

Que se passe-t-il, et où?

bilaterals.org et GRAIN (Septembre 2007)

Selon la Banque mondiale, à la mi-2004, il y avait un total de 229 ALE en vigueur dans le monde, et 174 pays en avaient signé au moins un.¹ C'est une estimation prudente, et évidemment obsolète, bien que ce soit le dernier chiffre publié. Il ne prend pas en compte les ALE signés mais pas encore appliqués, ni ceux encore en négociation ou qui se profilent déjà.

Selon l'OMC, au début mars 2007, un total de 194 ALE avait été "notifiés" à l'organisation.² Il ne s'agit que d'un sous-ensemble de tous les ALE. L'OMC requiert que ses membres l'informent de tout accord commercial externe qu'ils signent, afin d'en examiner la compatibilité avec ses propres règles. En réalité, tous les membres de l'OMC ne le font pas, ils ne le font pas non plus pour tous leurs ALE. De nombreux pays non-membres de l'OMC ont passé des ALE.

Selon la Banque asiatique de développement, à la fin 2006, il y avait 192 ALE — 84 conclus, 57 en négociation et 51 proposés — en Asie et dans le Pacifique uniquement.³ En Amérique latine, l'Organisation des États américains parle de 81 ALE (de toutes sortes) en vigueur et ce, du Canada au Chili.⁴

La CNUCED dit avoir recensé 5.500 accords internationaux liés à l'investissement en place au début 2007 — un chiffre qui grossit de trois par semaine.⁵ Ceci inclut non seulement les TBI et les ALE avec un chapitre sur l'investissement, mais aussi les conventions en matière de double imposition (accords entre deux pays visant à ne pas imposer deux fois la même entité, que ce soit une entreprise ou un travailleur). À part ceux-ci, on compte environ 2.500 TBI en application. Près de 644 d'entre eux sont des TBI sud-sud, le segment qui croît le plus rapidement ces dix dernières années.⁶

Il y a de nombreux processus et différentes logiques en jeu. Pour comprendre les différents dynamiques, nous allons regarder les grands acteurs, région par région.

Asie et Pacifique

En termes de dynamique nord-sud, les États-Unis, l'UE, l'AELE, le Japon, l'Australie et la Nouvelle-Zélande essaient activement d'obtenir des ALE en Asie.

Les États-Unis jouent plusieurs cartes à la fois. Alors que les rumeurs concernant une zone de libre-échange entre les membres de l'APEC couvrant tout le Pacifique vont et viennent, Washington agite encore plus fort quelques autres manettes. Les États-Unis veulent un ALE avec l'ASEAN (Association des nations du Sud-Est asiatique), qu'ils poursuivent en allant du bas vers le haut: tout d'abord des ALE bilatéraux avec chaque



La frénésie pour les ALE : tous les gouvernements du monde semblent en vouloir un - et s'ils n'en n'ont pas, ils se sentent mis à l'écart (à l'écart de quoi ?)

membre, puis un seul ALE avec l'ASEAN dans son ensemble. Après qu'ils ont obtenu un ALE très fort avec Singapour, les Américains sont ensuite allés en Thaïlande et en Malaisie. Les négociations thaïlandaises échouèrent à cause des protestations populaires, suivies d'un coup d'état, et l'Indonésie et les Philippines ne sont pas prêtes à commencer les négociations (aux yeux de Washington), c'est pourquoi c'est un plan qui avance avec lenteur. Pendant ce temps, les États-Unis ont remporté un accord mitigé avec la Corée du Sud — un partenaire commercial très puissant et un point d'ancrage géopolitique important pour Washington — mais il n'a pas encore été ratifié. En Asie du sud, les États-Unis prennent les choses pas à pas avec l'Inde — s'assurant dans un premier temps d'un accord nucléaire, puis passant à une coopération agricole plus approfondie — et, prudemment, ils ne sont pas pressés. Avec le Pakistan et le Bangladesh, les États-Unis essaient d'établir tout d'abord des relations d'affaires claires grâce aux TBI. Pendant ce temps, les États-Unis ont trop de problèmes urgents avec Pékin — un déficit commercial phénoménal, le besoin que le yuan soit

¹ Denis Medvedev, "Preferential trade agreements and their role in world trade", document de travail de recherche de la Banque mondiale 4038, octobre 2006, <http://go.worldbank.org/2KKER5K700>.

² Voir http://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/summary_e.xls.

³ La base de données sur les ALE est disponible sur le site Internet de l'Asia Regional Integration Centre (Centre d'intégration régionale Asie), lancée par la BAD en octobre 2006: <http://aric.adb.org/FTAByCountryAll.php>

⁴ Voir la base de données SICE à l'adresse: http://www.sice.oas.org/agreements_e.asp. Nous excluons l'accord multilatéral du décompte, mais nous conservons le reste.

⁵ Voir <http://www.unctad.org/Templates/meeting.asp?intItemID=1942&lang=1&m=13507>.

⁶ CNUCED, "Rapport sur l'investissement dans le monde, 2006" <http://www.unctad.org/Templates/WebFlyer.asp?intItemID=3968&lang=2>

dévalué – pour pouvoir même envisager un ALE.

L'Europe reste quelque peu distante. L'Association européenne de libre-échange (AELE) a obtenu quelques accords ici et là, et l'UE a promis à l'ASEAN un ALE comme celui des États-Unis. Mais l'UE a été distraite par d'autres problèmes ces dernières années,⁷ et ce n'est que maintenant que les choses commencent à bouger. D'ici à 2008, l'UE s'attend à avoir conclu des accords avec la Corée, l'ASEAN et l'Inde. Elle a aussi commencé à travailler avec la Chine afin d'affermir leurs relations bilatérales en matière de commerce et d'investissement.

L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont sélectivement essayé d'enranger des accords avec d'autres pays de la région. Le menu type, à savoir Thaïlande, Malaisie, Corée et Inde, est sur leur radar. Et les deux pays veulent attraper les gros poissons: la Chine et le Japon. Le gouvernement travailliste australien, élu fin 2007, est un partisan convaincu du libre échange.

Malgré sa forte dépendance extérieure alimentaire et énergétique, et sa position géopolitique cruciale, Tokyo n'a jamais réellement eu de stratégie ALE. Son secteur des affaires, officiellement représenté par la fédération Nippon Keidanren, fait pression sur le gouvernement depuis des années, mais les gouvernements Démocrates Libéraux successifs n'ont pas été capables de lui offrir davantage que de simples traités d'amitié un peu arrangés. Le Mexique, Singapour, la Malaisie, la Thaïlande et les Philippines composèrent les premières incursions japonaises en matière d'ALE — et ce n'étaient pas des accords inoffensifs. Mais maintenant que Washington, le grand rival, a signé un accord avec Séoul, dont les répercussions sont évidentes et immédiates pour certains conglomérats japonais, Tokyo essaie d'être plus audacieux et plus offensif,⁸ avec pour objectif final d'orchestrer un ALE englobant toute l'Asie, y compris l'Inde, la Chine, l'ASEAN et la Corée. À moins que quelque chose ne change dans ses relations avec la Chine et la Corée, c'est encore un rêve hors de portée. Il est à prévoir que le Japon décide d'augmenter la profondeur et la portée de ses ALE ; ceci est visible dans ses accords les plus récents avec Bangkok, Manille et Kuala Lumpur.

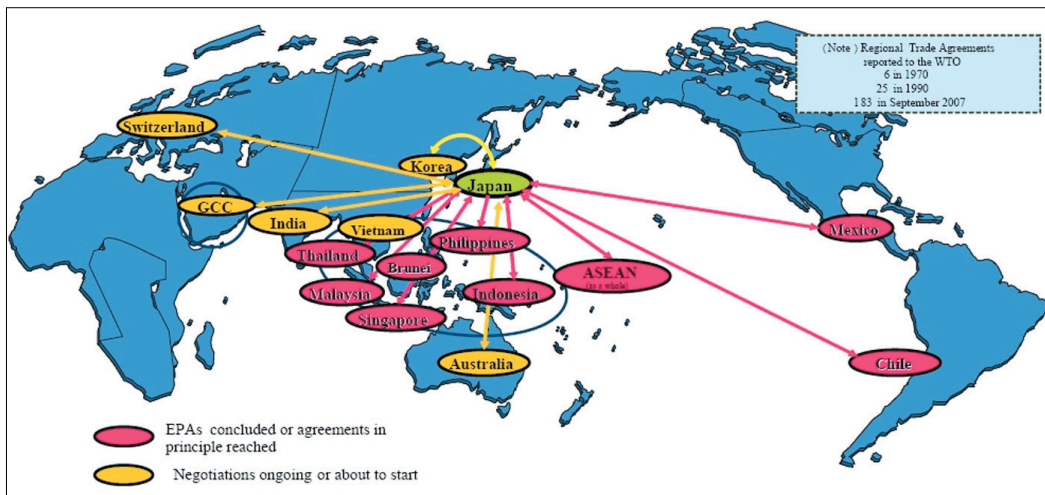
Sur l'axe sud-sud, les acteurs principaux des ALE dans la région sont la Chine, l'Inde, la Corée, Singapour, la Thaïlande et Taïwan. Tout le monde recherche un

accord avec l'ASEAN, bien que son secrétariat ne commence que depuis peu à admettre la notion que des ALE peuvent compenser un OMC défaillant. De gros accords, vus depuis la base, sont en construction aux niveaux Chine-ASEAN, Inde-ASEAN et Corée-ASEAN. Singapour, la Corée, la Thaïlande et Taïwan passent des accords avec quelques pays, et Singapour s'est engagé dans un programme d'ALE très actif. L'Inde a quelques ALE avec le Sri Lanka, Singapour et l'île Maurice et, en dehors de la région, elle s'est engagée avec le MERCOSUR, le Conseil de coopération du Golfe (CCG) et l'UE, mais elle ne semble pas avoir un plan bien défini. La Chine et l'Inde sont les grandes puissances asiatiques convaincues que les ALE sont une approche nécessaire et qui travaillent activement à étendre leurs réseaux.

En termes de blocs régionaux, il ne se passe pas grand-chose. L'ASEAN, le SAARC (Association sud-asiatique de coopération régionale), le BIMSTEC (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation) planifient tous de créer des marchés communs, mais ils sont soit peu puissants (par ex. l'accord de libre-échange de l'ASEAN (AFTA) et l'ALE BIMSTEC), soit ils n'arrivent pas à décoller (l'accord de libre-échange sud-asiatique, SAFTA).

Asie occidentale et Afrique du Nord

En ce qui concerne la politique nord-sud, le Moyen-Orient est un carrefour de concurrence pour l'obtention des accords et ce, pour deux raisons évidentes: le pétrole et Israël. Les États-Unis et l'UE ont tous deux des plans grandioses pour des ALE séparés englobant la région. Celui des États-Unis s'appelle l'ALE US-Moyen-Orient (Middle-East Free Trade Agreement, MEFTA), dont l'achèvement est prévu en 2013. Celui de Bruxelles s'appelle l'ALE euro-méditerranéen (Euro-Mediterranean FTA, EMFTA), prévu quant à lui pour 2010. S'ils réussissent, ces deux accords différeront de la même façon dont les ALE américains et européens diffèrent: le MEFTA mettra l'accent sur des règles d'affaires intraitables et ôtera toute discrimination à l'égard d'Israël; l'EMFTA amènera la région vers une harmonisation politique avec l'UE. Mais ils engloberont les mêmes pays (sauf la Libye et la Turquie) et les soumettront à une forte pression pour qu'ils se conforment aux ordres du jour commerciaux et géopolitiques occidentaux, par des offres de marché entrant en

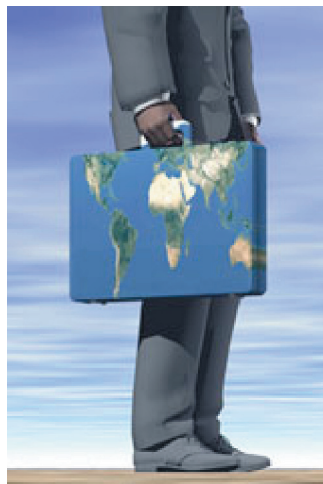


La carte des ALE du Japon, en octobre 2007
(Image : Ministère japonais des affaires étrangères)

⁷ Elle s'est davantage concentrée sur l'énergie en Amérique latine, dans les pays du Golfe, dans la région méditerranéenne et à l'OMC.
⁸ Voir MITI, "Japan releases 2007 report on compliance by major trad-

ing partners with trade agreements – WTO, FTA/EPA, and BIT", 16 avril 2007, wikifié à l'adresse: http://www.bilaterals.org/article.php?id_article=7911

concurrence.⁹ L'UE est bien avancée sur sa feuille de route vers l'EMFTA, bien qu'elle subisse les conséquences de la non-exécution de la clause sur les droits humains contenue dans ses ALE avec Israël et qu'elle n'ait pas encore été en mesure de signer un accord avec la Syrie. Les États-Unis sont moins avancés sur leur feuille de route vers le MEFTA. Ils ont des ALE en vigueur avec Israël, le Bahreïn, la Jordanie et le Maroc; un accord est conclu avec Oman, l'accord USA-EAU a calé à cause de la paranoïa sur la sécurité aux États-Unis; et le reste est en construction.



En tournée : il n'y a presque aucun pays qui ne soit engagé dans un ALE, ou des négociations pour un ALE, à l'heure actuelle.

Là où l'EMFTA et le MEFTA ne se concurrencent pas géographiquement, l'UE essaie d'obtenir des accords séparés. Cette pratique concerne l'Iran, l'Irak et les pays du Golfe, avec lesquels l'UE négocie un ALE bloc à bloc depuis 1990. L'accord UE-CCG tarde à aboutir à cause de l'hésitation des pays du Golfe à donner aux entreprises de l'UE des droits de propriété sur les entreprises pétrochimiques de la région.

En ce qui concerne d'autres parties du globe, le groupelement AELE, mené par la Suisse et la Norvège, n'est qu'à un pas derrière les États-Unis et l'UE. L'AELE a ses propres ALE avec la plupart des pays de la région.

La plupart des autres puissantes économies essaient de sceller leurs propres ALE avec le CCG. Le Japon, l'AELE, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont soit débuté leurs négociations, soit sont sur le point de lancer des négociations avec le CCG.

Il existe plusieurs initiatives régionales d'importance visant à former des blocs commerciaux sud-sud : l'Union maghrébine arabe (Algérie, Libye, Mauritanie, Maroc et Tunisie), l'accord d'Agadir (Égypte, Jordanie, Liban, Maroc), le grand ALE arabe (pays de la Ligue arabe) et le CCG. Le CCG attire la plupart des demandes d'ALE en provenance de l'extérieur de la région à cause de son pétrole. La Chine, le MERCOSUR (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay et Venezuela), la Corée, le Pakistan et Singapour sont les premiers sur la liste. Sous forme bilatérale, l'Égypte, Israël et le Maroc sont ceux qui comptent le plus d'ALE avec d'autres pays.

Afrique sub-saharienne

La scène commerciale en Afrique est le théâtre d'une lutte acharnée entre les accords de partenariat économique (APE) de l'UE, la lutte visant à établir les formations régionales sur de meilleures bases, et l'importante pénétration chinoise du continent.

Les APE de l'UE sont les plus gros projets en discussion, puisqu'ils promettent de façonner les économies africaines d'une manière massive et dévastatrice.¹⁰ Ces accords sont simplement des ALE entre l'UE et quatre différentes régions africaines crûment définies par Bruxelles pour des motifs de négociation : l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique centrale, l'Afrique orientale et australe, et la Communauté de développement de l'Afrique australe (SADC).¹¹ Les APE devaient être signés avant la fin 2007 et ils devraient donner à l'UE une couverture complète de l'Afrique en terme d'ALE.¹² Ils visent à remplacer l'actuelle relation commerciale préférentielle entre l'Europe et l'Afrique (par laquelle l'Afrique a accès en franchise du marché européen) par un mécanisme réciproque de libéralisation à pleine échelle (par lequel l'Europe aura accès en franchise à l'Afrique) : investissement, services, agriculture,

DPI, pêcheries, travaux. Si les APE finissent par être instaurés, l'Afrique sera inondée de produits et d'entreprises européennes qui vont s'emparer de tout. Les états africains perdront leur principale source de revenus et le peu de capacité qu'ils ont d'être compétitifs.

La simple menace des APE a poussé de nombreux gouvernements africains à prendre plus au sérieux la possibilité de renforcer leurs propres blocs commerciaux régionaux. L'Afrique est couverte d'un patchwork de formations sous-régionales – SADC, SACU, COMESA, CEDEAO, CEMAC, COMESSA, UEMOA,¹³ etc. – qui se situent à plusieurs niveaux d'intégration, y compris par des ALE. La SADC et la SACU sont supposées avoir des marchés libres, le COMESA est sur le point d'en mettre un en place et la CEDEAO est sur la voie (suite à quoi elle fusionnera avec l'UEMOA). La question qui fait couler beaucoup d'encre est de savoir s'il faut (et si oui, comment) construire une plus profonde intégration régionale par le biais de communautés économiques fragiles, si on les compare aux APE de l'UE.

Les États-Unis n'ont pas remporté de grands succès avec leurs ALE en Afrique. Ils ont essayé pendant de nombreuses années auprès de la SACU (Botswana, Lesotho, Namibie, Afrique du Sud, Swaziland), afin d'être à la hauteur de la présence européenne ancrée en Afrique du Sud, mais cela s'est retourné contre eux, principalement à cause des exigences excessives de Washington en termes de DPI. (L'AELE qui, par contraste, a adouci ses exigences DPI auprès de la SACU et a remporté un ALE.) Les États-Unis s'appuient sur une loi américaine unilatérale sur la croissance et les opportunités en Afrique (African Growth and Opportunities Act, AGOA) pour conquérir le cœur et l'esprit des gouvernements africains, pendant qu'ils essaient d'estimer la possibilité d'ALE bilatéraux – tout en négociant pendant ce temps des accords-cadres sur le commerce et l'investissement (Trade and

organes d'intégration économique locaux. Par exemple, la Zambie fait partie du groupe ESA pour les négociations UE et ce, même si en Afrique, elle fait normalement partie de la CDA.

¹² Auparavant, l'UE n'avait un ALE qu'avec l'Afrique du Sud.

¹³ La Communauté de développement de l'Afrique australe, l'Union douanière d'Afrique australe, le Marché commun de l'Afrique australe et orientale, la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest, la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale, la Communauté des États sahélo-sahariens et l'Union économique et monétaire ouest-africaine.

⁹ Le niveau de concurrence dépend de ce que les États-Unis décident sur les règles d'origine: soit ils respectent le système UE, qui reconnaît tous les pays de la région comme un seul et unique pays d'origine (règles "cumulatives"), soit ils continuent à vouloir imposer leur propre système.

¹⁰ Pour une vision d'ensemble, voir la Commission économique et sociale de l'ONU pour l'Afrique, "The economic and welfare implications of the EU-Africa Economic Partnership Agreements", ATPC Briefing N° 6, mai 2005, à l'adresse http://www.uneca.org/atpc/Briefing_papers/6.pdf

¹¹ La constitution actuelle de ces groupes est en contradiction avec les

BUSH'S LEGACY ON BILATERAL TRADE & INVESTMENT DEALS

FTAs signed:

- Chile (2002)
- Singapore (2003)
- Australia (2004)
- Bahrain (2004)
- Morocco (2004)
- Laos (2004)
- Costa Rica (2005)
- Dominican Republic (2005)
- El Salvador (2005)
- Honduras (2005)
- Guatemala (2005)
- Nicaragua (2005)
- Oman (2006)
- Colombia (2006)
- Peru (2006)
- Panama (2007)
- Korea (2007)

FTA talks started/ongoing:

- SACU (since 2003)
- Thailand (since 2004)
- Ecuador (since 2004)
- UAE (since 2005)
- Malaysia (since 2006)

BITs signed:

- Azerbaijan (2001)
- Croatia (2001)
- Uruguay (2005)

TIFAs signed:

- Algeria (2001)
- COMESA (2001)
- Bahrein (2002)
- Brunei (2002)
- Sri Lanka (2002)
- Thailand (2002)
- WAEMU (2002)
- Saudi Arabia (2003)
- Central Asia (2004)
- Kuwait (2004)
- Malaysia (2004)
- Qatar (2004)
- UAE (2004)
- Yemen (2004)
- Mozambique (2005)
- ASEAN (2006)
- Cambodia (2006)
- Liberia (2007)
- Uruguay (2007)

Other pursuits:

- Algeria FTA
- APEC FTA
- ASEAN FTA
- Bangladesh TIFA
- CARICOM (Caribbean) FTA
- Egypt FTA
- Free Trade Area of the Americas
- Georgia FTA
- Ghana FTA
- India FTA
- Middle East FTA
- New Zealand FTA
- Switzerland FTA
- Tunisia FTA
- Uruguay FTA



L'administration Bush s'achèvera avec un lourd héritage sur le front de l'élaboration d'accords bilatéraux de libre-échange et d'investissement.

(Source : GRAIN)

Investment Framework Agreements, TIFA), une condition préalable pour un ALE avec les États-Unis), et des TBI – avec des pays individuels.¹⁴

Mis à part l'UE et les États-Unis, la plupart des pays essaient d'obtenir des ALE avec des pays africains en passant directement par la locomotive économique de la région, l'Afrique du Sud, avec sa formation d'union douanière, la SACU. La Chine et Singapour négocient actuellement des ALE avec la SACU. L'AELE et le MERCOSUR en ont déjà signé un. L'Inde se prépare à faire une offre. Les ALE de la Chine et de l'Inde avec la SACU sont importants parce que ces deux pays engagent actuellement d'énormes investissements en Afrique. La Chine assure surtout son approvisionnement en pétrole et en minerais, alors que l'Inde s'intéresse à l'activité minière, à l'automobile et à l'industrie textile. Bien qu'historiquement, l'UE ait été le partenaire commercial principal de l'Afrique, la Chine, et jusqu'à un certain point l'Inde, s'approprient une part de plus en plus grande du gâteau. L'officialisation de ces relations par des ALE — et les politiques qui les accompagnent — semble être la prochaine étape évidente.

Amérique latine et Caraïbes

L'Amérique latine est un monde très différent de l'Asie et de l'Afrique en termes d'ALE. La région a été durement frappée par la poussée excessive vers le néolibéralisme exercée par les États-Unis. Historiquement, cette poussée a été en majorité impulsée par l'intermédiaire de la Banque mondiale et du FMI et, plus récemment, par les ALE et autres accords bilatéraux. En plus de l'ALENA, les États-Unis sont également parvenus à des ALE avec le Chili, le Pérou, la Colombie, le Costa Rica, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, la République dominicaine, le Salvador et le Panama. Les négociations n'ont pas abouti avec l'Équateur, après que Quito a insisté pour que Occidental Petroleum paie les impôts dus. Les États-Unis essaient maintenant de briser la cohésion du MERCOSUR, dans lequel règnent les géants commerciaux que sont l'Argentine et le

Brésil, en attirant l'Uruguay dans la sphère de Washington. Bon nombre de ces accords bilatéraux ont été conçus parce que les États-Unis ont échoué à réaliser l'accord de libre-échange des Amériques couvrant toute la région et englobant toute l'Amérique du nord, du sud et centrale, excepté Cuba.

L'UE a suivi les États-Unis à la trace de leurs ALE dans la région. Après que l'ALENA ait été signé, l'UE a négocié son propre accord avec le Mexique. Cela s'est produit également avec le Chili, l'Amérique centrale et la région des Andes. La seule et unique différence est que l'UE est en train de négocier un ALE avec le MERCOSUR, chose politiquement impossible pour les États-Unis.

L'AELE, comme les États-Unis et l'UE, possède un accord commercial avec le Mexique et le Chili, et elle se prépare à engager des pourparlers avec la Colombie et le Pérou. Le Japon a signé un ALE avec le Mexique et le Chili, mais rien d'autre en vue pour l'instant. L'Australie fait de l'œil au Chili, et peut-être même au Mexique, alors que le Canada a déjà un traité avec le Chili et le Costa Rica et qu'il espère nouer quelque chose de plus conséquent avec l'Amérique centrale. La Nouvelle-Zélande, le Chili, Singapour et le Brunei ont signé ensemble un ALE appelé P4 – l'accord de partenariat économique et stratégique transpacifique.

À l'exception de l'éventualité d'accords avec l'Uruguay et les Caraïbes, il est improbable que les États-Unis aillent plus loin pour l'instant sur le front des ALE en Amérique latine. La tendance parmi les gouvernements vise bien davantage le renforcement du commerce et de l'investissement régionaux, que ce soit par la Communauté andine, le MERCOSUR, la Communauté des Caraïbes (CARICOM) ou l'ALBA (l'Alternative bolivarienne pour les Amériques, le programme anti-ALE de Chavez). La majorité démocratique au Congrès américain et le non-renouvellement du pouvoir de procédure rapide à Bush font que la Maison blanche a moins de liberté pour utiliser tous les coups possibles afin de voir son ordre du jour commercial appliqué.

¹⁴ Selon l'*International Trade Daily*, Washington essaie de développer une "maquette" pour la négociation des ALE dans la région, surtout depuis que, en plus des pays de l'UDAA, le Mozambique et le Ghana ont exprimé leur intérêt dans la négociation d'ALE avec les États-

Unis. (Voir Gary Yerkey, "US, Five African nations set new talks on free trade accord for February, April", ITD, Washington DC, 18 janvier 2006.) Depuis lors, les États-Unis ont signé un TIFA avec le Mozambique.