

## La Zone de libre-échange des Amériques: Autopsie d'un échec

Dorval Brunelle\*

Autant, à peine conclues les négociations commerciales bilatérales entre le Canada et les États-Unis d'Amérique (EUA), en 1987, le Canada a pu se sentir embarrassé face au projet des EUA d'entamer aussitôt des négociations de libre-échange avec le Mexique, autant le Mexique, à son tour, pour des raisons apparentées, a pu se montrer réticent face au projet de Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) que les EUA entendaient lancer une fois conclues les négociations de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en 1993. Mais une fois ces réserves surmontées, les deux ont souscrit de plein gré à l'ambitieux projet des EUA de rassembler une « communauté des démocraties » à la grandeur des trois Amériques, avec le résultat qu'ils ont l'un et l'autre agi comme fer de lance du projet en amorçant chacun de leur côté des négociations, d'abord avec le Chili, ensuite avec plusieurs autres partenaires d'Amérique\* latine et des Caraïbes, alors que la Maison blanche, faute d'obtenir le renouvellement de l'Autorisation de la promotion commerciale (APC), avait les mains liées en attendant que le Congrès accède à sa demande<sup>1</sup>.

\* Texte présenté à la réunion du Groupe de recherche sur le MERCOSUL et l'intégration économique de CLACSO à Sao Paulo, le 10 décembre 2004. L'auteur tient à remercier CLACSO de cette invitation. Par ailleurs, il convient de noter que la présente chronique, en proposant une vue d'ensemble des négociations de la ZLEA depuis les tout débuts en 1994, se trouve à reprendre, aux sections 3 et 4, quelques extraits de deux chroniques antérieures, l'une diffusée en novembre 2003, consacrée à la huitième Rencontre ministérielle de Miami, l'autre, diffusée en janvier 2004, consacrée au Sommet extraordinaire de Monterrey.

<sup>1</sup> Le président Bush signe la *Loi commerciale de 2002* le 6 août. La « *Trade Promotion Authority* » (TPA), anciennement connue

Cependant, et ce sera l'argument central de la présente chronique de fin d'année, depuis l'octroi de l'APC en août 2002, la Maison blanche a amorcé un virage important qui l'a conduit à revoir ses priorités et, du coup, à placer au second rang les négociations qu'elle avait menées jusque là dans le cadre de la ZLEA.

Pour étoffer notre argumentation, nous allons découper la période au cours de laquelle les négociations de la ZLEA ont occupé une place importante dans la politique commerciale des EUA en cinq phases dont une, la troisième, portera entièrement sur la politique de sécurité des EUA rendue publique en septembre 2002. Nous verrons alors que cette politique a eu, en rétrospective, un impact déterminant sur la suite des négociations et que, à ce titre, elle jouera un rôle important dans leur mise au rancart.

### 1. Du Sommet de Miami au Sommet de Santiago : 1994-1998

Peu après la conclusion des négociations de l'ALENA en 1993, la Maison blanche avait avancé l'idée que l'accord puisse être élargi à d'autres partenaires et que le Chili serait le premier à y accéder. Cette approche n'a pas été retenue pour trois raisons : *premièrement*, parce que le Président se voyait désormais refuser le renouvellement par le Congrès de la procédure de négociation accélérée connue alors sous le nom de « *fast track* »; *deuxièmement* parce que, des trois scénarios

sous le nom de « *fast track* », était échue depuis 1994; elle fait l'objet du Titre XXI de la *Loi commerciale de 2002* intitulé : « *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002* ».



envisagés, à savoir l'élargissement de l'ALENA, la mise en place d'un accord-cadre relevant du GATT/OMC ou une entente-cadre qui viendrait se superposer aux accords existants, c'est celui-ci qui apparaissait le plus réaliste dans le contexte des Amériques, et *troisièmement*, parce que, de toute façon, si l'approche régionale ou pan continentale devait s'avérer plus ardue que prévu, le recours parallèle à des négociations bilatérales avec quelques partenaires choisis pouvait toujours être envisagé.

Au niveau conjoncturel, c'est au terme de la première phase des négociations, à l'occasion de la quatrième Réunion ministérielle de San José, en mars 1998, puis du deuxième Sommet des chefs d'État et de gouvernement tenu à Santiago le mois suivant, que les 34 pays se sont entendus sur une formule de négociation prévoyant neuf groupes de négociation<sup>2</sup>, auxquels on avait adjoint trois comités<sup>3</sup>. Les négociations devaient être menées simultanément dans tous ces domaines. Les décisions devaient être prises par consensus, les accords devaient être conformes aux règles de l'OMC et, enfin, les négociations devaient être menées à terme et complétées avant de passer à leur mise en oeuvre. Dans ce dernier cas, il s'agissait d'un important compromis de la part des EUA qui auraient préféré avoir recours à la méthode dite de la « récolte hâtive » (« *early harvest* ») en vertu de laquelle les décisions auraient été entérinées et appliquées au fur et à mesure de leur conclusion.

Par ailleurs, le processus des négociations était passablement complexe. Il reposait sur trois grands piliers. Le premier était constitué des institutions régionales existantes qui se partageaient la responsabilité d'un certain nombre de dossiers. Par exemple, c'est l'Organisation des États américains (OEA) et son secrétariat qui donnaient suite aux décisions prises grâce à une nouvelle division, « l'Unité pour le commerce » (« *Trade Unit* »), mise sur pied à cette fin à l'initiative du Canada, soit dit en passant. L'OEA travaillait conjointement avec la Commission pour l'Amérique latine et la Caraïbe de l'ONU (CEPALC), la Banque interaméricaine de développement (BID), l'Organisation panaméricaine de la Santé (OPS), ainsi qu'avec les différents secrétariats des organisations régionales ou sous-régionales.

---

<sup>2</sup> Les groupes en question sont : (i) l'accès aux marchés ; (ii) les investissements ; (iii) les services ; (iv) les marchés publics ; (v) les règlements des différends ; (vi) l'agriculture ; (vii) les droits de propriété intellectuelle ; (viii) les subventions, droits anti-dumping et compensatoires ; (ix) les politiques de concurrence.

<sup>3</sup> Les trois comités en question étaient : (i) le Groupe consultatif sur les petites économies ; (ii) le Comité conjoint - composé de représentants des secteurs public et privé - sur le commerce électronique, et (iii) le Groupe de travail sur la participation de la société civile.

Le second pilier était constitué des gouvernements, de groupes de négociations et de comités de suivi. La formule retenue pour les négociations était celle des sommets de chefs d'État et de gouvernement, qui devaient avoir lieu aux quatre ou aux trois ans, entrecoupées des réunions des ministres du Commerce qui, quant à elles, devaient se tenir à tous les dix-huit mois, tandis que les négociations elles-mêmes étaient conduites sous l'égide de comités et de groupes de négociations<sup>4</sup>. Quant au troisième pilier, il était constitué du secteur privé ; il était représenté par une vaste coalition pan continentale, le Forum des gens d'affaires des Amériques, mieux connu sous son appellation anglaise « *Americas Business Forum* » (ABF), à qui les chefs d'État avaient accordé un statut officiel. Règle générale, l'ABF tenait ses réunions aux dix-huit mois, en même temps que les ministres du Commerce, ce qui en disait long sur le lieu où se faisait le travail de lobbying le plus efficace. Cela dit, l'ABF, qui n'existait pas encore au moment du premier Sommet tenu à Miami, sera quand même présente à Santiago, lors du deuxième Sommet des Amériques, mais elle ne sera pas à Québec pour le troisième sommet, ni à Monterrey, pour le Sommet extraordinaire.

Pour faire bonne mesure, il conviendrait sans doute d'ajouter un mot concernant la volonté manifestée par certains chefs d'État et de gouvernement, surtout ceux du Canada et des EUA, de consulter la société civile, une stratégie qui devait lisser les réticences et autres oppositions sociales face au projet d'intégration des Amériques. Un Bureau du suivi du Sommet (« *Office of Summit Follow-Up* »), confié à l'OEA, était mis sur pied en juillet 1998, mais ses activités demeureront très limitées, surtout au début, parce que plusieurs parmi les partenaires du projet des Amériques, dont le Mexique, étaient opposés à la consultation de la société civile au nom de la défense des prérogatives appartenant en propre à tout pouvoir exécutif dûment élu.

Dans les faits, il ne se passera pas grand chose entre 1994 et 1998, avec le résultat que les véritables négociations commerciales ne s'ouvriront qu'à l'automne 1998 et qu'il faudra attendre la cinquième Rencontre des ministres du Commerce, tenue à Toronto les 1<sup>er</sup> et 2 novembre 1999, pour qu'un échéancier serré soit établi et qu'un mandat clair soit accordé aux groupes de négociations. Par la suite, les choses vont s'accélérer, puisqu'un canevas d'accord sera déposé à la sixième Réunion des ministres du Commerce tenue à Buenos Aires, en avril 2001, quelques semaines avant le troisième Sommet des Amériques qui se tiendra à Québec plus tard ce mois-là.

---

<sup>4</sup> Ces groupes ont été énumérées à la note 3 ci-dessus. Par ailleurs, il sera davantage question du Comité des négociations commerciales à la section 4.

## 2. Du Sommet de Santiago au Sommet de Québec : 1998-2001

Trois ans se sont écoulés entre les deux et troisième Sommets des Amériques, trois années au cours desquels les négociations ont été menées à des vitesses variables selon les dossiers, avec le résultat que, des multiples engagements souscrits par les chefs d'État et de gouvernement lors du Sommet de Santiago, seul le dossier commercial portant sur la création de la ZLEA aura progressé de manière notable entre ces deux dates. Quant aux autres domaines de négociations, ils sont plutôt l'objet de reclassements ou de déclassements d'un plan à l'autre. Ainsi l'ordre du *Plan d'action* adopté à Miami, qui comprenait quatre « corbeilles »<sup>5</sup>, sera tout simplement révisé dans le *Plan d'action* adopté à Santiago, tandis que celui qui est issu du Sommet de Québec sera partagé en dix huit « chapitres » qui placent sur un même pied des thèmes ou des sous-thèmes déjà identifiés les fois précédentes.

Cependant, au-delà de la dimension en apparence triviale de ces ordonnancements, il convient de faire ressortir des enjeux beaucoup plus fondamentaux. Nous en mentionnerons deux. Le premier a trait à l'éducation qui faisait l'objet d'une « corbeille » à part depuis Miami, qui avait même été promue au premier rang dans le *Plan d'action* de Santiago, et qui subit un déclasserement pour se retrouver désormais intégrée au chapitre 13 du *Plan d'action* adopté à Québec, un déclasserement qui reflète tout simplement le fait que les négociations n'ont aucunement progressé sur ce front. Ceci est d'autant plus significatif que le ton des engagements souscrits à Santiago étaient on ne peut plus ferme, du genre : « Pour atteindre (tels ou tels objectifs, en matière d'éducation, D.B.), les gouvernements vont mettre en place des politiques d'éducation inter-sectorielles...(etc.) »

Le second exemple est encore plus révélateur. Il s'agit des engagements souscrits cette fois au chapitre de la démocratie. Rappelons que le *Plan d'action* de 1998 annonçait que tous les efforts seraient mis en œuvre pour réformer la démocratie aux niveaux local et régional, pour protéger les droits des travailleurs émigrants, ainsi que leurs familles, et pour améliorer les systèmes judiciaires de sorte qu'ils puissent être mieux en mesure de répondre aux besoins des peuples. Or, là encore, rien de tout cela n'a été mis en marche, avec le résultat que, si la démocratie fait malgré tout l'objet du premier chapitre intitulé « Pour le meilleur fonctionnement de la démocratie » du *Plan d'action* adopté en avril 2001, il s'agit désormais de « renforcer la démocratie représentative » et non plus de faire fond sur les nombreux objectifs

retenus la fois précédente. On voit alors que la démocratie reposait sur une approche minimaliste qui servait tout au plus à légitimer les pouvoirs institués, puisqu'il n'était plus question d'envisager son renforcement mais de prononcer l'exclusion du partenaire qui aurait été séduit par le recours à des méthodes antidémocratiques. Cet engagement a depuis lors connu des suites importantes avec la signature de la *Charte démocratique interaméricaine* à Lima, le 11 septembre 2001.

En attendant, ce glissement mis en opération autour de l'enjeu de la démocratisation dans les Amériques permet de mettre en lumière deux choses : *premièrement*, que les engagements souscrits en la matière n'avaient pas été respectés, une renonciation d'autant plus significative, dans les circonstances, que c'est sans aucun doute parce qu'ils étaient eux-mêmes conscients de la fragilité du *démocratisme* dans les Amériques que les chefs d'État et de gouvernement avaient pris des engagements aussi fermes au point de départ; *deuxièmement*, que l'instrumentation d'une approche aussi formelle à la démocratie ne réussissait pas à contrer le déficit inscrit au cœur même du projet de « communauté des démocraties », déficit qui attisait une opposition sociale et politique sans cesse croissante contre le projet de ZLEA à travers les trois Amériques.

En attendant, le seul dossier à avoir notablement progressé au cours de cette phase a été celui des négociations commerciales qui se retrouve désormais au chapitre 6 intitulé « Commerce, investissement et stabilité financière ». C'est aussi le seul pour lequel on a prévu un échéancier serré, à savoir la fin décembre 2004, et une logistique particulière, qui reprend et consolide les mécanismes mis en place dans les deux *Plans d'action* de Miami et de Santiago.

## 3. Le retour en force de la sécurité économique : septembre 2001 et ses suites

Il y a deux manières d'envisager la notion de sécurité économique. La première consiste à subordonner les questions économiques aux questions de sécurité nationale, auquel cas le régionalisme, en créant un environnement favorable à la coopération, peut être perçu comme un moyen de résoudre ou de gérer en commun certains problèmes de défense, de criminalité, de drogue, ou d'immigration. La seconde manière de l'envisager consiste à voir dans la coopération économique régionale le moyen de faire face aux contraintes qui naissent de la globalisation et d'une interdépendance économique accrue, que ce soit à l'intérieur d'une région donnée ou au niveau plus large de l'économie mondiale. La notion de sécurité

<sup>5</sup> Ce sont : (i) l'éducation; (ii) la démocratie et les droits de la personne; (iii) la pauvreté, et (iv) l'intégration économique.

est dans ce cas-ci étroitement associée à celle de vulnérabilité économique. Ces deux préoccupations étaient présentes dès le départ dans le projet des Amériques, mais elles deviendront véritablement obsessionnelles après le 11 septembre 2001. Cette obsession aura un effet majeur, non seulement sur la politique commerciale, mais sur l'ensemble de la politique économique des EUA, avec le résultat que la sécurité, telle qu'on l'avait interprétée depuis la fin de la Guerre froide, redevient la clef de voûte du « complexe militaro-industriel »<sup>6</sup> des EUA.

### *Intégration et sécurité dans les Amériques*

L'enjeu de la sécurité était déjà présent au tout début des négociations commerciales avec le Mexique<sup>7</sup>. Plus tard, une fois lancé le projet des Amériques, en décembre 1994, des domaines comme le trafic de la drogue, l'immigration clandestine, le blanchiment de l'argent, le terrorisme faisaient partie des thèmes que l'on retrouvait dans la deuxième « corbeille » du *Plan d'Action* qui sera adopté à l'issue du deuxième Sommet des Amériques à Santiago. Sous le titre de "Préservation et renforcement de la démocratie, de la justice et des droits de la personne", on retrouvait un engagement en faveur de la défense "de la démocratie contre les dangers graves que sont la corruption, le terrorisme et l'abus des drogues illicites" et en faveur de la promotion de "la paix et la sécurité entre nos nations". On retrouvait également un certain nombre d'engagements et de mesures concrètes à mettre en œuvre, que ce soit par les États eux-mêmes ou dans le cadre des organisations régionales, comme l'OEA, qui touchaient à des domaines aussi divers que l'application des législations existantes (dans le domaine de l'immigration, par exemple), l'inclusion de nouvelles dispositions législatives (pour prévenir la corruption), le financement de campagnes de prévention ou de police (dans le dossier de la drogue), le renforcement de la coopération (en matière de contrôle des trafics illicites ou de contrôle des armes), la formation policière et celle des juges, de même que la lutte contre le terrorisme.

Il s'agissait alors de lier la stabilité politique dans la région aux problèmes de pauvreté et d'inégalité, problèmes dont la solution devait passer par un développement économique commercial et à orienté vers l'économie de marché et une plus grande autonomie de la société civile. *L'Alliance pour le progrès*

<sup>6</sup> L'expression est due au président, Dwight D. Eisenhower qui l'avait utilisée dans son discours d'adieu à la nation, le 17 janvier 1961. Elle est utilisée ici à dessein à cause du rapprochement suggéré entre la situation actuelle et celle qui prévalait durant la Guerre froide.

<sup>7</sup> On peut remonter plus haut et voir dans les dispositions très contraignantes pour le Canada, à tout le moins, inscrites au chapitre 9 consacré à l'énergie, dans l'Accord de libre-échange entre le Canada et les EUA de 1987, la mise en place d'une véritable politique sécuritaire d'approvisionnement énergétique de la part des EUA.

lancée à l'instigation du président Kennedy au début des années soixante, avait ouvert la voie, mais l'approche proposée s'en détachait notablement, puisqu'il ne s'agissait plus d'aider des pays en développement, sinon de favoriser la réinsertion des économies dans les réseaux commerciaux transnationaux et de lever les principales entraves à l'expansion du contrôle économique des EUA. En somme, en vertu de cette approche, l'intégration économique devait contribuer à instaurer la paix et la stabilité dans la région, alors que, dans la foulée des événements du 11 septembre 2001, l'intégration économique devait désormais garantir la sécurité des EUA.

### *Qu'est-ce que la sécurité économique des EUA ?*

Si les dimensions économiques de la sécurité étaient encadrées dans les enjeux militaires et stratégiques durant la Guerre froide, et si, par la suite, la sécurité civile a pu gagner une certaine autonomie dans les accords régionaux, après les événements du 11 septembre 2001, la sécurité économique s'impose de nouveau comme une variable lourde de la stratégie d'ensemble des EUA. En d'autres termes, dans ce nouveau contexte, et contrairement à ce qui avait été un des objectifs des accords de libre-échange négociés entre 1985 et 2001, ce n'était plus la prospérité des partenaires qui était un gage de sécurité aux yeux des EUA, mais c'était désormais la sécurité d'accès aux ressources de base, la sécurité d'approvisionnement et la sécurité de ses investissements à l'étranger qui étaient des gages de la prospérité des EUA, condition essentielle au maintien et au renforcement de leur rôle comme garant de la sécurité dans le monde.

On a une illustration passablement éclairante de ce *renversement* (si tant est qu'il s'agisse bien de cela, et non pas de continuité après une courte accalmie), dans les formes et les modalités d'octroi de l'APC, par le Congrès, en août 2002. Si les dispositions de la loi se situaient dans le droit fil de celles qui avaient été prévues dans le *Trade Act* de 1974<sup>8</sup>, par la suite renforcées dans le *Omnibus Trade and Competitive Act* de 1988, il ne faisait pas l'ombre d'un doute que les événements du 11 septembre 2001 avaient poussé les sénateurs à resserrer le cadre légal à l'intérieur duquel les négociations commerciales devaient être poursuivies et à multiplier les exigences procédurales susceptibles d'avoir des effets dirimants sur les accords négociés par le représentant au Commerce. De plus, en prolongeant l'octroi jusqu'en juin 2005 et, par extension automatique, à moins d'opposition de la part du Congrès, au premier juin 2007, la loi imposait son propre échéancier à toute négociation commerciale dans laquelle les EUA étaient

<sup>8</sup> Cette loi, d'où origine la procédure dite de « *fast track* », prévoyait également la mise sur pied du bureau du Représentant au commerce (*Office of the U.S. Trade Representative*).

impliqués à tous les niveaux bilatéral, régional et multilatéral.

À preuve, l'esprit dans lequel les négociations devaient être poursuivies était articulé aux objectifs de sécurité économique, avec le résultat que la politique commerciale apparaissait désormais comme une composante essentielle de la sécurité intérieure. C'est ainsi que le texte de la loi prévoyait, dans ses *attendus* («*findings*»), que : «l'expansion du commerce international est indispensable au maintien de la sécurité nationale des États-Unis (...) Les accords commerciaux servent aujourd'hui les mêmes buts que les pactes de sécurité durant la Guerre froide. (...) La sécurité nationale des États-Unis dépend de sa sécurité économique qui, à son tour, repose sur une structure industrielle vibrante et en pleine croissance.»

Quant au renforcement du cadre légal, il passait par la définition, secteur par secteur, des principaux objectifs des négociations commerciales. Par exemple, pour le commerce des services, l'objectif principal était de «réduire ou d'éliminer les barrières au commerce international, y compris les barrières réglementaires et autres, qui nuisent à la pleine reconnaissance du traitement national et de l'accès au marché». Pour la propriété intellectuelle, l'objectif principal exigeait que «les dispositions de tout accord multilatéral ou bilatéral reflètent un niveau de protection semblable à celui que l'on rencontre dans le droit des EUA», objectif qui se retrouvait tel quel, ou tant s'en faut, en matière de protection de l'investissement et de son investisseur. Enfin, concernant le commerce agricole, l'objectif principal des négociations «vis(ait) à obtenir des possibilités de concurrence pour les exportations de produits agricoles des EUA sur les marchés étrangers qui soient substantiellement équivalentes aux possibilités de concurrence accordées aux exportations étrangères sur les marchés des EUA», objectif qui se retrouvait tel quel, de nouveau, en tête des dispositions concernant les négociations dans le secteur des textiles.

Quant aux procédures, la loi resserrait considérablement le contrôle du Congrès sur les négociations, aussi bien en amont, en imposant des consultations avec le Groupe de surveillance du Congrès («*Congressional Oversight Group*») avant même l'ouverture des négociations dans le secteur des textiles, par exemple, qu'en aval, en exigeant que l'accord soit soumis à la Commission internationale du commerce<sup>9</sup> et que le Président des EUA dépose un plan prévoyant, entre autres choses, les besoins de personnel additionnel aux frontières, les exigences en matière d'infrastructure, ainsi que

les impacts de l'accord sur les États et les gouvernements locaux. De plus, la loi prévoyait un ensemble complexe de conditions péremptoires avant l'entrée en vigueur de tout accord commercial<sup>10</sup>.

À cet égard, la démarche définie dans le document intitulé «*The National Strategy of the United States of America*»<sup>11</sup>, diffusé par la Maison Blanche en septembre 2002, un mois après l'adoption du *Commercial Act of 2002* et un an après les attaques terroristes contre le World Trade Center et le Pentagone, est tout à fait déterminante. La section six du document, que certains désignent désormais comme la mise en forme d'une véritable «doctrine Bush», porte un titre décidément provocateur : «*Ignite a New Era of Global Economic Growth through Free Markets and Free Trade*», c'est-à-dire «Embraser une nouvelle ère de croissance économique globale grâce aux marchés libres et au libre échange», qui montre bien que le ton à la fois agressif et enflé de l'administration n'épargnait aucun secteur ni aucun domaine d'intervention. Selon la «doctrine Bush», en matière de politique commerciale, le recours au *libre-échange* doit à la fois renforcer la sécurité nationale des EUA et promouvoir la prospérité partout ailleurs dans le monde.

À ce propos, il est intéressant de s'attarder sur l'interprétation que le représentant au Commerce devait faire de la Stratégie de sécurité nationale en question. Lors d'une conférence prononcée devant le *National Press Club*, le premier octobre 2002, M. Robert Zoellick rappelait que le président Bush était résolu à faire avancer le programme commercial des EUA sur trois fronts, global, régional et bilatéral. Et il poursuivait en ces termes : «Notre idée est de négocier un ensemble d'accords commerciaux qui se renforcent les uns les autres du fait que les succès obtenus dans l'un puissent se transformer en progrès ailleurs. En opérant sur plusieurs fronts à la fois, cela nous permet de créer une libéralisation compétitive à l'intérieur d'un réseau dont les États-Unis occuperaient le centre»<sup>12</sup>. À peine deux semaines plus tard, le 14 octobre, dans un discours prononcé lors de la Conférence annuelle des Amériques, organisée par le *Miami Herald*, M. Zoellick laissait entendre cette fois que la libéralisation compétitive pourrait prendre le pas sur la poursuite des négociations multilatérales : «Si le gouvernement Bush souhaite négocier avec tous les États démocratiques des Amériques dans le cadre de la ZLEA, il est également disposé à progresser étape

<sup>10</sup> Des conditions du genre : «si, et seulement si» («*If, and only if*»).

<sup>11</sup> *The National Security Strategy of the United States of America*, 17 septembre 2002.

<sup>12</sup> Voir R. Zoellick, *Globalization, Trade and Economic Security. A ten point agenda for trade*, 1<sup>er</sup> octobre 2002.

<sup>9</sup> *International Trade Commission*.

par étape si d'autres pays reviennent sur leurs positions ou s'ils ne sont tout simplement pas prêts »<sup>13</sup>.

Cette approche conciliante visait trois objectifs. Elle servait d'abord à dédramatiser l'impact des négociations en cours face à la montée en flèche des oppositions sociales et politiques au projet de ZLEA un peu partout dans les Amériques, elle servait ensuite à repositionner le bureau du Représentant au commerce en direction des négociations bilatérales, dans un contexte général où c'était désormais la Commission internationale du commerce qui occupait l'avant-scène, en dénonçant les pratiques déloyales de commerce des partenaires des EUA, et elle servait, enfin, à calmer les appréhensions des pays des Amériques qui, face à la menace du « *Made in China* »<sup>14</sup>, souhaitaient avoir le plus rapidement possible accès au marché des EUA sans nécessairement attendre la conclusion de plus en plus aléatoire des négociations de la ZLEA.

Mais cette approche, en plaçant la sécurité économique des EUA au centre du dossier des négociations commerciales, contribuait à fragiliser la position des autres acteurs qui, à l'instar du Canada, avaient appuyé leur soutien à la ZLEA sur des approches à la fois plus larges et plus *altruistes*<sup>15</sup>.

#### 4. De Quito à Miami : 2002-03

Contrairement à ce qu'en disaient certains analystes et contrairement à ce que laissait entendre le ton de la Déclaration ministérielle adoptée le premier novembre 2002 à Quito, les négociations de la ZLEA semblaient tout de même aller bon train, comme en témoignaient les résultats de la dixième réunion du Comité de négociations commerciales

(CNC)<sup>16</sup> de la ZLEA, tenue dans l'île de Margarita, au Venezuela, du 24 au 26 avril 2002, qui confirmaient les résultats de la neuvième réunion qui avait eu lieu à Managua, du 26 au 28 septembre 2001. Le compte rendu de la réunion de Managua est intéressant à plus d'un titre. En premier lieu, il réaffirmait l'engagement des partenaires des EUA et de l'administration Bush elle-même en faveur d'une plus grande intégration hémisphérique, en tant que processus lié aux négociations parallèles en cours au niveau global, à l'OMC, et au niveau bilatéral, entre les EUA et le Chili, par exemple.

Le CNC insistait alors sur l'objectif qui devait consister à préparer les normes techniques d'accès au marché dans les domaines du commerce de marchandises, des services, des marchés publics et de l'investissement, au plus tard le 15 mai 2002, afin de réduire le plus possible les disparités dans les textes, de telle sorte qu'ils puissent être déposés à temps pour la tenue de la rencontre ministérielle de Quito. Le CNC avait alors passé en revue le travail accompli par les neuf Groupes de négociations et les quatre Groupes dits « non-négociateurs »<sup>17</sup>. La deuxième section du compte-rendu de la septième Réunion ministérielle, consacrée aux « Orientations pour les négociations », confirmait l'orientation initiale du CNC et elle lui enjoignait de respecter le calendrier. À cette fin, elle établissait un programme de travail très serré et elle prévoyait que des « offres révisées » devaient être déposées par les Parties en juillet 2003. Quant aux délicates questions institutionnelles qui concernaient la mise sur pied d'une Commission de la ZLEA, elles devaient être déposées huit semaines avant la huitième Réunion ministérielle prévue pour l'automne 2003 à Miami. Bref, les négociations avançaient mais, aux yeux des ministres du Commerce, elles n'avançaient pas assez vite!

Cependant cette embellie sera de courte durée, puisque la huitième Réunion ministérielle des ministres du commerce des 34 pays des Amériques opérait un repli stratégique en direction d'un *nouveau dualisme* (« *new*

<sup>13</sup> Voir, *Perspectives Économiques*, Revue électronique du département d'État des États-Unis, vol. 7, no. 3, octobre 2002. En ligne : <http://usinfo.state.gov/journals>

<sup>14</sup> À l'occasion de la huitième Rencontre ministérielle des ministres du commerce des Amériques tenue à Miami, les 20 et 21 novembre 2003, le secrétaire-général de l'OEA, César Gaviria, confiait au chroniqueur du *Miami Herald* que « la peur de la Chine imprègne l'atmosphère de la rencontre », et pour cause. En 2002, à la surprise générale, la Chine déclassait le Mexique pour se hisser au deuxième rang des partenaires commerciaux des EUA, après le Canada. Voir : Andres Oppenheimer, « Fear of 'Made in China' Speeds Up Deal », *Miami Herald*, 21 novembre 2003.

<sup>15</sup> D'ailleurs, il est intéressant de souligner, au passage, qu'aucune organisation de gens d'affaires du Canada n'apparaît dans la liste des cinquante et quelque organisations qui sont présentes au Forum des affaires des Amériques qui se tient en même temps que la huitième Rencontre des ministres à Miami. C'est ce qui explique le recours au qualificatif « altruiste » dans le présent contexte : le gouvernement du Canada, en n'agissant plus comme porte-parole des intérêts immédiats de ses propres gens d'affaires, négocierait alors pour des motifs plus élevés.

<sup>16</sup> Le CNC aura la responsabilité générale d'assurer la pleine participation de tous les pays dans le processus de la ZLEA. Il assurera aussi que ce thème, en particulier celui des préoccupations des économies de petite taille ou des pays en développement sera traité par chaque groupe de négociation. Le CNC se réunira autant de fois qu'il sera nécessaire, et au moins deux fois par année.

<sup>17</sup> Les neuf GN sont : accès aux marchés, agriculture, services, investissement marchés publics/droits d'appropriété intellectuelle, subsides/anti-dumping et droits compensatoires, politique de concurrence et mécanisme de règlement des différends. Les quatre GNN sont; le comité technique sur les questions institutionnelles, le comité des représentants gouvernementaux sur la société civile, le groupe consultatif sur les économies de petite taille et le comité conjoint privé-public d'experts sur le commerce électronique.

*duality* »)<sup>18</sup> qui représentait sans conteste l'innovation centrale de la *Déclaration ministérielle* adoptée à Miami, le 20 novembre 2003. Cette approche apparaissait comme un moindre mal face à l'éventualité d'un éclatement du processus de négociation de la ZLEA en plusieurs accords plus ou moins compatibles entre eux. Le mandat qui avait été accordé au CNC était clair et il devait être mis en œuvre à l'occasion de la rencontre tenue en février 2004 à Mexico. Si la déclaration prétendait « fournir une orientation pour la phase finale des négociations de la ZLEA », la vision qui était ensuite proposée réaffirmait l'échéance du premier janvier 2005, et invoquait, au paragraphe suivant, « la nécessité de faire preuve de souplesse » (para. 6), tout en reconnaissant « que les niveaux d'engagement peuvent varier » (para. 7). En somme, les négociations seraient désormais menées en parallèle à un niveau général et commun pour tous les partenaires. Ces négociations seraient conduites dans les neuf domaines prévus au départ<sup>19</sup>, mais avec des attentes réduites à un plancher défini par le MERCOSUR, c'est-à-dire par le Brésil, et elles seraient menées également à un niveau bilatéral ou sous-régional, entre les partenaires qui auraient choisi de s'engager plus avant. Ce compromis permettait à la fois au Brésil de sauver la mise et de faire droit à la très forte opposition sociale au projet de ZLEA à l'intérieur du pays, tout en lui accordant une marge de manœuvre pour consolider le MERCOSUR et renforcer sa position dans les négociations multilatérales à l'OMC. Il permettait aussi aux EUA de renforcer leur propre position dans les Amériques en les engageant à fond dans des négociations bilatérales ou sous-régionales qui auraient dû permettre de contourner et d'isoler assez rapidement ceux qui assumaient une position minimaliste.

En attendant, tout au long de l'année 2004, les négociations de la ZLEA, que ce soit sous sa forme « *light* » ou pas, stagnent puisque le CNC ne parvient pas à dégager d'entente entre les partenaires, sans doute parce que les énergies se déplacent en direction du rescapage des négociations multilatérales engagées à l'instigation de l'OMC après l'échec de la cinquième Rencontre ministérielle tenue à Cancun en septembre 2003. Cependant, il convient de noter que les négociations n'en suivent pas moins leur cours dans

plusieurs des autres domaines qui font partie de ce que l'on appelle « le processus des sommets » (« *Summit Process* »).

En parallèle, le représentant au Commerce, Robert Zoellick, avait annoncé, au lendemain du compromis autour d'une *ZLEA-à-la-carte* négocié entre les EUA et le Brésil, lors de la mini-ministérielle spéciale tenue à Lansdowne, en Virginie, le 8 novembre 2003, quelques semaines avant la huitième Rencontre ministérielle de Miami, que les EUA iraient de l'avant en engageant des négociations commerciales bilatérales avec onze partenaires dans les Amériques. Depuis lors, ces négociations ont été couronnées de succès, puisque les EUA ont par la suite conclu un Accord de libre-échange andin (« *Andean FTA* »), de même qu'un Accord de libre-échange Centre-américain-République Dominicaine (« *Central-America-Dominican Republic FTA* »)<sup>20</sup>.

## 5. Le Sommet extraordinaire de Monterrey et l'échec de la ZLEA

Dans ces circonstances, le Sommet extraordinaire de Monterrey, qui avait été convoqué au départ par l'ancien premier-ministre du Canada, Jean Chrétien, en septembre 2002, histoire de faire le point depuis le troisième Sommet des Amériques tenu à Québec, en avril 2001, en vue de préparer l'ultime phase des négociations qui mènerait à ce qui devait être le quatrième et dernier Sommet des Amériques, prévu pour le printemps 2005, en Argentine<sup>21</sup>, apparaissait comme le sommet de la dernière chance. Les raisons évoquées à l'appui d'une telle convocation étaient de trois ordres : *premièrement*, le contexte politique était fort différent à ce moment-là de ce qu'il était au sortir du Sommet de Québec, et même si les Amériques représentaient la seule région au monde à disposer d'une Charte démocratique inter-américaine, il n'en restait pas moins que plusieurs pays, dont

<sup>20</sup> Cette stratégie avait également été utilisée antérieurement et elle a continué de l'être, puisque des accords de libre-échange avaient été et ont été conclus avec l'Australie, le Bahreïn, le Chili, Israël

<sup>21</sup> L'idée que ce sommet se tiendrait au printemps en Argentine, et non pas à l'hiver à Buenos Aires, était déjà, en soi, un signe d'assouplissement, même s'il était toujours question de compléter les négociations avant la date butoir du premier janvier 2005. L'échéance de 2005 correspond à la durée de vie de l'Autorisation de la promotion commerciale (APC, ou *Trade Promotion Authority*, autrefois appelée « *fast-track* ») accordée par le Congrès au président. Cependant, l'APC est automatiquement prolongée jusqu'en 2007, à moins d'un vote du Congrès à l'effet contraire. L'assouplissement dont a fait preuve la Maison blanche dans ce dossier peut alors être interprété comme un reflet de la conviction que l'autorisation ne lui serait pas retirée et qu'elle disposerait alors d'une marge de manœuvre supplémentaire.

<sup>18</sup> Voir le site du *U.S. Commercial Service* en Colombie : [www.buyusa.gov/columbia](http://www.buyusa.gov/columbia).

<sup>19</sup> Ces domaines sont, pour mémoire : (i) l'accès au marché; (ii) l'agriculture; (iii) les services; (iv) l'investissement; (v) les marchés publics; (vi) la propriété intellectuelle; (vii) la politique de concurrence; (viii) les subventions, les droits antidumping et les droits compensateurs; et (ix) le règlement des différends.

l'Argentine, la Colombie, la Bolivie, le Pérou, le Venezuela et Haïti, avaient traversé, ou traversaient toujours, des crises politiques importantes; *deuxièmement*, la conjoncture économique s'était nettement détériorée, comme l'illustrait le fait que la croissance avait été négative dans l'ensemble des Amériques en 2002, (-1,5%); et, *troisièmement*, plusieurs changements dans les personnels, les idéologies et les programmes politiques étant intervenus au cours de ces années, et on pensait ici surtout, sans le dire, à l'arrivée au pouvoir du président Lula da Silva au Brésil, le temps était sans doute venu de prévoir un face à face au plus haut niveau entre nouveaux et anciens élus.

Le Sommet extraordinaire devait se tenir dans un contexte rendu encore plus difficile du fait qu'un des éléments-clé du vaste projet d'intégration hémisphérique, la ZLEA, était de plus en plus contesté un peu partout à travers le continent. En effet, les mobilisations contre l'accord avaient occupé l'avant scène dans plusieurs pays, que ce soit en Équateur, lors de la septième conférence des ministres du Commerce des Amériques, en novembre 2002, au Brésil, durant le troisième Forum social mondial (FSM III) de janvier 2003, et même aux États-Unis<sup>22</sup>, en préparation de la huitième Rencontre ministérielle des 20 et 21 novembre 2003 à Miami. De plus, la ZLEA avait également été prise à partie lors de conflits politiques et sociaux qui n'avaient, en apparence, rien à voir avec le processus d'intégration économique en cours dans les Amériques, comme ce fut le cas en Bolivie, lors des événements qui ont conduit à la démission du président Sanchez de Lozada, le premier octobre 2003, ou au Costa Rica, dans la foulée de la poursuite de 53 milliards \$US intentée par la pétrolière Harken Energy contre le gouvernement. Ces événements, et d'autres semblables, expliquent sans doute le ton de l'« Introduction » au document *De Québec à Monterrey: le Canada et le Sommet des Amériques*, déposé le 16 décembre 2003 lors de la rencontre multi-sectorielle (« *Multi-stakeholder Meeting* »), convoquée à Ottawa à l'initiative du ministère des Affaires internationales et du Commerce international (MAECI) : « Le Sommet extraordinaire portera sur les façons de raviver la confiance publique dans notre hémisphère et de renouveler l'engagement d'approfondir la coopération hémisphérique à travers l'éventail de nos valeurs communes, dont la croissance avec équité, le développement social et la gouvernance démocratique »

<sup>22</sup> L'élément nouveau à cet égard est sans conteste la décision prise par la grande centrale *American Federation of Labor-Congress of International Organizations* (AFL-CIO), lors d'une convention tenue en Oregon, le 15 septembre 2003, de réaffirmer son opposition au projet de ZLEA et de s'impliquer activement dans l'organisation d'une « marche sur Miami ».

La stratégie qui avait été retenue aux fins de « raviver la confiance publique », a consisté à écarter la ZLEA des discussions, le Sommet extraordinaire devant plutôt chercher à relancer la coopération à tablant sur les négociations en cours dans les dix-sept domaines dans lesquels les négociations avaient été menées ces dernières années, soit au niveau ministériel soit au niveau des experts<sup>23</sup>. Il n'est donc pas étonnant, si, dans ces circonstances, le défi central que rencontraient les responsables du MAECI était bel et bien, comme cela avait été souligné lors de la rencontre multi-sectorielle, la recherche d'un « nouveau concept » capable, non seulement de « raviver la confiance publique », mais surtout, de faire converger des négociations qui étaient désormais engagées sur deux voies parallèles.

Quant aux autres domaines, le calendrier des rencontres pour les années 2004-2006 mis au point par le *Processus des sommets des Amériques* prévoyait quarante rencontres entre novembre 2004 et novembre 2005, la quarantième étant le quatrième Sommet des chefs d'État et de gouvernement des Amériques qui devrait avoir lieu en Argentine au début du mois. De ces rencontres, cinq sont de niveau ministériel dans les domaines de la science et de la technologie, de la défense, de l'éducation, de l'agriculture et de la vie rurale et, enfin, du travail, tandis qu'il est prévu trois rencontres pour le Groupe de suivi du sommet (GSS)<sup>24</sup>. De plus, le calendrier prévoyait, entre autres, plusieurs rencontres avec les représentants de la société civile et un forum des partis politiques.

<sup>23</sup> Ces domaines sont : (i) la responsabilité sociale des entreprises; (ii) la corruption; (iii) la défense; (iv) l'éducation; (v) la lutte contre les drogues; (vi) le travail; (vii) la santé; (viii) l'environnement; (ix) la diversité culturelle; (x) la sécurité continentale; (xi) la promotion de la femme; (xii) les sciences et la technologie; (xiii) le terrorisme; (xiv) la justice; (xv) l'agriculture; (xvi) les transports; et (xvii) le commerce. Bien sûr, les négociations ne sont pas menées dans tous ces secteurs à la fois, mais il n'en demeure pas moins qu'au cours de l'année écoulée, des rencontres ministérielles et des réunions d'experts ont eu lieu dans cinq domaines, à savoir: (i) le travail; (ii) la sécurité; (iii) l'agriculture et la vie rurale; (iv) la décentralisation et la déconcentration des grandes villes; et (v) les questions sociales.

<sup>24</sup> Mieux connu sous son sigle anglais *Summit Implementation Review Group* (SIRG). Les trois réunions prévues auront lieu en mars, en juin et en septembre 2005. Rappelons les grandes lignes du mécanisme de suivi tirées du site officiel du Processus du sommet : « *Implementation of the action plan on the 23 non-trade initiatives identified at the Miami Summit in 1994 rests in the hands of the OAS (Organization of Americas States), the IDB (Inter-American Development Bank) and ECLAC (Economic Commission for Latin American Countries), a UN body. Compliance is mainly through whatever moral pressure is generated during the periodic country reports to the Summit Implementation Review Group, SIRG.* ».



À sa XXXVI<sup>ème</sup> réunion, tenue en juin 2004 à Quito, le GSS, qui représente l'instance responsable, non seulement des suivis des sommets, mais aussi des thèmes qui devraient apparaître à l'ordre du jour des sommets à venir, a réitéré son engagement à tenir le IV<sup>ème</sup> Sommet des Amériques en 2005. Cependant, de tous les représentants de rang ministériel sur place, le seul à évoquer la ZLEA a été l'ambassadeur John F. Maisto, Coordonnateur national des EUA pour les Sommets des Amériques (« *US National Coordinator for the Summits of the Americas* »)<sup>25</sup> qui a également appuyé la position de l'Argentine concernant les thèmes qui seraient éventuellement abordés lors de ce sommet. Or, le ministre Rafael Bielsa n'a pas mentionné la ZLEA dans sa présentation portant sur les thèmes en question; il a plutôt proposé d'engager la réflexion sur deux axes : le premier chercherait à lier de manière serrée l'emploi, c'est-à-dire la création d'emplois, la liberté, l'équité, la dignité et la protection sociale, d'un côté, avec l'efficacité, la productivité et la concurrence, de l'autre; le deuxième axe, quant à lui, traiterait de l'extrême pauvreté, ainsi que de la crise de gouvernance et du désenchantement généralisé vis-à-vis des institutions démocratiques et du développement social qui traversent l'Amérique latine et les Caraïbes à l'heure actuelle. L'idée générale, dans un cas comme dans l'autre, étant de rapprocher le processus des sommets des préoccupations centrales des citoyens<sup>26</sup>.

Qu'est-ce à dire? Le GSS de juin 2004 a-t-il dit son dernier mot concernant le IV<sup>ème</sup> Sommet des Amériques ou faut-il s'attendre à un retour en force de la nouvelle administration Bush qui chercherait à relancer les négociations commerciales à temps pour que la ZLEA fasse également partie de l'ordre du jour du sommet d'Argentine? La question demeure ouverte et il faudra suivre les démarches du représentant au Commerce avant de se prononcer sur cette question. Quoi qu'il en soit, les EUA semblent, pour le moment du moins, avoir fait leur deuil de la ZLEA, un constat repris au tout

<sup>25</sup> Le compte-rendu de la réunion rapporte cette seule et unique référence à la ZLEA qui vient d'ailleurs en troisième position dans le discours de l'ambassadeur: « *The United States maintains their commitment to the creation of a Free Trade Area of the Americas (FTAA). During the Special Summit the countries reiterated their will to complete the negotiations leading to the FTAA by the year 2005. The United States supports this initiative by providing US\$150 million per year in training to the countries of the region to promote free markets* ».

<sup>26</sup> Le thème central de la rencontre est le suivant : « Créer de l'emploi pour contrer la pauvreté et pour renforcer la gouvernance démocratique ». Il est aussi question d'occasion importante pour la participation de la société civile. On peut trouver l'information concernant le thème retenu en prévision du quatrième sommet des Amériques sur le site du ministère : [www.cedha.org.ar](http://www.cedha.org.ar)

début du mois de décembre 2004 par la communauté des affaires des EUA qui, à son tour, fait état de l'échec des négociations de la ZLEA.

Pour le moment, les perdants à des degrés divers dans toute cette histoire, ce sont les trois premiers pays des Amériques qui avaient négocié des accords de libre-échange avec les EUA et qui n'avaient, quant à eux, strictement rien à gagner avec l'approche dualiste négociée entre les EUA et le Brésil. C'est la raison pour laquelle le Canada, le Mexique et le Chili ont tenté, sans succès, de former une coalition, le G-14, pour s'opposer à l'intégration économique à géométrie variable négociée à l'instigation des deux grands des Amériques lors de la mini-ministérielle tenue à Lansdowne. D'ailleurs, la solution devisée par les EUA et le Brésil confirme la marginalisation du Canada en tant que puissance commerciale dans les Amériques, un échec qui, venant s'ajouter à celui que la diplomatie commerciale canadienne a essuyé lors de la cinquième Rencontre ministérielle de l'OMC tenue à Cancun au mois de septembre 2003, renforce considérablement la légitimité et la validité d'une option *continentaliste* exclusive à l'intérieur du gouvernement, aux dépens aussi bien d'un *continentalisme* inclusif, qui comprendrait le Mexique, que du multilatéralisme.

Parallèlement, sans doute conscient du danger qui pointe, le président Fox multiplie les propositions et suggestions visant à tirer l'ALENA de l'évolution qui le guette, tout en menant de son côté des négociations commerciales bilatérales avec des partenaires extra-continentaux, comme le Japon<sup>27</sup>, une stratégie reprise également par l'autre laissé pour compte du projet de ZLEA, le Chili, qui a récemment signé un accord de libre-échange avec la Corée du Sud.

## Conclusion

Aujourd'hui, le projet de ZLEA semble bel et bien moribond et la plupart des pays des Amériques cherchent à profiter de ce hiatus pour mettre au point des stratégies alternatives qui se déploieraient en trois temps : *premièrement*, renforcer les accords régionaux existants; *deuxièmement*, rescapier le système multilatéral et l'OMC, et, *troisièmement*, accélérer les négociations bilatérales et, surtout, les négociations extra continentales.

<sup>27</sup> Voir Éric Boulanger, « L'accord de libre-échange Japon-Mexique est enfin signé : une étape historique pour la politique commerciale nippone », *Chronique des Amériques*, novembre 2004. ([www.ameriques.uqam.ca](http://www.ameriques.uqam.ca))

En Amérique latine, le renforcement des accords régionaux a connu un dénouement à la fois intéressant et problématique avec la fondation, à Cuzco, le 8 décembre dernier, de la Communauté sud-américaine des nations (CSN) qui vise à effectuer un rapprochement historique entre le Mercosur et la communauté andine. Le projet est décidément ambitieux puisqu'il est question de favoriser une intégration multiple, aussi bien économique, politique, sociale qu'environnementale, et surtout d'appuyer le projet sur des réalisations concrètes, comme celui d'ouvrir une route reliant le Brésil au Pérou. Mais le projet est problématique au niveau politique, parce que, des quatre pays membres du Mercosur, seul le Brésil s'est fait représenter par son président, les trois autres l'ayant été par leur ministre des Affaires extérieures; il est aussi problématique au niveau économique, parce que les milieux d'affaires sont loin d'être gagnés à la cause<sup>28</sup>.

L'autre exemple est celui du Mercosur justement, puisque les quatre partenaires fondateurs, ainsi que les présidents de pays associés anciens et nouveaux<sup>29</sup>, comme le Chili, le Venezuela, la Bolivie et le Pérou ont convenu d'approfondir l'intégration en cours lors de la rencontre tenue à Ouro Preto, au Brésil, le 17 décembre<sup>30</sup>. On attendait beaucoup de cette rencontre, qui soulignait en même temps le dixième anniversaire du Protocole d'Ouro Preto signé en 1994, qui avait conduit à la création des principales institutions du Mercosur et qui avait ouvert la voie vers un Mercosur *social*, en ouvrant le projet initial à la participation des acteurs socio-économiques. Cette fois-ci le Protocole d'Ouro Preto II, prévoit le renforcement des institutions politiques communes et la création d'un Parlement du Mercosur élu directement par les citoyens des quatre pays fondateurs qui entrera en opération en 2006. Cela dit, la réunion d'Ouro Preto s'est quand même ouverte sur un fond de crise commerciale opposant les deux grands, le Brésil et l'Argentine, et il n'est pas sûr que, là encore, les ambitions politiques soient en phase avec la réalité des contraintes du développement national.

Ces initiatives, de même que les tractations en cours autour de la relance du processus de négociation multilatérale à l'OMC, ne sont pas sans avoir d'effets sur l'ALENA qui se trouve à la fois dans l'oeil du cyclone et au croisement des stratégies poursuivies par les EUA, d'une part, par

les partenaires des EUA, d'autre part. La question de fond est de savoir en quoi et comment les tensions présentes dans le système multilatéral, ainsi que dans les nombreuses initiatives régionales et bilatérales, se répercuteront sur les trois partenaires et sur l'ALENA lui-même. Or, autant les EUA et leurs partenaires poursuivent des stratégies qui, pour être discordantes et imprévisibles, n'en sont pas moins résolument orientées vers des objectifs clairs et des priorités définies, autant le gouvernement du Canada, pour sa part, semble se placer en position d'attente.

Aujourd'hui, l'économie canadienne est, plus que jamais, irrémédiablement liée à celle des EUA. À cet égard, la défense du multilatéralisme portée par l'actuel gouvernement peut apparaître de moins en moins crédible et légitime, compte tenu des hauts niveaux d'intégration qui lient les deux économies, mais aussi parce que le pays a été successivement déclassé, en tant que puissance commerciale mondiale, d'abord par la Chine, ensuite, plus récemment, par le Brésil. Autant le gouvernement du Canada pouvait encore prétendre, quand il avait amorcé les négociations qui ont débouché sur la signature d'un accord de libre-échange avec les EUA en 1987, qu'il avait souscrit au bilatéralisme en matière de négociations commerciales pour des raisons stratégiques, puisque cette option ne l'avait pas empêché de jouer un rôle de premier plan, aussi bien dans les négociations multilatérales qui devaient conduire à la mise sur pied de l'OMC en 1994, que dans les négociations de la ZLEA amorcées la même année, autant le Canada se trouve, à l'heure actuelle, coincé dans un bilatéralisme de fait à ce point encombrant, qu'il serait de moins en moins en mesure de se ménager une marge de manœuvre suffisante pour faire droit à son option multilatérale, ni même de défendre une position autonome sur l'espace des trois Amériques.

Une illustration intéressante de l'inévitabilité de ce repositionnement nous est fournie par une des premières décisions prises par le premier-ministre, Paul Martin, de procéder au démantèlement du MAECI<sup>31</sup> et à la formation d'un ministère du Commerce international séparé<sup>32</sup>. Cette décision constitue une rupture importante par rapport à la restructuration entre les deux ministères qui avait été effectuée il y a trente ans, dans la foulée de l'adoption des

<sup>28</sup> Voir *Le Devoir*, 18 décembre 2004, p. 1.

<sup>29</sup> Le Mercosur compte quatre nouveaux associés : le Chili, le Pérou, le Venezuela et l'Équateur.

<sup>30</sup> Le Canada, l'Inde, ainsi que plusieurs pays d'Amérique centrale et d'Afrique ont envoyé des représentants à la rencontre.

<sup>31</sup> L'appellation de « ministère des Affaires étrangères et du Commerce international » date de 1993.

<sup>32</sup> Le nouveau titulaire du ministère est James Scott Peterson. Pierre Pettigrew détient le porte-feuille du ministère des Affaires extérieures.

« mesures Nixon », le 15 août 1971<sup>33</sup>. On se souviendra, en effet, que c'est en 1982 que les services du ministère de l'Industrie et du Commerce chargés du commerce international et de la politique du commerce international avaient été incorporés au ministère des Affaires extérieures. En 1985, la Loi sur le ministère des Affaires extérieures prévoyait la nomination d'un secrétaire d'État aux Affaires extérieures, aujourd'hui appelé ministre des Affaires étrangères, et d'un ministre du Commerce extérieur.

On voit alors que la séparation entre les deux fonctions mérite d'être suivie de près car, si on cherche à l'interpréter sur le long terme, elle pourrait fort bien accréditer la thèse selon laquelle cette décision préparerait un renforcement sans précédent des relations bilatérales avec les EUA, ce que confirmerait la création, en 2004, d'un poste de « Secrétaire parlementaire du Premier ministre particulièrement chargée des relations Canada-États-Unis ».

Il faut se souvenir que c'était précisément pour faire face à la montée du nationalisme économique aux EUA, que le ministre des Affaires extérieures d'alors, Mitchell Sharp, avait proposé au gouvernement de souscrire à ce qu'il avait appelé la « troisième option », l'option multilatérale, à l'encontre d'une « première option », le maintien du *statu quo*, ou d'une « deuxième option », le rapprochement avec les EUA<sup>34</sup>. Or, en sanctionnant la séparation des missions étrangères et commerciales, le nouveau premier-ministre entend peut-être mettre un terme à une cohabitation entre multilatéralisme et bilatéralisme qui était devenue de plus en plus difficile au fil des ans, une difficulté que les échecs essayés par la diplomatie commerciale canadienne successivement à Cancun et à Miami en 2003 a confirmé hors de tout doute raisonnable. En amputant comme il le fait l'ancien MAECI, il se trouve alors à repositionner les affaires étrangères au niveau international, tandis que le ministère du Commerce international devrait s'occuper des *vraies* priorités, c'est-à-dire des relations commerciales avec les EUA<sup>35</sup>. Mais de ceci il devrait sans doute

être amplement question au cours de l'année 2005, année au cours de laquelle le gouvernement doit procéder à une révision en profondeur de sa politique extérieure.

---

<sup>33</sup> Parmi ces « mesures », les deux plus importantes et les plus significatives sont l'abandon de la convertibilité du dollar en or et l'imposition d'une taxe à l'exportation de capital vers l'étranger. Le Canada, en tant qu'un des plus importants bénéficiaires de l'investissement étranger direct en provenance des EUA, était particulièrement touché par ces mesures.

<sup>34</sup> Voir M. Sharp, « Canada-U.S. Relations: Options for the Future », *International Perspectives*, automne 1972.

<sup>35</sup> Témoigne de ceci le fait que, une année plus tard, le gouvernement n'ait pas encore donné suite à l'offre qui lui avait été acheminée en décembre 2003 d'entamer des négociations commerciales avec le MERCOSUR.