

Les Amériques : entre les États-Unis et la Chine

Mathieu Arès et Christian Deblock

Le désintérêt, la méfiance et l'incompréhension ont maintenant remplacé l'enthousiasme et l'optimisme qui avaient présidé au lancement en grande pompe du projet de zone de libre-échange panaméricaine lors du premier sommet des Amériques tenu à Miami en décembre 1994. À toutes fins pratiques, ce n'est pas seulement ce projet qui est aujourd'hui mort et enterré, mais l'idée même d'une communauté des démocraties qui était à l'origine du nouveau partenariat qui devait lier l'ensemble des pays du continent. De Washington à Santiago, le bilatéralisme permet de libéraliser le commerce et de sécuriser l'accès aux divers marchés, mais la multiplication des accords de commerce ne peut complètement masquer le malaise de l'échec de l'approche multilatérale. Signe des temps sans doute, si lors du dernier sommet des Amériques tenu à Port d'Espagne (Trinité-et-Tobago) en avril 2009, le président Obama est parvenu à rétablir des ponts avec les leaders de la région, les questions commerciales n'ont pas été abordées et la déclaration finale se limite à l'énoncé de grandes généralités sur la promotion de la prospérité, le développement durable et la sécurité énergétique hémisphérique. Autre signe des temps : non seulement ni États-Unis ni le Canada n'ont été invités au sommet sur l'Unité de l'Amérique latine et des Caraïbes (*Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe*) qui s'est déroulé à Cancun (Mexique) en février 2010, mais, de surcroît, le plan d'action qui y a été adopté, souligne l'importance de la coopération régionale en matière de commerce, d'innovation et de compétitivité internationale et consacre un chapitre entier au rôle que l'Asie peut jouer dans cette coopération et l'intégration régionale. L'affront est d'autant plus révélateur que pas une seule fois le mot États-Unis n'apparaît dans la synthèse des propositions du plan d'action¹.

Malaise, pour ne pas dire plus, il y a dans les relations entre les États-Unis et les autres pays des Amériques. Ne parlons pas de divorce ni de « désintégration » économique – trop de liens et d'intérêts unissent ces derniers aux États-Unis et vice versa –, mais d'éloignement mutuel oui. Non seulement n'y-t-il aucun empressement de part et d'autre à reprendre les discussions sur le projet de partenariat hémisphérique, mais de plus, ce n'est plus dans cette direction que chacun regarde, mais ailleurs, vers l'Asie ou plus exactement vers la Chine. L'histoire, la géographie et leur poids économique font que sur le continent, les États-Unis sont et resteront un acteur prépondérant, mais leur primauté est désormais ouvertement contestée, par les ambitions brésiliennes et vénézuéliennes mais aussi et surtout, de l'extérieur, par celles de la Chine. Mais les États-unis eux-mêmes se désengagent de l'hémisphère, ou du moins, les liens commerciaux se desserrent et leurs entreprises se tournent vers d'autres horizons, tandis que de nombreux pays, en particulier ceux qui ont privilégié l'intégration en profondeur avec eux, voient leur modèle économique ébranlé autant par ce désengagement que par la concurrence que leur livre la Chine.

¹ Cepal, *Espacio de convergencia y de cooperación regional. Síntesis de las propuestas*, Cumbre de la Unidad de América Latina y el Caribe, Riviera Maya, Cancún, Mexique, 22 et 23 février 2010. LC/L.3202, Santiago, Chili.

L'ALENA et la zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA) pouvaient représenter pour certains pays latino-américains un changement de trajectoire de leur processus d'industrialisation, l'investissement direct étranger, pour ne pas dire américain, devant par la délocalisation et la formation de réseaux de production intégrés prendre le relais des stratégies de type ISI épuisées. Si le Mexique représente la forme la plus achevée de cette stratégie, il en marque parallèlement les limites : une économie trop polarisée sur les États-Unis, une croissance souvent confinée aux zones franches, une faible autonomie industrielle, mais surtout, des pans entiers de l'appareil industriel incapables de concurrencer les produits chinois, que ce soit sur le marché national ou d'exportation. Tous n'ont pas suivi cette voie. Certains comme le Brésil ont préféré poursuivre dans la voie tracée par l'histoire quitte, pour ce faire, à avoir des stratégies *ad hoc* et flexibles, tandis que d'autres, un temps tenté par l'aventure du continentalisme, ont pu tourner à leur avantage la demande effrénée pour les produits de base et l'énergie sans toujours d'ailleurs prendre la mesure des effets pervers de cette rente ni trop savoir de quoi demain sera fait, le Chili faisant, ici, exception. Le contraste est, donc, grand entre ceux qui sont aujourd'hui gagnés par le doute, et ceux qui voient leur économie prospérer contre toute attente grâce aux ressources et la montée en puissance de la Chine que rien ne semble arrêter.

Ballottée entre les ambitions nationales d'un Chavez ou d'un Lula, ou encore, entre des États-Unis maintenant sans politique hémisphérique et une Chine à la diplomatie agissante, l'Amérique latine apparaît divisée et plus que jamais à la recherche d'une troisième voie. Couplé à l'ISI le régionalisme fut pendant longtemps cette troisième voie, et certains tentent encore de s'y raccrocher, mais à défaut de donner des résultats tangibles, le continentalisme proposé par les États-Unis a, un temps, semblé être la voie la plus réaliste, au point de convaincre même les plus récalcitrants. Mais, à son tour, le continentalisme montre ses limites et, de nouveau, la question de la troisième voie est posée. Pour certains, la Chine apporterait cette bouffée d'air frais dont l'Amérique latine aurait besoin pour échapper à l'orbite des États-Unis. Pour d'autres au contraire, la Chine ne serait qu'un nouveau miroir aux alouettes, l'Amérique latine étant trop vulnérable sur le plan industriel et trop divisée sur le plan politique pour avancer ses pions. Écartelée entre les États-Unis et la Chine, l'Amérique latine doit, en somme, trouver sa voie et, surtout, mieux coordonner son action comme l'y invite la CEPAL pour ne pas se trouver prise entre le tronc et l'écorce². C'est dans cette perspective que nous nous proposons dans les pages qui suivent de dresser le bilan des relations commerciales entre les États-Unis et le reste du continent et de nous interroger sur leur avenir.

Le texte est divisé en deux parties. Dans la première partie, nous reviendrons sur les impasses actuelles du continentalisme et du régionalisme ainsi que sur la nouvelle conjoncture économique et politique qui se dessine dans les Amériques. C'est sur elle que nous porterons notre attention dans la deuxième partie. Nous reviendrons en conclusion sur les perspectives d'avenir.

² CEPAL, *Opportunities for Convergence and Regional Cooperation*, février 2010.

1. LE PROJET HÉMISPHERIQUE, UN RENDEZ-VOUS MANQUÉ

Nous prenons trop facilement pour acquis que les États-Unis considèrent le reste des Amériques comme leur arrière-cour et, inversement, que la réponse à « l'impérialisme » américain passe par l'intégration régionale. Ne le nions pas : les États-Unis ont toujours été prompts à intervenir et à s'ingérer dans les affaires hémisphériques, sinon à donner des leçons et à vouloir prendre les choses en main sur le continent. De même, le rêve bolivarien d'une Amérique latine unifiée continue d'alimenter les projets d'intégration et les propositions des États-Unis sont toujours reçues avec réserve, méfiance et suspicion. Un changement d'attitude parut pourtant se dessiner de part et d'autre dans les années 1990 lorsque les États-Unis, alors dirigés par le président Clinton, proposèrent de reconstruire les relations hémisphériques autour d'un partenariat économique dont les trois points d'ancrage étaient la démocratie, les valeurs partagées et l'intégration commerciale, un projet que les 33 autres pays du continent (Cuba étant exclu) s'empressèrent d'accepter lors d'un Sommet hémisphérique tenu à Miami en décembre 1994.

Une fois l'enthousiasme des premiers temps passé, les discussions se sont enlisées, polarisées et rapidement envenimées, et si certains pays choisirent de suivre les États-Unis, notamment en signant avec eux des accords de libre-échange, d'autres, au contraire, préférèrent trouver d'autres voies de développement, non sans prendre prétexte du fait que « *jusqu'à présent sont absentes les conditions nécessaires pour arriver à un accord de libre-échange qui soit équilibré et équitable, et qui prévoie un accès effectif aux marchés, sans subventions et à l'abri de pratiques qui faussent les échanges commerciaux, et qui prenne en compte les besoins et les sensibilités de tous les partenaires, ainsi que des différences de niveau de développement et de taille des économies* ». ³ Le projet est aujourd'hui « oublié », de quoi donner raison une fois de plus à ceux pour qui ce n'est pas tant d'incompréhension mutuelle dont il est question, que d'absence de compromis possible entre deux manières irréductibles de concevoir la coopération, l'intégration et la souveraineté dans les Amériques. Mais une fois cela dit, ne faut-il pas aussi parler d'un double échec ? Échec pour les États-Unis qui sortent du processus avec malgré tout plusieurs accords en main mais sans avoir atteint leurs objectifs ni avoir maintenant grand chose à proposer à leurs voisins. Échec pour les autres pays qui n'ont guère fait preuve de cohésion face à ces derniers ni vraiment su trouver d'alternative vraiment viable à leur offre de partenariat économique.

Les ambitions perdues des États-Unis

Le projet de « partenariat pour le développement et la prospérité » a souvent été réduit par les observateurs à la seule réalisation d'une zone de libre-échange panaméricaine. Il ne s'agit pourtant que l'un de ses volets, central certes mais n'oublions pas pour autant les trois autres qui étaient le renforcement de la démocratie, la réduction de la pauvreté et de la discrimination, et le développement durable et la protection de l'environnement. En fait, il faut considérer le projet dans une double perspective. De continuité tout d'abord. Celui-ci s'inscrit, en effet, dans la

³ Déclaration de Mar del Plata, Quatrième Sommet des Amériques, 5 novembre 2005.

continuité de la politique hémisphérique des États-Unis, laquelle a toujours eu trois fils conducteurs, soit (1) la diffusion des valeurs de liberté, de démocratie et de marché, (2) l'ouverture des marchés et leur intégration économique, et (3) la création d'institutions intergouvernementales attachées à l'opérationnalisation de ces principes dans le respect de la règle de droit et des souverainetés.

De l'Union panaméricaine au Sommet des Amériques de 1994, en passant par la Politique de bon voisinage, la création de l'OEA et l'Alliance pour le Progrès, les États-Unis n'ont jamais dérogé à ces lignes directrices, et ce même si dans les faits, ils ont toujours navigué entre rapprochement et éloignement, entre partenariat et unilatéralisme, entre multilatéralisme et hégémonisme. En fait, ils ont toujours perçu les relations et la coopération interaméricaines à l'image de leur propre société, de leurs valeurs et de leurs intérêts. Ainsi, si la coopération hémisphérique doit se faire, c'est en autant que les sociétés soient démocratiques et ouvertes, qu'elles partagent les mêmes valeurs pluralistes et libérales qu'eux et demeurent ouvertes au commerce avec eux et à leurs investissements. Continuité donc, mais aussi, nouveauté. Dans l'approche tout d'abord : non seulement les États-Unis reconnaissaient-ils pour la première fois l'hétérogénéité et la diversité des ressources et des cultures, mais leur proposition était d'établir un partenariat économique qui aurait été ancré dans une communauté des démocraties intégrée par le commerce et les valeurs partagées. Le projet était donc multidimensionnel⁴ et, à bien des égards, il répondait aux attentes de leurs partenaires, préoccupés qu'ils étaient à l'époque de consolider le retour à la démocratie, de retrouver une croissance durable et, à l'instar du Mexique, d'obtenir des États-Unis un accès élargi et sécuritaire à leurs marchés. Dans l'idée, ensuite, de se servir du projet comme d'un modèle pour la refonte des institutions internationales. Non seulement s'agissait-il de faire la démonstration que la démocratie libérale, l'intégration économique et le développement allaient de pair, le Mexique prenant valeur d'exemplarité, mais aussi de s'appuyer sur les Amériques pour faire avancer dans un contexte post-Guerre froide leur vision internationaliste libérale des relations internationales.

Projet multidimensionnel, donc, projet marqué également par une certaine ouverture de la part des États-Unis, mais aussi *in fine* projet commercial d'un nouveau type.

La politique commerciale américaine est, rappelons-le, orientée depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale vers la réalisation de trois grands objectifs, soit (1) l'ouverture ordonnée et multilatérale des marchés, (2) le respect de la règle de droit dans les échanges internationaux, et (3) la promotion de la liberté économique dans le respect des droits souverains. Cette politique a toutefois connu deux changements majeurs dans les années 1980. Tout d'abord, l'application du principe de non-discrimination qui ne s'appliquait jusque-là qu'aux États, a été étendu aux entreprises, en particulier à leurs investissements et aux droits de propriété intellectuelle. Le second changement fut plus tactique : tout en demeurant attachés au multilatéralisme, les États-Unis vont utiliser d'autres voies, celles du bilatéralisme et du régionalisme, prenant pour acquis qu'entre le multilatéralisme, le régionalisme et le bilatéralisme, il ne pouvait y avoir qu'une différence de niveaux

⁴ Christian Deblock et Dorval Brunelle, « Le projet de zone de libre-échange des Amériques : un régionalisme en trois dimensions », dans Georges Couffignal, (dir.) *Amérique latine 2000*, Paris, la Documentation française, pp. 37-63.

et qu'à défaut de pouvoir faire avancer leur agenda commercial directement au niveau multilatéral, le passage par les deux autres niveaux devenait un passage obligé. D'où l'importance symbolique de l'ALENA : moins parce qu'il s'agissait de leur premier accord de libre-échange avec un pays en développement, que parce que, par son contenu très large, ses innovations institutionnelles et le poids commercial du Canada et du Mexique, il lançait un signal clair à la communauté internationale sur le sérieux de leurs intentions et augurait d'autres négociations, avec tout pays prêt à en accepter les termes.

En somme, à la fin du mandat du président Clinton, les États-Unis avaient en main un accord modèle, l'ALENA, mais ils étaient aussi engagés dans plusieurs initiatives régionales, dont celle des Amériques où le partenariat entériné à Miami en 1994 devait lui-même déboucher sur un accord modèle. Que s'est-il passé par la suite ? De nouveau, les États-Unis vont changer d'approche. L'idée de partenariats régionaux va être abandonnée et remplacée par une nouvelle approche dite de « libéralisation compétitive », l'objectif étant de multiplier les négociations bilatérales dans toutes les régions du monde. Par ailleurs, profitant du contexte post-11 septembre, le président Bush parviendra à relancer les négociations multilatérales à l'OMC et même à obtenir du Congrès le mandat de négocier, ce qui dans les deux cas fut un exploit, mais on ne peut pas dire que son administration ait démontré beaucoup d'intérêt ni pour le multilatéralisme ni pour le régionalisme. Dans les Amériques en particulier, il devint rapidement manifeste que si les points de divergence, avec le Brésil principalement, étaient trop nombreux pour en arriver à un compromis minimal, mais, en même temps, la nouvelle stratégie américaine orientée vers la sécurité, les alliances et les accords de libre-échange n'était plus du tout en phase avec les idées mélioristes de démocratie, développement partagé et de progrès social qui avaient prévalu en décembre 1994⁵. Certes, les États-Unis pouvaient se targuer à la fin de la présidence de George W. Bush d'avoir signé des accords de libre-échange un peu partout dans le monde, mais avec quels résultats ?

Tout d'abord, en montrant l'exemple et en faisant si peu de cas du multilatéralisme, ils ont incité leurs partenaires à adopter la même stratégie qu'eux et à délaisser la voie multilatérale pour le bilatéralisme. Ensuite, en dépit du modèle que pouvait représenter l'ALENA, la « libéralisation compétitive » n'a produit ni l'effet de domino ni l'effet de levier recherchés, ou du moins si elle a produit quelque chose, ce sont de vifs débats sur le commerce chez eux et beaucoup d'exaspération chez leurs partenaires, y compris chez leurs meilleurs alliés. Enfin, dans les Amériques, en revenant à la vieille stratégie des alliances, ils ont, certes, tissé autour d'eux un faisceau d'accords que symbolise l'image du moyeu et des rayons mais cette stratégie a aussi profondément divisé leurs partenaires, et l'enthousiasme des débuts a laissé la place à la déception et à l'amertume.

On serait tenté de dire que l'histoire se répète et qu'après fait preuve d'une grande ouverture, les États-Unis, lassés de tant d'incompréhension et d'opposition, préfèrent aujourd'hui se mettre en retrait et laisse l'Amérique latine à elle-même et à ses démons. Deux choses ont néanmoins changé. Tout d'abord, la crise économique a ébranlé les certitudes et leur arrogance d'hier a fait place à plus de modestie de leur part. Ensuite, leur politique hémisphérique est à reconstruire, mais si cela ne

⁵ 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.

peut se faire du jour au lendemain⁶, le contexte régional a aussi considérablement changé : les perspectives économiques y sont beaucoup plus favorables et les États-Unis moins influents qu'il y a vingt ans. Une fois n'est pas coutume, le balancier penche en faveur de l'Amérique latine, mais en même temps, une fois le dos tourné au continentalisme, comment tourner cette conjoncture et les nouvelles tendances qui se dessinent dans la carte économique des Amériques, à son avantage ?

Les chemins escarpés de la troisième voie

L'ancien premier ministre du Canada, Pierre Elliott-Trudeau, utilisant la métaphore de la souris et de l'éléphant, en avait fait une ligne de conduite en matière de politique étrangère comme de politique intérieure : l'intensité des relations économiques des États-Unis et leur hyper-puissance doivent être considérés comme des faits de la vie, mais reconnaître cela ne signifie pas pour autant qu'il faille abandonner sa souveraineté, s'aligner automatiquement sur les positions américaines, et ne pas chercher sa propre voie tout en entretenant des relations d'amitié avec eux. C'est dans cet esprit que fut conçue la « Troisième option » au tournant des années 1970, les deux autres étant le statu quo et le libre-échange. La Troisième option fut loin d'atteindre tous ses objectifs, à commencer celui de la diversification commerciale, mais elle permit néanmoins au Canada d'affirmer sa différence vis-à-vis des États-Unis et de s'ouvrir davantage sur le monde. À défaut de résultats tangibles et surtout d'appuis solides dans les milieux d'affaires, la Troisième option fut finalement abandonnée dans les années 1980, c'est l'argument du réalisme qui imposa cette fois l'option du continentalisme et un accord de libre-échange fut finalement conclu avec les États-Unis en 1988. Les dés étaient jetés mais le Canada n'abandonna pas pour autant la recherche d'autres avenues que celle des États-Unis. Ainsi, si ce fut par nécessité qu'il se joignit aux négociations entre les États-Unis et le Mexique, ce fut, par contre, avec détermination et conviction qu'il s'engagea dans l'aventure du projet des Amériques, au point d'ailleurs d'être pratiquement le seul à le porter pendant les années Bush⁷. D'où ce mélange de frustration et d'inquiétude qui suivit son échec : frustration de voir ses ambitions de leadership contrecarrées par celles du Brésil⁸, mais aussi inquiétude face à un ALENA qui ne semble plus présenter aujourd'hui autant d'avantages qu'au moment de sa signature, et ce sans qu'il n'y ait pour autant d'alternative sérieuse.

Le même problème de la troisième voie s'est posé aux autres pays de l'hémisphère, à commencer par le Mexique ; il le fut toutefois beaucoup plus tôt qu'au Canada et prit une tournure différente sous l'influence des théoriciens de l'intégration, de l'ISI et du non-alignement. Les relations avec les États-Unis furent également plus tendues, sinon conflictuelles, mais, pour autant, ni l'intégration ni le nationalisme économiques ne furent envisagés comme des fins en soi. Plutôt, il

⁶ Rappelons le temps qu'il leur fallut pour faire oublier la dureté des années Reagan, regagner la confiance par le pragmatisme (Plan Brady) sous la présidence de George H. Bush et finalement transformer l'initiative brouillonne que celui-ci proposa en 1990 aux Amériques, en véritable partenariat.

⁷ Jean Daudelin, « Canada and the Americas : A Time for Modesty », *Behind the Headlines*, vol. 64, n° 3, 2007, Ottawa, CIC.

⁸ Voir à ce sujet Sebastián Santaner, « Le Brésil et ses aspirations au statut de puissance: autoperception, capacités, reconnaissance internationale » in Sebastián Santander (sous la dir.) *L'émergence de nouvelles puissances ; vers un système multipolaire ?*, Editions Ellipses, Paris, 2009.

s'agissait en combinant le keynésianisme et le régionalisme de sortir du sous-développement et de la dépendance dans lesquels les économies étaient enfermées. À un autre niveau, le régionalisme devait permettre d'avoir un meilleur pouvoir de négociation dans un monde alors profondément divisé entre l'Est et l'Ouest mais aussi entre le Nord et le Sud. Les résultats n'ont pas forcément été à la hauteur des attentes, mais en créant des complémentarités économiques et en poussant la diversification régionale, il devait donner une assise viable à la substitution aux importations et aux exportations. Soyons clairs à ces sujet, l'objectif n'était pas de se couper des grands courants économiques internationaux, ni même de se détourner des États-Unis, mais plutôt d'affirmer sa différence, d'ancrer l'industrialisation dans de grands marchés et de trouver sa propre voie sur la scène internationale, à l'image de ce que faisait l'Europe d'ailleurs à la même époque. Quant aux États-Unis eux-mêmes, malgré toutes leurs réserves, sinon leur opposition de fond à tout régionalisme qui ne se faisait pas avec eux et dans les termes qu'ils voulaient, ils finirent par s'en accommoder, d'en accepter le principe dans l'Alliance pour le progrès en 1961 et de ne pas s'objecter à l'approbation de l'ALALE au GATT. Ces tentatives de rapprochement furent de courte durée, avec les résultats qu'on connaît.

Les événements prirent un tournant dramatique dans les années 1980, la crise de la dette précipitant l'effondrement d'un modèle de développement qui était déjà en crise. En réformant sa politique économique et en demandant, à son tour, aux États-Unis de négocier une entente commerciale, le Mexique allait ainsi briser le tabou d'une intégration avec les États-Unis. Par là, il montrait qu'un régionalisme Sud-Nord n'était pas seulement possible malgré les asymétries, mais surtout préférable à un régionalisme Sud-Sud, peu générateur de commerce et de complémentarités. Sidney Weintraub parla à l'époque d'un « mariage de raison »⁹. La formule était judicieuse : en s'assurant d'un accès élargi, préférentiel et sécuritaire à l'immense marché des États-Unis, le Mexique escomptait stimuler la croissance, rehausser la productivité et les niveaux de vie, fouetter la compétitivité d'une industrie trop

longtemps protégée, etc. L'ALENA, avons-nous dit, fut pour les États-Unis un modèle autant qu'un symbole, mais il en fut de même pour le Mexique, et son exemple inspira d'autres pays, dont au premier chef le Chili, véritable tête de proue du bilatéralisme tous azimuts.

Tab. 1. Commerce intrarégional (Amérique latine), pays choisis

(en % du commerce total)	Importations				Exportations			
	1995	2000	2005	2007	1995	2000	2005	2007
Argentine	30,2	35,7	47,4	43	47,1	48,1	39,9	40,4
Brésil	30,9	19,7	15,7	16,3	22,7	24,7	25,1	24,7
Chili	26,3	32,7	38,1	30,6	19,4	21,9	17,2	16,7
Colombie	25,8	28,5	32,2	27,7	27,8	28,8	33,5	36
Costa Rica	22,5	24,8	25,8	22	20,7	18,9	24,9	24,7
Mexique	2,2	2,8	5,1	4,5	5,1	3,2	4,5	6
Pérou	35,6	39,4	45,1	37,9	17,3	18,1	20,9	21
Total ALADI	18,8	15,3	19,3	18,7	19,4	15,5	16,8	18,3
Total MCCA	25,7	28,7	32,6	30,1	28	30,5	36,9	38,5
Total région	18,1	16,3	20,4	18,9	19,4	16,1	17,4	18,9

Source : CEPAL

Tous ne suivirent pas cette voie, jugée dangereuse en raison des contraintes contractuelles sur les politiques publiques, des risques de concurrence inégale, et, surtout, du scénario qui se profilait à l'horizon, soit celui d'un réseau d'accords polarisés sur les États-Unis. C'est ainsi que dans cette période de grande incertitude

⁹ Nous reprenons le titre de l'ouvrage de Sidney Weintraub, *A Marriage of Convenience. Relations between Mexico and the United States*, New York, Oxford University Press, 1990.

que fut le tournant des années 1990, le régionalisme, après avoir été tant décrié, va curieusement se trouver réhabilité, mais ne nous trompons pas : ce n'est plus tant d'intégration régionale dont on parle, ni même d'institutions communes, mais de concurrence et d'intégration compétitive dans l'économie mondiale. Le Brésil et l'Argentine montreront l'exemple en mettant en chantier, avec le Paraguay et l'Uruguay, le MERCOSUR en mars 1991. D'autres initiatives suivirent. Ainsi, le Marché commun centraméricain fut relancé en 1993 et la Communauté andine des nations sortit des cendres du Groupe andin en 1996. Mais tous les pays n'ont pas la taille, le poids économique et les ambitions du Brésil¹⁰, et en tout état de cause, aucun pays, le Brésil compris, n'a le marché suffisant pour envisager un développement autonome. Encore une fois, les pays n'en demandaient-ils pas trop au régionalisme ?

Toujours est-il que si un temps, ce nouveau régionalisme a pu faire illusion, voire soulever, comme pour le MERCOSUR, la comparaison avec l'ALENA, non seulement est-il retombé souvent dans les mêmes travers que l'ancien, les rivalités nationales prenant notamment le pas sur la coopération régionale, mais surtout, à défaut de pouvoir créer des complémentarités économiques et des débouchés mutuels, le commerce intrarégional s'est très vite essoufflé. Ainsi, considérons les tableaux 1 et 2. Le premier tableau nous donne la part du commerce régional (Amérique latine) dans le commerce total pour certains pays et groupes choisis, tandis que le second nous permet de comparer la part du commerce intra-groupe dans le commerce total des groupes retenus. Dans un cas comme dans l'autre, le même constat s'impose : que l'on prenne le groupe ou la région géographique, le commerce régional reste, sauf exception, peu important.

En fait, par delà ce constat d'ordre général, il apparaît tout d'abord que pour les pays producteurs de ressources, ce n'est pas en Amérique latine que se trouvent leurs marchés d'exportation mais aux États-Unis, en Europe et maintenant en Asie. Ensuite, l'éloignement géographique de l'Europe limite les possibilités de créer ou de s'insérer dans les chaînes de valeur internationales comme ce peut être le cas des pays qui gravitent autour des États-Unis. Certes, pour certains pays, l'Argentine, le Brésil, le Chili et le Pérou notamment, la part du commerce transatlantique dans le commerce total est nettement supérieure à ce que l'on peut observer dans le cas du Canada ou du Mexique, mais hormis certains produits

Tab.2. Commerce intra-régional de marchandises

Groupes régionaux choisis, 1997-2008

en pourcentage du commerce tota	1997	2000	2005	2008
Union européenne				
Exportations	nd	68,0	67,8	67,4
Importations	nd	64,5	65,2	63,5
ALENA				
Exportations	48,8	55,6	55,8	49,8
Importations	39,9	39,6	34,5	33,2
Communauté andine				
Exportations	24,8	24,0	25,2	25,5
Importations	20,0	23,5	24,5	24,4
MERCOSUR				
Exportations	24,8	21,0	12,9	15,0
Importations	20,9	19,7	19,7	17,2
ANASE				
Exportations	9,4	7,7	8,9	7,5
Importations	7,5	8,8	11,4	9,3

Source : OMC, Statistiques du commerce international, 2008

¹⁰ Le Brésil a une population de près de 200 millions d'habitants (5^{ième} dans le monde) et en termes de PIB en \$ PPA, il se classait selon le FMI au 9^{ème} rang dans le monde en 2008, certes très loin derrière les États-Unis mais devant le Mexique (11^{ième}) et le Canada (12^{ème}).

spécialisés, le commerce d'exportation avec l'Europe est surtout un commerce de ressources naturelles et de produits agroalimentaires.

Enfin, il ne s'agit pas de surévaluer l'importance du MERCOSUR pour le Brésil. Il s'agit d'un projet régional important, n'en doutons pas, notamment pour consolider sa position d'acteur stratégique vis-à-vis des États-Unis. Sa création a également permis aux entreprises brésiliennes d'élargir leurs marchés et les opportunités d'investissement. Toutefois, avec des marchés davantage orientés vers l'extérieur que vers ses voisins et des ambitions internationales affirmées sous la présidence de Lula, le MERCOSUR apparaît pour le Brésil comme une voie parmi d'autres, sans doute nécessaire mais malgré tout insuffisante pour faire valoir ses ambitions de pays émergent. À bien des égards, le MERCOSUR n'a pas répondu aux attentes en matière de coordination des politiques – les crises monétaires (real et peso) ont laissé des traces profondes dans les relations entre l'Argentine et le Brésil –, ni non plus fait preuve jusqu'ici d'une grande homogénéité en dehors des périodes de négociations commerciales¹¹. De plus les relations entre le Brésil et ses voisins d'Amérique du Sud restent encore trop marquées par la méfiance, voire les rivalités, pour que le MERCOSUR puisse vraiment servir de base à un projet d'intégration de plus grande envergure.

En somme et pour nous résumer, malgré les espoirs un temps entretenus de relancer une troisième régionale, l'intégration bute sur des réalités nationales fortes, à commencer sur le plan économique : intérêts commerciaux polarisés sur les États-Unis pour les pays qui gravitent dans leur environnement immédiat, intérêts commerciaux géographiquement diversifiés pour les pays producteurs de ressources naturelles, et des intérêts commerciaux partagés entre la protection du marché intérieur et la poursuite de la substitution aux importations d'un côté et les ambitions politiques internationales et la recherche de débouchés extérieurs de l'autre côté, pour le Brésil. Dans quelle mesure le projet d'une zone de libre-échange des Amériques pouvait-elle offrir une ouverture ?

Les Amériques laissées à elles-mêmes

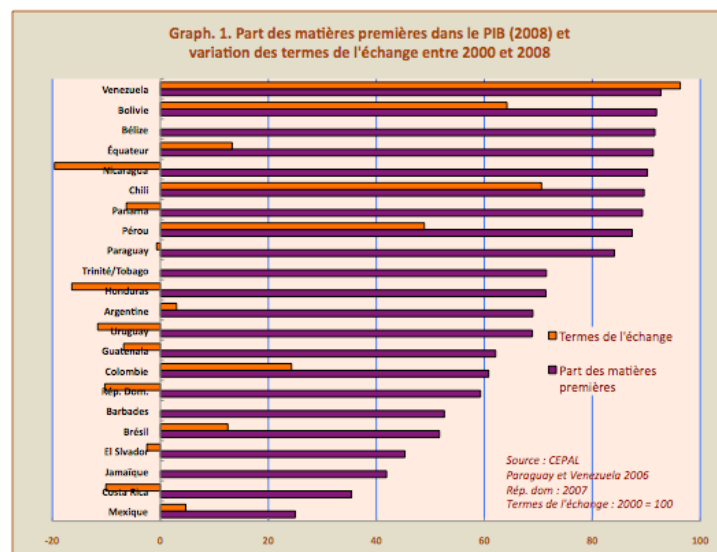
Le partenariat économique proposé par les États-Unis, une Communauté des démocraties intégrée par le commerce et les valeurs partagées, présentait de nombreux avantages. La CEPAL, à l'époque, les souligna, dont celui d'ouvrir à tous les mêmes conditions d'accès préférentiel au marché des États-Unis et celui d'éviter une cacophonie dans la négociation commerciale qui ne pouvait conduire qu'à une polarisation des accords sur les États-Unis. En fait, la CEPAL n'a jamais envisagé le projet autrement que comme une option de second rang : à défaut de parvenir à réaliser l'intégration sans les États-Unis, autant le faire avec eux¹². Le temps était aussi propice au rapprochement et au dialogue. Même si certains comme le Brésil pouvaient exprimer certaines réserves sur le projet, la formule des Sommets était attrayante : elle offrait un nouveau modèle de coopération et, en plus, soumettait à l'approbation collective le processus, le contenu et l'agenda des négociations.

¹¹ Le CARICOM aurait bien des leçons à donner aux autres groupements régionaux. C'est le seul groupement qui affiche une réelle unité, présente des positions vraiment communes et a un agenda d'intégration précis.

¹² Christian Deblock et Sylvain Turcotte (sous la dir.). *Suivre les États-Unis ou prendre une autre voie? Diplomatie commerciale et dynamiques régionales au temps de la mondialisation*, Éditions Bruylant, Bruxelles, 2003.

Nous ne reviendrons pas sur la suite des évènements, ni sur le détournement du projet par l'administration Bush et la montée des tensions entre les États-Unis et certains pays, dont le Brésil, qui débouchera sur l'arrêt brutal des négociations au sommet de Mar del Plata en 2005. Soulignons au moins ceci : les Amériques sont aujourd'hui profondément divisées. Il y a, désormais d'un côté, les pays qui ont choisi de suivre le Mexique et le Chili et de négocier un accord de libre-échange avec les États-Unis, et de l'autre, ceux qui ont choisi de faire cavalier seul et de se rabattre sur une hypothétique communauté régionale. De nombreux projets ont été lancés, et loin de nous l'idée d'en dénier l'utilité surtout lorsqu'il s'agit de développer des infrastructures, des fonds de soutien ou des réseaux de communication en commun, mais regardons les choses en face : grandiloquents sur papier mais sans assise économique véritable ni ligne directrice commune, la plupart d'entre eux restent sans lendemain. « Cavalier solitaire » est l'expression qui s'applique le mieux à la conjoncture politique qui prévaut actuellement en Amérique latine¹³.

Depuis longtemps déjà, le Chili a fait ce choix et pris la tangente de la diversification multilatérale ; il emmagasine les accords de commerce et, avec un taux d'exportation proche de 50 % de son PIB, c'est l'un des pays les plus tournés vers l'extérieur du continent. C'est aussi le pays qui affiche les meilleurs résultats en termes de croissance et d'augmentation du niveau de vie, le seul en fait de tout le continent dont le PIB (\$PPA) per capita progresse suffisamment pour faire reculer durablement la pauvreté. D'autres pays ont également opté pour une stratégie de croissance tirée par les marchés extérieurs, la Colombie et le Pérou, par exemple, avec un certain succès d'ailleurs, mais la forte demande de matières premières y est pour beaucoup dans leurs succès. L'envers de la médaille est que peu de pays ont l'assise industrielle suffisante pour s'insérer dans les chaînes de valeur internationales, et ceux qui y parviennent, le doivent soit à l'effet de proximité des États-Unis, le Mexique et le Costa Rica par exemple, soit à la taille de leur économie et aux avantages acquis pendant la période ISI, ce qui est le cas du Brésil mais aussi, en partie du moins, du Mexique et de l'Argentine par exemple. Mais pour le reste, pour les économies de petite taille, en grand nombre dans l'hémisphère, quelles possibilités s'offrent à elles et qu'ont-elles à offrir, sinon d'être des paradis fiscaux ?



Manifestement, la décennie qui s'achève a été dans l'ensemble relativement propice aux pays de l'Amérique latine et, pour une fois, la crise ne vient pas du Sud,

¹³ Ne joue pas les cavaliers solitaires qui veut. Même dans le cas d'un pays comme le Brésil qui, pourtant, peut se targuer de succès diplomatiques importants, on ne peut pas dire pour autant que leur stratégie de diversification à l'échelle régionale ou internationale soit jusqu'ici concluante.

mais du Nord, des États-Unis. On peut rajouter que la crise n'a pas été accompagnée de crise financière majeure et que la reprise économique s'annonce plus forte que prévu. Mais en même temps, force est de constater que, pour beaucoup, ces bons résultats sont attribuables à l'effet combiné de la forte demande en ressources naturelles et produits énergétiques, à l'amélioration des termes de l'échange, et aux investissements dans le secteur minier et pétrolier. Alain Rouquié parle de « reprimarisation »¹⁴, ce qui n'est pas le moindre des paradoxes si l'on considère que malgré tous les efforts accomplis depuis plusieurs décennies pour en sortir, les pays sont en train de retomber dans le piège de la dépendance des matières premières, mais aussi les risques très grands de céder à l'euphorie artificielle de l'argent facile quand les cours sont hauts et la demande forte. Or, faut-il remarquer, ce boom des matières premières et des ressources naturelles n'a pas touché toutes les matières premières ni tous les pays producteurs (Graphique 1), mais là où ses retombées ont été les plus palpables l'argent facile de la rente et la spécialisation à outrance ont vite fait oublier que s'il existe un lien étroit entre les exportations et la croissance, il en existe un second, plus solide, entre celle-ci, d'un côté, et la diversification des produits à l'exportation et le relèvement de leur contenu technologique de l'autre¹⁵. En somme, les pays qui ont fait ce choix difficile¹⁶, quitte à passer par les États-Unis, sont également ceux que la concurrence internationale et la crise touchent les plus durement¹⁷ !

2. LA NOUVELLE CARTE ÉCONOMIQUE DES AMÉRIQUES

Sans aller jusqu'à dresser un tableau aussi sombre que ne l'avait fait Peter Hakim en 2004 dans la revue *Foreign Affairs*¹⁸, on doit cependant reconnaître que le projet de 1994 ne correspond plus au contexte des Amériques d'aujourd'hui¹⁹. D'un autre côté, si les États-Unis restent incontournables, les liens économiques avec le reste du continent se desserrent et c'est vers l'Asie que se déplacent leurs priorités. Quant à l'Amérique latine, elle est aujourd'hui doublement divisée, entre ceux qui gravitent autour des États-Unis et les autres, mais aussi entre ceux que tirent la croissance et le dynamisme de l'Asie et les autres. C'est sur ces nouvelles tendances que nous allons porter nous pencher dans cette partie, en commençant par les États-Unis.

¹⁴ Conférence prononcée au colloque « Les Amériques latines. Héritages et mirages des interdépendances (1810-2010) », Genève, 18-19 mars 2010.

¹⁵ Manuel R. Agosin, « Export Diversification and Growth in Emerging Economies », *CEPAL Review*, n° 97, avril 2009, pp. 115-132.

¹⁶ Penélope Pacheco-López, « Foreign Direct Investment, Exports and Imports in Mexico », *World Economy*, vol. 28, n° 8, 2005, pp. 1157-1172.

¹⁷ Selon une étude récente, la part des produits de base serait passée, entre 2000 et 2006, de 35 à 45 % des exportations totales de l'Amérique latine, tandis que celle des biens manufacturiers aurait glissé de 45 à 38 % P. Jaramillo et al., « China, Precios de *Commodities* y Desempeño de América Latina : Algunos Hechos Estilizados », *Cuadernos de Economía*, Vol.46, mai 2009, pp.67-105.

¹⁸ Peter Hakim, « Is Washington Losing Latin America ? », *Foreign Affairs*, vol. 85, n° 1 janvier-février 2006, pp. 39-53.

¹⁹ On en parle peu, sinon jamais, dans les médias, mais les États-Unis ont lancé en 2008, à la fin du mandat du président Bush, une initiative, *Pathway to Prosperity in the Americas*, qui regroupe 13 pays, soit les pays qui ont signé des accords avec eux et l'Uruguay qui les a rejoints. C'est autant une façon pour les États-Unis de répondre aux multiples projets régionaux que de maintenir le dialogue entre « amis » du libre-échange, mais rien de très concret n'en est sorti jusqu'à présent.

Les États-Unis et l'appel de l'Asie

Deux des trois plus importants partenaires commerciaux des États-Unis se trouvent dans leur voisinage immédiat. Abondamment doté en ressources naturelles, l'hémisphère occidental reste également une pièce centrale de leur politique étrangère. Enfin, c'est dans les Amériques, que les relations entre les multinationales américaines et leurs filiales à l'étranger sont les plus intenses. Pourtant leurs intérêts commerciaux se portent de plus en plus vers l'Asie, d'où notre question : l'Amérique latine est-elle encore attractive ?

Les Amériques, une région stratégique ?

Que l'on regarde les chiffres du commerce ou ceux de l'investissement, les intérêts économiques des États-Unis à l'étranger sont relativement bien répartis entre les trois grandes régions économiques du monde que sont les Amériques, l'Europe et l'Asie/Pacifique. Ainsi, avec plus de 40 % de leurs exportations et plus du tiers de leurs importations, l'hémisphère occidental domine leurs échanges avec l'extérieur²⁰. En matière d'investissements directs étrangers, les chiffres sont un peu moins favorables puisque l'hémisphère ne concentre que le quart des investissements américains comparativement à plus de la moitié pour l'Europe. L'Asie/Pacifique, quant à elle, concentre environ le quart du commerce et des investissements. Les chiffres concernant les activités des filiales des firmes multinationales américaines vont dans le même sens. Elles réalisent plus de la moitié de leurs activités en Europe, environ 20 % en Asie/Pacifique et un pourcentage équivalent dans l'hémisphère occidental. Leur commerce avec les États-Unis est, par contre, très concentré dans les Amériques puisque plus de la moitié se fait dans la région. De même, est-ce plus de 30 % des emplois dans leurs filiales à l'étranger qui s'y trouvent.

On le voit donc, les Amériques sont toujours une région stratégique pour les États-Unis. Deux remarques doivent être faites cependant : tout d'abord, et d'une façon générale, les relations commerciales sont très asymétriques : tandis que les pays latino-américains dépendent des États-Unis, l'inverse n'est pas vrai. Ensuite, les chiffres donnent une image tronquée des relations hémisphériques : le Canada et le Mexique concentrent à eux deux les trois quarts du commerce des États-Unis avec le reste du continent²¹, plus de 40 % de leurs investissements et plus de 60 % du commerce des filiales sur le continent. Inutile de revenir là-dessus ; par contre, ce qui est beaucoup plus intrigant, c'est l'ampleur que tend à prendre leur désengagement du continent.

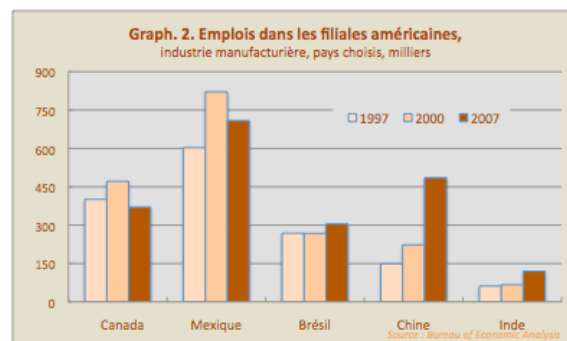
L'ALENA reste la plaque tournante du commerce et des investissements américains dans l'hémisphère, mais, nous le verrons plus loin, les liens commerciaux, après avoir connu une véritable envolée au début, se desserrent progressivement. Il en va de même des investissements directs qui se cherchent d'autres terres d'accueil. Certes, les mouvements, du moins pour les investissements directs (IDE), sont lents²² mais les tendances s'affirment néanmoins, et ce, tout

²⁰ Les données qui suivent proviennent du Bureau of Economic Analysis.

²¹ En 2008, les Amériques représentaient 42 % des exportations des États-Unis et 39 % de leurs importations. Une fois enlevées les parts du Canada et du Mexique, le reste du continent ne représente plus 11 % des exportations et 8 % des importations (source : Bureau of Economic Analysis).

²² Les paradis fiscaux et les importants investissements miniers et pétroliers freinent sans doute le recul relatif.

particulièrement dans le secteur manufacturier. Ainsi, entre 1999 et 2008, la part de l'hémisphère occidental est passée d'un peu plus de 30 % du total IDE à 25 %²³. Pour le seul secteur manufacturier, qui représente environ 30 % des IDE, de 31 % du total en 2000, la part de l'hémisphère est passée à 26 %. La répartition des investissements a peu changé au cours des deux dernières décennies, sinon qu'avec l'ALENA, du moins jusqu'au tournant des années 2000, le Canada et le Mexique ont vu leur part progresser. Ce qu'il est intéressant de relever par contre, c'est qu'alors que la part de l'hémisphère décline dans le total des IDE manufacturiers, un phénomène qui touche le Mexique depuis 2006, la part de la Chine est passée entre 1999 et 2008, de 1,8 % à 4,2 % du total, soit un gain de 2,4 points. Remarquons néanmoins que ce gain ne compense pas le recul de 4,5 points de l'hémisphère, ce qui laisse penser que la Chine n'est pas seule responsable de ces détournements d'investissement.



Les chiffres de l'emploi dans les filiales américaines sont plus révélateurs encore de ces nouvelles tendances. Nous avons reporté sur le graphique 2 les statistiques de l'emploi dans les filiales américaines à l'étranger dans le secteur manufacturier, et ce, pour cinq pays choisis. En 1997, on dénombrait 400 000 emplois environ dans les filiales manufacturières canadiennes ; dix ans plus tard, il n'y en a plus que 371 000. La diminution est encore plus significative par rapport à 2000, année où, grâce à un dollar déprécié, on y dénombrait plus de 470 000 emplois. L'effet ALENA est encore plus net au Mexique, mais là encore, même phénomène : plus de 100 000 emplois ont été perdus entre 2000 et 2007²⁴. Par contre, les entreprises américaines ont plus que doublé le nombre d'emplois dans leurs filiales chinoises, et multiplié celui-ci par 1,8 dans leurs filiales indiennes pendant cette même période. Les intérêts commerciaux se déplacent, donc, vers d'autres régions plus attractives, plus dynamiques. Mais, n'est-ce pas aussi parce que les Amériques sont moins attractives ?

Les Amériques, une région attractive et compétitive ?

La littérature favorable au libre-échange a tendance à en surévaluer les avantages. Notamment lorsqu'il est question de taille de marché et de spécialisations. Pour beaucoup de pays de l'hémisphère, c'était d'ailleurs là l'un des objectifs recherchés dans les négociations avec les États-Unis : profiter des effets dynamiques d'une intégration avec ces derniers (économies d'échelle, spécialisation technologique, attrait de l'investissement). De leur côté, si les entreprises américaines ont toujours appuyé sans réserve ces négociations, pourtant très critiquées par les syndicats, nombre d'ONG et une bonne partie de l'opinion publique, c'est d'abord parce qu'une fois complétées, elles pouvaient rationaliser

²³ Source : Bureau of Economic Analysis.

²⁴ Le Brésil se comporte mieux : le nombre d'emplois est passé, entre 2000 et 2007, de 267 700 à 304 800.

leurs activités et ainsi améliorer leur productivité et leur rentabilité, ensuite parce qu'accédant librement aux marchés des pays signataires, elles pouvaient tirer là un avantage particulier que n'avaient pas leurs concurrents internationaux. De là à parler d'une convergence « naturelle » d'intérêts, il y a un pas que nous ne franchirons pas, mais parlons malgré tout d'intérêts partagés : pour les uns, le libre-échange signifiait plus de croissance ; pour les autres, plus de profits. Et effectivement, c'est ce qui va se produire du moins dans un premier temps.

Avec le dynamisme du marché et l'accès aux marchés internationaux ou régionaux, la taille du marché l'une des trois principales raisons de l'investissement à l'étranger²⁵. Or, exception faite de quelques rares pays comme le Mexique ou le Brésil, peu de pays peuvent prétendre, dans les Amériques, attirer l'IDE sur cette base. En fait, les marchés sont petits, segmentés et peu développés, ce qui élimine d'emblée toute comparaison possible avec l'Europe. Si l'on met de côté les secteurs des ressources, de la finance et de certains services comme le tourisme, l'intérêt des investisseurs est relativement circonscrit à la recherche d'une plus grande efficacité²⁶, notamment au travers de la maquiladorisation et l'insertion dans les chaînes de valeur. Le Mexique était un beau cas de figure : jouxtant celle des États-Unis, son économie offrait la possibilité de produire à bas coût tout en ayant une certaine profondeur industrielle, un marché de bonne taille et une bonne qualité de main-d'œuvre, autant d'avantages pour envisager une insertion compétitive dans les réseaux internationaux. Mais ce n'est pas en soi suffisant, encore faut-il que la compétitivité rencontre les critères internationaux et, comme nous le verrons plus loin, que l'ouverture commerciale soit accompagnée de mesures développementalistes.

Tab. 3. Indice de compétitivité mondiale

Nombre de pays	États-Unis	Canada	Chili	Costa Rica	Brésil	Mexique	Chine	
Rang, classement général								
2009	133	2	9	30	55	56	60	29
2008	134	1	10	28	59	64	60	30
2007	131	1	13	26	63	72	52	34
Rang : trois piliers								
Fondamentaux	28	10	32	62	91	59	36	
Efficience	1	4	33	58	42	55	32	
Innovation	1	12	43	37	38	67	29	

Source : World Competitiveness Report, 2009

Si l'on compare les coûts de production en Amérique latine et dans la Caraïbe à ceux aux États-Unis ou au Canada, l'avantage pèse nettement en faveur des premiers, moins par contre quand on les compare avec certains pays d'Asie, en particulier la Chine²⁷. La

compétitivité d'une économie ne se mesure toutefois pas à partir du seul critère des coûts unitaires de main d'œuvre. De nombreuses variables interviennent dans la capacité concurrentielle d'une économie et dans son potentiel d'attraction de l'IDE. C'est la raison pour laquelle des indicateurs synthétiques ont été créés, le plus connu étant celui du Forum économique mondial, le *World Competitiveness Report*. Que nous montre cet indicateur ?

²⁵ On retrouve dans l'ordre, la croissance du marché, la taille du marché, l'accès aux marchés internationaux ou régionaux, la qualité de la main d'œuvre, le coût de la main d'œuvre, et les infrastructures. (Source, CNUCED, *World Investment Report*, New York, 2008.

²⁶ Penélope Pacheco-López, « Foreign Direct Investment, Exports and Imports in Mexico », *World Economy*, vol. 28, n° 8, 2005, pp. 1157-1172.

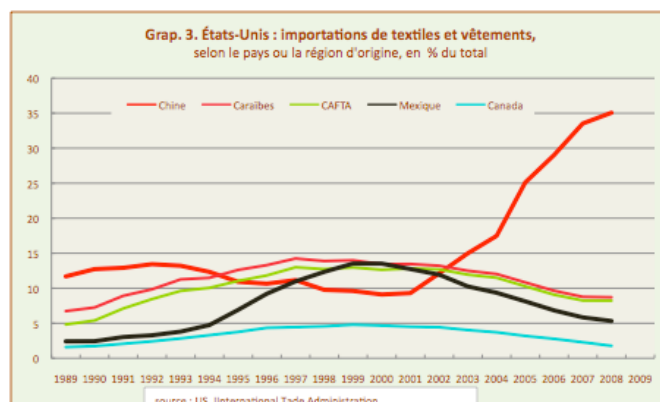
²⁷ Selon le ministère du travail des États-Unis, le salaire horaire moyen dans l'industrie manufacturière était, en 2006, de 29,98 \$ aux États-Unis, de 6,57 \$ en Argentine, de 5,99 \$ au Brésil et de 3,72 \$ au Mexique. Par contre, il n'était que de 0,81 \$ en Chine.

Rappelons que l'indicateur de compétitivité est construit à partir d'une batterie d'indicateurs statistiques regroupés sous trois grands thèmes, les « piliers » de la compétitivité : la qualité des fondamentaux, l'efficacité et la capacité d'innovation²⁸. Chaque économie se voit ainsi allouer des notes et un classement, par indicateur, par « pilier » et pour l'ensemble de sa performance. Le tableau 3 présente les résultats pour les six premiers pays de l'hémisphère à figurer dans le classement. Nous avons ajouté la Chine, comme « témoin ». Nous n'insisterons pas sur le classement des États-Unis, son recul au niveau des fondamentaux économiques lui ayant fait perdre la première place en 2009. Le cas du Canada est déjà plus intéressant ; avec une 9^{ième} place en 2009, il remonte sur l'échelle des nations, et sa performance est bonne sur le plan de l'efficacité (4^{ième} place). Vient ensuite le Chili, mais seulement à la 30^{ième} place – il recule d'ailleurs –. Quant aux autres, il viennent loin derrière, avec néanmoins une bonne note pour le Brésil qui a fait un gain de 16 places en trois ans. Dans son cas également, on relèvera que sa performance sur le plan de l'efficacité comme de l'innovation est nettement supérieure à celle du Mexique, lequel recule d'ailleurs²⁹. Cela dit, on ne peut s'empêcher de constater aussi que la Chine progresse d'année en année dans le classement depuis qu'elle y figure, qu'elle précède le Chili et que sur le plan de l'efficacité comme de l'innovation, elle fait désormais meilleure figure que les pays d'Amérique latine.

Ces problèmes de compétitivité ont, évidemment, de quoi inquiéter les pays qui, comme le Mexique et les pays d'Amérique centrale et de la Caraïbe, ont cherché à profiter à la fois de l'effet de proximité géographique des États-Unis et de l'avantage préférentiel que leur procurent les règles d'origine, pour se doter d'une assise industrielle concurrentielle, accroître le contenu technologique de leurs exportations et permettre au capital national de se développer³⁰. Mais, mis à part le fait

qu'avec les réductions des coûts de transport, l'avantage de la distance pèse moins qu'autrefois dans le commerce et les investissements, il faut aussi constater que l'entrée de la Chine dans l'OMC a sérieusement bouleversé la donne, et ce, d'autant qu'elle rivalise sur les mêmes gammes de produits qu'eux. On peut voir très clairement cet effet sur les graphiques 3 et 4.

Le premier graphique nous donne les importations des États-Unis de vêtements et produits textiles, et le second les importations de produits électriques et



²⁸ Pour le rapport et la méthodologie, voir le site du Forum,

<http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>

²⁹ Dans son cas, l'inefficacité bureaucratique, la corruption, la criminalité et l'accès au financement comme les quatre plus importants obstacles aux affaires.

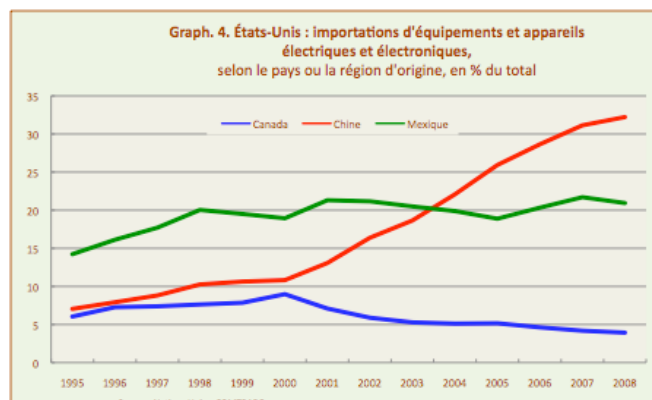
³⁰ On ne manquera pas de souligner que le Mexicain Carlos Slim occupe, en 2010, le premier rang des personnes les plus riches du monde selon le classement de la revue *Forbes*, mais l'arbre cache la forêt. Il n'y a que deux entreprises originaires des Amériques (hors États-Unis) à figurer dans le classement des 100 plus grandes transnationales non financières dans le monde (Cemex 17^{ième} et Thomson 100^{ième}), trois institutions financières – toutes trois canadiennes –, à figurer dans la liste des 50 plus grandes institutions financières dans le monde et seulement 8 entreprises latino-américaines – 5 pour le Mexique et 3 pour le Brésil – à figurer dans la liste des 100 plus grandes transnationales originaires des pays en développement.

électroniques, les deux selon leur origine géographique. Ils parlent d'eux-mêmes : avant 2000, le Mexique mais aussi les pays d'Amérique centrale et de la Caraïbe voient leur part augmenter dans les importations américaines ; après 2000, l'effet d'éviction par la Chine est, disons-le, assez brutal³¹.

Il ne s'agit, bien entendu, pas de tomber dans l'alarmisme, mais de noter qu'à défaut d'avoir des marchés aussi intégrés et développés que ceux d'Europe ou aussi dynamiques et intégrés par les chaînes de valeur que ceux d'Asie, l'Amérique latine ne peut guère rivaliser sur le plan industriel qu'en accroissant de manière systématique et soutenue sa compétitivité internationale. C'est du moins ce que montre le cas du Brésil. À l'inverse, les avantages que procurent des salaires et un taux de change faibles ne peuvent être que de courte durée, surtout face à des pays qui jouent sur les deux tableaux : des coûts de main-d'œuvre bas et un relèvement systématique de la composition technologique et capitaliste des produits d'exportation. Le cas du textile, secteur emblématique de la maquila de première génération³², montre à quel point l'industrie régionale ne fait plus le poids face à la « gigantesque machine à coudre » chinoise.

En somme, ce qui ressort de notre analyse, c'est que le désengagement économique des entreprises ne tient pas seulement à l'attrait de l'Asie, mais aussi à l'érosion des avantages que l'Amérique latine peut leur offrir en dehors des avantages plus traditionnels, entendons par là principalement les avantages en termes d'efficacité et de chaînes de valeur. L'Amérique latine n'est, bien entendu, pas dépourvue d'avantages ni d'atouts dans le grand jeu économique international, mais il est indéniable que pour les pays qui, comme

le Mexique, ont choisi la voie « américaine » du développement, les constats que nous venons de dresser ont quelque chose de frustrant. La frustration est d'ailleurs d'autant plus grande que même dans son cas, on ne peut pas vraiment parler de « miracle économique » tant les résultats économiques sont moyens, même à l'échelle de l'Amérique latine. Ceux qui ont rejeté la voie américaine trouveront sans doute là matière à satisfaction, mais le Mexique est peut-être le miroir du reste du continent et les illusions qui furent, hier, les siennes ne seraient-elles pas celles de ceux qui, aujourd'hui, regardent exclusivement vers la Chine ?



L'Asie, le nouveau défi de l'Amérique latine

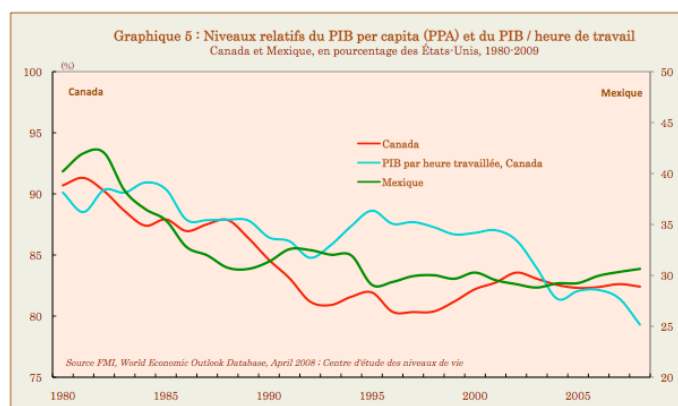
³¹ Voir à ce sujet Pablo Rodas Martini, « El nuevo y gran desafío de la maquila centroamericana », dans BCIE, no.4, 2009.

³² Arès, M. « Du triomphe à l'inquiétude. L'industrie maquila dans la tourmente » In M. Rioux (sous la dir.) *Mondialisation et pouvoir des entreprises*, Collection Économie politique internationale, Éditions Athéna, Montréal, 2005, pp.215-242.

La concurrence de la Chine met en lumière la fragilité de la « voie américaine » de développement, mais essayons d'aller plus loin et de voir à quoi tient cette fragilité. Nous reviendrons ensuite sur les défis que soulève la Chine pour le continent.

L'ALENA, un modèle étouffant ?

Quitte à forcer un peu le trait, le libre-échange avec les États-Unis a fait office, au Mexique comme au Canada, de potion magique. Ils en attendaient beaucoup : l'ALENA devait ouvrir le marché américain et celui-ci devait être le tremplin de leur intégration dans l'économie mondiale. Au début du moins, c'est ce qui s'est produit, et sans doute mieux qu'on ne le pensait, les surplus commerciaux semblant récompenser les efforts accomplis. Mais, toute médaille a un revers, pour ne pas dire quatre ; conjugués, ils circonscrivent les possibilités même du modèle ALENA. D'abord, les deux pays se sont enfermés dans une relation quasi-exclusive et somme toute paresseuse avec leur voisin, avec le résultat qu'ils n'ont guères été attentifs aux changements dans les courants économiques internationaux, pas plus qu'ils n'ont accordé d'attention aux effets pervers d'un taux de change déprécié, encore moins à la faible croissance de la productivité. À défaut d'investissements productifs suffisants et de politiques d'accompagnement, le modèle ALENA ne suffit plus à lui seul à alimenter la croissance économique. Pour le Mexique cela est d'autant plus vrai qu'il subit de plein fouet la concurrence de la Chine qui, exception faite de l'automobile, se trouve sur les mêmes créneaux industriels. Il n'y a sans doute pas une cause mais il est néanmoins étonnant de constater que plus de quinze après sa mise en place les effets de convergence se font toujours attendre³³. En regardant de près le graphique 5 qui nous donne les niveaux de productivité et de États-Unis, on serait même en droit de se demander si ce n'était pas mieux avant l'ALENA ! Nous n'irons pas jusqu'à dire cela mais la léthargie des autorités en matière industrielle et leur absence de réflexion sur les orientations industrielles doit être notée. C'est le premier volet du problème.



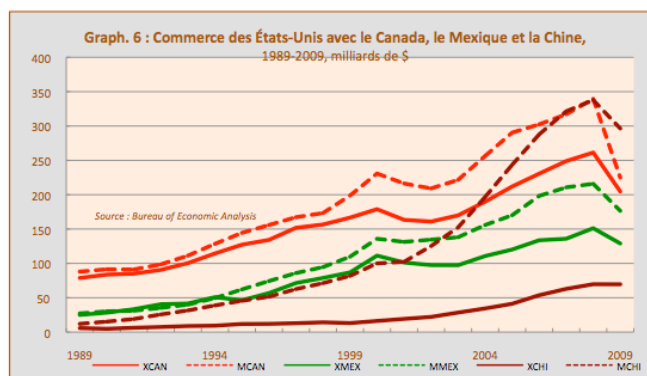
Les institutions en sont le second. L'ALENA est un accord de type contractuel dont l'objet est d'ouvrir et d'encadrer des relations commerciales tripartites en s'appuyant sur les principes de l'égalité de traitement, de la réciprocité, de la non discrimination et de la loyauté. C'est un accord qui offre peu de possibilités d'évolution et qui n'engage la coopération trilatérale que pour sa mise en œuvre, le suivi de l'accord et le règlement des conflits. Les autres questions, en dehors du travail et de l'environnement, sont hors de son champ d'action. Ainsi, par exemple, les questions de sécurité ont, sous la pression des États-Unis, nécessité un accord particulier appelé pompeusement Partenariat pour la Sécurité et la prospérité de

³³ Andrew Sharpe, *The Paradox of Market-Oriented Public Policies and Poor Productivity Growth in Canada*, Ottawa, CSLS Research Report, février 2010.

l'Amérique du Nord. Le président Fox a bel et bien, en début de mandat, cherché à trouver un règlement au problème de l'immigration mais après les événements du 11 septembre 2001, le dossier a rapidement été mis de côté. De même a-t-il cherché à introduire dans l'ALENA des mécanismes d'aide régionale comme il en existe en Europe, mais ses demandes sont restées sans réponse et ses propositions lettre morte. Tout comme d'autres propositions d'ailleurs, comme celle d'une union douanière, voire monétaire par exemple. En fait, on en revient là : sauf à réécrire le pacte, l'ALENA est un accord fermé.

Troisième volet du problème : les relations entre le Canada et le Mexique sont bonnes, mais peu développées. Et ce, en dépit d'un volume d'échange multiplié par dix et avoisinant les 23 milliards de dollars et d'un Partenariat stratégique conjoint Canada-Mexique lancé en 2004. En fait, de quelque manière qu'on regarde, ce n'est pas d'intégration trilatérale dont il faut parler, mais d'intégration de deux économies, celles du Mexique et du Canada, à une troisième, celle des États-Unis. Cette réalité économique se reflète sur la coopération³⁴ qui passe de plus en plus par des accords séparés, quoique très similaires – les accords sur la « frontière intelligente », par exemple –, mais aussi sur la manière dont chacun des deux pays aborde les problèmes économiques actuels. Le bilatéralisme direct avec les États-Unis prend de plus en plus le dessus sur l'approche concertée, quitte, s'il faut aller plus loin dans l'intégration, à laisser le « troisième » joueur sur le banc de touche, une idée qui a ses défenseurs au Canada³⁵. Toujours est-il que l'imposition, en 2009, de visas pour les voyageurs mexicains au Canada, la question migratoire toujours irrésolue, l'engagement tardif des États-Unis dans la guerre que livre le Mexique au narcotrafic et le marasme économique ambiant ne peuvent que provoquer le désarroi aujourd'hui présent au Mexique, lui qui a tout misé sur ses relations avec ses voisins nord-américains.

Mais c'est peut-être le quatrième volet du problème, le volet des échanges qui est le plus préoccupant. À première vue, les chiffres du commerce sont impressionnants. Sur vingt ans, soit entre 1989, l'année de l'entrée en vigueur de l'accord canado-américain, et 2008, le commerce du Canada avec les États-Unis a été multiplié par 3,9 pour les exportations et par 3,3 pour les importations. Les chiffres du Mexique sont plus impressionnants encore : les exportations ont été multipliées par 8 et les importations par 6. Ajoutons à cela des surplus commerciaux, de quelque 20 milliards de dollars pour le Canada et de 47 milliards pour le Mexique en 2009, et ce malgré la crise, et pour le Mexique, le boom des maquiladoras et un statut, il y a peu encore, de second partenaire commercial des États-Unis. Au plus fort de leur relation avec les États-Unis, ce n'était pas moins des trois quarts de leur commerce qui se faisait avec eux, voire même 80 % dans le cas des exportations. Mais comme le montre le graphique 6, tout a changé très vite, et alors que l'ALENA leur offrait une relation



le américain » dans Sebastian Santander (sous la dir.)

BRICSAM. Les nouvelles puissances et le système international, Ellipses, 2009, Paris, pp.171-204.

³⁵ Michael Hart, *From Pride to Influence : Towards a New Canadian Foreign Policy*, Vancouver, UBC Press, 2008.

exclusive avec les États-Unis, ils doivent maintenant composer avec la Chine.

De petit partenaire commercial qu'elle était encore à la fin des années 1980, la Chine s'est, en effet, hissée en très peu de temps au rang de partenaire stratégique. Pour les importations, la Chine a dépassé le Mexique en 2003 et le Canada 2007. Aujourd'hui, c'est 16,5 % des importations américaines qui proviennent de Chine et du Canada contre 10,1 %, mais ces chiffres incluent les importations pétrolières et gazières. Si nous regardons du côté du Canada et du Mexique, les tendances sont identiques. Ainsi, la part de la Chine est passée, entre 1996 et 2008, de 2,1 % à 10,1 % des importations totales du Canada et de 0,8 % à 10,7 % de celles du Mexique (tableau 4). Par contre, on relèvera que la Chine n'est guère une destination d'importance pour ces deux pays, n'ayant somme toute que peu de choses à lui offrir.

Pour nous résumer, la fragilité de la « voie américaine » de développement symbolisée par le Mexique, ne tient pas à un seul facteur en particulier mais plutôt à une conjugaison de facteurs. Nous en avons retenu quatre : la léthargie des autorités face à une intégration à courte vue, le caractère contractuel de l'ALENA qui en empêche toute évolution, le trilatéralisme de façade et la vulnérabilité industrielle. Avec un marché américain qui absorbe les trois quarts de ses exportations, une économie qui n'est pas encore suffisamment diversifiée et dans la situation toujours vulnérable d'importateur net de capitaux, le choc est rude pour le Mexique, beaucoup plus qu'il ne l'est d'ailleurs pour le Canada, beaucoup mieux loti que lui pour affronter le double choc de la concurrence chinoise et de la crise aux États-Unis.

Tab. 4. Commerce bilatéral, en % du commerce total des pays

Canada	États-Unis	Mexique	Chine
Exportations			
1996	79,9	0,5	1,1
2008	78,8	2,5	2,5
Importations			
1996	65,4	2,5	2,1
2008	52,8	4,1	10,1
Mexique	États-Unis	Canada	Chine
Exportations			
1996	77,2	4,6	0,2
2008	74,7	5,8	0,7
Importations			
1996	60,6	1,0	0,8
2008	49,9	1,7	10,7
États-Unis	Canada	Mexique	Chine
Exportations			
1996	18,3	9,1	1,9
2008	17,0	11,7	6,5
Importations			
1996	19,6	9,0	6,6
2008	16,6	10,1	16,5

Source : OESO, COMTRADE

La Chine, une fenêtre d'opportunité ?

Manifestement la concurrence chinoise met à mal l'industrie nord-américaine, et son impact se fait doublement sentir au Mexique dans la mesure où elle évince entreprises et produits du marché et qu'elle incite les entreprises étrangères à délaisser les zones de maquilas et à délocaliser leurs activités. Le recul brutal du PIB du Mexique en 2009, de plus de 6 %, est tout à fait révélateur de cette très grande vulnérabilité. Plus au sud, cette concurrence se fait aussi sentir mais, d'une part, elle est en partie compensée la forte demande pour les métaux et autres produits de base³⁶ et, d'autre part, la Chine offre la perspective de partenariats économiques d'un nouveau type qui ne laissent personne indifférent.

Il est sans doute trop tôt pour annoncer la fin de la Doctrine Monroe³⁷, mais une chose est sûre, contrairement aux pays européens ou au Japon, c'est une Chine

³⁶ Ernesto López-Córdova et al. « How Sensitive Are Latin American Exports to Chinese Competition in the U.S. Market? » *Economía*, Vol.8, no.2, printemps 2008, pp.117-145.

³⁷ Voir par exemple, Daniel P. Erikson. « Requiem for the Monroe Doctrine », in *Current History*, février 2008, pp.58-64.

décomplexée qui est entrée en force dans les Amériques, signant partenariats et autres protocoles commerciaux, multipliant les visites diplomatiques et commerciales, apportant aide, investissement et soutien technique, etc. Si l'on se fie à l'énoncé de politique pour l'Amérique latine et la région de la Caraïbe (*Policy Paper on Latin America and the Caribbean region*), qui a été rendu public en novembre 2008³⁸, les autorités chinoises ont pour objectif d'établir un partenariat stratégique multiforme, basé sur le respect des souverainetés, la solidarité, et le dialogue, qui ouvrirait la porte à une coopération étendue dans des domaines aussi variés que la paix et la sécurité, les affaires internationales, le transport, l'énergie, la culture, l'éducation ou encore la science et la technologie.

Si les ambitions chinoises en Amérique latine peuvent représenter un défi sécuritaire pour les États-Unis, voire menacer la consolidation démocratique du continent, il reste que jusqu'à maintenant les autorités chinoises ont préféré adopter un profil bas sur ces questions. La Chine évite soigneusement la confrontation directe avec les États-Unis, en reconnaissant explicitement leur rôle historique dans la région, en y limitant la vente d'armements et, d'une manière générale, en préférant d'emblée la stabilité politique qu'offre le pragmatisme des États modérés comme le Chili et le Brésil au radicalisme des États à la rhétorique révolutionnaire, allant même jusqu'à refuser l'offre du Venezuela de se joindre une coalition antiaméricaine, préférant réduire les discussions exclusivement à la question énergétique³⁹. Hormis la question taïwanaise où Pékin fait preuve d'un activisme certain, au point de conditionner commerce et aide à la reconnaissance de sa souveraineté sur l'île, les autorités chinoises cherchent avant tout à s'assurer d'un accès garanti et à long terme aux ressources régionales et à ouvrir les marchés de la région à leurs exportations en échange d'une certaine diversification économique⁴⁰.

Signe des temps sans doute, c'est en tant que nouveau membre de la Banque interaméricaine de développement (BID), une institution si souvent décriée comme l'exemple même de l'impérialisme américain, lors de l'assemblée annuelle en mars 2009, que le gouverneur de la Banque de Chine et chef de délégation rappelait que depuis 2001 le commerce entre son pays et la région avait crû au rythme de 30 % par année pour s'établir à 140 milliards de dollar en 2008 et, à ce compte, que son pays comptait soutenir l'activité économique régionale alors même que les économies américaines et européennes continuaient à s'enfoncer dans la crise⁴¹. Les chiffres parlent d'eux-mêmes : alors que les exportations des pays latino-américains de l'Arc du Pacifique vers les États-Unis ont reculé de 31 % au cours des deux premiers semestres de 2009, et celles vers l'Europe de 40 %, la baisse des livraisons à la Chine n'a été que de 5 %⁴². Avec des exportations de plus en plus tributaires des ressources et produits de base, ce n'est plus le niveau d'activité économique aux

³⁸ « China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean: Full Text », 5 novembre 2008, <http://news.xinhuanet.com>

³⁹ William Ratliff, « An Assessment of China's Deepening Ties to Latin America », in *China Brief*, vol.VIII, Issue 11, 21 mai 2008, pp.4-7.

⁴⁰ He Li, « China's growing interest in Latin America and its implications », *Journal of Strategic Studies*, vol. 30, no 4 & 5, octobre 2007, pp. 833 – 862.

⁴¹ La Chine est devenue membre de la BID en janvier 2008. «China Plans More Trade, Investment in Latin America, Zhou says», *Bloomberg.com*, 28 mars 2009.

⁴² CEPAL, *El Arco del Pacífico latinoamericano después de la crisis. Desafíos y propuestas*, Santiago, Chili, novembre 2009, p.14.

États-Unis qui donne le ton dans la partie du sud du continent, mais celui en Chine⁴³.

La demande chinoise pour les produits de base semble insatiable. Entre 2000 et 2005, par exemple, la part de la Chine dans la consommation mondiale a connu une croissance annuelle moyenne de 7,9 % pour le pétrole, de 13,5 % pour le cuivre, de 12,7 % pour le soja et de 6,3 % dans le cas du maïs ! Une telle demande à laquelle l'Amérique du Sud peut aisément répondre permet de soutenir les exportations et d'atténuer ainsi la dépendance traditionnelle envers les États-Unis. Par contre, les importations se concentrent sur une gamme très réduite de produits, comme le cuivre, le fer, le plomb et autres métaux de base, la pâte à papier, les huiles végétales, les nourritures pour animaux, les poisson et farines de poisson, les crustacés, le raisin et le vin, des fèves soja, ou encore les volailles comme le poulet⁴⁴. Ainsi, par exemple, si la Chine est devenue le principal marché d'exportation du Brésil, les livraisons de fer, d'acier, de bois, de poulets, de graines et d'huile de soya représentent pas moins des trois quarts des exportations. Dans le cas du soya pour l'Argentine ou celui du cuivre pour le Chili et le Pérou, on peut quasiment parler de mono-exportation⁴⁵.

La diversification géographique des exportations est, sans doute, la conséquence la plus visible de ces nouvelles tendances. Comme le montre le tableau 6, à l'exception notable du Mexique, la part de la Chine a considérablement augmenté dans les exportations de l'Amérique latine, et ce, au détriment des États-Unis. Elle les talonne, voire même les précède, dans le cas de l'Argentine par exemple. Autrement dit, si les liens économiques entre les États-Unis et le reste du continent se desserrent, c'est peut-être dû à leur désengagement de la région, mais ce n'est pas la cause principale. La Chine a bouleversé la carte économique des Amériques, en détournant vers elle les flux d'exportation mais aussi en s'imposant comme source d'approvisionnement de nombreux produits industriels. Qu'on en juge simplement : elle est devenue, en 2009, le premier partenaire commercial du Brésil, du Chili et des États-Unis, et le second de l'Argentine, du Canada, du Costa Rica, de Cuba, du Mexique et du Pérou.

⁴³ Patricio Jaramillo et al., *op. cit.*

⁴⁴ Osvaldo Rosales et Mikio Kuwayama, « Latin America Meets China and India : Prospects and Challenges for Trade and Investment », *CEPAL Review* 93, décembre 2007, pp. 81-103.

⁴⁵ Janvier Santiso, « Can China change Latin America ? », in *OECD Observer*, no.262, juillet 2007, pp.1-3.

Tab. 6. Principaux marchés d'exportation de l'Amérique latine
groupements régionaux et pays choisis, en % des exp. totales, 2000-01/2008-09

Destination	Amérique Latine		États-Unis		Europe		Asie & Pacifique		Chine	
	2000-01	2008-09	2000-01	2008-09	2000-01	2008-09	2000-01	2008-09	2000-01	2008-09
Mercosur	32,1	28,1	19,9	10,7	24	21,7	9,5	20,1	3	9,7
Argentine	47,2	39,1	11,4	6,9	17,8	18,7	9,1	16,2	3,6	8,6
Brésil	23,7	22,8	24,5	12,5	27,3	23,1	9,9	22,3	2,6	5,7
Com. andine	24,3	23,4	48,7	44,8	11,5	12,5	4,2	9,5	1,1	6,3
Colombie	32	28,1	47	38,1	14,1	13,4	2,4	2,6	0,2	1,6
Pérou	19	18,1	26,4	16,7	24,6	16,4	16,4	25,3	6,3	13,3
Venezuela	19,4	16,9	58,2	62,3	6,6	11,4	1,3	7,6	0,2	7,3
MCCA	30	36,6	35,6	39,5	13,7	11,7	3,6	8,4	0,1	3,1
Costa Rica	21	27,4	50,9	36,9	19,9	16,6	5,6	17,2	0,3	7,7
Caraïbes	4,9	8,9	83,9	59,6	4,5	33,4	1,6	2,7	0,3	0,7
Chili	22,9	20,9	17,6	11,9	25,3	23,9	24	38,5	5,3	16,9
Mexique	3,7	6,8	87,2	80,3	3,5	5,6	1,5	3,5	0,2	0,8
<i>Total, Am. latine</i>	<i>16,6</i>	<i>21,9</i>	<i>57</i>	<i>36,8</i>	<i>12</i>	<i>15,8</i>	<i>5,3</i>	<i>13,5</i>	<i>1,3</i>	<i>5,9</i>

CEPAL. « Espacios de convergencia y de cooperación regional. Síntesis de las propuestas », Cumbre de la Unidad de América latina y el Caribe, Riviera Maya, México, 22 et 23 février 2010, tableaux 1.2.

Regardons néanmoins les choses en face : les produits manufacturiers sont le maillon faible de cette relation. Les pays d'Amérique latine pèsent peu dans les importations chinoises, surtout lorsqu'il est question de produits manufacturiers : à peine 1,6 % des importations totales en 2006, les trois premiers pays étant dans l'ordre le Mexique, le Brésil et le Costa Rica⁴⁶. Tel n'est pas le cas dans l'autre sens : la Chine est devenue, en 2006, le principal fournisseur de biens manufacturiers pour l'Amérique latine⁴⁷. Si les biens à forte intensité de travail peuvent représenter 20 % des importations du Brésil et du Mexique, ils peuvent atteindre entre 40 % et 50 % des importations dans le cas de la Bolivie, du Nicaragua ou du Pérou. Et de plus en plus, c'est sur les gammes de produits à plus forte intensité de capital et de technologie que la Chine porte la concurrence.

Terminons ce rapide tour d'horizon de la présence chinoise sur le continent avec une autre de ses facettes, l'investissement. On estimait à près 32,2 milliards de dollars la valeur totale des investissements chinois en Amérique latine et dans la Caraïbe à la fin de l'année 2008. Cela représente 17,5 % des investissements de la Chine à l'étranger, ce qui fait de la région leur première destination. Relativisons néanmoins ces chiffres puisque 95 % de l'investissement se trouvent dans deux paradis fiscaux : les îles Caïmans et îles Vierges Britanniques avec respectivement 20,3 et 10,5 milliards de dollars⁴⁸. Par contre, et c'est plus intéressant, si les investisseurs américains privilégient les services et l'industrie, les investisseurs chinois s'orientent principalement vers le secteur primaire, celui de l'extraction et de l'agriculture en particulier, et les infrastructures permettant l'exportation. La Chine agit aussi de plus en plus comme bailleur de fonds pour diverses initiatives industrielles, accordant dernièrement par exemple un prêt de 10 milliards de dollar à Petrobras du Brésil, qui en guise de remboursement, s'est engagée à livrer 150,000 barils de pétrole par jour cette année et 200,000 pour les neuf subséquentes⁴⁹. De tels engagements peuvent très rapidement devenir problématiques comme on peut

⁴⁶ Roberto Alvarez, et al., « Determinants of world manufacturing exports to China, 1990-2006 » *CEPAL Review*, vol.98, août 2009, p.109.

⁴⁷ Cesarin Sergio. « The relationship between China and Latin America : Realities and Trends », Enter the Dragon Conference, Woodrow Wilson International Center, 21 février 2007.

⁴⁸ CEPAL, *El Arco del Pacífico latinoamericano después de la crisis. Desafíos y propuestas*, Santiago, Chili, novembre 2009, graphique II.8.

⁴⁹ « China makes its move as U.S. falls back in Latin America », McClatchy Newspapers, 8 juillet 2009, www.mcclatchydc.com.

déjà commencer à le constater au Brésil où la forte présence de la Chine dans le secteur minier et la destination finale des produits de l'extraction menacent l'approvisionnement du marché intérieur et mettent en question la stratégie d'industrialisation du pays.

Pour nous résumer, en bouleversant les grands équilibres commerciaux, la Chine a indéniablement ouvert de nouvelles perspectives économiques à beaucoup de pays d'Amérique latine, mais la voie prise est la voie traditionnelle des ressources naturelles, la sécurité d'approvisionnement reste la principale raison d'être des partenariats économiques et le bilatéralisme écarte toute possibilité d'action concertée.

Considérations finales

Le projet des Amériques était un projet qui cadrerait bien dans le contexte et les préoccupations des années 1990. La Guerre froide étant désormais chose du passé, les États-Unis s'étaient engagés de plain pied dans la mondialisation et la nouvelle économie ; ils amorçaient l'une des plus vigoureuse période de croissance de leur histoire et, dans cette nouvelle ère qui s'ouvrait, rien ne semblait vraiment faire obstacle à leur « hyper-puissance » et au dessein qu'ils caressaient d'ouvrir le monde aux valeurs de la liberté, de la démocratie, du marché et du progrès social. L'ALENA ayant ouvert la voie, le partenariat économique de 1994 était une main tendue au reste du continent en même temps qu'une offre à participer à la construction d'un nouveau monde, celui de l'économie globale. Les intérêts commerciaux n'étaient, bien entendu, pas absents de ce projet, mais ils étaient secondaires par rapport à d'autres objectifs, ou du moins étaient-ils moins importants dans les Amériques, une région où leurs entreprises sont déjà implantées, que dans d'autres régions du monde, surtout là où, comme en Asie, leur internationalisme libéral n'a jamais vraiment pris.

De son côté, l'Amérique latine aspirait à renouer avec la croissance. Le choc des années 1980 était passé, les pays avaient retrouvé la démocratie et des nouvelles politiques économiques mises en place, on attendait des résultats qui tardaient encore à venir. Rien, toutefois, n'était encore joué et, dans ce sens, on ne pouvait que regarder d'un œil favorable le changement d'attitude des États-Unis et leur proposition de dépasser les clivages idéologiques et de doter le continent d'une nouvelle architecture institutionnelle qui fût à la fois efficace, tournée vers l'avenir et respectueuse des diversités. C'était toutefois le volet économique du projet qui intéressait le plus les pays d'Amérique latine⁵⁰. La manière dont l'ALENA avait été négocié n'était, bien entendu, pas de nature à apaiser les craintes des développementalistes, encore que les États-Unis, du moins sous Clinton, étaient prêts à bien des compromis, mais pour beaucoup de pays, l'enjeu en valait la chandelle et l'accès privilégié au marché américain quelques concessions politiques.

Au Mexique mais aussi autour du Bassin des Caraïbes, l'intégration à l'économie des États-Unis suggérait la constitution d'un secteur industriel exportateur à la fois arrimé aux réseaux transnationaux, articulé autour des maquiladoras et alimenté de l'extérieur par les investissements et les délocalisations. Conformément aux

⁵⁰ Richard E. Feinberg, *Summitry in the Americas : A Progress Report*, Washington, Institute for International Economics, 1997.

dispositions de l'ALENA, le régime institutionnel particulier a été aboli mais le schéma d'industrialisation est resté. Un tel schéma était-il généralisable à l'ensemble du continent ? On peut en douter, même si pendant un certain temps, il eut ses adeptes. Ce n'était de toute manière pas ce que recherchaient les États-Unis, les enjeux politiques du projet des Amériques étant pour eux plus importants que les enjeux économiques, mais ce n'était pas non plus ce que voulaient les pays d'Amérique du Sud, le Brésil en tête. Pour celui-ci en particulier, l'intégration compétitive n'était pas une fin en soi mais plutôt un moyen d'ouvrir les marchés dont avait besoin le secteur d'exportation, et ce, sans abandonner le développementalisme, véritable pierre angulaire de sa stratégie d'industrialisation.

Où en sommes-nous aujourd'hui ? Le projet des Amériques est aujourd'hui abandonné. Toutefois, si les États-Unis ont du mal à formuler une politique hémisphérique qui fasse consensus, il ne faudrait pas pour autant conclure à la fin de la prépondérance américaine dans la région ; ils continueront d'être un acteur de premier plan et, *in fine*, rien ne pourra se faire sans eux. Toutefois, pour l'heure, une nouvelle géopolitique s'affirme : sur le plan régional d'abord, avec les ambitions du Brésil et du Venezuela, mais l'un comme l'autre peinent à faire l'unanimité autour d'eux. Par contre, et là réside la nouveauté, c'est de l'extérieur que provient en fait la principale contestation de l'hégémonie américaine, mais également l'espoir d'une troisième voie pour l'Amérique latine. Lorsque le projet des Amériques fut lancé, on attendait l'Europe, voire le Japon ; ils ne se sont pas vraiment manifestés et, à la surprise générale, c'est la Chine qui s'est invitée. Profitant de la désinvolture de l'administration Bush, elle a su s'imposer en l'espace d'une décennie non seulement comme un acteur incontournable dans les Amériques, mais aussi comme une véritable locomotive de la croissance pour de nombreux pays. En même temps, la Chine renvoie l'Amérique latine à un rôle des pourvoyeurs de matières premières et ses exportations font la vie dure à l'industrie locale. Le cas du Mexique est à cet égard exemplaire.

Pris au piège de son schéma d'industrialisation, sans grande marge de manœuvre non plus face aux États-Unis, le Mexique démontre une très grande vulnérabilité aux chocs extérieurs, que ceux-ci viennent directement de chez son voisin ou de plus loin, de cette concurrence que lui livre la Chine – et l'Asie – sur le plan du commerce comme sur le plan de l'investissement. Que les États-Unis aient délaissé l'Amérique latine et que leur leadership soit aussi hésitant que contesté, c'est indéniable, mais ils laissent aussi derrière eux une Amérique latine profondément divisée et ceux qui ont choisi de les suivre se trouvent aujourd'hui dans un profond désarroi. Que conclure de ceci ? Sinon que nous sommes entrés dans une ère de grande confusion avec, d'un côté, des États-Unis qui se cherchent et, de l'autre, une Chine qui avance patiemment ses pions comme dans une partie de go. Quant à la profusion de sommets latino-américains et de nouveaux projets économiques, la plupart sans lendemains, n'y voyons pas le signe d'un renouveau régional ; elle ne fait qu'ajouter à la confusion ambiante. Pourtant, c'est peut-être bien là que se trouve une nouvelle fois la solution mais encore faut-il la prendre au sérieux....