

Les États-Unis, le Canada et les négociations Indo-Pacifique

The United States, Canada and the Indo-Pacific negotiations

Christian Deblock

Note de recherche, novembre 2023

Résumé :

La comparaison des stratégies américaine et canadienne en Indo-Pacifique présente un double intérêt. Tout d'abord, les enjeux économiques, commerciaux et stratégiques mais aussi les priorités ne sont pas les mêmes. Mais surtout, la démarche n'est pas la même. Alors que la démarche du Canada s'inscrit dans la continuité de sa politique commerciale depuis l'ALENA, soit celle d'une diversification des échanges par le truchement des accords de libre-échange (ALE), celle des États-Unis est en rupture avec l'approche qu'ils ont toujours préconisée depuis les années 1980, soit l'ouverture et la libéralisation généralisée des marchés en s'appuyant sur les ALE. S'agit-il d'un tournant ? La question mérite d'être posée dans la mesure où la priorité est donnée dans les négociations en cours à l'économie résiliente, durable et sécuritaire ainsi qu'à l'amlocalisation et à la sûreté des chaînes de valeur. Ce sont ces éléments que je me propose de souligner dans les pages qui suivent.

Mots clés : Indo-Pacifique ; commerce ; États-Unis ; Canada ; politique commerciale ; négociations économiques et commerciales.

Abstract:

The comparison of American and Canadian Indo-Pacific strategies is of twofold interest. The economic, commercial and strategic issues but also the priorities are not the same but above all, the approach is not the same. While Canada's approach is a continuation of its trade policy since NAFTA, namely diversification of trade through free trade agreements (FTAs), that of the United States is at odds with the approach that they have always advocated since the 1980s, namely the opening and general liberalization of markets based on FTAs. Is this a turning point? The question deserves to be asked to the extent that priority is now given to the resilient, sustainable and secure economy as well as to the friendshoring and security of value chains. These are the elements that I intend to highlight in the pages that follow.

Keywords: Indo-Pacific; trade ; UNITED STATES ; Canada; political commercial ; economic and commercial negotiations.

Le retrait par le président Trump de la signature des États-Unis du Partenariat transpacifique (en anglais *Trans Pacific Partnership*, PTP) a non seulement laissé un grand vide, mais aussi jeté le désarroi chez leurs partenaires, tant en Asie que dans les Amériques. Outre un accord commercial avec la Chine, son administration a néanmoins renouvelé l'ALENA en concluant un nouvel accord commercial, avec leurs deux voisins, l'ACEUM (Accord Canada – États-Unis – Mexique) et lancé une nouvelle initiative en direction de l'Indo-Pacifique, appelée *Free and Open Indo-Pacific* pour contrer l'influence grandissante de la Chine. La politique commerciale américaine a connu de nouveaux développements depuis l'arrivée de Joe Biden à la présidence des États-Unis. Plusieurs initiatives ont notamment été lancées en direction des grandes régions économiques du monde. C'est sur l'une d'elles que je voudrai porter mon attention dans les pages qui suivent : le Cadre économique indo-pacifique pour la prospérité, ou en anglais *Indo Pacific Economic Framework for Prosperity* (IPEF)¹. Je me propose également de revenir sur la *Stratégie du Canada pour l'Indo-Pacifique* que le Canada lança peu de temps après celle des États-Unis. L'IPEF a été lancé en février 2022 et les négociations ont débuté en septembre 2022. La stratégie canadienne a, quant à elle, été lancée en novembre 2022, et depuis lors, le Canada s'évertue à négocier un ALE avec les pays de l'ASEAN ; il a également demandé officiellement de participer aux négociations pilotées par les États-Unis.

La comparaison des stratégies américaine et canadienne présente un double intérêt. Tout d'abord, les enjeux économiques, commerciaux et stratégiques mais aussi les priorités ne sont pas les mêmes comme je le rappellerai. Mais surtout, la démarche suivie par les deux pays n'est pas la même. Alors que la démarche du Canada s'inscrit dans la continuité de sa politique commerciale depuis l'ALENA, soit la diversification géographique des échanges par le truchement d'accords de libre-échange (ALE), celle des États-Unis est en rupture avec l'approche qu'ils ont toujours préconisée depuis les années 1980, soit l'ouverture et la libéralisation généralisée des marchés en s'appuyant sur les ALE. S'agit-il d'un tournant ? La question

¹ Par commodité de langage, j'utiliserai les sigles anglais dans la suite du texte.

mérite d'être posée dans la mesure où la priorité est donnée dans les négociations en cours à l'économie résiliente, durable et sécuritaire ainsi qu'à l'amilocalisation (*friendshoring*) et à la sûreté des chaînes de valeur. Ce sont ces éléments que je me propose de souligner dans les pages qui suivent. La première partie portera sur les États-Unis et la seconde sur le Canada. Je conclurai en revenant sur la question que je viens de poser à propos des États-Unis.

1. Les États-Unis et l'Indo-Pacifique

Les positions américaines concernant l'Asie-Pacifique et l'Indo-Pacifique sont pour le moins compliquées tant les enjeux économiques et commerciaux croisent de plus en plus les enjeux de sécurité et de défense², tant leurs relations dans la région sont de plus en plus profondément marquées par les tensions avec la Chine, mais tant aussi celles-ci ont évolué d'une présidence à l'autre. Essayons néanmoins d'y voir clair. J'identifierai trois moments importants. Le premier c'est la création de l'APEC, le second les négociations du TPP, et le troisième le recadrage sur l'Indo-Pacifique.

1.1. De l'APEC à l'Indo-Pacifique

C'est au tournant des années 1980 qu'émerge l'idée de créer un forum de coopération économique régional à la fois informel et ouvert. Elle fut avancée pour la première fois par les premiers ministres japonais et australien en 1979 et débouchera sur la Conférence sur la coopération économique dans le Pacifique (Pacific Economic Cooperation Conference — PECC)³. L'idée de créer un forum économique plus formel émergera à la fin des années 1980, sous l'impulsion de l'Australie et du Japon mais aussi de l'ASEAN. Celle-ci et le Japon feront d'ailleurs pression sur l'Australie, au départ hostile, pour que les États-Unis en fassent partie. Finalement, ce sont ces derniers qui rendront possible la création de l'APEC et la coexistence pacifique entre les membres, les questions de sécurité n'entrant

² Les questions de sécurité ont toujours été présentes dans les négociations commerciales comme dans les échanges commerciaux. Outre la législation intérieure relative au commerce et aux investissements, les États-Unis ont toujours fait en sorte que les dispositions des accords commerciaux n'aillent contre leurs intérêts ni ne remettent en question leur pouvoir d'agir. Les questions de sécurité sont revenues au premier plan au lendemain des attentats du 11 septembre 2001. Un accord particulier, le *Partenariat pour la sécurité et la prospérité* fut ainsi mis en place entre les États-Unis, le Canada, et le Mexique. On peut y voir une première tentative de mieux protéger les filières de production et les chaînes d'approvisionnement. Les tarifs douaniers imposés par le président Trump au nom de la sécurité constituent toutefois une première. On peut en dire de même des nouveaux enjeux commerciaux autour de la résilience des chaînes de valeur et des routes commerciales.

³ L'APEC compte aujourd'hui 21 membres et reste très actif en matière de coopération économique informelle et de collaboration avec le secteur privé. Pour un historique, voir Nathalie Lachance, *L'APEC : La coopération économique en Asie-Pacifique*, Montréal, Cahiers de recherche du GRIC/CEIM, 2001 ; Kihwan Na, Nathalie Lachance et Éric Boulanger, *Historique, structures et fonctionnement de l'APEC*, Montréal, Cahier de recherche CEIM/Chaire Raoul-Dandurand, 2001 ; Mark Beeson, *Institutions of the Asia-Pacific ASEAN, APEC and Beyond*, Londres, Routledge, 2009 ; C. Fred Bergsten, « Pacific Asia and the Asia Pacific: The Choices for APEC, Washington », *Policy Brief*, 2009.

pas dans son champ de compétence. Un premier sommet put ainsi se tenir à Camberra en 1989. Le mandat de la nouvelle organisation fut défini lors du sommet de Séoul en 1991 et ses structures furent institutionnalisées en 1993, lors du Sommet de Seattle. La déclaration de Bogor l'année suivante entérinera le projet cher aux Américains de créer une zone de libre-échange au plus tard en 2010 pour les pays les plus développés et en 2020 pour les autres⁴.

Bien qu'il ait été présenté à l'époque comme un modèle de régionalisme ouvert, il est très vite apparu que l'APEC n'était pas un endroit approprié pour discuter de négociations commerciales et de libre-échange. En tout état de cause, le Forum ne répondit pas aux attentes et au grand projet des États-Unis de faire avancer l'OMC du bas vers le haut en s'appuyant sur les accords commerciaux régionaux comme leur doctrine commerciale en défendait alors l'argument. Il répondait encore moins au projet de faire de l'Asie-Pacifique un bloc commercial qui, dans une logique de jeu de construction, devait non seulement s'ajouter aux deux autres blocs en gestation, soit la zone de libre-échange des Amériques et la zone de libre-échange transatlantique, mais aussi placer les États-Unis au centre du jeu commercial de la mondialisation. Et, éventuellement, l'AGOA, lancée en 2000. Tous ces projets échouèrent finalement mais de nombreux accords de libre-échange furent malgré tout conclus ou lancés, plaçant ainsi des États-Unis au centre d'un régionalisme d'un nouveau type que j'ai qualifié de contractuel pour le différencier du modèle de type communautaire porté alors par notamment l'Europe et l'Amérique latine. Enfin, relevons que l'APEC participait aussi pour les États-Unis d'une vision internationaliste renouvelée à l'aulne de la mondialisation. Le forum était perçu comme une communauté que le commerce et les valeurs partagées, dont celles de liberté et de démocratie, devait unir et permettre ainsi d'associer la Chine à la construction du nouvel ordre économique mondial projeté par les États-Unis⁵.

Il y a peu à dire des deux présidences de George W. Bush, profondément marquées par les attentats du 11 septembre 2001. Pris au

⁴ La déclaration de Bogor présentait le projet dans ces termes : « With respect to our objective of enhancing trade and investment in the Asia-Pacific, we agree to adopt the long-term goal of free and open trade and investment in the Asia-Pacific. This goal will be pursued promptly by further reducing barriers to trade and investment and by promoting the free flow of goods, services and capital among our economies... We further agree to announce our commitment to complete the achievement of our goal of free and open trade and investment in the Asia-Pacific no later than the year 2020. The pace of implementation will take into account differing levels of economic development among APEC economies, with the industrialized economies achieving the goal of free and open trade and investment no later than the year 2010 and developing economies no later than the year 2020. » (<https://www.apec.org/meeting-papers/leaders-declarations/1994/1994aelm>). Voir à ce sujet Ross Garnaut, « The Bogor Declaration on Asia-Pacific Trade Liberalisation », *The Australian Quarterly*, vol. 67, n° 2, 1995, pp. 28-42.

⁵ Le point culminant de cette stratégie fut l'adhésion de la Chine à l'OMC le 11 décembre 2001.

piège de la lutte contre le terrorisme, les États-Unis vont se désintéresser de l'Asie, sauf pour les questions de sécurité. Notons néanmoins que la doctrine de la libéralisation compétitive mise de l'avant par Robert Zoellick⁶, les États-Unis vont sous sa conduite multiplier les négociations commerciales et conclure deux accords de libre-échange importants dans la région, le premier avec l'Australie et le second avec Singapour. Cette politique de la chaise vide dont profitera la Chine ne manquera pas non plus de laisser des traces. Il reviendra au président Barack Obama de relancer les discussions commerciales avec l'Asie autour de deux idées nouvelles : (1) faire pivoter les États-Unis et leur économie vers l'Asie-Pacifique⁷ ; et (2) interconnecter sur le plan économique mais aussi sur le plan réglementaire les Amériques et l'Asie. Le renouvellement de l'Accord de partenariat économique stratégique transpacifique⁸ allait servir de base de lancement d'un projet plus large en marge du sommet de l'APEC, le 14 novembre 2010. Ce sera le projet de partenariat transpacifique, ou en anglais Trans-Pacific Partnership (TPP). Les négociations furent élargies en cours de route, pour inclure le Canada et le Mexique en 2012 et finalement le Japon en 2013. Les négociations ne furent pas faciles mais le président Barack Obama avait fait du TPP sa priorité, avec le résultat qu'un accord fut finalement trouvé et le traité signé en février 2016⁹.

Le TPP fut pour l'administration Obama une brillante réussite. L'accord impliquait 12 pays, soit cinq (5) pays d'Asie (Brunei, Japon, Malaisie, Singapour, Viêt Nam), cinq (5) pays des Amériques (Canada, Chili, États-Unis, Mexique, Pérou¹⁰) et deux (2) pays de l'Océanie (Australie, Nouvelle Zélande). C'était aussi l'occasion d'élargir la palette des accords de

⁶ Robert Zoellick prônait également avec force l'argument internationaliste de la paix par le commerce.

⁷ La doctrine du pivotement présentée par Hillary Clinton évoquait sans le dire comme tel l'Indo-Pacifique et mentionnait le nom de l'Inde (avec l'Indonésie) comme partenaire avec lequel les États-Unis devaient collaborer ; « The Asia-Pacific has become a key driver of global politics. Stretching from the Indian subcontinent to the western shores of the Americas, the region spans two oceans—the Pacific and the Indian—that are increasingly linked by shipping and strategy ». (Hillary Clinton, *America's Pacific Century*, *Foreign Policy*, n° 189, 2011, pp. 56-63.

⁸ Les négociations avaient été engagées en 2002 et un accord avait été conclu en 2005 entre le Brunei, le Chili, Singapour et la Nouvelle Zélande. Une nouvelle étape va être franchie lorsque les États-Unis voulurent négocier en 2008 un accord avec ces quatre pays. Les négociations furent rapidement élargies pour accueillir l'Australie, le Viêt Nam et le Pérou. Elles le seront encore par la suite pour inclure en 2010 la Malaisie, en 2012 le Canada et le Mexique et finalement en 2013 le Japon.

⁹ Sur cette période et le Partenariat transpacifique, voir Christian Deblock et David Dagenais, « De l'intégration à l'interconnexion. Le partenariat transpacifique », (Co-auteur : David Dagenais), dans Mathieu Arès et Éric Boulanger (dir.), *Quand Christophe Colomb découvre enfin l'Asie. Intégration économique, chaînes de valeur et recomposition transpacifique*, Montréal, éditions Athéna, 2016, pp. 31-49.

¹⁰ Notons parallèlement la création de l'Alliance du Pacifique en 2011. L'Alliance regroupe quatre pays : le Chili, la Colombie, le Pérou et le Mexique, ainsi que deux pays à titre d'observateur : le Panama et le Costa Rica. Créée peu de temps après l'abandon du projet de Zone de libre-échange des Amériques, l'Alliance vise deux objectifs : faire contrepoids au MERCOSUR et mieux affirmer leurs prétentions dans leurs relations commerciales avec l'Asie, un objectif qui a pris une grande importance depuis le retrait des États-Unis du TPP.

libre-échange en Asie. Après l'accord conclu avec la Corée, les États-Unis en signaient deux nouveaux grâce au TPP : avec le Viêt Nam et le Japon. C'était surtout l'occasion pour les États-Unis de réaffirmer leur présence dans l'Asie-Pacifique, de relier les chaînes de valeur d'Asie-Pacifique à celles des Amériques et d'élargir les règles commerciales aux nouveaux domaines que sont, notamment, le commerce numérique, les technologies de l'information, la coopération règlementaire ou encore la gouvernance.

On connaît la suite. À peine élu, le président Trump devait retirer la signature du traité en janvier 2017 mais, malgré tout, grâce aux efforts conjoints du Japon et du Canada, le traité put être sauvé, non sans certaines révisions et quelques ajouts dans le préambule notamment. Toujours est-il que le Partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP) en anglais Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP) fut officiellement signé en mars 2018 ; il est en vigueur depuis décembre 2018 (janvier 2019 dans le cas du Viêt Nam). Le partenariat a le mérite d'exister et de faciliter les échanges entre les parties contractantes mais, pour le moment, et en l'absence des États-Unis, sa portée et son intérêt restent néanmoins limités. Depuis, plusieurs pays, dont la Chine, la Corée du Sud et Taiwan ont demandé à rejoindre l'accord, mais seul le Royaume-Uni a été accepté jusqu'à présent. Parallèlement, la Chine, de plus en plus omniprésente en Asie-Pacifique, réussira à conclure les négociations du Partenariat économique régional global, ou en anglais Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) avec ses partenaires et l'accord sera signé le 15 novembre 2020, en marge d'un sommet virtuel de l'ASEAN¹¹.

1.2. L'Indo-Pacifique de Donald Trump

Les dimensions géostratégiques et sécuritaires n'ont jamais été absentes du projet mais sur le fond, le TPP participait malgré tout de la conception internationaliste des relations internationales qui avait toujours été portée par les États-Unis et notamment par les administrations démocrates depuis la Seconde Guerre mondiale. Cette conception, ou plutôt cette doctrine mise sur les valeurs démocratiques et libérales, la coopération institutionnalisée, le respect de la règle droit et la liberté commerciale entre

¹¹ Le RCEP fut lancé le 20 novembre 2012. Les négociations regroupèrent les dix pays de l'ASEAN, la Chine, la Corée du Sud, le Japon, l'Australie et la Nouvelle Zélande. À première vue, il s'agit d'un élargissement « naturel » de l'ASEAN+3 pour inclure deux partenaires de longue date : l'Australie et la Nouvelle Zélande. En réalité, il faut y voir un changement de perspective important, la Chine ayant montré sa détermination à conclure les négociations mais aussi à orienter le projet de l'ASEAN. La signature fut donc pour elle un grand succès diplomatique, surtout dans un contexte de désarroi après le retrait de la signature des États-Unis du PTP. <https://asean.org/asean-hits-historic-milestone-with-signing-of-rcep/>

les nations¹². Qualifiée de naïve par ses critiques, elle n'a pas survécu à la tempête Trump et à sa volonté de remettre chacun à sa place, à commencer par la Chine, et dans la même veine, de revenir à l'unilatéralisme pour faire avancer les intérêts économiques et stratégiques des États-Unis. Je ne suis pas sûr que cela ait donné beaucoup de résultats mais ce déchaînement d'agressivité aura deux conséquences majeures, à savoir : pour la première de laisser leurs alliés abasourdis après la remise en question des alliances commerciales, que ce soit en Asie, en Europe ou dans les Amériques ; et pour la seconde, de redéfinir la politique commerciale à l'aune non seulement des seuls intérêts des États-Unis, mais aussi de leurs enjeux de sécurité, laissant ainsi tomber le vieux discours internationaliste de la paix économique. Toujours est-il que les États-Unis de Donald Trump vont recentrer leur stratégie sur la Chine et la menace qu'elle représentait désormais à leurs yeux pour la stabilité et la sécurité en Asie et, plus largement, pour les intérêts des États-Unis dans le monde.

Je ne reviendrai pas sur les tensions sino-américaines. Je rappellerai simplement que sur le plan économique, elles avaient déjà commencé à se multiplier sous la présidence de Barack Obama¹³, que ce fût à propos des Nouvelles roues de la soie, de la nouvelle politique industrielle *Made in China 2025*, de la reconnaissance du statut d'économie de marché de la Chine à l'OMC ou, de manière générale, à propos des relations commerciales en Asie¹⁴. Aux griefs plus anciens comme la manipulation des taux de change et le déséquilibre commercial, viendront s'y ajouter de nouveaux comme le vol de propriété intellectuelle, les transferts forcés de technologie, les pratiques commerciales anticoncurrentielles, le capitalisme d'État, le contrôle des terres rares ou encore le commerce lié. Désormais, la Chine apparaît comme une menace pour la sécurité des États-Unis, une menace qu'il s'agit de contrer, à commencer sur le terrain du commerce, et ce de trois manières : 1) en lui imposant la négociation d'un accord qui vienne rééquilibrer les relations commerciales entre les deux pays ; 2) en réclamant la réforme de l'OMC pour mieux répondre et condamner les politiques et

¹² Outre le TPP, l'autre réussite commerciale du président Obama fut de conclure un accord de libre-échange avec la Corée du Sud. L'activisme des États-Unis ne se limite pas aux seules questions commerciales, soulignons-le. Parmi les autres initiatives sous la présidence de Barack Obama, mentionnons la coopération tripartite États-Unis/Japon/Corée du sud, le renforcement de la présence navale en Asie-Pacifique ou encore le soutien aux revendications maritimes de nombreux pays.

¹³ Plus précisément pendant la seconde présidence.

¹⁴ Voir à ce sujet mon article : « Le statut d'économie de marché et la Chine. Les contours d'un débat entre concurrence et compétitivité », *Revue de Droit des Affaires Internationales / International Business Law Journal*, n°5-6, 2020, pp. 529-546.

pratiques abusives ; et 3) en recentrant des alliances en Asie autour d'un nouveau concept, celui d'Indo-Pacifique¹⁵.

Présentée en novembre 2019, la stratégie indo-pacifique¹⁶ reposait sur sept piliers : une vision partagée, l'engagement des partenaires et des institutions régionaux, l'amélioration de la prospérité économique, l'économie numérique, la promotion de la bonne gouvernance, le renforcement de la paix et de la sécurité, et l'investissement dans le capital humain. On peut y voir une façon pour les États-Unis de sortir du cul-de-sac du TPP et de se repositionner en Asie. Effectivement, en adhérant au concept d'Indo-Pacifique, l'administration Trump a sans aucun doute cherché à rassurer ses alliés en replaçant la Chine au centre du jeu et en les invitant à se regrouper sous le parapluie américain. Cela dit, la stratégie est de facture fort vague. Orientée vers les questions de sécurité et la Chine en particulier plutôt que sur le commerce, elle n'était pas vraiment non plus de nature à convaincre les alliés des États-Unis. Qui plus est, l'administration Trump n'a jamais vraiment démontré beaucoup d'intérêt pour cette initiative qui semblait sortie d'un peu nulle part et encore moins recherché une approche collective aux nouveaux enjeux commerciaux et sécuritaires qu'elle avait identifiés¹⁷. Celle-ci était surtout obsédée par la Chine, au point d'engager avec elle une guerre commerciale qui devait conduire à des négociations, ce qu'il adviendra finalement et un accord bilatéral dit de phase 1 tout à fait hors-norme fut trouvé le 20 janvier 2020¹⁸. Je retiendrai néanmoins deux choses de cette initiative indo-pacifique : 1) en la faisant entrer dans le grand jeu de la sécurité collective en Asie, l'administration Trump donnait entière satisfaction à l'Inde et à ses ambitions de puissance trop longtemps entravées¹⁹ ; et 2) dans un contexte de confrontation ouverte

¹⁵ Sur l'histoire et la définition de ce concept, voir Vaimiti Goin, « L'espace indopacifique, un concept géopolitique à géométrie variable face aux rivalités de puissance », *Géoconfluences*, octobre 2021.

¹⁶ U.S. Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific*, Washington, 2019. Les lignes directrices de la stratégie furent présentées par Mike Pompeo devant l'Indo-Pacific Business Forum en juillet 2018. (<https://bd.usembassy.gov/secretary-pompeos-remarks-at-the-indo-pacific-business-forum/>). Voir à ce sujet, Michael Pillsbury, « The Trump Administration's Indo-Pacific Strategy », in Leah Bitounis et Jonathon Price (dir.), *The Struggle for Power. U.S.-China Relations in the 21st Century*, Washington, The Aspen Institute, 2020, pp. 31-41. CRS, U.S. Defense Infrastructure in the Indo-Pacific: Background and Issues for Congress, R47589, Washington, juin 2023. Voir également, Oliver Turner, Nicola Nymalm et Wali Aslam (dir.), *The Routledge Handbook of US Foreign Policy in the Indo-Pacific*, New York, Routledge, 2023.

¹⁷ Le retour au bilatéralisme et au minilatéralisme est évident tant dans le domaine du commerce que dans celui de la sécurité. Les États-Unis vont notamment resserrer la coopération sécuritaire avec les alliés traditionnels (Australie, Japon, Philippines, Corée, Thaïlande, Taïwan), redynamiser le QUAD qui va ainsi se trouver une nouvelle vie ou lancer de nouvelles initiatives à l'exemple de l'AUKUS, une alliance impliquant les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie.

¹⁸ Sur les mesures prises dans l'entente et ses résultats commerciaux, au demeurant fort décevants, voir Chad Brown, « China bought none of the extra \$200 billion of US exports in Trump's trade deal », Washington, Peterson Institute, octobre 2022.

¹⁹ Sur la position de l'Inde et ses ambivalences, notamment à l'égard de la Chine, voir Cristophe Jaffrelot et Raphaëlle Khan, « La stratégie indo-pacifique de l'Inde », *Après-demain*, n° 64, pp. 13 à 17 ; et

avec la Chine, l'initiative plaçait désormais les enjeux de sécurité au cœur de la politique commerciale des États-Unis.

1.3. L'Indo-Pacifique de Joe Biden

Le président Biden s'était engagé en devenant président des États-Unis à recréer les liens de confiance avec leurs alliés et à restaurer une image internationale sérieusement écornée. Reconnaissons-le, la nouvelle administration s'est beaucoup démenée depuis, en multipliant les missions diplomatiques et les rencontres internationales mais aussi en engageant les États-Unis dans de nouveaux partenariats. Certes, la Chine est plus que jamais devenue leur obsession, la COVID-19 et la guerre en Ukraine n'ayant rien fait pour arranger les choses, bien au contraire, mais je retiendrai surtout de cette forte activité diplomatique, c'est une volonté d'aborder les relations économiques internationales de manière nouvelle, différente de celle qui avait prévalu jusqu'ici, pour ne pas dire au temps de l'internationalisme libéral classique comme je le qualifierai. Que ce soit en direction de l'Europe, de l'Amérique latine et, ce qui nous intéresse plus particulièrement, de l'Asie²⁰, chacune de ces nouvelles initiatives qui ont été lancées a des dimensions géopolitiques différentes et répond à ses propres priorités, mais, ce qui frappe avant tout ce sont les traits communs et cette volonté de construire un nouveau modèle de coopération.

La première initiative fut lancée le 15 juin 2021 avec l'allié historique des États-Unis, en l'occurrence l'Europe, à l'occasion d'un sommet conjoint. Les deux puissances convinrent alors d'un nouveau partenariat transatlantique et dans le cadre de celui-ci, de la création du Conseil du commerce et des technologies États-Unis UE, en anglais The U.S. EU Trade and Technology Council (TTC). La seconde initiative le fut un an plus tard, le 23 mai 2022, cette fois en direction de l'Indo-Pacifique. Ce sera le Cadre économique indopacifique, en anglais Indo-Pacific Economic Framework (IPEF). Quant à la troisième initiative, elle sera deux semaines après, soit le 8 juin 2022²¹, en direction des Amériques. Ce sera le Partenariat des Amériques pour la prospérité économique, ou en anglais The Americas Partnership for Economic Prosperity (APEP). Des trois initiatives, c'est la moins formalisée mais il n'a échappé à personne que deux semaines à peine

Premesha Saha, « From 'Pivot to Asia' to Trump's ARIA: What Drives the US' Current Asia Policy? » *ORF Occasional Paper No. 236*, New Dehli. 2020, Observer Research Foundation.

²⁰ Et sans doute bientôt quatre si l'on considère que l'AGOA arrive à échéance en 2025.

²¹ En fait, c'est 27 octobre 2021, que le président Biden parla pour la première fois de l'Initiative indo-pacifique, soit un mois après avoir lancé celle en direction de l'Europe.

séparent cette initiative de la précédente, les États-Unis voulant montrer par là qu'ils étaient toujours bien présents dans les Amériques²².

Le tableau 1 présente les trois initiatives, leurs objectifs, les participants et les groupes de négociation.

Tableau 1. Trois grandes initiatives économiques de l'Administration Biden

	The U.S. EU Trade and Technology Council (TTC) Announce : 15 juin 2021	Indo-Pacific Economic Framework (IPEF) Announce : 23 mai 2022	The Americas Partnership for Economic Prosperity (APEP) Announce : 8 juin 2022
Priorités	<ul style="list-style-type: none"> • End the COVID-19 pandemic, prepare for future global health challenges, and drive forward a sustainable global recovery; • Protect our planet and foster green growth; • Strengthen trade, investment, and technological cooperation; and • Build a more democratic, peaceful, and secure world. 	<ul style="list-style-type: none"> • Advance a free and open Indo-Pacific • Build connections within and beyond the region • Drive regional prosperity • Bolster Indo-Pacific security • Build regional resilience to transnational threats 	<ul style="list-style-type: none"> • Reinigorating Regional Economic Institutions and Mobilizing Investment. • Making More Resilient Supply Chains • Updating the Basic Bargain • Creating Clean Energy Jobs and Advancing Decarbonization and Biodiversity • Ensuring Sustainable and Inclusive Trade
Pays	27 EU members	India • Japan • South Korea* • United States • Australia* • Fiji • New Zealand • Brunei • Indonesia • Malaysia • Philippines • Singapore* • Thailand • Vietnam	Barbados • Canada* • Chili* • Colombia* • Costa Rica* • Ecuador* • United States • Mexico* • Panama* • Peru* • The Dominican Republic* • Uruguay
Volets	<ul style="list-style-type: none"> • Technology Standards • Climate and Clean Tech • Secure Supply Chains • Information and Communication Technology and Services (ICTS) • Security and Competitiveness • Data Governance and Technology Platforms 	<ul style="list-style-type: none"> • Trade • Supply Chains and connected economy • Clean Economy • Fair economy 	<ul style="list-style-type: none"> • Regional competitiveness • Resilience • Shared prosperity • Inclusive and sustainable investment

²² Les négociations sont toujours en cours. Elles ont débuté le 29 septembre 2021 pour le TTC, le 10 décembre 2022 pour l'IFEP et le 27 janvier 2023 pour l'APEP.

	<ul style="list-style-type: none"> • Misuse of Technology Threatening Security and Human Rights • Export Controls • Investment Screening • Promoting Small and Medium-sized Enterprises (SME) Access to and Use of Digital Tools • Global Trade Challenges 		
--	---	--	--

* Free Trade Agreement

1.4. L'APEC, le TPP et l'IPEF : une comparaison

Je voudrais, avant de pousser plus loin l'analyse, recadrer les grandes initiatives économiques régionales que je viens de présenter brièvement. Le tableau 2 ci-dessous les présente par ordre chronologique. Exception faite de la présidence de G. W. Bush, tous les présidents ont proposé une grande initiative régionale, ou du moins se sont-ils appuyés sur des initiatives en cours ou projetées pour mettre de l'avant leurs priorités et y engager les États-Unis. C'est le premier point que je voudrais faire ressortir : les États-Unis n'ont été à l'origine d'aucune des trois grandes initiatives mais, faisant preuve d'un certain opportunisme, ils en ont très vite pris la direction, tout comme ils ont toujours cherché à les institutionnaliser et à les orienter au mieux de leurs objectifs et priorités. Traditionnellement, les présidences démocrates ont toujours insisté dans la tradition internationaliste sur la coopération plurilatérale, le commerce et le progrès social alors que les présidences républicaines insistent traditionnellement davantage sur la sécurité, le libre-échange et la puissance des États-Unis. L'APEC, le TPP et l'IPEF portent tous trois les marques de l'internationalisme libéral démocrate mais avec deux différences importantes néanmoins pour l'IPEF : 1) bien que le progrès social soit mis de l'avant, et sans doute davantage que dans les deux initiatives précédentes, la sécurité économique occupe désormais une place centrale dans la mouture du projet ; et 2) il en va de même du commerce, bien que toujours présent et au cœur du projet, celui-ci n'est malgré tout plus le levier sur lequel les États-Unis s'appuyaient jusqu'ici pour faire avancer leurs priorités mais un instrument, comme d'autres, de leur sécurité économique. Pour dire les choses simplement, avec l'IPEF on n'est plus au temps de l'internationalisme libéral classique avec ses débats opposant Républicains et Démocrates sur les questions de sécurité ou de progrès social ou sur celles de commerce et de libre-échange, mais pour autant, la formule proposée est-elle, malgré son originalité, convaincante ?

Tableau 2. De l'APEC à l'IPEF : les grandes initiatives américaines en Asie

Président	Initiatives	Accords de libre-échange	Priorités	Ideologie
B. Clinton	Forum de coopération économique Asie-Pacifique(APEC)	ALENA	<ul style="list-style-type: none"> • Blocs de construction • La Chine dans le concert des nations : APEC – OMC • Zone de libre-échange Asie Pacifique(Bogor) 	<ul style="list-style-type: none"> • Internationalisme libéral • Nouvel ordre économique international
G. W. Bush	Libéralisation compétitive	Singapour Australie	<ul style="list-style-type: none"> • Libre-échange et libéralisation compétitive 	<ul style="list-style-type: none"> • Sécurité économique et nouvel ordre économique international
B. Obama	Partenariat transpacifique (TPP)	Corée	<ul style="list-style-type: none"> • Pivotement vers l'Asie • Un pont sur le Pacifique • Les règles de la mondialisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Internationalisme libéral et sécurité économique
D. Trump	A Free and Open Indo-Pacific	Accord de libre-échange États-Unis, Canada, Mexique	<ul style="list-style-type: none"> • Contenir et faire reculer la Chine • Rééquilibrer la balance commerciale 	<ul style="list-style-type: none"> • America First • Unilatéralisme
J. Biden	Cadre économique indo-pacifique (IPEF)	Japon ? Vietnam ? Taiwan ?	<ul style="list-style-type: none"> • Redonner aux ÉUA leur marge de manœuvre • Chaînes de valeur résilientes • Amilocalisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Sécurité économique et progrès social

1.5. Sept observations à propos de l'IPEF

Le moins qu'on puisse dire en effet est que l'IPEF est, tout comme les deux autres qu'a lancées le président Biden, fort intrigante, tant nous sommes habitués, et leurs partenaires aussi, à voir les États-Unis placer les négociations commerciales et le libre-échange au centre de leurs priorités. Je commencerai par faire sept observations générales pour, ensuite, revenir sur ce qui en fait l'originalité et la nouveauté.

Premièrement, l'IPEF n'est pas une initiative commerciale comme pouvait l'être le TPP, ou comme l'est le RCEP. C'est une initiative économique, dont l'un des volets ou piliers est commercial. Il est d'ailleurs tout à fait significatif que, contrairement à ce qu'il est habituellement, ce n'est pas le bureau du Représentant au commerce, actuellement Katherine Tai, qui mène les négociations mais elle et la secrétaire au commerce Gina Raimondo, et ce conjointement : le Bureau de la Représentante au commerce dirige les négociations pour le volet I, le commerce ; le secrétaire au commerce dirige celles pour les volets II (chaînes de valeur et économie connectée) et III (économie propre), et les deux, ensemble, le volet IV (économie équitable).

Deuxièmement, les négociations sont placées sous le signe de la sécurité, de la protection et de la résilience. Sécurité dans le commerce et les investissements, tant dans les sources d'approvisionnement que les flux commerciaux, qu'il s'agisse des biens, des services, notamment numériques, ou des investissements. Protection des données personnelles, financières et autres, mais aussi protection des investissements, des transferts technologiques, de la propriété intellectuelle, des brevets, etc. Et résilience des chaînes de valeur et d'approvisionnement, un sujet qui a pris un tour dramatique avec les ruptures dans les filières pharmaceutiques et la crise

énergétique mais aussi avec les menaces qui pèsent sur les exportations de terres rares et les infrastructures et réseaux numériques.

Troisièmement, parmi les autres sujets d'importance, relevons les questions de gouvernance, d'équité, d'inclusion et d'environnement. Elles témoignent des préoccupations propres à l'électorat de Joe Biden sont des revendications historiques des États-Unis dans les négociations commerciales depuis l'ALENA. Mais n'oublions pas aussi que ces questions sont au cœur des problèmes récurrents de concurrence déloyale que rencontrent les exportateurs et les investisseurs américains sur les marchés internationaux.

Quatrièmement, l'initiative témoigne d'une grande flexibilité et d'une volonté affichée d'avoir une approche collective des problèmes. On n'est plus à proprement parler dans la perspective contractuelle historique ni sur le mode de négociation classique des accords commerciaux ; on est plutôt sur le terrain du dialogue et des bonnes pratiques, sans doute inspiré du modèle de coopération règlementaire mis en place par les États-Unis avec le Canada et le Mexique mais avec en bout de ligne des engagements fermes malgré tout. Le cadre des négociations lui-même est flexible, ce dont témoigne le fait que l'Inde ne participera pas aux négociations commerciales, qu'il n'y a pas d'engagement unique, ou encore qu'on ne semble pas s'aligner non plus sur un mécanisme rigide de règlement des différends.

Cinquièmement, l'IPEF reconnaît formellement la centralité de l'ASEAN dans l'intégration de l'Asie et la construction de ses institutions régionales :

« The United States also welcomes a strong and independent ASEAN that leads in Southeast Asia. We endorse ASEAN centrality and support ASEAN in its efforts to deliver sustainable solutions to the region's most pressing challenges. To that end, we will deepen long-standing cooperation with ASEAN while launching new high-level engagements on health, climate and environment, energy, transportation, and gender equity and equality. We will work with ASEAN to build its resilience as a leading regional institution and will explore opportunities for the Quad to work with ASEAN. » (p.9)

Quelle forme prendra ultimement cette centralité au terme des négociations si elles aboutissent ? C'est difficile à dire mais force est de constater que les États-Unis cherchent à renforcer leurs relations avec l'ASEAN, en s'appuyant sur Singapour avec qui ils ont déjà un accord de libre-échange mais aussi sur le Viet Nam, un pays qui fait l'objet d'une attention particulière en raison de son décollage rapide et de sa position stratégique dans l'industrie des semi-conducteurs. En témoigne la visite de

Joe Biden à Hanoi le 10 septembre 2023 et la signature à cette occasion d'un Partenariat stratégique global (*Comprehensive Strategic Partnership*).

Sixièmement, l'IPEF endosse le principe de développer et de financer les investissements dans les infrastructures dans les domaines des transports, de l'énergie durable, de la connectivité, de la formation, de la coopération maritime et autre, etc. Ce point reste cependant à préciser au fur et à mesure des négociations mais le point à retenir, c'est la volonté américaine non seulement de collaborer au développement des pays concernés, mais aussi de contrer les initiatives de la Chine dans le cadre des Nouvelles routes de la soie (*Belt and Road Initiative*)

Enfin, septièmement, les négociations ont débuté dès décembre 2022 et se tiennent depuis à un rythme régulier, ce qui témoigne d'une volonté commune d'obtenir rapidement des résultats²³. Les négociations impliquent, outre les États-Unis, treize pays, dont trois avec lesquels ils ont déjà un ALE (Australie, Corée du Sud et Singapour), sept pays de l'ASEAN (Brunei, Indonésie, Malaisie, Thaïlande, Philippines, Singapour et Viêt Nam)²⁴ et les deux grands que sont l'Inde et le Japon²⁵. On remarquera qu'il n'y a, par contre, aucun pays des Amériques et que, malgré le renforcement de leurs relations bilatérales, Taiwan n'en fait pas non plus partie²⁶. Cela dit, la liste des participants n'est pas fermée et rien n'interdit de penser que d'autres pays pourraient être invités à se joindre aux négociations comme il en fut pour le TPP une fois les négociations déjà bien avancées.

Ces points soulignés, essayons maintenant de comprendre la démarche américaine et de voir ce qui distingue l'IPEF de l'initiative qu'avait également lancé en direction de l'Indo-Pacifique le président Trump.

1.6. Commerce et chaînes de valeur

La Chine et la place prédominante qu'elle occupe désormais dans les chaînes de valeur mondiales sont devenus pour les États-Unis autant une source d'inquiétude qu'un puissant ressort de leur politique commerciale. Cela dit, contrairement à ce qu'il en fut sous la présidence de Donald Trump, l'IPEF n'est pas directement orienté contre elle²⁷ mais on y retrouve

²³ Sur les négociations, voir le site du Département du commerce : <https://www.commerce.gov/ipef>

²⁴ Le TPP en comptait quatre.

²⁵ Les autres participants sont la Nouvelle Zélande et les Fidji.

²⁶ Une entente de partenariat économique est intervenue entre les deux pays en juin 2022 : *U.S.-Taiwan Initiative on 21st-Century Trade*. Les négociations commerciales ont débuté en janvier 2023.

²⁷ La Chine n'est mentionnée que cinq fois dans la stratégie américaine. Celle-ci s'oppose d'ailleurs au concept d'Indo-Pacifique et lui préfère celui de l'Asie-Pacifique à celui de l'Indo-Pacifique, à la fois parce qu'elle considère l'Indo-Pacifique comme une alliance tournée contre elle et son projet de routes de la soie, et parce que celui d'Asie-Pacifique lui permet d'en réclamer la centralité. Xiaodi Ye, « Explaining

néanmoins deux préoccupations : réduire la dépendance des États-Unis envers la Chine et desserrer son emprise sur les chaînes de valeur. Pour Donald Trump et ses conseillers économiques, la voie pour y parvenir passait, entre autres, par la négociation bilatérale et le rapatriement investissements et des chaînes de valeur à la maison. Cette stratégie a été loin de donner les résultats escomptés²⁸. Pour au moins quatre raisons : 1) les engagements pris ont loin d'avoir été respectés par la Chine ; 2) les importations autres que celles qui sont surtaxées ont repris leur progression avec la fin de la COVID ; 3) les entreprises américaines n'ont guère suivi les appels et autres sommations de l'administration Trump de rapatrier aux États-Unis leurs investissements et usines de production ; 4) et le commerce intra-régional a repris sa progression en Asie, stimulé qu'il est désormais par la mise en œuvre du RCEP. J'en ajouterai une cinquième, plus générale : la mondialisation est là pour durer ; il est totalement irréaliste et même dangereux de penser que l'on puisse « démondialiser » l'économie et replier la production sur l'espace économique national. Avec le TTC, l'IPEF et dans une moindre mesure l'APEP, les États-Unis ont inauguré une autre manière d'aborder les relations commerciales non seulement avec la Chine, mais aussi avec le reste du monde. Elle est en rupture avec l'approche suivie jusque-là en matière de négociations. Sur trois points, me semble-t-il.

1. Une nouvelle manière d'aborder le commerce

Comme je l'ai mentionné plus haut, la formule retenue pour les négociations dans le cadre du TTC n'a pas manqué de surprendre les observateurs. Celle retenue pour l'IPEF s'inscrit dans le même moule, suscitant de nombreuses interrogations tant du côté des pays concernés que du côté des milieux d'affaires. L'Administration Biden s'est depuis expliquée à son sujet, notamment par la bouche de Katherine Tai²⁹.

Tout en prenant soin de rappeler que les ALE ne sont pas pour autant abandonnés, ces derniers n'en sont pas moins dépassés. Avec leur modèle de

China's Hedging to the United States' Indo-Pacific Strategy », *The China Review*, vol. 20, n° 3, 2020, pp. 205–237.

²⁸ Voir à ce sujet, Chad Brown, op. cit ; Chad Brown, « Four years into the trade war, are the US and China decoupling? », Washington, Peterson Institute, octobre 2022 ; et Abigail Dahlman et Mary E. Lovely, « US-led effort to diversify Indo-Pacific supply chains away from China runs counter to trends », Washington, Peterson Institute, septembre 2023. Cette dernière étude est particulièrement éclairante. Sur la base des indices de concentration calculés pour tous les pays de l'IPEF pour la période 2010 et 2021, les auteurs montrent que les destinations des exportations des pays membres sont devenues 31 % moins diversifiées et les sources d'importation 28 % moins diversifiées en moyenne. En moyenne, les pays IPEF ont reçu plus de 30 % de leurs importations en provenance de Chine et ont envoyé près de 20 % de leurs exportations vers la Chine en 2021, ce qui reflète une augmentation moyenne de la part chinoise de plus de 40% pour les importations et de près de 45 % pour les exportations depuis 2010.

²⁹ Sa position est clairement exposée dans sa conférence devant le club de la presse nationale : « Ambassador Katherine Tai's Remarks at the National Press Club on Supply Chain Resilience », juin 2023. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/speeches-and-remarks/2023/june/ambassador-katherine-tai-remarks-national-press-club-supply-chain-resilience>

réduction tarifaire et de libéralisation agressive, ces accords ont fait leur temps. Ils étaient adaptés au monde du XX^e siècle ; pas à celui du XXI^e siècle. Outre la libéralisation des échanges, ils ont sans doute également favorisé une plus grande efficacité dans la production et réduit les coûts de production. Ils ont néanmoins eu trois effets pervers, soit : 1) celui de pousser les prix à la baisse sans considération aucune pour les conditions de production et l'environnement ; 2) celui de favoriser les grandes entreprises au détriment de la concurrence et des petites et moyennes entreprises ; 3) et celui d'inciter les pays à produire à bas coût, favorisant ainsi la concurrence déloyale et les pratiques commerciales malhonnêtes que certains pays ont tourné à leur avantage pour devenir des hubs de commerce et de production. En fait ce qu'il est reproché aux ALE traditionnels, c'est, d'un côté, d'avoir renforcé la propension des marchés à produire à bas prix, et ce dans n'importe quelles conditions, et, de l'autre, malgré certaines dispositions et obligations dans ce sens, de ne pas avoir su garantir des conditions de travail décentes, protéger l'environnement, garantir les approvisionnements et, surtout, empêcher certains pays ou certaines entreprises de détourner de manière déloyale à leur profit les avantages attendus du commerce.

La nouvelle formule est sans doute à l'essai mais elle déplace l'ordre des priorités, mettant notamment de l'avant les travailleurs, les gens, l'environnement et les petites entreprises plutôt que les consommateurs et les grandes entreprises, voire encore la production et le commerce responsables sur l'efficacité à tout prix. La formule fait évidemment grincer les dents et suscite aussi beaucoup de questions³⁰. Contrairement aux bons vieux ALE, les négociateurs américains ont besoin de convaincre leurs partenaires mais aussi les entreprises que les objectifs visés seront atteints et que les engagements qui seront pris seront tenus. On passe d'un cadre contractuel de négociation et d'obligations à une forme de dialogue reposant sur des engagements et des pratiques reconnues sans véritable mécanisme de contrainte comme pouvait l'être le mécanisme de règlement des différends. L'accent est aussi mis sur beaucoup de sujets à la fois, trop diront certains, (la libre circulation des flux numériques, le commerce sécuritaire, la résilience des chaînes de valeur ou encore les standards environnementaux et du travail) et, contrairement à ce qu'il en était des négociations commerciales traditionnelles, l'agenda économique États-Unis manque de clarté, faute de mandat de la part d'un Congrès que l'administration paraît peu pressée à impliquer. Enfin, les partenaires commerciaux sont dans l'attente d'engagements de leur part et de garanties

³⁰ Voir à ce sujet, Steven Overly et Doug Palmer, « Biden's trade experiment is ticking people off. His trade rep is on the receiving end », Politico, juin 2023. <https://www.politico.com/news/2023/07/03/katherine-tai-free-trade-00104483>

d'accès aux marchés américains³¹. Cela dit, les États-Unis disposent d'un accord-modèle, l'ACEUM, et pour certains sujets comme le commerce électronique ou la coopération réglementaire par exemple, ils ont là une base de négociation.

2. Résilience des chaînes de valeur et amilocalisation

La deuxième nouveauté, c'est la reconnaissance d'un nouveau concept, celui d'amilocalisation (*friendshoring*). Il est à la fois associé à la loyauté des partenaires commerciaux, au respect des valeurs partagées et à la résilience des chaînes de valeur. La Secrétaire au Trésor Janet Yellen l'avait ainsi présenté³² :

« Friendshoring means... that we have a group of countries that have strong adherence to a set of norms and values... and we need to deepen our ties with those partners and to work together to make sure that we can supply our needs of critical materials... »

« Favoring the friend-shoring of supply chains to a large number of trusted countries, so we can continue to securely extend market access, will lower the risks to our economy as well as to our trusted trade partners. We should also consider building a network of plurilateral trade arrangements to incorporate elements of the modern economy that are growing in economic importance, especially digital services. We should harmonize our approaches to protecting the privacy of data. And a modernized trade system will also require the ability to effectively enforce trade policies and practices, both multilateral and bilateral. »³³

Le concept d'amilocalisation a ceci de particulier qu'il combine trois dimensions : les valeurs, la loyauté la sécurité. Les grandes initiatives américaines ont toujours dans le passé combiné les valeurs communes, le respect de la règle de droit, la défense des intérêts stratégiques et la prospérité par le commerce. Avec néanmoins des lignes plus ou moins étanches entre ces différentes dimensions, notamment lorsqu'il est question de commerce, régi qu'il est par ces deux règles d'or que sont la réciprocité et la non-discrimination. Manifestement, le constat a été dressé que l'ajout de ces questions aux accords commerciaux (*trade and...*) ne suffisait pas comme le rappelait Katherine Tai. On est dans un autre modèle : celui où l'on choisit ses amis. Nombreux sont les observateurs, à l'OMC et au FMI notamment, à voir dans la diffusion rapide de ce concept une menace tant pour la

³¹ Guy C. Charlton et Xiang Gao, « The US Indo-Pacific Strategy's Weakest Link », *The Diplomat*, 10 février 2023. <https://thediplomat.com/2023/02/the-u-s-indo-pacific-strategys-weakest-link/>

³² La vision de Janet Yellen a été reprise par la vice-première ministre du Canada Chrystia Freeland dans une allocution à la Brookings Institution à Washington. Il s'agit de renforcer les liens entre les démocraties et d'étendre cette coopération accrue à l'économie. Pour reprendre ses mots, « les accords commerciaux sont un moyen de définir qui sont nos amis ». (<https://vicepm.canada.ca/fr/nouvelles/discours/2022/10/11/allocution-de-la-vice-premiere-ministre-la-brookings-institution#fn6>)

³³ Janet Yellen, *Special Address on the future of global economy and US economic leadership*, Washington, Atlantic Council, 13 avril 2022. Voir également le discours qu'elle prononça à Hanoi le 11 juillet 2023 sur la résilience économique. <https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy1639>

stabilité financière que pour le développement de l'économie mondiale et son intégration³⁴. Toujours est-il que si l'on vu le concept émerger au moment des négociations de l'ACEUM à propos de l'industrie automobile et de l'acier, force est de constater qu'aujourd'hui, il s'étend à de nombreux autres secteurs considérés comme stratégiques, notamment ceux des médicaments et des puces électroniques, et qu'il est là pour durer, repris qu'il est désormais par de nombreux autres pays, à commencer par le Canada.

3. L'interconnexion des chaînes de valeur

Les grandes initiatives régionales des États-Unis ont eu jusqu'à présent pour objet soit d'élargir la zone de libre-échange de l'ALENA à l'ensemble des Amériques soit de jeter des ponts sur l'Atlantique ou le Pacifique. Deux choses ont changé. D'abord, l'ALENA a été renégocié à la lumière des nouveaux développements économiques mais aussi des nouveaux rapports que l'espace couvert par l'accord entretient avec les autres grandes régions du monde. Ensuite, la crise de la COVID et la guerre commerciale entre les États-Unis et la Chine ont montré à quel point le système des chaînes de valeur, clé de voûte de l'intégration en Amérique du Nord, était non seulement fragile, mais était aussi dépendant des autres systèmes localisés en Europe et surtout en Asie.

L'ACEUM prend dès lors une signification nouvelle. L'accord vient resserrer les liens économiques et commerciaux autour des États-Unis tout en approfondissant davantage encore le processus d'intégration des économies canadienne et mexicaine à celle des États-Unis. Mais le Canada et le Mexique sont aussi de partenaires « sûrs » que les États-Unis reconnaissent depuis longtemps comme partenaires stratégiques. C'est dans ce sens aussi qu'il faut interpréter les impacts de la loi américaine de 2022 sur l'inflation ou du maintien des tarifs douaniers avec la Chine. Mais, la résilience des chaînes de valeur nord-américaines devenant à son tour un enjeu de sécurité, l'objet des négociations que ce soit avec l'Europe et avec l'Asie, change aussi de nature : il ne s'agit plus simplement de rechercher comme cela a été le cas jusqu'ici, plus d'interconnexion économique, plus d'interopérabilité réglementaire, plus de liberté numérique etc. dans les négociations, mais aussi plus de contrôle sur la chaîne logistique, plus de protection sur les technologies, plus de fiabilité dans les approvisionnements, etc. En somme, on n'est pas revenu à la re-

³⁴ Une étude du FMI a cherché à en évaluer les coûts. Ses conclusions sont très pessimistes. Tout comme l'est le rapport de l'OMC sur le commerce mondial. Beata S. Javorcik et alii, *Economic costs of friend-shoring*, Washington, IMF *Working Papers*, mai 2023 ; OMC, *World Trade Report 2023. Re-globalization for a secure, inclusive and sustainable future*, Genève, 2023.

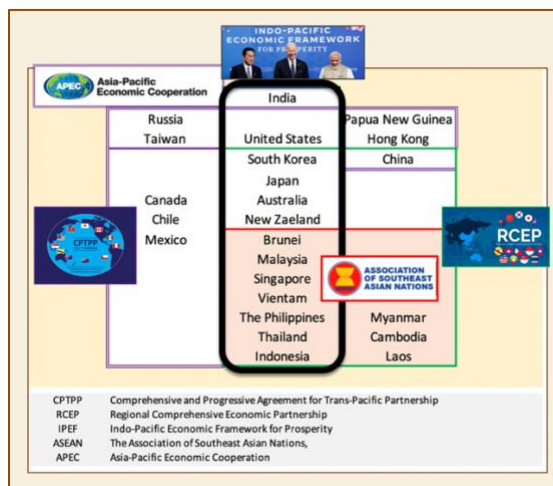
nationalisation des chaînes de valeur qu'avait, un temps, envisagé Trump, mais on n'est plus non plus au temps de la mondialisation heureuse.

1.7. L'IFEP, les États-Unis et les échanges commerciaux

Que penser de la nouvelle stratégie américaine ? Je commencerai par faire deux remarques d'ordre général³⁵ pour revenir ensuite sur l'une des priorités de l'IPEF, à savoir resserrer les liens économiques avec les pays amis et renforcer ainsi la résilience des chaînes de valeur.

Première remarque : l'IPEF vient introduire un nouveau cadre de coopération dans un contexte institutionnel assez confus. Contrairement à ce qui est observé en Europe et dans les Amériques, seule l'ASEAN est à proprement parler engagée dans un processus d'intégration en profondeur. L'organisation reste fortement attachée à cette réalité et à la centralité institutionnelle qu'elle en tire comme le montre l'image 1 qui représente les cinq grands cadres économiques régionaux et ses parties prenantes, soit l'APEC, le PTPGP, l'IPEF, le RCEP et au centre, l'ASEAN. De fait, les autres institutions visent à favoriser soit la coopération économique, soit la facilitation des échanges, soit encore la cohérence règlementaire. Malgré leurs ambitions affichées, le PTPGP et le RCEP restent encore pour le moment essentiellement des accords de facilitation des échanges. Il n'en demeure pas moins que les cadres institutionnels s'enchevêtrent et que plusieurs pays de l'ASEAN se retrouvent dans chacun d'eux, créant ainsi sur le plan des alliances une situation pour le moins embrouillée.

Image 1 : Cinq organisations économiques régionales



³⁵ Une troisième remarque mériterait d'être faite. Elle a trait à l'attitude de l'Inde. Que fera l'Inde ? C'est la grande question qui se pose mais je n'y ai pas de réponse.

Ceci me conduit à ma seconde remarque : la complexité institutionnelle rend les alliances difficiles, ou plutôt rend les choix difficiles à faire. C'est une situation que les pays de l'ASEAN ont toujours cherché à éviter, préférant multiplier les accords de coopération ou de commerce et s'appuyer dessus pour ainsi mieux affirmer leur neutralité. Le resserrement des liens économiques et commerciaux avec la Chine, voire l'engagement de certains d'entre eux dans les nouvelles routes de la soie rend toutefois la situation de plus en plus difficile à gérer. Le tableau 3 est à cet égard fort significatif : il nous donne pour chacune des parties à l'IPEF ses cinq premiers partenaires commerciaux pour les exportations et la part que représente chacun d'eux dans ses exportations totales. Il montre que pour plusieurs pays, dont l'Inde et le Vietnam, les États-Unis sont toujours importants. Par contre, outre le fait que la Chine soit devenue le premier partenaire commercial pour le plus grand nombre en ce qui concerne les importations, on notera qu'en dehors de l'Inde, les pays les plus importants ont également la Chine comme première destination pour leurs produits.

Tableau 3. Les cinq principaux partenaires des pays de l'IPEF

En pourcentage des exportations totales

Pays	1	2	3	4	5
Inde	États-Unis	Ém Arab. Un	Pays Bas	Chine	Bengladesh
	17,7	6,9	4,1	3,3	3,1
États-Unis	Canada	Mexique	Chine	Japon	Royaume-Uni
	17,2	15,7	7,5	3,9	3,7
Corée du Sud	Chine	États-Unis	Viet Nam	Japon	Hong Kong
	22,8	16,1	8,9	4,5	4,0
Japon	Chine	États-Unis	Corée	Taiwan	Hong Kong
	19,4	18,7	7,2	7,0	4,4
Australie	Chine	Japon	Corée	Inde	États-Unis
	31,9	19,4	8,8	4,9	3,7
Nouvelle Zélande	Chine	Australie	États-Unis	Japon	Corée
	29,4	12,6	11,3	6,0	3,9
Brunei	Australie	Japon	Chine	Singapour	Malaisie
	20,6	17,4	15,6	13,5	10,1
Malaisie	Singapour	Chine	États-Unis	Japon	Hong Kong
	15,0	13,6	10,8	6,3	6,1
Singapour	Hong Kong	Chine	États-Unis	Malaisie	Indonésie
	14,4	13,7	9,7	8,5	5,7
Viet Nam	États-Unis	Chine	Japon	Corée	Hong Kong
	29,8	16,1	6,6	6,6	2,9
Philippines	États-Unis	Japon	Chine	Hong Kong	Singapour
	15,8	14,1	13,9	13,3	6,2
Thaïlande	États-Unis	Chine	Japon	Viet Nam	Malaisie
	16,3	11,8	8,5	4,5	4,3
Indonésie	Chine	États-Unis	Japon	Inde	Malaisie
	20,7	10,9	8,0	7,6	5,3
Fidji	États-Unis	Australie	Nouvelle Zélande	Tonga	Chine
	26,6	11,7	5,9	4,5	3,8

Source : UNCTADStats, nos calculs

<https://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/GeneralProfile/en-GB/004/index.html>

Venons-en maintenant à mon second point *quid* de l'objectif économique recherché ? On peut difficilement augurer de l'avenir, à

commencer du résultat des négociations en cours, mais force est néanmoins de s'interroger sur la capacité des États-Unis à mener à bien leur stratégie sécuritaire de résilience. J'aimerais à ce propos rappeler qu'ils ont eu depuis la présidence de Bill Clinton poursuivi successivement trois grandes priorités économiques sur la scène internationale : 1) renforcer l'intégration dans les Amériques et relier par leur entremise ce bloc économique régional à ceux de l'Europe et de l'Asie ; 2) faire pivoter leur économie et leur diplomatie économique vers l'Asie et jeter un pont sur le Pacifique ; et 3) contenir la Chine et rééquilibrer leurs échanges commerciaux avec ce pays.

Concernant leur première priorité, les États-Unis ont dû réduire la voilure de leurs ambitions, mais force est néanmoins de constater qu'avec l'ALENA, ils sont parvenus à créer non seulement un bloc autour d'eux, mais aussi un accord modèle d'intégration. Qui plus est, le nouvel accord, l'ACEUM, vient approfondir davantage encore l'intégration en Amérique du Nord et, en y ajoutant le commerce intra-régional, avec les pays signataires de l'Accord Amérique centrale-République dominicaine (CAFTA-RD). Le tableau 4 est à cet égard fort révélateur. Il confirme l'existence de trois grands blocs économiques régionaux : 1) l'ASEAN+3 et, désormais, le RCEP ; 2) l'UE ; et 3) le bloc nord et centroaméricain centré sur les États-Unis. On remarquera néanmoins que si le commerce intra-régional est équilibré en Europe, les importations y occupent une place plus importante que les exportations en Asie alors que dans le cas de l'Amérique du Nord élargie, c'est l'inverse, le commerce intra-régional représentant 56 p. cent du commerce total pour les exportations et 36 p. cent seulement pour les importations.

Tableau 4. Commerce intraregional des marchandises

2020, en pourcentage du commerce total

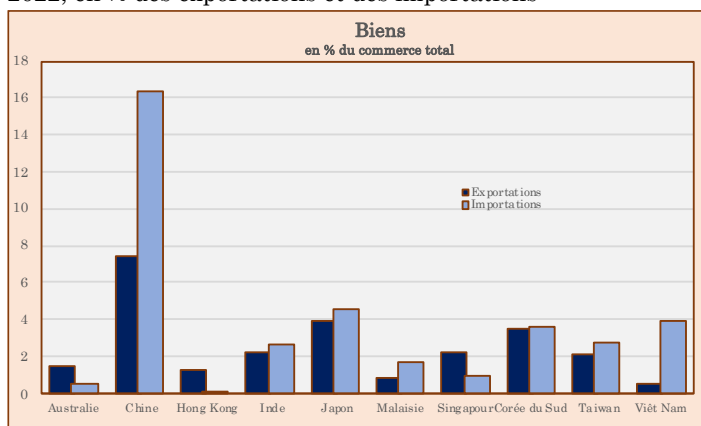
	2020	ASEAN	ASEAN+3	RCEP	UE-27	ACEUM	ACEUM/CAFTA
<i>Exportations</i>		20,9	35,6	45	58,5	49,1	56
<i>Importations</i>		21,1	46,1	51	57,1	31,5	36

Source : UNCTAD-Data-Centre. Nos calculs

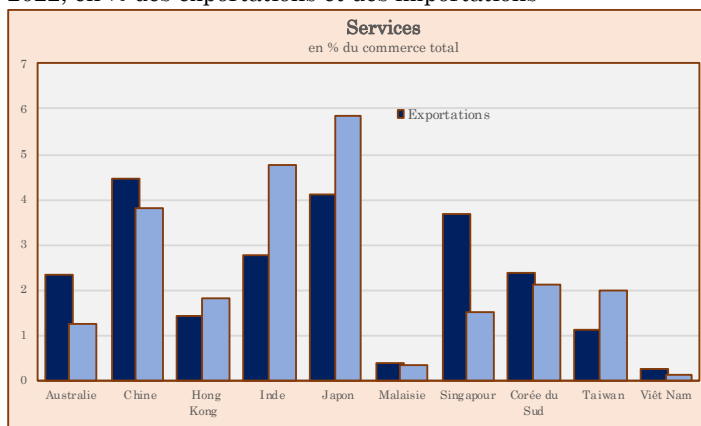
Concernant leur pivotement vers l'Asie, force est de constater que le commerce des États-Unis avec les pays de la région a fortement progressé ces dernières années, notamment pour les importations. En 2000, l'Asie représentait 28 p. cent de leurs exportations et 39,8 p. cent de leurs importations. En 2022, ces pourcentages étaient, respectivement, de 29,1 et 43,1 p. cent. Les graphiques 1 et 2 qui suivent nous donnent, respectivement, la part de certains d'Asie dans le commerce total des biens et des services des États-Unis pour l'année 2022. Les chiffres du commerce

des biens avec la Chine viennent quelque peu jeter de l'ombre sur les autres partenaires des États-Unis en Asie. Je relèverai néanmoins l'importance prise ces dernières années par le commerce avec l'Inde et surtout le Viêt Nam. Ce pays a ainsi vu sa part passer 0,3 à 0,6 % dans les exportations américaines entre 2010 et 2022 et celle dans les importations, de 0,8 à 3,9 %. En dix ans ce pays est devenu pour les États-Unis un partenaire majeur. Le commerce des services vient quant à lui montrer qu'en dehors de la Chine, les États-Unis ont trois autres partenaires majeurs en Asie, le Japon, l'Inde et Singapour.

Graphique 1. États-Unis : commerce des biens, pays choisis
2022, en % des exportations et des importations



Graphique 2. États-Unis : commerce des services, pays choisis
2022, en % des exportations et des importations



Source : Bureau of Economic Analysis.

Comme nous venons de le voir, plusieurs pays de l'ASEAN, en particulier Singapour, le Viêt Nam et la Malaisie, sont des partenaires importants des États-Unis. L'Asean, c'est un bloc économique d'environ 700 millions d'habitants, la troisième entité économique mondiale en termes de PIB dans l'Indo-Pacifique derrière la Chine et le Japon, et la cinquième dans le monde, les États-Unis et l'UE s'ajoutant aux deux premières. L'ASEAN

est le troisième partenaire des États-Unis pour les exportations, derrière le Canada et le Mexique, et leur quatrième partenaire pour les importations, derrière la Chine, le Mexique et le Canada (tableau 5). Les exportations américaines de biens vers l'ASEAN étaient estimées à 169,2 milliards de US \$ en 2022, et les importations à 360,1 milliards de \$, soit un déficit d'environ 200 milliards de US \$. Les exportations de services se sont élevées en 2022 à 48,8 milliards de \$ et les importations à 23,8 milliards de US \$, soit un excédent de 24,9 milliards de U \$. Ces chiffres font de l'ASEAN le troisième partenaire commercial des États-Unis pour les exportations, derrière le Canada (357,3) et le Mexique (324,8) mais devant la Chine (155,8), et le quatrième pour les importations, derrière la Chine (537), le Mexique (463,2) et le Canada (443).³⁶ Singapour est aussi, et de très loin, la première destination des investissements directs américains en Indo-Pacifique : 309,4 milliards de US \$ en 2022³⁷, très loin devant l'Australie (173,7), le Japon (77,7) la Chine (126,1), et l'Inde (51,6).

Si nous nous tournons vers l'ASEAN, que constatons-nous ? Comme le montre le tableau 6, avec 14,8 % des exportations totales, les États-Unis partagent le premier rang avec la Chine comme destination, loin devant l'UE (9%), le Japon (6,8%), la Corée (4,1) et Taiwan (3 %). Par contre, le paysage est tout autre pour les importations. Avec 22,9 % des importations, la Chine est de loin le premier partenaire de l'ASEAN, suivie par la Corée (7,6%), le Japon (7,2%), les États-Unis (6,9%) et Taiwan (3,1%). Quant au Canada, il représente à peine 0,7 % des exportations totales de l'ASEAN et 0,5 % de ses importations³⁸. Les effets de proximité géographique et de gravité jouent indéniablement mais il n'en demeure pas moins que tout en étant toujours un marché prioritaire pour les pays de l'ASEAN, les États-Unis ont décroché comme source d'approvisionnement.

³⁶ Les données de cette section proviennent du site du Bureau of Economic Analysis et de celui de l'ASEAN, ASEANstats.

³⁷ À titre de comparaison, les stocks d'investissements directs étaient estimés à 438,8 milliards de US \$ pour le Canada et à 130,3 milliards de US \$ pour le Mexique.

³⁸ Source : ASEANStatsDataPortal.

Tableau 5. États-Unis, principaux partenaires commerciaux

Marchandises, 2022, en % du commerce total

Exportations	%	Importations	%
Canada	17,1	Chine	16,4
Mexique	15,5	Mexique	14,2
ASEAN	8,1	Canada	13,6
Chine	7,5	ASEAN	11,0
Japon	3,9	Japon	4,6
Corée du Sud	3,5	Corée du Sud	3,6
Taiwan	2,2	Taiwan	2,8
Inde	2,3	Inde	2,6
Australie	1,5	Australie	0,5
Autres	38,5	Autres	30,8
Total	100	Total	100

Source : Bureau of Economic Analysis ;
Census, International Trade Statistics

Tableau 6 : ASEAN. Principaux partenaires commerciaux

Biens, 2022, en % du commerce total

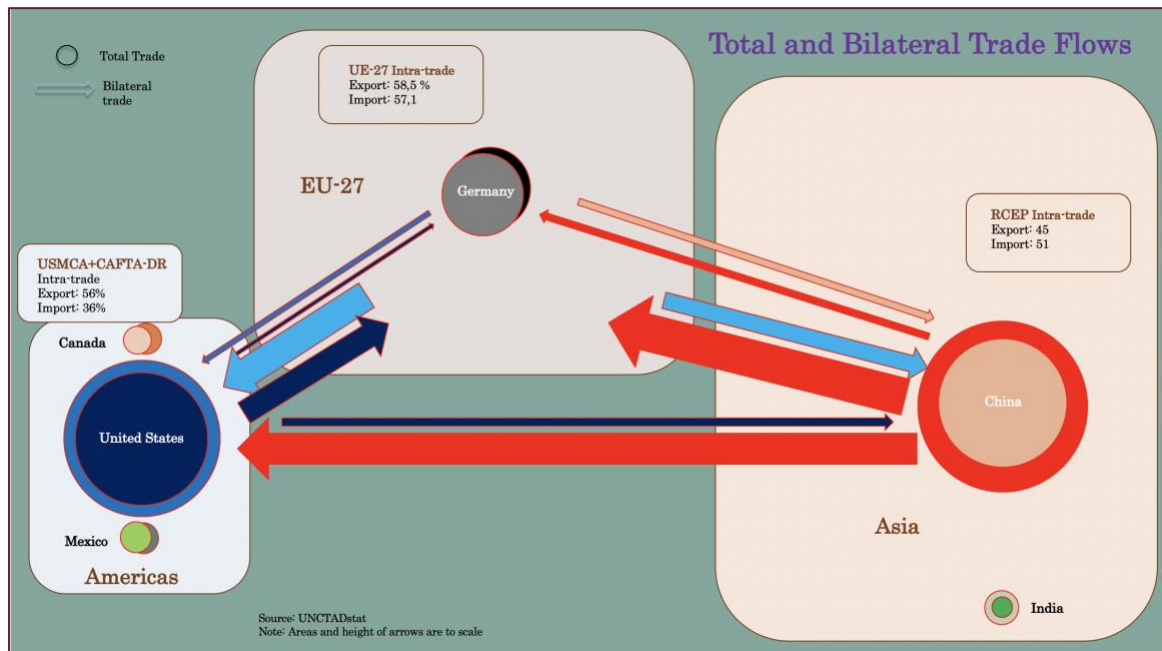
	Exportations	Importations
États-Unis	14,8	6,9
Chine	14,8	22,9
Japon	6,8	7,2
UE-27	9,0	6,9
Corée	4,1	7,6
Taiwan	3,0	3,1
Canada	0,7	0,5
Autres pays	46,8	41,9
total	100	100

Source : AseanStatsDataPortal

Pour finir, qu'en est-il maintenant de la Chine. Je ne reviendrai pas sur ce que j'ai déjà dit, à savoir 1) qu'indépendamment des stratégies qu'elle a adoptées, les effets de gravité jouent manifestement en faveur de la Chine sur l'Asie en général et sur les pays de l'ASEAN en particulier, et 2) que les États-Unis ne sont pas parvenus à renverser les tendances jusqu'ici. Il y a un point particulier sur lequel j'aimerais revenir à son propos pour conclure cette partie : la dépendance commerciale envers elle est le maillon faible de la stratégie américaine de résilience et d'amilocalisation. L'image 2 viendra illustrer mon propos. J'y ai voulu représenter les trois grands blocs régionaux en polarisant l'image sur les flux commerciaux (marchandises)

entre les États-Unis, l'Allemagne et la Chine³⁹. L'image parle d'elle-même. Certes, les États-Unis ont le privilège de l'hégémon d'être à la fois au centre de leur économie-monde, pour reprendre l'expression de Braudel, et un partenaire incontournable des autres économies monde mais non seulement cette hégémonie est-elle désormais contestée par la Chine, mais eux-mêmes se trouvent de plus en plus à en dépendre sur le plan commercial. Comme je l'ai dit plus haut, on ne peut augurer du futur de la stratégie d'amlocalisation déployée par les États-Unis mais force est de constater qu'ils devront compter avec la Chine et ses propres ambitions hégémoniques.

Image 2. Flux commerciaux entre les États-Unis, l'Allemagne et la Chine.



³⁹ Les surfaces des cercles et parallélogrammes représentent les exportations et les importations de marchandises et sont proportionnées, les exportations américaines servant de base. Les flèches représentent les flux bilatéraux du commerce. Leur hauteur est également proportionnée, les exportations américaines servant de base. La figure donne également la part du commerce intra-régional pour le RCEP, l'EU-27 et l'USMCA+CAFTA-DR. Les données sont tirées de la Banque de données statistiques de la CNUCED. Les calculs du commerce intra-régional pour l'USMCA élargi sont les nôtres.

2. Le Canada et l'Indo-Pacifique

Tournons-nous à présent vers le Canada. Les enjeux sont de nature différente. Non seulement parce qu'il s'agit d'une puissance de taille moyenne, mais aussi parce que son développement reste encore malgré ses efforts de diversification largement tributaire de celui de son puissant voisin. Commençons par préciser ce point avant de passer à la stratégie qu'il a déployée pour l'Indo-Pacifique.

2.1. Le Canada, un pays commerçant et ouvert, mais fragile

Sur le plan commercial, le Canada présente deux particularités : premièrement, il est très lié aux États-Unis, notamment pour ses exportations ; et deuxièmement, son commerce à l'exportation dépend pour plus de la moitié des ressources naturelles et autres produits de base. Pendant longtemps, le Canada a su profiter de ce double avantage. Les quinze premières années de l'ALENA lui furent d'ailleurs très bénéfiques, les dernières un peu moins. Elles lui permirent d'engranger d'importants surplus commerciaux, de moderniser et diversifier son économie, et de se renforcer comme acteur économique important sur la scène internationale. La renégociation de l'ALENA fut très difficile mais les liens commerciaux avec les États-Unis se sont de nouveau resserrés et la reprise économique qui a suivi la crise sanitaire, a été très soutenue⁴⁰. Cela dit, les perturbations et les changements en cours dans l'économie mondiale ont mis en lumière les fragilités du modèle commercial canadien. J'en retiendrai trois.

Si l'ALENA a permis de renforcer considérablement les filières de production en Amérique du Nord, il a aussi entraîné d'importantes restructurations industrielles dont a surtout profité le Mexique, devenu aujourd'hui le premier partenaire commercial des États-Unis, devant le Canada. Certes, le Canada a aussi vu son économie se transformer mais peut-être pas aussi rapidement ni aussi profondément qu'on aurait pu le souhaiter, les excédents commerciaux créant ce que j'appellerais une certaine illusion de prospérité.

Seconde fragilité : même si la gamme des produits et services offerts à l'exportation s'est diversifié au fil des années, celle-ci reste toujours fortement concentrée sur les ressources naturelles et les produits agricoles

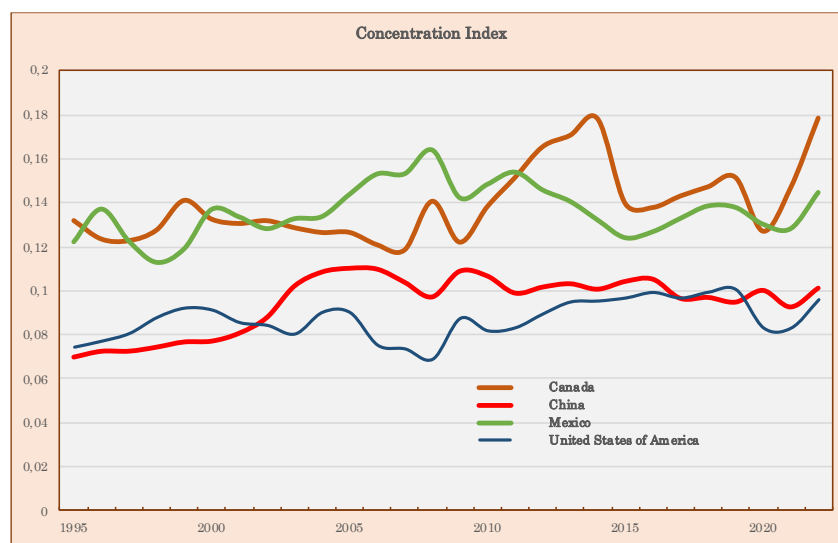
⁴⁰ Le gouvernement canadien s'est donné en 2018 pour objectif d'augmenter les exportations vers les marchés d'outre-mer de 50 % d'ici à 2025. La crise sanitaire a entraîné une chute du commerce mais sa croissance a été très soutenue, tant pour les marchandises que pour les services, avec le résultat que celui-ci a retrouvé la trajectoire établie pour atteindre cet objectif.

et maritimes⁴¹. Le graphique vient l'illustrer. Le commerce est beaucoup plus concentré au Canada et au Mexique que ce n'est le cas des États-Unis et de la Chine. Qui plus est, la concentration tend de nouveau à augmenter.

Il en va de même de la concentration géographique : le Canada figure parmi les cinq pays dans le monde dont les exportations sont géographiquement les plus concentrées. Le constat est général : tous les biens exportés dépendent en premier lieu des États-Unis. L'effet de gravité se confirme ici. On observe également que plus le pays est géographiquement éloigné et plus le commerce est concentré. Par contre, la taille du pays destinataire est un facteur de diversification.

Graphique 3 : Indice de concentration pour les exportations

Canada, Mexique, Chine, États-Unis, 1995-2022



Source : UNCTADstat

La troisième fragilité tient à la situation particulière dans laquelle se trouve le Canada vis-à-vis des États-Unis. Ne nous le cachons pas : le Canada est un pays de taille moyenne très dépendant des États-Unis, géographiquement, économiquement et politiquement. Outre, la nécessité pour lui de diversifier tant les biens et services qu'il exporte que ses partenaires pour soutenir sa croissance économique à long terme, deux facteurs supplémentaires le poussent à aller dans cette direction : premièrement, le centre de gravité de l'économie mondiale bascule rapidement de l'Atlantique vers le Pacifique, ou l'Indo-Pacifique comme on

⁴¹ Voir à ce sujet les études faites par le Bureau de l'économiste en chef d'Affaires mondiales : <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/economist-economiste/trade-diversification-commerce.aspx?lang=fra>

dit maintenant. Une étude récente de Goldman Sachs présente des projections de l'économie mondiale d'ici à 2075. Il s'agit certes de projections mais néanmoins, il est intéressant de relever que le Canada qui figurait au 8^{ème} rang dans le monde en 1980, 2000 et 2022, tombe au 14^e rang en 2050, pour sortir du tableau en 2075⁴² ... Cela en dit long sur les défis que doit relever le Canada. L'autre partie du problème tient au fait que si le Canada reste un partenaire ami de premier plan pour les États-Unis, leurs intérêts se sont désormais déplacés vers l'Asie-Pacifique. Qui plus est, le Canada ne figure plus trop dans les priorités de leur agenda international. Il fallut l'obstination du Canada pour que celui-ci finisse par être intégré aux tables de négociation du TPP. Et aujourd'hui, malgré ses demandes répétées d'en faire partie, le Canada, ni aucun autre pays des Amériques d'ailleurs, ne figure pas dans la liste des pays invités à l'initiative indo-pacifique des États-Unis.

2.2. La stratégie canadienne : du TPP à l'Indo-Pacifique

Le Canada cherche depuis longtemps déjà à élargir et à diversifier ses échanges, non sans difficultés ni déconvenues toutefois. Les négociations bilatérales sont toujours très difficiles, y compris avec des pays comme ceux de l'UE avec lesquels le Canada partage pourtant de nombreux liens historiques, commerciaux et culturels. Un temps le Canada caressa l'idée d'un accord commercial avec la Chine et un autre avec l'Inde. Oublions cela, tant l'image du Canada est devenue négative et l'intérêt qu'il représente pour ces deux pays, très réduit. Une stratégie a consisté à marcher dans les pas des États-Unis, soit pour conclure des accords avec des pays avec lesquels ces derniers étaient déjà parvenus à une entente, soit pour s'intégrer à des initiatives plus larges dans lesquels ceux-ci sont déjà impliqués. Cette formule est préférable à la première dans la mesure où, par effet de groupe, les avantages économiques se trouvent élargis, mais aussi parce que les groupements régionaux sont propices aux alliances et autres jeux de poids et de contrepoids vis-à-vis d'un partenaire comme les États-Unis. Il en fut ainsi du projet de zone de libre-échange des Amériques ou encore du Partenariat transpacifique, deux projets aujourd'hui délaissés par les États-Unis. Certes, on peut dire qu'avec le PTPGP, le Canada a mis un pied en Asie, mais admettons-le : qu'est-ce le PTPGP sans les États-Unis ? Il fallut d'ailleurs un certain temps avant que le Canada ne s'engage dans l'Indo-Pacifique et présente sa propre stratégie, non sans d'ailleurs chercher à intégrer parallèlement l'IPEF....

⁴² Goldman Sachs, Global Economics Paper .The Path to 2075, 6 december 2022

La démarche du Canada est, en effet, tardive : la stratégie canadienne fut présentée il y a un an à peine, le 27 novembre 2022⁴³. Elle n'est pas plus claire pour autant. Certes, le Canada a fait de cette région sa priorité et il entend y défendre ses intérêts mais aussi ses valeurs. On y retrouve cinq (5) objectifs : 1) promouvoir la paix, la résilience et la sécurité ; 2) accroître les échanges commerciaux et les investissements, et renforcer la résilience des chaînes de valeur ; 3) investir dans les gens et tisser des liens entre eux ; 4) bâtir un avenir durable et vert ; 5) faire du Canada un partenaire engagé dans la région. Le Canada entend aussi s'appuyer sur les liens commerciaux et interpersonnels existant pour se recentrer sur l'Asie, y développer des relations privilégiées notamment avec l'ANASE et l'Inde, et, plus curieusement, contourner la Chine. J'ajouterai, pour finir, que la stratégie est soutenue par des investissements, de l'ordre de 2,3 milliards de CAD sur cinq ans. Je ferai deux remarques à son propos.

Tout d'abord, le document révèle à la fois une fascination pour le miracle asiatique mais aussi, une fois la désillusion digérée, une méfiance grandissante vis-à-vis de la Chine sans que pour autant l'on ne sache trop comment s'y prendre, quoi prioriser, comment se positionner et surtout comment se démarquer des États-Unis, beaucoup plus présents et actifs dans la région, sinon qu'en mettant de l'avant les valeurs dites progressistes dont le Canada de Justin Trudeau s'est fait l'apôtre. L'équation est difficile à gérer, avec de grands pays comme la Chine et l'Inde comme l'a vu récemment, mais aussi parce que, d'une manière générale avec n'importe quel pays, la diplomatie canadienne des valeurs se confond trop souvent avec un moralisme de mauvais aloi.

Ma seconde remarque ne présente sous forme de question : quels partenaires privilégier et quelle stratégie suivre pour accroître le commerce et l'investissement et rendre les chaînes de valeur plus sûres ?

La résilience revient à plusieurs reprises dans la stratégie canadienne. Avec la crise de la COVID-19 et les tensions commerciales sino-américaines, la question est devenue cruciale comme on a pu s'en rendre avec les ruptures de stocks et l'allongement des délais d'approvisionnement. La question concerne surtout la Chine et la position dominante qu'elle occupe dans de nombreuses chaînes d'approvisionnement. Troisième partenaire du Canada derrière les États-Unis et l'Union européenne, la Chine est devenue un partenaire incontournable : elle représente environ 4 p. cent des

⁴³ Affaires mondiales Canada, Stratégie du Canada pour l'Indo-Pacifique, Ottawa, 2022 : <https://www.international.gc.ca/transparency-transparence/indo-pacific-indo-pacifique/index.aspx?lang=fra>

exportations et 10 p. cent des importations de marchandises, très loin devant le Japon, la Corée du Sud et l'Inde comme le montre le graphique 5.

Les trois quarts des exportations canadiennes vers la Chine sont des ressources naturelles et des biens intermédiaires. Par contre, on notera que le contenu des importations en provenance de Chine s'est profondément modifié au cours des 20 dernières années : celles-ci sont de plus en plus concentrées sur les biens d'équipement et les biens intermédiaires, une évolution qui a fait chuter la part des biens de consommation de 57 à environ 40 p. cent entre 2000 et 2019, soit entre son adhésion à l'OMC et aujourd'hui⁴⁴. L'impact de la position dominante de la Chine peut être direct ou indirect. Dans le cas canadien, l'impact est le plus souvent indirect sur les importations dans la mesure où le Canada dépend des États-Unis, qui eux-mêmes dépendent de la Chine. Le résultat est au final le même, à ceci près néanmoins que vu le faible pouvoir de négociation du Canada face à la Chine et, parallèlement, sa forte dépendance vis-à-vis des États-Unis, la meilleure stratégie pour le Canada reste dans l'immédiat celle qui consiste à se joindre aux discussions qui se tiennent à l'intérieur du cadre indo-pacifique, que ce soit pour y trouver d'autres fournisseurs ou pour renforcer la sécurité technologique. Mais c'est à condition toutefois d'y être accepté... La seconde stratégie, c'est l'amlocalisation qui rejoint l'autre priorité canadienne : la diversification. Mais dans ce cas, avec qui ? En fait, on peut se demander devant la tournure des événements récents que ce soit avec la Chine et plus récemment avec l'Inde si la stratégie indo-pacifique du Canada ne se résume pas à une chose : la négociation d'un accord de libre-échange classique avec l'ASEAN.

2.3. Les négociations avec l'ASEAN

Le Canada est déjà partenaire commercial avec plusieurs pays dans le cadre du PTPGP, rappelons-le. Son approche est ciblée sur la Chine, l'Inde, la Corée du Sud et le Japon, et les pays de l'ASEAN⁴⁵. Je repose la question : vers quels pays se tourner ? Aux constats déjà faits précédemment, j'en ajouterai trois : 1) il n'est pas facile de trouver des partenaires commerciaux alternatifs et des substituts aux produits en provenance de Chine ; 2) peu importe la destination, les exportations canadiennes se situent dans les

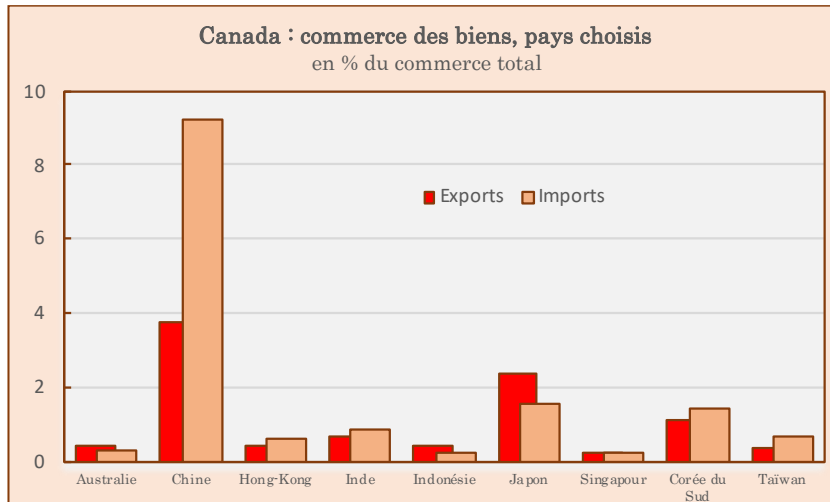
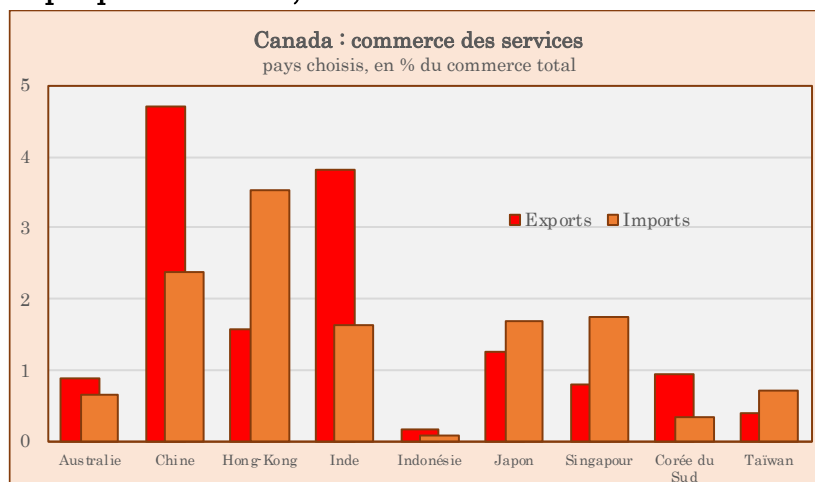
⁴⁴ Affaires mondiales Canada, Bureau de l'économiste en chef, « La situation du commerce mondial Canada-Chine et les liens de la chaîne d'approvisionnement », Ottawa, 2020.

⁴⁵ Le document stratégique parle de la Chine comme « d'une puissance mondiale de plus en plus perturbatrice » (p. 7). (an increasingly disruptive global power). Le ton est dur. On parle d'arrogance, de mépris pour l'ONU, etc. L'approche est dite « évolutive » mais il n'empêche que tout en maintenant ses liens de coopération avec la Chine, le Canada entend diversifier ses échanges et ses relations et consolider sa présence dans la région, y compris avec Taiwan. Le ton est plus ouvert avec l'Inde, qualifiée du cliché ancien de « plus grande démocratie du monde ». Les choses ont évolué depuis lors suite aux accusations d'ingérence de la part du Canada vis-à-vis de l'Inde. Avec le Japon et la Corée, le Canada semble vouloir privilégier la sécurité économique, en matière d'énergie propre notamment.

premiers stades de la chaîne de valeur, et, en moyenne, cette part a eu tendance à augmenter au cours des deux dernières décennies⁴⁶ ; et 3) en amont, les entreprises canadiennes sont-elles prêts à faire le saut et à relever le défi de l'Asie.

Les chiffres du commerce sont à cet égard fort éloquent. Le tableau 5 plus haut nous révèle que le Canada représentait à peine, en 2022, 0,7 p. cent des exportations de l'ASEAN et 0,5 p. cent des importations. En comparaison, le Canada représentait pour cette même année 1,8 p. cent des exportations du Japon et moins de 1 p. cent de ses importations. Avec la Corée du Sud, les chiffres sont tout aussi faibles, soit moins de 1 p. cent de ses exportations et 1,4 p. de ses importations. Si l'on regarde les données canadiennes, les deux graphiques qui suivent (graphique 5 et 6) donnent la part de quelques pays d'Asie dans le commerce total des biens et des services du Canada. Je n'ai pas les données pour tous les pays tant le commerce est, dans certains cas, très faible. La Chine est de loin le premier partenaire commercial du Canada dans la région mais constatons néanmoins que les exportations vers celle-ci représentent à peine 4 p. cent des exportations totales et les importations, plus importantes, 9 %. Le Japon et la Corée suivent, devant l'Inde, mais les chiffres tombent. Cela ne veut pas dire que le commerce n'est pas important pour certains produits en particulier, je pense par exemple au porc, ni que ce ne soit pas un enjeu stratégique important, mais eu égard à l'importance que représentent les États-Unis, voire l'UE, le commerce avec l'Asie reste de fort petite taille. Les chiffres pour le commerce des services offrent plus d'intérêt. D'abord, le poids des États-Unis n'est pas aussi prononcé que dans le cas des biens. L'UE, en particulier, est un partenaire important pour le Canada. Mais on voit bien qu'en Indo-Pacifique, le commerce des services prend une importance plus grande, notamment avec l'Inde. Cela dit, États-Unis concentrent, comme pour les marchandises, la plus grande partie du commerce bilatéral du Canada, avec même plus de 80 % des exportations dans le cas des services commerciaux.

⁴⁶ Voir à ce sujet l'étude quantitative réalisée par Colon Scarffe, « Position et longueur des chaînes d'approvisionnement canadiennes », Ottawa, Bureau de l'économiste en chef/Affaires mondiales Canada, 2022.

Graphique 5. Canada, commerce des biens**Graphique 6 : Canada, commerce des services**

Source : Statistique Canada

3. Conclusion

La politique commerciale canadienne est marquée par trois priorités : l'adhésion sans réserve au multilatéralisme, la diversification des échanges et la promotion d'un commerce inclusif⁴⁷. Le Canada n'échappe pas aux tensions entre la Chine et les États-Unis, plus exacerbées que jamais. Sa stratégie indo-pacifique en est profondément marquée comme je l'ai souligné, même si elle semble se concentrer désormais sur la seule ASEAN, ce qui est déjà beaucoup si on prend les choses au sérieux.

⁴⁷https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade_topics-domaines_commerce/policy_101_fondements_politique.aspx?lang=fra

Sans être aussi frontale que celle du Canada vis-à-vis de la Chine, on observera néanmoins que la nouvelle stratégie américaine cherche les moyens de sortir d'une dépendance commerciale excessive : 1) les questions commerciales sont désormais associées aux questions de sécurité ; 2) d'une stratégie d'endiguement on est passé à une stratégie dite de réduction des risques (*de-risking*)⁴⁸ et d'amilocalisation (*friendshoring*) des chaînes de valeur et des partenariats économiques ; et 3) l'Inde est désormais entrée dans le jeu des alliances. Une telle approche place les pays, à commencer par ceux de l'ASEAN, dans une situation fort inconfortable : si, d'un côté, ces derniers voient leurs échanges se resserrer avec la Chine, d'un autre côté, ils ne manquent pas de chercher à maintenir celle-ci à distance et à préserver leurs alliances, les anciennes comme les nouvelles. C'est une variable avec laquelle les États-Unis semblent vouloir jouer.

La question de départ était la suivante : l'IPEF marque-t-elle un tournant dans la politique commerciale américaine ? La réponse est oui pour les raisons que j'ai invoquées dans le texte. Par contre, on ne peut s'empêcher de constater que beaucoup d'incertitudes entourent la formule de négociation, le contenu des négociations et l'attitude de certains acteurs, l'Inde en particulier. La formule des ALE aussi critiquable soit-elle avait ceci de particulier qu'elle reposait sur le principe de réciprocité et débouchait au final sur un ensemble d'obligations contractuelles. Qu'en sera-t-il dans le cas présent ? La question reste en suspens. Enfin, dernier élément, *quid* de la Chine ? Contrairement à la stratégie canadienne, l'IPEF ne fait référence à la République populaire de Chine que trois fois dans le document. Cette pudeur linguistique n'enlève cependant rien au fait que la stratégie de résilience, de sûreté et d'amilocalisation vise à desserrer son étreinte économique. En s'appuyant d'un côté sur les réseaux économiques et commerciaux en Amérique du Nord élargie (USMCA+CAFTA-DR) et de l'autre, sur leur raccordement avec ceux des pays « sûrs » en Europe et en Asie. Les économistes parleront de détournement de commerce ; les politologues préféreront, quant à eux, d'une réponse politique à un problème de défaillance de marché et de concurrence déloyale. Mais pour autant les moyens mis de l'avant seront-ils suffisants pour changer les tendances lourdes ? Je laisse la question ouverte, non sans rappeler premièrement que la Chine est désormais le premier partenaire commercial de plus de 120 pays

⁴⁸ Voir à ce sujet la *Chronique commerciale* de Brice Simeu, « Découplage commercial États-Unis-Chine : Joe Biden accélère la politique d'endiguement en Asie », septembre 2023, https://ceim.uqam.ca/db/spip.php?page=article-ceim&id_article=14304

dans le monde⁴⁹, et deuxièmement que le maillon faible des réseaux économiques que tissent les États-Unis dans le monde, c'est la Chine.

⁴⁹ Mark A. Green, « China is the top trading partner to more than 120 countries » (Wilson Center, 17 janvier 2023): <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/china-top-trading-partner-more-120-countries#:~:text=China%20is%20the%20largest%20trading,trade%20with%20Russia%E2%80%94and%20Ukraine>

Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation

Adresse civique :

UQAM, 400, rue Sainte-Catherine Est
Pavillon Hubert-Aquin, bureau A-1560
Montréal (Québec) H2L 2C5 CANADA

Adresse postale :

Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, succ. Centre-Ville
Montréal (Québec) H3C 3P8 CANADA

Téléphone : 514 987-3000, poste 3910

Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : ceim@uqam.ca

Site web : www.ceim.uqam.ca



Auteur

Christian Deblock est économiste et professeur honoraire associé au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal.

deblock.christian@uqam.ca