

Les négociations hémipshériques : le Brésil au pied du mur ?

Christian Deblock, directeur du Centre Études Internationales et Mondialisation, et Sylvain F. Turcotte, directeur de recherche à la Chaire Raoul-Dandurand en études diplomatiques et stratégiques

Où en sont les négociations commerciales dans les Amériques? À l'approche de la date butoir de janvier 2005 qui doit mettre un terme aux négociations commerciales hémisphériques, il est clair qu'aux tables de négociation, les choses traînent en longueur et qu'entre le Brésil et les États-Unis, le torchon brûle. Au point que les 33 chefs d'État et de gouvernement aient jugé nécessaire, à l'initiative du Canada, de tenir un sommet exceptionnel au Mexique en janvier 2004. La création du groupe des 21 autour du Brésil sur les questions agricoles et l'échec de la conférence ministérielle de l'OMC à Cancun n'ont certainement pas arrangé les choses.

Un intérêt mitigé pour les négociations

En fait, cela fait plusieurs mois déjà que la tension monte entre le Brésil et les États-Unis, les deux co-présidents de la phase finale des négociations. Les États-Unis, non sans raisons d'ailleurs, reprochent au Brésil de ne pas négocier sérieusement et de ralentir les négociations. De son côté, le Brésil a radicalisé ses positions. Tout d'abord, Brasilia n'a pas mâché ses mots pour critiquer Washington et sa façon d'agir dans deux dossiers sensibles pour ses exportations, celui des subventions agricoles et celui des mesures protectionnistes dans l'acier. L'annonce faite par les États-Unis au début de l'année qu'ils ne négocieraient pas les subventions à l'agriculture et les mesures antidumping dans le cadre des négociations hémisphériques, préférant aborder cette question au sein de l'OMC, n'a fait que jeter un peu plus d'huile sur le feu. Ensuite, non sans arrières pensées, les États-Unis ont choisi de présenter à leurs partenaires des propositions différenciées, l'Amérique Centrale et la Caraïbe recevant les offres les plus généreuses alors que les pays du MERCOSUR (le marché commun du Cône Sud qui regroupe le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay) devaient se contenter d'un calendrier de réductions tarifaires beaucoup plus rapide associé à une série de mesures d'adaptation moins avantageuses. Par ailleurs, à Doha, le Brésil avait clairement affiché ses réserves sur les questions dites de Singapour (investissements, marchés publics, facilitations de commerce et politiques de la concurrence), de même que sur les négociations sur les services commerciaux. Le fait que le Brésil n'ait pas déposé ses offres à plusieurs

tables de négociations n'est donc pas une surprise en soi. Enfin, avec l'arrivée au pouvoir de Luiz Ignacio Lula da Silva au Brésil et de Nestor Kirchner en Argentine, deux présidents qui partagent les mêmes vues sur la future Zone de libre-échange des Amériques et sur le MERCOSUR, la donne politique vient de changer.

Une négociation à trois niveaux

Si le président Lula a rassuré le président Bush en décembre 2002 quant à la participation active du Brésil au processus des négociations, il a aussi clairement affiché sa volonté d'en modifier le calendrier et le contenu. Les choses sont devenues plus claires encore lors de la rencontre informelle tenue à Wye en juin dernier et surtout lors de la réunion du Comité de négociation, tenue à Port d'Espagne (Trinité-et-Tobago) du 29 septembre au 3 octobre 2003 : le Brésil n'est guère intéressé par un accord qui viendrait réduire ses ambitions politiques, sur la scène régionale comme sur la scène internationale, et le forcerait à ouvrir en grand son marché à la concurrence internationale sans garanties ni contrepartie nord-américaine en matière d'agriculture. Le Brésil propose plutôt, (avec l'appui de l'Argentine) une négociation à trois niveaux. Il s'agirait de : (1) négocier un accord-cadre hémisphérique très général portant sur le commerce et les règles commerciales, les subventions à l'exportation, la politique de la concurrence, le règlement des différends, le Programme de coopération hémisphérique et le traitement spécial et différencié (mesures destinées à favoriser une participation effective des plus petites économies du continent à la ZLÉA), la participation de la société civile et les facilités de commerce ; (2) négocier dans le cadre de cet accord mais sur une base bilatérale (modèle 4 +1) l'accès aux marchés pour les produits agricoles et non-agricoles, les « listes positives » pour les services et les investissements ; et, (3) renvoyer à l'OMC toutes les négociations sur les règles sur les services, l'investissement, les marchés publics, les droit de propriété intellectuelle, les soutiens internes à l'agriculture, les subventions et droits compensateurs et anti-dumping, et la politique de la concurrence.

La position du Brésil reste cependant difficile. Tout d'abord, il a dû quelque peu forcer la main de l'Uruguay pour préserver le consensus de façade du MERCOSUR, Montevideo ayant profité de la situation pour présenter sa propre proposition, plus proche de celle des États-Unis. Ensuite, tous les autres pays, à l'exception du Venezuela, ont réaffirmé leur attachement au processus et au calendrier actuel. Enfin, les États-Unis ont repris l'offensive et radicalisé

leur position, quitte à faire chantage sur leurs partenaires commerciaux pour tenter d'isoler le Brésil et l'Argentine.

Un face à face États-Unis Brésil

Les États-Unis ne peuvent accepter la proposition du Brésil. Depuis les débuts du processus, ils ont une idée clairement arrêtée de ce que doit être l'intégration des Amériques, et ce projet est avant tout le leur, et ce même si tous les pays, à commencer par le Canada, n'ont eu d'autre choix que d'y adhérer, trop dépendant qu'ils sont du dynamisme de l'économie américaine. Si certains accommodements sont possibles, (pour tenir compte notamment des problèmes particuliers des petites économies et des agendas commerciaux de chacun), l'objectif demeure inchangé : intégrer l'hémisphère selon un modèle qui s'inspire largement de l'ALENA et renforcer la coopération intergouvernementale dans le cadre de ce qui devrait être une Communauté des démocraties. Pour les États-Unis, l'enjeu n'est pas seulement hémisphérique, il est aussi international, la future ZLEA devant elle-même permettre de faire avancer plus rapidement les négociations multilatérales et servir de modèle à leur vieux projet de reconstruction de l'ordre économique international.

D'un autre côté, envisager une ZLEA sans le Brésil et ses partenaires du MERCOSUR est chose impensable. L'axe Rio de Janeiro/Buenos Aires concentre l'essentiel de l'activité économique hors-ALÉNA (l'accord de libre-échange Canada/États-Unis/Mexique), et le potentiel de croissance du marché mercosurien n'a pas d'équivalent au niveau hémisphérique (si l'on exclut les États-Unis bien sûr). Les Brésiliens en sont parfaitement conscients et savent profiter de la conjoncture. Depuis quelques années déjà, les marchés d'exportation des produits brésiliens connaissent des changements significatifs, le commerce avec les pays développés reculant de façon constante au profit des échanges de type Sud-Sud. Les nouveaux partenaires commerciaux sont situés en Asie de l'Est, et, au premier chef, on retrouve la Chine, devenue en 2002 le second marché d'exportation du Brésil.

Le jeu des alliances

Si les manœuvres du Brésil ont de quoi irriter au plus haut point les États-Unis, ceux-ci ont cependant plus d'une stratégie pour faire avancer leur agenda commercial et politique. Ainsi dès son entrée en fonction, le Représentant au commerce Robert B. Zoellick a engagé les États-Unis dans une nouvelle voie : celle du bilatéralisme. Et de fait, les États-Unis ont

multiplié les initiatives commerciales et ciblé les partenaires clés, dans toutes les régions du monde mais tout particulièrement dans les Amériques, avec en vue six objectifs avoués : (1) mettre les accords de libre-échange en concurrence les uns avec les autres; (2) tisser des alliances commerciales autour des États-Unis; (3) consolider leur *leadership* dans les affaires économiques internationales; (4) promouvoir plus fermement leurs intérêts commerciaux et stratégiques ; (5) prendre de court les autres pays dans la course aux accords commerciaux ; et, (6) isoler les pays qui traînent les pieds ou ne veulent pas suivre le mouvement. Une telle approche n'est pas sans risque pour l'avenir du système commercial multilatéral (qu'il s'agisse de l'OMC ou de la future ZLÉA), mais surtout, provocante et agressive, elle place les pays visés dans la position fort inconfortable d'être mis au pied du mur et d'avoir à choisir leur camp. Cette stratégie commence à produire ses effets. Un accord de libre-échange a été signé avec le Chili et des négociations sont en cours avec l'Amérique centrale et, maintenant, avec la République dominicaine. Mais c'est le pire des scénarios qui se dessine dans les Amériques. Pour tous les pays, à commencer par le Canada.

L'échéance de janvier 2005 pour la fin des négociations de la ZLÉA approche rapidement et les deux principaux protagonistes sont solidement campés sur leurs positions. Mais aucun des deux ne veut pour autant que la conférence des ministres du commerce qui aura lieu à Miami les 11 et 12 novembre prochains soit une ré-édition de Cancun. Reviendra-t-il encore une fois au Canada de jouer les « facilitateurs », dirait-on à l'OMC, et de tenter de rapprocher les parties ? Sans doute, mais la tâche s'annonce difficile et la politique de la diplomatie tranquille a aussi ses limites, ce qui fait dire à de plus en plus d'analystes que les pays de l'hémisphère se dirigent vers une ZLÉA allégée qui pourrait bien ne pas compter 34 participants.