

Les États-Unis et les Amériques depuis l'échec de la Zone de libre-échange des Amériques

The United States and the Americas since the Failure of the Free Trade Area of the Americas

Note de recherche, octobre 2022

Résumé

Je tire trois constats de l'exploration des relations commerciales interaméricaines depuis l'échec de la Zone de libre-échange des Amériques: 1) environ 90 % du commerce des États-Unis est couvert par des accords commerciaux mais il est concentré sur l'Amérique du Nord et dans une moindre mesure l'Amérique centrale et les Caraïbes; 2) l'Accord Canada-États-Unis-Mexique ouvre une nouvelle phase dans l'intégration en profondeur de l'Amérique du Nord, notamment par ses dispositions sur le commerce électronique et la coopération règlementaire internationale; et 3) les deux dernières décennies ont non seulement vu la Chine s'imposer comme nouveau pivot du commerce dans les Amériques, mais aussi l'ensemble du continent se tourner vers l'Asie-Pacifique. Et trois conclusions d'ordre politique : 1) les Amériques ne sont plus une haute priorité politique dans l'agenda international des États-Unis; 2) les relations commerciales entre les États-Unis et l'Amérique du Sud ont trop perdu en importance et le fossé entre les deux est devenu trop grand pour envisager une nouvelle initiative panaméricaine; et 3) plutôt, c'est vers l'Amérique du Nord et l'approfondissement de son intégration que se porte leur attention.

Mots clés : États-Unis ; Amériques ; Accords de libre-échange ; ALENA ; intégration en profondeur; Chine.

Abstract

I draw three conclusions from the exploration of inter-American trade relations since the failure of the Free Trade Area of the Americas: 1) approximately 90% of United States trade is covered by trade agreements but it is mainly focused on North America and to a lesser extent Central America and the Caribbean; 2) the Canada-United States-Mexico Agreement opens a new phase in the deep integration of North America, notably through its provisions on electronic commerce and international regulatory cooperation; and 3) the past two decades have not only seen China emerge as a new hub of commerce in the Americas, but the entire continent is now pivoting towards Asia-Pacific. And three political conclusions: 1) the Americas are no longer a high political priority on the international agenda of the United States; 2) trade relations between the United States and South America have diminished too much in importance and the gap between the two has become too great to consider a new Pan American initiative; rather, 3) it is towards North America and the deepening of its integration that its attention is directed.

Key Words: United States; The Americas; Free trade Agreements; NAFTA; Deep Integration; China,

Contenu

1. Les accords commerciaux régionaux	3
2. De l'ALENA à l'ACEUM	5
3. L'Amérique latine et les Caraïbes	10
4. Conclusion	16

L'hémisphère occidental a toujours été d'une grande importance stratégique pour les États-Unis. Les relations entre ces derniers et leurs voisins, au Nord comme au Sud, n'ont jamais été faciles. Les ingérences et interventions, y compris militaires, furent nombreuses dans cette histoire commune, et encore aujourd'hui, de nombreux points de friction continuent de peser sur ces relations et de susciter beaucoup de suspicion de part et d'autre. Au-delà des dimensions purement sécuritaires et politiques, une idée a toutefois commencé à germer à la fin du dix-neuvième siècle, pendant le mandat de Jaime Blaine au Secrétariat d'État : celle de lier sécurité, prospérité et commerce dans un projet d'union douanière panaméricaine. Celui-ci ne parvint pas à ses fins mais l'idée n'en fut pas moins reprise quelques décennies plus tard par Cordell Hull, le Secrétaire d'État du président Franklin D. Roosevelt, dans le prolongement de la politique dite de bon voisinage initiée par le président Hoover. La tournée qu'entreprit alors Hull en Amérique du Sud et sa participation à la conférence de Montevideo à la fin de l'année 1933 furent un grand succès personnel. Les signaux positifs lancés à cette occasion l'encouragèrent à aller de l'avant dans son projet de réformer la politique commerciale américaine et d'ouvrir le commerce des États-Unis aux pays d'Amérique latine. Pour la réforme, ce fut chose faite avec la loi de 1934 sur la réciprocité commerciale. Par contre, pour l'Amérique latine, les États-Unis connurent moins de succès : un certain nombre d'accords furent, certes, signés mais les pays vont préférer suivre leur propre voie après la Guerre et s'engager sans eux dans l'intégration.

Il fallut attendre un demi-siècle et un autre échec, celui de l'Alliance pour le progrès, pour qu'un président, le président Clinton reprenne la même idée d'associer sécurité, prospérité et commerce, relance le projet d'une zone de libre-échange panaméricaine et propose au reste du continent de faire des Amériques une espace intégré par les valeurs démocratiques et le commerce. Lancé à Miami en décembre 1994 dans le cadre d'un Sommet réunissant les chefs d'État et de gouvernement, le projet devait buter sur l'opposition opiniâtre et tenace du Brésil et, finalement, voler en éclats dix ans plus tard lors du quatrième Sommet, tenu à Mar del Plata en novembre 2005. Ce nouvel échec fut d'autant plus vivement ressenti dans les milieux « libéraux » américains que le projet avait valeur de symbole. Outre le fait de faire de la démocratie, de la liberté économique et du progrès social les trois piliers d'une coopération interaméricaine toujours plus étroite, il visait parallèlement à faire de l'intégration économique des Amériques la pierre angulaire d'une croissance que l'on voulait à la fois solide, compétitive et partagée, avec l'ALENA en pointe du mouvement. En s'attaquant violemment à l'ALENA comme il le fera, le président Trump mettra fin aux dernières illusions d'un internationalisme libéral qui avait trouvé ou, plutôt, qui devait trouver dans le Projet des Amériques sa consécration¹.

Où en sommes-nous aujourd'hui dans les relations entre les États-Unis et les Amériques ? C'est la question que je voudrais explorer dans les pages qui suivent. Je diviserai ma présentation en trois parties. Dans un premier temps, je reviendrai sur le cadre institutionnel des relations commerciales entre les États-Unis et les Amériques. Je reviendrai ensuite sur les relations États-Unis Canada Mexique qui ont connu d'importants développements de l'ALENA à sa renégociation par l'Administration Trump. La troisième et dernière partie sera consacrée aux relations entre les États-Unis et l'Amérique latine et les Caraïbes. J'ouvrirai, en conclusion, le texte sur une autre question : est-il encore réaliste d'envisager un nouveau projet pancontinental ?

1. Les accords commerciaux régionaux

Les États-Unis sont engagés dans les Amériques à de multiples niveaux sur le plan diplomatique et commercial. Cela va de l'Organisation des États Américains à la Banque interaméricaine de développement en passant par les Sommets des Amériques. Sans oublier les niveaux plurilatéraux et bilatéraux. Cela dit, les accords commerciaux, ceux de libre-échange en particulier, sont devenus principal instrument de leur engagement. Soulignons à ce propos que les questions commerciales internationales relèvent du Bureau du représentant au commerce, Katherine Tai depuis mars 2021, mais que beaucoup de ministères et autres comités interviennent également dans le processus décisionnel². Soulignons également que ces accords, les accords commerciaux régionaux comme les appelle l'OMC, sont devenus de plus en plus complexes mais relèvent sensiblement du même modèle contractuel, avec ajustement, autrement dit avec élargissement de leur couverture et relèvement des disciplines commerciales, d'une négociation à l'autre.

Globalement, 47 % des exportations et 34,3 % des importations des États-Unis étaient couvertes en 2020 par un accord commercial régional (Tableau 1)³. Dans les Amériques, en incluant le Canada, les États-Unis ont un accord commercial avec 12 pays, soit le tiers d'entre eux⁴. Le commerce couvert par ces accords représente 38,5 % des exportations et 28,5 % des importations de leur commerce total. Pour dire les choses autrement à peine 4,3 % de leurs exportations et 5,7 % de leurs importations totales proviennent de pays avec lesquels ils n'ont pas d'accord, au premier chef le Brésil. À lui seul, l'accord avec le Canada et le Mexique représente 33,3 % de leurs exportations et 26,2 % de leurs importations totales. Cela représente plus de 80 % de leurs exportations et près de 90 % de leurs importations dans Amériques.

Négociés sur la base du modèle de l'ALENA, les accords de libre-échange contiennent tous des chapitres sur l'investissement mais, parallèlement, ils ont également – depuis longtemps d'ailleurs – des accords sur l'investissement (Investment bilateral Treaties) avec un certain nombre de pays. Outre la protection de l'investisseur et de son investissement, ces accords visent à encourager le pays concerné à adopter des politiques d'investissement favorables au marché et des normes en la matière conformes aux standards internationaux. Actuellement, ils en ont 42 dans le monde, dont 9 dans les Amériques⁵.

Les États-Unis ont également des accords-cadres sur le commerce et l'investissement (Trade and Investment Framework Agreements (TIFAs)⁶ avec l'Argentine, la Communauté des Caraïbes (Caribbean Community - CARICOM), l'Équateur, le Paraguay et l'Uruguay et un accord de coopération commerciale et économique avec le Brésil⁷. Ces accords sont loin d'avoir la même portée que les accords de libre-échange mais ils contribuent à faciliter les échanges et à normaliser les relations investisseurs-États.

Ajoutons pour compléter le portrait institutionnel, les accords préférentiels, comme le système préférentiel pour les Caraïbes⁸, incluant le programme HOPE⁹ en faveur d'Haïti, et les accords dans le cadre du Système de préférence (GSP) dont bénéficient la Bolivie, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay.

Tableau 1. Le commerce international des États-Unis (marchandises)

Accords de libre-échange, Amériques et Chine

2022, en milliards de USD et en % du commerce total

Free Trade Agreements	Exp..	Imp.	Balance	Exp.	Imp.
	Millions of USD			% of total trade	
Americas (12 countries)					
Canada	307758,1	357787,5	-50029,4	17,5	12,6
Mexico	276491,1	384648,9	-108157,9	15,8	13,6
USMCA (2020)	584249,1	742436,4	-158187,3	33,3	26,2
Costa Rica	7344,9	6536,4	808,6	0,4	0,2
El Salvador	4115,6	2516,2	1599,4	0,2	0,1
Guatemala	8070,2	4667,2	3403	0,5	0,2
Honduras	6392,9	5213,6	1179,3	0,4	0,2
Nicaragua	2152,9	4655,9	-2503	0,1	0,2
Dom. Rep.	10673,2	6331,1	4342,1	0,6	0,2
DR-CAFTA (2006-09)	38749,8	29920,3	8829,4	2,2	1,1
Chile	17338,2	15063,1	2275,1	1,0	0,5
Columbia	16686,5	13177,9	3508,6	1,0	0,5
Panama	8133,2	755,6	7377,6	0,5	0,0
Peru	10323,2	6884,6	3438,6	0,6	0,2
Subtotal	52481,1	35881,2	16599,9	3,0	1,3
Subtotal Americas	675480	808237,9	-132758	38,5	28,5
Other Free trade agreements (8 countries)					
Australia	26453,9	12466,5	13987,4	1,5	0,4
Bahreaïn	934,1	1231	-296,9	0,1	0,0
Israël	12861,9	18645,9	-5784	0,7	0,7
Jordan	1203,2	2743,9	-1540,7	0,1	0,1
Korea	65942,4	94918,6	-28976,2	3,8	3,4
Morocco	2794,5	1270,5	1524	0,2	0,0
Oman	1397,2	1848,3	-451,1	0,1	0,1
Singapore	35285,5	29505,3	5780,1	2,0	1,0
Subtotal	146872,7	162630,0	-15757,4	8,4	5,7
Total FTAs	822352,7	970867,9	-148515,4	46,9	34,3
Other Countries	Exp..	Imp.	Balance	Exp.	Imp.
	Millions of USD			in % of total trade	
Americas					
Brazil	46935	31263,8	15671,2	2,7	1,1
Argentina	7762,2	5122,8	2639,5	0,4	0,2
Ecuador	5009,3	8159,5	-3150,1	0,3	0,3
Rest of Americas	22991,3	11408,7	11582,5	1,3	0,4
Subtotal	82697,8	55954,8	26743,1	4,7	2
China	151442,2	504935,4	-353493,2	8,6	17,8
Rest of the World	697807,7	1299352,4	-601544,7	39,8	45,9
World	1754300,4	2831110,5	-1076810,2	100	100

Source. U.S. Census Foreign Trade <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0004.html>

Notes. USMCA: United States-Mexico-Canada Agreement;

DR-CAFTA: Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement

2. De l'ALENA à l'ACEUM

Commençons par nous pencher sur l'accord qui lie le Canada et le Mexique aux États-Unis. Deux raisons nous y invitent : premièrement, les États-Unis ont toujours considéré cet accord comme un accord modèle non seulement dans les Amériques, mais aussi pour le reste du monde ; et deuxièmement, l'évolution du commerce entre les trois pays est un bon indicateur des tendances et transformations de l'économie mondiale au cours des trois dernières décennies.

2.1. L'ALENA comme modèle

Tout a commencé avec l'Accord de libre-échange avec le Canada, conclu en 1987. C'était le second accord de libre-échange négocié avec succès par les États-Unis, après celui avec Israël signé en 1985. À peine l'accord avec le Canada entré en vigueur, soit le 1^{er} janvier 1989, les États-Unis et le Mexique annonçaient, le 10 juin 1990, l'ouverture de négociations bilatérales¹⁰, à la grande surprise du Canada d'ailleurs¹¹. Finalement, il fut convenu que le Canada se joigne aux négociations. L'Accord avec le Canada servant de modèle, celles-ci furent rapidement menées et l'accord fut signé en décembre 1992 par les présidents Carlos Salinas de Gortari et George H. W. Bush et le Premier ministre Brian Mulroney. Le nouvel accord, appelé Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), connut quelques difficultés suite à l'élection de Bill Clinton mais, finalement, il allait entrer en vigueur comme prévu le 1^{er} janvier 1994, avec l'ajout de deux accords parallèles, l'un sur le travail et l'autre sur l'environnement.

L'ALENA suscita de vives réactions dans les trois pays et ses effets ne furent pas tous positifs, loin de là, mais la croissance économique fut au rendez-vous, l'accord eut des effets restructurant majeurs en Amérique du Nord et les liens économiques et commerciaux se sont fortement resserrés entre les trois partenaires. Les études à son sujet sont nombreuses, aussi je me limiterai à faire trois observations.

Premièrement, l'ALENA est un accord d'intégration en profondeur comme on le qualifia rapidement. Par là, on entend tout accord qui va au-delà de la seule libéralisation des échanges, pour toucher aux règles et obstacles intérieurs, rapprocher et harmoniser les règles et pratiques d'affaires entre les pays concernés et accorder aux investisseurs et producteurs internationaux les mêmes droits et privilèges que ceux accordés aux nationaux. L'ALENA n'était sans doute pas le premier accord du genre mais il allait très loin, et très vite, il devint sous l'impulsion des États-Unis, le modèle de référence de ce que la littérature spécialisée appellera « le nouveau régionalisme ». En témoigne le chapitre 11 sur l'investissement ou encore le chapitre 13 sur la propriété intellectuelle, deux chapitres dont on retrouvera le contenu dans de nombreuses négociations, y compris au GATT dans les négociations du cycle de l'Uruguay et à l'OCDE pour le projet finalement avorté d'Accord multilatéral sur l'investissement¹².

Deuxièmement, l'ALENA servit à son tour de modèle et de tremplin à la négociation de nombreux accords commerciaux régionaux. Pour les États-Unis évidemment, mais

aussi pour le Canada et le Mexique et, dans la foulée, pour de nombreux autres pays, notamment le Chili.

Enfin, troisièmement, de l'ALENA sortira l'idée de régionaliser les accords et de s'appuyer sur ceux-ci pour faire avancer les négociations commerciales multilatérales et, de façon plus ambitieuse encore, construire un nouvel ordre économique international adapté aux nouvelles réalités géopolitiques de la globalisation. De l'APEC à la Zone de libre-échange des Amériques, en passant par le projet de libre-échange transatlantique ou encore l'AGOA, ces grandes initiatives n'ont guère produit les résultats attendus mais elles ont eu deux effets : le premier, d'engager de plus en plus de pays dans le bilatéralisme, et le second, de faire de la libéralisation compétitive l'un des grands enjeux des négociations commerciales.

2.2. Deux périodes

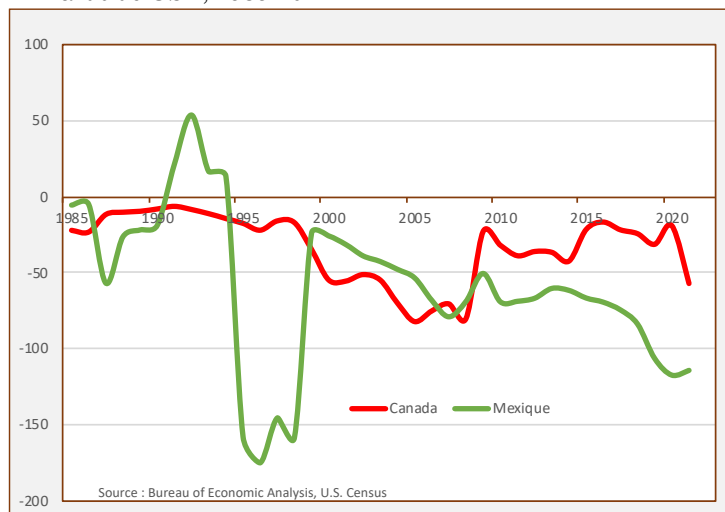
Au risque de me répéter, l'ALENA est loin d'avoir atteint tous ses objectifs et rempli toutes les attentes, notamment en matière de développement et de flux migratoires dans le cas du Mexique, mais du point de vue des échanges commerciaux et de l'intégration économique, c'est une réussite. Les restructurations agricoles, industrielles et commerciales ont été profondes, et, disons-le, douloureuses. Dans les trois pays mais surtout au Mexique. Mais les grands secteurs économiques se sont renforcés, modernisés et ont retrouvé dans bien des cas leur compétitivité internationale. Dans l'ensemble, les trois économies ont profité sur le plan de la croissance et de l'emploi, malgré, rappelons-le, des débuts difficiles pour le Mexique. C'était d'ailleurs l'un des grands objectifs des États-Unis : répondre au triple défi de l'intégration européenne, de la concurrence du Japon et du développement des chaînes de valeur en Asie en faisant de l'Amérique du Nord un espace économique intégré¹³. Parallèlement, il s'agissait de mettre un terme au nationalisme économique du Mexique comme du Canada et de faire du marché concurrentiel la pierre angulaire d'une intégration tournée vers les marchés internationaux. Ces objectifs ont été atteints, du moins jusqu'au milieu des années 2000. On peut en effet observer deux périodes distinctes dans l'histoire de l'ALENA.

La première période peut être qualifiée d'âge d'or, tant le commerce entre les trois pays est intense, la croissance économique est soutenue et les excédents commerciaux du Canada et du Mexique sont colossaux. La deuxième période s'avère plus difficile, la Chine s'imposant comme concurrent majeur¹⁴, détournant à son avantage une partie des flux croisés du commerce, du moins pour ce qui a trait aux importations. Outre la réduction de excédents commerciaux du Canada et du Mexique, on observera deux autres tendances lourdes : 1) un déplacement d'intérêt de plus en plus marqué non seulement des entreprises américaines, mais aussi des États-Unis eux-mêmes vers l'Asie Pacifique, et ce au détriment des Amériques ; et 2) avec les restructurations intrarégionales, la montée en puissance du Mexique comme partenaire stratégique des États-Unis, le Mexique faisant désormais jeu égal, pour ne pas dire plus, avec le Canada comme on le constatera pendant les négociations du nouvel accord. Les trois graphiques qui suivent sont révélateurs de ces deux tendances.

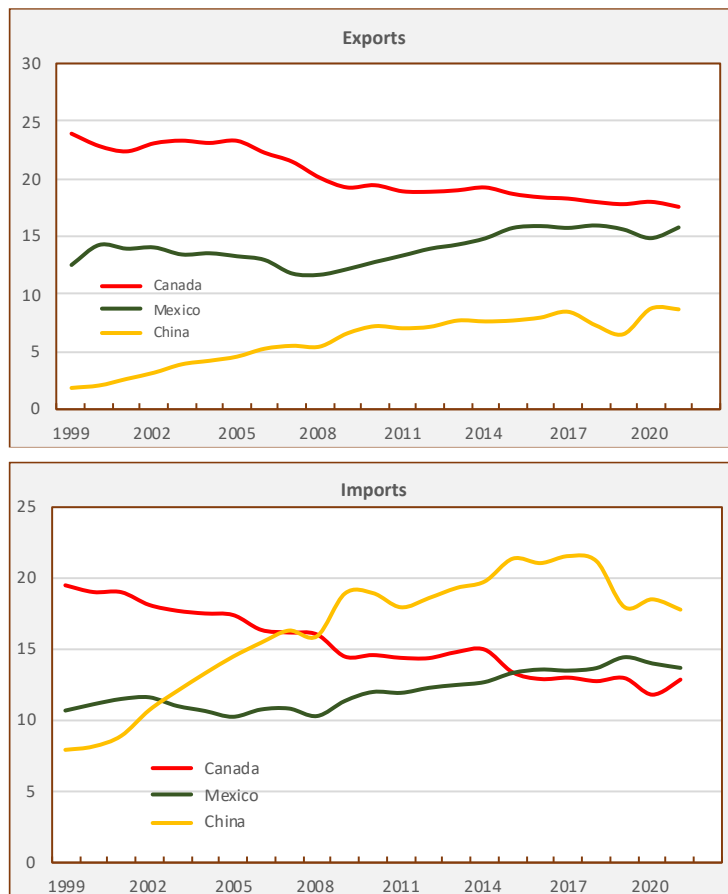
Le premier graphique nous donne, en milliards de USD, le solde de la balance commerciale des marchandises des États-Unis avec ses deux voisins. Il est non seulement substantiel, mais qui plus est, il ne cesse de se creuser depuis le tournant des années 2000 dans le cas du Mexique. Les deux graphiques qui suivent nous donnent, en pourcentage, la part du Canada, du Mexique et de la Chine dans les exportations et les importations des États-Unis. Je n'insisterai pas sur le fait que la Chine soit devenue, et de loin, le premier partenaire des États-Unis pour les importations. Constatons plutôt qu'alors que la part du Canada ne cesse de décliner, tant pour les importations que pour les exportations, celle du Mexique augmente par contre depuis le milieu des années 2000. Ce point doit être souligné dans la mesure où cela montre non seulement que les relations entre le Mexique et les États-Unis restent solides, mais aussi à quel point le Mexique est compétitif.

Tableau 1. Solde commercial avec le Canada et le Mexique

Milliards de USD, 1985-2021



Graphiques 2 et 3. Commerce avec le Canada, le Mexique et la Chine 1999-2021, en % des importations et des exportations



Source: US Census and US Bureau of Economic Analysis

2.3. La renégociation de l'ALENA

La question du déficit commercial des États-Unis fut l'une des causes de la décision du président Trump de forcer la main au Canada et au Mexique et de les contraindre, sous la menace, de renégocier l'accord. Ce ne fut pas la seule raison. J'en mentionnerai trois autres. La première, la plus immédiate, était de remettre en question certaines dispositions de l'accord, comme le mécanisme de règlement des différends par exemple, et de renforcer les règles, notamment celles relatives aux normes américaines dans l'automobile, au statut des entreprises publiques ou encore aux normes de travail¹⁵. Véritables épées de Damoclès pendant toutes les négociations, ces sujets et bien d'autres encore cristallisèrent l'attention dans les médias, mobilisèrent les équipes de négociation du Mexique et du Canada et furent au final pour les deux pays une profonde source de frustration et les négociations furent toujours à la limite de la rupture¹⁶. Pour dire les choses autrement, les attaques directes de l'Administration contre l'ALENA sont venues briser le climat de confiance et de respect mutuel qu'avait créé l'ALENA jusque-là. Et quoi qu'on en dise, cette confiance n'a pas été retrouvée.

La seconde raison tient au fait que si l'ALENA fut en son temps un accord novateur, il a aussi mal vieilli. En effet, sauf à rouvrir l'accord, celui-ci ne pouvait être modifié. Aucun mécanisme n'était vraiment prévu à cet effet et les initiatives pour mettre en place des groupes de travail n'ont guère eu les résultats attendus. À titre d'exemple, mentionnons le cas du commerce électronique, qui n'existait pas quand l'ALENA fut signé. Les négociations du Partenariat transpacifique (Trans-Pacific Partnership (TPP)), auxquelles participèrent le Canada et le Mexique, furent une manière de contourner le problème, les dispositions de l'accord ayant préséance sur celles de l'ALENA, mais, comme on le sait, l'Administration Trump retira la signature des États-Unis de l'accord. Rouvrir l'accord devenait donc la seule solution. Les négociations furent très difficiles mais les États-Unis finirent par céder sur plusieurs sujets, notamment celui de la durée.¹⁷ Un compromis fut en effet trouvé sur deux points : 1) il est possible d'introduire des amendements à l'accord et, donc, de le faire évoluer ; et 2) si la durée de l'accord est de 16 ans, une évaluation est statutairement prévue après 6 années d'application. Ces deux compromis permettent, pour le premier, de faire évoluer l'accord et de suivre ainsi les changements économiques, et pour le second, d'apporter une certaine sécurité pour le monde des affaires.

Une troisième raison doit être mentionnée. L'ALENA était un accord d'intégration en profondeur. L'idée était alors de faire de l'Amérique du Nord un espace économique qui soit non seulement ouvert, mais également soumis aux mêmes normes d'affaires¹⁸. Si l'ouverture des marchés est à peu près complétée, leur intégration proprement dite reste encore sujette à de nombreuses entraves, notamment sur le plan réglementaire. Si certaines normes relèvent d'une forme ou d'une autre de protectionnisme, la majeure partie d'entre elles sont plutôt le résultat de choix nationaux et de pratiques administratives bien établies. Avec le résultat que les normes, réglementations et autres politiques publiques, en se croisant et en s'enchevêtrant, sont devenues, de l'avis de tous, le principal obstacle à l'intégration des marchés. Trois domaines en particulier ont fait l'objet d'une attention particulière dans l'ACEUM et constituent pour les États-Unis des gains substantiels : le commerce électronique, l'administration des douanes et la coopération réglementaire¹⁹. Dans le cas du commerce électronique et des douanes, l'accord prévoit la mise en place d'un système intégré. La coopération réglementaire étant un sujet plus complexe, l'accord oblige les Parties à avoir une approche intégrée en matière de réglementation, à informer les autres Parties et à se consulter en cas de changement réglementaire, à évaluer les impacts des réglementations et de leurs changements, et à coopérer étroitement entre elles en vue d'avoir une approche commune et d'harmoniser les réglementations. Et pour chapeauter le tout, les Parties créent un comité sur les bonnes pratiques de réglementation (Committee on Good Regulatory Practices), sur le modèle des comités binationaux existant déjà.

L'accord touche à d'autres domaines où il est question de renforcer la coopération, en particulier les politiques macro-économiques et cambiales, mais le très long article sur la coopération réglementaire reste la pièce maîtresse du projet d'approfondir l'intégration en Amérique du Nord. Depuis lors, il faut noter une autre innovation²⁰ : la mise en place

d'un Dialogue économique de haut niveau avec le Mexique, tant par les États-Unis que par le Canada²¹. Comme le montrent les premiers résultats les projets et engagements confirment, par leur importance, la reconnaissance par les États-Unis du caractère stratégique non seulement de son partenariat commercial avec le Mexique, mais aussi du rôle économique et politique que celui-ci peut jouer en Amérique centrale pour réduire les tensions et renforcer l'intégration régionale.

3. L'Amérique latine et les Caraïbes

Tournons-nous maintenant vers le reste du continent et voyons ce qu'il en est. Je commencerai par faire un bref retour historique des relations entre les États-Unis et l'Amérique latine et les Caraïbes. Je reviendrai ensuite sur les évolutions et tendances dans les relations commerciales hémisphériques depuis l'échec de la ZLEA.

3.1. Une brève mise en perspective

De la doctrine Monroe à la politique de bon voisinage à l'Union panaméricaine de James Blaine, les États-Unis n'ont cessé de rechercher l'intégration économique et commerciale des Amériques. Autour d'eux, dois-je le préciser... Je ne reviendrai pas sur les raisons et arrières pensées derrière cette ambition impériale. Toujours est-il que les États-Unis reviendront à la charge dans les années 1930 et 1940. La politique de bon voisinage mais aussi la Seconde Guerre contribuèrent alors à resserrer davantage encore les liens économiques entre les États-Unis et leurs voisins. La création de l'Organisation des États américains en 1948 vint concrétiser ce rapprochement mais sans pour autant instaurer un climat de confiance mutuelle. Quant aux attentes latino-américaines, elles restèrent vaines et sans lendemain. Très rapidement en effet, les États-Unis délaissèrent l'Amérique latine, leurs intérêts économiques et commerciaux se portant désormais vers l'Europe plutôt que vers l'hémisphère occidental. N'oublions pas aussi le contexte de Guerre froide et les tensions qu'avaient suscitées la création et l'influence toujours plus grande de la CEPAL en Amérique latine²². Malgré ses ambitions économiques et sociales et la reconnaissance par les États-Unis des projets d'intégration alors en cours dans les Amériques, l'Alliance pour le Progrès du Président Kennedy n'y changea pas grand-chose. Pire, détournée de ses objectifs par les puissants intérêts locaux et multinationaux, l'Alliance pour le Progrès ne fit qu'approfondir le fossé entre les États-Unis et l'Amérique latine. L'Amérique latine s'engagera toujours davantage dans la voie du développement autocentré, le tout sur fond de crises politiques, de révoltes sociales et autres coups d'État. Quant aux États-Unis, ils se désintéressèrent totalement du reste du continent, sauf sur le plan de leur sécurité, laissant l'Amérique latine sombrer dans la crise de la dette dans les années 1980.

Contrairement à son prédécesseur, Ronald Reagan, le président George H. Bush adopta une approche plus réaliste vis-à-vis de la dette. Il se montra aussi beaucoup plus déterminé que celui-ci dans la poursuite de la voie bilatérale en matière de commerce et la relance du développement par le commerce, notamment avec le Mexique et les pays ouverts à cette perspective. Marchant dans leurs pas, le président Bill Clinton allait

reprendre à son compte le projet libre-échangiste de ses prédécesseurs pour en faire un projet collectif impliquant toutes les « démocraties » des Amériques, soit en tout 34 pays, à l'exception notable de Cuba. Sur ce projet, je ferai trois remarques.

Premièrement, même si l'attention médiatique s'est surtout portée sur les négociations commerciales et la Zone de libre-échange des Amériques²³, le projet, tel qu'adopté lors du premier Sommet tenu à Miami en décembre 1994, avait une portée beaucoup plus large : créer dans les Amériques une communauté des démocraties intégrée par le commerce et les valeurs partagées²⁴. L'un des plus importants résultats de ce projet fut d'ailleurs l'adoption, en septembre 2001, de la Charte démocratique interaméricaine par l'organisation des États américains.

Deuxièmement, la formule institutionnelle adoptée est celle de Sommets regroupant les chefs d'État et de gouvernement. Cette formule avait été initiée par le Président Kennedy pour lancer l'Alliance pour le Progrès, choisir les pays invités et contourner ainsi les structures de l'Organisation des États américains (OEA). Plus souple également, elle permet un dialogue de haut niveau tout en assurant un meilleur suivi des décisions et des processus de négociation. Par contre, elle a le grave défaut d'être une formule à la carte comme l'a encore montrée la rencontre de cette année, la septième, à laquelle Cuba, le Nicaragua et le Venezuela n'avaient pas été conviés²⁵. Reléguée à l'arrière-plan, l'OEA joue, quant à elle, un rôle de secrétariat et de soutien logistique.

Troisièmement, bien amorcées et co-présidées par le Brésil et les États-Unis, les négociations commerciales suivirent leur propre cheminement, et ce autour des huit groupes de négociation qui avaient été mis sur pied²⁶. Mais arrivées au moment crucial de mettre à niveau les positions des uns et des autres, il fallut se rendre à l'évidence : le Brésil, de plus en plus isolé, ne voulait pas d'un accord de libre-échange. C'est lors du quatrième Sommet, tenu à Mar del Plata en novembre 2005, que survint le choc entre les deux co-présidents, provoquant incompréhension et aigreur chez plusieurs représentants latino-américains, dont ceux du Mexique. Le Sommet se clôtura sur une déclaration à deux volets : un premier signé par le Brésil et quelques rares pays indiquant que les conditions n'étaient pas remplies pour poursuivre les négociations, et un second faisant part, quant à lui, de l'intention de la part des autres de poursuivre les négociations. En fait, celles-ci ne reprirent jamais et, finalement, il revint au président Obama d'y mettre un terme.

3.2. Le commerce intra-régional

Suite au refus du Brésil d'en poursuivre les négociations, le projet de Zone de libre-échange se solda donc par un échec. Non seulement pour les États-Unis, mais aussi pour les pays qui, comme le Mexique, le Chili ou le Canada, l'avaient fortement appuyé. Peut-être que certains eurent à s'en réjouir, mais l'Amérique latine en est sortie plus divisée et fragmentée que jamais. Un temps, la forte demande chinoise donna l'impression que la région pouvait se passer des États-Unis et voler de ses propres ailes mais les années 2010 furent beaucoup plus difficiles : après une belle envolée dans les années 2000, le commerce et, surtout, les flux d'investissement ont considérablement ralenti par la suite²⁷. Par ailleurs, il est loin d'être démontré que les Amériques dans leur ensemble

soient sorties gagnantes de l'aventure de la ZLEA. Je voudrais en particulier attirer l'attention sur un point en particulier : l'évolution du commerce intra-régional. On est ici au cœur du débat initié depuis la création de la CEPAL sur l'intégration régionale et la création de complémentarités économiques. L'une et l'autre n'ont jamais été faciles, mais comme le montre le tableau 2, si tous les blocs régionaux sont touchés depuis le tournant des années 2010 par le recul du commerce intra-régional, celui-ci est beaucoup plus prononcé, au point d'en être inquiétant, au Sud qu'au Nord et au Centre de l'hémisphère. Je ne suis même pas sûr que l'intégration régionale soit encore à l'ordre des pays concernés ; ce qui laisse beaucoup de marge de manœuvre aux acteurs extérieurs, la Chine en particulier.

Tableau 2. Amériques : commerce intra-groupe

Années choisies, en % du commerce total

	1995	2000	2005	2010	2015	2020
NAFTA-USMCA						
<i>Exports</i>	46,0	55,7	55,7	48,7	45,3	45,9
<i>Imports</i>	37,7	39,7	34,6	33,5	33,4	31,5
CARICOM (Caribbean Community)						
<i>Exports</i>	14,5	15,4	13,5	14,1	11,5	8,3
<i>Imports</i>	8,5	9,0	11,6	10,4	8,1	9,0
LAIA (Latin American Integration Association)						
<i>Exports</i>	17,9	14,2	14,7	16,9	12,1	7,2
<i>Imports</i>	17,4	14,4	18,0	17,8	13,6	12,4
CACM (Central American Common Market)						
<i>Exports</i>	15,6	16,0	17,1	18,4	20,0	15,4
<i>Imports</i>	12,2	13,3	12,4	13,8	13,2	15,6
CAN Andean Community)						
<i>Exports</i>	8,5	7,8	9,0	7,9	6,6	4,7
<i>Imports</i>	6,6	8,9	11,5	8,9	6,7	6,7
MERCOSUR (Southern Common Market)						
<i>Exports</i>	19,1	17,9	11,5	14,9	12,7	8,7
<i>Imports</i>	17,7	20,1	19,2	17,4	13,9	13,3
UNASUR (South American Union of Nations)						
<i>Exports</i>	25,0	23,1	18,5	19,9	18,4	†
<i>Imports</i>	22,7	26,2	27,8	23,0	19,5	†

Source : UNCTADStat

3.3. Les nouvelles routes du commerce

Les vents du commerce ont en effet tourné non seulement en Amérique latine, mais aussi sur l'ensemble du continent²⁸. Il y a deux décennies encore, la plupart des pays de l'hémisphère avaient les États-Unis comme premier partenaire commercial. Aujourd'hui, comme le montre le tableau 3, la situation est totalement différente. La Chine a fait des gains commerciaux partout depuis le tournant des années 2000 mais on peut diviser les pays en trois groupes ou cercles.

On a, d'abord, les pays du premier cercle, soit : les deux voisins immédiats des États-Unis, le Mexique et le Canada. En prenant les chiffres des exportations de marchandises

pour l'année 2020, on voit clairement que les États-Unis restent leur première destination, avec 79,2 % du total des exportations pour le Mexique et 73,2 % pour le Canada.

Viennent, ensuite, les pays du deuxième cercle, ceux de l'Amérique centrale et des Caraïbes ; ils sont liés pour la plupart d'entre eux par un accord de libre-échange avec les États-Unis. L'influence des États-Unis s'y fait moins sentir que pour le Mexique et le Canada²⁹ mais ceux-ci demeurent malgré tout leur premier partenaire commercial.

Viennent, enfin, les pays du troisième cercle, l'Amérique du Sud pour dire les choses simplement. Les relations avec les États-Unis y ont toujours été difficiles, du moins avec un certain nombre d'entre eux, mais ceux-ci ont toujours été un partenaire incontournable, qui n'a jamais manqué d'ailleurs de le leur rappeler. Aujourd'hui, la situation n'est plus du tout la même. Comme on peut le constater sur la troisième colonne du tableau 3. Sur les neuf pays représentés, la Chine occupe la première position pour cinq d'entre eux et les États-Unis pour un seul, la Colombie. Loin de se ralentir, ces tendances se sont encore davantage accentuées sous la présidence de Joe Biden.

Tableau 3: Rang des États-Unis et de la Chine, 2020

Exportations, pays choisis, rang et en % des exportations

Country	Partners	rank	%	Country	Partners	rank	%	Country	Partners	rank	%
USA				Costa Rica				Brazil			
Canada	1	17,8		USA	1	42,5		China	1	32,3	
Mexico	2	14,9		Honduras				USA	2	10,3	
China	3	8,7		USA	1	49,2		Argentina			
Canada				El Salvador				Brazil	1	14,5	
USA	1	73,2		USA	1	37,7		China	2	9,6	
China	2	4,8		Nicaragua				USA	3	6,0	
Mexico				USA	1	62,6		Paraguay			
USA	1	79,2		Panama				Brazil	1	32,5	
Canada	2	2,6		USA	1	15,8		USA	5	1,8	
China	3	1,9		Ecuador				Uruguay			
				USA	1	25,6		China	1	20,3	
				China	2	16,0		USA	3	7,7	
				Dom. Rep.				Columbia			
				USA	1	50,7		USA	1	30,5	
								China	2	8,9	
								Peru			
								China	1	29,0	
								USA	2	13,2	
								Chili			
								China	1	39,5	
								USA	2	13,4	
								Bolivia			
								Brazil	1	16,5	
								Venezuela			
								India	1	42,0	

Source: UNCTADStat -sept. 21, 2022 - <https://unctadstat.unctad.org/CountryProfile/GeneralProfile/en-GB/156/index.html>

Les relations économiques entre la Chine et l'Amérique latine restent complexes et se concentrent toujours sur le commerce des marchandises – les matières premières et les produits agricoles pour les exportations latino-américaines³⁰ – et sur les infrastructures

dans le cas des investissements³¹. Mais le fait est que la Chine est devenue de plus en plus présente dans les Amériques et que pour les États-Unis, cette présence dans ce qu'on appelait à une certaine époque leur arrière-cour, est devenue une source de stress et un enjeu stratégique majeur. La compétitivité de leurs produits et les besoins immenses en produits agricoles et ressources naturelles ne sont évidemment pas étrangers à cette présence, mais d'autres facteurs ont également contribué à changer la donne. J'en évoquerai quatre.

L'activisme de la diplomatie chinoise

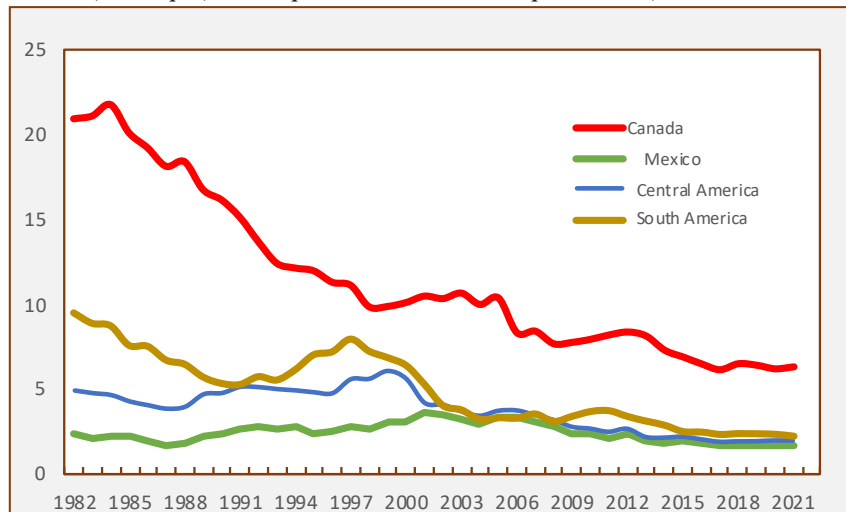
La question étant abordée dans une autre communication, je me contenterai de faire deux remarques. Premièrement, un temps cantonnée à des échanges commerciaux définis dans le cadre de la coopération Sud-Sud ou d'une participation pour certains pays aux Nouvelles routes de la soie, la diplomatie chinoise étend désormais son activisme à de nombreux domaines qui vont de l'investissement dans l'énergie ou la recherche aux accords de coopération militaire en passant par l'aide humanitaire ou médicale, voire la participation à des opérations de maintien de la paix. Deuxièmement, les États-Unis ont eu jusqu'ici face à la Chine une attitude essentiellement réactive. Conflictuelle et agressive pendant la présidence Trump, marquée du sceau de la « concurrence stratégique » sous la présidence de Joe Biden, cette approche est très en retrait par rapport au leadership que les États-Unis ont cherché à jouer dans un passé encore récent et que certains pays ou certaines organisations voudraient les voir jouer à nouveau autour d'un projet commun³².

Le désintérêt relatif des entreprises américaines

Il faut, ensuite, mentionner le désintérêt relatif des entreprises américaines, d'une manière générale, pour l'ensemble du continent mais de manière plus particulière pour le Canada et l'Amérique du Sud comme le montre le graphique 4 à propos des investissements. Celui-ci nous donne la part du Canada, du Mexique, de l'Amérique du Sud et de l'Amérique centrale (hors-Mexique) dans le total des investissements directs des États-Unis à l'étranger. Le graphique parle de lui-même. Observons néanmoins que le Mexique et l'Amérique centrale maintiennent sensiblement leur part, confirmant ainsi, comme pour le commerce, leur position stratégique dans les choix et les modèles d'affaires des entreprises américaines. Je parle, bien entendu, de désintérêt relatif dans la mesure où il est question de basculement géopolitique vers le Pacifique. De la même façon que le basculement géopolitique vers l'Europe après la Guerre s'est fait au détriment des relations interaméricaines, le basculement actuel vers l'Asie se fait davantage encore à leur détriment. Ou plus précisément, il se fait en s'appuyant sur un socle solide de pays, soit ceux qui sont couverts, au nord, par l'ACEUM (USMCA), et au centre, par le DR-CAFTA.

Graphique 4. IDE des États-Unis, 1982-2021

Canada, Mexique, Amérique centrale et Amérique du Sud, en % du stock total



Source: U.S. Bureau of Economic Analysis

Le basculement vers le Pacifique

On parle beaucoup de basculement vers le Pacifique à propos des États-Unis mais le phénomène s'observe aussi en Amérique latine, sur le plan commercial comme sur le plan institutionnel. Sur un plan plurilatéral, mentionnons l'Alliance du Pacifique une communauté économique qui a été créée en 2011 et qui regroupe le Chili, la Colombie, le Mexique et le Pérou, l'Accord de partenariat transpacifique global et progressiste (PTPGP) qui fait suite au Partenariat transpacifique et qui inclut sur le continent le Canada, le Chili, le Mexique, et le Pérou, ou encore l'Accord, moins connu, de partenariat économique stratégique transpacifique qui est en vigueur depuis mai 2006 et regroupe, outre le Chili, le Brunei Darussalam, la Nouvelle-Zélande et Singapour. Sur un plan bilatéral, prenons le cas de l'Alliance du Pacifique : le Chili a 31 accords de libre-échange, dont 11 en Asie-Pacifique ; le Mexique en a 23, dont un en Asie-Pacifique ; la Colombie en a 14, dont 2 en Asie-Pacifique ; et le Pérou en 21, dont 5 en Asie-Pacifique. De leur côté, la Chine, le Japon et la Corée du Sud ont, respectivement, 4, 6 et 4 accords de libre-échange avec un pays d'Amérique latine³³. Bref, le centre de gravité de l'économie mondiale bascule vers l'Asie, et les Amériques dans leur ensemble suivent ...

L'inertie des États-Unis

L'absence de stratégie en Amérique latine et dans les Caraïbes a été plus que soulignée à propos des États-Unis par de nombreux observateurs. En fait, si l'administration Obama a bien tenté de renouer les liens avec l'Amérique latine dans le cadre des Sommets des Amériques mais le fossé est profond. Les relations furent, on le sait, extrêmement conflictuelles sous la présidence de Donald Trump, sur le plan commercial mais aussi sur un plan politique, notamment avec le Venezuela et Cuba, renversant tous les engagements pris son sujet par son prédécesseur³⁴. Celle-ci n'attachait guère d'attention qu'aux seules questions sécuritaires. Quant à la gestion de la crise

sanitaire et des vaccins contre la COVID³⁵, elle a profondément dégradé l'image des États-Unis dans toutes les Amériques. Depuis, le président Biden a bien cherché à renouer le dialogue avec l'Amérique latine, notamment sur les vaccins et l'aide, mais il n'a guère été convaincant jusqu'ici et, comme l'ont montré les difficultés et les absences du 9^e Sommet des Amériques tenu à Los Angeles en juin 2022, la démocratie reste davantage une pomme de discorde qu'un facteur de rapprochement³⁶.

Concernant plus spécifiquement l'agenda commercial des États-Unis pour 2022, les Amériques n'apparaissent pas dans leurs priorités et initiatives bilatérales ou régionales³⁷. On le constatera d'ailleurs : contrairement à ce qu'il en fut du Partenariat transpacifique³⁸, la nouvelle grande initiative américaine, le Cadre économique pour l'Indo-Pacifique (Indo-Pacific Economic Framework, IPEF) lancée en février 2022³⁹ n'inclut, pour le moment du moins, aucun pays des Amériques. Plutôt, les États-Unis semblent se concentrer dans les Amériques sur la gestion de l'ACEUM (USMCA) et de leurs accords commerciaux, préférant ainsi laisser la situation économique et politique se décanter avant de définir une nouvelle stratégie. Les constats sont donc là. Non seulement est-ce le Mexique qui tire, aujourd'hui, le commerce des États-Unis dans les Amériques, au point d'être devenu leur premier partenaire commercial, devant le Canada, avec très loin derrière, le Brésil, mais posons-nous aussi la question : ce désintérêt des États-Unis, du moins pour le moment, ne reflète-t-il pas aussi le fait que, tout en demeurant un enjeu sécuritaire,⁴⁰ l'Amérique latine n'est tout simplement plus en haut des priorités de leur agenda commercial ?

4. Conclusion

Au terme de ce rapide tour d'horizon, de voudrais faire trois constats.

Premièrement, les États-Unis ont tissé un système très serré d'accords commerciaux qui couvrent aujourd'hui près de 89 % de leurs exportations et 94 % de leurs importations dans les Amériques. Ces chiffres peuvent être interprétés de deux façons. Certes, on peut considérer que les États-Unis ont renforcé leur position hégémonique dans les Amériques, du moins sur le plan commercial, mais il faut aussi y voir le fait le fait que non seulement les deux tiers des pays de l'hémisphère, dont au premier chef le Brésil, ne sont pas ou peu intéressés à négocier un accord commercial avec eux, mais aussi qu'il s'est produit un détournement des échanges avec ces pays au profit de nouveaux partenaires commerciaux, dont au premier chef la Chine.

Deuxièmement, la renégociation de l'ALENA a permis d'élargir et de rehausser les niveaux de discipline commerciale dans les relations commerciales entre les États-Unis, le Canada et le Mexique, mais aussi, en couvrant désormais le domaine sensible des réglementations, d'approfondir davantage encore le degré d'intégration entre les trois pays. On peut penser qu'il en ira de même dans un avenir assez proche avec d'autres pays avec lesquels les États-Unis ont un accord commercial, notamment ceux d'Amérique centrale.

Enfin, troisièmement, la Chine est devenue en deux décennies un second pôle d'attractivité dans les Amériques, derrière les États-Unis. Pour un nombre non

négligeable de pays, dont le Brésil, le Chili et le Pérou, elle est même devenue leur premier partenaire commercial. Mais, parallèlement, il faut relever un autre phénomène : ce ne sont pas seulement les États-Unis, mais l'ensemble des Amériques qui pivotent vers l'Asie-Pacifique comme en témoignent l'orientation des flux commerciaux et le nombre croissant d'accords commerciaux avec les pays de cette région.

J'en viens à ma question : peut-on envisager le retour des États-Unis et le lancement d'une nouvelle initiative pancontinentale ?

Comme je l'ai mentionné dans l'introduction, toutes leurs initiatives ont été marquées du sceau de l'internationalisme libéral. Cette doctrine, qui fut à l'origine du système commercial moderne, repose sur trois piliers : 1) l'adhésion aux valeurs libérales, humanistes et démocratiques ; 2) la paix économique par le commerce ; et 3) la prospérité partagée. Je me suis surtout concentré sur le commerce, son deuxième pilier, dans les pages qui précèdent. Même s'il s'agit pour tous les pays concernés d'un enjeu important, j'ai néanmoins pu constater que l'interdépendance commerciale avait, d'une façon générale, reculé dans les Amériques au cours des deux dernières décennies. Cela dit, et surtout, on ne peut parler de paix économique sans qu'il n'y ait de climat de confiance dans les relations entre les pays. Grâce aux accords commerciaux, la bonne entente commerciale et l'égalité de traitement ont permis d'améliorer sensiblement ces relations et de réduire la méfiance mutuelle qui les a longtemps caractérisées. Tout cela a volé en éclats sous la présidence de Donald Trump, une présidence qui a été marquée par l'unilatéralisme, l'agressivité et le chantage commercial. Le mal est fait et, pour le moment du moins, la présidence de Joe Biden n'a pas encore vraiment renversé la vapeur, et ce d'autant moins que les vents du commerce leurs sont désormais contraires. Plutôt, c'est sur les deuxième et troisième piliers que celui-ci a concentré ses efforts en insistant plus particulièrement sur la démocratie, les droits humains et le soutien aux populations. Mais pour rencontrer quoi ? Sinon beaucoup d'indifférence, voire de l'animosité de la part des autres pays. *Quid* dans ce cas de la question posée : peut-on envisager un retour des États-Unis dans les Amériques à la faveur d'une nouvelle initiative ? La réponse est définitivement non. Du moins pas dans l'immédiat. Leurs priorités internationales sont ailleurs, l'opinion publique et le Congrès sont peu réceptifs aux messages du reste du continent, et rien ne les invite non plus à aller de l'avant. Que leur reste-t-il alors ? Sinon d'approfondir l'intégration et de renforcer leurs rapports de voisinage dans la partie nord et centrale de l'hémisphère. Décidément, Blaine et Bolivar sont bien loin.

Notes

¹ J'ai abordé ce sujet dans "Donald Trump, fossoyeur de l'internationalisme libéral américain", dans Olivier Delas (ed.), *Relations commerciales internationales : l'Union européenne et l'Amérique du Nord à l'heure de la Nouvelle Route de la soie*, Bruxelles, Bruylant, 2020, pp. 327-350.

² Deux rapports du GAO donnent un bon aperçu de l'étendue et de la variété des personnels engagés mais aussi des problèmes que cela pose : GAO-04-233, *International Trade: Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources*, Washington, 2004; GAO-22-104181, *Economic and Commercial Diplomacy. State and Commerce Implement a Range of Activities, but State Should Enhance Its Training Efforts*, Washington, 2021

³ Les chiffres ne tiennent pas compte de l'accord commercial avec la Chine.

⁴ De son côté, le Canada en a 7, soit avec le Chili, la Colombie, le Costa Rica, le Honduras, le Panama, le Pérou et le Mexique.

⁵ Argentine, Bolivie, Équateur, Grenade, Honduras, Jamaïque, Panama, Trinidad and Tobago, Uruguay. Source: https://tcc.export.gov/Trade_Agreements/Bilateral_Investment_Treaties/index.asp

⁶ La terminologie peut changer selon le contenu des accords, comme par exemple le Trade and Investment Council Agreements (TICs) avec l'Équateur.

⁷ Ces accords couvrent l'accès aux marchés et les facilités des échanges, les bonnes pratiques et la transparence réglementaires, ou encore la lutte contre la corruption.

⁸ Le programme a été introduit en 1983 et reformulé en 2000 et 2002 dans le cadre du U.S.-Caribbean Basin Trade Partnership Act (CBTPA). Ce programme, communément appelé Caribbean Basin Initiative, arrive à expiration en septembre 2030.

⁹ Haitian Hemispheric Opportunity through Partnership Encouragement

¹⁰ Mentionnons qu'un autre projet plus ambitieux fut lancé par les États-Unis peu de temps après, le 27 juin 1990, l'Initiative pour les Amériques (The Enterprise for the Americas Initiative), pour répondre aux attentes de plusieurs pays d'Amérique latine, le Chili et l'Argentine notamment. Conçu à la hâte, ce projet sera finalement abandonné. L'idée était néanmoins lancée de faire des Amériques une grande zone de libre-échange. Voir à ce sujet Christian Deblock et Gérald Cadet, «La politique commerciale des États-Unis et le régionalisme dans les Amériques», *Études internationales*, Vol. 32, n° 4, 2001, pp. 653-692

¹¹ Pour une chronologie compétente, voir Observatoire des Amériques, Anne Duhamel et Alexandra Ricard-Guay, *Le libre-échange dans les Amériques. De l'ALÉ à la ZLEA. Chronologie des principaux événements*. Montréal, Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation, 2003.

¹² Voir à ce sujet, Jean-Frédéric Morin, *Le bilateralisme américain : la nouvelle frontière du droit international des brevets*, Bruxelles, Larquier, 2007.

¹³ Tant pour le Mexique que pour le Canada, il s'agissait de sortir de la crise économique qu'ils avaient traversées et de refonder leur modèle de développement en s'appuyant sur un accès élargi, sécuritaire et préférentiel à leur principal marché, en l'occurrence celui des États-Unis.

¹⁴ Je rappelle que la Chine n'était pas le premier souci des États-Unis au moment des négociations de l'ALENA, mais le Japon et les Nouveaux pays industrialisés d'Asie,

¹⁵ L'ALENA comportait deux accords parallèles, sur l'environnement et le travail respectivement. Ces deux accords, et plus particulièrement celui sur le travail, étaient fort peu contraignants. Depuis cet accord, les négociations commerciales avaient considérablement évolué. Non seulement ces deux sujets ont-ils été intégrés dans le corps même de l'accord, mais les dispositions en matière d'application furent renforcées toujours davantage, avec *in fine* possibilité de recourir au mécanisme de règlement des différends. On peut parler avec l'ACEUM de mise en niveau, avec deux conséquences majeures dans le domaine du travail : une réforme en profondeur de la législation mexicaine sur le travail et la multiplication des recours pour en faire respecter l'application.

¹⁶ Les négociations furent relativement courtes, et ce malgré l'importance des enjeux. Outre le chantage américain, deux autres facteurs ont pesé dans ce résultat : les échéances électorales au Mexique et les contraintes temporelles pour le dépôt de l'accord devant le Congrès des États-Unis. Les négociations débutèrent officiellement le 17 août 2018 et connurent un dernier rebondissement avec l'annonce, le 27 août 2018, d'un accord entre le Mexique et les États-Unis. Finalement, mis au pied du mur, le Canada en arriva à son tour à un accord avec les États-Unis le 30 septembre 2018 et l'accord fut officiellement signé par les trois chefs d'État et de gouvernement le 30 novembre 2018, en marge du Sommet du G20 tenu à Buenos Aires. La saga n'était pas terminée. Le Congrès des États-Unis imposa la négociation d'un important protocole d'amendement renforçant sensiblement les dispositions de l'accord en matière, notamment, d'environnement, de droits des travailleurs, de propriété intellectuelle et de règles d'origine. Une fois ce protocole signé le 10 décembre 2019, puis ratifié dans les trois pays, l'accord est finalement entré en vigueur le 1^{er} juillet 2020. Sous les noms suivants : ACEUM (Accord Canada-États Unis-Mexique) et CUSMA (Canada-United States-Mexico) au Canada ; USMCA (United States-Mexico-Canada-Agreement) aux États-Unis ; et T-MEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá) au Mexique. Pour une présentation du contenu de l'accord, voir Gilbert Gagné et Michele Rioux (dir.), *NAFAT 2.0. From the first NAFTA to the United States-Mexico-Canada Agreement*, Palgrave-Macmillan, Cham, 2022 ; Richard Ouellet et Stéphane Paquin (dir.), *L'accord Canada-États Unis-Mexique*, Numéro hors série, *Revue québécoise de droit international*, mars 2022.

¹⁷ Ils voulaient introduire une clause dite crépusculaire (Sunset clause) de 6 ans. Le compromis est dû au Mexique. On le retrouve à l'article 34.7 (Review and Term Extension) Au terme de l'examen après 6 ans, deux scénarios sont possibles : 1) si les trois parties acceptent de reconduire l'accord, sa durée est automatiquement prorogée pour la durée restante ; 2) mais si les trois parties ne s'entendent pas, l'accord ne pourra être reconduit qu'après examen sur une base annuelle. Voir à ce sujet Richard Ouellet et Jade-Élie Savoie, "L'ACEUM: Le nouveau cadre juridique du libre-échange en Amérique du Nord", *Revue québécoise de droit international*, 2021, pp. 339-355.

¹⁸ L'Europe communautaire reste un pionnier en la matière. Avec deux différences majeures toutefois : 1) les politiques sont communautaires et non intergouvernementales ; et 2) l'intégration demeure orientée, du moins modérément, et non conditionnée et déterminée par les seules forces du marché.

¹⁹ L'accord comporte deux articles spécifiques : l'article 7 : administration des douanes et facilitation des échanges (Customs Administration and Trade Facilitation) ; et l'article 28 : bonnes pratiques de réglementation (Good Regulation Practices). Voir à ce sujet Christian Deblock, L'Amérique du Nord, un espace toujours plus intégré. L'ACEUM et la coopération réglementaire», *Revue Québécoise de droit international*, mars 2022, Hors Série, pp. 132-156.

²⁰ Pour être tout à fait exact, c'est sous la présidence Obama que cette structure a été créée. Oubliée sous la présidence Trump, elle a été réanimée en septembre 2021. Le dialogue est bilatéral mais il est question non seulement du Mexique, mais aussi de l'Amérique centrale. Son objet premier est de faire avancer de manière concertée les stratégies économiques et les priorités commerciales. Il comporte quatre piliers : 1) renouer et renforcer les liens économiques et les chaînes de valeur, 2) promouvoir la croissance économique et le développement social au Mexique et en Amérique centrale, 3) sécuriser les instruments économiques, notamment numériques, et 4) investir dans les populations. Le Dialogue est relié au Département du Commerce et au Bureau du Représentant au Commerce. La première rencontre s'est tenue à Mexico le 12 septembre 2022.

²¹ Une première rencontre entre le Canada et le Mexique s'est tenue le 15 août 2022. Les travaux de cette nouvelle structure se font en lien avec ceux d'une autre structure le Partenariat Canada-Mexique (Canada-Mexico Partnership)

²² Voir à ce sujet l'ouvrage autobiographique de Celso Furtado, *La fantaisie organisée. Le développement est-il encore possible ?*, Paris, Publisud, 1991.

²³ Pour l'historique et le contenu de ce projet, voir Christian Deblock et Sylvain Turcotte (dir.), *Suivre les États-Unis ou prendre une autre voie ?* Bruxelles, Bruylant, 2003 ; et Christian Deblock, "Il était une fois dans les Amériques... Le projet envolé de zone de libre-échange", *Europa & America Latina*, vol.2, n° 1, 2007, pp. 105-132 ; Sidney Weintraub, Alan M. Rugman et Gavin Boyd (dir.), *Free Trade in the Americas: Economic and Political Issues for Governments and Firms*, New York, Edward Elgar Publishing, 2004.

²⁴ Le plan d'action comportait quatre volets : 1) préserver et renforcer la démocratie dans les Amériques ; 2) promouvoir la prospérité par l'intégration économique et le libre-échange ; 3) éradiquer la pauvreté et la discrimination dans l'hémisphère ; et 4) garantir et soutenir le développement durable. (Source: <http://www.summit-americas.org/miamiplan.htm#1>)

²⁵ À l'inverse, le président Trump n'était pas présent au huitième Sommet tenu à Lima en avril 2018. Il fut représenté par le vice-président Mike Pence.

²⁶ Pour le détail, voir le site officiel : http://www.ftaa-alca.org/ngroup_e.asp

²⁷ Selon les chiffres de la CNUCED, l'Amérique latine et les Caraïbes représentaient 4,6 % du stock entrant (FDI Inward Stock) en 2000. Ce chiffre est passé à 7,8 % en 2010, pour retomber à 4,7 % en 2021. Les chiffres sont pour ces trois années les suivants : 1,6 %, 1,8 % et 1,3 % pour le Mexique ; et 2,5 %, 4,5 % et 2,9 % pour l'Amérique du Sud (CNUCED, *World Investment Report 2022*, New York). L'Amérique latine et les Caraïbes ont représenté en moyenne, 8,9 % des investissements chinois à l'étranger entre 2005 et 2020. La part des investissements chinois est passée dans les fusions acquisitions en Amérique latine de 1,7 % entre 2005 et 2009 à 16,3 % entre 2015 et 2019. (ECLAC, *Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean-2021*, New York, United Nations publication, 2021).

²⁸ Nous empruntons la formule au site Axios : <https://www.axios.com/2021/09/23/china-influence-latin-america-trade-biden>

²⁹ On peut invoquer l'importance relative du commerce intra-régional et l'impact de l'effet de gravité qui s'y fait moins sentir.

³⁰ Les exportations chinoises vers l'Amérique latine sont passées 0,6 % à 4,8 % du PIB entre 2001 et 2021 et le déficit de la région de 0,3 % à 1,2 %. La Chine absorbe plus du tiers (34 %) des exportations des produits d'extraction et 20 % des produits agricoles de l'Amérique latine. Source : Zara C. Albright, Rebecca Ray, et Yudong Liu, *China-Latin America and the Caribbean Economic Bulletin*, Global Development Policy Center, Boston, 2022.

³¹ Une étude récente tend à montrer que les investisseurs chinois tendent de plus en plus à se comporter comme n'importe quel investisseur étranger et à investir en fonction de leurs avantages compétitifs. (Ding Ding, Fabio Di Vittorio, Ana Lariau et Yue Zhou, "Chinese Investment in Latin America: Sectoral Complementarity and the Impact of China's Rebalancing", IMF Working Paper 21-160, Washington, 2021)

³² La littérature sur le sujet est abondante et les positions très souvent opposées. Aussi, je me limiterai à ces cinq références : Margaret Myers and Rebecca Ray, Avenues for Constructive Engagement: A U.S. Perspective, Washington, The Carter Center, 2019; Diana Roy, "China's Growing Influence in Latin America", Washington, *Council on Foreign Relations*, 2022; ECLAC, *Latin America and the Caribbean and China. Towards a New Era in Economic Cooperation*, Santiago, 2015 ; Osvaldo Rosales et Mikio Kuwayama, *China and Latin America and the Caribbean. Building a Strategic Economic and Trade Relationship*, ECLAC, Santiago, 2012; Congressional Research Reports, *China's Engagement with Latin America and the Caribbean*, Washington, mai 2022.

³³ La Chine a un ALE avec le Chili, le Costa Rica, et le Pérou. Les informations relatives aux accords sont tirées de la banque de données de l'OMC : <http://rtais.wto.org/UI/publicPreDefRepByCountry.aspx>

³⁴ Sur cette période, voir la synthèse du rapport du CRS : Congressional Research Service, *Latin America and the Caribbean: U.S. Policy and Key Issues in the 117th Congress*, R46781, Washington, 2022.

³⁵ On peut opposer cette inertie américaine à l'activisme chinois. Voir à ce sujet, Wazim Mowla & Pepe Zhang, "Latin America and the Caribbean's Asymmetrical Engagement with China during the COVID-19 Pandemic", janvier 2022, *Georgetown Journal of International Affairs*

³⁶ Cela n'exclut certaines initiatives de la part des États-Unis à l'image du Partenariat pour la prospérité économique annoncé par le président Biden à l'occasion de ce Sommet des Amériques. Ce programme se décline en cinq volets : 1) Redynamiser les institutions économiques régionales et mobiliser les investissements ; 2) Rendre les chaînes

d'approvisionnement plus résilientes ; 3) Mise à jour du marché de base ; 4) Créer des emplois dans les énergies propres et faire progresser la décarbonisation et la biodiversité ; et 5) Assurer un commerce durable et inclusif. On remarquera néanmoins que cette initiative économique n'est pas accompagnée d'un programme d'accords commerciaux comme il en fut à Miami en 1994. Ce qu'ont reproché d'ailleurs l'Uruguay et l'Équateur.

³⁷ Je me rapporte ici à la section 4 du rapport, "Engaging with Key Trading Partners and Multilateral Institutions" (USTR, *2022 Trade Policy Agenda & 2021 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, Washington, 2002)

³⁸ Le Partenariat Transpacifique avait pour objectif de renforcer la présence des États-Unis dans les circuits économiques et commerciaux de l'Asie mais aussi de jeter un pont sur le Pacifique entre les Amériques et l'Asie. Outre les États-Unis, participaient à ce projet le Japon et quatre pays de l'Asean (Brunei, Japon, Malaisie, Singapour et Viet Nam), quatre pays des Amériques (Canada, Chili, États-Unis, Mexique et Pérou), et deux pays de l'Océanie (Australie et Nouvelle-Zélande). Le président des États-Unis, Donald Trump, a retiré la signature des États-Unis de l'accord conclu par son prédécesseur, Barack Obama.

³⁹ Voir à ce sujet *The White House, Indo-Pacific Strategy of The United States*, Washington, février 2022. La stratégie vise 1) à faire avancer un commerce ouvert, 2) à développer des liens à l'intérieur et en dehors de la région et à renforcer 3) la prospérité régionale, 4) la sécurité, et 5) la résilience régionale face aux menaces transnationales. Lancée conjointement par les États-Unis et le Japon, Outre ces deux pays, l'initiative proprement dite est appuyée par 11 pays, soit : l'Australie, Brunei, l'Inde, l'Indonésie, la Corée du sud, la Malaisie, la Nouvelle Zélande, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et le Vietnam. Elle est ouverte et d'autres pays pourraient s'y joindre. On ne parle pas à proprement parler d'accord de libre-échange, ce qui permettrait de contourner le Congrès et l'Autorité de négociation, mais l'initiative est à la fois une réponse au Partenariat économique régional global (Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)) conclu autour la Chine et entré en vigueur début 2022, et une façon pour les États-Unis de reprendre pied en Asie après leur retrait du Partenariat transpacifique.

⁴⁰ Sur les aspects sécuritaires, voir Edgardo Manero, "Géostratégie américaine et intégration régionale en Amérique latine : la monnaie de fer", *Bulletin de l'Institut Pierre Renouvin*, vol. 2, n° 30, 2009, pp. 125-145 ; Evan Ellis, La stratégie des États-Unis pour l'Amérique latine et les Caraïbes, *ASPJ Afrique & Francophonie*, 2017, pp. 11-33.