accords commerciaux seront utilisés pour créer des alliances économiques pour la croissance avec les pays qui témoignent de leur engagement en faveur de réformes en profondeur de leurs politiques.
- (3) encourager le développement et la démocratie au travers de partenariats d'affaires et d'accords commerciaux, avec l'Union douanière australe ou le Marché commun centraméricain par exemple ;
 - (4) soutenir la prospérité et la sécurité économique dans les Amériques en implantant la plus grande zone de libre-échange au monde ;
 - (5) ouvrir les marchés mondiaux de l'agriculture ;
 - (6) offrir de meilleurs emplois aux travailleurs américains, notamment en éliminant totalement les tarifs dans le secteur manufacturier ;
 - (7) « révolutionner » le commerce des services, en libéralisant celui-ci sur une grande échelle ;
 - (8) stimuler la créativité et l'innovation aux États-Unis en renforçant la protection des droits de propriété intellectuelle ;
 - (9) renforcer les règles en matière de commerce, dans le domaine de la transparence et dans celui de la concurrence notamment ; et,
 - (10) réformer l'OMC, y introduire plus de transparence et ouvrir le plus largement possible son accès, en particulier en aidant la Russie et les pays en développement à y adhérer.

Ensuite, le discours précise, en dix points, les priorités de l'agenda commercial des États-Unis, soit :

- (1) ouvrir de nouveaux marchés et développer de nouvelles opportunités en matière de commerce, via les accords bilatéraux de libre-échange en particulier ;
- (2) promouvoir la sécurité et de nouveaux réseaux d'affaires, avec des pays comme le Maroc ou l'Australie par exemple ;

Il ne s'agit pas là d'une déclaration isolée ni d'un point de vue personnel, mais bel et bien de la ligne officielle de l'administration. Le président Bush l'avait clairement énoncée lors de la Conférence de Monterrey, et deux de ses discours, le premier, donné le 14 mars 2002 devant la Banque interaméricaine de développement et le second, le 22 mars, dans l'enceinte de la Conférence, ont été repris et intégrés à la nouvelle stratégie de sécurité présentée à l'automne 2002⁵. Si je m'en tiens uniquement à ces deux discours, on y retrouve quatre grands thèmes :

- (1) avant d'être l'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 ; et,
- (4) sans développement ni prospérité, il ne peut y avoir de sécurité.

En conséquence de quoi, le président Bush propose aux pays en développement rien de moins

⁵ *The National Security Strategy of the United States*, septembre 2002. Disponible en ligne : <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>

qu'un nouveau « contrat social », et celui-ci doit comporter un double engagement : aux pays en développement de faire la démonstration qu'ils établissent des réformes orientées vers le secteur privé et le marché et s'ouvrent au commerce et aux valeurs de la liberté et de la démocratie. De leur côté, les États-Unis s'engagent à leur accorder un accès préférentiel élargi à leurs marchés ainsi qu'une aide accrue. Mais attention ! Comme l'a rappelé récemment Robert B. Zoellick, l'accès au marché américain n'est pas un droit, mais un privilège. Et quant à l'aide, ainsi que le spécifient clairement la nouvelle politique officielle⁶ et le nouveau programme que va gérer la *Millenium Challenge Corporation*⁷, elle se fera au mérite, avec, en plus, exigence de résultats.

Les négociations commerciales prennent ainsi un tour nouveau dans la mesure où elles ne font pas simplement qu'engager les intérêts commerciaux et les intérêts stratégiques des États-Unis ; elles engagent également leurs valeurs et, par-delà celles-ci, la sécurité, la prospérité et la liberté des individus dans le monde entier. Tel est le message désormais adressé aux pays en développement, à l'Afrique, au monde musulman, et plus près de nous aux pays d'Amérique latine. L'engagement des États-Unis dans le combat pour la liberté sera total, et celui-ci passera, certes, par le commerce, mais plus fondamentalement encore, par l'adoption de « bonnes politiques ». Pour reprendre les mots d'un autre représentant de l'administration Bush, le secrétaire adjoint au Trésor, Kenneth W. Dam :

President Bush and Secretary O'Neill have a much broader vision of U.S. leadership in the global economy. Their vision is U.S. leadership to leverage the potential of individuals and private enterprise to create growth around the world. A stable financial system is a necessary condition for that growth, but not a sufficient one.

There are two main ways that we advance this vision. First, we make sure the right economic policies are in place in the United States. Second, we promote the right economic policies around the world⁸.

⁶ USAID, *Foreign Aid in the National Interest Promoting Freedom, Security, and Opportunity*. Disponible en ligne : <http://www.usaid.gov/fani/>

⁷ Voir à ce sujet le document *Millenium Challenge Account*. Disponible en ligne :

http://www.usaid.gov/mca/Final_Cleared_MCA_Bro_9-02.pdf

⁸ Kenneth W. Dam, « The Role of the United States in the Global Economy », présentation faite dans le cadre du séminaire organisé le 10 septembre 2002 par le Center for Strategic and International Studies, *America's Role in the World*. (disponible en ligne :

<http://www.state.gov/e/eb/rls/rm/2002/13584.htm>)

Les accords commerciaux

Les valeurs ont toujours été en interconnexion étroite avec les intérêts économiques et les intérêts stratégiques dans la politique commerciale des États-Unis. Jamais, toutefois, est-on allé aussi loin que ce n'est le cas actuellement, non seulement dans l'affirmation de ces intérêts mais également dans la promotion des valeurs américaines dans le monde⁹. Premier constat. Second constat : les négociations commerciales sont de plus en plus instrumentalisées et mises directement au service des objectifs de la politique étrangère américaine et des valeurs que celle-ci entend projeter. Avec deux conséquences : d'une part, les initiatives commerciales prolifèrent et, d'autre part, la stratégie déployée pour faire avancer les priorités est la même que celle employée du temps de la guerre froide, soit celle des alliances.

⁹ Dans un article, à mon avis fondamental, Michael McFaul revient sur ce qu'il appelle la « doctrine de la liberté » et propose de redessiner la politique étrangère des États-Unis à la lumière de cette nouvelle priorité. En quelques mots, l'argumentaire que défend McFaul est le suivant : fondamentalement, adhérer à la doctrine de la liberté signifie que la politique étrangère doit être orientée en conséquence, soit vers la promotion des libertés individuelles. En retour, l'expansion de liberté dans les affaires économiques et politiques, de dire McFaul, stimule le développement et la consolidation des démocraties. Une telle orientation implique trois choses : (1) les forces qui s'opposent à la liberté, qu'elles émergent d'individus, de mouvements ou de régimes politiques, doivent être contenues et ensuite éliminées ; (2) les forces pro-liberté doivent être construites, qu'il s'agisse de démocraties, de mouvements démocratiques ou d'institutions démocratiques ; et, (3) des gouvernements pro-liberté doivent être mis en place, dans l'intérêt de leur population comme dans celui des États-Unis. Une telle approche sort des sentiers battus de la théorie des relations internationales. (1) la doctrine permet de clarifier le lien entre les différentes politiques ; (2) elle redéfinit les termes de la lutte à mener, celle-ci passant par les idées, les individus et les régimes, et non plus par les États ; (3) elle est une cause à laquelle tout le monde peut adhérer, sans avoir nécessairement besoin de soutenir pour autant les intérêts stratégiques des États-Unis. L'ennemi est ainsi défini en termes normatifs ou idéologiques. Partant de là, McFaul identifie les priorités de la politique étrangère américaine. Les États-Unis, dit-il, n'ont pas les moyens de poursuivre toutes les facettes de la doctrine de la liberté à la fois. Les priorités doivent être agencées, de même que les séquences et les échéanciers. En particulier, insiste-t-il, il faut définir les guerres correctement, promouvoir la liberté à l'intérieur de l'axe du mal, promouvoir la liberté chez les pays amis, et ne pas confondre la guerre pour la liberté avec les conflits territoriaux. En clair, et pour se résumer, c'est sur le terrain des idées que les États-Unis doivent s'engager, tout comme ils l'ont fait dans la lutte contre le communisme. Cela prendra du temps, la guerre contre le communisme a duré plus de 100 ans, mais si les États-Unis ont le bon cadre conceptuel et une grande stratégie, elle peut et sera gagnée. (Michael McFaul, « The Liberty Doctrine », *Policy Review*, n° 112, 2002. Disponible en ligne : <http://www.policyreview.org/APR02/mcfaul.html>)

Une pléthore d'accords

Si, depuis la Guerre, la voie du multilatéralisme a toujours été privilégiée par les États-Unis, ceux-ci n'ont cependant jamais hésité à passer par les voies bilatérale ou régionale pour faire avancer plus rapidement leur agenda international¹⁰. La nouveauté viendra dans les années 1980. Le recours au bilatéralisme devient alors plus systématique, que ce soit pour faire levier sur les négociations commerciales à d'autres niveaux, obtenir des concessions commerciales, ouvrir de nouveaux champs de négociation ou encore faire avancer certains intérêts stratégiques sur la scène économique internationale

Les États-Unis n'ont, en effet, pas attendu les réformes toujours repoussées du système commercial multilatéral¹¹ pour tenter de remédier à ses lacunes et à ses faiblesses. Ils ont multiplié les initiatives commerciales depuis deux décennies et ils se sont de plus en plus profondément engagés dans une voie parallèle, celle du bilatéralisme. Et, de fait, le nombre d'accords bilatéraux signés (ou en cours de négociation) est impressionnant, au point de se demander si, dans certains domaines, celui de l'investissement par exemple, la signature d'un accord multilatéral est encore pour ces derniers une priorité¹².

Sans entrer dans les détails, on peut néanmoins identifier six grandes catégories d'accords.

Tout d'abord, on retrouve les accords de libre-échange¹³. Les États-Unis ont jusqu'à présent signé six accords de ce type : avec Israël, avec le Canada,

avec le Canada et le Mexique, avec la Jordanie, avec le Chili et avec Singapour. Des négociations sont en cours avec quatre pays d'Amérique centrale¹⁴, l'Australie, l'Afrique du Sud et l'Union douanière australe, le Maroc et le Bahreïn. Des pourparlers sont par ailleurs engagés avec les pays de l'ANASE dans le cadre de l'*Enterprise for ASEAN Initiative (EAI)*¹⁵, et avec l'Égypte et la Tunisie dans le cadre de l'*Initiative pour le Moyen-Orient*¹⁶. Des discussions préliminaires ont également été amorcées avec plusieurs pays du Moyen-Orient et de l'Hémisphère occidental.

Viennent ensuite les accords sectoriels (dans les domaines des télécommunications, de la propriété intellectuelle, de l'acier, de l'automobile, ou encore du bois d'œuvre par exemple) auxquels il faut ajouter les accords de « partenariat » avec certains pays ciblés, le Japon, par exemple, lié aux États-Unis par le *U.S. Japan Economic Partnership for Growth*. Ces accords visent à obtenir soit des concessions spécifiques soit des conditions d'accès aux marchés plus étendues que celles convenues dans les accords multilatéraux ou plurilatéraux¹⁷.

Il y a ensuite les traités bilatéraux sur l'investissement, très nombreux. Ainsi, 11 traités bilatéraux en matière d'investissement ont été signés par les États-Unis avec des pays de l'hémisphère occidental. Tous ces traités procèdent d'un modèle commun, qu'on retrouvera en ligne sur le site du département d'État (*U.S. Bilateral Investment Treaty Program*). Ils visent six grands objectifs : (1) octroyer aux investisseurs le traitement national ou celui de la nation la plus favorisée, au meilleur des deux ; (2) imposer des

¹⁰ Les États-Unis s'étaient vivement opposés à la reconnaissance des accords commerciaux régionaux lors des négociations d'après-guerre devant porter création de l'Organisation internationale du commerce. Pourtant, ils n'hésitèrent pas à contourner la voie multilatérale avec le Plan Marshall. Parmi les conditions imposées à l'octroi de l'aide américaine, on retrouve notamment l'obligation pour les pays récipiendaires de présenter des offres communes et d'engager des discussions en vue de faire de l'Europe un espace économique intégré.

¹¹ Tout récemment, le 19 juin 2003, le Directeur général de l'OMC, M. Supachai Panitchpakdi, a fait l'annonce de la mise sur pied d'un Conseil consultatif sur l'avenir du système commercial multilatéral. Celui-ci est constitué de personnalités éminentes parmi lesquelles on retrouve, entre autres, Jagdish Bhagwati, Koichi Hamada et John Jackson. Il est présidé par l'ancien directeur de l'OMC, Peter Sutherland, et aura pour mandat « de rédiger un rapport sur la façon de renforcer l'OMC du point de vue institutionnel et de lui donner les moyens de relever efficacement les défis systémiques futurs engendrés par une économie mondiale de plus en plus intégrée ». Il reste à voir quelles propositions concrètes en sortiront.

¹² On retrouvera la liste exhaustive des accords en annexe du rapport annuel du Bureau du représentant au Commerce. Disponible en ligne :

<http://www.ustr.gov/reports/2003Annual/Annex3.PDF>

¹³ Dans les Amériques, les États-Unis sont de loin dépassés par le Chili et le Mexique quant au nombre d'accords signés. Rattraper le terrain perdu est devenu une priorité pour l'administration Bush.

¹⁴ Le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua

¹⁵ 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 l'APEC. Tout candidat au libre-échange doit être membre de l'OMC et avoir un accord cadre en matière de commerce et d'investissement (*Trade and Investment Framework Agreement, TIFA*). Dans le cas de l'ASEAN, les États-Unis ont maintenant un accord de libre-échange avec Singapour. Ils ont également un TIFA avec l'Indonésie, les Philippines et la Thaïlande. Ils appuieront le Cambodge, le Laos et le Vietnam à devenir membre de l'OMC.

¹⁶ Le président Bush en avait fait l'annonce le 9 mai, de marier commerce, aide et sécurité. En marge du Forum économique mondial tenu en Jordanie, Robert B. Zoellick a dévoilé les grandes lignes de cette initiative. En six points : (1) appui technique et soutien à l'entrée de l'Arabie saoudite, du Liban, de l'Algérie et du Yémen à l'OMC ; (2) utilisation du Système généralisé des préférences pour favoriser l'accès au marché américain ; (3) négociation d'accords cadre en matière de commerce et d'investissement ; (4) négociation de traités bilatéraux en matière d'investissement ; (5) négociation d'accords de libre-échange, à commencer avec le Maroc, le Bahreïn et éventuellement l'Égypte ; et, (6) fonder éventuellement tous ces accords dans une zone de libre-échange.

¹⁷ Le Cycle Uruguay a permis de mieux réglementer ces accords, en interdisant, notamment toute forme de restriction « volontaire », mais beaucoup de zones grises demeurent.

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

On retrouve une quatrième catégorie d'accords : les accords-cadres en matière de commerce et d'investissement (*Trade and Investment Framework Agreements*, ou TIFAs). Les États-Unis attachent actuellement beaucoup d'importance à la signature de ces accords. Pour trois raisons : ils permettent de faciliter et d'étendre l'accès aux marchés, établissent un meilleur suivi de la mise en œuvre des accords multilatéraux et préparent le terrain à un éventuel accord de libre-échange. Tout pays candidat au libre-échange doit d'ailleurs non seulement être membre de l'OMC, mais également avoir signé un TIFA avec les États-Unis.

Cinquième catégorie d'accords : les accords préférentiels. On retrouve ici les accords bilatéraux signés avec les pays en développement dans le cadre du Système généralisé des préférences et ceux qui s'inscrivent dans le cadre d'une initiative particulière. Trois grandes initiatives ont été lancées par les États-Unis en direction des pays en développement. Il y a tout d'abord l'Initiative pour le Bassin des Caraïbes (IBC)¹⁸. C'est la plus ancienne et elle est souvent citée en exemple par les États-Unis lorsqu'il est question d'intégration des pays en développement. Vient ensuite l'Initiative pour l'Afrique subsaharienne, lancée par le président Clinton et régie par l'*African Growth and Opportunity Act* (AGOA) de 2000. Enfin, il y a l'Initiative pour le Moyen-Orient (*Middle East Trade Initiative*), la dernière en date.

Ces initiatives visent à conditionner l'accès préférentiel élargi au marché américain et l'octroi

de certains avantages pour les investisseurs américains, à la poursuite des réformes économiques, à l'ouverture commerciale et au respect d'un certain nombre de conditions en matière de gouvernance. Les critères d'éligibilité sont très nombreux. Ainsi, dans le cas de l'AGOA, ceux-ci se divisent en trois catégories. Tout d'abord, le pays candidat doit démontrer qu'il est engagé dans un programme étendu et soutenu de réformes économiques¹⁹. Ensuite, le pays ne doit pas engager des activités qui vont contre la sécurité ou les intérêts de la politique étrangère des États-Unis. Enfin, il ne doit pas être compromis dans des actes de violation des droits de la personne, il ne doit pas soutenir les actes de terrorisme et doit coopérer aux efforts internationaux dans ces deux domaines. À cette liste déjà longue de conditions, vient s'ajouter une autre plus longue encore des situations qui autorisent les États-Unis à ne pas accepter la candidature d'un pays.

Enfin, on retrouve une dernière catégorie d'accords. Il s'agit de ceux qui associent commerce et sécurité. L'exemple type est l'accord qui lie les États-Unis aux pays andins dans le cadre de l'*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA)²⁰. Celui-ci a été signé le 6 août 2002 et incorporé au *Trade Act*. Il identifie également de manière très précise les critères d'éligibilité au niveau économique, mais de manière moins draconienne que dans le cas de l'AGOA. Néanmoins, on notera deux choses : (1) l'expression *Trade Promotion* remplace dorénavant celle de *Trade Preference* utilisée dans le premier programme ; et, (2) les pays doivent rencontrer un certain nombre d'obligations fortes en matière de protection des droits de l'investisseur et de propriété intellectuelle²¹.

¹⁹ Six conditions doivent être remplies. Le pays doit avoir : (1) établi une économie de marché, ce qui inclut la protection des droits de propriété, l'ouverture commerciale selon les règles en vigueur à l'OMC, et un minimum d'interférence gouvernementale dans l'économie ; (2) établi la règle de droit, le pluralisme politique et le droit des citoyens à une protection égale devant la loi ; (3) éliminé les barrières au commerce et aux investissements américains, ce qui inclut le traitement national, la protection de la propriété intellectuelle, et un mécanisme de règlement des différends ; (4) mis en place des politiques de réduction de la pauvreté, élargi l'accès aux soins de santé et à l'éducation, amélioré les infrastructures, pris des mesures pour favoriser le développement du secteur privé et encouragé la création de marchés financiers ; (5) établi un système de lutte contre la corruption ; et, (6) reconnu les droits fondamentaux au travail tels que définis par l'OIT

²⁰ La nouvelle loi vient remplacer l'*Andean Trade Preference Act* entrée en vigueur en décembre 1991 et arrivée à son terme le 4 décembre 2001. Elle s'applique aux quatre pays suivants de la Communauté andine rencontrant les critères d'éligibilité : la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Pérou. Le Venezuela n'est pas concerné.

²¹ Voir le rapport annuel transmis au Congrès par le Bureau du Représentant au Commerce. Disponible en ligne : <http://www.ustr.gov/reports/2003atpa.pdf>.

¹⁸ Le système préférentiel octroyé aux pays de la Caraïbes est défini dans le *Trade and Development Act* de 2000. La loi a deux volets. Le premier volet établit un système préférentiel pour l'Afrique (*African Growth and Opportunity Act*), et le second renouvelle pour une troisième fois le système pour les Caraïbes (*United States-Caribbean Basin Trade Partnership Act*). En dehors des exigences particulières en matière de règles d'origine et des conditions douanières d'accès au marché américain, les pays doivent (1) remplir leurs obligations envers l'OMC et participer activement aux négociations hémisphériques, (2) reconnaître les accords internationaux en matière de propriété intellectuelle, (3) reconnaître certains droits du travail, (4) se conformer aux normes du *Trade Act* de 1974 sur le travail des enfants, (5) rencontrer les critères en matière de lutte contre le narco-trafic, (6) se conformer aux normes de la Convention interaméricaine contre la corruption, et (7) appliquer les normes de l'OMC en matière d'accès aux marchés publics et participer activement aux négociations internationales dans ce domaine.

Les alliances commerciales

Cela dit, ce n'est pas tant le nombre et la variété des accords qui doivent attirer notre attention, que les tendances suivantes :

- (1) le contenu et la portée des accords sont de plus en plus étendus, débordant des questions strictement commerciales pour toucher à des domaines aussi sensibles que les droits de propriété, les services, les marchés publics, la concurrence, etc. ;
- (2) les accords sont de plus en plus méthodiquement arrimés les uns aux autres²², chaque nouvel accord étant l'occasion de consolider les acquis, de faire avancer de nouveaux dossiers, ou encore d'établir des précédents qui serviront de base de départ pour d'autres négociations à venir²³ ;
- (3) les questions économiques et commerciales croisent de plus en plus les questions plus politiques, comme les droits de la personne, la démocratie, la gouvernance ou la sécurité par exemple ; et
- (4) les accords commerciaux sont de plus en plus « politisés » : les critères d'éligibilité sont nombreux, les accords sont fréquemment intégrés à des initiatives politiques majeures, ne négocie pas avec les États-Unis qui veut, etc.

Même si l'administration Clinton a beaucoup contribué à orienter les négociations commerciales dans ces nouvelles directions, à commencer dans les Amériques²⁴, confrontée à un Congrès très

²² Avec la multiplication des négociations, le Représentant au Commerce a récemment fait part de son intention d'arrimer les accords et de proposer de manière plus formelle que ce n'est le cas actuellement un accord-type (comme c'est le cas pour les traités en matière d'investissement), pour, ensuite, discuter des conditions particulières d'accès aux marchés avec le pays candidat.

²³ Ainsi, par exemple, les deux derniers accords signés par les États-Unis, celui avec Singapour et celui avec le Chili, introduisent-ils des dispositions nouvelles en matière de concurrence et d'accès aux marchés des services financiers que l'on ne retrouve pas dans les accords antérieurs, l'ALENA par exemple.

²⁴ Le cas du projet des Amériques est à cet égard tout à fait exemplaire. Il intègre pleinement ces tendances nouvelles. Il est d'ailleurs intéressant de relever quatre choses à son sujet : (1) il s'agit d'un projet qui émane du Conseil national de sécurité, et, même si, aujourd'hui, les négociations commerciales occupent tout l'avant-scène, il convient de rappeler qu'il en était nullement question dans le projet initial ; (2) beaucoup plus ambitieux que ne l'était l'*Initiative pour les Amériques* qui l'a précédé, ce projet a pour finalité rien de moins que de mettre en place dans les Amériques, une « Communauté des démocraties, intégrée par le commerce mais également par les valeurs partagées » ; (3) multidimensionnel, celui-ci touche autant aux questions économiques et commerciales qu'aux questions de

sceptique face au libre-échange et n'ayant pu obtenir de celui-ci le *Fast Track*, celle-ci n'est certainement pas allée aussi loin qu'elle l'aurait sans doute souhaité, y compris dans les Amériques²⁵. Et c'est ce que lui reproche l'administration actuellement en place, soit d'avoir manqué de leadership mais aussi et surtout, de vision, d'une grande vision.

Le renouvellement du *Trade Act* et l'obtention de la procédure accélérée, désormais appelée *Trade Promotion Authority*, ont été la première des priorités que s'est donnée l'administration Bush. Le prix à payer pour obtenir les appuis au Congrès fut très élevé et le nouveau contexte créé par les attentats du 11 septembre 2001 y a également été pour beaucoup, mais c'est néanmoins chose faite maintenant : l'administration Bush dispose désormais de toute l'autorité nécessaire pour négocier et faire avancer sa « grande vision ». Et, de fait, la donne a changé. Radicalement. À commencer dans les Amériques où la pression est évidente, les États-Unis ayant multiplié, non sans un certain succès, les initiatives commerciales, et ce, parallèlement aux négociations hémisphériques. Mais la pression ne se fait pas seulement sentir dans la région ; elle est partout, y compris et surtout à l'OMC où les États-Unis ont fait monter les enchères en déposant des offres et en imposant des conditions à l'agenda des négociations de Doha telles que tout le processus est en train de dérailler²⁶.

En fait, c'est l'approche et la méthode qui ont changé. Premièrement, l'administration Bush entend faire respecter l'autorité des États-Unis dans les négociations commerciales et forcer les autres pays, davantage perçus comme des rivaux que comme des partenaires, à remplir leurs engagements et à ouvrir leurs marchés. Deuxièmement, en multipliant les initiatives commerciales dans le monde entier, elle entend non seulement mettre en concurrence les accords, mais également interférer directement dans les négociations régionales ou bilatérales qui se

sécurité, de démocratie, d'éducation, de santé, de droits de la personne, etc. ; et, (4) c'est un projet qui véhicule une nouvelle vision du développement, articulée autour de deux grands axes : l'établissement d'un partenariat économique hémisphérique orienté sur le marché et le libre-échange d'une part, et le développement du potentiel humain comme l'a souligné le Sommet de Québec d'avril 2001, d'autre part.

²⁵ Le prix pour obtenir la *Trade Promotion Authority* est peut-être élevé, mais l'administration Bush dispose dorénavant de toute l'autorité pour négocier, et elle ne s'en prive pas pour multiplier les initiatives tous azimuts.

²⁶ La conférence ministérielle de Cancun au mois d'août sera déterminante pour la suite des négociations mais tout le monde s'accorde maintenant à dire que l'échéancier ne sera pas respecté et que beaucoup de compromis devront être faits si l'on veut éviter l'échec.

déployent tous azimuts actuellement²⁷, tisser autour des États-Unis un réseau d'accords imbriqués les uns dans les autres et, en bout de ligne, forcer les pays, les pays en développement tout particulièrement, à accélérer la réforme de leurs institutions économiques et politiques. Et, troisièmement, l'enjeu de toutes ces manœuvres est clairement arrêté : ce dont il est désormais question, c'est rien de moins que de bâtir un nouvel ordre économique international, un ordre qui devra refléter les valeurs, les intérêts et les ambitions des États-Unis.

Des résultats incertains

La nouvelle politique commerciale américaine fait de plus en plus grincer les dents. L'idéologie et la diplomatie du dollar y occupent une place grandissante, les intérêts commerciaux passant bien souvent au second plan comme l'a crûment fait remarquer le vice-président de la puissante chambre de commerce des États-Unis, Williard Workman, à propos des négociations commerciales avec le Maroc²⁸. La politisation des négociations commerciales, aussi, est évidente²⁹, les critères imposés à leur ouverture étant de plus en plus nombreux et exigeants³⁰. Le ton n'est pas non plus à l'apaisement dans les dossiers litigieux, que ce soit avec l'Europe à propos de la politique agricole, des OGM ou du bœuf aux hormones, avec les pays en développement à propos des médicaments génériques ou des barrières tarifaires³¹, ou encore avec le Canada à propos du bois d'œuvre ou de la Commission canadienne du blé. Sans oublier la

façon cavalière avec laquelle l'administration traite les autres pays, remet les institutions économiques internationales à leur place et agit dans certains dossiers pourtant sensibles comme l'agriculture, l'acier ou encore celui des avantages fiscaux dont bénéficient les sociétés américaines à l'étranger, et ce, malgré les condamnations unanimes³².

Jusqu'où peut aller l'administration Bush ? A-t-elle simplement les moyens de ses ambitions ? Trois dossiers chauds actuellement sur la table devraient servir de test : le déficit commercial, les négociations commerciales multilatérales et les négociations hémisphériques.

Le déficit commercial

L'administration Bush a beau se faire rassurante, l'économie américaine est en mauvaise forme et le déficit commercial inquiète de plus en plus³³. Sur la base des comptes nationaux, le déficit commercial (biens et services) se montait, en 2000, à 3,7 % du PIB et le déficit courant, à 4,1 %. Après un léger recul en 2001, le déficit a atteint de nouveaux sommets en 2002 : 4,1 % pour le déficit commercial et 4,7 % pour le déficit courant. Pour le premier trimestre de l'année en cours, les deux déficits s'élèvent, respectivement, à 4,1 % et 5,2 %, comparativement à 3,5 % et 4,5 % pour la même période il y a un an. Les derniers chiffres n'ont rien de très réjouissant. Malgré le repli marqué du dollar depuis un an et le retour à la normale des prix du pétrole, le déficit commercial reste toujours aussi élevé. Pour le mois d'avril, il s'élève à 42,1 milliards de \$, en léger repli par rapport au déficit record enregistré le mois précédent (42,9 milliards de \$) ; il est malgré tout de 8 milliards de \$ plus élevé que le déficit du mois d'avril 2002.

Une commission spéciale avait été mise sur pied pour tenter de trouver une solution au problème³⁴. Mais, celle-ci a produit un rapport partisan et présenté peu de solutions concrètes. La voie de la négociation bilatérale n'a guère apporté les résultats escomptés. À ceci vient s'ajouter le fait que la plupart des pays dans l'économie mondiale sont en récession ou en croissance faible, ce qui n'aide en rien les exportations. Le dollar, longtemps surévalué, est maintenant en recul. La correction est amorcée depuis le milieu de l'année 2002 et la

²⁷ Ayant eux-mêmes ouvert la course aux accords commerciaux, les États-Unis ne pouvaient pas non plus rester indifférents face aux initiatives des autres pays, que ce soit le Canada, le Chili ou le Mexique dans l'hémisphère, le Japon ou la Chine en Asie, ou encore l'Union européenne avec son projet Euromed et ses initiatives commerciales en direction du continent américain.

²⁸ *Inside US Trade*, Vol. 21, No. 6 - February 7, 2003

²⁹ Comme l'a fait remarquer Robert B. Zoellick, il ne s'agit pas de demander aux pays de suivre en tout point la politique étrangère, mais tout au moins « de coopérer avec les États-Unis en matière de sécurité et de politique étrangère ». Par exemple, il n'est pas anodin de constater que l'accord avec Singapour a été signé en grande pompe à la Maison Blanche, le 6 mai 2003, alors que l'accord avec le Chili n'a été signé qu'un mois plus tard, à Miami le 6 juin 2003, et ce, par les ministres du commerce des deux pays. L'un a appuyé les États-Unis dans leur guerre contre l'Irak, l'autre non. Ou encore que des négociations avec la Nouvelle-Zélande aient été écartées au motif que ce pays refuse de laisser entrer dans ses ports les bateaux nucléaires. Voire encore le harcèlement dont font l'objet les pays, d'Afrique en particulier, qui imposent des exigences aux importations de produits OGM.

³⁰ Dans un discours prononcé dans le cadre d'un atelier sur la politique commerciale américaine à l'*Institute for International Economics* le 8 mai dernier, Robert B. Zoellick en a présenté rien de moins que 13 !

³¹ « Zoellick warns developing countries to cut barriers in Doha Round », *Inside U.S. Trade*, Vol. 21, n° 26, 27 juin 2003.

³² On se rappellera la déclaration commune des trois dirigeants de l'OMC, de l'OCDE et de la Banque mondiale en marge de la réunion de l'OCDE le 16 mai 2002, critiquant la montée du protectionnisme et les risques que celui-ci fait peser sur les négociations de Doha.

³³ Voir à ce sujet la chronique de Grégory Vanel, « Le débat sur le déficit courant en 2002 : la politique commerciale américaine est-elle tributaire de la doctrine financière officielle ? ». Disponible en ligne :

http://www.ceim.uqam.ca/Obs_Amer/Chro_US3.pdf

³⁴ <http://www.ustr.gov/reports/finalrept-contents.html>

plupart des observateurs s'attendent à ce qu'elle se poursuive jusqu'en 2004 et qu'elle soit de l'ordre de 25 %. Les risques d'un dérapage sont limités, en raison notamment du soutien dont il bénéficie de la part des pays d'Asie, du Japon et de la Chine notamment, respectivement, premier et deuxième investisseurs étrangers en bons du Trésor. Les inquiétudes viennent plutôt des effets de cette dépréciation sur les courants commerciaux. La plupart des monnaies d'Asie, le renminbi notamment, sont arrimées au dollar³⁵. La dévaluation du dollar ne règle donc en rien dans ces conditions le déficit commercial des États-Unis avec cette partie du monde, mais, par contre, elle place l'Europe en position plus difficile, ses produits perdant en compétitivité autant face aux produits américains que face à ceux en provenance d'Asie.

Jusqu'à présent les critiques sont surtout venues des Démocrates, des syndicats et des groupes industriels en difficulté, inquiets des effets de la concurrence étrangère et des délocalisations sur l'emploi et l'industrie³⁶. Il est difficile de faire la part des choses entre les pertes d'emplois qui sont imputables à la concurrence étrangère et celles qui le sont à la récession en cours ou à d'autres facteurs comme les gains de productivité. Mais, l'opinion publique américaine fait de plus en plus facilement l'amalgame entre celles-ci et le libre-échange³⁷. Plus récemment, d'autres critiques ont commencé à se faire entendre, dans les rangs républicains et dans les milieux industriels. Jusqu'au *General Accounting Office* (GAO) qui s'inquiète ouvertement de la dispersion des énergies au sein du Bureau du Représentant au Commerce, des ressources humaines et financières limitées dont celui-ci dispose et du retard pris dans la préparation de la conférence ministérielle de la ZLEA prévue à Miami à la fin-novembre³⁸. En clair, les milieux d'affaires veulent des résultats, pas des mots !

³⁵ Le secrétaire au Trésor, John Snow, a tenté, mais en vain, de faire pression sur les autorités chinoises pour que celles-ci laissent plus de souplesse au renminbi sur le marché. Tout le monde s'accorde à dire que celui-ci est sous-évalué par rapport au dollar, mais celles-ci ont répondu que la question n'était pas à l'ordre du jour...

³⁶ 2,5 millions d'emplois non agricoles ont été perdus entre le sommet de mars 2001 et le mois de mai 2003. Pour le seul secteur manufacturier, c'est quelque 2,6 millions d'emplois qui ont été perdus entre le sommet de juillet 2000 et le mois de mai 2003. Et l'hémorragie continue, le taux de chômage atteignant 6,4 % au mois de juin.

³⁷ L'administration Bush, consciente des perceptions négatives de l'opinion publique, a non seulement repris à son compte les programmes de transition pour les travailleurs ayant perdu leur emploi pour cause de libre-échange pourtant vivement critiqués, il y a peu encore. Les budgets ont même été augmentés.

³⁸ United States General Accounting Office, *Free Trade Area of the Americas. United States Faces Challenges as Co-Chair of Final Negotiating Phase and Host of Novembre 2003 Ministerial*,

Les négociations multilatérales

À Doha, personne ne pouvait se permettre un échec. Refaire le coup de Seattle un mois à peine après le 11 septembre aurait été un très mauvais signal. Toutefois, si les pays membres ont fini par s'entendre sur un nouveau calendrier de négociations multilatérales, ce fut de peine et de misère et au prix de très nombreux compromis. Loin d'être réglés, les problèmes ont surtout été repoussés, et le fossé qui sépare autant les pays industrialisés entre eux, que ces derniers aux pays en développement, n'a pas été réduit, tant s'en faut.

Le GATT nous a habitués à de longues négociations. Cette fois-ci, les pays membres de l'OMC se sont entendus sur un cycle court, de 5 ans devant se conclure en même temps que les négociations hémisphériques, soit janvier 2005, et un calendrier précis a été fixé. Certains des thèmes de la déclaration de Doha font l'objet de négociations précises, alors que d'autres, au contraire, sont renvoyés aux groupes de travail et d'autres encore, comme les « questions de Singapour »³⁹ doivent faire l'objet d'une décision. Dans ce contexte, la ministérielle, la cinquième depuis la création de l'OMC, qui doit se tenir à Cancun du 10 au 14 septembre prochain, sera cruciale. Elle doit permettre de faire le point sur l'avancement des négociations et de rapprocher les parties. Mais, vu le nombre de sujets couverts, le nombre de dates-butoirs dépassées, les retards pris tant dans le dépôt des offres de négociation que, lorsque c'est le cas, dans la définition des modalités de négociation, et les nombreux sujets de frustration⁴⁰, tout indique qu'à moins d'un renversement, la Conférence s'achemine au mieux vers un compromis minimal, notamment sur le calendrier des négociations et leur contenu.

Or, les États-Unis n'ont de cesse de répéter que les négociations de Doha sont pour eux une priorité. Peut-être, mais on peut se demander quelle est la part de sérieux dans ces déclarations. Ou du moins, si elles sont une priorité, c'est dans le sens où eux l'entendent. Jusqu'à présent, leur stratégie a surtout consisté à mettre la pression sur leurs partenaires, en faisant monter les enchères dans les offres de négociation et en attaquant de tous les côtés à la fois. Ce qui ne les empêche pas de se garder bien

³⁹ Commerce et investissement, commerce et concurrence, transparence dans les marchés publics, et mesures de facilitation du commerce.

⁴⁰ Ajoutons à cela le très grand flou qui entoure les notions de « traitement spécial et différencié » et de « développement des capacités », la conjoncture économique extrêmement morose et la multiplication des contentieux entre les États-Unis et leurs partenaires commerciaux, et l'on aura une vue complète des choses.

des portes de sortie et d'user de tous les moyens légaux et autres expédients possibles pour protéger leurs propres marchés. Le cas de l'agriculture⁴¹, ou encore celui des droits de propriété intellectuelle, placés tous deux tout en haut des priorités américaines, illustre bien le problème⁴². Que constatons-nous en effet dans le cas de l'agriculture ? Trois choses.

(1) Les propositions américaines sont radicales, irréalistes et idéologiques⁴³. Radicales, dans la mesure où l'application du principe de concurrence exclut toute forme de compromis possible et banalise des questions pourtant fondamentales comme le développement, la santé, l'environnement ou l'équité. Irréalistes, dans la mesure où, si elles étaient appliquées à la lettre, cela exigerait de la part d'un très grand nombre de pays en développement d'avoir à ouvrir leurs marchés à une concurrence face à laquelle leurs producteurs ne sont pas vraiment en mesure de rivaliser. Et idéologiques, dans la mesure où elles

⁴¹ Ainsi dans le cas de l'agriculture, la déclaration de Doha réaffirmait l'engagement d'établir un système commercial « équitable » et axé sur le marché et engageait les négociations selon un calendrier serré. Trois objectifs avaient été fixés : (1) améliorer de manière substantielle les conditions d'accès aux marchés, (2) réduire substantiellement les subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif ; et, (3) réduire les mesures de soutien sur les marchés nationaux ayant des effets de distorsion sur les échanges internationaux.

⁴² La stratégie est menée, en parallèle, dans les négociations hémisphériques et dans les négociations bilatérales. Dans le premier cas, un accord de principe a déjà été obtenu pour ce qui concerne les subventions à l'exportation. Priorité est maintenant donnée aux réformes des entreprises d'État et à l'élimination des barrières, comme le système de bandes pour les prix, les systèmes d'achat et le système des licences. L'objectif est également, comme dans les négociations bilatérales, de couvrir tous les produits.

⁴³ Il y en a onze principales, regroupées en trois volets : la concurrence sur les marchés d'exportation, l'accès aux marchés et la concurrence sur le marché intérieur. On retrouve 5 mesures pour le premier volet : (1) élimination en cinq ans des subventions à l'exportation ; (2) élimination des monopoles d'État à l'exportation ; (3) élimination des taxes à l'exportation, avec toutefois certaines exceptions pour les pays en développement ; (4) établissement de règles plus strictes en matière de crédits à l'exportation, de garanties de crédit et d'assurance ; et, (5) extension des règles de l'OMC aux programmes d'aide alimentaire. Pour le second volet, les principales mesures sont les suivantes : (1) application de la « formule suisse » aux tarifs douaniers de manière à ramener tous les tarifs en dessous de 25 % au bout de cinq ans ; (2) augmentation de tous les quotas tarifaires de 20 % et élimination de ces derniers au bout de cinq ans ; (3) transfert progressif des activités des entreprises commerciales publiques vers le secteur privé ; et, (4) élimination de toute mesure de sauvegarde. Enfin, concernant le marché intérieur, il est proposé (1) de ramener progressivement les mesures de soutien en dessous de 5 % de la valeur totale de la production agricole, ce qui entraînerait des économies de l'ordre de 100 milliards de \$, et, (2) de maintenir les critères de base pour les mesures discriminatoires non commerciales. Les États-Unis proposent également d'entamer des négociations sectorielles et d'octroyer certaines facilités particulières aux pays en développement.

participent d'une conception du commerce facteur de progrès et de prospérité qui laisse peu de place, sinon aucune, à d'autres conceptions du développement, encore moins à l'action correctrice des pouvoirs publics.

(2) La meilleure défense étant l'attaque, la stratégie des États-Unis consiste, parallèlement, à former des coalitions et à isoler les partenaires récalcitrants, l'Europe communautaire pour sa politique agricole certes, mais également, pour d'autres raisons, certains pays comme le Japon, le Brésil, l'Inde, voire le Canada par exemple⁴⁴. Déjà, l'Europe est pointée du doigt et, en cas d'échec à Cancun, c'est elle qui devra en porter l'odieux. Dans l'immédiat, les États-Unis accusent les Européens de prendre les pays en développement en otage et de les empêcher de se développer⁴⁵, notamment en fermant leurs marchés à leurs produits, en subventionnant de manière déloyale leurs exportations, et en faisant courir des rumeurs dénuées de tout fondement scientifique sur les OGM⁴⁶. Les États-Unis défenseurs des pays en développement ! Cela peut faire sourire, mais, n'ayant eux-même pas grand-chose à proposer en matière de « traitement spécial et différencié », cela leur permet surtout de détourner l'attention de leurs intérêts mercantiles et de leur protectionnisme.

(3) Aux États-Unis comme ailleurs, l'agriculture est un secteur sensible, et les négociations avec les États-Unis sont toujours difficiles dans ce domaine. Tous les accords signés comportent de très nombreuses exceptions et modalités particulières d'importation. Ainsi, par exemple, dans le cas de l'ALENA, les importations de tomates en provenance du Mexique sont sujettes à des clauses aussi restrictives (période et clauses phytosanitaires) que celles que l'on retrouve dans l'accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Maroc. Objet de frustration de la part du Mexique et du Brésil notamment, le marché américain reste aussi très protégé, et les mesures de

⁴⁴ Dans les Amériques, ce sont surtout le Canada, le Mexique et le Brésil qui ont à subir le harcèlement judiciaire ou bureaucratique des États-Unis. Ces derniers ont obtenu gain de cause contre le Canada à l'OMC en décembre 2002 dans le dossier du lait. Un accord entre les deux pays est intervenu le 9 mai 2003. La Commission canadienne du blé est un autre dossier sensible qui a été porté devant l'OMC. Les États-Unis reprochent au Mexique de protéger indûment son marché. Ils se préparent d'ailleurs à attaquer le Mexique devant l'OMC, où ils ont obtenu récemment raison (16 juin 2003) dans le dossier des restrictions anti-dumping imposées aux importations de riz et de viande de bœuf. Les contentieux avec le Brésil sont également nombreux. Le dernier en date est celui des OGM.

⁴⁵ Voir à ce sujet l'article de Robert B. Zoellick, « United States v. European Union », *The Wall Street Journal*, May 21, 2003

⁴⁶ Les États-Unis, appuyés en cela par le Canada et l'Argentine, ont saisi l'OMC du dossier.

soutien apportées à l'agriculture américaine n'ont rien à envier à celles que l'Union européenne apporte à son agriculture. À tout le moins, il y a un problème de cohérence : on ne peut faire de la surenchère libre-échangiste à l'OMC, multiplier les négociations commerciales bilatérales et, en même temps, dresser des barrières protectionnistes qui, pour être conformes aux règles en cours à l'OMC, remettent en question toute la crédibilité des négociations.

La réforme de la Politique agricole commune, annoncée par Bruxelles le 26 juin dernier, de même que l'assouplissement des règles sur les OGM devraient permettre, à défaut de rapprocher les points de vue sur le fond, de desserrer l'étau américain. Mais l'agriculture reste un bel exemple de ce que l'on peut appeler un « libre-échange à la carte »⁴⁷.

Les négociations hémisphériques

Troisième dossier test : les négociations hémisphériques. Officiellement, les négociations vont bon train⁴⁸ et la bonne entente règne entre les deux co-présidents des négociations pour la phase finale, le Brésil et les États-Unis⁴⁹. En fait, la réalité est tout autre.

Dans le rapport sur l'état des négociations présenté devant le Sous-comité du commerce

international du Sénat⁵⁰ et auquel je faisais référence plus haut, le GAO n'y va pas par quatre chemins : la préparation de la ministérielle de novembre à Miami présente des ratés⁵¹ et les négociations traînent en longueur, en particulier pour ce qui concerne l'accès aux marchés. Les problèmes sont de quatre ordres : (1) la plupart des pays demandent une phase de transition de plus de dix ans⁵² ; (2) contrairement aux États-Unis, certains pays n'ont pas fourni dans les délais impartis leurs offres en matière d'investissement, de services et de marchés publics ; (3) les tarifs demeurent un sujet de litige en raison de l'importance que ceux-ci représentent dans les recettes fiscales de beaucoup de pays ; et, (4) le débat se poursuit toujours sur les EPT, sans aucune formule de compromis en vue. D'autres problèmes sont évoqués : (1) les négociations menées en parallèle à l'OMC et dans les Amériques, pour ce qui concerne l'agriculture en particulier, ne favorisent pas les progrès dans la négociation ; (2) l'avant-projet comporte beaucoup trop de crochets pour arriver, de manière réaliste, à l'objectif dans les délais fixés ; (3) rapprocher les points de vue sera difficile, en raison du grand nombre de pays et du fossé parfois très grand qui sépare les positions des uns et des autres ; (4) l'engagement du Brésil n'est pas clair ; et, (5) ce qui n'aide pas non plus, le Bureau du représentant au Commerce est engagé dans trop de négociations à la fois.

Le rapport, on s'en doute, a suscité une réponse immédiate de la part du Bureau du Représentant au Commerce et va inciter l'administration Bush à mettre les bouchées doubles pour que la ministérielle de Miami ne s'enlise pas dans les problèmes d'intendance, mais il a le mérite de dire tout haut ce que personne en haut lieu n'ose dire : les négociations hémisphériques sont, elles aussi, en train de dérailler et la situation est devenue suffisamment grave pour justifier la tenue d'une « mini-ministérielle » le 13 juin dernier à Wye au Maryland et un sommet exceptionnel des chefs

⁴⁷ Voir à ce sujet ma chronique : La politique commerciale des États-Unis, ou le libre-échange à la carte », mai 2002, <http://www.unites.uqam.ca/eric/chroniques/lapolitiquecommerciale.pdf>

⁴⁸ La réunion du Comité des négociations commerciales (CNC) du 10 avril 2003 a surtout consisté à préciser certaines directives de Quito et à presser les négociations et les dépôts des offres dans les groupes de négociation. Le Comité technique sur les questions institutionnelles s'est vu confier le mandat d'élaborer un projet de structure de l'accord, de présenter un schéma cadre des différents chapitres. Il a également été demandé au Groupe consultatif sur les économies de petite taille de préparer un plan d'action afin de discuter du financement et de la mise en œuvre du *Programme de coopération hémisphérique* et de rappeler (encore !) à tous les groupes de négociation de prendre en considération la question des différences relatives aux niveaux de développement et à la taille des pays. Information circule davantage. Autre point intéressant : les négociateurs se sont entendus pour qu'il y ait plus de visibilité et de transparence vis-à-vis de la société civile : organisation de réunions thématiques, diffusion de l'information sur internet, déclarations et communiqués à la suite des réunions, possibilité de création d'un comité sur la société civile dans les structures institutionnelles de la ZLEA, etc.

⁴⁹ Voir à ce sujet la conférence de presse commune donnée à Brasilia par le ministre des relations étrangères du Brésil, Celso Amorim, et le représentant au Commerce des États-Unis, Robert B. Zoellick, le 28 mai 2003. Amorim s'est expliqué sur deux points : (1) ce n'est pas l'intérêt du Brésil d'abandonner le processus de négociation de la ZLEA ; (2) les négociations 4 + 1 avec les États-Unis n'est pas nécessairement une approche remplacer les négociations hémisphériques.

⁵⁰ United States General Accounting Office, *Free Trade Area of the Americas. United States Faces Challenges as Co-Chair of Final Negotiating Phase and Host of November 2003 Ministerial*,

<http://finance.senate.gov/hearings/testimony/2003test/051303lyt.pdf>

⁵¹ L'USTR ne mobilise que quelques personnes, ne reçoit guère de collaboration des autres agences gouvernementales et dispose de peu de ressources financières pour voir à l'organisation et à la sécurité de la rencontre. Le coût pourrait avoisiner 24 millions de \$, presque autant que le budget total de l'USTR (29 millions de \$).

⁵² Il est prévu que la libéralisation des échanges doit se faire de manière progressive, en quatre étapes selon les produits : A) élimination immédiate ; B) élimination à l'intérieur de 5 ans ; C) élimination à l'intérieur d'une période de 10 ans ; D) élimination à l'intérieur d'une période plus longue que dix ans.

d'État et de gouvernement à la fin novembre au Mexique⁵³.

La conférence de Wye a réuni 14 pays⁵⁴, auxquels est venu s'ajouter le président de la Banque interaméricaine d'investissement, Enrique Iglesias. La rencontre était informelle et avait pour objet de mettre à plat au niveau politique les différents points de vue. Ce qui s'est dit est très révélateur. Le Brésil, par la voix de son ministre des Affaires étrangères, Celso Amorim, a confirmé son manque d'intérêt pour la poursuite des négociations dans les conditions actuelles. Les investissements, les services, les marchés publics et la propriété intellectuelle, en particulier, sont des thèmes beaucoup trop sensibles pour l'industrie brésilienne, celle-ci devant par ailleurs supporter les coûts d'ajustement des engagements du cycle Uruguay. Le Brésil ne ferme pas la porte, mais propose néanmoins deux options : (1) réduire les ambitions des négociations dans ces quatre domaines ; (2) négocier un accord-cadre très large de disciplines incluant les règles d'origine, le traitement des différends et le programme de coopération hémisphérique, et laisser la porte ouverte à des négociations bilatérales sur l'accès aux marchés du type 4 + 1 entre le MECOSUR et les États-Unis. Robert B. Zoellick a pris bonne note des doléances de son collègue, mais les États-Unis restent attachés au projet et au calendrier initial. Trop d'enjeux sont attachés au projet des Amériques, notamment celui d'en faire un modèle d'intégration pour le reste du monde comme l'a récemment rappelé Myles Fréchette du Council of the Americas, pour courir le risque d'un échec. Mais, comme l'a dit le vice-président du Paraguay, Luis A. Castiglioni, en marge de la conférence : « We would like to see inclusive United States, not an exclusive one ; a country that can be a partner with all countries, not only with a few ». Tout est là : le projet des Amériques sans le MERCOSUR/L apporterait peu d'avantages aux États-Unis et tisser autour d'eux un réseau d'accords n'est pas une solution de rechange. Ceux-ci en sont tout à fait conscients, mais, à force de faire cavalier seul, c'est peut-être bel et bien ce qui pourrait se produire.

⁵³ La date exacte n'a pas encore été arrêtée.

⁵⁴ L'Argentine, le Brésil, le Canada, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, la République dominicaine, le Salvador, la Jamaïque, le Mexique, Panama, le Pérou, l'Uruguay, Trinité-et-Tobago et évidemment les États-Unis.