

CAHIER DE RECHERCHE – CEIM

ISSN 1714-7638



INTÉGRATION EN PROFONDEUR ET
NOUVELLE DIPLOMATIE COMMERCIALE.

LES LEÇONS DE L'ALENA

CHRISTIAN DEBLOCK



Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation
Institut d'études internationales de Montréal
Université du Québec à Montréal
C.P. 8888, succ. Centre-ville,
Montréal, H3C 3P8

Tel : (514) 987 3000 # 3910
<http://www.ceim.uqam.ca>



MARS 2012

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement ceux du projet MINDc ou des membres du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM).

Intégration en profondeur et nouvelle diplomatie commerciale.

Les leçons de l'ALENA¹

Christian Deblock

INTRODUCTION

L'Accord de libre-échange nord-américain, mieux connu sous son acronyme d'ALENA, est associé au régionalisme dit de seconde génération. Tout comme il en fut de la Communauté économique européenne en son temps, il en a été le modèle et le faire-valoir. Le modèle, dans la mesure où il s'inscrivait en rupture avec les accords d'intégration de type communautaire et ouvrait la voie à un nouveau type d'intégration poussée du bas vers le haut par les forces du marché. Le faire-valoir, dans la mesure où, intégrant sur la base de l'égalité de traitement trois pays de taille et de niveau de développement fort différents, en l'occurrence le Canada, les États-Unis et le Mexique, il démontrait sur la base de ses résultats commerciaux et économiques, qu'il était possible de combiner liberté des échanges et développement, et ce tout en préservant leur souveraineté et leurs choix collectifs.

L'ALENA est également associé, à un second niveau, à la refonte du système commercial multilatéral. Il augurait d'une nouvelle génération d'accords commerciaux, orientés vers l'élaboration de règles allant au-delà de la simple libéralisation des échanges commerciaux et engageant l'ensemble des pratiques commerciales, notamment l'ouverture des services commerciaux, la protection des droits des investisseurs et de leur investissement, la protection de la propriété intellectuelle, l'accès aux marchés publics, etc. Loin d'être un substitut au multilatéralisme, l'ALENA et les nombreux accords qui s'en inspireront devaient au contraire en être le complément et la force qui le poussait vers l'avant. En se multipliant par effet de dominos, et en s'imposant comme la voie à suivre en matière d'intégration dans l'économie mondiale, ces accords devaient exercer un effet de levier sur les négociations multilatérales, accélérer l'adaptation des règles commerciales aux réalités du monde de l'après-Guerre froide et, finalement, contribuer à mettre en place les nouvelles règles du jeu de la mondialisation.

¹ Le texte fait suite à la présentation qui fut donnée dans le cadre du colloque de l'Institut des Amériques tenu à Rennes les 17, 18 et 19 novembre 2011, *Repenser les intégrations régionales dans les Amériques au prisme de la personne*.

C'est de ces deux facettes de l'ALENA dont nous sommes partis pour traiter du nouveau régionalisme dans un article intitulé, « Régionalisme économique et mondialisation : que nous apprennent les théories ? »². Nous y rejetions alors le fonctionnalisme qu'on lui prêtait généralement dans la littérature spécialisée, pour défendre l'argument selon lequel c'était du côté des États-Unis et de leur nouvelle stratégie commerciale qu'il fallait plutôt regarder. Il s'agissait, disions-nous, de voir comment ces derniers avaient instrumentalisé le régionalisme et d'aborder celui-ci dans une perspective d'économie politique internationale qui combine ce que Peter Hall a appelé les trois « i », soit les intérêts, les idées et les institutions. Nous n'avons pas changé d'idée en la matière : porteur de la vision que les États-Unis se faisaient de l'intégration et des orientations que devait prendre le système commercial multilatéral, l'ALENA devait, tout en assurant la défense de leurs intérêts commerciaux voire stratégiques dans le monde, en être le modèle et la force de changement.

Depuis, deux phénomènes majeurs ont attiré notre attention. Le premier est que les liens qui unissent les trois parties contractantes de l'ALENA se desserrent rapidement, et le second que les accords commerciaux prolifèrent comme jamais. Ces deux phénomènes viennent, selon nous, infirmer deux des hypothèses fondamentales sur lesquelles reposait la conception fonctionnaliste du régionalisme, à savoir celle de l'existence d'un lien étroit entre régionalisation et régionalisme d'une part et celle de la complémentarité naturelle entre régionalisme et multilatéralisme d'autre part. Nous constatons plutôt que, régionalisme ou pas, les forces de gravité de l'économie mondiale se déplacent, vers l'Asie pour dire les choses simplement, alors que, par ailleurs, sous l'effet d'une diplomatie commerciale qui, aujourd'hui, se déploie dans toutes les directions, le système commercial multilatéral semble incapable de se renouveler et d'évoluer dans les directions ouvertes par les accords de Marrakech. Il y a, en quelque sorte, deux problèmes en un : si l'ALENA a produit des effets positifs sur le plan économique et marqué les débats sur l'intégration et la mondialisation au cours des années 1990, il semble bien aujourd'hui non seulement que cet accord ne réponde plus aux attentes de ses promoteurs, mais aussi qu'en légitimant le passage par la voie bilatérale, il ait finalement produit l'effet contraire de celui recherché, celui d'une grande confusion à l'intérieur du système commercial multilatéral.

Nous nous proposons d'orienter la discussion dans ces deux directions dans les pages qui suivent. Le texte se divise en trois parties. La première partie sera consacrée à quelques clarifications conceptuelles sur l'intégration et les cadres institutionnels. Ces précisions apportées, nous montrerons dans la deuxième partie en quoi l'ALENA se distingue des

² Christian Deblock, « Régionalisme économique et mondialisation : que nous apprennent les théories ? », dans Pierre Berthaud et Gérard Kebabdjian (dir.), *La Question politique en économie internationale*, Paris, La Découverte, 2006, pp.248-260. Pour une synthèse de la question, voir Yann Échinard et Laetitia Guilhot, « Le " nouveau régionalisme " : de quoi parlons-nous ? », *Annuaire français de relations internationales*, 2007, vol. VIII, pp. 775-792.

autres modèles d'intégration et, à la lumière des évolutions actuelles, quelles en sont les limites. La troisième partie portera sur la stratégie commerciale des États-Unis et la place accordée aux accords bilatéraux et régionaux. Nous verrons comment l'ALENA s'insère dans cette stratégie, pour ensuite montrer comment toute diplomatie commerciale, y compris celle d'un acteur aussi puissant qu'eux, atteint rapidement ses limites dès lors que les autres ne suivent pas et prennent d'autres directions. En conclusion, nous tirerons les leçons de l'expérience du cas d'école qu'est l'ALENA en matière d'intégration et de diplomatie commerciale.

PRÉCISIONS CONCEPTUELLES

Le concept de régionalisme économique s'est imposé dans la seconde moitié des années 1980, au détriment de celui alors en vogue d'intégration régionale. Tout comme celui d'intégration, ce concept, au demeurant aux contours très flous, couvre deux dimensions : économique et institutionnelle, respectivement. Dans un cas comme dans l'autre cependant, il n'y a pas une mais plusieurs manières d'envisager la création d'espaces économiques d'intégration et l'encadrement institutionnels de ces espaces.

Intégration, interdépendance et interconnexion

Le concept d'intégration est un concept fort. Synonyme de fusion et d'union, mais aussi d'insertion et d'incorporation, ce n'est que dans l'entre-deux-guerres et surtout après la fin de la Seconde Guerre mondiale qu'il fut introduit dans le champ des relations économiques internationales³. Le concept fut repris après la Guerre, mais pour désigner cette fois le processus d'unification dans lequel s'étaient engagés les pays européens, sur le plan économique mais aussi sur le plan politique. D'abord appliqué au cas européen, il connut une diffusion rapide, notamment en l'Amérique latine sous l'influence des idées de Raúl Prebisch et de la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL). Le terme est resté, avec le double sens qu'on lui prêtait alors, soit la création progressive d'un espace économique unifié d'une part et l'harmonisation des politiques à l'intérieur de cet espace d'autre part.

Le concept d'intégration se distingue de deux autres concepts, au demeurant assez proches : celui d'interdépendance et celui d'interconnexion. Le concept d'interdépendance connut également un grand engouement dans les années qui suivirent la fin de la Seconde Guerre mondiale. Parfaitement adapté aux réalités de l'époque et notamment à l'ouverture croissante des échanges dans le cadre du système statocentré qu'était le GATT, le concept d'interdépendance visait, tout comme celui d'intégration, à qualifier un double mouvement d'interaction et d'influence mutuelle : sur le plan économique tout d'abord, en raison de l'ouverture réciproque des marchés sur les économies ; sur le plan politique ensuite, en raison des impacts que peuvent avoir sur les autres pays les décisions politiques prises dans un pays. Dans un cas comme dans l'autre cependant, deux facteurs étaient perçus comme déterminants. En premier lieu, les forces économiques sous-jacentes : si l'intégration économique devait être le socle d'une intégration sur le plan politique toujours plus poussée, l'interdépendance économique poussait, de son côté, à la coordination toujours plus

³ C'est aux économistes de l'école autrichienne que l'on doit en effet son introduction et celle de son antonyme, la désintégration. Pour ces derniers, il s'agissait de qualifier le degré très élevé d'unité qui caractérisait l'économie mondiale à l'époque du libre-échange et de l'étalon-or et par là même de retracer les origines du processus de désagrégation qui s'est alors amorcé à partir du moment où ces deux principes furent abandonnés en faveur de l'interventionnisme et de son corolaire le protectionnisme.

grande des politiques économiques⁴. En second lieu, les effets d'asymétrie : autant les différences de taille et de développement tendaient-elles par effet d'attractivité à favoriser la régionalisation des échanges, autant tendaient-elles à freiner toute forme de coopération plus poussée, sauf à prévoir des mécanismes de correction. L'effet combiné de ces deux facteurs explique l'attitude longtemps ambivalente du Canada et du Mexique vis-à-vis des États-Unis.

Le concept d'interconnexion ou d'interconnectivité est, quant à lui, de facture plus récente. Emprunté à la théorie des systèmes, il vise à désigner la mise en relation fonctionnelle d'espaces économiques et de systèmes institutionnels distincts et relativement autonomes. Des trois concepts, c'est le plus faible. Il est néanmoins utile pour qualifier deux types de situation : celle où deux ou plusieurs gouvernements cherchent à établir des relations économiques amicales sans pour autant renoncer à leurs prérogatives en matière de développement, et celle où, à défaut de s'entendre sur des règles communes en matière économique, ils s'accordent néanmoins pour reconnaître les règles existantes sur une base mutuelle et réciproque et réduire ainsi les sources de friction dans leurs relations économiques.

D'une manière comme d'une autre cependant, si les forces économiques sont sous-jacentes aux processus décrits par les trois concepts, *in fine* ce sont les choix politiques qui restent déterminants. Nous sommes toujours sur deux terrains : celui de l'économie, autrement dit des forces du marché et de la concurrence, d'un côté, et celui du politique, autrement dit des choix collectifs. Ce sont ces derniers qui vont définir les cadres institutionnels que les pays concernés vont se donner, lesquels viendront en retour orienter et réguler non seulement les processus économiques, mais aussi les choix et les décisions des acteurs économiques.

Les cadres institutionnels de l'intégration

Jan Tinbergen fut l'un de premiers à relever que l'intégration économique n'était pas de même nature selon qu'elle était négative ou positive, pour reprendre sa terminologie. Par intégration négative il entendait un processus d'intégration résultant de la seule libéralisation des échanges, autrement dit de la levée des obstacles – tarifaires et autres – à la libre circulation des marchandises, des capitaux, voire des personnes. Par intégration positive, il désignait tout processus d'intégration orienté vers la réalisation d'objectifs communs. Dans le premier cas, ce sont les forces économiques, c'est-à-dire les décisions privées, les choix des acteurs économiques et les jeux de la concurrence, qui déterminent le sens et la forme que prend l'intégration. alors que dans le second, ce sont les choix

⁴ Ou du moins le pensait-on ! C'était en tout cas dans cet esprit que fut créée l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

politiques et les objectifs communs que se donnent les parties concernées qui donnent à l'intégration sa finalité et son orientation. Par cette distinction, Tinbergen voulait souligner la différence fondamentale entre les accords qui étaient orientés vers la seule libéralisation des échanges et dont le modèle type à l'époque fut l'Association européenne de libre-échange, et les accords d'intégration beaucoup plus ambitieux, enchâssés dans des unions douanières et dont le modèle était la Communauté économique européenne. La distinction fit date, et ce même si l'on préféra réserver l'appellation « intégration » aux seuls accords du deuxième type, au motif qu'il ne pouvait y avoir d'intégration économique sans harmonisation ni convergence des politiques, et donc sans projet commun.

Plus près de nous, une autre distinction a été introduite – par Robert Lawrence – entre intégration en surface et intégration en profondeur. Par intégration en surface, on entend désigner un processus d'intégration qui résulterait de la seule libéralisation du commerce, et ce contrairement à un processus d'intégration qui couvrirait non seulement toutes les facettes de l'intégration économique, incluant les investissements, les services ou encore la circulation des gens d'affaires, mais aussi la pratique et le droit des affaires, et que pour ces raisons on pourrait qualifier d'intégration en profondeur. Le concept d'intégration en profondeur fut immédiatement appliqué au cas du nouveau régionalisme et plus particulièrement à l'ALENA, non sans susciter cependant la controverse dans la mesure où, tel qu'il était défini, il pouvait s'appliquer également et même davantage au cas européen.

Le concept d'intégration en profondeur et les débats l'entourant participent de l'ambiguïté conceptuelle du nouveau régionalisme. Si l'on envisage, en effet, d'utiliser le concept d'intégration en profondeur pour désigner tout processus d'intégration des marchés et des réseaux d'entreprise et, parallèlement, tout processus d'harmonisation des règles sur un espace territorial ouvert, il est clair que tant l'espace économique européen que l'espace économique nord-américain répondent à ces critères et peuvent donc être qualifiés d'intégration en profondeur. Pourtant, personne n'oserait affirmer que les processus d'intégration en cours sont de même nature, encore moins parler de convergence de modèle. Par contre, à l'inverse, chacun admettra que les grands projets régionaux qui furent lancés dans les années 1990 – l'APEC, la Communauté des Amériques, l'Euromed ou l'AGOA par exemple –, ne relèvent pas à proprement parler d'une intégration en profondeur, mais pour autant peut-on parler d'intégration en surface ? On serait plutôt dans une sorte d'entre-deux, plus précisément devant une forme nouvelle de partenariat combinant à la fois des accords commerciaux, un dialogue économique renforcé et un cadre de coopération intergouvernementale.

Il nous paraît, donc, nécessaire d'introduire une distinction formelle entre deux grandes catégories de modèles institutionnels, les accords d'intégration d'une part et les accords de partenariat d'autre part, et, à l'intérieur de ces deux grandes catégories, de classer les

accords en fonction de leur degré d'engagement des responsabilités, voire de délégation d'autorité, en matière économique et commerciale.

Accords d'intégration et partenariats économiques

Nous qualifions d'accord d'intégration tout accord économique et commercial s'inscrivant dans une dynamique d'intégration en profondeur, dans le sens où nous l'avons définie plus haut. Nous retrouvons dans cette catégorie au moins trois modèles institutionnels.

1. Le premier modèle est le modèle communautaire. Par là, nous désignons tout processus d'intégration encadré par un traité qui engage les pays concernés dans un processus de convergence et d'harmonisation des politiques et de délégation d'autorité vers des institutions communes, du moins dans certains domaines clairement identifiés, et ce selon des modalités et des finalités préétablies. On retrouve dans cette catégorie la plupart des unions douanières et accords d'intégration institués après la fin de la Seconde Guerre mondiale en Europe et en Amérique latine, mais aussi en Afrique au lendemain des indépendances.
2. Le second modèle est le modèle contractuel. Nous avons choisi ce terme en pensant aux contrats commerciaux et à la façon dont ils sont rédigés. Beaucoup d'accords de libre-échange et notamment l'ALENA sont, en effet, rédigés comme des contrats, avec des obligations très précises, des clauses d'exception détaillées et des dispositions particulières en cas de bris ou de non-respect des obligations. Par accord d'intégration de type contractuel, nous entendons tout accord d'intégration prévoyant l'harmonisation ou, le cas échéant, la mise en interconnexion des règles sur l'espace couvert par l'accord, avec mise en place d'une instance institutionnelle chargée de voir à la mise en œuvre de l'accord, au respect de ses obligations et, le cas échéant, au règlement des différends. À la différence du modèle précédent, il n'y a pas à proprement parler de délégation d'autorité vers des institutions communes, mais uniquement mise en place d'une instance intergouvernementale chargée de l'administration du traité ou accord. Par nature, les accords de ce type ne sont pas évolutifs.
3. Le troisième modèle est le modèle de partage de production. Nous désignons par là tout accord sectoriel ou de portée plus générale qui vise à organiser et à rationaliser la production entre les parties concernées. D'une façon générale, ces accords établissent des normes communes et des critères d'organisation de la production, d'allocation des investissements, de transfert des technologies et de répartition du commerce. Une haute autorité, une conférence ou encore une commission multipartite est chargée d'administrer le traité et de coordonner les activités. Entrent dans cette catégorie, aujourd'hui devenue obsolète et d'ailleurs condamnée par l'OMC, la CECA, le COMECON ou encore le pacte de l'automobile signé en 1965 entre le Canada et les États-Unis.

Les accords de partenariat constituent le second grand groupe de modèles institutionnels. Nous les qualifions de partenariat dans la mesure où ils reposent sur un dialogue économique et politique renforcé, assorti d'accords commerciaux généraux ou sectoriels dits de bon voisinage. Les partenariats, très proches en fait des alliances, ne sont pas des accords d'intégration mais des accords-cadres dont l'objet est de rapprocher les pays concernés, de favoriser les échanges commerciaux entre eux et d'établir un dispositif permanent de coopération. On retrouve trois modèles différents sous cette catégorie.

1. Le premier, le plus traditionnel, est le modèle préférentiel. Nous entendons par accord préférentiel tout accord qui vise à reconnaître à certaines parties un accès préférentiel et souvent non réciproque aux marchés des autres parties, à leur octroyer un traitement spécial et différencié et à leur apporter un soutien technique, humain et financier dans le cadre d'une coopération renforcée. Les accords de ce type sont nombreux. Mentionnons simplement dans le cas des États-Unis, l'Initiative en faveur des pays de la Caraïbe, l'accord en faveur des pays andins engagés dans la lutte contre la drogue, le programme HOPE en faveur d'Haïti ou encore l'initiative en faveur des pays africains mieux connue sous son acronyme d'AGOA. Les accords entrant dans cette catégorie sont par nature asymétriques et, à défaut d'avoir produit des résultats probants, tendent à être remplacés par des accords entrant dans la catégorie suivante.
2. Le second modèle est le celui des communautés d'intérêts. Il connut ses heures de gloire dans les années 1990 lorsque furent lancées de grandes initiatives régionales, voire transcontinentales, et ce tant par les États-Unis que par l'Europe communautaire. Tous ces initiatives, aussi ambitieuses les unes que les autres, avaient en commun pour objectif de créer de grandes communautés d'intérêts et de valeurs en s'appuyant sur la construction d'un espace de libre-échange et une coopération renforcée dans de nombreux domaines incluant ceux touchant à la démocratie, la sécurité et la culture. Par les accords de libre-échange elles se rapprochent des accords d'intégration de type contractuel, mais s'en distinguent néanmoins sur deux points : (1) ce n'est pas d'intégration en profondeur dont il est question mais plutôt de facilitation d'accès aux marchés et d'interconnectivité, y compris en matière d'investissement ; et (2), tout en mettant de l'avant l'idée de communauté d'intérêts et de valeurs partagés, elles reconnaissent les différences de développement et de culture, ce qui autorise les exceptions et le traitement différencié. Sur le plan institutionnel, la forme privilégiée est celle des sommets.
3. Le troisième modèle est de facture plus récente mais tend à se développer rapidement, notamment sous l'impulsion des pays émergents. Nous appelons, à défaut de mieux, modèle de coopération renforcée. Entrent notamment dans cette catégorie les accords cadres de coopération en matière de commerce et d'investissement, les TIFA pour reprendre l'acronyme anglais, signés par les États-Unis, mais on peut y inclure également les accords signés en Asie par le Japon ou plus près de nous, ceux signés par la Chine avec d'autres pays en développement ou émergents. Ces accords présentent trois caractéristiques principales : (1) ils reposent sur des accords de facilitation des échanges, voire des accords de libre-échange, (2) ils définissent des normes communes et imposent des engagements commerciaux souvent très contraignants, et (3) s'accompagnent d'accords de coopération liant le plus souvent l'aide à des engagements commerciaux spécifiques⁵.

En présentant ces différents modèles institutionnels nous voulions montrer leur variété et leur diversité, mais également souligner le fait que si, d'une façon générale, les accords de libre-échange tendent à devenir la norme, et ce conformément aux règles de l'OMC, il convient de garder une distinction claire entre les accords d'intégration et les accords de partenariats, et à l'intérieur de la première catégorie entre les accords de type communautaire et ceux de type contractuel. Tous ces accords peuvent être qualifiés de régionaux, en autant du moins qu'ils engagent des pays partageant la même région géographique. Quant à l'expression « régionalisme de deuxième génération », gardons-en

⁵ L'étude de la CNUCED intitulée *La coopération Sud-Sud : l'Afrique et les nouvelles formes de partenariat pour le développement* (Nations Unies, Genève, 2010) porte un regard très pénétrant, quoique complaisant, sur les nouveaux accords de coopération signés entre les pays africains et les pays émergents.

l'usage pour désigner ce qui en fait véritablement la nouveauté et la spécificité, soit l'émergence d'accords d'intégration de type contractuel et de partenariats ancrés dans des accords de libre-échange.

LE MODÈLE ALENA

L'ALENA présente deux caractéristiques, soit celle d'être un accord de type contractuel orienté vers l'intégration en profondeur. Clarifions ces deux points.

Le cadre contractuel

Entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) fait suite, rappelons-le, à l'Accord de libre-échange canado-américain (ALECA). Selon les termes de son préambule, les trois Parties (le Canada, les États-Unis et le Mexique) s'engagent à :

1. éliminer les obstacles au commerce des produits et des services entre les territoires des Parties et à faciliter les mouvements transfrontaliers de ces produits et services ;
2. favoriser la concurrence loyale dans la zone de libre-échange;
3. augmenter substantiellement les possibilités d'investissement sur les territoires des Parties ;
4. assurer de façon efficace et suffisante la protection et le respect des droits de propriété intellectuelle sur le territoire de chacune des Parties ;
5. établir des procédures efficaces pour la mise en œuvre et l'application du présent accord, pour son administration conjointe et pour le règlement des différends ; et
6. créer le cadre d'une coopération trilatérale, régionale et multilatérale plus poussée afin d'accroître et d'élargir les avantages découlant du présent accord. (Chapitre 1, article 102).

Sans trop nous y attarder, précisons que l'accord, d'une portée très large, couvre le commerce des biens, y compris l'agriculture, les textiles et les produits énergétiques et pétroliers de base (Partie II), les obstacles techniques au commerce (Partie III), les marchés publics (Partie IV), l'investissement, les services financiers, les télécommunications, la concurrence et la circulation des gens d'affaires (Partie V) et la propriété intellectuelle (Partie VI). L'accord couvre aussi en partie les services, inclut des règles d'origine, comporte un mécanisme de règlement des différends et est accompagné de deux accords 'parallèles', le premier sur l'environnement et le second sur le travail. Voyons quels sont les traits les plus caractéristiques de cet accord, ce qu'il en fut des débats qu'il a suscités et pourquoi nous pouvons parler de 'modèle' à son propos. Concernant le premier point, six éléments méritent notre attention.

1. L'ALENA consacre l'approche américaine de la liste négative. À moins d'indication contraire (liste des réserves et exceptions), l'accord impose la libéralisation des échanges et l'élimination des mesures jugées discriminatoires dans tous les domaines couverts. Les disciplines commerciales sont, donc, très fortes puisqu'elles s'appliquent pleinement à tous les domaines sous réserve des conditions et exceptions expressément énoncées. À toutes fins pratiques, elles réduisent considérablement la marge de manœuvre et le pouvoir discrétionnaire des gouvernements en matière économique, voire sociale.
2. L'ALENA accorde une protection étendue à l'investisseur et à son investissement (Chapitre 11). Outre une définition très large de l'investissement, il inclut le traitement national, celui de la nation la plus favorisée et la norme minimale de traitement, interdit toute prescription de résultats de même que toute exigence nationale pour les dirigeants et les conseils d'administration, définit de manière stricte les conditions d'expropriation et reconnaît la liberté complète des transferts de fonds (dividendes, intérêts, redevances, etc. Il comporte également un mécanisme de règlement des différends entre une partie et un investisseur ou un investissement d'une autre partie avec arbitrage international. Les dispositions contenues dans le chapitre 11, sans doute le chapitre le plus connu et discuté de l'ALENA, ont servi de canevas au projet d'Accord multilatéral sur l'investissement à l'OCDE. Si cet projet a finalement avorté, il n'en demeure pas moins que les traités bilatéraux sur l'investissement sont toujours plus nombreux et que, si la question du mécanisme investisseur-État n'est toujours pas réglée, on peut parler néanmoins de convergence quant à leur contenu.
3. L'ALENA reprend en les renforçant les dispositions de l'ALECA relatives à la protection de la propriété intellectuelle. La reconnaissance et la protection de ces droits dans ces deux accords ont créé un précédent qui a ouvert la porte à la conclusion de l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC) aujourd'hui en vigueur à l'OMC. Notamment, il place cette protection sur un pied d'égalité avec les autres engagements commerciaux, ouvrant par le fait même la possibilité de recourir au mécanisme de règlement des différends.
4. L'ALENA repose sur le principe de l'égalité de traitement. Cette disposition a pour effet de ne pas reconnaître au Mexique un traitement spécial et différencié et de placer celui-ci sur un pied d'égalité avec ses deux autres partenaires, et ce en dépit de son différentiel de développement et du caractère asymétrique de sa relation avec ces derniers. Tout au plus a-t-il pu bénéficier de certaines dispositions particulières pour la mise en œuvre de l'accord, voire du droit de maintenir certaines exceptions notamment sur le plan énergétique.
5. Le cadre de coopération est de type intergouvernemental et la structure institutionnelle se limite à trois mécanismes, politiques, administratifs et juridiques respectivement : (1) une Commission ministérielle de libre-échange chapeaute les commissions de coopération dans les domaines de l'environnement et du travail, (2) trois secrétariats et un ensemble, au demeurant mal défini, de groupes et comités de travail, et (3) un mécanisme de règlement des différends.
6. Enfin, l'ALENA ne comporte aucun mécanisme de correction des inégalités. Il comporte, par contre, les mécanismes de correction commerciale habituels, notamment les mesures antidumping et les mesures compensatoires (à la demande des États-Unis). Les deux accords parallèles sont une autre particularité mais, contrairement aux accords que les États-Unis signeront par la suite, les engagements pris dans ces deux accords sont des engagements de principe et le non respect des dispositions en matière de travail et d'environnement n'entraîne pas le recours au mécanisme de règlement des différends.

L'ALENA suscita les plus vives controverses. Canada, il fut surtout question de perte de souveraineté et de remise en question des programmes sociaux ; au Mexique, de concurrence asymétrique et de renonciation aux politiques de développement ; et aux États-Unis, de pertes d'emplois et de délocalisation. La diversité des critiques à l'encontre de

l'ALENA montre à tout le moins l'ampleur des changements qu'annonçait sa mise en œuvre. D'un autre côté, on peut aussi s'interroger sur les motivations profondes qui pouvaient pousser les trois gouvernements à signer un accord qui suscitait chez eux autant de controverses, sinon de peurs. À cet égard, le préambule de l'accord ne nous aide guère, sinon qu'il conforte la vision commune d'une intégration soumise aux jeux de la concurrence et régie par la règle de droit dans la pratique des affaires. Il faut plutôt se référer au contexte économique et politique propre à chacun des trois pays qu'il faut se référer pour comprendre non seulement pourquoi il y eut négociation, mais aussi et surtout pourquoi une fois signé, l'accord tint.

L'ALENA, un accord instrumental

Au Canada, il s'agissait de s'appuyer sur l'accès préférentiel et sécuritaire au marché américain pour relancer une croissance économique alors en panne et prendre avec succès le virage compétitif de la mondialisation. Le Mexique, de son côté, voulait saisir l'opportunité offerte par l'accord signé entre les États-Unis et le Canada et prendre ainsi la même direction que le Canada avec, dans son cas, deux grands objectifs : (1) verrouiller les réformes économiques en cours et tourner ainsi définitivement le dos aux politiques de substitution aux importations qui avaient fini par le précipiter dans la crise de la dette ; et (2), consolider une stratégie de développement désormais orientée vers le marché, la liberté d'entreprise et l'ouverture au commerce et aux investissements. Quant aux États-Unis, leurs raisons étaient tout aussi transparentes : grâce à l'ALENA, il s'agissait d'intégrer dans un même espace économique deux partenaires commerciaux considérés comme stratégiques et de créer de la sorte un précédent majeur, dans les Amériques où personne ne pouvait demeurer indifférent à ce qui se passait au nord de l'hémisphère, mais aussi à Genève où les négociations commerciales piétinaient.

Les controverses n'ont pas totalement disparu avec le temps mais l'ALENA est en quelque sorte entré dans les habitudes. On en parle très peu et on n'y attache plus guère d'importance, sauf à de rares occasions, le plus souvent lorsqu'il est question d'un différend commercial ou de problèmes de frontières. L'accord existe et, disons-le franchement, fonctionne plutôt bien : les relations bilatérales entre les États-Unis et ses deux voisins sont apaisées et les relations d'affaires en sont sorties nettement améliorées. Il ne s'agit pas de dire qu'il n'y a pas d'irritants ni de problèmes, mais de constater que chacun s'est accommodé à son avantage de l'accord et que si problèmes il y a de part et d'autre, ils tiennent moins à l'accord qu'au manque de volonté politique de les régler. Par contre, il convient d'insister sur un point, que l'on avait peut-être mal perçu au moment des négociations : l'ALENA n'est pas un accord de type évolutif ; c'est un accord de type contractuel qui lie les parties, au demeurant très loin, mais qui ne les engage pas au delà de ce qui a été signé.

L'ALENA est en effet un accord trilatéral qui encadre les relations économiques et commerciales entre trois pays souverains, et sans plus. Un temps, le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité (PSP) qui fut mis en place en 2005, a pu laisser croire qu'il en irait autrement et que l'ALENA pourrait évoluer vers des formes d'intégration plus avancées, mais il n'en fut pas ainsi et le PSP est aujourd'hui sur la glace. Il en fut de même des propositions qui furent avancées au début des années 2000, les unes pour faire de l'ALENA une union douanière, voire monétaire, les autres pour mettre en place, comme en Europe, un fonds de développement régional : toutes ont rapidement tourné court. Encore aujourd'hui, alors que les liens économiques se desserrent comme nous allons le voir maintenant, c'était un peu comme si chacun, plutôt que d'ouvrir la boîte de Pandore, préférait se satisfaire de ce qui existe, quitte à regarder ailleurs et suivre sa propre voie. Cela dit, que l'ALENA n'ait pas créé de solidarité entre ses trois signataires ni fait évoluer la coopération intergouvernementale, ne doit pas non plus surprendre : ce n'était pas l'objectif recherché, mais qui plus est, chacun ayant fait de l'ALENA l'instrument de l'agenda économique et commercial qu'il s'était donné, c'est à l'aulne des résultats qu'il a produits sur ces deux plans qu'il convient de le juger.

L'intégration en profondeur

Sur le plan économique – nous reviendrons plus loin sur l'agenda commercial – , deux arguments de fond furent avancés par les économistes en faveur de l'ALENA. D'une façon générale, ceux-ci ne prévoyaient pas une très forte augmentation des échanges commerciaux entre les États-Unis et ses deux voisins, sauf peut-être pour le Mexique : le niveau des échanges était déjà très élevé et rien ne laissait présager à l'époque leur envolée. Aussi, si des gains devaient être trouvés, ce devait être dans les effets dynamiques que les trois pays pouvaient tirer du libre-échange : économies d'échelle, concurrence vivifiante, accès à une plus grande gamme de produits, rationalisation des investissements, etc. Et pour beaucoup d'entre eux non seulement était-ce la raison du libre-échange qui avait fini par s'imposer, mais aussi d'une certaine façon, en créant un espace économique soumis aux seules règles de la concurrence, les trois pays ne faisaient-ils que normaliser leurs relations d'affaires. En somme, le libre-échange à trois s'inscrivait dans la logique des choses et ne ferait qu'entériner sur le plan juridique une intégration déjà fort avancée sur le plan des faits.

Sur un point, celui du commerce, les faits n'ont pas vraiment donné raison aux économistes. Stimulés par un dollar et un peso dépréciés et par la vigoureuse croissance qu'allait enregistrer l'économie américaine tout au long des années 1990, les échanges commerciaux, du moins entre les États-Unis et ses deux partenaires, ont littéralement explosé, au grand avantage de ces derniers d'ailleurs. À cet égard, le contraste est grand entre ces années d'euphorie et celles plus moroses de la période actuelle, marquées par la crise, une concurrence totalement inattendue de la Chine et un change aujourd'hui

surévalué par rapport au dollar américain. La conjoncture n'est plus du tout la même, et pour reprendre ce que nous avons déjà écrit ailleurs, les meilleures années de l'ALENA sont désormais derrière nous⁶. Par contre, sur le plan de la rationalisation des activités, il en alla tout autrement : l'ALENA a enclenché un vaste mouvement de réorganisation et de redéploiement des réseaux transnationaux selon une dynamique nouvelle que l'accord rendait possible.

Jusqu'aux années 1970, la littérature sur l'investissement direct a surtout porté sur les raisons qui pouvaient pousser les firmes multinationales à investir à l'étranger et à choisir tel pays plutôt qu'un autre pour localiser ses activités⁷. Trois raisons étaient notamment invoquées : l'accès privilégié aux ressources naturelles et à leur exploitation, le contournement des obstacles au commerce et la prise de parts de marché par l'investissement sur place, et la création de spécialisations intra-branches au travers des réseaux intra-firmes. Le Canada, souvent décrit comme une « économie de filiales » se moulaient très bien dans ces trois patrons d'investissement : on y retrouvait alors un contrôle étranger très élevé sur les ressources naturelles, des filiales étrangères qui étaient souvent des micro-reproductions de leur société mère, et des échanges intra-firmes parmi les plus élevés dans le monde, notamment dans le secteur de l'automobile.

À partir des années 1970, on voit apparaître un nouveau patron d'investissement⁸, d'abord dans les nouveaux pays industrialisés d'Asie comme on les appela, mais aussi au Mexique, le long de la frontière avec les États-Unis. Grâce au programme *maquila*, on voit, en effet, se développer dans les zones franches mexicaines installées le long de la frontière un nouveau type de filiales, axées sur la sous-traitance et la transformation sur place de produits importés, surtout des États-Unis. Une fois transformés, ces produits étaient ensuite réexportés vers leur destination finale. Un vaste mouvement de va-et-vient des marchandises va ainsi se déployer le long de la frontière et engendrer la création de chaînes de valeur transfrontalières.

Ce nouveau patron d'investissement, que l'on retrouvait également en Europe, allait, en se généralisant rapidement, être à l'origine de la réussite économique de nombre pays d'Asie de l'Est et du Sud-Est et de la Chine en particulier. Dans les Amériques, avec leurs zones franches, le Mexique et, dans une moindre mesure, les pays d'Amérique centrale offraient aux entreprises américaines, aiguillonnées qu'elles étaient alors par la concurrence qui venait d'Asie, des perspectives d'autant plus intéressantes que les zones

⁶ Christian Deblock, « NAFTA, A Model Under Stress », dans Claude Auroi et Aline Helg (dir.), *Latin America, 1810-2010. Dreams and Legacies*, World Scientific, Imperial College, Londres, 2011, pp. 387-416.

⁷ Voir à ce sujet, Michèle Rioux, « Théorie des firmes multinationales et des réseaux transnationaux », dans Mathieu Arès et Éric Boulanger, *L'investissement et la nouvelle économie. Trajectoires nationales, réseaux mondiaux et normes internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2012 (à paraître).

⁸ Précisons que notre analyse se limite au secteur industriel. La majeure partie des investissements se retrouve dans le secteur des services, autrement dit là où se trouvent les forces vives de l'économie contemporaine.

franches étaient à leur porte et qu'étaient déjà bien établies dans les pays de la région. Aussi, et par delà l'aspect stratégique que pouvait représenter pour eux la signature d'accords de libre-échange dans leur environnement immédiat comme nous le verrons plus loin, la signature d'un accord d'aussi grande portée que l'ALENA était en quelque sorte la réponse des États-Unis au défi que représentait pour leurs entreprises la concurrence de l'Asie. Bien entendu, c'était au prix de délocalisations, au demeurant largement décriées pas les critiques de l'accord, mais ces délocalisations étaient perçues comme un moindre mal⁹ et surtout, contrairement à ce qui se passait en Asie, les chaînes de valeur gravitaient autour des entreprises américaines.

Avec l'ALENA, les entreprises américaines bénéficiaient en effet d'un triple avantage : d'un accès privilégié et désormais sécuritaire aux marchés et aux ressources naturelles du Canada et du Mexique, tout d'abord ; d'un cadre de concurrence unifié qui rendait possible le redéploiement, la restructuration et la rationalisation de leurs activités sur l'espace couvert par l'accord, ensuite ; et d'un environnement économique et politique rendu plus ouvert avec la mise au rencart des politiques nationales, enfin. Les résultats ne se firent pas attendre, notamment au Mexique mais aussi au Canada. Une fois la crise monétaire de 1994-1995 rapidement surmontée, le Mexique pays allait, en effet, connaître, sous l'impulsion du commerce et des investissements, un véritable boom économique, au point d'être présenté comme un modèle à suivre en matière de développement. Il en fut de même du Canada. Tout comme celle des États-Unis, son économie eut à subir le contrechoc de la réorganisation des filières de production et des délocalisations vers le Mexique, mais contrairement à ce que laissaient présager les prévisions les plus pessimistes, son industrie manufacturière, en grande partie pour les raisons invoquées plus haut, connut une embellie qui, pour être inattendue, ne s'en matérialisa pas moins en création d'emplois et en investissements. Et dans les deux cas, la réussite économique s'accompagna d'importants excédents commerciaux.

⁹ L'administration Clinton chercha à remédier à ce problème en bonifiant les programmes d'aide à l'ajustement commercial et en les étendant aux travailleurs et aux entreprises affectés par les délocalisations, du moins dans le cadre de l'ALENA. Ces programmes spéciaux ont, depuis, été abolis pour être généralisés et appliqués à toute situation critique de délocalisation.

Cela dit, il convient d'apporter à quatre bémols :

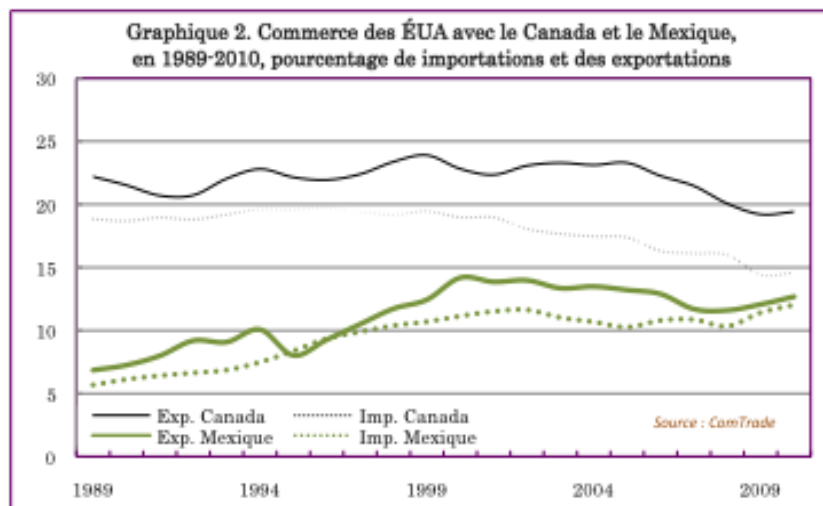
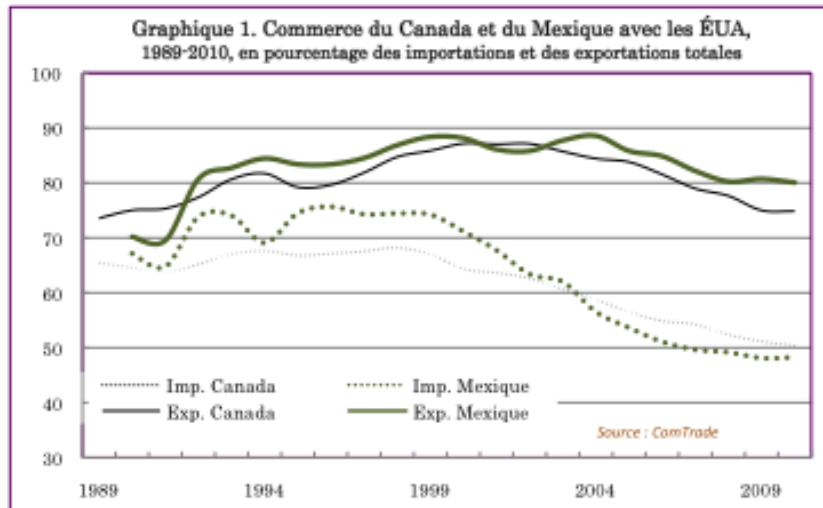
1. Au Mexique du moins, les gains tirés du commerce restèrent surtout concentrés dans les régions du nord et ne se diffusèrent pas vraiment dans le reste de l'économie.
2. Le modèle intégratif est polarisé sur les États-Unis : les chaînes de valeurs gravitent autour des sociétés mères américaines, le commerce transite par les États-Unis et les relations commerciales entre le Canada et le Mexique ont somme toute peu progressé. En fait, ce n'est pas à proprement parler d'intégration entre trois économies dont il faut parler, mais plutôt d'intégration de deux économies, en l'occurrence celle du Canada et celle du Mexique, à une troisième, celle des États-Unis.
3. Si l'ALENA contribua, quoique de manière modeste, à la croissance de l'économie américaine, le déficit commercial s'aggrava considérablement avec le Canada et le Mexique, au point d'alimenter les critiques toujours aussi vives contre un accord qui semblait profiter à tout le monde sauf aux Américains. Sur ce point cependant, il convient de demeurer prudent dans la mesure où, d'une part, l'ALENA a permis un meilleur accès au secteur des services, la ligne de force du capitalisme américain, et que, d'autre part, le développement des échanges industriels a entraîné dans sa mouvance celui des services commerciaux.
4. Si pour les entreprises américaines, ce nouveau schéma d'intégration fonctionna à leur grande satisfaction, il n'arrêta pas pour autant les flux d'investissement et les délocalisations vers l'Asie – tout au plus les freina-t-il –, pas plus qu'il n'arrêta vraiment les importations toujours plus massives en provenance de cette partie du monde. En bref, l'ALENA a produit les résultats qu'on attendait mais en renforçant au Canada et au Mexique un schéma de développement dépendant des États-Unis, et ce sans pour autant leur apporter la police d'assurance qu'ils en attendaient contre les chocs extérieurs.

Où en sommes-nous maintenant ?

De l'intégration à la « désintégration »

En lui ouvrant l'accès aux grands marchés, l'accession de la Chine à l'OMC a indéniablement changé la donne et provoqué une onde de choc qui ébranle les structures établies, à commencer en Amérique du Nord et sur tout le continent : non seulement la Chine s'y est-elle imposée comme un partenaire commercial incontournable, et ce en l'espace d'une décennie à peine, mais elle continue plus que jamais d'attirer investissements et entreprises, et ce au détriment des emplois sur place. Ce sont les deux faces de ce que nous appelons « désintégration », dans le sens de désagrégation, de détricotage : d'un côté, la concurrence internationale frappe de plein fouet les chaînes de valeur sur l'espace économique nord-américain ; de l'autre, les entreprises et, avec elles, les investissements et les chaînes de valeur se déplacent vers d'autres espaces, plus attractifs.

Les graphiques 1 et 2 illustrent ces nouvelles tendances, notamment au chapitre des importations, la part des États-Unis ne représentant plus que 50 pour cent des importations totales du Canada et du Mexique.



Relativisons néanmoins la portée de ce processus à rebours.

Premièrement, les relations commerciales entre les États-Unis et ses deux voisins sont trop intenses pour ne pas envisager un nouveau scénario d'intégration, différent de celui du scénario des chaînes de valeur que l'on a cherché à mettre en place dans le cadre de l'ALENA et qui, manifestement, résiste mal à la concurrence des chaînes de valeur d'Asie. Toujours est-il que le Canada et le Mexique sont toujours des partenaires stratégiques pour les États-Unis (graphique 2), alors qu'à l'inverse, ces derniers demeurent toujours, et de loin, la principale destination de leurs exportations (graphique 1). Autrement dit, l'idée de « désintégration » fait sens si, par là, il s'agit de décrire un processus qualitatif de desserrement des liens mutuels, mais restons néanmoins prudent sur la portée de ce concept.

Deuxièmement, si la concurrence de l'Asie vient ébranler les schèmes d'intégration, non seulement le développement rapide des pays émergents crée lui-même des opportunités d'affaires, notamment au Canada, un pays riche en ressources naturelles, mais, de leur côté, les gouvernements ne restent pas non plus indifférents devant le phénomène. Ces nouveaux développements ont, au moins, eu le mérite de les sortir de leur léthargie dans laquelle les avait conduit la réussite commerciale de l'ALENA et de les forcer à trouver de nouvelles stratégies industrielles et commerciales pour relancer leur économie. En témoignent l'emphase désormais mise, tant au Canada qu'au Mexique, sur la productivité, les technologies et la nouvelle économie, mais aussi sur la recherche active de nouveaux débouchés et, parallèlement, sur les missions commerciales et la signature d'accords commerciaux.

Troisièmement enfin, le processus de désintégration ne touche pas tous les secteurs de la même façon. À cet égard quelques constats peuvent être dressés. Le graphique 3 est à cet égard très significatif. Il nous donne, en milliers de personnes, le nombre des emplois dans les filiales étrangères des multinationales américaines (FMNUS) pour les années 1999 et 2008. Nous avons retenu dans notre échantillon six pays et groupe de pays, soit le Canada, le Mexique, le Brésil, les autres pays d'Amérique latine, la Chine et l'Inde. Le graphique appelle quatre observations.

1. Si l'emploi dans les filiales du secteur manufacturier recule tant au Canada qu'au Mexique, au profit de nouvelles destinations, il progresse néanmoins, bien que plus lentement qu'ailleurs, si nous prenons l'ensemble des secteurs. Autrement dit, le déplacement des activités affecte davantage le secteur manufacturier que les autres secteurs, notamment les services.
2. L'emploi dans le secteur du transport recule tant au Canada qu'au Mexique, mais progresse, par contre, fortement au Brésil et dans le reste de l'Amérique latine.
3. Si la Chine s'impose clairement au niveau des emplois dans le secteur de l'électronique et des produits électroniques, on constatera que les secteurs de la machinerie et des produits électriques résistent mieux, du moins dans le cas du Mexique pour ce qui a trait aux produits électriques.
4. C'est sans doute la plus belle surprise : s'il est clair que l'Inde s'impose comme pôle d'activité majeur pour les services professionnels, techniques et scientifiques, le Canada et, dans une moindre mesure, le Mexique affichent une forte progression de l'emploi dans ce secteur.

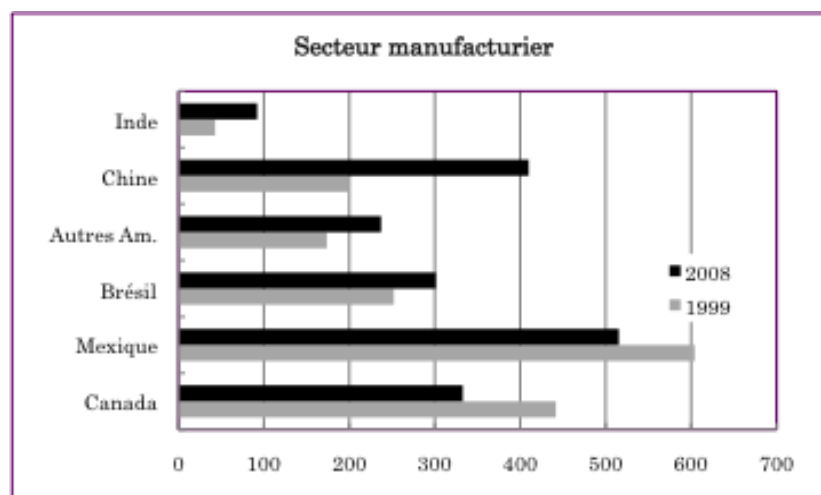
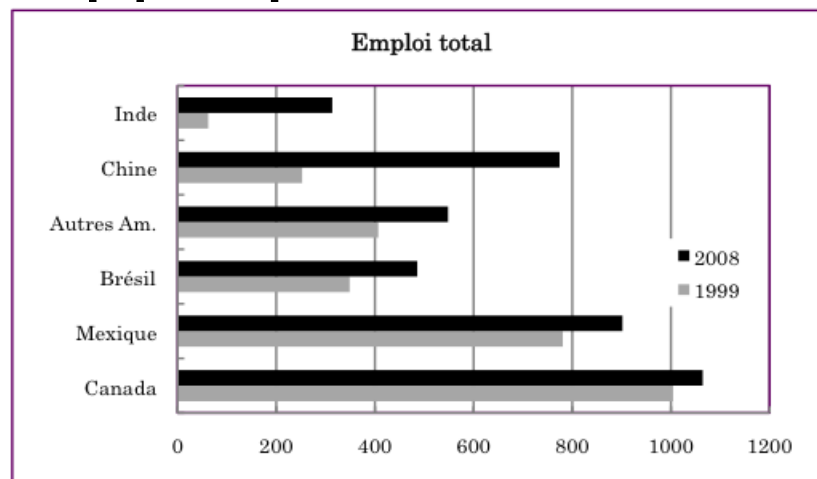
En somme, ce que nous montrent ces données, c'est que l'on assiste bel et bien à une profonde réorganisation de l'espace industriel en Amérique du Nord, au détriment surtout du Canada, et, parallèlement, à un déplacement des activités des firmes américaines vers l'Asie certes, mais aussi vers le Brésil et le reste de l'Amérique latine. Par contre, il ne faut pas sous-estimer la capacité de résilience du modèle d'intégration dans le cas du Mexique et sa capacité à se renouveler dans le cas du Canada.

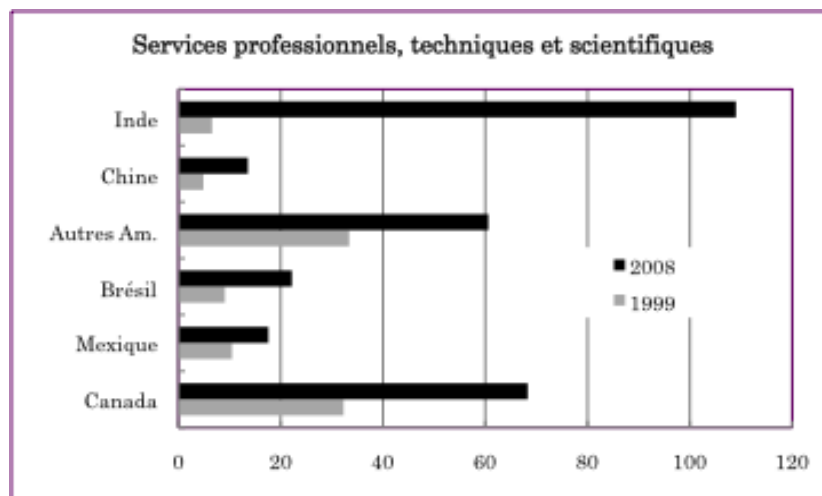
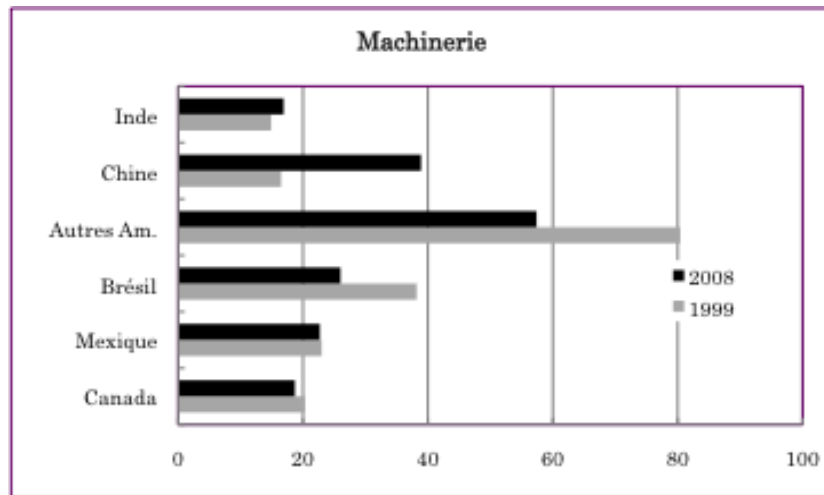
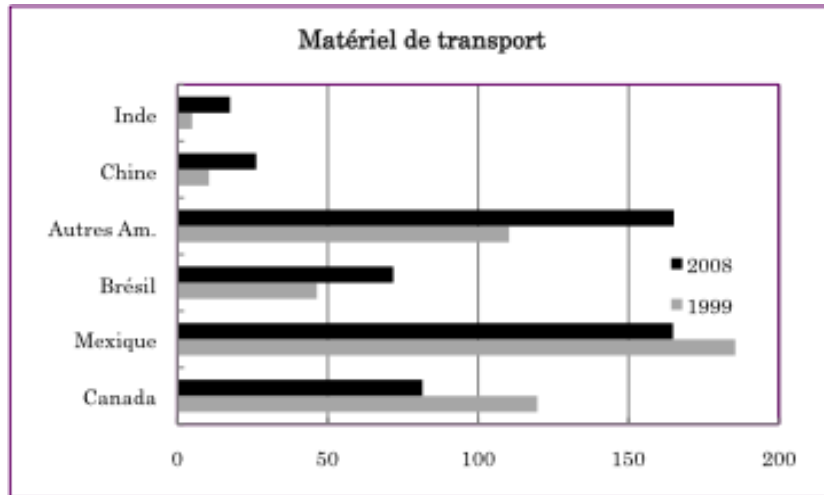
Pour nous résumer, ne le cachons pas, l'ALENA a contribué à la relance des trois économies, et ce tout en s'accompagnant à la fois de profondes restructurations industrielles

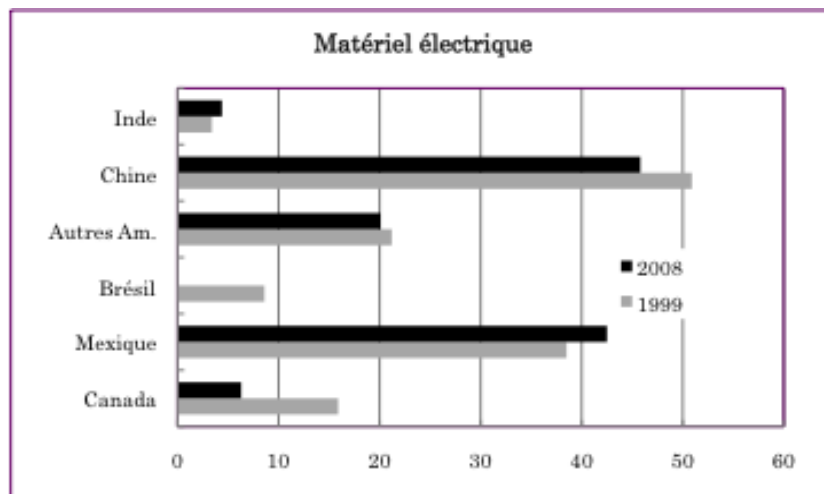
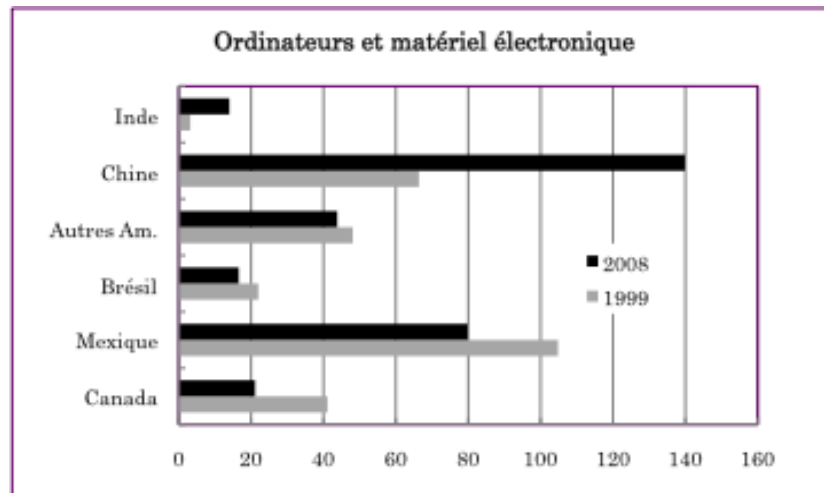
et d'une plus forte intégration des économies canadienne et mexicaine à celle des États-Unis. Par contre, le modèle d'intégration ainsi mis en place résiste mal non seulement à la concurrence asiatique, celle de la Chine et, dans certains domaines, de l'Inde, mais également à l'attrait qu'exerce cette région sur les firmes multinationales américaines. Pour dire les choses autrement, le modèle est ébranlé et a besoin d'être renouvelé.

Par ailleurs, autant chacun s'est-il trouvé satisfait d'un cadre qui n'entamait pas sa souveraineté et lui laissait toute marge d'action sur la scène internationale, autant l'ampleur des restructurations en cours nécessiterait davantage de concertation entre les trois pays, voire une plus grande cohésion dans les choix économiques, ce que ne permet l'ALENA, du moins tel qu'il a été négocié. Toutes les tentatives pour aller dans cette direction ont tourné court, et ce pour des raisons qui tiennent au fait que l'ALENA fut d'abord une sorte de mariage de raison entre trois pays qui y trouvaient leur compte, mais aussi pour des raisons qui tiennent au fait qu'en matière d'intégration, la politique intérieure interfère toujours dans les affaires économiques internationales, particulièrement lorsque l'économie va mal.

Graphique 3. L'emploi dans les filiales de sociétés américaines







L'ALENA À L'HEURE DE LA NOUVELLE DIPLOMATIE COMMERCIALE

Abordons le second volet de notre analyse : la place de l'ALENA dans la stratégie commerciale américaine. Nous procéderons en trois temps. Nous reviendrons tout d'abord sur les principes qui guident la politique commerciale américaine et sur le changement de cap qui lui a été donné dans les années 1980. Nous verrons ensuite comment le bilatéralisme et le régionalisme furent instrumentalisés pour faire avancer le nouvel agenda commercial. Nous terminerons par un état de la situation actuelle.

Principes et orientations de la politique commerciale américaine

Le système commercial multilatéral est orienté depuis la signature du GATT le 30 octobre 1947, vers la promotion des exportations et l'ouverture des marchés à ces dernières. Voulu ordonnée, cette ouverture repose sur deux grands principes : la réciprocité et la non-discrimination. Toutefois, si, sur le plan procédural, le système se présente comme un

échange mutuel de droits d'accès, de par sa finalité même, le celui-ci peut être qualifié de 'commercialiste' de type libéral, dans le sens où il participe d'une double logique : commerçante du point de vue des intérêts en jeu et internationaliste d'un point de vue doctrinal. De ceci il en découle premièrement que la promotion des exportations est la règle et la protection l'exception, et deuxièmement que la liberté commerciale se voit attribuer un rôle spécifique, soit celui de contribuer à la prospérité et, ce faisant, à la paix dans le monde. Ou du moins est-ce ainsi que les États-Unis ont toujours envisagé les choses depuis Roosevelt¹⁰.

D'une présidence à l'autre, les États-Unis n'ont, en effet, eu de cesse de faire avancer les négociations commerciales, et ce avec cette double préoccupation : élargir toujours davantage les négociations, autant pour ouvrir les marchés que pour renforcer les disciplines commerciales, d'une part, et faire de l'internationalisme libéral la pierre angulaire d'un monde ouvert, prospère et sécuritaire d'autre part. En clair, la politique commerciale américaine est, à l'image d'une pièce de monnaie, une politique à deux faces : côté pile, elle doit répondre, comme c'est le cas de toute politique commerciale, aux intérêts expansionnistes des entreprises américaines ; côté face, elle participe d'une conception du monde qui place la liberté économique devant toute autre valeur et fait des États-Unis le champion de sa promotion. L'un ne va pas sans l'autre mais, en même temps, il convient de prendre la mesure de deux ordres de fait, à savoir, pour le premier, que les négociations commerciales doivent également répondre aux critiques et repousser les poussées protectionnistes à la maison, et pour le second, que l'internationalisme libéral et les valeurs qu'il véhicule doivent, de leur côté, repousser le nationalisme économique et le protectionnisme qui l'accompagne chez les autres.

Cela dit, la politique commerciale américaine n'est pas insensible aux aléas de la conjoncture intérieure et aux influences de la politique étrangère, et elle n'a pas non plus suivi une trajectoire linéaire. On peut distinguer clairement deux grandes périodes : avant et après 1980¹¹.

Les deux grands cycles d'après-Guerre, le cycle Kennedy et le cycle de Tokyo, avaient permis d'ouvrir largement les marchés, d'élargir les disciplines commerciales aux barrières non tarifaires et, incidemment, de renforcer les alliances commerciales avec l'Europe et le Japon. Malgré des résultats impressionnants, ces deux cycles n'avaient cependant pas

¹⁰ On retrouvera une analyse plus détaillée de la politique commerciale américaine et de l'internationalisme libéral qui la sous-tend dans notre article : « Le bilatéralisme commercial américain », dans Bernard Remiche et Hélène Ruiz-Fabri (dir.), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme* (Association internationale de droit économique), Bruxelles, Larcier, 2010, pp. 115-173.

¹¹ Les années 1980, rappelons-le, furent des années difficiles pour l'administration américaine, confrontée qu'elle fut alors aux poussées protectionnistes du Congrès d'un côté et à la lassitude des partenaires commerciaux de l'autre. Loin de céder aux uns comme aux autres, l'administration du président Reagan, un chaud partisan du libre-échange et de la liberté économique, prit plutôt le parti d'aller de l'avant et de relancer les négociations commerciales multilatérales, avec, cependant, un nouvel agenda commercial et une nouvelle conception de la liberté.

empêché la balance commerciale américaine de continuer à se dégrader, au point de devenir négative dans les années 1980. Ils ne se démarquaient pas non plus de l'esprit qui avait présidé à la naissance du GATT, soit celui d'une libéralisation ordonnée dans le respect des choix collectifs nationaux. On peut parler d'une double rupture à partir des années 1980. Dans l'agenda commercial tout d'abord, avec la mise en avant de nouvelles priorités, et notamment trois : l'ouverture des services commerciaux, la protection des intérêts américains à l'étranger, et le développement des hautes technologies grâce, entre autres, à une meilleure protection des droits de propriété intellectuelle. Dans l'esprit même des négociations ensuite, avec l'extension du principe de non-discrimination aux entreprises et l'ouverture des négociations aux pratiques et règles commerciales intérieures. Il s'agissait par là de répondre aux demandes des entreprises mais aussi de niveler le terrain de la concurrence sur les marchés d'accueil en établissant des règles communes relevant de la pratique dite normale des affaires. La défense des droits des entreprises venait de la sorte se substituer à l'ouverture des marchés comme finalité dans les négociations, et la liberté économique à la libéralisation ordonnée des échanges comme principe général de négociation.

La voie multilatérale demeurait toujours privilégiée, ne serait-ce qu'en raison de son caractère universel, mais la voie bilatérale n'était pas écartée pour autant. D'abord, comme stratégie secondaire pour pousser les négociations du bas vers le haut et faire ainsi avancer plus rapidement la « bicyclette du GATT ». Ensuite, comme moyen de forcer la main à des partenaires fort récalcitrants à s'engager sur des terrains nouveaux, au demeurant fort litigieux. Il fallut d'ailleurs beaucoup de temps avant que les parties au GATT acceptent d'ouvrir un nouveau cycle de négociations multilatérales, et davantage encore avant que ces dernières ne soient finalement conclues. Mais, dans un cas comme dans l'autre, les États-Unis surent tourner à leur avantage la signature de ces deux accords majeurs que furent l'accord de libre-échange avec le Canada, puis celui avec le Canada et le Mexique, autrement dit l'ALENA. On peut parler ainsi de double réussite : d'un côté, grâce à ces deux accords, les États-Unis disposaient d'un puissant instrument commercial face à l'Europe et au Japon ; de l'autre, bien qu'incomplets du point de vue des objectifs recherchés, les Accords de Marrakech venaient largement récompenser les efforts de leur diplomatie commerciale, notamment en incorporant désormais dans les négociations multilatérales des sujets aussi sensibles que les services, la propriété intellectuelle, les investissements ou encore les marchés publics.

Loin de s'arrêter en si bon chemin, les États-Unis ont cherché à relancer les négociations multilatérales dans les directions ouvertes par le cycle d'Uruguay, mais avec beaucoup moins de succès que cela n'avait été le cas au cours de ce cycle. La conférence ministérielle de Seattle qui devait lancer le cycle du Millénaire fut un dramatique échec, d'autant plus vivement ressenti qu'on était en sol américain. Et si de nouvelles négociations furent finalement lancées à Doha en novembre 2001, ce cycle est, aujourd'hui, totalement

enlisé, au point de ne plus susciter grand intérêt. Parallèlement, les États-Unis n'ont fait qu'élargir leur stratégie bilatérale. D'abord sous la présidence de Bill Clinton, en lançant de grandes initiatives régionales en direction des Amériques, du Pacifique, de l'Europe et même de l'Afrique. Puis sous la présidence de George W. Bush, en multipliant les négociations bilatérales et en faisant de la « libéralisation compétitive » la nouvelle doctrine officielle d'une stratégie tous azimuts. Enfin sous la présidence de Barack Obama, avec une réorientation marquée vers l'Asie et l'ouverture de négociations trans-Pacifique, le Partenariat économique stratégique trans-Pacifique.

Le nouveau régionalisme

Un concept nouveau s'est très rapidement glissé dans le débat des années 1980 - 1990, celui de 'régionalisme'. Parfois qualifié de 'seconde génération', parfois 'd'ouvert', le concept de régionalisme économique reste, comme nous l'avons dit plus haut, un concept aux contours très flous. On le retrouve dans la littérature dans trois sens différents. Il sert à désigner, soit (1) tout type d'accord commercial autre que multilatéral, soit (2) de grands projets régionaux d'intégration obéissant à une logique marchande, soit encore (3) la régionalisation des échanges au sein de l'économie mondiale et l'institutionnalisation des relations qui l'accompagne. On serait presque tenté de dire « à chacun sa définition », mais là n'est pas l'essentiel : parler de régionalisme économique, c'était d'abord parler d'autre chose que d'intégration, du moins d'intégration telle qu'on l'envisageait dans les années 1950 – 1960, mais c'était aussi se référer à un phénomène nouveau qui semblait avoir pris tout le monde de court : la prolifération des accords commerciaux.

Les débats de l'époque reflètent cette nouveauté et si les opinions exprimées à son sujet étaient en général favorables, les questions soulevées n'en laissaient pas moins poindre certaines inquiétudes. Ainsi en allait-il du débat entre régionalisme et multilatéralisme, de celui entre intégration en profondeur et souveraineté ou encore de celui sur les blocs économiques (rivaux ou de construction ?). Ces débats peuvent nous sembler obsolètes aujourd'hui mais rappelons qu'à l'époque, il était courant de présenter les nouveaux accords commerciaux comme des laboratoires institutionnels du multilatéralisme, et les pays qui les signaient l'avant-garde du libre-échange. Il en allait de même du regard porté sur le régionalisme et l'intégration en profondeur : c'était une façon de mettre en interconnexion des systèmes institutionnels différents, de créer de grands espaces économiques ouverts et de compléter sur le plan juridique une régionalisation *de facto* déjà fort avancée. Effet de levier, effet de dominos, effet de crémaillère, les expressions ne manquaient pas pour qualifier un mouvement qui, pour être porté avec détermination par les États-Unis, était général et, par le fait même, les transcendait. Certes, l'Asie demeurerait l'exception, mais pour combien de temps encore ? En clair, une page avait été tournée, celle de l'intégration « à la Prebisch » ou « à la Jean Monnet », et une autre s'ouvrait : celle du régionalisme, ou

plus précisément celle d'un régionalisme en phase avec l'ouverture généralisée des marchés et la mondialisation qui en découlait.

Les choses n'ont pas du tout évolué comme on l'envisageait à l'époque. Tout d'abord, loin d'avoir fait progresser les négociations commerciales multilatérales plus rapidement, la prolifération des accords commerciaux a, au contraire, détourné l'attention de ce qui se passait à Genève et réorienté les diplomaties commerciales vers la recherche assidue de partenaires préférentiels, les petits pays faisant d'ailleurs bien souvent la leçon aux plus grands. Ensuite, la plupart des grandes initiatives régionales ont tourné court et si de nouvelles ont été lancées, soit elles sont de portée plus modeste, soit elles répondent à des préoccupations plus politiques qu'économiques. Par ailleurs, la prolifération des accords, avec son lot de règles d'origine et d'exceptions complexes à gérer d'un strict point de vue administratif, a eu pour effet de transformer le système commercial en ce que Bhagwati a très judicieusement appelé un bol de spaghettis. Enfin, à en juger d'après l'état de leur balance commerciale, on peut se demander si, en bout de ligne, les États-Unis ne sont pas les grands perdants de ce grand mouvement de « libéralisation compétitive » qu'ils ont largement contribué à créer.

Quoi qu'il en soit, ce n'est pas tant là-dessus que nous voudrions insister que sur le double malentendu qui a entouré le débat sur le régionalisme des années 1980 et 1990. Non seulement, n'a-t-on pas prêté suffisamment d'attention aux intentions réelles des États-Unis, mais aussi, en parlant de régionalisme plutôt que de bilatéralisme, a-t-on choisi de ne voir que le bon côté des choses et d'ignorer cette nouvelle diplomatie commerciale qui se déployait librement, avec la bénédiction du GATT/OMC serait-on tenté d'ajouter.

Le « régionalisme à l'Américaine »

Si l'on se tourne du côté des États-Unis, que constatons-nous ? Sinon que ce qu'on a appelé « nouveau régionalisme » n'a été rien d'autre qu'une stratégie à deux niveaux : pour faire avancer, au premier niveau, un agenda économique comme nous l'avons vu précédemment, et au second, un agenda commercial par d'autres voies que la voie multilatérale. Reconnaissons à Jagdish Bhagwati le mérite d'avoir été l'un des premiers, sinon le premier, à mettre le doigt sur le problème. Dans un premier temps, en qualifiant le nouveau régionalisme de maladie européenne et en accusant les États-Unis d'y avoir cédé et de délaisser ainsi la voie multilatérale. Puis plus brutalement, en les accusant d'avoir un agenda caché, soit celui de vouloir affaiblir les pays en développement et d'imposer à l'OMC un ordre qui soit au service des leurs intérêts et de leurs multinationales. La charge était outrancière mais eut néanmoins un large écho, que ce fût auprès des critiques de l'impérialisme américain ou des pays émergents peu portés à écouter les sirènes de l'internationalisme libéral américain.

Cela dit, c'est d'abord en économiste que Bhagwati aborde le problème, autrement dit dans la perspective où la liberté commerciale n'est envisagée que sous l'angle des importations, celles-ci entraînant une plus grande efficacité économique et un mieux être pour les populations concernées. Pour la pensée économique classique à laquelle il se rattache, c'est ce que l'on va chercher à l'extérieur qui est important, étant entendu que pour ce faire, il faut aussi avoir quelque chose à offrir, autrement dit à exporter. Au risque de nous répéter, le système commercial multilatéral n'a pas été conçu ainsi. Il repose sur une autre conception de la réciprocité, celle du « give and take », pour reprendre la formule de Cordell Hull, son grand inspirateur. Ce n'est pas du tout la même chose de dire : « pour pouvoir importer, je dois exporter » ; et : « pour exporter, j'accepte d'importer ». De ce point de vue, et bien qu'ils aient changé d'agenda commercial dans les années 1980, les États-Unis restent fidèles à l'esprit de leur modèle commercial, un modèle orienté, avons-nous dit, vers l'ouverture des marchés et l'établissement de règles et de disciplines commerciales qui soient conformes à la pratique « normale » des affaires.

Seconde remarque : bien qu'ils aient choisi de prendre des voies détournées pour faire avancer leur agenda commercial, entre le bilatéralisme, le régionalisme et le multilatéralisme, il n'y a jamais eu dans leur esprit qu'une différence de niveaux. En autant du moins que les trois voies aillent dans la même direction et que les accords reconnaissent la liberté d'affaires, laquelle doit être ancrée dans la règle de droit. Les États-Unis n'ont jamais dérogé à cette ligne de conduite, y compris à l'époque du « régionalisme de première génération ». N'ont-ils pas été les premiers, au temps du Plan Marshall, à pousser les pays européens à se regrouper, voire encore les pays latino-américains lorsqu'ils leur ont proposé l'Alliance pour le progrès ? Et si dans les deux cas, leurs initiatives ont tourné court, ce n'est pas parce que celles-ci n'ont pas eu d'écho, mais parce qu'entre leur conception de l'intégration et celle qu'en avait leurs partenaires, le fossé était infranchissable. La nouveauté, c'est qu'en signant l'ALENA, le Canada et le Mexique sont venus consacrer l'approche américaine et, ce faisant, créer un précédent qui ouvrait la voie à d'autres accords du même type, à commencer dans les Amériques avec le projet de Zone de libre-échange des Amériques.

Troisième et dernière remarque : on ne peut dissocier la stratégie commerciale américaine de son ciment idéologique, l'internationalisme libéral. Celui-ci repose sur trois piliers : (1) la communauté des démocraties, (2) la liberté commerciale et (3) le *méliorisme*, une doctrine américaine qui repose sur les idées de progrès et de développement individuel. L'internationalisme libéral est la grande source d'inspiration de toutes les initiatives américaines, à quelque niveau que ce soit, en même temps qu'elle est la source principale du fossé d'incompréhension qui sépare les États-Unis de la plupart de leurs partenaires lorsqu'il est question de sécurité, d'interdépendance et de progrès. Pour dire les choses simplement, on ne parle pas le même langage. Si certains ont vu dans la fin de guerre froide, la victoire de l'internationalisme libéral, il est indéniable que le retour en force des

États-Unis sur la scène économique internationale dans les années 1990 fut aussi celui de l'internationalisme libéral. Toutes leurs grandes initiatives régionales en portent l'empreinte, y compris celle plus fantomatique que lança le président Bush en direction du Moyen-Orient. Aussi, n'est-ce pas tant d'échec commercial dont il faut parler à leur propos – sur ce plan il faut relativiser les choses comme nous le verrons plus bas –, que d'échec idéologique, celui d'une doctrine qui ne remplit plus ses promesses ni ne trouve plus guère de résonance, à commencer chez les Américains eux-mêmes.

Pour nous résumer, le concept de « nouveau régionalisme » apparaît sous un jour nouveau si, à la différence des sens qu'on lui prête habituellement, on l'aborde dans la perspective des États-Unis, et qui était (1) d'ouvrir les marchés selon le nouvel agenda qu'ils s'étaient donnés, (2) d'établir des règles de marché communes sur des espaces économiques intégrés, et (3) d'établir la primauté des droits individuels sur les droits collectifs.

La nouvelle diplomatie commerciale

Nouveau régionalisme économique, mais ne devrions-nous pas parler aussi de nouvelle diplomatie commerciale ? Le fait est indéniable : si nous nous plaçons du point de vue des États-Unis, il y a clairement eu changement d'orientation de leur diplomatie commerciale à partir de la présidence de Ronald Reagan comme nous venons de le voir. Nous ne reviendrons pas là-dessus. C'est dans un autre sens qu'il faut prendre l'expression, dans celui que lui ont donné John Stopford et Susan Strange dans leur ouvrage, *Rival States, Rival Firms. Competition for World Market Shares*¹². Les deux auteurs y développent une thèse qui nous semble incontournable pour comprendre l'engouement actuel pour les accords commerciaux.

Stopford et Strange avancent l'argument selon lequel la fin de la guerre froide et la mondialisation ont non seulement profondément changé la nature des relations entre les grandes entreprises et les gouvernements, mais également impulsé une nouvelle dynamique dans les relations économiques internationales, une dynamique de rivalité pour la conquête des marchés extérieurs. Leur thèse se décline en six points :

¹² Cambridge, Cambridge University Press, 1991 (avec la collaboration de John Henley).

1. Les États se concurrencent pour créer de la richesse chez eux, et non pour le pouvoir.
2. La concurrence mondiale affecte la manière dont les États rivalisent entre eux pour créer de la richesse.
3. Les barrières à l'entrée sur les marchés sont devenues plus nombreuses et plus contraignantes pour les petits pays et les pays en développement.
4. Les États ne négocient plus seulement entre eux mais avec les firmes multinationales. De leur côté, les firmes recherchent les alliances entre elles et avec les États pour être plus compétitives.
5. Les agendas commerciaux sont devenus plus complexes.
6. Ces changements ont deux effets : 1) les changements économiques sont plus rapides et plus volatiles, et 2) les politiques commerciales sont devenues plus divergentes.

Chacun de ces points mériterait d'être développé, voire critiqué, mais restons-en à l'idée centrale du livre : le monde a changé depuis les années 1980, et ces changements ne vont pas dans la direction d'une plus grande coopération entre les États, mais dans celle d'une plus grande compétition pour la conquête des parts de marché, chacun d'eux cherchant à tourner à son avantage (avec plus ou moins de succès d'ailleurs) l'ouverture généralisée des marchés, à établir des relations privilégiées avec les grandes entreprises multinationales et à lier de la sorte prospérité intérieure et insertion compétitive dans l'économie mondiale¹³. Le jeu n'est, bien entendu pas égal, mais la tendance est générale : ce ne sont plus seulement les entreprises qui rivalisent entre elles, mais aussi les États, à la fois directement et par l'entremise des entreprises qu'ils soutiennent, chez eux et à l'étranger. Précisons que la thèse développée dans ce livre doit être mise en parallèle avec deux autres thèses bien connues de Susan Strange : la montée en puissance des acteurs transnationaux et le recul concomitant des États comme acteur pivot des relations internationales, et le désordre international, à commencer sur les marchés financiers – l'économie de casino, pour reprendre son expression – provoqué par l'affaiblissement du pouvoir étatique et la retour au credo de l'autorégulation des marchés.

Stopford et Strange n'abordent pas à proprement parler la question des accords commerciaux, mais il est devenu manifeste que ceux-ci font partie de la boîte à outil de cette nouvelle diplomatie commerciale qui place la défense des intérêts commerciaux au premier plan des priorités de la politique étrangère et, parallèlement, met la politique économique au service de ces derniers. Les accords commerciaux doivent être pris dans un sens large. Ils incluent évidemment les accords de libre-échange, mais également les partenariats dont nous avons fait état plus haut et, d'une façon générale, tous les traités dont l'objet est de promouvoir et de protéger les intérêts commerciaux, ce qui inclut aussi bien les traités sur l'investissement que ceux sur la fiscalité en passant par ceux sur les télécommunications, la propriété intellectuelle, la concurrence, la circulation des gens d'affaires, etc. La liste est longue, ce à quoi viennent s'ajouter aussi les multiples fora

¹³ L'expression « intégration compétitive » fut inventée en Amérique latine pour qualifier les nouveaux schémas d'intégration, ceux-ci ne devant plus être tournés vers l'intérieur comme c'était le cas jusque-là, mais vers l'extérieur, vers les marchés internationaux.

internationaux – le Réseau sur la concurrence, celui sur l'internet ou le Conseil de stabilité financière par exemple – qui accordent une large place au secteur privé, et notamment à certaines organisations d'affaires comme la Chambre de commerce internationale ou l'Association financière internationale. Il ressort de ces évolutions non seulement que les grandes organisations internationales, à commencer par l'OMC, ne sont plus qu'un forum de coopération parmi d'autres, mais aussi qu'elles sont de plus en plus débordées, sinon marginalisées, sauf à s'ajuster à ces évolutions, voire à y laisser entrer les représentants du secteur privé comme c'est le cas notable de l'Union internationale des télécommunications.

Pour en revenir au cas du commerce, au terme des négociations d'Uruguay le système multilatéral a connu une importante mutation qui participe de ces tendances, mais le chemin parcouru demeure malgré tout en deçà des attentes, les négociations de Doha, de recul en recul, ont pris une tournure plus traditionnelle, et, à toutes fins pratiques, les accords commerciaux régionaux s'imposent avec d'autant plus de vigueur qu'il n'y a pas à proprement parler de garde-fou à leur prolifération. Considérés initialement comme une exception à l'article I du GATT, les accords commerciaux sont aujourd'hui devenus la règle en diplomatie commerciale, mais prenons aussi la mesure du changement de perspective qui s'est produit à partir du moment où la raison d'être des accords commerciaux n'était plus de créer des espaces d'intégration de type communautaire, autrement dit des espaces de solidarité, comme ce fut le cas au lendemain de la Seconde guerre mondiale, mais de créer des opportunités d'affaires, et ce avec des partenaires clairement ciblés comme stratégiques. Le ver était peut-être dans le fruit lorsqu'on a intégré au GATT une exception en faveur des unions douanières et des zones de libre-échange (article XXIV), mais n'oublions pas que, dans la mesure où le système commercial multilatéral est un système orienté vers les exportations et l'ouverture des marchés extérieurs, la voie multilatérale n'est plus en fin de compte qu'une voie parmi d'autres une fois que l'on a ouvert la porte aux accords préférentiels. La voie multilatérale fut la voie privilégiée, et pendant longtemps on n'a guère fait grand cas de cet article, sinon pour s'assurer que les accords d'intégration répondent aux critères convenus et respectent l'esprit d'ouverture des marchés. Mais à partir du moment où la voie multilatérale ne répond plus aux attentes, rien n'empêche les États de changer de voie et de prendre la voie bilatérale, et ce avec d'autant plus de facilité que du strict point du développement des échanges, celle-ci présente beaucoup d'avantages et peu d'inconvénients. Du moins, pour les plus grands et les mieux préparés. D'un point de vue collectif et du point de vue des pays les plus faibles, c'est une toute autre affaire !

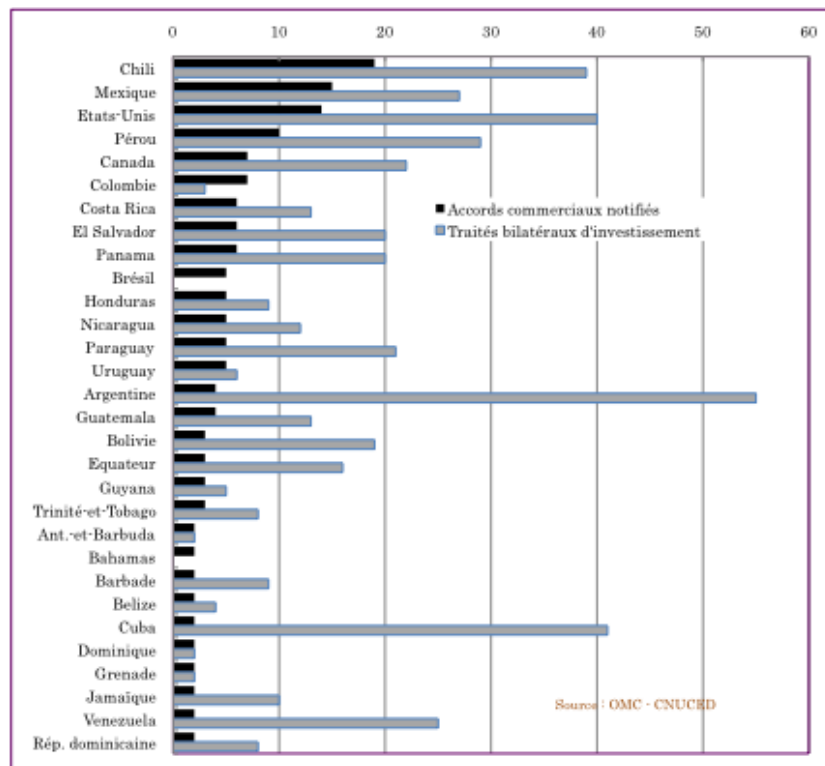
Dire que les États-Unis, en s'engageant dans la voie bilatérale, ont joué les apprentis sorciers, est sans doute vrai, mais constatons également qu'ils n'ont fait que prendre le

train en marche¹⁴, si ce n'est que sous le couvert de faire évoluer le système commercial multilatéral, leur diplomatie commerciale a été stratégiquement réorientée dans cette voie, sur la base de trois critères : la défense de leurs intérêts commerciaux dans le monde, le resserrement des alliances commerciales autour d'eux, et le rétablissement de leur balance courante. En clair, les États-Unis se sont inscrits dans un mouvement général qu'ils n'ont fait que libérer davantage des contraintes multilatérales qui pouvaient encore peser avant le virage des années 1980, et ce en cherchant à en prendre la tête et à l'orienter dans la direction qu'ils voulaient lui faire prendre. Sur un plan comme sur un autre, ce fut un échec. Il n'y eut finalement ni poursuite des réformes engagées à l'OMC ni reconstruction du système commercial à partir des accords commerciaux, mais plutôt course aux accords avec en bout de ligne une concurrence devenue systémique.

Le cas le plus patent de cet échec est sans doute celui des Amériques comme l'illustre le graphique 4. Nous y avons reporté, par pays et en date du mois d'octobre 2011, le nombre d'accords commerciaux notifiés au GATT/OMC et en vigueur, ainsi que le nombre de traités bilatéraux sur l'investissement. Le graphique parle de lui-même. Mais il y a pis encore. Plus sérieux est, en effet, le cas de l'Asie, où manifestement les États-Unis ont été pris de court par le jeu de la nouvelle diplomatie commerciale qui s'y déploie, sans eux, sinon contre eux, et où ils doivent désormais composer avec un partenaire ombrageux, la Chine, qui y déploie sa propre diplomatie commerciale, non sans l'étendre désormais à la planète toute entière. Longtemps à l'écart du mouvement, l'Asie est devenue en peu de temps la région la plus active en matière d'accords, d'un type très différent d'ailleurs de celui mis de l'avant par les États-Unis, mais là aussi où les tensions se font les plus vives entre les grands protagonistes et où les incertitudes sont les plus grandes quant à la forme que prendra finalement l'intégration.

¹⁴ Le cas des traités sur l'investissement est patent à cet égard. Voir à ce sujet notre texte « Les États-Unis et l'investissement direct étranger. Une histoire en trois temps. », dans Mathieu Arès et Eric Boulanger, *L'investissement et la nouvelle économie. Trajectoires nationales, réseaux mondiaux et normes internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2012 (à paraître).

Graphique 4. Accords commerciaux et traités bilatéraux de l'investissement dans les Amériques, en date d'octobre 2011



CONCLUSION

L'intégration économique, observait Gunnar Myrdal dans *Une économie internationale*¹⁵, est la réalisation du vieil idéal occidental de l'égalité des chances. Myrdal portait alors un regard quelque peu désabusé sur l'état de la coopération internationale, en panne d'intégration et de solidarité et en déphasage complet avec ce qui se passait à l'intérieur des États, du moins ceux du monde occidental. L'égalité des chances et l'équité dans la répartition des gains et des coûts du commerce sont des questions litigieuses en économie internationale et une source permanente de tensions entre les pays, reléguées qu'elles sont au second des priorités lorsqu'il est question d'intérêts commerciaux. Le débat qui opposa au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, ceux qui prônaient alors la seule libéralisation des échanges comme voie d'intégration à ceux qui, au contraire, étaient plutôt favorable à l'idée de lui donner un certain nombre de finalités et, donc, d'orienter, voire d'organiser les échanges, fut aussi d'une certaine façon un débat sur l'égalité et l'équité. Parler, comme le faisait Jan Tinbergen, d'intégration positive, c'était parler du rapport à établir entre intégration économique, intégration sociale et intégration politique, mais aussi des mécanismes de soutien et de correction qu'il fallait y adjoindre si l'on voulait avoir un meilleur équilibre dans les relations entre les parties prenantes à l'intégration.

Nous avons noté, en présentant les cadres institutionnels, la différence existant entre le modèle de type contractuel et le modèle de type communautaire, l'AELE étant à l'époque représentative du premier, et la CEE du second. Mais la différence entre les deux grands accords n'était pas simplement d'ordre institutionnel ; elle prenait également racine dans l'opposition entre deux visions du commerce : l'une, qui associait étroitement l'intégration à la liberté des échanges et à l'action autorégulatrice de la concurrence, et l'autre, qui voulait voir cette liberté des échanges régulée d'en haut. Évitions tout malentendu : il ne s'agissait ni de laisser libre cours aux forces du marché ni d'enclôser le commerce dans un cadre rigide, mais de procéder à une ouverture graduelle et ordonnée des échanges – selon les principes reconnus du GATT – dans un cas, et d'orienter l'ouverture en fonction de choix collectifs et de l'encadrer de mécanismes de régulation, dans l'autre. Deux manières, donc, de penser les cadres institutionnels (association vs communauté), mais également deux manières de penser la création d'un espace d'intégration.

Si, sur certains plans, l'ALENA se rapproche de ces deux accords – de l'AELE sur le plan institutionnel (cadre contractuel) et de l'Europe communautaire sur le plan économique (intégration en profondeur) –, il n'en est pas moins en rupture avec eux : avec l'AELE, dans la mesure où il substitue à l'idée de libéralisation ordonnée des échanges celles de libre-échange et de normes de marché communes ; et avec l'Europe communautaire, dans la

¹⁵ Gunnar Myrdal, *An International Economy*, New York, Harper & Brothers, 1956 (*Une économie internationale*, Paris, PUF, 1958).

mesure où le modèle d'intégration en profondeur évacue, du moins sur le plan institutionnel, toute idée de finalité et de solidarité. De là l'originalité de cet accord comme nous avons cherché à le montrer dans ces pages, mais de là aussi cette double ambition que les États-Unis lui prêtaient, soit : (1) de démontrer qu'il était possible de créer un espace d'intégration impliquant des pays aussi différents que peuvent l'être le Canada, les États-Unis et le Mexique sans pour autant perdre en souveraineté ni tomber dans la technocratie ; et (2), en instaurant de nouvelles disciplines commerciales, donner au système commercial multilatéral le nouveau souffle dont il avait besoin pour s'adapter aux réalités d'une mondialisation sans frontières.

Un temps, les faits semblèrent corroborer les ambitions américaines. D'un côté, les échanges intra-ALENA se développèrent au-delà de toute espérance, entraînant derrière eux le développement et la démocratie au Mexique, la prospérité économique au Canada ; de l'autre, les initiatives internationales de grande envergure se multiplièrent, laissant entrevoir un nouvel âge de coopération économique internationale combinant liberté commerciale, mondialisation et démocratie. L'ALENA avait ouvert la voie. Le partenariat des Amériques, avec ses deux volets que devaient être la création d'une zone de libre-échange panaméricaine et l'établissement d'une communauté des démocraties intégrée par le commerce et les valeurs partagées, devait en être l'extension naturelle. Et, à son tour, une fois la zone de libre-échange des Amériques mise en place, montrer la voie à d'autres partenariats du même type. Tout cela dans un mouvement ascendant, et ce d'autant que l'Europe, voire le Japon suivaient. Blocs de construction, jeux de dominos, laboratoire institutionnel, pionniers du libre-échange, les formules ne manquèrent pas pour qualifier cette dynamique en œuvre. Avec, comme ce fut le cas après la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis en fer de lance.

Nous avons introduit le concept de désintégration, un concept aussi fort que son antonyme, pour qualifier le desserrement en cours des liens économiques intra-ALENA et le déplacement parallèle des activités économiques mais également diplomatiques vers d'autres espaces. Allons-nous trop loin en parlant de désintégration ? Peut-être, mais l'histoire économique est riche de processus du même type. En tout cas, et contrairement à ce que prétendent les modèles de gravité et les théories de la régionalisation, ni la proximité géographique ni les cadres institutionnels préférentiels ne sont une garantie de la profondeur et de la solidité des relations économiques dans une région donnée. Encore moins une police d'assurance contre les chocs et les changements dans l'environnement extérieur. Ajoutons : à l'heure de la mondialisation et des technologies de l'information moins que jamais. Délocalisation et externalisation riment avec la mondialisation et les nouvelles technologies, tout comme les chaînes de valeur et les réseaux financiers et, bien entendu, les investissements et les emplois. Certes, bien des événements sont imprévisibles, et la montée en puissance de la Chine en moins d'une décennie en est un, mais ce sont aussi dans les moments difficiles que l'on mesure le mieux le degré de

robustesse des accords d'intégration. De ce point de vue, on ne peut que constater la très grande vulnérabilité de l'ALENA, un accord qui n'a jamais eu pour ses signataires qu'une valeur instrumentale. C'est dans ce sens d'ailleurs que nous pouvons parler à son propos d'arrangement institutionnel hybride¹⁶. Pour être de grande portée, cet arrangement n'en laisse pas moins ses protagonistes à eux-mêmes, libres peut-être d'agir à leur guise certes, mais aussi de devoir trouver d'autres instruments que l'ALENA pour sortir de leur isolement.

À cette première leçon que nous pouvons tirer de l'expérience de l'ALENA, nous pouvons en ajouter une seconde : la coopération économique internationale ne se construit pas sur la seule diplomatie commerciale. Ou du moins pas lorsque celle-ci est exclusivement mue par les intérêts mercantiles. En négociation commerciale dit l'adage, on n'a pas d'amis mais des intérêts. L'adage n'a jamais été aussi vrai qu'aujourd'hui. Sans doute est-ce la très grande particularité de la politique commerciale américaine que de combiner défense des intérêts commerciaux et internationalisme libéral, les États-Unis n'exportant pas seulement des marchandises mais aussi des valeurs comme le dira comme tant d'autres avant lui, le représentant au Commerce du président Bush, Robert B. Zoellick. L'internationalisme libéral, et tout particulièrement son versant mélioriste, apporte un enrobage idéologique qui n'est pas sans intérêt ni pertinence, notamment lorsqu'il s'agit de promouvoir la démocratie, la liberté, les droits individuels, ceux des travailleurs ou encore ceux de l'environnement, mais l'expérience démontre, les États-Unis n'y faisant pas exception, qu'en matière de commerce, les principes de l'internationalisme libéral pèsent peu dans la balance lorsque de puissants groupes d'intérêts économiques entrent en jeu. La reconnaissance du statut de la nation la plus favorisée à la Chine qui allait lui ouvrir les portes de l'OMC, en est l'exemple le plus éclatant. En ce sens, sauf à se prendre au discours, personne n'a vraiment été dupe de leur stratégie commerciale et de leur intention avouée de réformer le système multilatéral du bas vers le haut, par les accords de commerce, ou par d'autres voies d'ailleurs.

Toujours est-il que malgré quelques succès non négligeables, l'accord avec Singapour et celui la Corée du Sud étant les plus significatifs, et bien que plus de la moitié de leur commerce (exportations et importations joints) est aujourd'hui couvert par des accords de libre-échange, les États-Unis n'ont guère été suivis ; ils ont plutôt été dépassés par les événements. Les guerres qu'ils ont menées ne les ont certainement pas aidés mais en même temps, on peut se demander si leur contractualisme commercial, un temps attractif pour satisfaire les demandes et fructueux pour verrouiller les politiques publiques, ne s'est

¹⁶ Nous empruntons ce concept à la littérature institutionnaliste en économie industrielle. Celle-ci désigne par ce terme les formes atypiques d'organisation industrielle, les alliances et les partenariats par exemple, par lesquelles deux ou plusieurs acteurs économiques s'engagent à coopérer et à mettre en commun des ressources dans un domaine particulier, la recherche par exemple, sans pour autant remettre en question leur identité et leur indépendance d'affaires.

finalement pas retourné contre eux, en raison de sa trop grande rigidité certes, mais aussi et surtout en raison d'une volonté clairement affichée de remplacer l'aide par le commerce ('trade, not aid'). Les choses ne se présentent pas aussi brutalement, les accords commerciaux s'accompagnant généralement d'accords de coopération et d'aides techniques, humaines et financières au développement des capacités, mais d'une façon générale l'aide apportée aux pays en développement est en recul depuis la fin de la Guerre froide et en grande partie déliée du commerce. Le même constat vaut d'ailleurs pour l'Europe ; elle a suivi les États-Unis sur ce terrain, séparant le commerce et les accords de libre-échange d'un côté et la coopération institutionnalisée et l'aide, de l'autre. C'est à ce niveau que se situe peut-être la grande différence entre les accords commerciaux de deuxième génération et les nouveaux, notamment ceux signés par la Chine, qui laisseraient entrevoir l'apparition, selon certains, d'une troisième génération de « régionalisme »¹⁷ et, selon d'autres, d'une forme renouvelée d'impérialisme en raison de leurs clauses léonines. Nous n'entrerons pas dans ce débat mais constatons au moins avec la CNUCED dont nous avons cité plus haut le rapport sur l'Afrique, que ces accords présentent l'avantage auquel bien des pays ne sont pas insensibles, d'établir des relations commerciales préférentielles mais assorties d'une aide liée et encadrées par accords de coopération renforcée. La coopération en soutien à la diplomatie commerciale, ce n'est pas nouveau mais cela nous éloigne encore un peu plus de Myrdal et de sa conception de l'intégration.

¹⁷ Richard Baldwin, « 21st Century Regionalism: Filling the gap between 21st century trade and 20th century trade rules », Genève, WTO, 2011.