



Continentalisation
Cahier de recherche 03-03

**RÉGIONALISME, MULTILATÉRALISME ET
NOUVEL ORDRE INTERNATIONAL :
LA ZLÉA COMME MODÈLE INSTITUTIONNEL**

CHRISTIAN DEBLOCK



Centre Études internationales et Mondialisées
Institut d'études internationales de Montréal
Université du Québec à Montréal
C.P. 8888, succ. Centre-ville,
Montréal, H3C 3P8

Tel : (514) 987 3000 # 3910
<http://www.ceim.uqam.ca>

JUIN 2003

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM). Sincères remerciements à Marie-France Loranger, Christophe Peyron, Michèle Rioux et Grégory Vanel pour leurs commentaires et remarques.

President Bush understands the interconnection between « a world that trades in freedom » and America's interests in promoting a strong world economy, lifting societies out of poverty, and reinforcing the habits of liberty. Having reestablished U.S. trade leadership around the globe, the President is now working with Congress on an activist agenda to expand economic freedom at home and abroad¹

Nous sommes entrés depuis les années 1980 dans une nouvelle ère de négociations commerciales. Il ne s'agit certes pas de mésestimer le rôle de l'OMC, ses acquis en matière de libéralisation des échanges, encore moins l'importance des enjeux des négociations commerciales qui ont été lancées de peine et de misère à Doha, mais de prendre la mesure du fait que le système commercial multilatéral n'est plus adapté au contexte actuel de la globalisation. Le système date, répond mal aux attentes des marchés, ses lenteurs sont évidentes et les intérêts des pays membres sont devenus beaucoup trop divergents pour envisager une réforme rapide, encore moins pour les empêcher de tourner à leur avantage ses nombreuses zones grises². Ce qui rend la situation particulièrement complexe, c'est que ces stratégies, bien que contraires à l'esprit même du multilatéralisme, restent dans les limites légales du système et ne répondent pas vraiment aux schémas classiques du protectionnisme auxquels la littérature économique conventionnelle nous a habitués. Plutôt, c'est d'un nouveau mercantilisme dont il faudrait parler³, et celui-ci est d'autant plus pernicieux qu'il combine habilement libre-échange et intérêts particuliers d'une part, et coopération et rivalité entre nations d'autre part.

La question qui se pose immédiatement est la suivante : pourquoi cet intérêt nouveau pour le régionalisme? La question fait l'objet de nombreux débats depuis deux décennies sans avoir encore reçu de réponse entièrement satisfaisante. La raison principale tient au fait que l'on n'a pas encore vraiment abordé de front le principal trait caractéristique de ce régionalisme, soit celui d'être multidimensionnel et pas uniquement économique. A cet égard, le projet d'intégrer les Amériques par l'économie mais également sur la base de

¹ USTR, Trade Policy Agenda & Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program, 2003, p. 17. En ligne : <http://www.ustr.gov/reports/2003.html>

² Il est intéressant de relever que le Directeur général de l'OMC, M. Supachai Panitchpakdi, a établi, le 19 juin 2003, un Conseil consultatif sur l'avenir du système commercial multilatéral. Celui-ci est constitué de personnalités éminentes parmi lesquelles on retrouve, entre autres, Jagdish Bhagwati, Koichi Hamada et John Jackson. Il est présidé par l'ancien directeur de l'OMC, Peter Sutherland, et aura pour mandat « de rédiger un rapport sur la façon de renforcer l'OMC du point de vue institutionnel et de lui donner les moyens de relever efficacement les défis systémiques futurs engendrés par une économie mondiale de plus en plus intégrée ».

³ Christian Deblock, « Du mercantilisme au compétitivisme : le retour du refoulé », dans Michel Van Cromhout, *L'État-nation à l'ère de la mondialisation*, Paris, L'Harmattan, 2003, pp. 79 – 101.

valeurs communes est révélateur. D'une part, c'est dans cette partie du monde que les choses sont les plus avancées, du moins suffisamment pour pouvoir dessiner les contours d'un nouveau régionalisme. D'autre part, ce projet, principalement porté par les États-Unis, participe lui-même d'un autre projet, plus ambitieux encore, celui de réformer en profondeur le système économique international et ses institutions.

Mon propos sera double. Tout d'abord, à la lumière du projet des Amériques, je voudrais replacer le débat théorique sur le régionalisme sur le terrain où il devrait être, celui des institutions. Ensuite, il sera question d'introduire une grille de lecture du régionalisme, qui permette de comparer deux modèles types du régionalisme actuel, soit le modèle concurrentiel à l'américaine et le modèle communautaire à l'européenne. Le texte se subdivise en deux grandes parties. La première partie portera sur le système commercial actuel et ses faiblesses, ainsi que sur les débats théoriques actuels autour du régionalisme. La seconde partie mettra en lumière l'originalité de projet des Amériques et proposera une représentation figurative du modèle que véhicule le projet des Amériques.

UN SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL DÉSUET

Les critiques à l'endroit du système commercial multilatéral actuel sont nombreuses, mais, pour aller à l'essentiel, nous pouvons les regrouper sous trois thèmes.

Les points faibles

Premier problème : comme son nom l'indique, ce système ne traite que des questions commerciales. Ce constat peut sembler trivial, mais, à l'image de toutes les institutions spécialisées des Nations Unies, ce système, avec, au centre, l'OMC (autrefois le GATT), a été mis en place à une époque où le commerce était le principal canal des relations économiques entre les États. Or, si le commerce demeure un vecteur important de l'intégration économique, celui-ci n'est cependant que l'un des canaux par lesquels passe la globalisation.

Les pays membres cherchent à élargir le mandat de l'OMC, ce qui a permis d'aborder des questions aussi sensibles que l'investissement étranger, la concurrence, les réglementations nationales, les télécommunications, les services financiers, etc. Mais, à moins de transformer l'OMC en super-agence de l'économie mondiale, c'est à l'intérieur de balises fort étroites que ces questions sont abordées, c'est-à-dire en autant qu'elles sont liées au commerce. Ceci entraîne trois conséquences majeures. Premièrement, l'approche demeure essentiellement négative, dans le sens où il s'agit de favoriser l'accès aux marchés en éliminant les obstacles à la libre circulation des biens et des services, et non de mettre en place des cadres normatifs transnationaux qui viendraient encadrer et baliser les pratiques des acteurs privés. Deuxièmement, les questions autres que celles relatives au commerce sont renvoyées aux autres institutions spécialisées, ou à défaut d'institution internationale compétente, laissées aux États eux-mêmes, voire aux acteurs privés et aux associations professionnelles. Et, troisièmement, les négociations commerciales sont devenues d'autant plus difficiles à faire progresser qu'elles empiètent - dans le cas des services par exemple - de plus en plus sur les domaines de souveraineté des États, écornent les préférences collectives nationales et débordent de plus en plus sur les questions de gouvernance.

Second problème : le système commercial multilatéral repose sur une conception relativement fort étriquée de l'intégration de l'économie mondiale. Celui-ci a en effet été construit à partir de l'idée que le commerce, perçu comme facteur de paix et de progrès, devait, en se développant librement, créer des liens de solidarité et de complémentarité entre les pays et, en mettant de la sorte les économies nationales en interconnexion les unes avec les autres, concrétiser l'idéal d'un monde unifié par le commerce. Surplombant le système, l'Organisation internationale du commerce, mandatée à cet effet, devait voir à sa supervision, faire respecter par les États les engagements souscrits et ouvrir progressivement par la négociation l'ensemble des marchés de la planète. Elle ne verra pas le jour, mais le GATT y suppléera, jusqu'à la création de l'OMC. La vision qui prévalait à l'époque où ce système a été mis en place n'était guère très différente de celle qu'on retrouve dans les manuels traditionnels d'économie internationale, mais à toutes fins pratiques, et, à moins d'admettre que les deux termes sont synonymes, c'est bien davantage d'interdépendance que d'intégration dont il faudrait parler dans le cas présent.

Dans les faits, ce système a produit des résultats non négligeables. Il a notamment permis de doter la coopération internationale d'un cadre permanent, de stimuler les échanges internationaux, de réduire considérablement le pouvoir discrétionnaire des États et, par le fait même, de circonscrire un tant soit peu les sources de conflits entre ces derniers. Mais, surtout, il aura permis d'élargir considérablement l'horizon décisionnel des entreprises. En effet, la libéralisation des échanges, en décloisonnant les espaces économiques nationaux, a considérablement modifié les stratégies corporatives⁴. Les entreprises déploient désormais leurs activités sur tous les espaces économiques nationaux. Elles sont non seulement de plus en plus intégrées, mais également de plus en plus diversifiées et de plus en plus incrustées dans la vie économique des pays où elles sont implantées. En réalité, et pour faire court, elles sont ainsi devenues le véritable vecteur de l'intégration de l'économie mondiale⁵, et le commerce n'en est plus que l'une de ses dimensions.

⁴ On notera trois effets majeurs. Premièrement, les investissements étrangers ne peuvent plus profiter des rentes que leur procuraient le contournement des barrières tarifaires ; deuxièmement, sur ces espaces décloisonnés, les entreprises disposent d'une marge de manœuvre accrue pour réorganiser de manière plus efficace et rentable les activités de leurs filiales et autres établissements ; et, troisièmement, les deux processus, de libéralisation des capitaux d'un côté et de libéralisation des échanges de l'autre, ont fini par se confondre pour engendrer une concurrence globale, impliquant tant les entreprises que les États.

⁵ Certains ont introduit une distinction utile entre intégration territoriale et intégration corporative. Voir à ce sujet, entre autres : John Dunning, et Peter Robson, « Multinational Corporation Integration and Regional Economic Integration », *Journal of Common Market Studies*, vol. 26, n° 2, décembre 1987, pp. 103-125. Voir également, Elhanan Helpman, « A Simple Theory of International Trade with Multinational Corporations », *Journal of Political Economy*, vol. 79, 1984, pp. 1059-1072. Et Peter Robson et Ian Wooton, « The Transnational Enterprise and Regional Economic Integration », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, 1993, pp. 71-90.

Dans ces conditions, les enjeux de la coopération économique internationale ont beaucoup évolué, sur un point en particulier : il ne s'agit plus tant, à l'heure actuelle, d'ouvrir les marchés que de faire de l'économie mondiale un espace plus structuré, mieux articulé entre ses différentes composantes (commerce, monnaie, investissement, etc.), et de doter celui-ci d'un véritable cadre normatif mondial, à l'image dans le fond de ce que l'on retrouve à l'intérieur du périmètre national des États. En effet, la coopération se déploie dans trois grandes directions, cherchant à : (1) créer un environnement institutionnel propice au déploiement des activités transnationales ; (2) octroyer aux entreprises une protection étendue et, parallèlement, réduire autant les sources de friction qui peuvent émerger de l'existence de règles administratives différentes que les risques que peuvent faire peser leur absence, leur complexité ou encore leur peu de fiabilité ; et, (3) faire converger les cadres normatifs nationaux vers un modèle universel. Toutefois, si les enjeux sont actuellement bien identifiés, le système commercial multilatéral, de par sa construction même, ne peut les aborder que de manière partielle et limitée. Qui plus est, l'approche ne peut passer que par une seule voie : celle de la négociation d'État à État. Mais, trop de cuisiniers gâtent la sauce, dit-on.

Aussi, est-ce plutôt en marge du système et dans le cadre de nouveaux mécanismes de coopération, impliquant d'ailleurs de plus en plus directement les acteurs privés, que ces questions sont abordées. Ces nouveaux mécanismes prennent des formes des plus diverses : accords préférentiels, partenariats de coopération, accords-cadres en matière de commerce et d'investissement, accords de libre-échange, accords plurilatéraux ou encore codes professionnels. D'une façon générale, ceux-ci (1) lient de plus en plus étroitement les questions commerciales aux questions de gouvernance (publique et privée), (2) prônent la méthode des codes de conduite et des standards internationaux en réponse aux demandes institutionnelles des marchés et, (3) cherchent à mettre en interopérabilité, sinon en convergence, les systèmes nationaux. Ces approches ouvrent de nouvelles perspectives institutionnelles, notamment en faisant émerger un nouvel acteur dans le droit international, l'entreprise, tout en présentant pour les États, comme je le préciserai plus loin, de très nombreux avantages. Cela dit, tous ces codes, standards et autres normes internationales font davantage appel au pragmatisme, à la responsabilité et à la bonne volonté des acteurs qu'à l'idée d'un droit international structuré. La prolifération des ententes en tout genre n'est pas forcément synonyme de cohérence, encore moins de consensus entre les acteurs quant au modèle à suivre.

Enfin, *troisième problème* : de par sa construction également, le système commercial multilatéral est un système stato-centré, au demeurant toujours aussi profondément marqué par l'esprit de désarmement économique d'après-guerre.

L'une des grandes ambitions de l'ordre d'après-guerre était en effet de pacifier les relations économiques entre les États et de voir à ce que celles-ci soient ordonnées, dans le domaine monétaire et financier comme dans le domaine commercial. Le GATT, avec ses trois grands principes fondateurs, soit celui de la nation la plus favorisée, le traitement national et la réciprocité des avantages, traduisait bien cette préoccupation. Aujourd'hui, tout le monde en convient : malgré ses imperfections, le système commercial multilatéral présente un bilan plus que positif. Toutefois, si celui-ci est loin d'avoir réglé le problème des inégalités au sein de l'économie mondiale, le monde est encore loin de la vision d'un marché universel qui ne serait soumis qu'aux seules forces aveugles de la concurrence que certains appellent de leurs vœux. Entre les États les différences comptent et, sur les marchés internationaux, les imperfections de la concurrence sont légion. Avec le problème supplémentaire que, sous le couvert de la compétitivité, de nouveaux rapports se sont établis

En fait, comme l'ont très bien montré John Stopford et Susan Strange dans leur ouvrage, *Rival States, Rival Firms*⁶, avec le décloisonnement généralisé des marchés, non seulement les marchés sont-ils devenus plus concurrentiels, mais les États sont également devenus beaucoup plus vulnérables, ce qui, en retour, a eu pour effet d'obliger ces derniers à réorienter leurs politiques économiques en fonction des contraintes qu'impose la concurrence d'une part, et à repenser les termes de leurs relations avec le secteur privé, d'autre part. En clair, et c'est en cela que leur thèse est intéressante, on assisterait à un double phénomène : à l'irruption d'une nouvelle diplomatie commerciale⁷ et à l'émergence d'un nouveau *modus vivendi* entre deux pouvoirs économiques, celui des États et celui des

⁶ John M. Stopford & Susan Strange, with John S. Henley, *Rival States, Rival Firms. Competition for World Markets Shares*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

⁷ Les auteurs avancent six propositions, dont deux qui concernent plus spécifiquement les pays en développement. La première proposition est à l'effet que les États rivalisent aujourd'hui entre eux davantage pour créer de la richesse chez eux que pour le pouvoir à l'intérieur du système international. La deuxième proposition est à l'effet que l'émergence de nouvelles formes de concurrence globale entre les firmes affecterait la manière dont les États rivalisent entre eux pour la richesse, en particulier la manière dont ils définissent leurs politiques pour attirer les investissements directs. Troisième proposition : les États ne négocient plus seulement entre eux, mais également avec les firmes étrangères qui acquièrent ainsi de plus en plus un statut d'acteur international. Quatrième proposition enfin, les nouveaux jeux commerciaux entre les firmes et les États complexifient les agendas et les choix décisionnels, mais créent aussi de nouvelles synergies qui modifient en profondeur les règles de la concurrence. Quant aux deux propositions relatives aux pays en développement, elles sont à l'effet que, dans leur cas, le jeu est fort inégal, dans la mesure où, premièrement, s'agissant pour eux d'entrer dans des industries pour lesquelles la concurrence est globale, ils font face à de nouvelles barrières et que, deuxièmement, ils sont souvent mal préparés pour suivre des évolutions et des changements qui demandent une forte capacité d'adaptation de l'économie, des politiques, des institutions et des mentalités.

entreprises transnationales de l'autre, deux pouvoirs dont le premier serait en déclin et le second en train de monter en puissance⁸.

Si l'argument est juste, cela signifierait deux choses. Tout d'abord, le débat sur l'égalité des nations à l'intérieur du système économique international change radicalement de sens dans la mesure où celui-ci gravite désormais autour d'une question centrale, celle des « capacités ». Entendons par là non seulement la capacité des États de négocier avec les firmes transnationales, mais également la capacité des économies nationales de s'intégrer de manière compétitive dans l'économie mondiale, autrement dit dans les réseaux transnationaux⁹. Et il est clair que ce jeu là, qui est loin, au demeurant, d'être à somme nulle, ce ne sont pas tous les États qui peuvent le jouer avec un certain degré de réussite.

Ensuite, une fois supprimée la ligne de démarcation entre le marché national et le marché international, le compromis historique d'après-guerre ne tient plus. Celui-ci, rappelons-le, a consisté à concilier libéralisme et interventionnisme d'une part, et multilatéralisme et autonomie nationale, d'autre part, pour reprendre la formule fort judicieuse de Graz¹⁰. Soumis à une double tension, entre rivalité et coopération, le système est à la recherche d'un nouveau compromis, mais la ligne d'arbitrage ne passe plus directement par les États comme cela pouvait être le cas après la Guerre. Elle passe plutôt par la négociation de formules nouvelles impliquant ces derniers et les entreprises. Pour les États, l'enjeu est de trouver la formule adéquate qui leur permette de s'intégrer de manière compétitive dans l'économie mondiale tout en faisant valoir leurs choix collectifs nationaux, mais aussi de baliser le terrain de la concurrence internationale tout en conservant leur autonomie. Pour faire court, les États sont confrontés au dilemme suivant : concilier globalisation des marchés et autonomie nationale, d'une part, et cadres normatifs transnationaux et choix collectifs nationaux, d'autre part.

⁸ Une thèse similaire est défendue par Charles-Albert Michalet dans son ouvrage *Qu'est-ce que la mondialisation ?* (Paris, La Découverte, 2002)

⁹ Michalet introduit une idée intéressante (op. cit. pp. 146 et suivantes). La dichotomie centre-périphérie, écrit-il, « n'est plus pertinente et doit être remplacée par l'image de cercles concentriques qui mesurent l'intégration plus ou moins forte des économies nationales dans la globalisation ». Il y aurait ainsi les pays du premier cercle, ceux de la triade, autour duquel gravite, en étroite interdépendance, le cercle des économies émergentes, une quinzaine en tout. Viendrait ensuite un troisième cercle constitué de pays qui tentent de se glisser dans le deuxième cercle, mais dont le résultat demeure encore pour le moment incertain. Enfin, on retrouverait, en marge de la globalisation, les pays du quatrième cercle, les oubliés ou les exclus.

¹⁰ Jean-Christophe Graz, « L'économie politique du commerce international et les origines cachées du "nouvel agenda" de l'OMC », *Économies et Sociétés*, Série Relations économiques internationales, P. n° 35, 8/2000, p 164.

L'OMC et le nouveau régionalisme

À la lumière de ces constats, on serait tenté de dire que le système commercial multilatéral est dans une impasse complète. Certes, on voit mal comment celui-ci pourrait évoluer et s'adapter aux réalités de la globalisation et à la nouvelle dynamique État-entreprise qui en a résulté. Il faudrait repenser entièrement le mandat de l'OMC, ce qui demanderait que les États s'entendent au préalable sur la nature et la forme du nouveau compromis historique qu'il s'agirait de mettre en place, ce qui est beaucoup demander à l'heure actuelle. Et, comme le problème ne peut trouver de solution à brève échéance au niveau multilatéral, une amorce de réponse ne serait-elle pas envisageable à d'autres niveaux, au niveau régional ou au niveau bilatéral par exemple¹¹ ? La question a été posée d'autant plus rapidement que non seulement les accords commerciaux de toute nature prolifèrent, mais ont aussi de plus en plus un contenu et une portée qui vont bien au-delà des accords traditionnels. En outre, et c'est une dimension non négligeable du problème, ce sont les États-Unis eux-mêmes qui mènent le bal.

Toujours est-il qu'au niveau de l'OMC, on peut noter que les accords commerciaux sont maintenant considérés beaucoup plus positivement que ce n'était le cas auparavant, mais, par contre, l'inquiétude va croissant face aux risques de dérapage que ces accords font peser sur le système commercial multilatéral. L'OMC continue de considérer les accords commerciaux, au demeurant qualifiés de « préférentiels », comme une exception majeure aux principes de non-discrimination et d'égalité qui doivent guider les relations commerciales entre les États¹². C'est même aujourd'hui la principale exception. Mais plus personne ne conteste vraiment la pertinence des accords régionaux et leur contribution au développement d'un système commercial intégré¹³. Ils sont plutôt perçus comme une sorte de *fast track*, une sorte de voie rapide du libre-échange. Ou, comme le dira l'ancien directeur de l'OMC, Dunkel, régionalisme et multilatéralisme ne sont que les deux faces d'une seule et même pièce.

Le mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV du GATT de 1994 reflète clairement le changement de perspective. Ainsi, les parties contractantes prennent-elles note de la prolifération des accords commerciaux mais reconnaissent néanmoins

¹¹ Je n'aborderai pas ici l'autre avenue, celle des codes de conduite.

¹² Le concept de régionalisme est très flou. Pour l'OMC et un grand nombre d'observateurs, il désigne toute forme d'accord commercial qui n'est pas multilatéral. C'est une manière fort étroite de voir les choses.

¹³ Rares sont les voix discordantes en la matière, Bhagwati étant sans doute l'un des rares économistes à continuer de critiquer sans relâche l'engouement actuel pour les accords commerciaux, ce grand bol de spaghettis, dira-t-il. Voir, entre autres, Jagdish N. Bhagwati, « Regionalism and Multilateralism : An Overview », dans J. de Melo et A. Panagarya (dir.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1993, pp. 22-57 ; Jagdish N. Bhagwati, *The World Trading System at Risk*, Hvester Wheasheaf, Hemel Hempstead, 1991 ; Jagdish N. Bhagwati et Arvind Panagariya (dir.), *The Economics of Preferential Trade Agreements*, AEI Press, Washington, 1996.

explicitement « la contribution qu'une intégration plus étroite des économies des parties à de tels accords (régionaux) peut apporter à l'expansion du commerce mondial ». Bien entendu, cette reconnaissance est assortie de réserves. Notamment, il est rappelé que « cette contribution est plus grande si l'élimination des droits de douane et des autres réglementations commerciales restrictives entre les territoires constitutifs s'étend à tout le commerce, et plus petite si un secteur majeur du commerce est exclu » ; et que les accords « devraient avoir pour objet de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres Membres avec ces territoires, et que les parties qui concluent de tels accords ou en élargissent la portée doivent dans toute la mesure du possible éviter que des effets défavorables n'en résultent pour le commerce d'autres Membres ». Quant aux conditions qui leur sont imposées, ce sont toujours celles sur lesquelles les Parties contractantes au GATT se sont entendues au moment de sa fondation. Celles-ci sont aussi peu contraignantes que vagues à souhait. Au mieux reconnaît-on que les accords, limités à deux options, les accords de libre-échange et les unions douanières, doivent porter sur l'essentiel du commerce, ne pas être discriminatoires et respecter les engagements généraux souscrits dans le cadre de l'OMC, des engagements qui visent « à mettre en place un système commercial multilatéral intégré, plus viable et durable ».

Le problème, c'est que : (1) les conditions ne s'appliquent qu'au commerce des marchandises et de plus en plus des services, ce qui laisse beaucoup d'ouverture pour toutes les autres questions, à commencer par celles qui touchent aux normes et à la gouvernance ; (2) les accords croisent de plus en plus les questions commerciales et les questions politiques, celles de la sécurité et du développement en particulier¹⁴ ; (3) les États sont de plus en plus profondément engagés dans une course aux accords, ceux-ci prenant la forme d'alliances stratégiques qui échappent à peu près totalement aux cadres théoriques traditionnels ; et, (4) les accords, par leurs effets sur le commerce, l'investissement international et l'organisation des activités économiques, sont en train de recomposer l'architecture de l'économie mondiale, autour de quelques pôles.

L'ancien directeur de l'OMC, Mike Moore, s'est ouvertement inquiété de ces évolutions. Mais, à toutes fins pratiques, l'OMC est mise devant le fait accompli. Les accords sont notifiés à l'OMC, une fois ceux-ci signés, sinon déjà mis en place, et l'organisation a peu de poids sur leur contenu. Ce que tout le monde accepte d'ailleurs avec d'autant plus de facilité qu'il ne s'agit pas, en principe du moins, de construire un système parallèle au système multilatéral, mais plutôt d'y trouver là une voie accommodante pour les pays signataires. Ajoutons à cela, pour compléter ce rapide tour d'horizon, que rares, très rares, sont les accords qui ont été entérinés au moment de leur

¹⁴ Ce qui se traduit par une multiplication et une très forte politisation des critères d'accession ou d'application.

examen. Et à défaut d'entente, c'est le principe du renvoi pour réexamen à une date ultérieure qui prévaut, ce qui laisse toute la latitude possible aux pays signataires. Quant au comité chargé d'examiner les accords régionaux et de proposer des réformes, enfin, ses travaux sont au point mort et ce, sans que personne n'y trouve à y redire¹⁵.

En somme, le régionalisme est maintenant solidement implanté et, comme il présente beaucoup plus d'avantages que d'inconvénients, c'est pour longtemps. Jusqu'à présent, le débat a surtout porté sur la compatibilité du régionalisme avec le multilatéralisme¹⁶. Mais, vu l'ampleur prise par la vague régionale, peut-être serait-il temps d'inverser le problème et de se demander non pas si le régionalisme est compatible ou non avec le multilatéralisme, mais si le multilatéralisme est encore compatible avec le régionalisme.

¹⁵ La création de ce comité, en février 1996, n'a pas changé grand chose. C'est même, aux dires de l'ancien directeur de l'OMC, Mike Moore, l'un des plus inefficaces de l'institution. Sur les débats entourant les accords régionaux, voir notre chapitre : « Les accords régionaux et le régionalisme », dans C. Deblock (dir.), *L'Organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation ?*, Montréal, Fides, 2002.

¹⁶ Sur ce débat, voir entre autres, Richard Blackhurst et D. Henderson, « Regional Integration Agreements, World Integration and the GATT », dans Kym Anderson et Richard Blackhurst, *Regional Integration and the Global System*, Londres, Harvester Wheatsheaf/GATT, 1993, pp. 408-435 ; Augusto de la Torre et Margaret R. Kelly, *Regional Trade Arrangements*, IMF, Occasional Paper, n° 93, Washington, mars, 1993 ; Paul R. Krugman 1993, « Regionalism vs Multilateralism : Analytical Notes », dans Jaime de Melo et Arvind Panagariya (dir.), *New Dimensions in Regional Integration*, Cambridge (Mass.), Cambridge University Press, 1993, pp. 58-89 ; R. J. Lawrence, « Emerging Regional Arrangements : Building Blocks or Stumbling Blocks ? », dans Richard O'Brien, *Finance and the International Economy*, vol. 5, Londres, Oxford University Press, 1991, pp. 22-35 ; Peter J. Lloyd, *Regionalization and World Trade*, OECD Economic Studies, n° 18, Paris, 1992 ; World Trade Organization, *Regionalism and the World Trading System*, Genève, 1995 ; Richard Harmsen et Michael Leidy, « Regional Trading Arrangements », dans International Monetary Fund, *International Trade Policies. The Uruguay Round and Beyond*, vol. II. Background Papers, Washington, 1994, pp. 88-133.

LE NOUVEAU RÉGIONALISME : LES ARGUMENTS THÉORIQUES EN SA FAVEUR

Voyons maintenant ce que nous dit la littérature spécialisée. D'une façon générale, celle-ci navigue entre complaisance et justification *ad hoc*. Elle apporte cependant un éclairage intéressant sur les raisons qui poussent les États à prendre la voie régionale plutôt que la voie multilatérale pour faire avancer leurs priorités et leur agenda commercial. Commençons tout d'abord par les économistes. Nous reviendrons après sur les politologues.

Le régionalisme comme laboratoire institutionnel

Si l'on se place d'un point de vue strictement économique, peu d'arguments nouveaux ont été avancés ces dernières années. La plupart d'entre eux, qu'il s'agisse des effets statiques ou des effets dynamiques, sont connus de longue date. Par contre, de nouveaux arguments ont vu le jour, en marge de cette littérature. Quatre en particulier.

On retrouve tout d'abord l'argument des espaces économiques naturels, fort en vogue en ce moment et popularisé par les travaux de Krugman¹⁷. La littérature en question part du constat qu'il y aurait deux mouvements en cours. Le premier est celui de la mondialisation. C'est la tendance lourde, mais qui demeure encore pour le moment limitée. Rares sont les firmes vraiment globales, et rares sont les pays qui ont des échanges géographiquement bien diversifiés. Plutôt, ce que l'on observe, c'est une tendance à la concentration géographique des échanges dans une région donnée, laquelle s'accompagne d'un développement important du commerce intra-branche et du commerce intra-firme.

¹⁷ L'explication géographique n'est pas nouvelle, mais elle a le mérite, dans le cas présent, de répondre à ceux qui voient dans le régionalisme en cours une dangereuse tendance à la fragmentation de l'économie mondiale en blocs rivaux. Certes, les inconvénients sont nombreux. Mentionnons entre autres, le fait que le régionalisme détourne l'attention du multilatéralisme, la réduction graduelle du nombre de blocs économiques (ce qui a pour effet de créer des situations comparables à celles qu'on retrouve sur des marchés oligopolistiques), la concurrence institutionnelle entre les blocs, voire encore les nouvelles formes de dépendances qui découlent pour les petits pays de l'arrimage de leur économie à celle de partenaires plus importants. La plupart des auteurs tendent cependant à relativiser ces inconvénients, préférant plutôt y voir une tendance naturelle de l'économie mondiale qui, loin d'aller contre la celle de la mondialisation, participe de celle-ci et la renforce. Voir notamment, Paul R. Krugman, « Is Bilateralism Bad ? », dans E. Helpman et A. Razin, *International Trade and Trade Policy*, Cambridge (mass.), MIT Press, 1991, pp. 9-23. Paul R. Krugman, « The Move toward Free Trade Zones », *American Economic Review*, 1991, Novembre/décembre. Paul R. Krugman, *Geography and Trade*, 1992, Boston, MIT University Press,.

Plusieurs explications ont été invoquées pour expliquer cet effet de proximité : les coûts de transport, les coûts de transaction, les effets d'attraction et de voisinage, etc. Tous ces facteurs joueraient en faveur d'une intégration silencieuse et informelle qui favoriserait une plus grande coopération entre pays voisins et pousserait ces derniers à la formaliser, auquel cas on passerait ainsi tout naturellement d'une intégration *de facto* à une intégration *de jure* ainsi que Charles Oman en défend la thèse¹⁸.

Un second type d'argument est d'ordre plus institutionnel¹⁹. Il part de l'idée que les négociations commerciales multilatérales sont lentes et difficiles, en raison notamment du grand nombre d'acteurs et des intérêts divergents qui les opposent. Les accords commerciaux bilatéraux ou régionaux présenteraient de la sorte plusieurs avantages. En particulier, ils permettraient de rapprocher des partenaires commerciaux qui ont un intérêt particulier à coopérer plus étroitement, de résoudre plus facilement des problèmes d'intérêt commun, de mieux faire valoir les avantages du libre-échange auprès des consommateurs, etc. Pour les uns, les accords permettraient d'adapter les règles aux réalités nouvelles d'une intégration en profondeur et de répondre ainsi plus adéquatement aux demandes institutionnelles des entreprises. Pour les autres, ils permettraient de s'adapter progressivement aux contraintes de la concurrence internationale et, par des accords préférentiels, de trouver certaines formules d'accommodement pour mieux orienter le développement en situation d'économie ouverte. En bout de ligne cependant, quelles que soient les motivations, c'est le multilatéralisme qui sort gagnant.

Un troisième argument est celui que l'on pourrait appeler l'effet de domino. L'argument, principalement développé par Baldwin²⁰, veut que les pays qui ne sont pas partie contractante à un accord soient défavorisés et marginalisés. C'est le principe du premier arrivé, premier servi ! Les pays signataires des accords profitent de tous les avantages que leur procure l'accès à un marché élargi, ce à quoi viennent s'ajouter les effets de détournement de commerce, en raison des règles d'origine notamment²¹. La multiplication des accords devient de la sorte une incitation à l'accession de nouveaux

¹⁸ Charles Oman, *Globalisation et régionalisation : quels enjeux pour les pays en développement ?*, Paris, OCDE, 1994.

¹⁹ Voir entre autres, A. Fereydoun Khavand, « La logique des blocs commerciaux », *Le Trimestre du monde*, n° 22, 1993, pp. 25-37 ; Andrew H. Hallett, et C. A. Primo Braga, « The New Regionalism and the Threat of Protectionism », *Journal of Japanese and International Economics*, Vol 18, n° 4, décembre 1994, pp. 388-421 ; Augsuto de la Torre et Margaret R. Kelly, *Regional Trade Arrangements*, Wahington, IMF, 1992.

²⁰ Richerd E. Baldwin, « The Causes of Regionalism », *The World Economy*, vol. 20, n° 7, novembre 1997, pp. 865-888. Voir également, Richerd E. Baldwin, « A Domino Theory of Regionalism », National Bureau of Economic Research, Working Papers, n°4465, Cambridge.

²¹ Certains sont très critiques à ce sujet. Voir en particulier Ann Krueger, *Free-Trade Agreements as Protectionist Devices : Rules of Origin*, Wahington, National Bureau of Economic Research, WP n° 4352, 1995 ; et Kala Krishna et Ann O. Krueger, « Implementing Free Trade Areas : Rules of Origin and Hidden Protection », dans A. Deardorff, J. Levinsoh, et R. Stern (dir.), *New Directions in Trade Theory*, Ann Harbor, University of Michigan Press, 1995, pp. 149-187

acteurs qui viendraient ainsi rejoindre l'avant-garde du libre-échange, ce qui aurait pour effet de faire reculer le protectionnisme²². Emprunté au vocabulaire de la guerre froide, l'effet de domino joue, mais en faveur du libre-échange. Certains y verront trois autres avantages : (1) celui de dissoudre les intérêts protectionnistes, les groupes étant trop nombreux et leurs revendications trop spécifiques pour faire valoir efficacement leurs revendications ; (2) celui de permettre au gouvernements de mieux « vendre » auprès des populations concernées les avantages du libre-échange ; et, (3) celui de permettre aux gouvernements de verrouiller les réformes économiques, politiques et institutionnelles en cours.

L'une des caractéristiques du régionalisme actuel est d'impliquer en nombre croissant les pays en développement²³. Le régionalisme n'est pas nouveau dans leur cas. Ce qui l'est davantage, c'est le fait que nombreux sont les pays en développement qui cherchent à se joindre à l'un ou l'autre des grands groupes régionaux existants. Plusieurs explications ont été avancées²⁴. Il s'agirait notamment pour ces derniers : (1) de profiter d'un « havre de paix » régional lorsque les conditions d'accès aux marchés internationaux paraissent incertaines²⁵ ; (2) de verrouiller les politiques et les réformes économiques, ce qui ne peut qu'augmenter la confiance des investisseurs étrangers ; (3) d'avoir un accès garanti et préférentiel à un vaste marché riche, offrant de multiples possibilités en termes d'effets de spécialisation et d'économies d'échelle ; (4) de se protéger contre l'unilatéralisme des grands pays ; (5) d'élargir la coopération dans de multiples domaines, dont les transferts de technologie ; (6) de gagner en prestige et de réduire les coûts financiers des prêts internationaux imputables au risque de change ou au risque politique ; et (7) d'y voir là un « moyen d'intégrer les économies périphériques à l'économie mondiale »²⁶.

Tous ces arguments présentent un certain intérêt. Ils ont surtout le mérite d'attirer l'attention sur quatre points fondamentaux dans le débat actuel. Premièrement, régionalisation et globalisation ne sont pas deux processus antinomiques, mais plutôt deux processus qui participent du même mouvement d'élargissement et d'approfondissement du capitalisme à l'échelle planétaire. Deuxièmement, le vecteur de l'intégration, ce n'est pas

²² Voir à ce sujet, Patrick A. Messerlin, « Bureaucraties and the Political Economy of Protection : Reflections of a Continental European », *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 117, 1983, pp. 468-496.

²³ Voir à ce sujet, Rolf J. Langhammer, « The Developing Countries and Regionalism », *Journal of Common Market Studies*, vol. XXX, n° 2, juin 1992, pp. 211-231 ; Peter Robson, « The New Regionalism and Developing Countries », *Journal of Common Market Studies*, vol. 31, n° 3, septembre 1993, pp. 329-347 ; OCDE, *L'interdépendance mondiale. Les liens entre l'OCDE et les principales économies en développement*, Paris, OCDE, 1995.

²⁴ Voir à ce sujet W. Éthier, « The New Regionalism », *The Economic Journal*, 1998, vol. 108, n° 449, pp. 1149-1161.

²⁵ IMF, *op. cit.*, 1994, p. 91. Voir également, T. N. Srinivasan, John Whalley, et Ian Wooton, « Measuring the Effects of Regionalism on Trade and Welfare », dans Kym Anderson et Richard Blackhurst, *Regional Integration and the Global Trading System*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1993, pp. 52-79.

tant le commerce ou l'investissement comme tels, que la firme multinationale avec ses multiples réseaux et sa logique décisionnelle qui lui est propre. Troisièmement, qui dit globalisation dit marchés mondiaux et règles mondiales. Et à défaut de pouvoir les établir rapidement au niveau multilatéral, la voie régionale, sinon la voie bilatérale, offre de multiples avantages. Et, quatrièmement, malgré les asymétries et les différences de taille et de développement, le régionalisme, avec les pays industrialisés, est une option commerciale fortement recherchée par les pays en développement²⁷.

Régionalisme et alliances stratégiques

Les arguments théoriques que je viens d'évoquer tendent à donner du régionalisme une image fonctionnaliste, sinon déterministe du phénomène. Or, d'autres phénomènes que ceux déjà évoqués ne sont pas non plus sans intriguer les observateurs. Tout d'abord, c'est davantage de bilatéralisme que de régionalisme dont il faudrait parler, ce qui affaiblit considérablement l'argument géographique. De très nombreux accords sont signés, entre des pays souvent géographiquement très éloignés les uns des autres, voire entre des pays qui n'entretiennent que des relations commerciales fort limitées. Ensuite, les nouveaux accords impliquent de plus en plus des pays de taille moyenne, que ceux-ci soient émergents ou développés. Enfin, les accords impliquent également, mais pour d'autres raisons, les grandes puissances, les États-Unis mais également l'Union européenne, et maintenant le Japon et la Chine. En clair, tout le monde, ou presque, est actuellement engagé dans la voie du régionalisme dans le sens le plus large du terme.

Chez les politologues, le terrain du régionalisme avait surtout été occupé dans les années cinquante et soixante par les fonctionnalistes et les institutionnalistes. Actuellement, ce sont plutôt les réalistes qui apportent le plus d'arguments. Ce retour en force du courant réaliste, quasiment absent dans les débats antérieurs, est sans doute l'un des paradoxes les plus étonnants de ces dernières années. En effet, loin de céder aux sirènes de la fin de l'État, les réalistes vont, au contraire, réaffirmer avec force le rôle toujours déterminant de celui-ci comme acteur de la scène internationale²⁸. C'est ce que

²⁶ Michel Fouquin, « Le développement du régionalisme commercial », *Lettre du CEPII*, 1993

²⁷ Les critiques sont nombreuses. Certains, comme Baghwati et Panagarya par exemple, continuent de privilégier la voie multilatérale ; d'autres, comme Devlon et Ffrench-Davis, la voie sous-régionale. (Robert Devlin et Ricardo Ffrench-Davis, « Toward an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s », *The World Economy*, 1999, vol. 22, n° 2, pp. 261-291.

²⁸ Déjà durant les années soixante-dix, suite aux travaux en particulier de Kindleberger et de Keohane et Nye, les réalistes, dont Robert Gilpin, avaient fait leur la thèse selon laquelle, en l'absence d'autorité supranationale, il incombait à une grande puissance de voir à la production des biens collectifs internationaux que sont, entre autres, le libre-échange et la stabilité financière. La thèse a suscité, et suscite toujours d'ailleurs, de très nombreux débats. Certains, comme Susan Strange par exemple, ont considéré que cette thèse n'avait aucun

rappelle d'entrée de jeu Robert Gilpin dans son ouvrage récent, *Global Political Economy*²⁹,

I emphasize that national government still make the primary decisions regarding economic matters ; they continue to set the rules within which other actors fonction, and they use their considerable power to influence economic outcomes³⁰.

Ou encore Kenneth Waltz, pour qui : « Politics as usual prevails over economics »³¹.

Certes, les auteurs prennent soin de distinguer entre les États qui comptent et les autres. Mais, pour reprendre les mots de Gilpin, même dans une économie globale fortement intégrée, les États continuent d'user de leur puissance (pouvoir) et de mettre en œuvre des politiques qui canaliseront les forces économiques dans des directions favorables à leurs intérêts nationaux et à ceux de leurs citoyens. Ce sont les États, et tout particulièrement les plus puissants d'entre eux, qui établissent les règles et les institutions, et, dans une très large mesure, celles qui seront mises en place reflèteront leurs intérêts, leurs valeurs et leurs ambitions³². La même thèse est développée dans *The Challenge of Global Capitalism*³³ : même si les facteurs économiques sont importants dans les évolutions de l'économie globale, en dernière analyse dira Gilpin, ce sont les facteurs politiques qui sont et seront toujours déterminants.

fondement théorique qui n'avait d'autre objet que de cautionner de manière « ad hoc » l'hyperpuissance américaine et son rôle dans les affaires économiques du monde. D'autres ont contesté l'idée même qu'il puisse exister des biens collectifs internationaux. Cette thèse n'a sans doute plus aujourd'hui l'aura intellectuelle qu'elle a déjà eu, moins parce que ses défenseurs auraient fini par céder aux critiques que parce que le courant réaliste a changé son fusil d'épaule et mis de l'avant une nouvelle idée, à savoir la globalisation est politique et peut donc en conséquence être maîtrisée et orientée, du moins par les États les plus puissants

²⁹ Princeton Univeristy Press, 2001

³⁰ *Op. cit.* p. 18

³¹ Kenneth N. Waltz, « Globalization and American Power, *The National Interest* » n° 59, printemps 2000, pp. 46-56. p. 56. Waltz développe sa thèse en six points : (1) ce qui différencie les États les uns des autres, c'est leurs « capacités » (capabilites en anglais) respectives ; (2) l'activité économique est devenue la principale source de pouvoir, et c'est elle qui va déterminer les « capacités » des uns et des autres, autrement dit la primauté ou la subordination des États ; (3) comme les gouvernements interviennent de plus en plus dans les affaires économiques, chez eux et à l'étranger, l'interdépendance a perdu de sa force d'autonomie en politique internationale ; (4) l'économie internationale, comme l'économie nationale, se développe à l'intérieur d'un ensemble de règles et d'institutions qui doivent être mises en place et soutenues ; (5) avec la globalisation toutefois, la distribution des « capacités » entre les États est devenue plus inégale, plus diffuse également, engendrant ainsi des tensions nouvelles à l'intérieur du système international ; (6) aucune grande puissance (les États-Unis) ne peut régler seule ces tensions, ni faire évoluer les institutions internationales à sa guise, mais son rôle reste déterminant cependant, à condition toutefois de savoir gérer les nouveaux équilibres de la puissance, en co-responsabilité avec d'autres.

³² *Op. cit.*

³³ Robert Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21 st Century*, Princeton, Princeton University Press, 2000, p. 50.

Sur la question plus particulière du régionalisme, que disent les réalistes ? Essentiellement, trois choses : (1) le régionalisme n'est pas une alternative au système des États ; celui-ci porte les valeurs, les intérêts et les ambitions nationales des pays qui y participent³⁴. (2) Le régionalisme est pour les grandes puissance un « dilemme de sécurité », dans le sens où celui-ci va leur permettre par cette voie de se renforcer à l'intérieur du système international et d'engager celui-ci dans un mode de gestion partagée de sa stabilité en nouant des alliances stratégiques³⁵. Et, (3) le régionalisme permet de faire converger puissance économique et puissance politique ; d'autres voies que la voie régionale sont possibles, mais celle-ci a pour elle l'avantage que les États qui s'y engagent pourront de la sorte mieux maîtriser les évolutions de l'économie mondiale, grâce en particulier aux partenariats économiques qu'ils établissent entre eux.

La thèse ne manquera évidemment pas d'étonner et de surprendre. Elle apporte cependant un éclairage d'autant plus intéressant sur le régionalisme, du moins tel qu'il se met en place dans les Amériques, qu'elle correspond assez bien à la perception que se font les États-Unis de leur rôle dans les affaires économiques internationales comme nous le verrons plus loin³⁶. On la retiendra, à condition toutefois de lui apporter certains ajustements.

Tout d'abord, si les réalistes comprennent bien l'importance de la puissance en relations internationales, ils ne mettent l'accent que sur sa distribution à l'intérieur d'un système anarchique. De plus, ils tendent à mettre les États sur un pied d'égalité dans la recherche de la puissance. Or, pour reprendre ce que j'évoquais plus haut à propos des capacités, si, après la Guerre, on pouvait diviser les pays en deux groupes, selon que ceux-ci avaient ou non la capacité de se donner un agenda de sécurité autonome, avec la globalisation, une nouvelle division tend à apparaître : entre les pays qui ont encore les moyens d'atteindre leurs objectifs, au plan international comme au plan national, et les autres³⁷.

³⁴ *Ibidem*, p. 43

³⁵ Pour les pays qui gravitent autour de la grande puissance, le régionalisme offre la possibilité de limiter l'exercice et les effets de l'hégémon, voire d'obtenir ses faveurs et de se voir octroyer par cette dernière un statut privilégié, autrement dit, de négocier la loyauté. Autre avantage, le régionalisme économique permet de créer un environnement économique institutionnel favorable à l'investissement et au commerce, ce dont profiteront les entreprises pour gagner en efficacité, donc en compétitivité, mais également les pays concernés, tant du point de vue de leur propre prospérité que de celui de leur sécurité.

³⁶ Voir à ce sujet, Christian Deblock et Gérard Cadet, « La politique commerciale des États-Unis et les nouvelles dynamiques régionales », dans C. Deblock et Sylvain Turcotte (dir.), *Suivre les États-Unis ou prendre une autre voie ? Diplomatie commerciale et dynamiques régionales au temps de la globalisation*, Bruxelles, Bruylant, 2003, pp. 25 - 70.

³⁷ D'une façon générale, les recherches en cours tendent à montrer que, dans le cas des petits pays ou des puissances moyennes, il s'agit généralement par un accord commercial, de préférence avec une grande puissance, de créer un environnement économique et institutionnel qui aille dans le sens d'une intégration

Par ailleurs, les réalistes ignorent ce qui se passe à l'intérieur même des États, le jeu des groupes de pression, les préférences collectives ou individuelles, les institutions, voire encore les coalitions au pouvoir. Ils ignorent également les intérêts économiques, souvent contradictoires, en présence et les mécanismes formels ou informels par lesquels sont acheminées leurs demandes, revendications et autres recommandations. On peut aller plus loin encore et souligner, comme le fait Susan Strange, que les réalistes sous-estiment grandement le pouvoir économique et le degré d'autonomie des marchés vis-à-vis du pouvoir politique.

Enfin, et surtout, sans totalement les ignorer, les réalistes n'accordent que très peu d'attention aux idées et aux valeurs³⁸. Pourtant, comme le rappelle à tout propos le Représentant au Commerce des États-Unis, ceux-ci ne font pas simplement qu'exporter des marchandises, ils exportent aussi des valeurs. Avec les intérêts stratégiques et les intérêts commerciaux, elles constituent la pointe d'un triangle qui possède sa propre dynamique. Ce point est d'ailleurs particulièrement souligné par McFaul dans un article au titre fort évocateur, « The Liberty Doctrine »³⁹. Dans cet article, celui-ci prêche en faveur d'une politique étrangère qui n'aurait d'autre priorité que la promotion des libertés individuelles à l'étranger. Lubie néo-conservatrice sans doute, mais qui témoigne du fait que l'étude de la politique commerciale des États-Unis ne peut s'arrêter aux seuls intérêts économiques et stratégiques⁴⁰. Et ce point est d'autant plus important dans ce cas qu'une telle politique ne s'adresse pas aux États mais plutôt les contourne pour s'adresser aux individus, aux groupes, aux mouvements sociaux, etc.

compétitive plus sécuritaire dans l'économie mondiale. Pour les plus grands pays, le problème est de nature différente. Dans leur cas, il s'agira d'abord de faire avancer leur agenda économique international et d'ouvrir les négociations sur de nouvelles questions commerciales, la protection de l'investissement, la propriété intellectuelle, les services, ou encore les règles en matière de concurrence, de marchés publics, etc.

³⁸ Ni les économistes libéraux ni les réalistes ne peuvent répondre sérieusement à la question suivante : pourquoi, dans un monde devenu protectionniste, l'Angleterre s'est-elle accrochée au libre-échange au tournant du vingtième siècle et ce, malgré un déficit commercial non négligeable ? La même question peut être posée actuellement dans le cas des États-Unis. Pourtant, pour reprendre les mots d'un congressiste républicain, il est clair que le libre-échange ne profite pas aux États-Unis, à preuve leur énorme déficit. Les intérêts économiques libre-échangistes et les intérêts de puissance ne peuvent apporter une réponse que partielle au problème. Le cœur de la réponse se situe dans le discours libre-échangiste, perçu à la fois comme vecteur du progrès économique et social et comme porteur de valeurs universelles.

³⁹ Michael McFaul, « The Liberty Doctrine », *Policy Review*, n° 112, 2002 (disponible en ligne)

⁴⁰ Pour McFaul, une telle orientation implique trois choses : (1) les forces qui s'opposent à la liberté, qu'elles émergent d'individus, de mouvements ou de régimes politiques, doivent être contenues et ensuite éliminées ; (2) les forces pro-liberté doivent être construites, qu'il s'agisse de démocrates, de mouvements démocratiques ou d'institutions démocratiques ; et, (3) des gouvernements pro-liberté doivent être mis en place, dans l'intérêt de leur population comme dans celui des États-Unis. Inutile de dire que le texte sort des sentiers battus de la théorie des relations internationales.

Propos d'étape

Que pouvons-nous tirer de ces débats théoriques ? Essentiellement deux choses.

S'agissant, dans le contexte de la globalisation en cours, de dépasser le cadre quelque peu désuet du système commercial multilatéral, il est indéniable que de tous les arguments économiques invoqués en faveur du régionalisme, c'est l'argument du régionalisme en tant que laboratoire institutionnel qui est le plus convaincant. Il est clair que sur des espaces économiques élargis et intégrés par les réseaux des entreprises, les accords régionaux et, dans une moindre mesure, les accords bilatéraux, en autant qu'ils s'emboîtent les uns dans les autres, offrent l'avantage de pouvoir répondre plus facilement aux exigences institutionnelles de la globalisation tout en permettant aux États de coopérer plus étroitement et de travailler ensemble à la résolution de problèmes communs.

Par contre, on ne peut perdre de vue le fait que les États, en se regroupant ou en signant des accords bilatéraux ou plurilatéraux, poursuivent également des objectifs stratégiques qui répondent à des intérêts aussi multiples que particuliers. C'est ce point en particulier que les analyses réalistes mettent en lumière, et ce bien que ce soit d'une façon très étroite. Dans ces conditions, s'il convient d'accepter l'idée que le régionalisme puisse être une forme de laboratoire institutionnel d'un nouvel ordre international en émergence, en revanche, il convient aussi d'admettre que, non seulement les institutions doivent refléter les valeurs et les intérêts des acteurs (publics ou privés) concernés, mais aussi que leur création devient elle-même un enjeu politique, chaque catégorie d'acteurs cherchant, individuellement ou collectivement, à faire valoir les valeurs et les intérêts qui sont les siens. Le débat prend toutefois un tour différent selon que le contexte de la négociation sera symétrique ou non, et selon que les négociations seront orientées ou non vers la mise en place d'institutions supranationales.

Ces deux derniers points sont fort importants. Ils permettent, comme la prochaine section le montrera, de situer et de capturer le projet des Amériques et de voir comment il se démarque du projet européen. Pour éviter tout malentendu, précisons que c'est principalement sous l'angle des États-Unis et de la vision de l'intégration que nous aborderons la question du régionalisme dans les Amériques.

LA ZLEA COMME MODÈLE D'INTÉGRATION CONCURRENTIELLE

Deux erreurs, et elles sont courantes, viennent fausser le débat sur le projet des Amériques, »⁴¹. La première erreur consiste à considérer celui-ci comme un projet qui se déploierait de manière linéaire et déterministe. C'est loin d'être le cas. Le projet possède sa propre cohérence certes, mais celle-ci n'a pris forme que progressivement et le projet est lui-même en constante évolution, et encore loin d'ailleurs d'avoir pris sa forme définitive ; les négociations sont ardues et les stratégies jonglent de plus en plus avec les scénarios au fur et à mesure que l'échéance de janvier 2005 se rapproche.

La seconde erreur serait de ne voir dans les négociations en cours qu'un processus mené en parallèle mais de manière complémentaire à celui qui a été engagé à l'OMC. Les négociations commerciales, par leur portée et leur contenu, vont beaucoup plus loin que les négociations multilatérales (on parle d'OMC +), et elles-mêmes ne sont en fait que la partie la plus visible d'un projet beaucoup plus ambitieux⁴² qui vise, comme le rappellent la Déclaration et le Plan d'action adopté à Québec, à lier étroitement démocratie, prospérité et réalisation du potentiel humain⁴³.

Mise en perspective du projet

Si, on peut dénoter d'importantes différences de style d'une présidence à l'autre, force est de constater l'incroyable continuité qui caractérise la politique économique internationale des États-Unis depuis la Seconde Guerre mondiale, sur trois points en particulier : (1) les questions économiques ont toujours été posées d'emblée pour ces

⁴¹ Le concept de « Communauté des démocraties » a été repris par l'administration Bush qui cherche maintenant à l'opérationnaliser en Asie.

⁴² Tout comme d'autres avant lui, Robert Noriega a été en ne plus explicite à ce sujet dans sa communication : « The fact that you are here today suggests that you see the Western Hemisphere as more than market for goods and services. More than a group of countries thrown together by geography. More than a source of labor or raw materials. Like you, I see a community of nations, sharing common political values, and sharing an economic destiny...Opportunities abound in the Americas - not merely to build a trade area embracing 800 million consumers and \$ 14 trillion in GDP, but to consolidate a community of friendly nations that share our commitment to democracy, free enterprise, and broad-based economic growth ». (disponible en ligne sur le site du Council of the Americas).

⁴³ « Nous, les chefs d'État et de gouvernement démocratiquement élus des Amériques, réunis à Québec, à notre troisième Sommet, renouvelons notre engagement à l'égard de l'intégration hémisphérique et de la responsabilité nationale et collective quant à l'amélioration du bien-être économique et de la sécurité de nos peuples. Nous avons adopté un [Plan d'action](#) visant à renforcer la démocratie représentative, promouvoir la saine gestion des affaires publiques et protéger les droits de la personne et les libertés fondamentales ». Déclaration du Sommet de Québec, en ligne sur le site du SICE.

derniers comme un enjeu de sécurité ; (2) le leadership dans les affaires économiques du monde constitue, avec le libre-échange et la règle de droit, l'un des trois grands principes directeurs de leur politique commerciale ; et, (3) les valeurs de liberté économique, de démocratie et d'individualisme constituent les trois termes indissociables d'un trinôme sur lequel doivent être construites les institutions, que celles-ci soient nationales ou internationales⁴⁴. À ces principes généraux, vient s'en ajouter un autre, bien démontré par Fukuyama dans un article publié dans *Le Monde* au cours de l'été 2002, à savoir que les États-Unis n'ont jamais reconnu aux institutions internationales une légitimité autre que celle que leur octroient les États. C'est de ces derniers que celles-ci tirent leur légitimité, parce que ce sont eux et eux seuls qui possèdent la légitimité démocratique. Ce principe est fondamental. Il exclut toute idée de supranationalisme et les institutions internationales ne peuvent avoir d'autre mandat que celui que leur octroient les États. Ce qui veut dire concrètement que celles-ci doivent refléter les valeurs et les intérêts des États-Unis.

Si le libre-échangisme (et son corollaire, le multilatéralisme) constitue le principe directeur de la politique commerciale américaine, le recours au bilatéralisme (et son corollaire le régionalisme) constitue néanmoins une option de second rang tout à fait acceptable, en autant que les accords signés concourent, d'un côté, à l'objectif général d'ouvrir les marchés et d'étendre la règle de droit et, de l'autre, à l'objectif plus particulier de consolider la position hégémonique des États-Unis au sein de l'économie mondiale. La nouveauté viendra à partir des années 1980. De plus en plus frustrés par les lenteurs du GATT et l'attentisme de leurs partenaires commerciaux, confrontés par ailleurs à un déficit commercial grandissant et aux réalités de la mondialisation, les États-Unis recourront de plus en plus systématiquement au bilatéralisme, et, par la suite, au régionalisme. Avec quatre grands objectifs en vue : (1) faire pression sur les négociations commerciales multilatérales ; (2) forcer l'ouverture des marchés de leurs principaux partenaires commerciaux, le Japon notamment ; (3) faire reconnaître les droits des investisseurs et ouvrir de nouveaux domaines en lien avec les réalités actuelles de la mondialisation ; et (4) faire avancer le chantier de reconstruction de l'ordre économique international⁴⁵.

Bien entendu, il convient de prendre en considération les situations particulières, de même que les dimensions autres que commerciales, celles relatives à la sécurité par exemple, les intérêts partisans, le jeu des groupes de pression, etc⁴⁶. Mais, d'une façon

⁴⁴ Christian Deblock, *op. cit.*

⁴⁵ C'est en effet dans les Amériques que le chantier de reconstruction de l'ordre international a été pour la première fois ouvert et que les choses progressent rapidement. Lors d'une conférence organisée à Montréal pour célébrer le dixième anniversaire de la signature de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, l'ancien secrétaire d'État, James Baker III, a été on ne peut plus clair à ce sujet : cet accord, a-t-il dit, marque la première étape de la reconstruction de l'ordre international.

⁴⁶ Les pressions protectionnistes se font de plus en plus clairement sentir. Les différends commerciaux s'accumulent et, avec l'adoption par le Congrès de mesures unilatérales discriminatoires, que ce soit sans le

générale, l'idée maîtresse qui prévaut est que les accords bilatéraux peuvent faire effet de levier et servir ainsi de marchepied d'un libre-échange global tout en donnant la possibilité aux États-Unis de tisser autour d'eux des alliances, à l'image maintes fois reprises du moyeu et des rayons d'une roue de bicyclette⁴⁷.

Dans les Amériques, cette approche passera par cinq étapes consécutives, chacune d'elle étant marquée par une initiative particulière. Tout a commencé avec, au début des années 1980, l'*Initiative pour le Bassin des Caraïbes*. Toutefois, c'est au nord que sera pris le premier grand tournant, avec la signature en 1988 d'un accord de libre-échange entre les États-Unis et leur premier partenaire commercial, le Canada⁴⁸. Cette initiative, majeure, en raison du contenu et de la portée fort étendue de cet accord⁴⁹, sera immédiatement suivie d'une troisième, en direction du Mexique⁵⁰, laquelle débouchera, une fois les négociations élargies pour y inclure le Canada, sur la signature à la fin de l'année 1992, de l'Accord de libre-échange nord-américain, l'ALENA⁵¹. Elle-même sera croisée avec une autre initiative, l'*Initiative pour les Amériques*. Lancée le 27 juin par le président Bush, cette initiative ne rencontrera pas le succès escompté, mais elle fera néanmoins miroiter aux pays d'Amérique latine la possibilité d'un accès élargi au marché des États-Unis tout en donnant à la Maison Blanche l'occasion de lancer un message clair en direction du GATT. Le terrain ainsi préparé, il reviendra au président Clinton d'en récolter les fruits et de réunir à Miami en décembre 1994 pour un sommet 33 chefs d'État et de gouvernement des Amériques, duquel sommet sortira un ambitieux Plan d'action qui ne comportait pas moins de 23 initiatives et plus de 150 mesures, regroupées sous quatre grands thèmes : (1) *la préservation et le renforcement de la communauté des démocraties des Amériques*; (2) *la promotion de la prospérité par l'intégration économique et le libre-échange*; (3) *l'élimination de la pauvreté et de la discrimination dans l'hémisphère*; (4) *la garantie d'un*

domaine du bois d'œuvre, dans celui de l'acier ou dans celui de l'agriculture, le libre-échangisme est de plus en plus perçu par les autres pays comme un libre-échange à la carte. On s'en est rendu compte lors des discussions entre le Congrès et l'exécutif à propos du renouvellement du *fast track*, la *Trade promotion Authority* comme on l'appelle désormais, de même que lors des élections de mi-mandat, l'administration Bush doit composer non seulement avec les intérêts particuliers sinon partisans, mais aussi, et tous les sondages le montrent, avec les inquiétudes de la population envers un libre-échange dont on perçoit fort mal les avantages mais fort bien les inconvénients. Et à cet égard, ni la conjoncture économique actuelle ni l'ampleur du déficit courant, plus de 500 milliards de dollars en 2002, ont de quoi rassurer quant à l'avenir.

⁴⁷ Cette stratégie se déploie maintenant tous azimuts. Voir à ce sujet, Christian Deblock, *La politique commerciale des États-Unis et les accords de libre-échange. Du régionalisme ouvert aux alliances commerciales*. Le cas du Maroc, mars 2003. Disponible en ligne : <http://www.gric.uqam.ca>

⁴⁸ Voir à ce sujet Dorval Brunelle et Christian Deblock, *Le libre-échange par défaut*, Montréal, VLB éditeur, 1989.

⁴⁹ L'accord canado-américain est le premier grand accord commercial signé par les États-Unis qui inclut des dispositions fort étendues en matière de protection de l'investissement.

⁵⁰ Sidney Weintraub, 1990, *A Marriage of Convenience. Relations between Mexico and the United States*, New York.

⁵¹ L'accord sera révisé pour incorporer à la demande de l'administration Clinton, deux accords parallèles, l'un sur le travail et l'autre sur l'environnement, mais entrera comme prévu en vigueur le 1^{er} janvier 1994.

*développement durable et la conservation de l'environnement naturel pour les générations futures*⁵².

Les négociations hémisphériques sont depuis lors en cours. Cela dit, les États-Unis n'ont pas pour autant renoncé à leur approche bilatérale. Ceux-ci ont signé, et continuent de signer, depuis le début des années 1980, un très grand nombre d'accords bilatéraux sur le continent, que ce soit en matière de coopération, de sécurité ou d'investissement⁵³. Ils sont par ailleurs liés par deux grands accords préférentiels, le premier avec les pays des Caraïbes et le second avec les pays andins, un accord qui lie préférences commerciales et lutte contre les narco-trafics et le terrorisme⁵⁴. Enfin, et plus récemment, ils ont signé un accord de libre-échange avec le Chili, engagé des négociations du même type avec les pays du marché commun centraméricain et amorcé des pourparlers avec les pays des Caraïbes et de la région andine⁵⁵. C'est donc dire à quel point la stratégie d'agir sur les trois fronts à la fois, multilatéral, régional et bilatéral, et de mettre les négociations à ces trois niveaux en interaction, sinon en concurrence, prend tout son sens dans les Amériques.

Un projet multidimensionnel

Le projet d'intégrer les Amériques dans une zone de libre-échange, avec l'ALENA comme point d'ancrage, participe de cette nouvelle génération d'accords dont le contenu et la portée vont bien au-delà des seules dimensions commerciales dans la mesure où il ne s'agit pas seulement pour les États-Unis de renforcer dans les Amériques une position

⁵² Les Déclarations des différents sommets des Amériques, de même que les Plans d'action sont en ligne sur le site de l'OEA. On y retrouvera également beaucoup d'informations utiles sur le processus de négociation. (<http://www.sice.oas.org>)

⁵³ 11 traités bilatéraux en matière d'investissement ont été signés par les États-Unis avec des pays de l'hémisphère. Tous ces traités procèdent d'un modèle commun, qu'on retrouvera en ligne sur le site du département d'État (*U.S. Bilateral Investment Treaty Program*). Ils visent six grands objectifs : (1) octroyer aux investisseurs le traitement national ou celui de la nation la plus favorisée, au meilleur des deux ; (2) imposer des restrictions précises à l'application du principe d'intérêt public en cas d'expropriation ; (3) permettre tout transfert de fonds, incluant les profits, les intérêts, le produit des ventes ou les compensations monétaires en cas d'expropriation ; (4) éliminer toute forme d'exigence de résultats ; (5) autoriser, en cas de différend, l'investisseur à recourir à un tribunal d'arbitrage international ; et, (6) donner le droit aux investisseurs d'embaucher les dirigeants de leur choix.

⁵⁴ L'*Andean Trade Preference Act* est devenu, après signature du président Bush le 31 octobre 2002, l'*Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*, ce qui est plus explicite... Outre les États-Unis, les quatre autres pays signataires de l'accord sont la Bolivie, l'Équateur, le Pérou et la Colombie.

⁵⁵ Tout comme les négociations hémisphériques font pression sur les négociations multilatérales, les négociations bilatérales font pression sur les premières. Cette stratégie permet également d'isoler les récalcitrants et d'élargir toujours davantage le contenu et la portée des accords signés. On lira avec intérêt le rapport présenté le 1^{er} avril 2003 par le sous-secrétaire au Trésor, John B. Taylor, devant le sous-comité de la Chambre des Représentants sur la politique monétaire domestique et internationale, le commerce et la technologie. Ce dernier revient en particulier sur le lien entre commerce et finance, de même que sur les gains obtenus en matière d'accès aux marchés des services financiers et en matière de concurrence.

économique déjà hégémonique, mais bien de viser trois objectifs à la fois déterminants et complémentaires qui sont : (1) d'offrir les garanties les plus fortes à l'investisseur et à son investissement⁵⁶ et d'établir des cadres normatifs et réglementaires transnationaux qui permettront « l'opérabilité » des marchés et rendront l'organisation des activités plus sécuritaire et uniforme sur de grands espaces ; (2) de sanctionner un ordre normatif et politique libéral en tant que cadre de référence à l'intérieur duquel leurs partenaires procéderont à réformer leurs propres politiques publiques ; et, (3) de s'appuyer sur les innovations institutionnelles introduites par l'entremise de ces divers accords commerciaux et autres, pour favoriser chez ces partenaires une révision en profondeur des rapports entre pouvoirs politiques et intérêts privés, révision qui, à son tour, étend leur propre empire économique et, du coup, leur rôle de *leader* incontesté à l'échelle mondiale. Ceci m'amène à faire trois remarques⁵⁷.

Tout d'abord, l'accent est clairement mis, dans le projet des Amériques, sur l'économie⁵⁸ et, plus précisément, sur la liberté économique, car c'est par elle que doivent passer dans l'esprit de ses promoteurs l'intégration des sociétés, l'amélioration du niveau de vie des populations et la consolidation de la démocratie sur le continent⁵⁹. Mais la liberté économique participe également, avec le pluralisme démocratique et la reconnaissance des droits individuels, d'un ensemble de valeurs partagées à partir desquelles devront être construites les institutions hémisphériques. En d'autres termes, si le libre-échange est une condition nécessaire, il n'est pas suffisant; il doit être encadré par un mode de gouvernance qui sanctionne l'autonomie du marché vis-à-vis de l'État et qui, par conséquent, accorde à la société civile une large part d'autonomie. La vision libérale qui est ainsi promue octroie aux individus et à leurs organisations la responsabilité de leur développement à l'intérieur d'une société civile autonome et auto-référentielle ; en retour, grâce à leur implication dans la société civile, individus et organismes participent à un modèle de vie démocratique qui

⁵⁶ Sur ce point, l'ALENA a marqué un tournant. Depuis lors, les accords bilatéraux en matière d'investissement prolifèrent, au point que l'on peut se demander si les États-Unis ont encore besoin d'un accord multilatéral dans ce domaine. Mais, ce que l'on a tendance à oublier, c'est que même si d'autres accords avaient été signés avant celui-ci dans ce domaine, c'est un accord qui engageait deux partenaires commerciaux majeurs des États-Unis et qui, en octroyant de telles garanties aux investisseurs et en limitant à ce point la marge de manœuvre des gouvernements dans ce domaine, allait par la suite servir de modèle et paver la voie à une multitude d'accords du même type, dont le principal fut sans doute le projet, avorté comme on le sait, d'Accord multilatéral sur l'investissement, l'AMI. Actuellement, les accords bilatéraux signés par les États-Unis (et d'autres pays, comme le Canada) sont rédigés sur le même modèle. Voir à ce sujet, le *U.S. Bilateral Investment Treaty Program*, sur le site du département d'État.

⁵⁷ Nous reprenons ici les arguments présentés par Christian Deblock et Sylvain F. Turcotte, « La Zone de libre-échange des Amériques : les États-Unis seuls maîtres à bord ? », à paraître. Disponible en ligne sur le site du GRIC : <http://www.gric.uqam.ca>

⁵⁸ Sur l'économie politique du projet, voir Jeffrey J. Schott, *Prospects for Free Trade in the Americas*, Washington, Institute for International Economics, 2001.

⁵⁹ Il convient néanmoins de préciser que dans le projet initial, émergeant du Conseil national de sécurité, il n'était pas question d'aborder les questions économiques. Voir à ce sujet Richard E. Feinberg, *Summitry in the Americas. A Progress Report*, Washington, Institute for International Economics, 1997.

devrait garantir plus de stabilité politique et, partant, favoriser le commerce, la consommation et l'investissement⁶⁰. Ce point a d'ailleurs été réaffirmé avec force par le secrétaire adjoint au Trésor, Kenneth W. Dam, dans une conférence prononcée le 10 septembre 2002. Le rôle des États-Unis, dira celui-ci, doit se résumer à une chose : servir de levier, du potentiel de créativité des individus et de l'entreprise privée, et ce, afin de stimuler partout dans le monde la croissance économique, source de prospérité et de stabilité⁶¹.

Ensuite, si la perspective proposée est de créer une « Communauté des démocraties » intégrée par l'économie et les valeurs partagées, l'expression de « Communauté des démocraties » évoque un modèle de démocratie représentative et de « saine gouvernance » susceptible d'instaurer une plus grande sécurité économique et politique⁶². Elle renvoie aussi aux dimensions traditionnelles ou non de sécurité, entre autres à la corruption, à la drogue, au contrôle des flux migratoires, ou encore au financement du terrorisme⁶³. Dans ce cas-ci, il s'agit de lier la stabilité politique et la stabilité sociale à la réduction de la pauvreté et des inégalités, questions et enjeux dont la résorption exige un développement économique orienté vers l'économie de marché, une plus grande autonomie de la société civile vis-à-vis de l'État et, partant, une plus grande « responsabilisation » des acteurs privés et publics. Les questions de démocratie, de sécurité et de liberté économique sont de la sorte d'autant plus imbriquées dans les questions commerciales qu'elles renvoient, pour les États-Unis, non seulement aux valeurs fondamentales sur lesquelles les institutions nationales comme les institutions internationales doivent reposer, mais également à la

⁶⁰ Ces idées ont été reprises et reformulées récemment par Francis Fukuyama dans *Social Capital and Civil Society*, dont le texte a été présenté à la Conférence du FMI sur les réformes de deuxième génération, le 1^{er} octobre 1999. La version complète de ce texte se trouve sur le site web du FMI.

⁶¹ Kenneth W. Dam, « The Role of the United States in the Global Economy », présentation faite dans le cadre du séminaire organisé le 10 septembre 2002 par le Center for Strategic and International Studies, *America's Role in the World*. (texte disponible en ligne). Dans une autre conférence présentée le 17 décembre 2002 devant l'Institute for Foreign Relations et intitulée, « The U.S. Treasury in Foreign Affairs », le secrétaire adjoint au Trésor, Kenneth W. Dam, fait en conclusion des remarques fort intéressantes sur deux points. Ironiquement, dit-il, malgré son poids dans l'économie mondiale, l'économie américaine est la partie de l'économie mondiale à laquelle les praticiens des relations internationales accordent le moins d'attention. Quant à la conduite des affaires économiques américaines, elle est le fait d'institutions au sein desquelles c'est la perspective domestique qui domine. Quant à sa seconde remarque, elle porte sur le rôle du secteur privé dans le développement. On ne peut compter sur les prêts et l'aide des institutions financières internationales pour faire le travail. Il revient au gouvernement américain et à son agenda en matière de développement de le faire. Et celui-ci de conclure que, dans un cas comme dans l'autre, la politique économique est aujourd'hui une composante essentielle des relations internationales.

⁶² Pierre angulaire de cette nouvelle communauté, la Charte démocratique interaméricaine, proposée lors du Sommet de Québec, a été adoptée à Lima le 11 septembre 2001 à l'occasion d'une assemblée extraordinaire de l'Organisation des États américains. La réunion de l'OEA, tenue en mai 2003, a permis de lier plus étroitement gouvernance et démocratie. Certains parlent maintenant d'une Charte hémisphérique de la gouvernance.

⁶³ Une telle perspective n'est pas propre aux États-Unis. Une dynamique analogue tend à s'établir également dans les relations que la Communauté européenne entretient ou souhaite entretenir avec ses voisins, ceux du bassin méditerranéen notamment, ou dans celles que le Japon ou la Chine tentent d'établir actuellement en Asie du Sud-est.

manière dont ils envisagent le trinôme de leur prospérité, de leur puissance et de leur sécurité. Cette façon de voir les choses est clairement exprimée dans un article du représentant au Commerce, Robert B. Zoellick, publié dans le Washington Post quelques jours à peine après les événements du 11 septembre 2001 :

Our nation has drawn together in shock, mourning and defiance. Now we must thrust forward the values that define us against our adversary : openness, peaceful exchange, democracy, the rule of law, compassion and tolerance. Economic strength -- at home and abroad -- is the foundation of America's hard and soft power. Earlier enemies learned that America is the arsenal of democracy; today's enemies will learn that America is the economic engine for freedom, opportunity and development. To that end, U.S. leadership in promoting the international economic and trading system is vital. Trade is about more than economic efficiency. It promotes the values at the heart of this protracted struggle⁶⁴.

Enfin, si la question des asymétries dans la taille et le développement n'est pas totalement évacuée des négociations hémisphériques⁶⁵, la voie de la négociation, toutefois, passe par la reconnaissance de l'égalité de traitement, un principe qui doit être non seulement reconnu au plan commercial, mais également au plan institutionnel. Toutefois : (1) les concessions octroyées aux petites économies ne peuvent être que limitées, les accords préférentiels signés par les États-Unis servant ici de modèle, celui avec les pays des Caraïbes notamment ; (2) la règle du consensus qui prévaut dans les discussions vaut en pratique pouvoir de veto pour ces derniers. Posée sous cet angle, la question de l'autonomie nationale prend une signification toute particulière pour les petites économies, qui, à toutes fins pratiques, n'ont pas vraiment la possibilité de se donner des objectifs nationaux, encore moins d'avoir les moyens de leurs politiques. Quant au problème que soulève la définition des cadres institutionnels de l'intégration, on voit mal de quels cadres il peut s'agir, sinon que, vu le poids économique et politique des États-Unis, inévitablement, c'est aux règles et aux institutions américaines que les marchés se référeront⁶⁶. On retrouve ici l'argument développé par la Banque mondiale à l'effet que la concurrence ne doit pas seulement se faire entre les entreprises et entre les individus, mais également entre les institutions. À ceci près que la Banque oublie de mentionner que si les

⁶⁴ <http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A59531-2001Sep19>

⁶⁵ Un groupe consultatif sur les économies de petite taille a été créé ; la rencontre ministérielle de Quito a permis aux États-Unis de faire adopter un Programme de coopération hémisphérique ; et mandat a été donné à tous les groupes de négociation d'accorder une attention particulière aux problèmes particuliers que rencontrent les petites économies.

⁶⁶ Ces deux questions sont au centre des discussions actuelles, et disons le franchement, je ne vois pas de solution en vue pour la simple et bonne raison qu'à peu près personne, sauf les États-Unis, ne les prend vraiment au sérieux, à commencer par le Canada qui me paraît plus replié que jamais sur lui-même. Les deux seuls pays à avoir vraiment un peu de poids et qui posent du bout des lèvres le problème, c'est le Brésil et depuis peu, le Mexique.

jeux de la concurrence ne sont pas égaux au niveau des marchés, ils ne le sont pas plus au niveau des institutions... Que les meilleurs gagnent !

L'originalité du projet des Amériques ayant été soulignée, un certain recul, au plan théorique cette fois, permettra d'aller plus loin dans notre démarche.

DEUX MODÈLES D'INTÉGRATION

L'idée que le projet des Amériques puisse être considéré comme un modèle de régionalisme concurrent, sinon alternatif au modèle européen n'est pas nouvelle. Elle prend cependant un tour nouveau maintenant que l'échéance de 2005 arrive à grands pas et que, de plus en plus ouvertement, les États-Unis se réfèrent à ce modèle pour engager la réforme du système multilatéral⁶⁷. La question requiert une réflexion théorique et l'élaboration d'une grille de lecture⁶⁸. Commençons par introduire deux concepts-clés, celui d'intégration en profondeur et celui d'intégration positive.

Intégration négative et intégration positive

La littérature spécialisée distingue entre deux formes d'intégration, selon que celle-ci se ferait en surface ou en profondeur⁶⁹. Dans le premier cas, il s'agirait d'une intégration qui passerait par le commerce et l'élimination des obstacles à la libre circulation des biens et des services, voire des capitaux, alors que dans le second cas, celle-ci passerait par les réseaux de production transfrontaliers et par la mise en place de cadres normatifs transnationaux⁷⁰. Le concept d'intégration en profondeur n'est pas toujours très clair⁷¹. D'une part, il est très difficile de dissocier clairement les deux processus d'intégration dans la mesure où les formes que prend la pénétration des marchés ont toujours été multiples⁷².

⁶⁷ Pour reprendre les mots du président du *Conseil des Amériques*, Myles Frechette : « when we have succeeded, this hemisphere can be a model for the rest of the world ».

⁶⁸ J'avais déjà commencé à aborder la question au plan théorique par l'entremise de ce que Dorval Brunelle, Michèle Rioux et moi-même avons appelé le triangle impossible de la coopération économique internationale. Voir : Christian Deblock, Dorval Brunelle et Michèle Rioux, « Mondialisation, concurrence et gouvernance : émergence d'un espace juridique transnational dans les Amériques », à paraître, disponible en ligne : http://www.unites.uqam.ca/gric/pdf/MCG-le_cas_des_ameriques.pdf

⁶⁹ Le dictionnaire d'économie internationale définit ainsi les deux concepts : « Shallow integration : Reduction or elimination of tariffs, quotas, and other barriers to trade in goods at the border, such as trade-limiting customs procedures. Contrasts with deep integration. Deep integration : Refers to economic integration that goes well beyond removal of formal barriers to trade and includes various ways of reducing the international burden of differing national regulations, such as mutual recognition and harmonization. Contrasts with shallow integration ». (*Glossary of International Economics*, en ligne)

⁷⁰ Voir à ce sujet, le rapport sur l'investissement dans le monde de 1993 de la CNUCED et à la définition qui en est donnée à la page 6. Voir également Charles Oman, Les défis politiques de la globalisation et de la régionalisation, Cahiers de politique économique n° 11, Centre de développement de l'OCDE, ; De même que R. C. Lawrence

⁷¹ Siroën a raison de souligner l'ambiguïté du concept d'intégration en profondeur. Il manque de clarté et la littérature sur le sujet n'a guère, jusqu'à présent, poussé très loin l'analyse. Voir à ce sujet, Jean-Marc Siroën, *La régionalisation de l'économie mondiale*, Paris, La Découverte, 2000.

⁷² Le commerce n'est que l'une des formes que prend la pénétration des marchés. Si, jusqu'à un passé récent, cette forme de pénétration fut dominante, et demeure encore dans certains cas dominante, il ne faut pas perdre

Et d'autre part, le concept est utilisé autant pour faire référence aux formes nouvelles que prend l'institutionnalisation *de jure* de l'intégration que pour désigner l'extension des processus d'intégration économique à de nouveaux domaines, comme les domaines monétaire, macro-économique ou fiscal par exemple. Tel que nous l'avons défini, il s'agit néanmoins d'un concept utile, surtout si nous le croisons avec un autre concept, plus ancien, introduit par Jan Tinbergen, celui d'intégration positive.

En distinguant entre intégration négative et intégration positive, Jan Tinbergen entendait de la sorte replacer l'intégration économique dans son cadre institutionnel. Ainsi, par intégration négative, Tinbergen fera référence à tout processus intégratif orienté sur la seule élimination des obstacles au commerce, que ceux-ci soient tarifaires ou non, et par intégration positive, tout processus orienté sur des objectifs économiques, politiques, ou sociaux précis, eux-mêmes déterminés en fonction des préférences collectives que se donneront les acteurs. La distinction prenait tout son sens à une époque où, non seulement deux grands projets d'intégration étaient menés en parallèle en Europe, celui de l'AELE d'un côté et celui de la CEE de l'autre, mais également où deux grandes conceptions de l'intégration économique régionale s'affrontaient, celle prônée par les États-Unis et véhiculée par l'OECE, d'un côté, et celle mise de l'avant par la CEPAL et les théoriciens de la *dependencia*, Raul Prebisch en tête, de l'autre⁷³.

Quitte à simplifier les choses, on peut dire, qu'à l'époque, intégration positive rimait avec intégration en profondeur, et intégration négative avec intégration en surface. Aujourd'hui, avec la globalisation, les choses sont beaucoup moins claires. Même dans le cas du projet européen, il est devenu beaucoup plus difficile d'envisager l'intégration positive comme on pouvait le faire autrefois. Premièrement, la concurrence traverse les espaces économiques régionaux, ce qui rend d'autant plus difficile l'application de mesures interventionnistes ou correctrices. Deuxièmement, la concurrence ne s'étend pas aux seuls marchés, mais également aux États, l'intégration compétitive dans l'économie mondiale imposant ici ses contraintes. Deux problèmes dont se ressent aujourd'hui l'Europe communautaire dans la mesure où les marchés subissent les contraintes de la concurrence internationale et que, pour y faire face, les États sont fortement enclins à faire cavalier seul. Je n'insisterai pas là-dessus, mais plutôt sur l'idée qu'il existe un nouveau modèle d'intégration positive, aux contours radicalement différents.

de vue pour autant, comme nous le rappellent les théories de la firme multinationale, que d'autres stratégies de pénétration des marchés se sont imposées avec le temps, en particulier la production sur place, les franchises ou encore les alliances.

⁷³ Le système commercial multilatéral repose sur le premier modèle. Ce point doit être très clair. Et c'est ce qu'ont rappelé récemment les États-Unis en critiquant le mécanisme de règlement des différends et en accusant certains panels d'outrepasser leur fonction d'arbitrage des différends en commençant à interpréter les accords signés.

Le dilemme auquel sont aujourd'hui confrontés les États, est de trouver la meilleure façon de concilier globalisation des marchés et autonomie nationale, d'une part, et cadres normatifs transnationaux et choix collectifs nationaux, d'autre part. C'est dans cette dynamique d'arbitrage que s'inscrit le projet des Amériques. Tout comme le projet européen, mais dans des termes fort différents. En effet, à défaut d'envisager des institutions supranationales, la coopération économique internationale ne peut aller que dans deux directions possibles, soit la recherche d'une plus grande interopérabilité entre les systèmes nationaux et la mise en place de mécanismes d'arbitrage des différends commerciaux, que ce soit entre États ou entre les États et les entreprises. Mais, par ailleurs, comme l'intégration des espaces économiques nationaux dans l'espace économique hémisphérique doit être compétitive, cela revient à donner préséance aux intérêts économiques sur les choix collectifs nationaux et à mettre les systèmes institutionnels eux-mêmes en concurrence les uns vis-à-vis des autres. En pratique, cela signifie que les entreprises auront des droits économiques fort étendus mais fort peu de devoirs sociaux, et les États-Unis beaucoup d'influence sur les institutions et fort peu d'engagements à leur endroit⁷⁴.

Tout ceci devrait être précisé davantage, d'autant que les États-Unis poursuivent aussi d'autres objectifs. Mais toujours est-il que si nous nous limitons à cette seule dimension, il est possible de représenter de manière figurative le modèle de régionalisme que véhicule le projet des Amériques.

Une représentation des deux modèles d'intégration

Tout modèle ne saurait être autre chose qu'une « représentation métaphorique de la réalité »⁷⁵. C'est par une telle représentation que nous aborderons deux types d'intégration à l'œuvre aujourd'hui. Il s'agira d'aborder c'est d'aborder le dilemme de la coopération économique internationale en considérant les choix qui se posent aux États dans les termes d'un arbitrage à réaliser au plan institutionnel à l'intérieur d'un double continuum, soit entre ouverture et fermeture au niveau économique, et entre autonomie nationale et

⁷⁴ Mon propos n'est pas de dire que, dans les négociations en cours, les États-Unis sont seuls en piste, encore moins que les États, ces derniers en tête, ne feraient que répondre aux demandes institutionnelles des entreprises. Les négociations sont complexes, et les intérêts économiques et stratégiques des acteurs, aussi bien publics que privés, sont loin d'être convergents. Plutôt, ce que j'entends souligner, c'est le fait que tout en apportant une réponse aux problèmes auxquels est confronté le système commercial multilatéral, le régionalisme tel qu'il se dessine dans les Amériques tend à octroyer aux marchés et au pays le plus puissant des droits et des pouvoirs qui sont fort peu compatibles avec l'esprit et les valeurs du bien commun qui sous-tendent le supranationalisme institutionnel.

⁷⁵ Jean Hindriks, « La formalisation et la prévision en économie », dans *Reflets et perspectives de la vie économique*, Tome XLI, n° 4, 2002, pp. 21-32.

institutions communes au niveau politique. Ou pour dire les choses autrement, entre régionalisme ouvert et bloc économique, et entre coopération intergouvernementale et supranationalisme. Nous avons ainsi deux axes, avec pour chacun d'eux, deux situations extrêmes⁷⁶.

Deux modèles institutionnels sont possibles. Le premier modèle a pour prémisses de construction l'autonomie des États et des marchés. Nous aurons ainsi des accords de libre-échange de large portée et des institutions de type intergouvernemental (la Commission de l'ALENA ou le mécanisme de règlement des différends, par exemple), qui n'engagent que très peu, du moins formellement, la souveraineté des États (quadrant I). Toutefois, pour des raisons qui tiennent au jeu des groupes de pression, aux préférences collectives nationales ou encore à certaines exclusions (pour des raisons de sécurité par exemple), ce modèle incorpore : (1) certaines dispositions de protection et des exceptions nationales (quadrant III) ; (2) des normes communes (en matière de gouvernance par exemple) (quadrant II) ; et (3) des règles de protection commune (les règles d'origine par exemple) (quadrant IV). Nous avons ainsi un premier losange institutionnel, le losange A.

La seconde voie consiste à tempérer l'autonomie des marchés et des États par l'introduction de mécanismes de régulation, de normes et d'institutions communes dites supranationales. Le modèle s'inscrit dans une dynamique d'institutionnalisation par « le haut » (quadrant II). Pour des raisons qui relèvent, comme dans le cas précédent, du pragmatisme, ce modèle doit cependant laisser une grande marge de manœuvre aux marchés et aux États (quadrant I), et incorporer des mesures de protection qui relèvent soit du domaine réservé des États (recherche et développement, politique industrielle par exemple) (quadrant III), soit du domaine commun (la politique agricole commune par exemple) (quadrant IV). Nous avons un second losange institutionnel, le losange B.

Quitte à simplifier les choses, nous aurions ainsi deux modèles institutionnels concurrents : un modèle concurrentiel « à l'Américaine » (losange A) et un modèle communautaire « à l'Européenne » (losange B)⁷⁷.

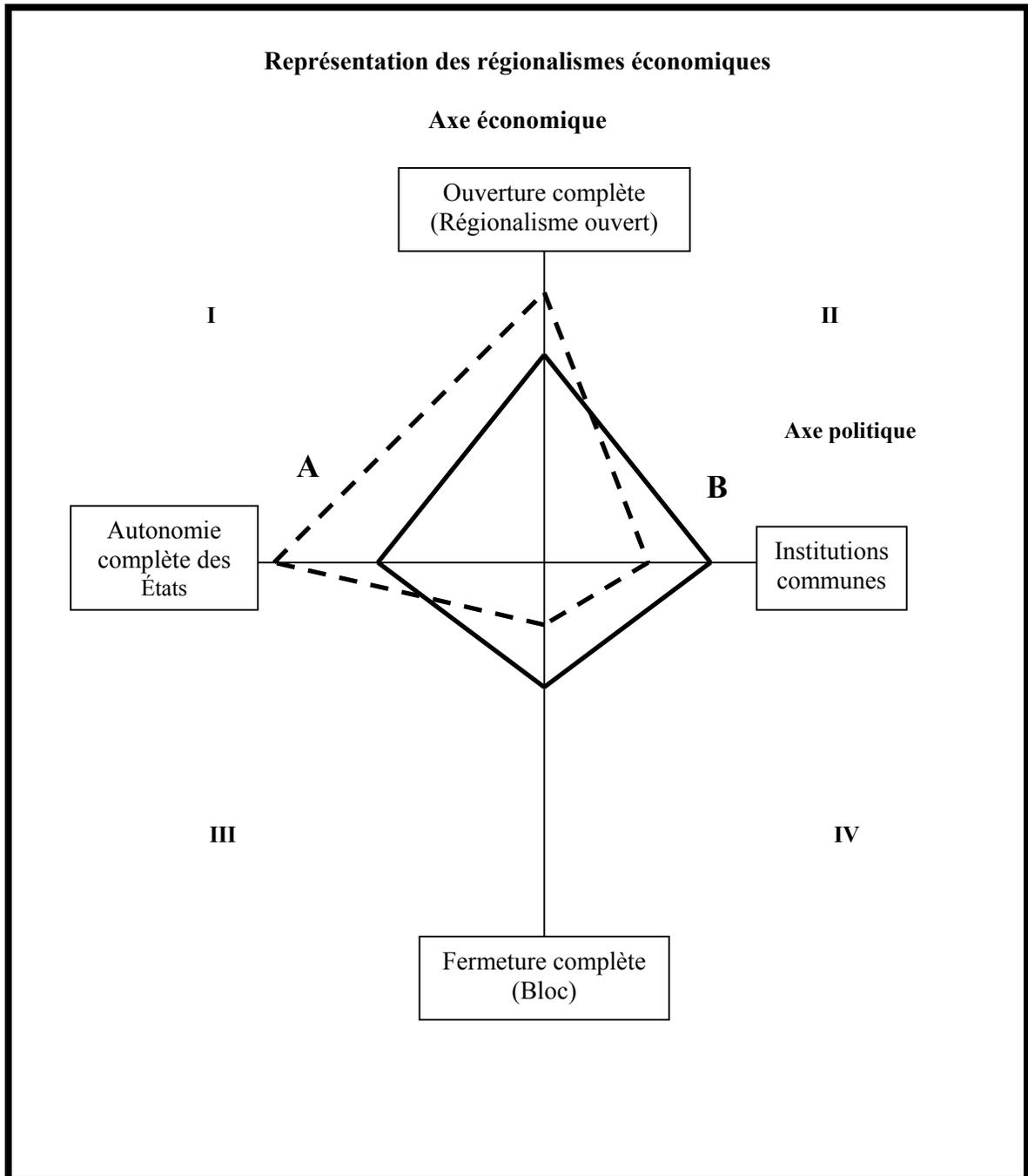
⁷⁶ Aux concepts trop normatifs de libre-échange et de protectionnisme, nous avons préféré ceux d'ouverture et de fermeture, en référence à l'ouvrage de Fichte, *Le système commercial fermé*. De même, préférons-nous parler d'autonomie nationale, en référence aux travaux de F. Perroux, plutôt que de souveraineté, un concept trop juridique dans le cas présent. Les institutions communes renvoient aux préférences collectives.

⁷⁷ Notre représentation graphique appelle deux remarques. Premièrement, les modèles ne sont pas statiques. Le modèle européen a tendance à évoluer vers une plus grande ouverture commerciale et vers des formes plus traditionnelles de coopération entre les États. De même, le modèle ALENA a tendance à évoluer vers des formes plus avancées de coopération, dans les domaines monétaire, de l'énergie ou de la sécurité par exemple. Mais, les deux modèles reposent sur des bases différentes, ce qui leur donne des profils différents et rend difficile toute comparaison. Deuxièmement, notre représentation permet d'introduire de multiples configurations possibles. Par exemple, le MERCOSUR et l'APEC pourraient être deux exemples de

Bien que cette représentation « métaphorique » du régionalisme soit, pour le moment encore très rudimentaire, elle apporte un éclairage intéressant sur les modèles dont sont porteurs le projet des Amériques et le projet communautaire⁷⁸. En particulier, elle permet de sortir de la vision trop étroite que peuvent donner du régionalisme les analyses économiques et politiques conventionnelles. Ainsi, dans le cas du modèle A, tout en respectant les prémisses sur lesquelles il est construit, soit l'ouverture la plus complète possible des marchés et la reconnaissance la plus étendue possible de l'autonomie des États, nous devons néanmoins admettre trois choses : premièrement, que certains mécanismes institutionnels viennent réduire le degré d'autonomie des États mais aussi des marchés (les conditions d'accession à l'accord par exemple) ; deuxièmement, que d'autres mécanismes institutionnels introduisent certaines formes de protection, sectorielle, nationale ou collective ; et, troisièmement, que d'autres mécanismes institutionnels encore peuvent introduire une certaine idée de communauté, en matière de démocratie, de gouvernance ou de sécurité par exemple. La forme finale que prendra le losange dépendra toutefois du résultat d'une négociation complexe dans laquelle entrent en jeu non seulement les intérêts économiques et stratégiques, mais également les groupes de pression, les représentations collectives et les valeurs.

configuration qui se situeraient, le premier davantage à gauche du modèle ALENA sur le premier quadrant, et le second davantage en dessous du modèle UE.

⁷⁸ Ce qui fait la grande différence entre les deux modèles, c'est le fait que dans le modèle B on introduit dans les institutions les idées de régulation des marchés et de normes communes qui descendent du haut vers le bas, tandis que, dans le modèle A, les institutions sont intergouvernementales et les normes, administratives ou arbitrales. Aussi, les deux modèles peuvent-ils se rapprocher l'un de l'autre dans la forme, mais pas au niveau des principes fondateurs.



CONCLUSION

Avec la globalisation en cours, ce que l'on entend par libéralisme et par multilatéralisme ne peut plus se limiter à la conception traditionnelle qui consistait à associer l'intégration du monde à l'ouverture commerciale et le multilatéralisme à la gestion collective d'un système commercial intégré. Plutôt, ce qui est en jeu actuellement, c'est la double émergence d'un espace économique mondial intégré par les réseaux transnationaux d'un côté et de cadres normatifs de portée universelle de l'autre. Actuellement, des deux mouvements, de régionalisation d'un côté et de globalisation de l'autre, c'est sans doute le premier qui pèse le plus. De même, à défaut de pouvoir s'entendre à l'intérieur du système commercial sur des règles positives de portée universelle, c'est au niveau intermédiaire, celui du régionalisme, que les choses prennent forme le plus rapidement.

Le régionalisme, comme laboratoire institutionnel de la globalisation, d'une part, et comme forme particulière d'alliance entre des États qui, par cette voie, tentent de répondre à ses contraintes, d'autre part, sont deux idées qui doivent être retenues. Mais également, il faut retenir trois enjeux centraux, soit les valeurs, les intérêts économiques et les ambitions nationales à partir desquelles sont construites les institutions.

Il est courant de présenter le projet des Amériques comme un projet économique et la zone de libre-échange des Amériques comme un espace économique de taille et de poids comparable, sinon supérieur à l'espace européen, doté de surcroît d'institutions communes. J'ai au contraire voulu insister sur l'idée que les deux projets sont multidimensionnel mais que ce sont les institutions et les principes qui en ont été à l'origine qui les distinguent. Dans les deux cas, il y a intégration en profondeur et mise en place d'institutions transnationales, par la voie communautaire dans un cas et par la voie concurrentielle dans l'autre. Et là est toute la différence. Toutes choses étant égales par ailleurs évidemment, les institutions « à l'européenne » reposent sur l'idée de bien commun et, par voie de conséquence, sur celles de régulation des marchés et de normes supranationales. Dans les Amériques, l'approche est tout autre. Il s'agit plutôt de mettre en « interopérabilité » les systèmes institutionnels nationaux, sur la base de principes qui doivent faire l'objet d'un consensus. Cette approche, pourtant très minimale, introduit une dynamique de concurrence au niveau institutionnel et favorise les effets de débordement. Concrètement, dans une région marquée par de profondes et multiples asymétries comme celle des Amériques, on voit mal comment, une fois posée la prémisse de l'autonomie des marchés et des États, la concurrence institutionnelle ne jouerait pas en faveur des institutions des États-Unis et des valeurs sur lesquelles celles-ci reposent.