

**Le régionalisme économique international :
de la première à la deuxième génération**

Christian DEBLOCK et Dorval BRUNELLE*

Texte publié dans : *Tous pour un ou chacun pour soi. Promesses et limites de la coopération régionale en matière de sécurité.* (sous la direction de Michel Fortmann, S. Neil MacFarlane et Stéphane Roussel, Institut québécois des hautes études internationales, Québec, 1996). Les notes de bas de page sont situées à la fin du texte. Les tableaux seront bientôt disponibles.

Table des matières

- [Du régionalisme de première génération au régionalisme de seconde génération](#)
 - [Le contexte historique du régionalisme](#)
 - [L'implantation du régionalisme économique](#)
 - [Régionalismes de première et deuxième générations](#)
 - [Transition : une grille de lecture des régionalismes de première et deuxième générations](#)
 - [Le régionalisme économique en Amérique du Nord](#)
 - [Les États-Unis et le régionalisme économique](#)
 - [Les enjeux du régionalisme économique pour les États-Unis](#)
 - [Le Canada et le Mexique](#)
 - [L'Amérique latine et le libre-échange](#)
 - [Conclusion](#)
 - [Notes](#)
-

Le régionalisme économique international est, avec la globalisation des marchés, l'un des traits les plus marquants de l'économie mondiale d'après-guerre au point que, devant l'ampleur que prend actuellement ce phénomène, certains se sont demandés s'il n'était pas mieux adapté que le multilatéralisme aux réalités protéiformes de l'économie de cette fin de siècle¹. Il existe, à n'en pas douter, un lien entre la crise de légitimité que traversent actuellement les grandes institutions économiques internationales et la prolifération d'accords commerciaux de tous ordres depuis une dizaine d'années², tout comme il existe un lien étroit entre les processus intégratifs tels qu'ils se développent au niveau régional et la nécessité dans laquelle se trouvent les pays de renouveler des formes de coopération plus étroites à l'échelle internationale. Cela dit, on ne peut s'empêcher de s'interroger sur la nature d'un phénomène qui a pris de court à peu près tout le monde, tant par son ampleur que par l'intérêt qu'il suscite, à des degrés divers, dans toutes les parties du monde³.

<< L'extension spectaculaire et inattendue des blocs commerciaux régionaux >>, pour reprendre la formule de Krugman⁴, a donné lieu à de nombreuses études et interprétations. Les positions sont, en la matière et de façon générale, bien arrêtées. Pour les uns, on assisterait à l'émergence d'une nouvelle division systémique du monde en blocs rivaux, à ceci près cependant que cette division ne serait pas comme la précédente d'ordre idéologique, mais d'ordre économique⁵. Pour les autres au contraire, le phénomène doit être relativisé, pour deux raisons : la première, parce que le régionalisme économique répond à la préoccupation que peuvent avoir des pays qui partagent un même espace géographique de vouloir coopérer plus étroitement entre eux ; la seconde, parce que ces accords régionaux viennent compléter et élargir les accords signés à l'échelle des grandes organisations internationales⁶. Quoi qu'il en soit, la question du régionalisme économique est une question complexe. Cette complexité tient, selon nous, à trois ordres de facteurs :

1) Tout comme le régionalisme politique, le régionalisme économique, du moins tel qu'il s'est développé depuis la guerre, a ceci de particulier qu'il participe d'un double mouvement : du mouvement général qui pousse les pays à se rapprocher et à coopérer toujours plus étroitement entre eux sur le terrain économique, d'une part ; du mouvement plus spécifique qui peut pousser certains partenaires à chercher à se rapprocher et à se regrouper pour développer des relations plus étroites entre eux, promouvoir des valeurs ou des intérêts qui leur sont propres ou encore se donner, individuellement et collectivement, une plus grande marge de manoeuvre dans l'exercice de leur souveraineté, que ce soit sur le plan intérieur ou sur la scène internationale, d'autre part.

2) Quelles que soient les motivations qui animent les acteurs étatiques sur le plan économique, les accords régionaux ont toujours répondu à des ordres de préoccupation

qui vont au-delà de la stricte observance des jeux économiques, surtout lorsqu'ils ont pour objet de créer de grands ensembles économiques. En d'autres mots, aucun accord économique régional n'a jamais répondu à des préoccupations exclusivement d'ordre économique. Au travers du régionalisme économique se croisent toujours deux ordres de rationalité⁷ : celle des États d'un côté ; celle des entreprises de l'autre. Ces deux ordres de rationalité se croisent, mais ne coïncident pas nécessairement.

3) Le régionalisme économique engage toujours des niveaux intermédiaires d'intégration et de coopération économique. Nous nous situons dans un entre-deux : entre le marché national et le marché mondial d'un côté ; entre l'État-nation et le système multilatéral de l'autre, avec le résultat que, de quelque manière que l'on aborde le problème, les niveaux d'intégration réalisés dans le cadre des accords signés ne pourront jamais avoir le même degré de cohérence institutionnelle que celui que l'on peut retrouver dans un cadre national, ni le même degré d'achèvement économique que celui que l'on pourrait avoir si les processus intégratifs étaient immédiatement poursuivis à l'échelle internationale.

Ce sont les différentes dimensions de cette complexité que tentent de couvrir les deux approches que nous venons d'évoquer. La première approche aborde le régionalisme économique dans la perspective évolutionniste d'un monde plus sécuritaire. C'est la perspective qu'adoptent généralement les économistes et les organisations internationales, auquel cas le régionalisme économique se trouve à participer du mouvement général de globalisation du monde de deux manières : en permettant de progresser plus rapidement dans la voie d'une libéralisation des échanges qui doit nous conduire au marché mondial, que ce soit de manière séquentielle en passant par des phases successives d'intégration ou de manière constructiviste, comme le veut la théorie actuelle, en emboîtant les différents blocs régionaux les uns dans les autres, d'une part ; en venant compléter et renforcer, à l'image des poupées russes, le système multilatéral de coopération économique, d'autre part. Pour rendre la formule de l'ancien directeur général du GATT, Peter Sutherland, le régionalisme et le multilatéralisme constituent les deux faces d'une même pièce.

Une telle approche a maintes fois, et de multiples façons, été critiquée. Que ce soit par les économistes libéraux eux-mêmes, pour qui le régionalisme économique, du fait même qu'il engage au premier chef des États, ne saurait qu'introduire d'une manière ou d'une autre, des distorsions dans l'allocation des ressources et le libre jeu des marchés⁸ ; ou par ceux qui voient à travers son instauration le développement d'une économie mondiale à deux, voire à trois vitesses⁹. C'est surtout cette seconde approche, que nous pouvons qualifier de structuraliste, qui a attiré l'attention ces dernières années : le régionalisme, dans les Amériques en particulier, serait dans ce cas la conséquence directe des transformations qu'a subies la carte économique du monde, transformations imputables,

en partie au déclin des États-Unis au sein de l'économie mondiale, et en partie à la tripolarisation des échanges internationaux.

De ces deux approches, la première ignore les considérations géo-économiques, alors que la seconde minimise l'enjeu de l'articulation entre les niveaux régional et mondial de l'intégration économique. Les deux approches sont contestables à deux niveaux : d'abord, parce que l'on tient l'existence des blocs pour acquise et que l'on pose que leur structure est homogène, ensuite parce que l'on ne tient aucunement compte des préoccupations stratégiques différentes qui peuvent animer les acteurs concernés. Les travaux que nous poursuivons depuis plusieurs années autour des processus d'intégration régionale nous ont conduits à approfondir les principales dimensions de ces phénomènes selon deux grands axes : celui de la complémentarité et celui de l'historicité. C'est selon l'axe de l'historicité que nous voulons aborder le problème du régionalisme économique dans le cadre de ce texte et, de la sorte, prendre une distance critique vis-à-vis des approches tant fonctionnaliste que structuraliste que nous venons d'évoquer.

Cette démarche nous conduira, premièrement, à dissocier très clairement, comme nous avons déjà avancé l'idée¹⁰, le régionalisme actuel, que nous qualifierons de deuxième génération, de celui qui l'a précédé et ce, afin de tenir compte des changements intervenus dans la définition des paramètres des politiques économiques à partir du moment où la globalisation est venue imposer de nouvelles et incontournables contraintes et, deuxièmement, à accorder une importance particulière à la nature des défis stratégiques de ce nouveau régionalisme, dans un contexte où il s'agit pour les pays concernés de trouver de la sorte les voies plus sécuritaires d'une insertion compétitive dans l'économie mondiale. C'est autour de ces deux hypothèses : celle de la discontinuité d'une part, celle de la sécurité économique d'autre part, que nous entendons travailler dans le texte qui suit. Celui-ci est divisé en deux parties : dans la première, nous entendons replacer les régionalismes économiques de première et deuxième générations dans leur contexte historique et conjoncturel, ce qui nous conduira à revenir sur les paramètres fondateurs de l'ordre d'après-guerre, ainsi que sur les transformations qu'a connues le système international depuis la guerre. Dans la deuxième partie du texte, nous verrons à appliquer notre grille de lecture du régionalisme actuel au cas américain, ce qui nous conduira à relever l'existence de deux visions différentes du régionalisme selon que l'on se place du point de vue américain ou du point de vue des autres partenaires.

Du régionalisme de première génération au régionalisme de seconde génération

Le contexte historique du régionalisme

En jetant les bases d'un nouvel ordre économique international, les Alliés s'étaient assignés pour objectif général de mettre le monde à l'abri du besoin et de l'insécurité. La mise en place de cet objectif passait, à un premier niveau, par les États, à qui il revenait d'être les garants du progrès économique et social, et à un second niveau, par la création d'un système organisé d'institutions économiques internationales, relevant du système général des Nations Unies. Le système mis en place au niveau économique devait être complémentaire à celui organisé pour assurer le maintien de la paix. Il devait aussi, individuellement et collectivement, engager l'ensemble des nations et ce, quelle que soit la nature de leur régime économique ou politique, dans la construction d'un ordre dont on attendait qu'il garantisse la sécurité et la prospérité mutuelles.

Curieusement, si la Charte de San Francisco avait bien prévu le régionalisme politique (article 52, chapitre VIII), dans la mesure où celui-ci pouvait favoriser le règlement pacifique des conflits à un niveau plus local, rien n'avait par contre été prévu à cet effet au niveau économique. Certes, personne ne pouvait envisager à cette époque que le régionalisme économique allait connaître le développement que l'on sait, mais c'était aussi une question qui suscitait les plus vives réserves, pour ne pas dire la plus vive hostilité de la part des deux grandes puissances, les États-Unis et l'URSS. Si les raisons étaient de nature différente, elles se rejoignaient cependant sur le fait que le régionalisme économique risquerait de diviser le monde en sous-systèmes¹¹.

L'URSS, on le sait, se dissocia très vite de la construction du nouvel ordre économique international. Son retrait aura deux conséquences majeures : la première, de couper l'économie mondiale en deux ; la seconde, de laisser la construction du nouvel ordre économique international aux mains de l'autre grande puissance, c'est-à-dire des États-Unis. Non sans de multiples concessions de leur part, ces derniers parvinrent à rallier l'ensemble des pays participants à la vision libérale du monde qui était la leur. Pour faire court, cette vision reposait sur trois idées maîtresses, à savoir : 1^{er} qu'il fallait sortir les relations économiques internationales du domaine d'ingérence des États ; 2^e que l'égalité de traitement des nations dans les relations économiques internationales devait être reconnue de manière inconditionnelle ; et 3^e que les engagements souscrits sur la scène économique internationale devaient être codifiés et prendre valeur de droit.

Ces trois idées étaient complémentaires. Elles avaient essentiellement pour objet de faire entrer les relations économiques internationales dans le domaine du droit et de faire du monde un seul grand marché. Ainsi, toutes les nations devaient se trouver solidairement liés dans la poursuite du bien commun, étant entendu que le commerce agencé à la règle de droit était encore la meilleure façon de garantir la paix et la prospérité. Dans ce contexte, on comprend pourquoi les États-Unis ne pouvaient qu'être intraitables face à la question du régionalisme économique de quelque nature qu'il soit, qu'il s'agisse des systèmes de préférence impériale, des unions douanières ou des zones de libre-échange : dans un monde << judiciarisé >>, unifié et pacifié par l'échange, il était hors de question de reconnaître à certains pays, ou groupes de pays, un quelconque statut particulier. Cela dit, les réalités du monde étant loin d'être celles que l'on pouvait envisager dans l'idéal libéral, général, et dans l'imaginaire libéral américain en particulier, le problème du régionalisme économique s'est quand même posé très rapidement et ce, dès les premières discussions préparatoires à la Conférence internationale sur le commerce et l'emploi, conférence qui avait été convoquée par le Conseil économique et social des Nations Unies à la demande des États-Unis, dans le but de compléter les accords monétaires et financiers de Bretton Woods.

L'article xxiv

À peine présenté, le projet américain de charte commerciale souleva de très vifs échanges entre les participants. Parmi les questions en litige, il y avait les restrictions quantitatives ainsi que les dérogations à apporter à la pierre angulaire de la charte, à savoir la reconnaissance inconditionnelle de la Clause de la nation la plus favorisée (CNPF). Comme le souligne Jackson, << chacun des groupes en présence souhaitait conserver des contrôles sur quelque chose ; le problème c'est que personne ne s'entendait sur la même chose¹² >>. C'est à l'intérieur de ces discussions qu'il faut resituer le débat sur le régionalisme économique, un débat qui affectait tous les accords préférentiels existant et, entre autres, ceux qui avaient été négociés entre les métropoles et leurs territoires coloniaux, les unions douanières¹³, de même que les accords préférentiels susceptibles d'être signés en vertu du statut particulier que réclamaient certains pays, que ce soit pour favoriser la reconstruction de leur économie ou pour orienter le développement¹⁴, comme c'était le cas pour les zones de libre-échange.

Sans doute, les États-Unis étaient-ils prêts à faire certaines concessions, pressés qu'ils étaient de disposer d'un accord commercial de grande envergure, mais pas au point de céder sur l'essentiel. La manière dont fut rédigée la Charte de la Havane, et surtout l'Accord général sur le commerce et les tarifs douaniers de 1947¹⁵, puisque seul cet accord fut sauvé comme on le sait, montre que, sur l'essentiel, ils obtinrent gain de cause : **1er** l'accord ne reconnaît nullement la possibilité de signer des accords préférentiels en vue de favoriser le développement ou la reconstruction, comme le souhaitaient pourtant les pays européens et d'Amérique latine¹⁶ ; **2e** les dispositions relatives aux accords

préférentiels existant font l'objet d'un traitement à part, comme c'est le cas pour les unions douanières, les accords entre pays limitrophes, et surtout, les systèmes impériaux ; 3^e une clause d'exception est cependant prévue pour les accords commerciaux à venir en vertu de laquelle seuls sont reconnus les accords limitrophes, les unions douanières et les zones de libre-échange ; 4^e ces dérogations particulières ne font pas partie de l'ensemble des dérogations prévues à l'article I de la Partie II de l'Accord, mais elles apparaissent plutôt dans la partie la plus générale, c'est-à-dire à l'article XXIV de la partie III.

On attachait peu d'importance à l'époque aux unions douanières et aux zones de libre-échange. Cependant et contrairement à l'analyse tout à fait réductrice qu'en ont faite par la suite certains économistes¹⁷, le débat autour de ces accords n'était pas d'ordre économique, mais politique. En outre, et ceci mérite aussi d'être relevé, ce qui posait problème ce n'était pas tant les unions douanières que les zones de libre-échange elles-mêmes.

Prenant pour cas de figure le Zollverein, la doctrine juridique avait assimilé, dans l'entre-deux-guerres, les unions douanières à des États. À la différence cependant de cas emblématiques, les unions envisagées ne prévoyaient pas, de manière générale, la création d'institutions centrales pas plus qu'elles ne cherchaient à fondre les pays concernés dans une seule et même entité juridique¹⁸. Le fait que les unions douanières étaient à l'époque considérées comme une institution exceptionnelle dans l'histoire des nations permet sans doute d'expliquer pourquoi on en arriva finalement au compromis suivant lequel, d'un côté, les parties contractantes à l'Accord général s'engageaient à ne pas faire obstacle à l'établissement d'unions douanières, de l'autre, les éventuels signataires s'engageaient à ce que ces unions ne soient pas discriminatoires à l'endroit des pays tiers, à ce que les obstacles aux échanges soient << substantiellement >> éliminés, à ce que ces accords portent sur l'<< essentiel des échanges >>, à ce qu'ils soient notifiés au GATT et, enfin, à ce que leur mise en place se fasse à l'intérieur d'un délai << raisonnable >>, de dix ans. Ce sont ces dispositions que l'on retrouve à l'article XXIV.

Dans le cas des zones de libre-échange par contre, le problème était moins de nature juridique qu'économique : pour les pays européens comme pour les pays latino-américains, il s'agissait avant tout de créer des liens de complémentarité économique particuliers. Cette exigence impliquait la reconnaissance d'un statut particulier pour les pays concernés, au moins à titre temporaire. Certes, et contrairement au cas des unions douanières, l'instauration d'une zone de libre-échange n'entraînait pas la mise en place d'une politique commerciale commune mais, à toutes fins utiles, elle revenait à accorder aux pays concernés un statut particulier d'une part, à introduire des formes de discrimination à l'endroit des pays tiers, d'autre part. On finit pourtant par en arriver à un compromis, au demeurant fort curieux : d'un côté, on élargissait les règles relatives aux

unions douanières pour les appliquer aussi aux zones de libre-échange ; de l'autre, on éliminait toute référence explicite aux situations particulières, de quelque nature qu'elles soient. Le principe qui prévaudra sera celui selon lequel les unions douanières et les zones de libre-échange sont toutes deux des accords qui, sur une période de transition que l'on veut courte, devraient conduire à la libéralisation complète des échanges. Grâce à cette double homologation, il devenait possible de les envisager les unes et les autres dans une perspective analogue à celle qu'on avait adoptée dans la Charte des Nations Unies vis-à-vis du régionalisme politique, c'est-à-dire dans le cas présent, à la lumière de leur contribution au développement des échanges internationaux. Comme il est d'ailleurs explicitement prévu à l'article XXIV : il est « souhaitable d'augmenter la liberté du commerce en développant, par le moyen d'accords librement conclus, l'intégration plus étroite des pays participant à de tels accords ». C'est l'idée que retiendront les économistes qui, s'appuyant sur la théorie de l'intégration¹⁹, considéreront les accords commerciaux comme des constructions intermédiaires dans la voie de la libéralisation des échanges²⁰.

Dire, comme a pu l'écrire Dam²¹, que l'article XXIV est né d'un malentendu, sinon d'une incompréhension des lois économiques, ne nous paraît guère faire avancer le débat ni expliquer les raisons pour lesquelles le régionalisme économique allait connaître un tel développement par la suite. Par contre, et en cela Dam a tout à fait raison, en donnant aux pays qui le souhaitaient la possibilité de signer des accords en vue de constituer des unions douanières et des zones de libre-échange, on ouvrait une véritable boîte de Pandore. Cela tient à deux raisons : la première, au fait que les dispositions prévues à l'article XXIV étaient trop larges pour pouvoir donner lieu à des interprétations précises et contraignantes²², de sorte que ce sera toujours le pragmatisme, pour ne pas dire la complaisance qui prévaudra²³, avec le résultat que, sur les 80 accords notifiés et examinés par le GATT/OMC, depuis sa fondation jusqu'à la fin de l'année 1995, 6 seulement seront jugés conformes aux dispositions de l'article XXIV ; la seconde tient au fait qu'on a pris en compte la seule contribution de ces accords à la libéralisation des échanges et au développement du commerce international. Or très vite, il faudra se rendre à l'évidence que ce n'était pas tant pour libéraliser les échanges et encore moins pour favoriser le développement du commerce international que les pays entendaient signer des accords régionaux, mais pour d'autres raisons aussi différentes les unes des autres, comme nous le verrons. Pour le moment, contentons-nous de relever que sur ce plan, le GATT n'a jamais pu faire grand-chose, son rôle n'étant pas de s'interroger sur le bien-fondé de ces raisons, mais d'examiner et d'évaluer le contenu des accords signés, c'est-à-dire d'évaluer leur compatibilité avec les règles existantes et leurs effets sur le système commercial. C'est donc dire que, du moment que le contenu de ces accords s'avérait conforme aux dispositions de l'article XXIV, conformité que l'on n'a jamais pu établir de manière précise, les parties contractantes avaient toute la marge de manoeuvre pour procéder. Cette absence de rigueur devait, bien sûr, contribuer à remettre en cause la légitimité du processus aux yeux de certains.

L'implantation du régionalisme économique

Sans engager toute la discussion sur le terrain historique, il n'est pas inutile de revenir sur la manière dont s'est implanté le régionalisme dans l'après-guerre. Deux constats s'imposent au départ : 1^{er} le régionalisme économique, tel qu'il s'implantera, se développera en parallèle avec le système multilatéral du GATT, non sans provoquer à chaque occasion de nouvelles brèches dans ce système ; 2^e ce régionalisme s'inscrit dans un contexte international particulier, marqué, d'un côté, par la guerre froide, de l'autre, par les frustrations de tous et chacun face à la lenteur de la construction d'un ordre international véritable.

Ce n'est pas le moindre des paradoxes, en effet, de relever que les premiers à s'engager dans la voie du régionalisme économique seront les États-Unis eux-mêmes, lorsqu'ils proposeront aux pays européens l'ambitieux programme d'aide du plan Marshall (1947). Entre autres choses, et en contrepartie de l'aide apportée, ces pays devaient se regrouper et se doter d'institutions communes. Non seulement les États-Unis se trouvaient-ils ainsi à court-circuiter des organisations économiques internationales qui, comme la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), venaient à peine de voir le jour, mais ils se trouvaient aussi à sortir le régionalisme du cadre multilatéraliste défini à Genève lors des rencontres autour du GATT et ce, pour en faire l'instrument d'une stratégie qui visait alors tout autant à contenir le communisme qu'à empêcher les pays européens de se replier sur eux-mêmes.

L'Organisation européenne de coopération économique (OECE), créée en 1948 dans la foulée du plan Marshall, peut être considérée à juste titre comme la première grande organisation économique régionale de l'après-guerre, la première du moins qui ait répondu de manière aussi explicite à des préoccupations tout autant d'ordre géopolitique qu'économique²⁴. Que ce soit sur le plan de la reconstruction économique elle-même, sur celui de la libéralisation des échanges, sur le plan monétaire ou encore sur celui de la coordination des politiques, son oeuvre est considérable, même si elle échoua dans son projet d'intégration économique et politique de l'Europe. En fait, les positions étaient alors incompatibles entre les pays européens eux-mêmes pour qu'on aille au-delà de la simple coopération intergouvernementale, ce que l'on retrouvera dans le Traité de Londres de mai 1949 qui met sur pied le Conseil de l'Europe. Nous n'insisterons pas sur ces débats, si ce n'est que pour constater que le dossier de l'intégration échappera à peu près totalement à l'OECE, avec le résultat que les pays européens s'engageront dans deux directions différentes : les uns, en 1957, porteront le projet fort ambitieux à l'époque de former une Communauté économique européenne (CEE), tandis que les autres, en 1959, se rabattront sur le projet plus modeste de former l'Association européenne de libre-

échange (AELE). Quant à l'OECE elle-même, le projet de l'« otaniser », comme les États-Unis le proposeront, ayant été rejeté, elle survivra malgré tout et l'on en fera, en 1961, un forum de coopération économique élargi : l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE).

Pour les Six qui avaient déjà signé le Traité de Paris créant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), en 1957, puis le Traité de Rome en 1957, l'intégration économique répondait à des ordres de préoccupation fort différents de ceux qu'avaient les États-Unis à la même époque. Ce qui était à la fois original et nouveau dans le cas de l'Europe communautaire, c'était l'objectif de mettre en place des institutions communes et de faire de l'intégration économique le socle sur lequel devait reposer ce qu'on appellera plus tard la « Maison commune ». Parallèlement, la décision de la Grande-Bretagne de ne pas adhérer à ce projet devait conduire à la création de l'AELE. Les deux projets se distinguent alors par le fait que le premier est un projet avant tout politique alors que le second, plus libéral d'inspiration, est un projet économique. Ils se distinguent aussi par leur vision différente de l'Europe ainsi que par leur approche à la poursuite de l'intégration économique. Cela dit, les deux projets ont néanmoins en commun de participer d'une même préoccupation face à la place de l'Europe dans un monde accaparé par les États-Unis et l'URSS. Il est significatif de relever au passage que, lors de leur examen par le GATT, les deux accords donnèrent lieu à des échanges assez vifs entre les parties contractantes²⁵, même si en bout de ligne, c'est le principe du fait accompli qui devait l'emporter : le climat de guerre froide aidant, les pays européens bénéficièrent de la relative bienveillance des États-Unis à leur endroit pour obtenir du GATT une « trêve juridique » de dix ans, ce qui permettait de repousser d'autant l'évaluation des effets des accords.

Il reviendra aux pays d'Amérique latine d'ouvrir une autre brèche dans le système multilatéral du GATT. La publication, en 1958, du rapport Haberler avait fait prendre conscience aux pays industrialisés du recul des pays en développement dans l'économie mondiale, ainsi que des effets désastreux qu'avaient sur des économies fortement tributaires des ressources naturelles, les fluctuations des prix sur les marchés des matières premières et la détérioration des termes de l'échange. Les travaux de la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL) avaient par ailleurs, depuis 1948, souligné la nécessité pour les pays de la région de se regrouper et de développer entre eux les liens de complémentarité économique nécessaires à l'implantation d'une stratégie d'industrialisation par substitution aux importations, stratégie qui, par passages successifs à des formes toujours plus avancées d'industrialisation, devait venir modifier en leur faveur la composition des exportations et, par le fait même, les termes de l'échange. Le regroupement avait aussi, pour la CEPAL, une autre finalité : celle d'accroître le poids politique de la région dans les négociations commerciales internationales. L'intégration économique relevait, dans ce cas, d'une appréciation quelque peu différente de celle qu'avaient effectuée les pays européens, dans la mesure où l'intégration était

explicitement mise au service d'un projet à la fois économique et politique de développement. Cela dit, la création de la CEE devait jouer un rôle de catalyseur et servir en même temps de source d'inspiration. Aussi, le traité signé en 1960 à Montevideo, créant l'Association latino-américaine de libre-échange (ALALE), mettait en place un projet intégratif tout à fait original, tout en s'avérant, sur papier du moins, fortement inspiré par l'esprit et la lettre du Traité de Rome²⁶.

Le cas de l'ALALE est, à plus d'un égard, étonnant. Le Traité de Montevideo allait, en effet, sur plus d'un point à l'encontre des dispositions de l'article XXIV. Entre autres, il prévoyait de nombreuses clauses d'exceptions tarifaires, avec des listes dites << communes et nationales >> ; il ne portait pas sur l'essentiel des échanges, mais << sur un pourcentage aussi élevé que possible des échanges mutuels >> ; il prévoyait aussi des clauses particulières pour les pays << à moindre développement économique >> ; et sa période de transition était fixée à douze ans au lieu de dix. Pourtant, le Traité sera accepté par le GATT. L'ALALE mise en place au niveau régional, les pays latino-américains et caraïbéens s'engageront davantage encore dans la voie de l'intégration en signant entre eux de nombreux accords dont les plus importants seront, au niveau sous-régional, ceux qui viseront à mettre en place des espaces de complémentarité économique entre pays voisins : ainsi, le Marché commun centre-américain sera-t-il créé à Managua en 1960²⁷, le Pacte andin sera signé à Carthagène en 1969, et cela sans oublier le traité signé, en 1968, par les pays des Caraïbes instituant l'Association de libre-échange des Caraïbes (CARIFTA).

Les pressions des pays du Tiers Monde, de plus en plus présents et nombreux dans les grandes organisations internationales, avaient fait leur oeuvre et sans le reconnaître formellement, les pays industrialisés en étaient arrivés à accepter l'idée de leur accorder un statut particulier, du moins de manière temporaire et transitoire. Un premier pas sera fait dans cette direction avec l'ajout, en juin 1966, d'une quatrième partie à l'Accord général, la Partie IV. Dire que cet amendement libère les pays << peu développés >> des obligations imposées par l'article 1 serait exagéré, mais il en atténue au moins les effets et en assouplit l'application. La Partie IV aura deux conséquences majeures : la première sera d'ouvrir la porte à la mise en place d'un système de préférence commerciale en faveur des pays << peu développés >>, ce que viendra concrétiser, en 1971, le Système généralisé des préférences (SGP) ; la seconde sera de soustraire les pays en développement aux obligations de l'article XXIV en matière d'entente commerciale, ce que viendra formaliser la Clause dite d'habilitation (<< Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en voie de développement >>), sanctionnée en novembre 1979 à l'issue du Tokyo Round. On peut parler à ce propos d'une nouvelle et quatrième brèche dans le système du multilatéralisme. Mais si cette brèche est peut-être la plus importante, il ne s'agit pas non plus de surestimer la portée de << cet engagement collectif >> en faveur des pays en développement ; les mesures introduites ici sont des mesures d'accommodement qui ne sont que temporaires et

n'entament en rien la portée générale du principe de l'égalité de traitement ; elles visent seulement à faciliter l'accès des pays en développement aux marchés internationaux.

Nous n'insisterons pas davantage sur les dimensions historiques du débat sur le régionalisme. Qu'il suffise seulement de retenir de ce survol historique trois choses : la première, c'est qu'au travers des discussions sur les accords régionaux, les débats ont quitté rapidement le terrain de la libéralisation proprement dite des échanges pour passer sur celui de l'intégration économique régionale ; la seconde, c'est que, dans tous les cas où il s'agissait, par des accords, de favoriser l'intégration des pays concernés, ces accords ont toujours eu pour but ultime de former des ensembles économiques homogènes et de taille suffisante pour créer un effet de masse critique à l'intérieur du système économique international ; et la troisième, c'est que la ligne de démarcation entre les différents projets intégratifs se situait peut-être moins entre ceux qui pouvaient impliquer des pays industrialisés et ceux qui pouvaient impliquer des pays en développement qu'entre les projets qui relevaient d'un projet politique explicite et ceux qui relevaient plutôt d'un projet économique.

Régionalismes de première et deuxième générations

Qu'en pratique, ces différents accords aient pu conduire à une division économique du monde qui venait ainsi croiser une division idéologique, voire, comme ce fut le cas en Amérique latine, qu'ils aient pu conduire à certaines formes, recherchées ou non, de déconnexion face aux grands courants économiques internationaux, cela n'enlève rien au fait que, du point de vue des pays signataires, il semblait tout à fait possible de tirer de multiples avantages de la formation de grands ensembles économiques sans pour autant renier leur participation, sinon de manière limitée et temporaire, au mouvement plus général de libéralisation des échanges à l'échelle mondiale²⁸. Par contre, et c'est ce qu'il faut aussi relever, ce qui pouvait paraître comme un engagement solide des États en faveur de la libéralisation des échanges, voire comme certains ont pu l'écrire, comme un engagement collectif à produire ce bien public international que serait le libre-échange, ne doit pas pour autant nous conduire à occulter le fait que la première vague de régionalisme s'est déployée dans un contexte d'interventionnisme qui s'inscrivait pleinement dans un cadre de référence où il s'agissait, grâce à l'État et aux institutions économiques internationales, d'introduire une rationalité stricte dans un monde qui avait fait la preuve, avec la crise des années 1930 puis avec la guerre que, faute d'un tel cadre, il pouvait basculer rapidement dans l'irrationnel. Cependant, les nombreuses réticences face à la construction de l'ordre international n'ont pas été étrangères, nous venons de le voir, à l'émergence du régionalisme. Mais à son tour, le régionalisme n'aurait pas connu un tel développement si les attentes à son endroit n'avaient été portées aussi haut et elles l'ont été d'autant plus qu'il paraissait possible, par l'entremise des organisations régionales, à la fois de << transnationaliser >> l'État et d'intervenir de manière plus significative sur l'environnement international.

Cela nous conduit à faire quatre remarques sur ce régionalisme économique de première génération.

Premièrement, il convient de souligner qu'à l'époque, c'était moins de régionalisme économique que d'intégration économique dont il était question. Intégrer, du point de vue des acteurs concernés, ne signifiait pas juxtaposer des économies mais, au contraire, mettre en place les structures économiques souhaitables pour produire une plus grande efficacité économique et répartir équitablement entre les pays concernés les fruits et les coûts de l'intégration.

Deuxièmement, s'il convient toujours, lorsqu'on regarde de plus près les différents projets d'intégration, de tenir compte de leurs spécificités respectives, il ne faudrait pas pour autant sous-estimer le fait que tous ces grands projets avaient en commun de relever d'une vision constructiviste de l'intégration, vision que les paramètres keynésiens des politiques publiques contribueront à mettre en place.

Troisièmement, et d'une façon générale, l'intégration répondait à des objectifs précis ; davantage politiques dans certains cas, économiques dans d'autres. La prise en compte à des degrés divers de ces deux ensembles a fait en sorte que l'on procédera, parallèlement à l'intégration économique et à la libéralisation des échanges d'un côté, à la mise en place d'institutions communes, d'inspiration fédéraliste le plus souvent de l'autre. Le parallélisme entre les deux processus posera toujours problème : un problème d'ordre politique, dans la mesure où il s'agira de transférer vers ces institutions régionales des domaines de souveraineté ; un problème d'ordre économique également, dans la mesure où il faudra lier les processus économiques d'intégration aux objectifs fixés.

Quatrièmement enfin, tous ces projets d'intégration devaient permettre d'élargir, individuellement et collectivement, la marge de manoeuvre dont chaque État entendait disposer dans la conduite de ses politiques nationales, dans un contexte de libéralisation des échanges. L'élargissement de cette marge de manoeuvre passait, à un premier niveau, par le transfert de certaines prérogatives à des institutions communes, à un second niveau, par la définition de politiques communes, le tout s'enracinant, à un troisième niveau, dans un projet d'intégration économique qui, au fur et à mesure de son avancement, ne pouvait qu'entraîner le passage à des formes plus achevées d'intégration aux niveaux supérieurs.

Il est clair que, sur chacun de ces points, il y avait matière à dissension. Mais s'il est un problème sur lequel les projets intégratifs finiront par buter, c'est bien sur l'internationalisation des économies. Comme nous l'avons souligné plus haut, s'il paraissait possible à l'époque de poursuivre une intégration à l'échelle régionale sans renier les engagements auxquels on avait souscrit au niveau international en matière de libéralisation des échanges, le parallélisme entre les deux processus ne pouvait être sauvegardé qu'à la condition de maintenir une certaine étanchéité entre les marchés national, régional et international. En ce sens, le recours au keynésianisme au niveau de l'économie nationale apparaissait précisément comme une approche privilégiée susceptible de garantir une telle étanchéité. Le problème, comme on l'a souvent écrit, c'est qu'on ne pouvait à la fois avoir Keynes à l'intérieur et Smith à l'extérieur, avec le résultat que, sauf à devenir fermé sur lui-même, ce modèle d'intégration ne pouvait qu'entrer à un moment ou à un autre en contradiction avec la logique même de l'intégration des marchés qui se mettait parallèlement en place à l'échelle multilatérale.

Il est toujours difficile de faire la part des choses mais, rétrospectivement, force est de constater que la crise que va connaître le régionalisme économique au tournant des années 1980 a été concomitante à la remise en question des paramètres keynésiens. Ce fut particulièrement visible en Amérique latine où, dans un contexte de crise d'endettement, le modèle de substitution aux importations allait devoir être abandonné, provoquant ainsi la crise des projets intégratifs qui lui étaient liés. Pris dans l'engrenage de la libéralisation des échanges, les pays se tourneront alors, les uns après les autres, vers les marchés internationaux, non sans entraîner en retour une chute dramatique du commerce intrarégional. La crise de la dette, par ses effets multiples, ne sera sans doute pas étrangère à cette évolution, mais elle n'en est pas la cause première. Le modèle intégratif était déjà remis en question dès les années 1970, la crise de la dette ne fera que précipiter les choses²⁹. Le régionalisme économique de première génération était devenu obsolète, pour ne pas dire contre-productif, dans un contexte où il s'agissait d'aller jusqu'au bout d'une logique libérale qui poussait les pays à se tourner résolument vers les marchés internationaux³⁰. Nous y reviendrons plus loin.

Dans le cas de l'Europe communautaire, les choses n'iront pas aussi loin qu'en Amérique latine, pour des raisons qui tiennent en partie à la nature du projet européen (qui est politique avant d'être, comme c'était le cas en Amérique latine, économique), en partie au degré d'intégration économique (qui était alors beaucoup plus avancé dans la CEE qu'il ne l'était en Amérique latine). Mais l'édifice communautaire n'en sera pas moins sérieusement ébranlé durant cette période. Tout comme ce fut le cas en Amérique latine, et au fur et à mesure que l'on prenait conscience des effets de la globalisation des marchés, c'était non seulement la vision que l'on avait jusque-là du rôle de l'État qui se trouvait remise en question, mais aussi celle du rôle que devaient remplir les institutions régionales elles-mêmes. Il fallait nécessairement altérer profondément les principes qui avaient été à son origine et redéfinir par ailleurs les termes dans lesquels l'intégration pouvait être poursuivie si l'Europe communautaire voulait continuer de jouer un rôle à la hauteur de ses ambitions sur la scène internationale. Ce fut sans doute la grande réussite de Jacques Delors d'être parvenu à engager l'Europe communautaire dans cette voie. Rappelons d'ailleurs à ce sujet la signature, en février 1986, de l'Acte unique européen par le Conseil de la Communauté européenne, qui devait permettre la transition entre la mise en place du Marché unique, en 1993, et l'intégration économique complète ; d'ailleurs la signature, le 7 février 1992, du Traité de Maastricht venait renforcer cette intégration en engageant les pays sur la voie de l'union monétaire et relancer l'Europe politique et l'Europe sociale ; tout comme les accords de 1991 élargiront l'Espace économique européen (EEE) en intégrant les pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE).

En somme, et pour résumer, la globalisation des marchés est devenue une donnée incontournable à partir des années 1980. En imposant ses règles à la conduite des affaires économiques, elle est venue par le fait même miner le compromis historique sur lequel avait été construit l'ordre d'après-guerre, un compromis grâce auquel il avait été possible de faire, d'un côté, de l'État le garant du progrès économique et social, et de l'autre, des organisations internationales les garants de la sécurité collective. La ligne de démarcation entre le marché national et le marché international ayant sauté, la seconde ligne de démarcation, celle que l'on avait établie à l'intérieur des États entre la sphère publique et la sphère privée, ne pouvait que sauter à son tour et entraîner la rupture du compromis tripartite qui avait permis l'émergence de l'État-providence. Les nouveaux paramètres de la politique économique étant désormais définis en termes de compétitivité, et non plus comme auparavant en termes de progrès économique et social, c'est une tout autre vision du rôle que pouvait jouer l'État vis-à-vis de la société civile qui s'imposait.

Cela dit, en devenant << compétitifs >>, pour reprendre la formule de Cerny³¹, et en se << désengageant >> comme ils le feront, cela ne veut pas dire pour autant, comme on serait trop facilement porté à le croire, que les États ont pour autant perdu de vue les responsabilités qui sont les leurs, notamment sur le plan économique. Ce qui change, ce sont les paramètres à l'intérieur desquels seront désormais définies les politiques publiques ainsi que les arbitrages à l'intérieur desquels il va falloir désormais opérationnaliser ces politiques. Très vite à cet égard, les politiques économiques internationales deviendront un instrument hautement stratégique, pour orienter l'insertion des économies nationales dans l'économie mondiale d'une part, pour définir les modalités de cette insertion dans un environnement qui soit sécuritaire, d'autre part. Les politiques d'ajustement structurel et de croissance soutenable répondent au premier ordre de préoccupation, le renforcement des règles au niveau multilatéral, au second. Mais, parallèlement, les gouvernements ne pouvaient aussi que prendre très rapidement la mesure des avantages qu'offrent tout autant sinon davantage le bilatéralisme et le régionalisme, particulièrement lorsque ceux-ci engagent des pays qui entretiennent déjà des relations économiques fort étroites. Non seulement les accords bilatéraux, ou mieux encore sous-régionaux ou régionaux, permettent-ils de favoriser l'émergence de structures économiques plus compétitives, mais encore viennent-ils considérablement augmenter la sécurité économique des États dans un environnement compétitif. Voilà pourquoi nous pouvons dire avec Bhagwati que le régionalisme économique actuel présente tant de signes de force et si peu de signes de faiblesse³², le problème n'est pas que le régionalisme économique, et le retour au bilatéralisme qui en accompagne le développement, soient contradictoires ou non avec la globalisation des marchés, le problème, c'est qu'ils en sont, l'un et l'autre, directement le produit.

Nous allons, maintenant que nous avons engagé les termes du débat sur le régionalisme de deuxième génération dans le contexte de globalisation des marchés, procéder à son étude au niveau des Amériques. Auparavant toutefois, pour conclure et synthétiser cette

partie, nous voudrions regrouper à l'intérieur d'un tableau les principaux éléments d'analyse que nous venons de mettre en lumière et ceux que nous allons développer ci-après.

Transition : une grille de lecture des régionalismes de première et deuxième générations

Le tableau synthétise les éléments centraux appartenant aux grands cadres de référence, celui de l'après-guerre et celui qui prévaudrait présentement. Autour de deux axes, l'État et l'économie mondiale, nous avons distingué trois niveaux sur l'axe horizontal, deux relevant de la dichotomie classique entre l'interne et l'externe, ou national et l'international entre lesquels nous avons ajouté un niveau médian représenté par un régionalisme économique international.

Quant à l'axe vertical, nous avons distingué entre les régimes, c'est-à-dire les principes de fonctionnement d'un côté, et les cadres normatifs, les systèmes, c'est-à-dire la combinaison de ces principes et leur opérationnalisation de l'autre côté. Le schéma se lit ainsi de deux façons. Cependant, la plus significative, pour les besoins de notre analyse, c'est bien sûr la juxtaposition verticale des deux générations de régionalisme que nous avons indiquées en italiques. Nous voyons ainsi en quoi et comment ces régionalismes s'inscrivent dans une logique d'ensemble plus vaste, étatique pour une part, internationale pour l'autre. Nous pouvons aussi mettre en lumière l'articulation entre les régimes étatiques, régionaux et internationaux et, par le fait même, la cohérence entre les systèmes aux trois niveaux.

Pendant la première période, l'économie mondiale se développe à l'intérieur de deux séries de contraintes institutionnelles, à savoir celles que définissent les régimes d'économie mixte d'un côté ainsi que les institutions mises en place dans le cadre du système multilatéral de l'autre, et à l'intérieur de deux régimes institutionnels, la régulation macro-économique nationale et l'État-providence d'un côté, la division cardinale du monde entre le capitalisme et le socialisme de l'autre. Le modèle de régionalisme qui correspond à cette période a, quant à lui, deux caractéristiques principales : la première, de chercher à mettre en place des institutions supranationales autour d'un projet de marché commun, et la seconde, de répondre à une dynamique intermédiaire entre les niveaux nationaux et internationaux d'intégration,

La seconde période, celle qui s'ouvre avec la fin de la guerre froide et l'abandon du modèle keynésien, serait marquée par la consolidation d'un ordre global qui donnerait un nouvel essor à une économie mondiale, désormais soumise à deux niveaux de contraintes : l'une, institutionnelle, qui relève du nouveau modèle d'État compétitif que l'on a

substitué à l'ancien modèle d'économie mixte et l'autre, d'ordre structurel, qui relève de la tripolarisation de l'économie mondiale. Le régionalisme qui se met en place dans ce contexte traduit dans ses formes ces deux niveaux de contraintes, avec pour double conséquence que son objet est de mettre en place de grands espaces de libre-échange d'une part, et que les préoccupations qui animent les parties en présence sont principalement d'ordre stratégique, d'autre part.

La grille de lecture du régionalisme tel que proposée dans le tableau demanderait sans doute de nombreux affinements, mais elle a, selon nous, l'avantage de la simplicité et celui d'offrir un canevas pour cerner ce qui distinguerait le régionalisme actuel de l'ancien, pour situer dans leur contexte propre les ententes régionales actuelles.

Le régionalisme économique en Amérique du Nord

L'Europe communautaire a joué un rôle important dans la relance du débat sur le régionalisme économique. Néanmoins, s'il y a eu impulsion d'un nouveau régionalisme économique international dans les années 1980, elle n'est pas venue de l'Europe communautaire, mais plutôt des Amériques, ce qui doit nous conduire à replacer le continentalisme dans la politique économique internationale des États-Unis, en particulier avant d'élargir l'étude aux autres pays du continent.

Les États-Unis et le régionalisme économique

Contrairement à une idée parfois avancée, ce qui est nouveau dans la politique économique internationale des États-Unis³³, ce n'est pas tant le fait qu'à leur tour ils se soient convertis au régionalisme économique que le fait que de dernier soit aujourd'hui devenu l'une des pièces maîtresses de leur politique³⁴.

Les observateurs se sont longtemps perdus en conjecture sur la signification à donner à cette question dans la politique américaine. Il faut dire que, d'une façon générale, et tout particulièrement durant les années Reagan, la politique économique internationale américaine a donné lieu aux interprétations les plus diverses. Nombreux, et cela inclut les gouvernements des pays voisins, étaient alors ceux qui voyaient dans les évolutions que prenait la politique américaine un retour au protectionnisme et à l'isolationnisme³⁵. Il ne s'agit pas de le nier car à plus d'un égard, la politique américaine fut protectionniste durant toutes ces années et, qui plus est, agressive ; mais on peut se demander si l'on n'a pas eu trop tendance, au Canada comme au Mexique, à surestimer cette montée du protectionnisme et, ce faisant, à perdre de vue le fait que cette approche faisait partie de la gamme des instruments dont entendait se servir l'administration présidentielle pour faire pression sur les autres gouvernements et forcer ainsi l'ouverture des marchés. Il est toujours difficile de faire la part des choses entre ce qui relève de la politique intérieure et ce qui relève de la politique internationale dans la politique commerciale américaine, mais l'importance du virage libéral, pris par la politique économique durant les années Reagan, nous donne plutôt à penser que c'est moins du côté du repli que s'est déployée la politique économique internationale des États-Unis durant cette période, que plutôt du côté de la réaffirmation de puissance³⁶.

Cette remarque nous conduit à la suivante : le continentalisme a toujours été une donnée fondamentale de la politique étrangère des États-Unis et il est inutile d'insister sur ce que

fut leur << politique d'arrière-cour >> en Amérique latine de l'après-guerre à aujourd'hui. Cela dit, un changement d'approche majeur a eu lieu durant les années 1980 qui se fera surtout sentir à partir du second mandat du président Reagan, pour aller en s'accroissant par la suite. Ce changement va dans deux directions complémentaires : la première vise à jeter les bases d'un nouveau partenariat économique ; la seconde, à jeter les bases d'une grande communauté économique dans les Amériques.

Il serait toutefois hasardeux de dire si les changements intervenus dans la politique économique internationale américaine tout au long des années 1980 relevaient, au départ du moins, d'une stratégie clairement arrêtée ou s'ils n'ont pas plutôt été favorisés par les développements d'une conjoncture internationale et continentale marquée par des événements comme la fin de la guerre froide, le piétinement des négociations commerciales multilatérales, la gestion de la dette latino-américaine, l'abandon des politiques économiques nationales au profit des politiques libérales ou le retour graduel de la démocratie en Amérique latine parmi bien d'autres.

À cet égard, la première initiative continentale américaine ne fut pas l'ouverture de négociations commerciales avec le Canada en 1985, mais l'Initiative pour le Bassin des Caraïbes lancée en mai 1982 [37](#). Cette initiative, en vue d'« aider » les vingt-deux pays dont les côtes sont baignées en majeure partie par la mer des Caraïbes [38](#), marque le retour en force des États-Unis dans cette partie du monde. Elle devait aussi contribuer à modifier l'image isolationniste qu'ils avaient laissée en Amérique latine après l'échec de l'Alliance pour le progrès lancée par le président Kennedy au début des années 1960. Contrairement à cette dernière, où la gestion et l'aide au développement dans la région passaient par les gouvernements, le programme économique pour les Caraïbes s'appuyait principalement sur l'initiative privée. Il s'agissait, de la sorte, d'affermir la primauté de l'économie de marché dans la région, seule alternative compatible avec l'établissement de relations harmonieuses avec les États-Unis. Il s'agissait alors de mettre en œuvre un programme de développement économique par le commerce et l'octroi de certaines franchises d'entrée sur le marché américain aux produits en provenance des pays de la région [39](#).

L'ouverture des discussions commerciales avec le Canada en 1985 devait, également, marquer un autre tournant dans la politique continentale américaine à l'endroit de ses deux grands partenaires commerciaux de part et d'autre de ses frontières. Il reviendra à l'administration du président Bush d'aller encore plus loin dans cette voie, non sans faire preuve d'une certaine audace et, faut-il ajouter, d'une plus grande souplesse dans la gestion des affaires continentales que cela n'avait été le cas sous l'administration précédente. Quoi qu'il en soit, l'Accord de libre-échange (ALE) avec le Canada était à peine entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989, que les États-Unis et le Mexique annonçaient,

à Washington, le 10 juin 1990, l'ouverture de négociations commerciales bilatérales. Un peu plus de deux semaines plus tard, le président Bush devait lancer le 27 juin 1990, lors d'une conférence de presse, ce que l'on appellera l'« Initiative de l'entreprise pour les Amériques⁴⁰ ».

Cette initiative comprenait de nombreuses propositions et mesures, notamment à l'égard de la dette latino-américaine, mais l'élément central, qui est aussi la partie la plus improvisée, sera la proposition de faire des Amériques un seul et unique grand marché. La proposition était d'autant plus novatrice qu'elle reprenait, pour l'élargir à l'échelle du continent, l'idée de partenariat économique avancée dans l'Initiative pour le Bassin des Caraïbes, et qu'elle associait étroitement la croissance économique à l'établissement de la démocratie, au respect des droits de l'Homme et surtout, à l'accès réciproque aux marchés⁴¹. Tout cela n'allait évidemment pas sans concessions ni contreparties, mais il n'en reste pas moins que l'Initiative pour les Amériques venait considérablement brouiller les cartes sur la scène régionale, comme nous le verrons plus loin⁴².

Il y aura deux types de discussions commerciales qui seront menées parallèlement : au Nord, les discussions commerciales avec le Mexique et le Canada déboucheront sur un accord au mois d'octobre 1992 signé officiellement le 17 décembre 1992 par le premier ministre du Canada, Brian Mulroney, le président des États-Unis, George Bush, et le président du Mexique, Carlos Salinas de Gortari ; au Sud, les discussions se dérouleront dans des cadres bilatéraux surtout et donneront lieu à de multiples accords sur les sujets les plus divers : la dette, le commerce, la coopération technique, le trafic de drogue, etc. En ce qui a trait à l'accord trilatéral entre le Canada, le Mexique et les États-Unis, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), il convient de relever que les négociations seront rouvertes à l'instigation du nouveau président, Bill Clinton, ouverture qui conduira à la négociation de deux accords parallèles sur le travail et l'environnement, avant qu'il ne soit définitivement entériné par les trois pouvoirs législatifs à l'automne de 1993 ; il convient de souligner également que l'ALENA ne met pas à proprement parler fin à l'ALE, mais qu'il s'y superpose dans la mesure où certaines dispositions du premier accord bilatéral entre le Canada et les États-Unis sont intégrées dans l'accord à trois. Nous avons aussi affaire à une Amérique du Nord à deux vitesses dans quelques domaines précis.

Rétrospectivement, on peut interpréter l'ALENA, voire l'Initiative pour les Amériques, comme « un début » dans la voie qui doit conduire au libre-échange « de l'Alaska à l'Argentine », ou « du port d'Anchorage à la Terre de feu »⁴³. En ce sens, l'ALENA, en tant qu'accord-cadre, devrait être présenté comme un accord qui prépare et annonce les intégrations à venir, même s'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir avant de parvenir à un tel résultat. Le chemin se serait révélé d'autant plus long et périlleux si l'on

avait cherché à imposer un système de réciprocité commerciale bilatérale centré sur les États-Unis, ce qui représentait le pire des scénarios tant pour les États-Unis que pour les autres pays de l'Hémisphère. Cependant, il reviendra à l'administration Clinton de contourner cette difficulté en présentant le libre-échange dans une perspective qui se voudra à la fois continentale et globale.

Sur le fond, la politique économique internationale de l'administration Clinton ne diffère guère de celle de ses prédécesseurs quant à ses objectifs généraux, qui sont : de redresser l'économie et d'accélérer la croissance économique ; de favoriser l'expansion du commerce extérieur et la compétitivité de l'économie américaine, en réduisant les obstacles aux échanges ; de renforcer les règles commerciales, notamment en complétant l'Uruguay Round⁴⁴. Les principes avaient été, soit dit en passant, déjà énoncés dans le rapport présenté par les États-Unis à l'occasion du premier examen de leur politique commerciale au GATT en 1992⁴⁵. En revanche, la politique actuelle se distingue sur trois points de la précédente : premièrement, par un plus grand volontarisme, qui sera explicite en début de mandat ; deuxièmement, par l'importance des moyens qui seront mis en oeuvre pour promouvoir les exportations américaines et ouvrir les marchés ; et, troisièmement, par l'importance particulière qui sera attachée au régionalisme économique dans une stratégie dont l'objet est, pour reprendre les termes mêmes de l'administration, de << maîtriser la globalisation⁴⁶ >>.

Or c'est à l'intérieur de cette stratégie qu'il faut replacer désormais le libre-échange continental, car ce projet a une double portée : infracontinentale tout d'abord, dans la mesure où il s'agit de regrouper au sein d'un même ensemble économique les différents pays de l'Hémisphère occidental ; interrégionale ensuite, dans la mesure où il s'agit d'emboîter, en prenant appui sur cet ensemble, les grandes régions économiques du monde les unes dans les autres, à l'image de ce que peut être un jeu de Lego. Dans les circonstances, la référence aux blocs économiques est désormais explicite, même s'il s'agit de blocs qui doivent être << ouverts >>, ce que vient confirmer le recours au concept de régionalisme << ouvert >> :

Par régionalisme ouvert, on désignera tout accord plurilatéral qui a pour caractéristiques d'être non exclusif et d'être ouvert à d'éventuels nouveaux membres. Les initiatives plurilatérales devront, en tout premier lieu, pleinement se conformer aux conditions prévues par l'Article XXIV du GATT [...]. En deuxième lieu, les accords plurilatéraux ne devront pas empêcher un membre de rechercher des formules additionnelles de libéralisation du commerce, que ce soit sur une base bilatérale ou de manière unilatérale, et ce, y compris avec des non-membres [...]. Enfin, le régionalisme ouvert implique que les accords plurilatéraux signés autorisent et encouragent des pays tiers à y adhérer⁴⁷...

Quant au rôle fonctionnel qu'on entend lui faire jouer, il est on ne peut plus clair :

Peut-être l'héritage le plus notable que laissera cette administration en faveur du développement des échanges internationaux sera d'avoir posé les fondations sur lesquelles il sera possible de construire des ententes commerciales plurilatérales ouvertes qui, en s'emboîtant les unes dans les autres, constitueront le marchepied d'un libre-échange global. Les initiatives plurilatérales de l'administration en Amérique du Nord, dans le reste de l'Hémisphère occidental et en Asie, enchâssent des principes d'ouverture et d'inclusion qui sont compatibles avec ceux du GATT. Ils serviront de véhicule pour améliorer l'accès aux marchés étrangers et réduire les tensions, tout en servant de modèles pour les futures négociations commerciales à l'intérieur de l'OMC dans des domaines tels que les droits de propriété intellectuelle, les services, l'environnement et les normes de travail⁴⁸.

Les avantages du régionalisme économique international sont, du point de vue américain, nombreux : il permet d'établir des principes plus clairs et de meilleurs mécanismes de règlement des différends en matière de commerce ; il améliore l'environnement économique ; il permet d'approfondir davantage l'intégration économique entre les pays concernés que ne le font les accords multilatéraux ; il représente un attrait croissant pour les pays non membres ainsi que pour les entreprises désireuses de ne pas être marginalisées ; enfin, il favorise l'ajustement structurel aux contraintes de la concurrence.

Ainsi l'administration Clinton, du moins en début de mandat, est loin d'avoir ménagé ses efforts sur la scène économique internationale et l'on peut parler d'une véritable offensive commerciale tous azimuts. Nous nous contenterons de rappeler ici quelques événements parmi les plus significatifs d'un point de vue régional, laissant de côté les initiatives bilatérales à l'endroit du Japon et de la Chine notamment.

Nous avons évoqué plus haut l'ALENA ainsi que ses accords parallèles. Ces initiatives doivent être mises en parallèle avec les efforts que déploiera l'administration Clinton pour inclure des dispositions analogues, notamment la clause sociale, dans l'accord final de l'Uruguay Round.

Au mois de juillet 1993, lors du Sommet du G7 de Tokyo, le président Clinton proposera la création d'une « Communauté du Pacifique » et, par la même occasion, suggérera que l'assemblée générale du Forum de coopération économique du Pacifique (APEC) se tienne dorénavant au niveau des chefs d'État et de gouvernement des 15 pays membres. Le Sommet de Seattle de novembre 1993 sera ainsi le premier du genre.

Enfin, le 15 décembre 1993, la réunion ministérielle du GATT arrivera à un compromis et bouclera les négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round. Les accords, qui portent sur la création de l'OMC, seront signés le 15 avril 1994 à Marrakech.

L'année suivante, lors du Sommet du G7 à Naples en juillet, le président Clinton subira la rebuffade des autres membres qui refuseront de poursuivre les négociations post-Uruguay, dans le cadre d'un vaste programme de libéralisation des échanges présenté par les États-Unis sous le nom de « Commerce an 2000 », et de procéder au renouvellement des organisations économiques internationales.

Vers la fin de l'année 1994, le 5 novembre, les pays de l'APEC s'entendront entre eux pour mettre en place dans le Pacifique une zone de libre-échange d'ici 2010 pour les pays industrialisés, d'ici 2015 pour les pays à revenu intermédiaire, d'ici 2020 pour les pays les moins développés, dont la Chine.

Un mois plus tard, ce sera au tour des pays de l'hémisphère occidental de s'entendre, au cours du Sommet des Amériques tenu à Miami en décembre 1994⁴⁹, sur un projet analogue, quoique beaucoup plus ambitieux encore, celui de mettre sur pied d'ici 2005 une zone de libre-échange pancontinentale, appelée Zone de libre-échange des Amériques⁵⁰.

L'administration Clinton n'en est pas restée là puisque, le 2 juin 1995, faisant suite à une proposition du commissaire chargé des relations commerciales pour l'Union européenne, Leon Brittan, de mettre en chantier un accord de libre-échange avec les États-Unis du même type que celui proposé aux pays du MERCOSUR, l'administration, appuyée en cela d'ailleurs par le Canada, devait, par l'entremise du secrétaire d'État, Warren Christopher, proposer aux pays de l'Europe communautaire de jeter les bases d'un nouveau « dialogue transatlantique pour le XXI^e siècle ». Les deux parties, non sans bien des réticences du côté européen, notamment de la France, ont abordé la question lors du sommet transatlantique de Madrid, en décembre 1995.

Depuis lors, il faut le relever, la stratégie régionaliste américaine a perdu quelques plumes en route : les crises mexicaine, puis argentine, de l'hiver 1995 sont venues jeter une douche froide sur le projet d'élargissement de l'ALENA en direction du Chili ; le dernier sommet de l'APEC a considérablement atténué la portée des décisions prises antérieurement, notamment en laissant à chaque pays le libre choix en matière de libéralisation des échanges et en reportant la date finale de réalisation du projet ; le sommet transatlantique s'est terminé sur un non-lieu ; les discussions juridiques et commerciales ne semblent guère avancer non plus du côté de l'OEA. Quant à l'administration présidentielle elle-même, elle semble, en cette période préélectorale, avoir clairement mis de côté les dossiers commerciaux litigieux et ses projets de libre-échange pour plutôt et ce, contrairement à ce qui avait été fait en début de mandat, orienter ses efforts du côté diplomatique. Cela dit, si la stratégie régionaliste est aujourd'hui quelque peu en veilleuse, il n'en reste pas moins que les enjeux sont trop importants pour que l'on puisse croire sérieusement à un quelconque recul.

Les enjeux du régionalisme économique pour les États-Unis

Il y aurait aussi sans doute bien des analogies à faire entre la manière dont les États-Unis entendent aujourd'hui se servir du régionalisme et des alliances qu'ils tentent de nouer autour de l'idée de libre-échange, pour pousser leurs intérêts sur la scène économique internationale et la manière dont ils avaient pu s'en servir à l'époque de la guerre froide pour endiguer et supplanter le communisme. L'analogie est d'autant plus valable que cette stratégie participe de la même vision d'un monde divisé en blocs, à la différence près cependant que cette division ne serait plus d'abord idéologique et politique, mais surtout économique⁵¹. Cette analogie est valable également parce que la stratégie américaine repose sur une approche consensuelle qui, à défaut d'être fondée sur des valeurs communes -- à moins bien entendu de considérer, comme les États-Unis en avancent eux-mêmes l'idée, que le libre-échange est un bien public international --, entend au moins regrouper dans la défense d'intérêts communs des pays qui entretiennent des relations économiques étroites et poursuivent des politiques qui vont dans le même sens. Il ne faudrait cependant pas aller trop loin dans cette direction, car cette approche relève d'une conception révolue des relations internationales qui ne tient pas compte des réalités économiques contemporaines. Il nous apparaît donc plus important de cerner les enjeux actuels du régionalisme économique pour les États-Unis, enjeux qui sont tout autant d'ordre infracontinental qu'interrégional, tout autant d'ordre économique que politique.

Au niveau infracontinental tout d'abord, les enjeux économiques du marché continental sont loin d'être négligeables comme le montrent les données des tableaux 1, 2 et 3 :

1. le Canada et le Mexique sont respectivement, le premier et le troisième partenaire commercial en importance des États-Unis avec un peu plus de 21 % et 9 % des exportations totales, et environ 18 % et 7 % des importations totales (tableaux 1 et 2) ;

2. en ajoutant au commerce avec ces 2 pays, celui avec les 9 autres principaux partenaires des États-Unis en Amérique latine, c'est près de 40 % des exportations qui sont destinées à l'Amérique latine et un peu plus de 30 % des importations qui proviennent de la région (tableaux 1 et 2) ;

3. la progression des exportations, et ce que ne font pas ressortir les tableaux, des investissements directs vers le Mexique est particulièrement nette depuis le milieu des années 1980, c'est-à-dire depuis le moment où ce pays s'est ouvert (tableau 2) ;

4. les États-Unis occupent, à l'exception de l'Argentine pour les exportations et, de manière plus variable, du Chili pour les importations, le premier rang, que ce soit dans la destination des exportations ou l'origine des importations, dans le commerce international des dix principaux partenaires en Amérique latine, encore que, comme le montre le tableau 3, ce soit dans des proportions variables selon les pays.

Ces données, pour intéressantes qu'elles soient, ne nous fournissent cependant qu'une vue partielle de la réalité. Tout d'abord, il faut rappeler que les échanges avec le Canada d'un côté, avec le Mexique de l'autre, représentent, respectivement, les premier et troisième plus grands volumes de commerce bilatéral du monde. Ce commerce a aussi pour caractéristique d'être concentré sur un nombre limité de produits et d'entreprises ainsi que d'être en très grande partie du commerce intrafirme. Le cas de l'ALENA le montre amplement : s'agissant de parachever et de compléter des processus d'intégration au demeurant fort avancés, les enjeux économiques du libre-échange se situent moins au niveau des gains de commerce qui peuvent être ainsi réalisés qu'au niveau des effets que l'on peut attendre en termes de spécialisation intrafirme et intrabranche qui découleront de la réorganisation des activités et des prises de contrôle de marché et ce, au fur et à mesure que seront signées de nouvelles ententes ou élargies les ententes existantes à l'échelle continentale⁵².

À un autre niveau, les avantages que peuvent tirer les entreprises américaines d'un libre-échange continental doivent être replacés dans le contexte plus large d'une concurrence qui s'inscrit à l'intérieur d'un déplacement du centre de gravité de l'économie mondiale de l'Atlantique vers le Bassin du Pacifique. Les données fournies par les tableaux 2 et 3 sont à cet égard tout à fait significatives : ainsi la part du commerce avec les pays d'Amérique latine n'a progressé que dans la mesure où ce sont surtout les échanges avec le Mexique qui ont progressé⁵³. Le commerce avec l'Europe, et en particulier avec la Communauté européenne, a quant à lui nettement reculé depuis dix ans en poids relatif, notamment au chapitre des exportations. Parallèlement, l'Asie a vu sa part dans le commerce des États-Unis progresser très rapidement, passant entre 1980 et 1992, de 20 % à 26 % pour les exportations totales et de 23 % à près de 41 % pour les importations.

À un niveau plus politique, les avantages de l'ALENA et d'une éventuelle zone de libre-échange pancontinentale, aussi hétérogène soit-elle, sont indéniables. Entre autres choses, ces différents accords introduisent des systèmes de préférences commerciales, en termes de contenu << américain >> notamment⁵⁴, qui favorisent la convergence des différentes politiques nationales ainsi que l'adoption de normes communes et qui arriment les politiques des pays signataires aux engagements souscrits. On peut parler ici d'effets systémiques, dans le sens où, grâce aux accords sont implantés progressivement des pratiques et des principes communs, ce à quoi renvoie le concept, au demeurant très vague, de << readiness >> introduit pour définir les conditions qu'un pays tiers doit remplir pour pouvoir accéder aux accords en question.

Au niveau interrégional, les enjeux sont tout aussi importants. Là encore, les effets systémiques du régionalisme sont difficiles à cerner. De par le statut qui est le leur sur la scène économique internationale, on ne peut envisager la politique économique internationale des États-Unis autrement que dans une perspective << réaliste >>, pour ne pas dire hégémonique. Les États-Unis n'ont eu de cesse, depuis la Deuxième Guerre mondiale, de chercher à mettre en place un ordre international libéral dont l'objet est de faire du monde un seul et unique marché, un marché dont ils seraient évidemment le centre. Ce qui est plus nouveau dans la stratégie actuelle, c'est que la réalisation de cet objectif passe tout autant par les voies traditionnelles du multilatéralisme que par celles du bilatéralisme et du régionalisme. Les effets recherchés sont de trois ordres : premièrement, d'agir comme levier sur les négociations commerciales multilatérales, pour à la fois renforcer les règles et en élargir le champ d'application à de nouveaux domaines ; deuxièmement, d'ouvrir davantage les marchés aux produits et aux capitaux américains ; et troisièmement, de placer les États-Unis au centre d'une triade qui serait formée de la Zone de libre-échange des Amériques, de la Zone de libre-échange transatlantique et de la Zone de libre-échange de l'APEC.

Cela posé, deux réserves s'imposent. Tout d'abord, la démarche américaine procède d'une mise à plat des régionalismes économiques qui ne rend que très partiellement compte des réalités de la carte économique du monde actuel. D'un côté, il y a l'Europe communautaire, une Europe qui, par la taille de son marché intérieur et son poids dans l'économie mondiale⁵⁵, est une réussite économique en soi ; une Europe aussi qui, sur le plan politique comme sur le plan social, a non seulement considérablement progressé depuis le Traité de Rome, mais a aussi conservé le projet politique historique qui est le sien et ce, en dépit des inflexions qui ont pu lui être apportées. Il vaudrait mieux parler dans ce cas davantage de concurrence que de convergence de modèles. Ensuite, il y a la région du Bassin du Pacifique, une région que tous les observateurs considèrent comme beaucoup trop hétérogène pour faire bloc⁵⁶. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas eu un certain nombre d'initiatives régionales qui iraient dans cette direction⁵⁷, parmi lesquelles la signature d'un accord de libre-échange entre les pays de l'ASEAN est un bon exemple⁵⁸. La progression des échanges et des investissements intrarégionaux est aussi très rapide depuis une dizaine d'années. Mais force est de constater que les intérêts en présence sont trop divergents, que les dynamiques sous-régionales sont trop nombreuses et que les différences culturelles et les distances dans les niveaux de développement sont encore trop grandes⁵⁹, pour que les choses évoluent rapidement dans cette direction.

Par ailleurs, le fait que les États-Unis se soient donnés, grâce à l'ALENA et aux autres ententes signées ou à venir dans la région, une plus grande marge de manoeuvre sur la scène économique internationale, est difficilement contestable. Par contre, et sans préjuger ici des résultats ni des difficultés que soulève la mise à place d'une telle stratégie aux États-Unis, on peut se demander jusqu'où il est possible d'intervenir dans le comportement des autres acteurs de la scène économique internationale, sans susciter de leur part des réactions qui ne seront pas sans avoir certains effets inattendus sur l'évolution du système international lui-même. Nous ne pouvons évidemment que poser la question, mais déjà, on peut le constater, que ce soit en Europe communautaire ou en Asie du Sud-Est, lorsque ce n'est pas sur le continent américain lui-même, les évolutions en cours sont loin d'aller dans le sens de ce que pourraient souhaiter les États-Unis.

La conclusion que nous pouvons tirer de cela c'est que, pour aussi volontariste que soit leur approche à l'heure actuelle, les réactions qu'elle suscite de la part de leurs partenaires économiques ou les effets systémiques qu'elle provoque sur le système international sont davantage de nature à engendrer des situations de plus en plus complexes et, pourtant, de moins en moins gérables à l'intérieur du système multilatéral, que de nature à mettre en place un nouvel ordre international libéral planétaire et à redonner aux relations économiques internationales une autre architecture que celle qui s'est construite au fil des années depuis la Deuxième Guerre.

Le Canada et le Mexique

Il nous reste à préciser un dernier point central dans notre argumentation. Nous n'avons évoqué jusqu'ici le continentalisme que du point de vue des États-Unis, tout en soulignant par ailleurs l'importance qu'il convenait d'accorder à l'idée de communauté régionale d'intérêt dont l'ALENA constituerait le premier jalon et un cadre institutionnel de référence. Il nous faut maintenant voir comment le problème se présente du point de vue des autres pays concernés⁶⁰. À cet égard, il faut distinguer le cas du Canada et du Mexique de celui des autres pays américains : premièrement, parce que ces deux pays occupent, comme nous l'avons vu, une place tout à fait à part dans les échanges infracontinentaux des États-Unis ; deuxièmement, parce que ces deux pays ont été à l'origine de l'ALENA -- ils étaient les << demandeurs⁶¹ >> --, donnant par le fait même une dynamique régionale qui les dépasse en grande partie maintenant ; et, troisièmement, parce que la mise en place du projet d'intégration à l'échelle continentale se pose dans des termes fort différents de ceux qui prévalaient au moment des négociations commerciales et ce, même si l'élargissement de l'ALENA reste un enjeu fondamental dans cette partie du monde⁶².

Il y a toujours un parallélisme étonnant à faire entre les changements qui sont intervenus dans la conduite de la politique économique internationale du Canada au cours de la dernière décennie et ceux qui sont intervenus dans celle du Mexique durant la même période : dans les deux cas, les réformes structurelles qui allaient accompagner les mesures d'assainissement prises dans le cadre de la lutte contre l'inflation au Canada et dans celui de la réduction de la dette au Mexique ont conduit au même résultat, à savoir à l'abandon du modèle interventionniste sur le plan interne et à celui de la troisième voie sur le plan international⁶³.

Dans les deux cas également, les nouveaux paramètres de la politique économique ont rapidement fait en sorte que le libre-échange avec les États-Unis devenait une option commerciale incontournable et ce, en vertu de quatre ordres de préoccupations que l'on peut résumer ainsi : premièrement, parce qu'il s'agissait de s'en remettre davantage aux lois du marché comme moyen de stimuler la croissance économique, ce qui apparaît on ne peut plus clairement dans le rapport de la Commission d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada de 1985 : << Nos propositions de nous ouvrir davantage à l'économie internationale et, plus particulièrement, de conclure un accord de libre-échange avec les États-Unis, traduisent notre préférence pour les lois du marché, par opposition à l'intervention de l'État, comme moyen de stimuler l'économie et la croissance⁶⁴ >> ; deuxièmement, parce qu'il fallait mettre en place des mécanismes institutionnels qui viendraient élargir l'accès des produits canadiens et mexicains au marché américain, tout en éliminant la menace que pouvait faire peser sur cet accès l'imposition de mesures commerciales restrictives ; troisièmement, parce que l'on envisageait de créer avec les États-Unis une aire

commerciale privilégiée à l'intérieur de laquelle devaient être reconstruits les avantages compétitifs de la nation et, ce faisant, de se servir du marché américain comme d'un tremplin vers les autres marchés internationaux ; et quatrièmement, parce qu'il s'agissait de tirer avantage de l'ouverture des marchés pour attirer les investissements directs, à commencer par ceux en provenance des États-Unis, voire ceux en provenance de tiers pays qui pouvaient être attirés par la perspective d'avoir une porte d'entrée sur les États-Unis, et profiter ainsi d'un apport technologique nouveau.

Ce changement de cap dans la conduite des politiques économiques, pour avoir pris des formes différentes dans les deux pays, n'en allait pas moins dans la même direction, celle de l'intégration avec les États-Unis⁶⁵ et ce, pour des raisons qui tenaient essentiellement, sinon exclusivement, au fait qu'il s'agissait, dans un cas comme dans l'autre, de rencontrer ainsi plus facilement les contraintes de compétitivité qu'imposait la globalisation des marchés d'une part, et de réduire les incertitudes auxquelles se trouvaient exposées leurs économies respectives dans un contexte d'intégration croissante à celle des États-Unis, d'autre part. Il ne s'agissait plus simplement de << s'adapter pour gagner >>, pour reprendre le titre d'une étude réalisée par le Conseil consultatif de l'adaptation⁶⁶, mais d'assurer la viabilité d'une politique économique tournée vers un extérieur qui passait d'abord par les États-Unis.

Cela dit, il est intéressant de relever que, si les termes des accords signés sont relativement contraignants pour le Canada comme pour le Mexique, ces accords ne sont pas fermés au point d'enlever toute marge de manoeuvre à ces deux pays, notamment sur la scène internationale. L'un comme l'autre n'ont pas ménagé d'ailleurs leurs efforts au niveau du système multilatéral pour accroître sa transparence et renforcer ses règles, notamment au chapitre du règlement des différends, un point particulièrement sensible pour tous deux. Ce qu'il est peut-être plus intéressant encore de relever, c'est que ces deux pays ont, et en parallèle à ces efforts, multiplié les initiatives commerciales ces derniers temps dans de multiples directions : dans le cas du Canada, du côté de l'Asie, ou plus récemment en direction du Chili et d'Israël, avec qui le Canada entend signer des accords de libre-échange ; dans le cas du Mexique, vers les autres pays d'Amérique latine, que ce soit vers les pays de la Caraïbe et de l'Amérique centrale, vers certains pays comme le Chili, la Colombie et le Venezuela, ou encore vers le MERCOSUR. Il reste bien sûr à prendre la mesure exacte de ces accords ainsi que de leurs résultats, mais on voit mal comment interpréter ces initiatives autrement que dans la perspective stratégique où il s'agit de desserrer quelque peu l'étau du libre-échange et de poursuivre sur la scène économique internationale une démarche parallèle à celle que poursuivent les États-Unis de leur côté.

L'Amérique latine et le libre-échange

Dans le cas des pays latino-américains, le débat sur le continentalisme se présente dans des termes beaucoup plus complexes que ce n'était le cas pour le Canada et le Mexique.

Que l'ALENA et l'Initiative pour les Amériques du président Bush en aient été la cause directe⁶⁷, on assistera, au tournant des années 1990, à un regain d'intérêt notable pour le régionalisme et le bilatéralisme dans cette région⁶⁸, voire comme le diront certains à une véritable fièvre intégrationniste. Parallèlement, on assiste aussi à la reprise des échanges intrarégionaux et à l'émergence de nouvelles spécialisations intra-industrielles entre les pays⁶⁹. On évalue encore mal pour le moment la portée exacte de ce regain d'intérêt pour le régionalisme économique, mais le moins que l'on puisse dire, c'est que la situation est, en Amérique latine, passablement embrouillée. Elle l'est tout d'abord en raison du très grand nombre d'accords signés ; elle l'est ensuite en raison du fait que rien dans cette partie du continent ne peut vraiment se faire sans les États-Unis. Précisons ces deux points.

En ce qui a trait au premier point, l'examen de quelques accords commerciaux nous a permis de cerner un certain nombre de traits communs. Nous en avons retenu cinq : 1. tous les accords entendent favoriser la libéralisation du commerce et des capitaux sur une base réciproque et mutuelle ; 2. ils comportent tous de nombreuses dispositions, parfois très importantes, concernant les services et les barrières non tarifaires ; 3. ils comportent aussi diverses dispositions visant à favoriser l'intégration physique des territoires : transport, énergie, communications, développement régional frontalier, etc. ; 4. le champ de la coopération couvre des domaines très larges : mécanismes de règlement des différends, normes communes, drogues, propriété intellectuelle, culture, éducation, approvisionnement énergétique, etc. ; 5. ils se caractérisent tous par une très grande souplesse institutionnelle. Une analyse plus fine nous conduit cependant à distinguer entre les accords bilatéraux dits de << coopération économique >> et les accords sous-régionaux proprement dits et parmi ces derniers, entre ceux qui sont nouveaux, comme le MERCOSUR, des plus anciens qui n'ont été que refondus.

De toutes les initiatives sous-régionales qui ont vu le jour en Amérique latine ces dernières années, la plus importante fut sans contredit la signature, le 26 mars 1991 à Asunción, d'un accord commercial entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay qui prévoit créer entre les quatre pays un véritable marché commun⁷⁰. Depuis lors, les choses ont beaucoup évolué⁷¹. Tout d'abord, les premiers résultats semblent jusqu'ici à la hauteur des attentes, au chapitre du commerce comme à celui de la coopération. Le phénomène mérite d'être souligné, d'autant que la baisse très forte observée dans les échanges intrarégionaux durant les années 1980 en Amérique latine, a souvent pu être

évoquée comme l'une des causes principales de l'échec du régionalisme dans cette partie du monde. Ensuite, le projet lui-même a été consolidé et passablement renforcé avec la signature de protocoles, dont celui d'Ouro Preto en décembre 1994. Par ailleurs, le MERCOSUR semble aujourd'hui suffisamment bien implanté pour susciter l'intérêt des autres pays d'Amérique latine, comme le montrent les négociations commerciales qui ont été engagées avec plusieurs pays, dont le Chili, la Bolivie, le Pérou, l'Équateur et le Venezuela, pour ne mentionner que ceux-là. Enfin, et parallèlement, les partenaires du MERCOSUR ont développé des relations commerciales de plus en plus étroites avec l'Union européenne, relations qui ont conduit à la signature d'un accord commercial entre les deux entités en décembre 1994.

En ce qui a trait aux autres initiatives sous-régionales de ces dernières années, mentionnons tout d'abord l'adoption, en juin 1990, du Plan d'Action économique pour l'Amérique centrale par les cinq pays membres, soit le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua, qui est venu réactiver le projet de créer un marché commun centraméricain. Le plan prévoyait, entre autres, l'adoption d'un tarif extérieur commun à partir du 1^{er} janvier 1993, et la création d'une zone de libre-échange avec le Mexique d'ici 1996. Les pays du Pacte andin eux-mêmes tenteront de redonner vie à leur projet toujours menacé par les problèmes politiques : selon le projet adopté en 1991, il est prévu d'instaurer progressivement le libre-échange entre les pays signataires à partir de 1992. Le Mexique n'est pas demeuré de reste, lié qu'il est désormais au Chili par un accord de libre-échange et, depuis peu, avec la Colombie et le Venezuela, avec lesquels il forme ce que l'on appelle le Groupe des trois. Un accord de libre-échange lie ces trois pays depuis le 1^{er} janvier 1994, date de son entrée en vigueur, la même que celle de l'ALENA en passant. Enfin mentionnons le cas du Marché commun des Caraïbes (CARICOM), dont les pays membres s'étaient donné pour objectif en 1989 (Déclaration de Grand Anse) de créer un marché commun à partir de 1993.

En somme, l'image qui se dégage de cela, c'est qu'une nouvelle dynamique intégrative régionale a bel et bien été impulsée depuis la fin des années 1980, mais une dynamique caractérisée par le fait qu'elle est compétitive, << fragmentée⁷² >> et, dans une très large mesure définie << à la carte⁷³ >>. Il existe à l'heure actuelle un tel enchevêtrement d'ententes à l'échelle régionale que l'on peut se demander avec Weintraub⁷⁴ si celles-ci ne sont pas devenues davantage un obstacle à l'intégration des marchés au lieu d'en être le vecteur. C'est ce dont s'est très bien rendu compte la CEPAL, sans vraiment parvenir à lui trouver une solution comme le montrent ses travaux récents et, notamment le document qu'elle publia en 1994 sous le titre : << Le régionalisme ouvert en Amérique latine et aux Caraïbes. L'intégration au service de la transformation du processus de production dans un climat d'équité. >> À ces difficultés s'en ajoute une autre, c'est l'effet d'attraction qu'exerce l'ALENA.

D'une façon générale, il n'y a pas un seul pays latino-américain qui ne soit d'une manière ou d'une autre tenté d'accéder à l'ALENA. Presque tous les pays ont déjà signé des accords bilatéraux avec les États-Unis. En fait, ainsi que nous le relevions plus haut, rien ne peut se faire en Amérique latine sans les États-Unis. Un simple regard aux tableaux donnés en annexe montre clairement le lien de dépendance qui unit les pays d'Amérique latine aux États-Unis, que ce soit au chapitre du commerce de marchandises, de celui des services ou encore de celui des investissements. À de très rares exceptions près, les pays entretiennent des relations commerciales plus étroites avec ces derniers qu'entre eux. Les élites latino-américaines n'ont pas manqué de souligner les avantages multiples que pourraient tirer dans ces conditions leurs pays respectifs de la signature d'un accord de libre-échange avec les États-Unis : réduction de la vulnérabilité extérieure et plus grande sécurité d'accès au marché américain, avantage préférentiel vis-à-vis des pays tiers, attrait des investissements, apport de technologie, meilleur pouvoir de négociation, etc. Bref tout autant d'avantages qui marient productivité et sécurité accrues, effets économiques et effets politiques, y compris de prestige.

Il est clair à cet égard que, si les accords commerciaux bilatéraux et sous-régionaux viennent améliorer considérablement l'environnement international dans un contexte d'insertion compétitive dans l'économie mondiale, ces différents accords montrent très rapidement leurs limites s'ils ne sont pas eux-mêmes complétés d'accords parallèles avec le principal partenaire économique de la région que sont les États-Unis, voire englobés dans un accord plus général qui impliquerait l'ensemble des pays de l'hémisphère occidental. Le projet lancé par le Brésil en octobre 1993 de s'appuyer sur le MERCOSUR pour signer un accord de libre-échange sud-américain (ALESA) a fait long feu. En fait, de toutes les options commerciales qui s'offrent aux pays latino-américains, la seule qui puisse rallier l'unanimité c'est sans doute, faute de pouvoir accéder rapidement et avec un minimum de concessions à l'ALENA, celle qui consisterait à faire, comme devait finalement le proposer le président Clinton lors du Sommet de Miami en décembre 1994, de l'hémisphère occidental une seule et grande zone de libre-échange.

Comme le définit le projet, il serait effectivement possible de regrouper les différentes ententes existantes, qu'il s'agirait alors de faire converger et d'harmoniser, à l'intérieur d'une entente cadre qui engagerait les différents pays de l'hémisphère occidental dans la mise en place d'une zone de libre-échange pancontinentale. C'est à cette fin qu'a été mis sur pied un Comité spécial conjoint OEA-BID-CEPAL sur le commerce. Cela dit, le problème est loin d'être simple en raison de la superposition et du croisement des différentes ententes existantes, d'une part, en raison de la situation particulière dans laquelle se trouvent placés les États-Unis, d'autre part. Ces derniers sont en effet à la fois en position de force et en position de faiblesse : d'un côté, eux seuls peuvent sortir les pays d'Amérique latine de l'impasse du bilatéralisme généralisé dans laquelle les a conduits un développement tourné vers l'extérieur et offrir les conditions d'un environnement international plus sécuritaire ; par contre, d'un autre côté, ils se trouvent

pris devant le dilemme de devoir, pour parvenir à leurs fins, faire de nombreuses concessions du genre de celles qu'ils ont déjà faits en reconnaissant la diversité culturelle et la diversité des niveaux de développement dans la région, ce qui revient à édulcorer considérablement le projet initial.

En somme, et pour nous résumer, il apparaît que, pour des raisons qui tiennent aux caractéristiques économiques de la région, c'est l'ensemble des pays qui se trouvent confrontés dans les Amériques à une dynamique économique intégrative qui les pousse tout << naturellement >>, pour des raisons géographiques dirait Krugman, à se rapprocher des États-Unis, sinon à trouver des voies alternatives de regroupement. Mais, alors que les pays européens peuvent disposer d'un projet communautaire désormais bien ancré dans des relations d'interdépendance économique très poussées et que les pays d'Asie ont pour eux l'avantage de constituer la zone économique la plus dynamique et potentiellement le plus grand marché du monde, les pays du continent américain ne disposent que d'une très faible marge de manoeuvre vis-à-vis des États-Unis, qui demeurent à la fois le pivot et le vecteur du régionalisme dans la région.

Conclusion

Nous avons établi au départ deux ordres de préoccupation : la première, de voir en quoi le régionalisme économique actuel se distinguerait de celui qui l'a précédé ; la seconde, de préciser en quoi le régionalisme tel qu'il se développe dans les Amériques est caractéristique d'un régionalisme de deuxième génération.

En abordant ces deux questions dans une perspective contextuelle, nous avons voulu prendre une distance critique vis-à-vis des approches tant fonctionnaliste que structuraliste du régionalisme économique. Une telle démarche nous semble en effet plus fructueuse pour rendre compte de la relation étroite qui existe entre les formes qu'il a prises depuis la Deuxième Guerre et les évolutions du système international à l'intérieur duquel il s'inscrit d'une part, et les perceptions que se font les États de leur sécurité sur la scène économique internationale, d'autre part. Cette démarche nous a conduit à revenir, dans la première partie du texte, sur la question de l'interprétation des paramètres fondateurs de l'ordre d'après-guerre et à travailler autour de l'hypothèse d'une discontinuité entre ces deux grandes formes d'intégration régionale que représentent successivement les intégrations régionales de l'immédiat après-guerre par comparaison avec celles qui prévalent actuellement. Selon cette hypothèse, les mécanismes actuels d'intégration économique seraient articulés à une nouvelle logique de système qui conduit à des reformulations profondes des mécanismes tant externes qu'internes, entre autres, de la régulation étatique. Dans la seconde partie du texte, nous avons appliqué ce cadre d'analyse au cas américain. Sans préjuger ici des développements que le régionalisme économique a pu connaître ailleurs dans le monde, et en Europe communautaire en particulier, c'est sur le continent américain, qu'il a connu ces dernières années ses plus importants développements. C'est de cela que nous avons voulu rendre compte dans cette partie, ce qui nous a conduit à aborder la question dans ses dimensions à la fois infracontinentales et internationales.

De notre étude, trois conclusions d'ordre général s'imposent : la première, c'est que, loin d'être antagoniques, le régionalisme économique et la globalisation des marchés apparaissent au contraire, à l'heure actuelle, comme deux phénomènes étroitement liés l'un à l'autre, du moins dans le sens où il est possible de dire que, du point de vue des pays concernés, le régionalisme économique vient apporter une dimension sécuritaire dans un environnement international compétitif. La seconde conclusion que nous pouvons tirer a trait au fait que le régionalisme économique, tel qu'il se développe dans les Amériques, répond tout autant à l'idée d'orienter la croissance en fonction des marchés internationaux qu'à celle de gérer au mieux des intérêts des pays participants que ce soit au niveau intracontinental ou au niveau interrégional. La troisième conclusion permet de souligner que les nouvelles lignes de fond du régionalisme dans les Amériques ont des

effets systémiques profonds sur le régime étatique national, du continent et, enfin, sur l'économie-monde elle-même.

La question du régionalisme reste, dans le domaine des relations économiques internationales, une question ouverte, tant d'un point de vue théorique que d'un point de vue pratique. Cela tient principalement au fait qu'il participe d'un mouvement à la fois général et particulier de libéralisation des échanges, au fait qu'il demeure encore et toujours un niveau intermédiaire d'intégration et de coopération et au fait, enfin, qu'il croise deux espaces de rationalité, celui des acteurs publics et celui des acteurs privés. Si le régionalisme économique doit être pris au sérieux, en tant que dimension fondamentale de la globalisation des marchés, il conviendrait d'en approfondir l'étude dans ces trois directions et de procéder à une analyse systématique des interactions qui prévalent entre les différents niveaux d'intégration, c'est-à-dire entre les niveaux international, régional et national, voire infranational.

Notes

* Les auteurs tiennent à remercier Jean-Christophe SINCLAIR pour sa collaboration dans la recherche et le traitement des données statistiques, Fanny MARCOUX pour sa collaboration dans la recherche concernant l'Amérique latine, ainsi que toutes celles et tous ceux qui ont apporté des remarques critiques fort précieuses à la première version de cet article, en particulier les autres membres du Groupe de recherche sur l'intégration continentale.

1. OMAN, par exemple, est l'un de ceux qui ont tenté récemment de relier la théorie de l'intégration à la globalisation des marchés. La régionalisation et la globalisation constitueraient, selon lui, les deux lignes de fond de l'économie mondiale : l'une centrifuge et micro-économique et l'autre centripète, dans le sens où elle constitue une réponse des États à la première. La régionalisation sera dite *de jure* lorsqu'elle est institutionnalisée et dite *de facto*, lorsqu'elle ne l'est pas. Charles OMAN, *Globalisation et régionalisation ; quels enjeux pour les pays en développement ?*, Paris, Centre de développement de l'OCDE, 1994.

2. Selon Peter SUTHERLAND, une trentaine d'accords auraient été notifiés au GATT depuis 1992, un chiffre étonnant si on le compare aux 57 qui existaient déjà. *Focus*, Genève, GATT, 3 mars 1994.

3. Comme le rappelait encore récemment le directeur général de l'OMC, Renato RUGGIERO, à peu près tous les pays membres de cette organisation sont, d'une manière ou d'une autre, partie contractante à des accords régionaux. Discours prononcé le 16 octobre 1995 à l'Université Harvard, reproduit dans *Focus*, OMC, octobre-novembre 1995.

4. Paul R. KRUGMAN, << The Narrow and Broad Arguments for Free Trade >>, *American Economic Review*, no 2, mai 1993.

5. Voir à ce sujet, Peter J. LLOYD, << Régionalisation et commerce mondial >>, *Revue économique de l'OCDE*, no 18, printemps 1992, pp. 7-49 ; Helen MILNER, << Commerce mondial : une nouvelle logique des blocs économiques >>, dans Zaki LAÏDI, dir., *L'ordre mondial relâché. Sens et puissance après la guerre froide*, Paris, Les Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques & Berg, 1992, pp. 131-153 ; Jeffrey SCHOTT, << Trading Blocs and the World Trading System >>, *The World Economy*, vol. 14, no 1, 1991, pp. 1-17 ; FMI, *Regional Trade Arrangements*, Études spéciales, no 93, 1992 ; BANQUE MONDIALE, *Rapport sur le développement dans le monde*, Washington, 1991 ; OMC, *Regionalism and the World Trading System*, Genève, 1995 ; François BENAROYA, << Que penser des accords de commerce régionaux ? >>, *Économie internationale*, La revue du CEPII, no 65, 3e trimestre, 1995, pp. 99-115.

6. Voir, entre autres, Stephen GILL, *American Hegemony and the Trilateral Commission*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990 ; Ronen P. PALLAN et Barry GILLS, dir., *Transcending the State-Global Divide. A Neostructuralist Agenda in International Relations*, Boulder, Lynne Rienner, 1994 ; Lester THUROW, *Head to Head. The Coming Economic Battle among Japan, Europe and United States*, New York, William Morrow, 1992 ; Jagdish BHAGWATI et Douglas IRWIN, « The Returns of the Reciprotrarians : U.S. Trade Policy Today », *World Economy*, vol. 10, 1987, pp. 109-130 ; Jagdish BHAGWATI, *Protectionnisme*, Paris, Dunod, 1990 ; C. Fred BERGSTEN, « The Primacy of Economics », *Foreign Policy*, no 87, été 1992, pp. 3-24 ; C. Fred BERGSTEN, « The World Economy After the Cold War », *Foreign Affairs*, 1990, pp. 95-112.

7. DUNNING et ROBSON ont récemment introduit une distinction fort utile entre ce qu'ils appellent l'intégration régionale proprement dite et l'intégration corporative. Le premier niveau d'intégration engage au premier chef les États ; le second les entreprises.

8. MACHLUP fut l'un des premiers à attirer l'attention sur cette question. Critiquant le glissement pris par la théorie de l'intégration à la suite des travaux de BALASSA et de TINBERGEN, MACHLUP fait en effet remarquer qu'on ne peut définir l'intégration régionale à partir de la forme qu'entendent lui donner les États sans par là même introduire des éléments non économiques dans l'analyse. La définition, on se le rappellera, que donne BALASSA de l'intégration est celle que l'usage a fini par donner à cette notion au lendemain de la guerre, soit : tout processus (ou son résultat) qui engage les États à se regrouper pour former un « groupe régional ou bloc ». Mais, du fait que ceux-ci se trouvent à jouer un rôle décisif dans un processus qui relève en principe des jeux du marché, n'est-ce pas reconnaître immédiatement que l'intégration n'est souhaitable que dans la mesure où elle répond aux objectifs que les États se donnent ? Fritz MACHLUP, *A History of Thought on Economic Integration*, Londres, Macmillan, 1977.

9. La CNUCED, l'OIT et le Comité de planification de développement de l'ONU, pour ne citer que ces trois organisations, ont attiré récemment l'attention sur les risques de fragmentation de l'économie mondiale auxquels pouvait conduire la formation de blocs économiques. Leur argumentation peut être résumée comme suit : 1. alors que la guerre froide avait permis de créer une certaine solidarité idéologique entre les grandes puissances économiques, l'effondrement du monde communiste aurait, entre autres, eu pour conséquence de déplacer le champ des rivalités du terrain idéologique sur le terrain économique, rivalités qui se trouveraient d'autant plus exacerbées que, confrontés à leur déclin, les États-Unis verraient leur hégémonie contestée à la fois par l'Europe et par le Japon ; 2. même si certains ont pu écrire un peu rapidement que le GATT était mort, la faiblesse de ses institutions fait en sorte que celui-ci se trouve néanmoins relativement impuissant à contrer la montée d'un nouveau mercantilisme et le recours de plus en plus fréquent au bilatéralisme dans les relations économiques internationales ; 3. les difficultés économiques auxquelles se trouvent confrontés les pays créent un climat propice au protectionnisme et au commerce géré, et par là, favorise l'émergence d'un néo-mercantilisme dont on retrouverait l'une des expressions dans l'intérêt nouveau porté au régionalisme ; 4. alors que l'accès aux marchés internationaux est crucial pour les pays en voie de développement, la tripolarisation du monde conduit à l'établissement de relations privilégiées à l'intérieur des grands ensembles économiques régionaux et entre ces ensembles, avec le résultat que les pays en développement se trouvent à la fois exclus des échanges internationaux et marginalisés au sein d'un ordre qui passe désormais par le jeu des rapports triangulaires.

10. Dorval BRUNELLE et Christian DEBLOCK, << Economic Blocs and the Challenge of the North American Free Trade Agreement >>, dans Stephen RANDALL *et al.*, *North America Without Borders ? Integrating Canada, the United States and Mexico*, Calgary, University of Calgary Press, 1992, pp. 119-131 ; Christian DEBLOCK et Dorval BRUNELLE, << Libre comercio y continentalisation : la position de Canada >>, *Investigacion economica*, no 196, avril-juin, 1991, pp. 133-196 ; Christian DEBLOCK et Dorval BRUNELLE, << Une intégration régionale stratégique : le cas nord-américain >>, *Études internationales*, vol. XXIV, no 3, septembre 1993, pp. 595-629 ; Christian DEBLOCK et Michèle RIOUX, << NAFTA : United States' Joker ? >>, *Studies in Political Economy*, no 41, été 1993, pp. 7-44.

11. L'URSS continuera d'ailleurs toujours de s'opposer au régionalisme économique, notamment lorsque viendra le moment de créer, sous l'égide du Conseil économique et social, les grandes commissions économiques régionales. Les États-Unis reculeront sur ce point, non sur le principe lui-même, mais pour des raisons pratiques qu'imposait la guerre froide.

12. John HOWARD JACKSON, *The World Trading System : Law and Policy of International Economic Relations*, Cambridge, MIT Press, 1989. Voir également Édouard SAUVIGNON, *La clause de la nation la plus favorisée*, Grenoble, Les Presses universitaires de Grenoble, 1972.

13. C'était notamment le cas de la Belgique, du Luxembourg et des Pays-Bas qui avaient signé à Londres, en septembre 1944, une convention en vue de faire de leurs trois pays une union douanière.

14. Mettre en place des zones de libre-échange était pour les pays en développement, ceux d'Amérique latine notamment, une question hautement prioritaire ; elle resurgira d'ailleurs lorsque viendra le temps, aux Nations Unies, de mettre en place la CEPAL. Le débat sur les zones de libre-échange s'inscrivait dans le débat plus général sur les régimes préférentiels et les restrictions quantitatives.

15. Sauf lorsque nous le mentionnerons, nous ferons toujours mention de l'Accord tel qu'il existait avant les accords de Marrakech de 1994, auquel cas nous parlerons de l'Accord général de 1994. De même, utiliserons-nous l'acronyme anglais << GATT >> pour désigner l'institution responsable du traité commercial. La même distinction est faite aujourd'hui : l'OMC désigne l'organisation mondiale du commerce et l'Accord général le traité-cadre.

16. La Charte de la Havane en reconnaît cependant le principe, notons-le.

17. Les schémas de BALASSA partent de l'idée que l'union douanière constitue une étape qui vient après l'instauration d'une zone de libre-échange. Les débats montrent que ce n'est pas ainsi que fut posé le problème.

18. Le débat concernait aussi les zones limitrophes.

19. Pour un survol de la théorie de l'intégration, voir Richard G. LIPSEY << The Theory of Customs Unions : A General Survey >>, *The Economic Journal*, vol. 60, 1960, pp. 496-516 ; Alfred TOVIS, << A Survey of the Theory of Economic Integration >>, *Journal of European Integration*, vol. XV, no 1, 1991, pp. 5-23.

20. Déjà, dans l'entre-deux-guerres, certains, et notamment les membres du Comité économique la Société des Nations, en étaient arrivés à la conclusion que, dans le contexte protectionniste qui sévissait à cette époque, le moyen peut-être le plus pratique d'abaisser les tarifs douaniers était encore de procéder par étapes et de débiter par des accords régionaux limités à un petit nombre d'États. Voir Edgard ALLIX, << La clause de la nation la plus favorisée >>, *Revue d'économie politique*, 1933, pp. 466-482.

21. Kenneth W. DAM, << Regional Economic Arrangements and the GATT : The Legacy of a Misconception >>, *The Chicago Law Review*, vol. 30, no 4, 1963, pp. 615-665.

22. Le Memorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'Accord général de 1994 est venu clarifier quelque peu le contenu des dispositions et renforcer les mécanismes d'examen des accords notifiés, mais sur le fond, les choses ont peu changé, sinon peut-être que, de manière plus explicite, on reconnaît maintenant << la contribution qu'une intégration plus étroite des économies des parties à de tels accords peut apporter à l'expansion du commerce >>. Le fait que la plupart des pays membres de l'OMC soient aujourd'hui associés à des accords régionaux n'est sans doute pas étranger à ce changement de ton.

23. Voir Jürgen HUBER, << The Practice of the GATT in Examining Regional Arrangements Under Article XXIV >>, *Journal of Common Market Studies*, vol. XIX, no 3, 1989, pp. 281-298.

24. À proprement parler, ce n'est pas tout à fait exact. Il y aurait lieu de revenir sur l'Union panaméricaine, ainsi que sur l'OEA qui lui a succédé en 1948.

25. Paradoxalement, l'AELE souleva beaucoup plus de discussions au GATT que la CEE. Cela tenait au fait que l'AELA, contrairement à la CEE, excluait de l'accord les produits de l'agriculture et de la pêche.

26. Gonzalo CEVALLOS, *L'intégration économique de l'Amérique latine*, Genève, Droz, 1968.

27. Le Traité avait été précédé, en 1958, d'un premier traité prévoyant la création d'une union douanière en dix ans.

28. Ernest PREEG est l'un des premiers à avoir étendu le concept de blocs au domaine des relations économiques internationales. Après avoir introduit une distinction conceptuelle fort pertinente entre ce qu'il appelle les blocs de premier niveau, c'est-à-dire entre l'Est socialiste, l'Ouest capitaliste et le Tiers Monde, et ceux de second niveau, les premiers nous renvoyant à la partition politique du monde et les seconds à sa partition économique, PREEG arrive à la conclusion que le régionalisme économique, tel que porté par les rivalités de puissance entre pays capitalistes, conduit au résultat contraire à celui qui peut être recherché dans les négociations commerciales multilatérales, c'est-à-dire au morcellement de l'économie mondiale. Si le conflit entre l'Est et l'Ouest pouvait à l'époque masquer le problème des blocs de second niveau, celui-ci n'en voyait déjà pas moins le danger que pouvait constituer la formation de blocs économiques, que ce soit en Europe ou autour du Japon et des États-Unis, dès lors que le jeu des rivalités économiques venait à prendre le pas sur celui des rivalités de systèmes. Ernest H. PREEG, *Economic Blocs and U.S. Foreign Policy*, Washington, National Planning Association, 1974.

29. Voir à ce sujet, notamment CEPAL, *Le régionalisme ouvert en Amérique latine et aux Caraïbes. L'intégration au service du processus de production dans un climat d'équité*, Santiago du Chili, Nations Unies, 1994. Cette question est abordée en détail dans Fanny MARCOUX et Christian DEBLOCK, << Intégration économique et régionalisme ouvert en Amérique latine : des accords de Montevideo au Sommet de Miami >>, *Continentalisation*, Montréal, GRIC, nos 96-100, 1995.

30. Les pays d'Amérique latine avaient signé, le 12 août 1980, à Montevideo, un nouveau traité instituant l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI). Ce traité, beaucoup plus souple que le précédent, n'aura guère, dans un premier temps du moins, de portée pratique. Toujours en vigueur, il reste le cadre de référence général des accords d'intégration régionale et de complémentarité économique existant.

31. Philip G. CERNY, *The Changing Architecture of Politics : Structure, Agency and the Future of the State*, Newbury Park, Sage Publications, 1990.

32. Jagdish BHAGWARTI, << Regionalism versus Multilateralism >>, *The World Economy*, vol. 15, no 5, 1992, pp. 535-555.

33. Pour une analyse de la politique économique internationale des États-Unis, voir, entre autres, John G. IKENBERRY et David A. LAKE, dir., *The State and American Foreign Economic Policy*, Ithaca, Cornell

University Press, 1988 ; John H. JACKSON, << Multilateral and Bilateral Negotiating Approaches for the Conduct of U.S. Trade Policies >>, dans Robert M. STERN, dir., *U.S. Trade Policies in a Changing World Economy*, Cambridge, MIT Press, 1989, pp. 377-401.

34. Le régionalisme est en effet loin d'être chose nouvelle dans la politique économique internationale des États-Unis. Nous avons vu plus haut ce qu'il en fut en Europe à propos du plan Marshall. On pourrait également évoquer le cas de l'Amérique latine et l'influence qu'ils tentèrent d'exercer sur le plan régional, notamment au travers de l'OEA. Comme ce fut le cas pour l'Europe, le dossier de l'intégration économique régionale échappa pendant de nombreuses années à leur emprise, au profit notamment de la CEPAL. Ce qui ne veut pas dire pour autant, soit dit en passant, que le poids de leur présence ne se fit pas sentir tout au long de ces années dans cette partie du continent, que ce soit sur le plan économique, militaire ou idéologique. Quoi qu'il en soit, c'est ce régionalisme économique qu'ils cherchèrent continuellement à contrer et à miner à de nombreux niveaux, notamment au GATT, dans le cadre des grandes négociations commerciales multilatérales.

35. Voir à ce sujet entre autres, Philippe LEPRESTRE, << Les États-Unis : vers un nouvel isolationnisme ? >>, *Politique*, no 16, automne 1992, pp. 5-34.

36. Ainsi, selon les propos du secrétaire au Commerce, Robert MOSBASCHER, << We could be okay either way. The United States always could make regional agreements. In all truth, we're doing this now >>, *The New York Times*, 4 décembre 1990.

37. Adoptée par le Congrès en 1983 et entrée en vigueur en janvier 1984, la Loi relative au redressement économique du bassin des Caraïbes (*Caribbean Basin Economic Recovery Act*) sera renouvelée par la suite.

38. Vingt-quatre à l'heure actuelle : Antigua-et-Barbuda, Antilles néerlandaises, Aruba, Bahamas, Barbade, Belize, Costa Rica, Saint-Domingue, El Salvador, Grenade, Guatemala, Guyana, Haïti, Honduras, îles Vierges britanniques, Jamaïque, Montserrat, Nicaragua, Panama, République dominicaine, Saint-Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-Grenadines, Trinité-et-Tobago.

39. Outre l'ouverture unilatérale du marché américain, le programme prévoyait l'octroi de certains avantages fiscaux aux entreprises américaines ainsi que des appuis techniques, financiers et de formation pour les entrepreneurs locaux. Il s'agissait de la sorte de promouvoir l'investissement productif local et étranger, un préalable pour profiter des avantages commerciaux prévus.

40. GOVERNMENT OF THE UNITED STATES, << Presidential Documents >>, Remarks announcing the Enterprise for the Americas Initiative, vol. 26, no 26, 2 juillet 1990, pp. 1002-1003.

41. Voir à ce sujet, Pierre MARTIN, << L'après-Tokyo round : la réciprocité spécifique dans la politique commerciale américaine récente >>, *Études Internationales*, vol. XXI, no 1, mars 1990, pp. 5-38.

42. Voir Andrew HURRELL, << Latin America in the New World Order : A Regional Bloc of the Americas >>, *International Affairs*, vol. 28, no 1, janvier 1992, pp. 121-139 ; Juan Alberto K. FUENTES, << Entre la diversidad y la incertidumbre : la economía de America Latina y el Caribe en los 90 >>, *Nueva Sociedad*, no 117, janvier-février 1992, pp. 29-37 ; Abraham F. LOWENTHAL, << Rediscovering Latin America >>, *Foreign Affairs*, vol. 69, no 4, automne 1990, pp. 387-404 ; Eduardo GITLI, << Latin American Integration and the Enterprise for the Americas >>, *Journal of World Trade* ; vol. 26, no 1, août 1992, pp. 25-45.

43. GATT, *Examen des politiques commerciales. États-Unis*, Genève, juillet 1992.

44. USA, *Economic Report of the President*, janvier 1993, p. 311. Voir également, GATT, *Examen des politiques commerciales. États-Unis*, Genève, vol. 2, 1994, p. 13.

45. << La politique commerciale des États-Unis vise à réduire les obstacles, les distorsions qui faussent les échanges, tant dans le pays qu'à l'extérieur, de façon que les forces du marché puissent jouer librement et que le commerce puisse se développer. Ces mesures devraient contribuer à relever les niveaux de vie, à promouvoir le plein emploi et à développer la production de biens et de services. [...] La politique commerciale des États-Unis, comme celle qu'ils mènent dans tous les domaines, est fondée sur la foi dans la suprématie du droit et l'efficacité de l'économie de marché. Tous les aspects de leur politique économique ont pour but d'accroître la prospérité du peuple américain et de contribuer au progrès économique mondial. [...] L'un des principes fondamentaux de la politique commerciale des États-Unis est qu'il faut promouvoir un système de commerce multilatéral fondé sur des règles claires et efficaces, s'appliquant à tous les participants. [...] De façon générale, la politique américaine a pour objet d'éliminer les pratiques commerciales déloyales, ainsi que les mesures protectionnistes et autres politiques qui faussent les échanges, dans le pays et à l'extérieur. >> GATT, *Examen des politiques commerciales*, États-Unis, Genève, vol. 2, 1992, p. 8.

46. L'influence du courant stratégique au sein des conseillers économiques est manifeste. Elle est d'autant plus marquée que, par-delà le volontarisme qui l'anime, on dénote une très nette volonté de ne pas s'en tenir aux seuls jeux du marché en matière d'avantages compétitifs, avec le résultat que, si les conditions de la croissance de l'économie américaine dépendent de son degré de compétitivité sur les marchés internationaux, il incombe aussi à l'État d'agir de concert avec les entreprises de manière telle que les asymétries dans la concurrence sur ces marchés soient corrigées et que les marchés américains soient en parfaite symbiose avec ceux dans lesquels oeuvrent ces entreprises à l'extérieur.

47. UNITED STATES OF AMERICA, *Economic Report of the President*, février 1995, p. 220.

48. *Ibid.*

49. Le dernier sommet hémisphérique auquel a assisté un président des États-Unis fut celui de Punta del Este (Uruguay). Tenu sous les auspices de l'OEA en avril 1967, ce sommet avait débouché sur une déclaration commune (*Declaration of the Presidents of the Americas*) dans laquelle les pays s'engageaient à mettre sur pied, à partir de 1970, un Marché commun latino-américain. Un Programme d'action destiné à faire avancer << l'intégration économique et le développement industriel >> de l'Amérique latine avait aussi été adopté à cette occasion. Ce projet fut vite oublié, les pays d'Amérique latine préférant prendre eux-mêmes en main leur propre destinée comme ils en exprimeront leur intention dans la Déclaration de Viña del Mar de 1969.

50. Les domaines que doivent couvrir les négociations commerciales sont extrêmement larges puisqu'ils concernent les produits manufacturiers, les services, l'agriculture, les subventions, les droits de propriété intellectuelle, les politiques d'achat gouvernementales, les barrières techniques, les mesures de sauvegarde, les règles d'origine, les droits antidumping et compensatoires, les normes de santé et phytosanitaires, les politiques de concurrence commune et les mécanismes de règlement des différends. En outre, on a aussi adopté un plan d'action accompagné de mesures concrètes, dont les plus importantes sont celles qui entourent la mise en place d'infrastructures pancontinentales dans les secteurs des télécommunications, de l'énergie et des transports. Autre élément non négligeable : le principe de la reconnaissance de la << diversité des cultures et des ressources >> ainsi que des différences dans les niveaux de développement a été reconnu, et réaffirmé d'ailleurs lors de la rencontre de Denver de mars 1996. Par contre, sur le point plus fondamental de la démarche à suivre pour en arriver à un accord-cadre, il n'y a rien de vraiment précis, sinon que les pays sont convenus, premièrement, de partir des arrangements commerciaux bilatéraux ou sous-régionaux existants, de les harmoniser et de les faire converger vers un accord-cadre ; deuxièmement, de confier à un comité spécial créé à cet effet au sein de l'OEA, le Comité spécial sur le commerce, le mandat de faire un état détaillé du contenu des différentes ententes commerciales ; et, troisièmement, de laisser tout pays ou tout groupe de pays, durant cette période de transition, libre de signer de nouvelles ententes ou d'élargir les ententes existantes.

51. Il convient de noter tout particulièrement ici l'influence d'Edward LUTTWAK ainsi que celle de C. Fred BERGSTEN.

52. Voir à ce sujet l'étude de Gary Clyde HUFBAUER et Jeffrey J. SCHOTT, *NAFTA. An Assessment*, Washington, Institute for International Economics, 1993.

53. En 1980, les dix principaux partenaires latino-américains des États-Unis représentaient un peu moins de 11 % du commerce total des États-Unis ; environ 6 % si on exclut le Mexique. En 1992, ils représentaient 15 % des exportations américaines, ce qui constitue une progression d'environ 4 points par rapport à 1980,

et un peu moins de 12 % de leurs importations, soit une progression d'à peine un point par rapport à cette même année. Une fois le Mexique enlevé des données, cette part, en baisse dans les deux cas, n'est plus que de 5 % pour les exportations et de 5,4 % pour les importations, ce qui contraste d'autant avec l'évolution des échanges avec les pays d'Asie.

54. Le cas du Pacte de l'automobile illustre bien ce point. Les normes de contenu local ont été relevées, passant de 50 à 65 %. Le caractère protectionniste de la mesure prend davantage de relief maintenant que l'idée de politique industrielle orientée a été définitivement abandonnée au profit de l'approche dite « concurrentielle ». Le textile est un autre secteur important où les normes de contenu local ont été relevées.

55. Voir entre autres, Alexis JACQUEMIN, et A. SAPIR, « La perspective 1992 et l'après Uruguay Round », *Économie prospective internationale*, no 44, 4e trimestre, 1990 ; Tomaso PADOA-SCHIOPPA, *Efficacité, stabilité, équité. Une stratégie pour l'évolution du système économique de la Communauté européenne*, Paris, Economica, 1987 ; Gérard LAFAY et Denis UNAL-KESENCI, « Les trois pôles géographiques des échanges internationaux », *Économie prospective internationale*, no 45, 1er trimestre, 1991, pp. 47-73.

56. Sur la question du régionalisme en Asie du Sud-Est, voir entre autres, Martin RUDNER, « ASEAN, Asia Pacific Economic Cooperation and Hemispheric Free-Trade for the Americas' », *World Competition*, vol. 16, no 2, 1992, pp. 131-146 ; T. YANAGIHARA, « Asia-Pacific Economic Zone : Its Emergence and Evolution », *Journal of International Economic Studies*, no 7, 1993. Rolf J. LANGHAMMER, « Towards Regional Entities in Asia-Pacific », *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 7, no 3, 1991, pp. 277-289 ; Michel FOUQUIN, Évelyne DOURILLE-FEER et Joaquim OLIVEIRA-MARTINS, *Pacifique : le recentrage asiatique*, Paris, Economica -- Centre d'Études prospectives et d'Informations internationales, 1992 ; T. AMELUNG, « Economic Regions in Asia Pacific : An Exercise in Regional Delimitation », *Kiel Working Paper*, no 409, 1990 ; Alan BOLARD et David MAYES, « Regionalism and the Pacific Rim », *Journal of Common Market Studies*, vol. XXX, no 2, juin 1992, pp. 195-209.

57. Plusieurs initiatives en vue de regrouper les pays de la région ont néanmoins vu le jour ces dernières années, mais elles durent être rapidement abandonnées, comme ce fut le cas par exemple du projet du premier ministre de la Malaisie, Datuk Seri Mahathir, de former une grande zone économique englobant, outre les pays de l'ASEAN, l'ensemble des pays de l'Asie de l'Est, y compris la Chine et le Japon (EAEG : East Asia Economic Grouping).

58. Le projet prévoit, entre autres, d'éliminer d'ici 15 ans les tarifs douaniers sur les produits industriels et les produits alimentaires transformés ainsi que les obstacles à la libre circulation des capitaux. Le traité a été signé en février 1992, et est entré en vigueur le 1er janvier 1993.

59. L'expression « une nébuleuse de zone de développement » utilisée par PONS paraît sans doute plus appropriée. Philippe PONS, « Tokyo, Catalyseur de l'Asie », *Le Monde*, 19 janvier 1993.

60. Voir entre autres pour le Canada, Charles BRAM CADSBY et Kenneth WOODSIDE, << The Effects of the North American Free Trade Agreement on the Canada-United States Trade Relationship >>, *Canadian Public Policy*, vol. XIX, no 4, 1993, pp. 450-462.

61. Pour l'historique de cette question, voir entre autres, Bruce G. DOERN et Brian W. TOMLIN, *The Free Trade Story. Faith and Fear*, Toronto, Stoddart, 1991.

62. Nombreux sont les auteurs, pourtant favorables au libre-échange, qui s'interrogent sur la portée véritable des ententes signées. Voir entre autres, John WHALLEY, << Now that the Deal is Over : Canadian trade Policy Options in the 1990s >>, *Canadian Public Policy*, vol. XVI, no 2, juin 1990 ; John WHALLEY, << CUSTA and NAFTA : Can WHFTA be Far Behind ? >>, *Journal of Common Market Studies*, vol. XXX, no 2, juin 1992, pp. 125-141 ; et plus récemment, Paul R. KRUGMAN, << The Uncomfortable Truth about NAFTA >>, *Foreign Affairs*, novembre-décembre 1993.

63. Dorval BRUNELLE et Christian DEBLOCK, << Economic Blocs... >>, *op. cit.*

64. CANADA, *Rapport*, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, ministre des Approvisionnements et Services, vol. 1, 1985, p. 72.

65. De multiples facteurs joueront bien entendu dans la décision des deux pays d'aller de l'avant dans la voie du libre-échange avec les États-Unis, pas toujours très fondés d'ailleurs, comme par exemple la crainte de voir l'Europe communautaire se refermer sur elle-même ou celle de voir le monde se fragmenter en blocs rivaux, les lenteurs, pour ne pas dire les risques de rupture des négociations commerciales multilatérales au GATT ou encore la menace que pouvait faire planer sur les relations commerciales bilatérales l'imposition de mesures protectionnistes par les États-Unis, voire tout simplement les relations d'amitié que pouvaient entretenir les chefs de gouvernement entre eux, l'effet de prestige ou encore le poids politique sur la scène internationale que les pays pouvaient tirer d'un accord avec les États-Unis. Ces facteurs n'ont pas été, à notre avis, décisifs. Ou du moins, ils l'ont été sans doute beaucoup moins que ne l'a été le puissant travail de lobbying des milieux d'affaires.

66. *Rapport du Conseil consultatif de l'adaptation*, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1989.

67. Voir notamment à ce sujet le document de la CEPAL, << La iniciativa para las Americas : un exament inicial >>, *Comercio exterior*, Mexico, Bancomext, février 1993, ainsi que la déclaration de Gert

Rosenthal, CEPAL, << Eclac advocates open regionalism >>, *Notas sobre la economía y el desarrollo*, no 551, novembre 1993.

68. Sergio de la PENA, << America Latina frente a los bloques economicos y la globalizacion de la economia >>, *Problemas del desarrollo*, vol. XXII, no 84, janvier-mars 1991, pp. 11-17 ; Iris Mabel LAREDO, << Definicion y redefinicion de los objetivos del proceso de integracion latinoamericana en las tres ultimas decadas (1960-1990) >>, *Integracion latinoamericana*, vol. 16, nos 171-172, septembre-octobre 1991, pp. 3-25 ; Reinaldo GONÇALVES, << Latin America's Trade Issues and Perspectives : A Skeptical View >>, *Fletcher Forum and World Affairs*, vol. 16, no 1, hiver 1992, pp. 1-13 ; Charles CHATTERJEE, << The Treaty of Asuncion : an Analysis >>, *Journal of World Trade*, vol. 26, no 1, février 1992, pp. 63-71 ; Julian CASTRO, << Du pessimisme chronique à l'optimisme téméraire. L'intégration latino-américaine et l'Initiative pour les Amériques >>, *Continentalisation*, Cahier de recherche, juin 1993, Groupe de recherche sur la continentalisation des économies canadienne et mexicaine ; Jean-Jacques KOURLIANDSKY, << L'Amérique latine à l'heure des marchés communs : le Mercosur >>, *Relations internationales et stratégiques* ; no 5, printemps 1992, pp. 80-110 ; Alberto FUENTES et Javier VILLANEUVA, *Economia mundial e integracion de América Latina*, 1989.

69. Voir à ce sujet le rapport de la Banque interaméricaine de développement de 1992 : *Economic and Social Progress in Latin America*, Washington, octobre 1992.

70. L'Argentine et le Brésil avaient signé, en juillet 1986, un accord d'intégration économique. Le MERCOSUR regroupe 205 millions d'habitants et a un PIB évalué à 885 milliards de dollars.

71. Voir à ce sujet, Aldo FERRER, << Mercosur : Trayectoria, situacion actual y perspectivas >>, *Comercio Exterior*, vol. 45, no 11, novembre-décembre 1995, pp. 819-831.

72. M. HIRST, << Condiciones y motivaciones del proceso de integracion y fragmentacion en America Latina >>, *Integracion Latinoamericana*, vol. 17, no 175, janvier-février 1992, pp. 19-31.

73. L'ALADI a considérablement assoupli ses règles de fonctionnement interne depuis la fin des années 1980. Il faut relever à cet égard la signature, en 1994, d'un protocole qui autorise dorénavant un pays membre, en l'occurrence le Mexique, à accorder des privilèges commerciaux à des pays tiers sans avoir pour autant l'obligation de les accorder aux autres pays membres de l'Association. Il s'agit là d'un précédent qui n'a d'autre objet que de faciliter l'accession des pays membres à des accords externes, notamment à l'ALENA.

74. Sydney WEINTRAUB, << The Importance of Trade in the Western Hemisphere >>, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 36, no 3, automne 1994, pp. 157-174.