



Cahier de recherche
Continentalisation 08-07
ISSN 1714-7638

LE BILATÉRALISME COMMERCIAL DES ETATS-UNIS

Christian Deblock



Centre Études internationales et Mondialisation
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>

SEPTEMBRE 2008

UQÀM



Car si, par chance, il arrive qu'un peuple puissant et éclairé parvienne à se constituer en république (qui, par nature, doit incliner à la paix perpétuelle), alors celle-ci servira de centre pour la Confédération d'autres États qui s'y rattacheront et elle assurera ainsi, conformément à l'idée du droit des gens, un état de liberté entre les États et insensiblement, grâce à plusieurs liaisons de cette espèce, elle s'étendra de plus en plus.

Emmanuel Kant, « Vers la paix universelle », dans *Le Monde de la Philosophie*. Kant, Paris, Flammarion, 2008, p. 362).

This Government does not intend, in the coming negotiations, to eliminate tariffs or to establish free trade. All that is contemplated is the reduction of tariffs, the removal of discriminations, and the achievement, not of free trade, but of freer trade.

Harry S Truman, *Address on Foreign Economic Policy*, Baylor University, 6 mars 1947.

Trade is about more than economic efficiency ; it reflects a system of values : openness, peaceful exchange, opportunity, inclusiveness, mutual gains through interchange, freedom of choice, appreciation of differences, governance through agreed rules, and a hope for betterment for all peoples and lands.

Robert B. Zoellick, « The WTO and New Global Trade Negotiations : What's at Stake ? », Council on Foreign Relations, 30 octobre 2001.

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 Groupe de Recherches sur l'Intégration Continentale (GRIC) ou des membres du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM).

Le régionalisme économique divise la pensée libérale, entre ceux qui y voient une entorse grave à l'ouverture multilatérale des marchés et une intrusion du politique dans le monde l'économie et ceux pour qui, au contraire, complémentaire du multilatéralisme, il stimule les échanges, ouvre de nouveaux domaines de libéralisation et favorise la coopération. Une abondante littérature existe sur ces débats, et mon propos n'est pas d'y revenir dans les pages qui suivent. Je voudrais plutôt orienter la discussion autour du libre-échange et du bilatéralisme et clarifier la place que l'un et l'autre occupent dans la politique commerciale américaine. Ce faisant, je voudrais lever deux malentendus. Concernant le libre-échange tout d'abord, il y a confusion de langage. La politique commerciale américaine n'est pas orientée vers le libre-échange mais vers l'ouverture ordonnée des marchés. Ordonnée dans le sens où cette ouverture doit être négociée selon un principe directeur, la réciprocité, et satisfaire à trois types d'exigences, de concurrence loyale, de respect des souverainetés et d'équité dans la répartition des avantages et des coûts. Concernant le bilatéralisme, je serai tout aussi direct : entre le bilatéralisme, le régionalisme et le multilatéralisme, il n'y a jamais eu pour les États-Unis qu'une différence de niveaux. Les règles commerciales doivent être les mêmes, les accords doivent être de type contractuel et la coopération institutionnalisée.

En levant ces malentendus, je ne voudrais pas, cependant, en créer d'autres. Les États-Unis ne sont certainement pas les derniers à contourner la ligne de conduite qu'ils se sont donnée et à abuser du statut de *primus inter pares* qu'ils se sont attribué. Il en va de même des positions qu'ils ont prises en faveur du bilatéralisme depuis le Grand tournant des années 1980. Pour certains, les États-Unis auraient abandonné leur multilatéralisme historique et cédé à leur tour aux sirènes du bilatéralisme pour orienter le système commercial en faveur de leurs intérêts commerciaux et stratégiques ; pour d'autres, au contraire, leurs initiatives auraient permis de faire bouger la bicyclette du GATT, de créer un environnement plus compétitif et d'adapter les règles du commerce aux réalités nouvelles de la globalisation. Je reviendrai brièvement sur ces débats en conclusion, mais, d'entrée de jeu, je voudrais souligner que l'opposition entre ces deux points de vue n'est pas aussi radicale qu'elle le paraît au premier abord. Du moins, si nous prenons acte de deux ordres de faits. D'abord, leur approche en matière commerciale est cohérente, et cette cohérence, c'est dans l'internationalisme libéral qu'il faut la rechercher, dans cette doctrine qui croise la sécurité, la prospérité et le

commerce, et oriente leur politique étrangère depuis la Seconde Guerre mondiale. Ensuite, le bilatéralisme, ou, si l'on préfère, le nouveau régionalisme économique tant celui-ci est associé à la nouvelle politique commerciale américaine, n'est pas à proprement parler une déviation, du moins pas dans le sens où les États-Unis auraient fait le choix délibéré d'abandonner le multilatéralisme. Ils se sont engagés dans cette voie, d'abord avec prudence puis de plus en plus systématiquement, avec l'objectif de faire avancer le système commercial multilatéral dans de nouvelles directions, et toujours conformément aux principes de leur internationalisme libéral. Par contre, et cela méritera toute notre attention, il y a un avant et un après 1984. Avant, la politique commerciale était surtout orientée vers l'élimination des barrières au commerce ; après, elle l'est vers l'élaboration de règles universelles de marché.

L'histoire de la politique commerciale américaine est ponctuée de dates importantes, chacune d'elles correspondant à une loi sur le commerce. La littérature s'accorde sur celles de 1934, de 1962, de 1974, de 1988 et de 2002. La loi de 1984 sur le commerce et les tarifs (*Trade and Tariff Act of 1984*), qui devait entériner l'accord de libre-échange avec Israël et renouveler le système généralisé de préférences (SGP), est souvent négligée. Pourtant, elle introduit quatre nouveautés. Tout d'abord, elle élargit considérablement le champ des négociations commerciales, notamment aux services, à l'investissement et à la propriété intellectuelle¹. Ensuite, elle élargit le mandat présidentiel de négocier aux accords bilatéraux et, par la même occasion, étend la procédure d'approbation accélérée (*fast track*) aux accords bilatéraux, non sans renforcer les pouvoirs du Congrès et des deux commissions spécialisées, celle des voies et moyens à la Chambre et celle des finances au Sénat. Troisième nouveauté : la loi définit clairement la notion de concurrence loyale, laquelle doit s'appliquer aux biens, aux services et aux investissements.² Enfin, quatrième et dernière nouveauté : le législateur définit la notion de « droits du travailleur internationalement reconnus » (*internationally recognized worker rights*) que la loi de 1974 avait déjà introduits mais sans les définir.

Ces quatre nouveautés s'inscrivent dans une nouvelle dynamique de négociation qui augure des débats à venir sur la globalisation. La loi de 1984 en porte déjà la marque mais la politique commerciale ne tombe pas pour autant dans le globalisme sauvage aujourd'hui si décrié ; l'internationalisme libéral est toujours là, et avec lui le « rêve

¹ La notion de commerce est ainsi définie pour couvrir également (1) « les services commerciaux (incluant les transferts d'information), que ces services se rattachent ou non à des biens spécifiques » et (2) « les investissements directs réalisés à l'étranger par des résidents américains qui ont des implications sur le commerce des biens ou des services ». En clair, cela revient à inclure dans les objectifs de négociation l'élimination des barrières et restrictions qui affectent le commerce des services et les investissements dès lors qu'il y a commerce. La loi, notamment la partie relative au renouvellement du SGP, est plus précise encore puisqu'elle inclut également les produits de haute technologie et les droits de propriété intellectuelle.

² La loi de 1974 sur le commerce avait renforcé les dispositions de la section 301 et, ce faisant, considérablement facilité l'accès aux procédures administratives tant pour lutter contre les pratiques commerciales déloyales sur le marché américain que pour s'assurer d'un accès « juste et équitable » (*fair and equitable access*) sur les marchés étrangers. La loi parlait de pratiques « déraisonnables », « injustifiables » ou « discriminatoires », mais sans vraiment les définir. La loi de 1984 corrige cette faiblesse.

américain » d'un monde libéral, prospère et sécuritaire. Quant au multilatéralisme, il demeure la voie privilégiée pour en établir les règles mais d'autres voies sont ouvertes, plus rapides et le bilatéralisme est l'une de celles-là.

Le texte est divisé en trois parties. La première partie portera sur l'internationalisme libéral et son opérationnalisation dans le commerce. Je voudrais de la sorte non seulement lever les malentendus qui entourent le « libre-échange » américain, mais surtout souligner en quoi la politique commerciale américaine se distingue de celle des autres pays. La seconde partie portera sur le bilatéralisme et son rapport au multilatéralisme. Je reviendrai brièvement sur la période d'avant 1984 pour montrer comment, en s'appuyant, entre autres, sur celui-ci, les États-Unis ont cherché depuis à construire une société universelle de marché, à l'image de leur propre société, certes, mais aussi selon les principes directeurs de leur internationalisme libéral. La troisième partie sera plus empirique et présentera un état des lieux du « bilatéralisme » américain. En conclusion, après avoir dressé un rapide bilan du bilatéralisme, je reviendrai sur les limites de leur internationalisme commercial.

L'INTERNATIONALISME LIBÉRAL ET LE COMMERCE

Les États-Unis sont une nation de commerçants. Le monde, ses marchés et ses ressources ne doivent former qu'un tout, ouvert à leurs produits, à leurs capitaux et à leur culture. Leur politique commerciale est orientée vers l'expansion du commerce et l'ouverture des marchés, et, depuis la réforme de 1934, toutes les lois sur le commerce en ont fait leur principale priorité. Leur propre marché a toujours été ouvert aux investissements ; il l'a été plus tardivement aux importations mais la page est définitivement tournée, et, plutôt que d'y voir une menace, ils préfèrent y voir une source d'approvisionnement à bon marché et un aiguillon de la concurrence et de l'innovation. Le commerce est également perçu comme un vecteur de liberté, un stimulateur d'initiatives et un accélérateur de prospérité, trois éléments qui, combinés à la démocratie et aux droits individuels, doivent concourir à l'enrichissement individuel et, ce faisant, au progrès collectif. Enfin, en liant les nations les unes aux autres et en contribuant à leur prospérité, le commerce ouvre la voie à la paix universelle, étant entendu que les démocraties ne se font pas la guerre et que des voisins prospères sont de bons voisins. Pour faire court, entraver le commerce, c'est empêcher les hommes de s'enrichir, les sociétés de se développer et les peuples de vivre en paix.

Cette vision du « doux commerce », la Grande-Bretagne l'avait fait sienne bien avant les États-Unis, avec peut-être plus de grandeur. Ces derniers ne firent cependant pas que s'engager dans les pas de leur illustre prédécesseur pour porter haut et fort le flambeau de la liberté commerciale. À l'impérialisme des Britanniques, les Américains substituèrent l'internationalisme libéral, au libre-échange unilatéral l'ouverture réciproque des marchés et aux forces aveugles de la concurrence celles du progrès par l'action humaine. C'est sur ce triptyque qu'ils ont reconstruit l'ordre commercial libéral après la Seconde Guerre mondiale, un ordre qui repose sur la promesse de pouvoir concilier la liberté du commerce avec la souveraineté des États, l'intérêt particulier avec la prospérité des nations et la coopération commerciale avec la sécurité collective.

L'internationalisme libéral

Confiants que la raison et l'exemple finiraient par l'emporter, les Britanniques firent du libre-échange unilatéral leur ligne de conduite, pour finalement se retrouver bien seuls sur leur île, une île de libre-échange entourée d'une mer de protectionnisme. Et tout comme les Américains, ils avaient le même sens de la mission civilisatrice. Cette mission, ils la confondirent avec l'impérialisme, formel ou informel³, mais ne

³ Voir à ce sujet l'article classique de John Gallagher et Ronald Robinson, « The Imperialism of Free Trade », *The Economic History Review*, Second series, Vol. VI, n° 1, 1953, pp. 1-15.

mésestimons pas pour autant l'influence considérable qu'exercèrent sur les élites du monde entier les idées nouvelles de l'économie politique, leur démocratie parlementaire, leurs institutions libérales sans oublier les collèges universitaires. En rompant les liens avec la Grande-Bretagne, les États-Unis se dotèrent à leur tour d'institutions politiques exemplaires, au demeurant fortement inspirées des idées de John Locke et Adam Smith⁴, mais, dans un souci de rupture et d'indépendance économique, ils développèrent aussi leur propre système (*American System*), plus proche d'ailleurs de celui que décrit Friedrich List dans son célèbre ouvrage que de celui de Smith. Et s'ils se laissèrent aussi tenter par l'impérialisme, c'est plutôt par une autre voie, celle de l'internationalisme libéral, qu'ils cherchèrent à faire partager leurs idéaux tout en promouvant leurs intérêts. C'est tournant du vingtième siècle que cette doctrine commence à prendre forme, mais seulement une fois la Seconde Guerre mondiale enclenchée, qu'elle deviendra la source d'inspiration des reconstructeurs de la paix.

À juste titre, G. John Ikenberry parle de l'internationalisme libéral comme de la « Grande stratégie cachée » des États-Unis⁵. Avec la sécurité collective, elle est l'une de leurs grandes doctrines de politique étrangère, et ce même si ses principes n'ont jamais été clairement définis, du moins jusqu'à elle soit devenue l'objet de toutes les critiques⁶. Ikenberry en retient cinq principaux : l'amitié des démocraties, la liberté par le commerce, l'interdépendance économique, les institutions et la règle de droit dans les relations internationales, et les valeurs partagées dans une communauté des démocraties. Dans cette construction idéologique où, à l'image de la Sainte Trinité, la prospérité, le progrès et la sécurité ne font qu'un, le commerce occupe une place centrale⁷. De lui, on attend qu'il stimule le développement et l'initiative privée, éduque les peuples aux vertus de la liberté et de la démocratie et contribue à l'amitié entre les nations en apportant la « paix économique »⁸.

En s'appropriant l'internationalisme libéral, les États-Unis l'ont adapté à leurs valeurs, à leurs institutions et à leurs intérêts⁹. Certains y ont vu une variante du libre-échange, d'autres une apologie du commercialisme et d'autres encore un voile

⁴ Louis Hartz, *The liberal tradition in America*, New York, Harcourt, Bruce and Company, 1955.

⁵ Pour une présentation synthétique, voir G. John Ikenberry, « Why Export Democracy ? : The 'Hidden Grand Strategy' of American Foreign Policy », *The Wilson Quarterly*, vol. 23, n° 2, printemps 1999. Voir également Anne-Marie Slaughter, « International Law in a World of Liberal States », *European Journal of International Law*, vol. 6, 1995, pp. 503-538.

⁶ Pour une excellente critique, voir Charles Krauthammer, « Democratic Realism. An American Foreign Policy for a Unipolar World », Washington, The AEI Press.

⁷ Pour de nombreux auteurs, l'internationalisme libéral se confond avec le multilatéralisme et, de manière plus secondaire, avec le projet de créer une communauté des démocraties. Le commerce est souvent négligé. Pour la pensée libérale, le commerce, perçu comme un échange librement consenti, est pourtant un puissant facteur de socialisation. Il apporte plus de richesses, crée des liens de complémentarité, pousse à la spécialisation et, ainsi, lie les hommes et les sociétés par l'intérêt mutuel. Le projet libéral ne se résume, certes, pas à la seule création d'une société de marché, mais c'est dans le commerce que le contrat social trouve sa plénitude, l'expression de communauté des démocraties de marché n'étant que sa transposition dans un univers stato-centré.

⁸ La formule revient au président Truman.

⁹ Tout comme ce fut le cas pour leurs prédécesseurs, leur développement ne n'est pas fait sans paradoxes ni contradictions. Les trois plus importants étant dans leur cas, un protectionnisme sans doute inégalé dans l'histoire économique moderne, un degré lui-même inégalé de collusion entre les milieux d'affaires le gouvernement et un expansionnisme économique continental qui n'avait rien à envier à l'impérialisme britannique pourtant si décrié.

idéologique des ambitions impériales des États-Unis. À bien des égards, l'expansionnisme économique et commercial des États-Unis ne s'est jamais démenti au cours de l'histoire et plus - et sans doute mieux - que quiconque, ils ont su tourner à leur avantage le vieil adage selon lequel en matière de négociations commerciales, il n'y a pas d'amis, seulement des intérêts. Quant à leurs ambitions internationales, elles participent d'une conception de la mission et de la « destinée manifeste », que McDougall qualifie de « méliorisme global »¹⁰, qui n'a rien à envier à la mission civilisatrice que s'était donnée la Grande-Bretagne au temps de l'Empire et du « capitalisme courtois » *gentlemanly capitalism*¹¹. Mais s'il n'était s'agissait que de cela, jamais les États-Unis n'auraient accepté de lier leur prospérité et leur sécurité à celles du monde entier. Encore moins seraient-ils parvenus à convaincre les autres pays, au moins ceux qui les suivirent, de s'engager dans la reconstruction des institutions de la paix en liant la sécurité du monde à l'édification d'un système commercial ouvert. L'explication la plus simple reste celle donnée par Raymond Vernon en entrevue¹² : le système commercial moderne a été planifié et conçu par des idéalistes, mais les circonstances ont fait aussi que leurs idées étaient en phase avec les intérêts commerciaux et avec les nouvelles responsabilités internationales que les États-Unis entendaient s'attribuer¹³. Par contre, elles l'étaient peut-être beaucoup moins avec l'opinion publique américaine, comme Susan Aaronson l'a très bien documenté¹⁴. Toujours est-il que pour convaincre, il fallait que trois conditions fussent remplies : (1) si les marchés devaient être ouverts, ce devait être de façon ordonnée ; (2) si la politique commerciale devait être orientée vers l'expansion des exportations, ce devait être pour rehausser l'emploi et le niveau de vie ; et (3) si le commerce devait apporter la paix économique, il fallait que la coopération soit institutionnalisée. Et elles le furent, en combinant de façon pragmatique la réciprocité, le multilatéralisme et l'équité dans les échanges.

¹⁰ Par là, il entend qualifier cette prédisposition naturelle qu'ont les États-Unis à vouloir rendre le monde meilleur et à faire partager aux autres les idéaux de la démocratie et le rêve américain. Walter A. McDougall, « Back to Bedrock: The Eight Traditions of American Statecraft », *Foreign Affairs*, mars-avril 1997. Et son ouvrage *Crusader State. The American Encounter with the World since 1976*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1997. Voir également Walter Russell Mead, *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*, New York, Alfred A. Knopf, 2001.

¹¹ Peter J. Cain et A. G. Hopkins, « Gentlemanly Capitalism and British Expansion Overseas », *Economic History Review*, « The Old Colonial System, 1688-1850, Vol XXXIX, n° 30, nov. 1986, pp. 501-521 et « New Imperialism, 1850-1945 », Vol. XL, n° 1, février 1987, pp 1-26

¹² *Oral History Interview with Dr. Raymond Vernon*, Richard. D. McKinzie, Harry S. Truman Library, 19 juillet 1973).

¹³ Comme le rappelle fort justement Haggard, « Hull's liberalism represented a broad world-view that was concerned primarily with international order and American power ». (Stephan Haggard, « The Institutional Foundations of Hegemony: Explaining the Reciprocal Trade Agreements Act of 1934 », *International Organization*, vol. 42, n° 1, hiver 1988, pp. 91-119, p. 100).

¹⁴ C'est pour avoir péché par excès de confiance et n'avoir pas pris la mesure du débat politique que la Charte de La Havane que les négociateurs américains avait signée ne fut jamais entérinée par le Congrès. Le président Truman lui-même, en voyant le vent tourner, n'a guère fait d'efforts ni mis son poids dans la balance pour convaincre le Congrès. Revenant sur les événements, Winthrop G. Brown considère que ce fut finalement une bonne chose ; l'Organisation internationale du commerce aurait été ingérable. Richard Gardner partage sensiblement le même point de vue. Voir à ce sujet Susan Ariel Aaronson, *Trade and the American Dream: A Social History of Postwar Trade Policy*, Lexington, University Press of Kentucky, 1996. Et Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy. The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1956 (new, expanded edition)

La réciprocité commerciale

La réciprocité est un principe d'organisation sociale qui suggère une certaine symétrie et une certaine parité dans les relations qu'entretiennent deux ou plusieurs individus, ou sociétés organisées, en même temps qu'une contre-prestation équivalente, du moins une « promptitude à payer de retour », de la part des autres parties pour tout acte, geste ou offre¹⁵. Dans le domaine des relations internationales, elle présuppose qu'entre deux nations souveraines, égales en droit, les relations s'établissent sur la base de l'égalité de traitement, autrement dit sur la base d'un échange équilibré de droits et privilèges. Appliquée au commerce, la réciprocité ne fait que reprendre cette règle du « donnant-donnant », plus exactement du « *give and take* » puisqu'au préalable, il faut offrir quelque chose pour obtenir quelque chose d'autre en contrepartie. Le discours commercial officiel a tendance à ne retenir de la réciprocité qu'un seul aspect, l'avantage que tire chaque partie de l'échange. Mais la réciprocité, à l'image d'une pièce de monnaie, a toujours deux faces. Côté pile, chaque partie s'attend à obtenir des avantages commerciaux équivalents à ceux qu'elle offre. Côté face, chaque partie s'attend aussi à ce que les obligations soient non seulement respectées, mais également équitablement partagées. L'un ne va pas sans l'autre, et je le souligne d'autant plus que dans la perspective américaine, l'égalité de traitement est avant tout synonyme d'accès non-discriminatoire aux marchés et ressources de la planète.

La réciprocité commerciale a une longue histoire. Les anciens traités de paix, d'amitié et de commerce l'intégraient, du moins sous la forme conditionnelle de la clause de la nation la plus favorisée. C'est de cette façon que les Britanniques ont d'abord cherché à augmenter leurs exportations. Sans beaucoup de succès d'ailleurs, avec le résultat qu'ils finirent par la délaissier et opter pour le libre-échange unilatéral¹⁶. Ils ne l'abandonnèrent toutefois pas totalement. Ils y eurent souvent recours dans la seconde moitié du dix-neuvième siècle, pour sceller des liens d'amitié par le commerce et tempérer ainsi les effets négatifs de leur unilatéralisme libre-échangiste radical. Leurs succès furent cependant très limités et, finalement, dans la tourmente des années 1930, ils abandonnèrent le libre-échange et se tournèrent vers leur empire. À la différence de la Grande-Bretagne, les États-Unis n'ont jamais au cours de leur histoire utilisé la réciprocité comme un pis-aller¹⁷ ; elle a toujours été au cœur de leur politique commerciale, et ce depuis le premier traité signé avec la France en 1778.

¹⁵ Voir le chapitre que consacre Marshall Sahlins à la question de la réciprocité dans l'échange primitif (chapitre 5. De la sociologie de l'échange primitif) dans son ouvrage *Age de pierre, âge d'abondance. L'économie des sociétés primitives*, Paris, Gallimard, 1976 (pour la traduction française). De même que les travaux de Karl Polanyi.

¹⁶ Après les guerres napoléoniennes la Grande-Bretagne adopta, en 1823, une loi sur la réciprocité douanière (*Reciprocity of Duties Act*) qui incorporait le principe de la nation la plus favorisée et celui de l'égalité de traitement. C'était toutefois un pis-aller et, dans le climat de méfiance mutuelle qui prévalait à l'époque, cette loi produisit peu de résultats. C'est l'une des raisons qui conduisit le comité spécial sur les droits de douane mis en place par le Parlement en 1840, à recommander le libre-échange unilatéral.

¹⁷ Sur le sujet, voir notamment Robert Freeman Smith, « The Commercial Reciprocity Policy of the United States », dans Alexander DeConde (dir.), *Encyclopedia of American Foreign Policy*, New York, Charles Scribner's Sons, 1978, vol. III, pp. 867-881 ; William R. Cline, *Reciprocity : A New Approach to World Trade Policy ?*, Washington, Institute for International Economics, 1982 ; Robert O. Keohane, « Reciprocity in International Relations », *International*

Dans les premiers temps de la République, la réciprocité était perçue, dans l'esprit des Lumières, comme un instrument d'ouverture et de liberté. Le vent tournera cependant très vite et, après la « seconde guerre d'indépendance », elle servit surtout de prétexte pour réglementer le commerce, lorsque ce n'était pas pour ouvrir, par la force s'il le fallait, les marchés étrangers. Pour ses défenseurs, elle était perçue, comme sa sœur jumelle de la protection tarifaire, comme un gage d'indépendance économique et comme un moyen d'équilibrer les échanges commerciaux. En pratique, très peu d'accords commerciaux furent conclus de gré à gré, et plus rares encore ceux qui survécurent aux grenouillages du Congrès. Comme le rappelle Susanne Lohman¹⁸, la réciprocité a joué un rôle maléfique dans l'environnement protectionniste de la période pre-1934. Elle a surtout alimenté les frustrations contre les puissances européennes et servi à voiler un discours expansionniste qui cachait mal ses ambitions impérialistes (doctrine Monroe, politique de la porte ouverte, diplomatie du dollar etc). C'est dans la dernière décennie du dix-neuvième siècle que les choses commencent à changer, sous l'influence des libéraux et des « progressistes » soucieux de voir, d'un côté, les États-Unis prendre la place qui leur revient dans le concert des nations, et de l'autre, le monde s'ouvrir davantage aux produits, aux capitaux et à la culture américaine¹⁹. Beaucoup d'années passèrent néanmoins avant que leurs idées ne s'imposent. Des années ponctuées de nombreux échecs, dont le rejet du Traité de Versailles par le Sénat, et qui virent également les États-Unis s'enfermer dans l'isolationnisme et dresser autour d'eux les tarifs les plus élevés de leur histoire²⁰. Paradoxalement, ces années de noirceur eurent pour effet de cabrer l'opinion publique contre un système protecteur devenu à ses yeux aussi immoral qu'injuste et ne remplissant plus ses promesses de prospérité. Avec le New Deal, le vent va définitivement tourner mais le débat sur le commerce prendra aussi un tour nouveau, opposant les internationalistes non seulement aux isolationnistes, mais aussi aux réformistes sociaux.

Soyons clairs à ce sujet. Contrairement à une idée reçue, ce n'est pas la raison qui finit par s'imposer. Ni non plus d'ailleurs les intérêts commerciaux souvent qualifiés d'impérialistes. Les priorités de l'administration Roosevelt allaient à la reconstruction nationale, à l'emploi et aux réformes sociales, et le président lui-même était, du moins dans son premier mandat, très ambivalent sur la politique à suivre en matière de

Organization, vol. 40, n°1, hiver 1985, pp. 1-27 ; Robert O. Keohane, « Reciprocity in International Relations », *International Organization*, vol. 40, n° 1, hiver 1986, pp. 1-27 ; Carolyn Rhodes, *Reciprocity, United States Trade Policy, and the GATT Regime*, Ithaca, Cornell University Press, 1993 ; Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic, 1984, ;

¹⁸ Susanne Lohman, compte-rendu de l'ouvrage de Carolyn Rhodes, *Reciprocity, United States Trade Policy, and the GATT Regime* (Ithaca, Cornell University Press, 1993), *American Political Science Review*, vol. 89, n1, mars 1995, p. 261)

¹⁹ Voir à ce sujet l'ouvrage de Emily S. Rosenberg, *Spreading the American Dream: American Economic and Cultural Expansion, 1890-1945*. (American Century Series), New York, Hill and Wang, 1982).

²⁰ Le débat sur l'entre-deux-Guerres est loin d'être clos. Certains, comme Appleman Williams dans un article célèbre, « The Legend of Isolationism in the 1920' » (*Science and Society*, vol. 18, n°1,) sont même allés jusqu'à contester la thèse conventionnelle de l'isolationnisme, tandis que d'autres n'ont pas manqué de souligner l'engagement croissant des entreprises américaines sur la scène économique internationale pendant cette période et l'impact désastreux de la crise sur le commerce extérieur pour expliquer le changement d'approche des autorités en matière de commerce.

commerce comme de politique étrangère. C'est l'opiniâtreté et l'habileté personnelle de son Secrétaire d'État, Cordell Hull, qui vont faire pencher la balance en faveur de l'internationalisme et de l'ouverture commerciale²¹. Toujours est-il que la loi de 1934 sur les accords de réciprocité commerciale (*Trade Reciprocal Agreements Act*) va marquer, selon ses vœux, un tournant majeur dans l'histoire de la politique commerciale des États-Unis. Non sans que de solides garanties soient apportées aux nationalistes comme aux réformistes.

Judicieusement présentée comme un simple amendement à la loi de 1930, la loi de 1934 eut, en effet, deux conséquences. Tout d'abord, elle fait de la réciprocité un instrument dynamique de promotion des exportations, en combinant deux principes : celui du principal fournisseur et celui de la Nation la plus favorisée (NPF) sous sa forme inconditionnelle. La voie était étroite ; elle ne portait que sur la réciprocité douanière. La loi eut également un impact économique limité ; elle contribua peu à la relance des exportations et la plupart des accords furent signés dans les Amériques²². Mais en liant la prospérité de l'économie américaine à l'expansion des exportations, elle rompait le lien traditionnel entre réciprocité et protection, et en s'appuyant sur la clause NPF inconditionnelle, elle enchaînait engagements et obligations et augurait ainsi du GATT. Sa seconde conséquence fut de déplacer le centre effectif du pouvoir en matière de commerce du Congrès vers la Présidence. Le Président était désormais habilité, sous les conditions imparties par la loi, à négocier des accords de réciprocité tarifaire²³. Et jusqu'à ce que le Congrès ne vienne modifier les règles et rétablir l'équilibre des pouvoirs, d'abord en 1962 puis en 1974, il aura toute latitude pour engager et conclure des négociations²⁴. Pour les internationalistes, la loi de 1934 fut un moment de triomphe, mais ce triomphe ne fut vraiment assuré qu'après la Guerre, lorsque les Républicains se rallièrent au nouveau système et, surtout, lorsque le GATT fut signé en 1947.

Le multilatéralisme

Le système de 1934²⁵ portait des risques de dérive évidents dans la mesure où l'ouverture des marchés reposait sur le bilatéralisme. On peut même se demander avec Irwin ce qu'il serait advenu du système commercial si le GATT n'avait pas vu le jour²⁶.

²¹ Sur Hull et son influence, voir entre autres : William R. Allen, « The International Trade Philosophy of Cordell Hull, 1907-1933 », *American Economic Review*, vol. 43, 1953, pp. 101-116 ; Michael A. Butler, *Cautious Visionar. Cordell Hull and Trade Reform, 1933-1937*, Londres, The Kent State University Press, 1998 ; Winthrop G. Brown, « General Agreement on Tariffs and Trade », dans Seymour E. Harris, *Foreign Economic Policy for the United States*, New York, Greenwood Press, 1968 [1948], pp. 154-270 ; James Constantine Pearson, *The Reciprocal Trade Agreements Program: The Policy of the United States and Its Effectiveness*, Washington, Murray & Heister, 1942.

²² Entre 1934 et 1947, les États-Unis signent 32 accords commerciaux, dont 3 complémentaires avec le Canada et 2 avec Cuba. Les réductions tarifaires ont porté sur les deux tiers environ des importations imposables et, en moyenne, les tarifs sur les biens imposables passeront entre ces deux dates selon nos calculs de 46,7 % à 26,4 %, soit une baisse de l'ordre de 45 % (U.S. International Trade Commission). Des négociations ont aussi été entreprises avec le Royaume-Uni ; c'est la guerre qui y mettra un terme. (Michael Lutzig, *The Limits of Protectionism. Building Coalitions for Free Trade*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 2004.

²³ La loi autorisait des négociations sur les tarifs jusqu'à hauteur de 50 %. (à la hausse ou à la baisse)

²⁴ Jusqu'en 1962, seule la signature du président suffisait pour que les accords conclus entrent en vigueur.

Un monde couvert d'accords bilatéraux polarisés sur les États-Unis était un scénario plausible, mais ce n'était pas ainsi que Hull et ses collègues voyaient les choses. Tout d'abord, le système de 1934 se distingue des autres systèmes de réciprocité (systèmes préférentiels, de troc ou d'échanges compensés²⁷) : il élève la non-discrimination au rang de principe général²⁸. Pour reprendre les mots de Dam, la réciprocité était la clé pour accroître les exportations, les accords commerciaux le mécanisme, et le traitement NPF inconditionnel l'accélérateur²⁹.

Ensuite, à défaut de parvenir à un accord général pour réduire les tarifs en même temps et dans les mêmes proportions, il incombait aux États-Unis de montrer l'exemple, et la voie bilatérale était un pas dans cette direction. Mais un pas seulement. Pour que cette démarche soit productive, il fallait impliquer dans le processus les principaux partenaires des États-Unis et les engager dans une négociation plus large, sur la base de principes simples mais acceptables par le plus grand nombre³⁰.

Enfin, la coopération devait être institutionnalisée, sur une base multilatérale ; avec un objectif, éliminer l'arbitraire dans les échanges internationaux. Comme le rappelle John Gerard Ruggie³¹, dans le multilatéralisme, ce qui compte ce n'est pas le nombre de pays mais les principes et les règles sur lesquels ceux-ci s'entendent pour coopérer entre eux. Mais il faut aller plus loin. Si le système commercial devait être libéral sur le fond et multilatéral sur la forme, il devait aussi résonner aux oreilles des Américains. Il fallait tout d'abord que la réciprocité et ses deux corollaires, l'égalité de traitement et la non-

²⁵ Nous empruntons la formule à I. M. Destler (I. M. Destler, *American Trade Politics*, Washington, Institute for International Economics, 4ème édition, 2005).

²⁶ Douglas Irwin, « The GATT in Historical Perspective », *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 85, mai 1995, pp. 323-328.

²⁷ Les États-Unis ont toujours été très critiques du système de préférences impériales. Hull considérait que les Britanniques s'étaient égarés en abandonnant le libre-échange et en s'engageant dans cette voie. Il était plus critique encore des systèmes de troc et de compensation qu'imposaient les Allemands (et les Soviétiques) à leurs partenaires, des systèmes qui écrasaient les plus faibles et contrôlaient le commerce.

²⁸ Pour reprendre les mots de Gardner, la non-discrimination n'était pas « simplement le hobby personnel du Secrétaire d'État ; c'était une doctrine qu'approuvaient d'une façon générale l'administration américaine et très largement la population dans son ensemble ». Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy. The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1956 (new, expanded edition), p. 16.

²⁹ Kenneth W. Dam, « Significance of the Reciprocal Trade Agreements Act », *Trade Policy Analyses*, Cordell Hull Institute, vol 6, n° 4, juin 2004, p. 5.

³⁰ Six grands principes ont guidé les États-Unis tout au long des négociations commerciales : (1) le volume du commerce international doit être le plus élevé possible ; (2) le commerce international des États-Unis relève de l'entreprise privée ; (3) le commerce international doit être multilatéral, plutôt que bilatéral ; (4) le commerce international doit être non-discriminatoire ; (5) la prospérité et la stabilité, dans l'industrie comme dans l'agriculture, sont si intimement liées l'une à l'autre que les politiques commerciale et de stabilisation doivent être cohérentes, les unes vis-à-vis des autres ; et (6) la consultation et la coopération internationales sont indispensables au rétablissement et à la préservation de la prospérité, de l'entreprise privée, du multilatéralisme, de la non-discrimination et de la stabilité dans le commerce international. (Clair Wilcox, *A Charter for World Trade*, New York, The Macmillan Company, 1949). La définition qu'ils avaient du multilatéralisme était assez simple : « un système dans lequel les obstacles au commerce et aux paiements seraient réduits à des niveaux modérés et rendus non-discriminatoires dans leur application ». (Richard N. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy. The Origins and the Prospects of Our International Economic Order*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1956 (new, expanded edition). p. 13).

³¹ John-Gerard Ruggie « Multilateralism: Anatomy of an Institution », *International Organization*, vol. 46, n° 3, été 1992, pp. 561-598. Voir également John Ikenberry, « Is American Multilateralism in Decline? », vol. 1, n°3, septembre 2003, pp. 533-550, apsanet.org ; Robert, « Multilateralism: An Agenda for Research », *International Journal*, vol. 45, n°4, 1990, pp. 731-764 ; et James A. Caporaso, « International Relations Theory and Multilateralism: The Search for Foundations », *International Organization*, Vol. 46, n° 3, été 1992), pp. 599-632.

discrimination, soient ancrés dans la règle de droit avec la clause NPF sous sa forme inconditionnelle comme pierre d'assise. Autrement dit, le multilatéralisme devait être plus qu'un mode de coopération ; il devait s'appliquer également aux négociations commerciales elles-mêmes³². Il fallait aussi que les règles soient « inter-nationales », autrement dit souscrites d'égal à égal, plus précisément entre « parties contractantes », une formule que les États-Unis imposèrent à leurs vis-à-vis dans les négociations de 1947 pour souligner le caractère contractuel des engagements et donner ainsi un caractère formel à l'échange de droits et privilèges.

Qu'avec l'échec de la Charte de La Havane, les États-Unis ne soient pas totalement parvenus à leurs fins, c'est un fait³³. Mais, rétrospectivement, on peut dire que l'Accord général sur le commerce et les tarifs douaniers, le GATT, fut pour eux une grande réussite. D'abord, il consacrait la réciprocité dans les échanges internationaux sous sa forme la plus contraignante, multilatérale. Ensuite, en engageant l'ouverture des marchés sur des bases qu'ils avaient eux-mêmes définies, il leur donnait par le fait même une très grande autorité morale tant sur l'organisation du système commercial que sur ses évolutions³⁴. Enfin et surtout, il ouvrait une nouvelle ère dans les relations commerciales, en y instaurant la règle de droit et en lui donnant une finalité, le « désarmement économique »³⁵.

Un commerce loyal et équitable

Au risque de me répéter, le GATT n'est pas un système orienté vers le libre-échange mais vers l'ouverture ordonnée des marchés. À cet effet, le GATT apporte certaines garanties, protections et exceptions, notamment lorsque l'intérêt public ou la sécurité sont en jeu, lorsqu'un pays est confronté à des désastres naturels ou à des problèmes graves de balance de paiement ou encore lorsqu'il est question d'industries naissantes³⁶. Des mesures de sauvegarde sont également prévues lorsque la survie d'une industrie est menacée (ou potentiellement menacée) à la suite d'une augmentation brutale et massive des importations³⁷, faisant ainsi office de soupape de sécurité du système. Je n'insisterai

³² Voir à ce sujet James N. Miller, « Origins of the GATT - British Resistance to American Multilateralism », *Working Paper*, n° 318, Jerome Levy Economics Institute, 2000. Gardner présente une autre définition du multilatéralisme américain : « un système dans lequel les obstacles au commerce et aux paiements seraient réduits à des niveaux modérés et rendus non-discriminatoires dans leur application ». La définition est on ne peut plus simple, mais elle est tout à fait conforme à l'esprit de la doctrine commerciale de Hull (Richard N. Garner, *op. cit.*, p. 13)

³³ William Diebold Jr., *The End of the ITO*, Essays in International Finance, no 16, Princeton, Princeton University Press, 1952

³⁴ Pour une lecture extrêmement critique du multilatéralisme, « un mot de code pour hégémonisme », voir Toni Smith, *A Pact with the Devil : Washington's Bid for World Supremacy and the Betrayal of the American Promise*, New York, Routledge, Taylor et Francis, 2007.

³⁵ James T. Shotwell, *La grande décision*, New York, Brentano's, 1946.

³⁶ Ce fut la seule grande concession que firent les négociateurs américains aux pays en développement.

³⁷ La loi de 1934 était demeurée vague sur le sujet. Elle imposait néanmoins au président de négocier qu'avec des pays amis et dans le respect de l'intérêt public. C'est dans le traité de réciprocité signé en 1943 avec le Mexique que les clauses de sauvegarde furent introduites pour la première fois. Le Congrès imposa par la suite, en 1945, à l'administration d'inclure de telles clauses dans les accords lorsqu'il renouvela le mandat de négocier. Ces clauses furent intégrées au GATT de 1947.

pas là-dessus. Par contre, je voudrais revenir sur deux autres exigences qu'ont toujours eues les États-Unis vis-à-vis du système commercial. La première porte sur les conditions de concurrence et la seconde sur les conditions de travail.

Pour les États-Unis, en effet, le commerce doit être soumis aux pratiques et règles habituelles du monde des affaires. Dans leur esprit, cela a toujours signifié trois choses. Tout d'abord, le gouvernement n'a pas à intervenir dans les affaires économiques, sauf, bien entendu, lorsque l'intérêt public le commande. C'est le principe de neutralité économique, un principe qui s'applique dans les affaires économiques autant qu'à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières nationales. Ensuite, le principe d'égalité de traitement s'applique au commerce international proprement dit, mais aussi aux investissements à l'étranger et aux personnes oeuvrant dans les affaires internationales. Enfin, le commerce doit se faire de manière loyale, dans le sens où l'accès aux marchés doit être « juste et équitable » (*fair and equitable*)³⁸, mais dans le sens aussi où le fonctionnement des marchés ne doit pas être faussé par des pratiques privées ou publiques abusives. C'est évidemment le cas du dumping ou des subventions, mais cela concerne également les marchés publics, les entreprises publiques, le commerce d'État, la fiscalité, les conditions de travail, les services publics ou encore le commerce avec les économies dites non-marchandes.

La notion de concurrence loyale est sans doute l'une des questions les plus litigieuses du système commercial moderne. Sans doute, les choses seraient aujourd'hui plus claires si la concurrence, pourtant centrale au fonctionnement des marchés, avait fait l'objet de dispositions particulières au GATT³⁹. Au fil des négociations, des codes de conduite ont été développés, pour clarifier certains principes et mieux encadrer les interventions publiques, préciser les procédures à suivre dans la mise en place des mesures de correction commerciales et réduire ainsi l'arbitraire et l'unilatéralisme. Mais la concurrence est un domaine qui échappe encore en grande partie aux disciplines commerciales, et ce malgré les nombreuses tentatives des États-Unis dans ce sens⁴⁰. Toujours est-il que ce quasi vide juridique aura deux conséquences majeures. D'une part, un profond sentiment de frustration va commencer à se développer dans l'opinion publique américaine à partir des années 1960, le déficit commercial prenant de plus en plus valeur de symbole d'un commerce qui profite à tous sauf aux Américains⁴¹. Et

³⁸ La loi de 1974 sur le commerce repose presque entièrement sur l'application de ces deux concepts. Dans le cas du commerce avec les pays en développement, le législateur accepte toutefois d'offrir un accès « juste et raisonnable » à leurs produits (*to provide fair and reasonable access...*)

³⁹ Initialement, la question des cartels et des monopoles était à l'agenda des planificateurs américains, mais elle fut rapidement délaissée et, à toutes fins pratiques, aussi bien la Charte de La Havane que le GATT n'abordent guère les questions de concurrence, sinon pour condamner certaines pratiques, le dumping par exemple.

⁴⁰ Il faut cependant noter que les États-Unis ont toujours été plus prompts à condamner les pratiques discriminatoires et les entraves à la libre concurrence sur les marchés des autres qu'à s'attaquer aux abus et aux positions dominantes de leurs propres entreprises sur les marchés internationaux, préférant y voir là le résultat d'une efficacité supérieure plutôt qu'une source de distorsions de marché et une entrave à la concurrence. Sur l'approche des États-Unis et leurs initiatives, voir Michèle Rioux, « Concurrence et accès aux marchés », dans C. Deblock (dir.), *L'organisation mondiale du commerce*, Montréal, Fides, 2002, pp. 117-130.

⁴¹ Les Américains ont toujours eu le sentiment que les autres pays ne respectaient pas les règles du jeu et que le déficit commercial n'était pas un problème de compétitivité mais de loyauté commerciale.

d'autre part, l'administration aura de plus en plus de difficulté à neutraliser les demandes protectionnistes, que ce soit en multipliant les garde-fous ou en relançant les négociations multilatérales. C'est sous cet angle qu'il faut interpréter la loi commerciale de 1974 et celle de 1988 sur le commerce et la compétitivité. Ces deux lois ouvrirent la porte à deux grands cycles de négociation, le cycle de Tokyo et le cycle d'Uruguay, mais elles portent aussi la marque du Congrès. Dans les deux cas, celui-ci renforça considérablement les pouvoirs du Représentant au commerce, donna à l'appareil administratif d'énormes moyens pour lutter contre les pratiques « déraisonnables », « injustifiables » ou « discriminatoires » et, sans état d'âme, introduisit le principe d'extra-territorialité dans les affaires commerciales⁴².

La seconde exigence, plus litigieuse encore que la première, concerne les conditions de travail. En mettant en place le programme de réciprocité commerciale, le Département d'État dut batailler ferme pour convaincre les sceptiques et les réformistes sociaux⁴³. Il dut batailler plus ferme encore pour faire reculer les Britanniques sur la question de l'emploi⁴⁴. La Charte de La Havane retint bien l'idée selon laquelle la prévention du chômage et du sous-emploi est de l'intérêt de tous et « également une condition nécessaire pour atteindre le but général et les objectifs énoncés à l'article premier, y compris le développement des échanges internationaux, et, par conséquent, pour assurer le bien-être de tous les autres pays » (chap. II, art.2, §1). Mais il est aussi immédiatement précisé que « les mesures mises en œuvre pour maintenir l'emploi, la production et la demande seront compatibles avec les autres objectifs et dispositions de la présente Charte » (chap. II, art.3, §2). L'approche américaine n'était guère originale ; elle ne faisait que réitérer une position de principe, à savoir : mettre des obstacles au commerce était la pire façon d'atteindre le plein-emploi. Sur la question des normes de travail, par contre, elle le fut davantage.

Les États-Unis ont toujours été soucieux de préserver leur niveau de vie et les conditions de travail que beaucoup de pays leur enviaient d'ailleurs. Le GATT n'aborde pas, précisons-le, la question, sauf pour interdire le commerce lié au travail des prisonniers (une demande américaine). La Charte de La Havane revient sur le sujet. De deux façons. D'une part, elle reconnaît que les travailleurs ont des droits, ce qui avait déjà été reconnu dans la Charte de Philadelphie et le sera en bientôt dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. D'autre part, elle reconnaît que « tous les pays ont un intérêt commun à la réalisation et au maintien de normes équitables de travail en rapport

⁴² Voir à ce sujet Thomas O. Bayard et Kimberly Ann Elliott, *Reciprocity and Retaliation in U.S. Trade Policy*, Washington, Institute for International Economics, 1994 ; et pour une critique virulente, Jagdish Bhagwati et Douglas Irwin, « The Return of the Reciprotarians – US Trade Policy Today », *The World Economy*, vol 10, n°2, juin 1987, pp. 109-130.

⁴³ Cordell Hul revient en détail dans ses Mémoires sur le conflit qui l'opposa à George Peek, le responsable de la politique agricole et grand défenseur de la souveraineté des États-Unis. Le fait que l'agriculture ait été écartée des négociations commerciales lui est attribuable. Voir à ce sujet, Michael J. Hiscox, « The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization », *International Organization*, vol. 53, n° 4, automne 1999, pp. 669-698.

⁴⁴ La question fut définitivement réglée dans le cadre de l'accord financier entre les États-Unis et la Grande-Bretagne. Voir à ce sujet John H. Ferguson, « The Anglo-American Financial Agreement and Our Foreign Economic Policy », *The Yale Law Journal*, vol. 55, n° 5, août 1946, pp. 1140-1157, p. 115657.

avec la productivité de la main-d'oeuvre et, de ce fait, aux conditions de rémunération et de travail meilleures que cette productivité rend possibles » (chap. II, art. 7, §1). L'article 7 a donné lieu à de nombreuses interprétations⁴⁵, mais il a porté peu à conséquences puisque la Charte ne fut pas adoptée. Cela dit, les États-Unis n'ont jamais lâché prise pour autant. À maintes reprises, ils ont cherché à mettre la question des conditions de travail à l'ordre du jour du GATT⁴⁶, avec deux préoccupations en vue : la première, de concurrence loyale, et la seconde, d'équité dans le commerce.

Plus d'uns a vu dans leur entêtement l'expression d'un protectionnisme déguisé, voire comme on le dira plus tard, un protectionnisme d'un nouveau type, social⁴⁷. On peut effectivement poser le problème sous cet angle, mais ne s'en tenir qu'à cet argument, c'est oublier une chose, à savoir que, dans la perspective d'un progrès partagé, le commerce doit non seulement contribuer à la prospérité générale, mais ses gains et ses coûts doivent également être équitablement répartis. C'est l'essence même du « libéralisme redistributif ». La question du partage des coûts fut réglée avec l'introduction, dans le cadre de la loi sur le commerce de 1962, d'un programme aussi original que singulier d'aide à l'ajustement commercial. Quant à celle du partage des gains, à défaut de trouver une réponse au GATT, ce fut, en définitive, le législateur américain qui trancha. Dans un premier temps, en 1974, en introduisant dans la législation commerciale la notion de « normes de travail équitables reconnues au plan international » (*International fair labor standards*), puis dans un deuxième temps, dans la loi de 1984, en remplaçant l'ancienne formule par une nouvelle, les « droits du travailleurs reconnus au plan international » (*Internationally recognized worker rights*)⁴⁸.

⁴⁵ Voir à ce sujet Daniel Drache, « The Short But Amazingly Significant Life of the ITO. Free Trade and Full Employment : Friends or Foes Forever ? », Toronto, 2004.

⁴⁶ Steve Charnovitz, « The Influence of International Labour Standards on the World Trading Regime », *International Labour Review*, vol. 126, n° 5, septembre-octobre 1987, pp. 565-584 ; Jorge F. Perez-Lopez, « Conditioning Trade on Foreign Labour Law: The US Approach », *Comparative Labor Law Journal*, vol. 9, 1988, pp. 253-292.

⁴⁷ Jagdish Bhagwati, *Éloge du libre-échange*, Paris, Édition d'organisation, 2005. I. M. Destler (op. cit.) défend, quant à lui, la thèse d'un nouveau protectionnisme, social.

⁴⁸ Le législateur en retient cinq : (A) the right of association the right to organize and bargain collectively ; (B) the right to organize and bargain collectively ; (C) a prohibition on the use of any form of forced or compulsory labor ; (D) a minimum age for the employment of children ; and (E) acceptable conditions of work with respect to minimum wages, hours of work, and occupational safety and health. Les quatre premiers réfèrent aux droits de la personne, le cinquième aux droits économiques du travailleur. Depuis, les États-Unis se sont toujours rapportés à ces cinq droits, exception faite l'ALENA qui en retient onze dans l'avenant sur le travail.

DU GATT AU « NOUVEAU RÉGIONALISME »

Le GATT, aujourd'hui l'OMC, a beau être un système d'engagements bilatéraux consolidés⁴⁹, il n'en est pas moins multilatéral dans son mode de fonctionnement. Au fil des négociations, son champ d'application a été élargi et ses disciplines renforcées, mais toujours selon les mêmes grands principes directeurs et toujours avec le même esprit de non-discrimination et d'égalité de traitement. Certains accommodements ont été convenus en faveur des pays en développement mais ils ne bouleversent pas substantiellement le système. De leur côté, les États-Unis ont toujours joué leur rôle de bougie d'allumage des négociations multilatérales, poussant sans relâche à la roue de la libéralisation des échanges. Dans leur esprit toutefois, le système commercial n'a jamais été qu'une pièce, certes centrale, d'un ordre qui pour être libéral n'en devait pas moins être stato-centré et associer étroitement sécurité, prospérité et progrès. De même, si le commercialisme anime leur politique commerciale, celle-ci n'est pas pour autant dissociée de la politique étrangère, encore moins à l'abri des manœuvres du Congrès et des lobbies. Le président dispose, certes, du pouvoir d'initiative mais le Congrès garde néanmoins un droit de regard important non seulement sur l'ensemble du processus de négociation, de la définition du mandat présidentiel à la ratification des accords, mais également sur l'ensemble de l'appareil commercial, de l'organisation des négociations au suivi des engagements convenus. C'est donc dire à quel point l'édifice repose sur des équilibres politiques fragiles, obligeant l'exécutif à multiplier les compromis avec le Congrès, quitte à faire un pas en arrière pour en faire deux en avant, mais c'est dire aussi à quel point la politique commerciale est soumise à une exigence de résultats, ce que ne permet pas nécessairement le multilatéralisme.

De ce point de vue, le bilatéralisme offre des perspectives d'autant plus intéressantes que les règles à son sujet n'ont jamais été très claires et les obligations très contraignantes. Les États-Unis, eux-mêmes, malgré certaines positions de principe très arrêtées, ont toujours fait preuve d'un certain pragmatisme à son égard. Mais ils ont aussi toujours été très à l'aise avec lui dans la mesure où, d'une part, entre le bilatéralisme, le régionalisme et le multilatéralisme il n'existe qu'une différence de niveaux et que, d'autre part, l'objectif est d'augmenter la liberté du commerce et non de lui créer des obstacles. Cela dit, je voudrais insister dans cette section sur deux points. Premièrement, la loi de 1984 réhabilite la voie bilatérale et donne ainsi à leur politique commerciale un nouvel instrument pour ouvrir les marchés. Deuxièmement, leur bilatéralisme ne s'écarte pas des principes généraux de l'internationalisme libéral mais participe plutôt d'un changement de perspective, la construction d'une société de

⁴⁹ Voir à ce sujet Gilbert R. Winham, « The World Trade Organization: Institution-Building in the Multilateral Trade System », *The World Economy*, vol. 21, n° 3, mai 1998, pp. 349-367, et la thèse du bilatéralisme généralisé que défend Joost Pauwelyn dans : « The Nature of WTO Obligations », *Jean Monnet Working Paper 1/02*, New York, New York University School of Law, 2002.

marché universelle. Pour dire les choses simplement, avant 1984 il s'agissait de construire les interdépendances en ouvrant les marchés ; après, il s'agit désormais d'intégrer les marchés en profondeur, par l'harmonisation et l'universalisation de ses règles.

Les États-Unis et le régionalisme de première génération

Le langage de l'OMC et celui du GATT avant lui prêtent beaucoup à confusion. En qualifiant d'« accord commercial régional » tout accord qui n'est pas multilatéral, le discours officiel, certes, contourne le problème de fond que soulèverait toute référence au bilatéralisme, mais c'est pour en créer un autre : tous les accords sont considérés comme étant des accords d'intégration, peu importe la forme que celle-ci peut prendre ou la distance entre les pays concernés, leurs seuls éléments communs étant d'être préférentiels et de contribuer au développement du commerce⁵⁰. Le langage porte évidemment les marques de ses origines et des débats qui ont entouré les systèmes préférentiels. Il n'est d'ailleurs pas inintéressant de rappeler que ce qu'on appelle aujourd'hui le « régionalisme » n'apparaît ni dans les « propositions » américaines de 1946 ni dans l'accord général signé en 1947⁵¹. Est-ce de guerre lasse que les États-Unis auraient fini par reculer à La Havane et accepter le compromis proposé d'abord sur les unions douanières puis sur les zones de libre-échange, ou bien, plus vraisemblablement, comme Kerry Chase en défend la thèse⁵², parce qu'ils négociaient en secret un traité de libre-échange avec le Canada et voulaient ainsi conserver toute leur marge de manœuvre ? Toujours est-il que le compromis fit l'affaire de tout le monde. Les dispositions prévues dans la Charte de La Havane pour les unions douanières et les zones de libre-échange furent intégrées sans difficulté au GATT, pour devenir l'un des articles les plus célèbres, l'article XXIV⁵³. Mais le malentendu allait perdurer, le concept d'intégration prenant deux sens radicalement différents selon que celle-ci est envisagée de manière positive ou négative, pour reprendre la célèbre distinction de Jan Tinbergen ; positive, si l'intégration est orientée vers la réalisation d'objectifs supérieurs et si elle découle de la seule ouverture des marchés. Le problème se posera tant vis-à-vis de l'Europe que vis-à-vis de l'Amérique latine.

⁵⁰ Voir à ce sujet, Henri Regnault, « Libre-échange Nord-Sud et typologies des formes d'internationalisation des économies, *Région et Développement*, n° 22, 1005, pp. 19-38.

⁵¹ À l'époque, les États-Unis, du moins le Département d'État, y étaient tout à fait opposés dans le domaine du commerce comme dans celui du maintien de la paix. Pour des raisons commerciales, mais également de principe. Déjà avant la première Guerre mondiale, les empires étaient la bête noire des Américains ; l'entre-deux-guerres ne fit que renforcer la conviction de ceux qui, comme le secrétaire d'État Cordell Hull, voyaient dans le nationalisme et son excroissance, les blocs économiques, une source inévitable de conflit et un obstacle majeur à l'expansion économique des États-Unis.

⁵² Kerry A. Chase, « Multilateralism Compromised : The Mysterious Origins of GATT Article XXIV, *World Trade Review*, vol. 4, n°3, 2005.

⁵³ Remarquons en passant qu'on ne parle pas d'accords mais de zones de libre-échange.

Dans les deux cas, l'attitude des États-Unis montre qu'ils n'étaient pas nécessairement opposés à l'unification économique régionale⁵⁴. En ces temps de Guerre froide, ils la souhaitèrent même et, s'il y eut toujours beaucoup d'incompréhension mutuelle, ils s'accommodèrent, à la longue, de ce curieux « modèle européen », et soutinrent malgré tout l'Association latino-américaine de libre-échange, l'ALALE. Mais sur deux points, ils demeurèrent inflexibles : les accords devaient respecter les règles du GATT et les marchés demeurer ouverts. Ces conditions furent assez bien respectées dans le cas Europe, mais pas dans celui de l'Amérique latine où toutes les tentatives de rapprochement furent vaines, l'antiaméricanisme étant trop profond et le nationalisme populiste trop vivant. L'approche du régionalisme n'était pas non plus la même. En Europe, il s'agissait surtout de bâtir la paix par l'intégration économique et de lui trouver une place dans un monde bipolaire. L'Europe demeura ouverte et fidèle à son amitié avec les États-Unis, confiante qu'elle était de pouvoir combiner multilatéralisme et régionalisme d'une part et atlantisme et européocentrisme d'autre part. En Amérique latine, l'intégration devait compléter un développement autocentré et établir un meilleur rapport de force dans les négociations Nord-Sud. Jugée compatible au départ avec les principes du GATT, elle va se faire finalement en dehors du GATT, puis littéralement contre lui. L'intégration demeura cependant toujours superficielle et désordonnée, et, avec l'accumulation des échecs et des problèmes, la rhétorique glissa dans l'anti-impérialisme et le tiers-mondisme, ce qui finit à la longue par lasser et radicaliser les États-Unis. La lutte contre le communisme et la crise de la dette dans les années 1980 firent le reste.

Dans les autres régions du monde, les États-Unis n'eurent pas le même problème à résoudre. Que, ce fût au Moyen-Orient, une région stratégique pour le pétrole, ou en Asie, la région où la menace communiste était la plus sérieuse, c'est au jeu des alliances et du bilatéralisme, pour ne pas dire du protectorat, qu'ils se livrèrent, sans état d'âme, usant et abusant du marchandage sécuritaire pour arracher des concessions économiques⁵⁵. Tout comme ils l'avaient fait pour l'Europe dans les années 1960, les

⁵⁴ Rappelons que l'unification économique était l'une des conditions imposées à l'Europe par le Plan Marshall. Leur objectif était d'empêcher tout retour au nationalisme économique, de faciliter l'intégration des économies européennes dans le nouveau système économique mondial et de contenir le communisme par une alliance économique transatlantique. L'Organisation européenne de coopération économique jouera un rôle important en la matière. Une fois la Communauté économique européenne créée, ils ne renoncèrent pas pour autant à leur projet d'alliance économique transatlantique. Leur stratégie d'ancrage fut orientée dans deux directions : le lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales (*Kennedy Round*) et la création d'une nouvelle organisation, l'Organisation de coopération et de développement économiques. L'OCDE engagera d'ailleurs des travaux sur l'intégration mais elle dut y mettre rapidement un terme en raison de l'opposition des pays européens. Du côté de l'Amérique latine, le secrétaire d'État James Blaine, très inspiré par la doctrine Monroe, avait proposé, à la fin du XIX^{ème} siècle, de mettre en place une union douanière panaméricaine. Ce projet fut abandonné, mais l'idée d'intégration économique resurgira dans la mouvance de la « politique de bon voisinage ». De mauvais gré, les États-Unis acceptent les projets sud-américains d'intégration, mais imposent deux conditions : qu'ils en fassent partie et que les économies demeurent ouvertes. Après la Guerre, ils se désintéressent totalement de l'Amérique latine, jusqu'à ce que la menace communiste leur firent prendre conscience des problèmes de développement. Ce fut l'Alliance pour le Progrès, et, de nouveau, l'idée d'intégration économique resurgit. Le projet d'un accord de libre-échange panaméricain demeura toutefois sans lendemain et les États-Unis finirent par accepter l'Association latinoaméricaine de libre-échange comme un état de fait, non sans chercher toutefois à en saper les projets d'intégration en jouant la carte du clientélisme.

⁵⁵ En Asie, la région qui reçut la plus grande part de l'aide économique et de l'assistance militaire américaines, il n'y eut ni plan de reconstruction économique ni stratégie de sécurité collective. Certes, les réformes institutionnelles furent

États-Unis utilisèrent le multilatéralisme du GATT pour ouvrir les marchés. Le cycle de Tokyo, en renforçant les disciplines commerciales et en intégrant aux négociations les barrières non-tarifaires, produisit des résultats tout aussi spectaculaires que le cycle précédent, le cycle Kennedy. Il n'eut pas, par contre, les effets attendus en Asie, au Japon en particulier, un pays où, encore aujourd'hui, les entreprises américaines peinent à s'imposer. C'est par une autre voie, celle du bilatéralisme, que les États-Unis firent progresser leur agenda commercial, en utilisant leurs atouts, notamment le poids de leur présence militaire, la dépendance commerciale et le dollar. Ainsi, tout au long des années 1970 et 1980, ils vont pratiquer vis-à-vis du Japon mais aussi de la Corée, de Taiwan, etc, une politique de « coopération économique volontaire », combinant les concessions commerciales (par exemple les accords de restriction volontaire des exportations, désormais interdits) et monétaires (les accords de 1987 du Plaza). Le tout sur fond de rhétorique agressive aux États-Unis mêmes contre la concurrence déloyale des produits japonais et l'envahissement des investissements japonais (*Japan bashing*).

Sans insister davantage sur cette période, je retiendrai néanmoins trois choses. Tout d'abord, pour donner raison à Susanne Lohman⁵⁶, la réciprocité a joué un rôle bienveillant pendant la période libérale qui suivit la mise en place du GATT, puis très ambivalent à partir des années 1970, notamment vis-à-vis du Japon et des « nouveaux pays industrialisés », les alliances stratégiques servant de monnaie d'échange à des concessions commerciales. Ensuite, vis-à-vis des groupements économiques régionaux, les États-Unis cédèrent aux réalités de la Guerre froide ; ils firent preuve d'un certain pragmatisme, privilégièrent le dialogue plutôt que l'affrontement et combinèrent le plurilatéralisme régional (OCDE et OEA) avec le multilatéralisme du GATT. Enfin, l'idée d'établir des zones de libre-échange ne fut jamais vraiment à l'ordre du jour de leur politique commerciale. Le cadre général du commerce devait être celui du GATT, tout comme les alliances stratégiques devait être celui de la sécurité du monde libre. C'est à partir des années 1980 que les choses changent.

Le nouveau régionalisme économique

Les années 1970 sont des années de frustration, de doute et de morosité. Les années 1980, les années Reagan, sont celles du grand tournant. Sur le plan économique, elles marquent la fin d'une époque, celle du keynésianisme et du providentialisme, mais elles préparent aussi le terrain de la globalisation et de la nouvelle économie, les deux piliers de la longue période de croissance que connaîtra l'économie américaine dans les années

nombreuses, mais elles furent souvent superficielles et limitées par les impératifs de sécurité. Quant à la politique d'ouverture, si elle fut mise en œuvre avec détermination, elle n'eut cependant pas la même résonance ni le même impact qu'en Europe. En fait, les États-Unis éprouvèrent toujours toutes les difficultés du monde à pénétrer des marchés en plein essor et à tirer avantage de ces nouveaux miracles économiques qui devaient moins à leur bienveillance qu'au modèle développementaliste très original que le Japon et, dans sa mouvance, les autres « nouveaux pays industrialisés » comme on les appela dans les années 1970, avaient habilement mis en place, à l'ombre du parapluie américain.

⁵⁶ *Op. cit.*

1990. Sur le plan politique, c'est aussi la fin d'une époque, la Guerre froide avec sa division cardinale du monde, et le début d'une nouvelle, marquée par la réintégration des pays en développement dans le système économique international et le déplacement du centre de gravité de l'économie mondiale de l'Atlantique vers le Pacifique. Sur le plan commercial enfin, les frustrations sont plus fortes que jamais et les démêlés entre la présidence et le Congrès homériques, mais, contrairement à l'image que dégage la loi omnibus de 1988, le temps n'est pas pour autant au protectionnisme, encore moins au repli économique. La politique commerciale est alors extrêmement dure, à commencer sur le terrain de la concurrence loyale, et le président Reagan dut beaucoup concéder au Congrès, mais, *in fine*, s'il ne fallait retenir qu'une seule chose de cette période, ce serait plutôt l'engagement des États-Unis dans globalisation et l'instrumentalisation du bilatéralisme au service de ce nouvel agenda commercial.

Le multilatéralisme reste la ligne de conduite, et la conclusion du cycle d'Uruguay fut une grande victoire pour les négociateurs américains, mais lassés des lenteurs du GATT, poussés par les demandes des entreprises multinationales, confortés avec l'implosion du système soviétique dans leur assurance de porter les idéaux de la liberté, les dirigeants américains prennent rapidement la mesure des avantages du bilatéralisme. Et ce sans stratégie clairement arrêtée au départ, le bilatéralisme étant plutôt perçu comme une stratégie secondaire par rapport à la stratégie principale que devait être le multilatéralisme. L'ouverture annoncée de négociations commerciales avec le Canada, premier partenaire commercial des États-Unis, n'eut pas moins un impact considérable, au point de faire levier sur les négociations commerciales multilatérales. Il en sera de même quelques années plus tard lorsque les présidents Bush père et Salinas annoncent, en juin 1990, l'ouverture de négociations commerciales entre les États-Unis et le Mexique, un pays en développement rappelons-le. Malgré le contexte politique et économique difficile qui avait entouré son élection, le président Clinton reprit à son tour le bâton du bilatéralisme commercial, non sans l'associer, cependant, à de grandes initiatives régionales et se faire l'apôtre des clauses sociales. Quant au président Bush, peu porté vers le multilatéralisme, il appuiera sans réserve la stratégie d'alliances et de bilatéralisme tous azimuts de son Représentant au commerce Robert B. Zoellick, une stratégie que la Représentante actuelle, Susan Schwab, poursuit avec la même opiniâtreté mais avec une défense plus ferme des intérêts commerciaux.

Si la loi de 1984 avait ouvert une fenêtre « d'opportunité » pour le bilatéralisme, avec l'Accord de libre-échange nord-américain, le vent va définitivement tourner en sa faveur. Avec cet accord, les États-Unis lancent, en effet, à la communauté internationale trois signaux à la fois : (1) ils tracent la voie à suivre dans les négociations à venir ; (2) ils sont prêts à signer d'autres accords du même type avec quiconque le désire ; et (3) ils redéfinissent le régionalisme économique en faisant de cet accord un modèle alternatif au modèle européen. Aujourd'hui, le bilatéralisme est un rouage essentiel de la politique commerciale américaine, mais la contagion a aussi gagné tout le système

commercial, au point de le transformer en bol de spaghettis, pour reprendre la célèbre métaphore de Bhagwati. Il n'en demeure pas moins que le bilatéralisme américain se distingue des autres bilatéralismes sur deux points fondamentaux. D'une part, les accords bilatéraux, en ouvrant la voie et en faisant jouer l'effet de dominos, doivent faire levier sur le système multilatéral, du bas vers le haut. D'autre part, tout comme le multilatéralisme, le bilatéralisme est indissociable de la politique étrangère ; les accords commerciaux doivent en être en phase avec ses priorités stratégiques mais également avec les valeurs américaines. Cela dit, dans le GATT de 1947, les accords « régionaux » devaient s'emboîter dans le système multilatéral ; dans la politique commerciale américaine actuelle, ce serait plutôt l'inverse. Dans cette nouvelle architecture, les accords de « libre-échange » occupent une place centrale.

Levier et dominos

L'idée fait son chemin à Washington, mais, contrairement aux traités bilatéraux sur l'investissement, il n'y a pas officiellement de « modèle » en matière d'accords de libre-échange (ALE). Également, depuis l'accord historique avec Israël, beaucoup d'eau a coulé ; les accords ont évolué, couvrant toujours davantage de domaines pour se renforcer mutuellement selon le principe de la crémaillère. Cela dit, ils présentent, tous, les mêmes caractéristiques fondamentales.

Tout d'abord, ils sont d'une très grande portée et visent toujours trois grands objectifs : ouvrir le plus largement possible tous les marchés, établir des règles communes axées sur la concurrence et la transparence, et assurer la meilleure protection possible aux investisseurs et aux commerçants, le champ couvert et leur portée sont ainsi très étendus⁵⁷. Ils peuvent comporter des chapitres spécifiques (sur le textile et le vêtement par exemple), mais on retrouve toujours quatre grandes catégories de chapitres. Tout d'abord, ceux qui portent sur le traitement national et l'accès aux marchés. Ils couvrent le commerce des marchandises et des services, l'agriculture, les marchés publics, les services financiers, le commerce électronique et les télécommunications. Il y a ensuite ceux qui portent sur les droits des entreprises (investissement⁵⁸ et propriété intellectuelle). On retrouve ensuite des chapitres portant sur les règles du marché et la gouvernance publique (règles d'origine, règles sanitaires et phytosanitaires, barrières techniques et facilitations des échanges, concurrence, etc). Enfin, le dernier groupe de chapitres porte sur l'administration de l'accord, incluant le mécanisme de règlement des différends, les mesures de correction et les exceptions.

⁵⁷ Ainsi, par exemple, l'ALE avec le Pérou comporte pas moins de 23 chapitres, trois annexes et un mémorandum d'interprétation sur la biodiversité.

⁵⁸ Dans certains cas, l'ALE avec le Bahreïn par exemple, il n'y a pas de chapitre sur l'investissement, les parties n'ayant pas jugé utile d'en avoir un du fait qu'un traité bilatéral sur l'investissement avait déjà été négocié.

Ensuite, ils sont rédigés comme des contrats, avec arbitrage international obligatoire en cas de litige. Sur le plan économique, ce sont des accords d'intégration de type « en profondeur »⁵⁹ ; sur le plan juridique, les engagements sont très précis, fondés sur la réciprocité, l'égalité de traitement et la loyauté. Les accords ont leur propre mécanisme de règlement des différends, avec possibilité pour une entreprise de poursuivre l'une des parties. En cas de litige, le mandat des panels d'arbitrage est limité à la seule interprétation des textes ; la consultation et la coopération sont néanmoins toujours privilégiées. Notons également que l'application des « sanctions » (*remedies*) commerciales ou financières relève, comme à l'OMC, des parties et que l'on retrouve la panoplie habituelle des mesures de correction, y compris l'anti-dumping.

Enfin, sur le plan institutionnel, la structure est relativement légère et assez similaire dans son principe à celle de l'OMC. Une commission bi ou multipartite, selon les cas, agit à titre d'instance décisionnelle. Elle est composée du Représentant au Commerce des États-Unis et du ou des ministres du commerce extérieur de la ou des parties adverses. Son mandat est toujours le même : voir à la mise en place de l'accord, à son suivi et à son développement, superviser l'activité des conseils, comités et autres groupes de travail, et trouver des solutions en cas de litige. Dans le cas des accords avec des pays en développement, il existe un mécanisme institutionnel particulier, dit de développement des capacités commerciales. Les accords peuvent évoluer, à l'instigation de la commission et sur recommandation des groupes de travail et des comités, mais leur structure est relativement figée ; la commission ne possède aucune autonomie propre, le Représentant du commerce ayant des comptes à rendre devant le Congrès.

En somme, les accords commerciaux bilatéraux ne se démarquent guère des accords multilatéraux, sinon que sur le plan du contenu et des disciplines commerciales ils vont beaucoup plus loin. Ce faisant, les ALE projettent l'image de laboratoire institutionnel, ou, si l'on préfère, de terrain d'expérimentation d'engagements nouveaux que la communauté internationale ne serait pas encore prête à accepter. Quant aux États-Unis, leur rôle serait d'être des pionniers, ouvrant la route aux autres et regroupant autour d'eux les « amis du libre-échange ». En pratique, les choses sont beaucoup moins claires. En premier lieu, si la politique commerciale américaine a pris une nouvelle trajectoire, c'est autant pour faire avancer plus rapidement la bicyclette du GATT que pour orienter le système commercial dans deux nouvelles directions : la protection des droits économiques des entreprises et l'instauration de règles universelles de marché. Dans les deux cas, malgré certaines avancées lors du cycle d'Uruguay, les négociations multilatérales ne progressent plus à l'OMC. Les États-Unis, dans une optique de *forum shifting*, ont cherché à déplacer les discussions vers d'autres fora, l'OCDE en particulier, mais avec des succès limités, la convergence institutionnelle étant très difficile à obtenir dans un contexte marqué à la fois par le stato-centrisme et les rivalités économiques. D'autres voies sont possibles, les réseaux notamment, mais dans l'immédiat, à défaut

⁵⁹ Par opposition à une intégration en surface qui ne vise que l'élimination des barrières tarifaires ou non-tarifaires.

d'entente sur un modèle en particulier, la voie bilatérale reste la plus rapide et, pour les États-Unis, la meilleure façon de faire valider leurs propres pratiques des affaires.

En second lieu, la démarche américaine n'est pas sans risque, en particulier si, comme c'est devenu le cas, il y a contagion. Lorsqu'il était en charge du commerce, Robert B. Zoellick aimait parler de « libéralisation compétitive » ; les critiques y verront plutôt un jeu de moyeu et rayons (*hubb and spokes*), une formule imagée pour désigner la création d'un réseau d'accords polarisé sur les États-Unis. Elle inquiète surtout. Bhagwati et Panagarya⁶⁰, par exemple, n'hésitent pas à dire que les dés sont truqués et que les États-Unis n'ont d'autre objectif que d'affaiblir les pays en développement, de « prendre le contrôle de l'OMC et de remodeler l'organisme en fonction des intérêts des lobbies américains ». Plus diplomate mais tout aussi incisif, Pascal Lamy préfère, quant à lui, évoquer les conséquences négatives que peut avoir pour un bon nombre de pays en développement petits et faibles la conclusion d'un accord bilatéral avec un grand pays⁶¹. Mais, inversement, comment ne pas prendre aussi en considération l'attractivité du marché américain, les avantages d'un accès préférentiel au principal marché, les effets classiques de détournement de commerce ou encore le coût politique de faire bande à part ? L'exemple des Amériques démontre amplement à quel point l'effet domino joue en faveur des États-Unis, voire de ceux qui, comme le Canada ou le Chili, ont choisi de les suivre à la trace et même de prendre les devants. Les États-Unis s'en sont accommodés, mais le résultat en est néanmoins une Amérique extrêmement morcelée. À l'image de ce que l'on observe dorénavant dans toutes les régions du monde, ce qui est le contraire de l'objectif recherché.

Démocratie, liberté et équité

Ne signe pas d'accords commerciaux avec les États-Unis qui veut. Les critères de sélection sont nombreux, et, bien souvent, les considérations commerciales passent au second rang, derrière les considérations politiques ou géopolitiques⁶². Les accords peuvent aussi être utilisés pour « récompenser » des pays amis ou soutenir les réformes engagées, servir d'appui à des initiatives régionales de grande envergure ou encore être associés à des programmes particuliers de sécurité. D'une façon générale également, les accords comportent des dispositions particulières pour certains secteurs d'activité, ou des questions plus générales comme la sécurité, la souveraineté ou la moralité publique. Sur ce plan, les États-Unis ne se distinguent guère des autres pays. Leur originalité vient

⁶⁰ Jagdish Bhagwati et Arvind Panagariya, « Bilateral Trade Treaties Are a Sham », *Financial Times*, 13 juillet 2003. Voir également la réponse peu convaincante de Daniel Griswold, « Bilateral Deals Are no Threat to Global Trade », *Financial Times*, 27 juillet 2003. Voir également Arvind Panagariya, « International Trade », *Foreign Policy*, nov. décembre 2003, pp. 20-28.

⁶¹ Pascal Lamy, « Accords régionaux : le "piment" dans le "curry" multilatéral », Bangalore, 17 janvier 2007.

⁶² Voir à ce sujet GAO, *International Trade. Intensifying Free Trade Negotiating Agenda Calls for Better Allocation of Staff and Resources*, GAO-04-233, janvier 2004.

plutôt du fait que les accords bilatéraux portent beaucoup plus clairement que ce n'est le cas des accords multilatéraux, l'empreinte de leur internationalisme libéral.

Robert B. Zoellick avait attiré l'attention en publiant dans le *Wall Street Journal* quelques jours à peine après les attentats du 11 septembre 2001, un article intitulé : « Countering Terror with Trade »⁶³. L'article fit grand bruit mais, sur le fond, il ne faisait que reprendre deux des thèmes centraux à l'internationalisme libéral : (1) le commerce éduque les peuples à la liberté et, ce faisant, favorise la démocratie, et (2) en contribuant au développement, il contribue à la paix sociale, donc à la paix dans le monde et à la sécurité des États-Unis. Le président Clinton tenait exactement le même langage, que ce fût à l'égard de la Chine, des Amériques ou encore de l'Afrique. Les déconvenues sont nombreuses et le scepticisme assez général quant aux résultats, mais la démarche conduit les États-Unis à introduire dans les accords préférentiels une certaine forme de réciprocité politique, à accompagner les accords commerciaux de mesures de soutien aux réformes sous le couvert du développement des capacités, et à faire preuve de souplesse, voire de complaisance, dans le suivi des engagements commerciaux. L'utilisation du bilatéralisme commercial à des fins idéologiques et de politique étrangère est pourtant loin de faire l'unanimité aux États-Unis, à commencer dans les milieux d'affaires qui y voient une source de division politique et un risque pour l'avenir du commerce. Le commerce ne perd cependant jamais ses droits, et dans le cas des accords préférentiels, ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles que les privilèges des partenaires sont suspendus, un pouvoir qui est d'ailleurs à la discrétion du président.

La seconde originalité des États-Unis tient au fait qu'ils sont l'un des rares pays à incorporer dans le corps du texte des accords commerciaux des dispositions particulières sur le travail et l'environnement (clauses sociales et environnementales). Depuis l'entente intervenue en mai 2007 entre le président et le Congrès, ces clauses sont sur le même pied que les autres dispositions commerciales et, donc, soumises au mécanisme de règlement des différends en cas de litige⁶⁴. L'ALE avec le Pérou est le premier accord à intégrer ces nouvelles règles. Le chapitre sur le travail a d'ailleurs été totalement réécrit, avec le résultat que les parties ont désormais trois obligations fortes à remplir : (1) reconnaître, promouvoir et mettre en œuvre les droits des travailleurs

⁶³ Il reprit sensiblement la même argumentation dans un autre article, traitant cette fois du travail (« Helping Labor Through Trade », *Washington Post*, 19 avril 2004). Dans le premier, il écrit : « Open markets are vital for developing nations, many of them fragile democracies that rely on the international economy to overcome poverty and create opportunity; we need answers for those who ask for economic hope to counter internal threats to our common values ». Dans le second : « The reality is that we can do more to improve labor and environmental conditions by promoting trade and economic growth than by isolating poor countries from the global economy ». L'argument est repris dans le document stratégique de septembre 2002 : *The National Security Strategy of the United States* (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.html>).

⁶⁴ Pour une étude systématique des dispositions dans le domaine du travail, voir Jennifer Baumert, Kyle Johnson, Dawn Hueschel et Brendan Lynch, *International Cooperation on Trade and Labor Issues*, Washington, U.S. International Trade Commission, janvier 2008 ; Alisa DiCaprio, « Are Labor Provisions Protectionist? Evidence from Nine Labor-Augmented U.S. Trade Arrangements », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 26, n°1, 2005, pp. 1-33 ; ainsi que mon étude « Les États-Unis, le commerce et les normes du travail. Une perspective historique », *Cahier de recherche GGT/CEIM*, Montréal, juillet 2008.

reconnus dans la Déclaration de 1998 de l'OIT sur les principes et droits fondamentaux au travail, de même que les Droits du travailleur internationalement reconnus tels que définis par la législation commerciale américaine ; (2) appliquer leur législation du travail, y compris dans les zones spéciales, assurer le contrôle et le suivi, et garantir un accès élargi aux tribunaux du travail ; et (3) ne pas affaiblir la législation et les normes du travail en vue de créer un avantage commercial artificiel ou d'attirer l'investissement.

Certains y voient une forme de protectionnisme déguisé, d'autres plutôt une façon de préserver le consensus bipartisan sur la politique commerciale. Les deux points de vue se discutent, mais, pour aller à l'essentiel, dans le domaine du travail par exemple, on retrouve trois préoccupations principales : (1) reconnaître au travailleur des droits fondamentaux en tant que personne mais aussi en tant qu'acteur économique ; (2) assurer des conditions de travail et de vie équitables eu égard au niveau de productivité et de développement du pays ; et (3) établir les conditions de concurrence loyale sur les marchés internationaux (*level playing field*). La logique est simple : si les entreprises ont des droits, les travailleurs en ont aussi, le commerce doit profiter à tous, au consommateur comme au travailleur, et si le commerce doit produire plus d'efficacité, ce doit être dans des conditions normales de marché. Que ces principes divisent la communauté internationale, c'est un fait, mais les États-Unis sont néanmoins parvenus à les faire reconnaître, ne serait-ce que symboliquement, dans la Déclaration de Singapour. Et, comme dans beaucoup d'autres domaines, à défaut d'obtenir une entente à l'OMC, ils passent par la voie bilatérale, avec toujours la même conviction d'ouvrir la voie, de créer des précédents et de travailler à « donner à la globalisation un visage humain », selon la formule du président Clinton.

LE BILATÉRALISME AMÉRICAIN : UN ÉTAT DES LIEUX

Les accords de libre-échange ne sont, précisons-le, que de l'un des volets du bilatéralisme commercial. Les accords commerciaux sont extrêmement nombreux, et parfois, il ne s'agit que de mémorandums ou de déclarations. Les Bureau du Représentant au commerce distingue les accords multilatéraux des accords bilatéraux et régionaux. Dans la seconde catégorie, on retrouve les accords de libre-échange, les accords spécialisés, les accords-cadres, les dialogues, les accords préférentiels et les initiatives régionales⁶⁵. Quelques mots à leur sujet.

Les accords de libre-échange (ALE)

Actuellement, les États-Unis ont des accords de libre-échange (ALE) avec vingt pays, soit, par ordre alphabétique : l'Australie, le Bahreïn, le Canada, le Costa Rica, le Chili, la Colombie, le Guatemala, Israël, la Jordanie, le Mexique, Panama, Singapour, le Maroc, El Salvador, le Honduras, le Nicaragua, Oman, le Pérou, la République de Corée et la République dominicaine. Le Canada et le Mexique sont parties contractantes au même accord, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Tout comme les cinq pays d'Amérique centrale et la République dominicaine (Accord de libre-échange centroaméricain/Rép. Dom. (ALEAC-RD)). Ces deux accords régionaux⁶⁶ comportent deux types de dispositions : plurilatérales et bilatérales. Bien qu'ayant été invité officiellement à se joindre à l'ALENA en décembre 1994, le Chili n'est pas partie contractante à l'ALENA ; il a par contre un ALE avec chacune des trois parties. Relevons également qu'en date de juillet 2008, deux ALE ne sont toujours pas en vigueur, soit celui avec le Pérou et celui avec Oman. Par ailleurs, trois accords ont été conclus, mais n'ont pas encore été approuvés par le Congrès américain, soit ceux avec la Colombie, le Panama et la Corée du Sud. La procédure d'approbation accélérée (*fast track*) prévue par la loi de 2002 sur le commerce doit s'appliquer dans leur cas, mais les tensions entre le Congrès et la Présidence et les élections présidentielles en retardent le vote. Finalement, des négociations ont été engagées avec l'Afrique du Sud et les pays de l'Union douanière australe, les Émirats arabes unis, la Malaisie et la Thaïlande. Les négociations avec la Thaïlande comme avec l'Afrique australe sont pour le moment suspendues.

⁶⁵ On retrouve la liste complète des différents accords et déclarations à l'annexe III du rapport préparé par les services du Représentant au commerce pour l'année 2007-2008. (*2008 Trade Policy Agenda and 2007 Annual Report of the President of the United States on the Trade Agreements Program*, Washington, mars 2008).

⁶⁶ Dans le sens géographique du terme.

Les accords spécialisés

Les accords spécialisés ou fonctionnels portent sur un domaine particulier des relations économiques internationales. Mentionnons par exemple les traités bilatéraux de l'investissement (TBI) (on en dénombre pas moins de 41 en vigueur)⁶⁷, les accords et mémorandums sur la propriété intellectuelle (23) ou encore les traités de double taxation, au nombre de 54. Ils ont deux particularités. D'abord, contrairement aux ALE, l'obligation d'être membre de l'OMC ne s'applique pas dans leur cas. Ensuite, ils reposent sur des modèles type⁶⁸. Les États-Unis ne sont évidemment pas seuls en lice lorsqu'il est question de traités bilatéraux - certains pays, l'Allemagne par exemple, ont beaucoup plus de TBI qu'eux - , mais ils se démarquent des autres pays sur deux choses : sur la nature et le niveau des obligations, notamment lorsqu'il est question des droits économiques, d'une part et sur les dispositions politiques implicites qui les accompagnent d'autre part, l'implicite étant que ces traités visent à étendre les règles américaines de marché.

Les accords de coopération

Les plus importants sont les accords-cadres de coopération sur le commerce et l'investissement (*Trade and Investment Framework Agreement*, TIFA)⁶⁹. On en dénombre 36⁷⁰. Ils visent à faciliter le commerce et l'investissement. Leur contenu est, en général, très étendu, et les États-Unis les considèrent comme une première étape vers un accord de libre-échange en bonne et due forme⁷¹. En témoignent la présentation du récent accord conclu entre les États-Unis et les pays de l'Union douanière australe : « Before we address the issues of an FTA, we are using the new TIDCA to expand market access, strengthen the links between trade and economic development strategies,

⁶⁷ Les données proviennent du site de l'USTR et datent de mars 2008. Elles sont donc sujettes à changement. Ainsi, le gouvernement américain a annoncé, au mois de juillet 2008, l'ouverture de négociations pour un traité sur l'investissement avec le Vietnam et avec la Chine.

⁶⁸ Ainsi, le programme des TBI a trois grands objectifs : (1) protéger les droits des investisseurs dans les pays avec lesquels les États-Unis n'ont pas de traité d'amitié, de commerce et de navigation ou d'accord de libre-échange, (2) encourager l'adoption de politiques économiques pro-marché, et (3) favoriser l'adoption de normes et standards internationaux. Les TBI couvrent six grands domaines : (1) la reconnaissance du traitement national ou du traitement NPF, (2) les conditions d'expropriation et d'indemnisation en cas de nationalisation, (3) le transfert des fonds, (4) les obligations de résultat, (5) le personnel de direction, et (6) le règlement des différends, incluant le mécanisme investisseur/État et l'arbitrage international. Pour une analyse des traités, voir Gilbert Gagné et Jean-Frédéric Morin, «The Evolving American Policy on Investment Protection : Evidence from Recent U.S. FTAs and the 2004 Model BIT», *Journal of International Economic Law*, vol. 9, n° 2, 2006, pp. 357-382.

⁶⁹ La terminologie a changé récemment. Les nouveaux accords sont appelés : *Trade, Investment and Development Cooperation Agreement* (TIDCA).

⁷⁰ Deux nouveaux accords ont été signés en juillet 2008, avec les pays de l'Afrique australe et ceux de l'Afrique de l'Est.

⁷¹ L'un des avantages de ces accords, qui rappellent les anciens traités de paix, d'amitié et de commerce, est de créer des facilitations de commerce et d'engager des discussions commerciales avec toutes sortes de pays, notamment ceux qui ne font pas partie de l'OMC. Ainsi, les États-Unis envisagent toujours d'avoir un accord de libre-échange avec les pays de l'ANASE, mais leur projet bute sur deux obstacles : la condamnation internationale et la non-adhésion à l'OMC de certains de ses membres. Un TIFA avec l'ANASE permet ainsi aux États-Unis de contourner ce problème tout en gardant un pied dans l'étrier, ce qui leur permet de contrer les ambitions commerciales de la Chine et du Japon dans la région. Voir à ce sujet Dick K. Nanto, *East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy*, Washington, CRS Report for Congress, RL33653, 18 septembre 2006.

encourage greater foreign investment, and promote regional economic integration and growth »⁷².

Les dialogues

Les dialogues visent à établir un cadre de coopération économique permanent entre les États-Unis et leurs grands partenaires commerciaux et à faire ainsi avancer leurs agendas commerciaux, financiers, sécuritaires et culturels. Ils combinent rencontres au sommet, réunions de haut niveau et groupes de travail, autour de grandes initiatives et plans d'action. Les principaux dialogues sont avec l'Europe, le Japon et surtout la Chine⁷³. L'Europe est la région avec laquelle les États-Unis entretiennent les relations commerciales les plus intenses et avec laquelle les liens de coopération et d'amitié sont les plus développés. La coopération économique est régie par l'accord-cadre de 2005, l'*U.S.-EU Initiative to Enhance Economic Integration and Growth*. Un conseil économique transatlantique a été mis en place avec le mandat d'explorer les meilleures avenues, dont une zone de libre-échange, pour renforcer l'intégration économique des deux rives de l'Atlantique. Les forums de discussion sont également nombreux. Mentionnons par exemple le *Transatlantic Business Dialogue*, un ardent promoteur du libre-échange entre les deux rives de l'Atlantique, le *Transatlantic Consumers Dialogue*, et le *Transatlantic Legislators Dialogue*.

Longtemps difficiles, les relations économiques avec le Japon sont devenues maintenant beaucoup plus amicales. La coopération économique entre les deux pays repose principalement sur le *U.S.-Japan Economic Partnership for Growth*, conclu entre le président Bush et le premier ministre Shinzo Abe en avril 2007. Tout comme dans le cas du dialogue transatlantique, de nombreuses initiatives ont été lancées. Les principales portent sur la réforme des réglementations et la politique de la concurrence, le forum du commerce, l'initiative sur l'investissement, et le dialogue financier. Allié stratégique des États-Unis en Asie, le Japon a néanmoins vu sa relation bilatérale connaître une éclipse ces dernières années, au profit de la Chine.

Second partenaire commercial des États-Unis, la Chine est, en peu de temps, devenue une puissance internationale qui affiche ses ambitions tout en entretenant avec eux des relations commerciales et financières extrêmement étroites. De leur côté, s'ils peuvent se targuer d'avoir toujours traité la Chine avec un certain respect, au point d'ailleurs de lui accorder maintenant le statut de puissance responsable, les États-Unis ne regardent pas moins sa montée en puissance avec beaucoup de circonspection et de méfiance. Outre le dossier épineux de la sécurité et la modernisation rapide de son appareil

⁷² USTR News, *Ambassador Schwab Signs Historic Trade Agreement with the Countries of the Southern African Customs Union*, Washington, 16 juillet 2008.

⁷³ On pourrait ajouter le *Partenariat pour la sécurité et la prospérité* qui englobe les trois pays de l'Amérique du Nord et complète l'ALENA.

militaire, les États-Unis doivent faire face à un déficit commercial inégalé dans l'histoire économique moderne, à une diplomatie chinoise très active en Asie et à l'érosion de leurs alliances traditionnelles, tant commerciales que sécuritaires. La diplomatie commerciale continue cependant d'être privilégiée, avec les objectifs de rééquilibrer les échanges, d'accélérer les réformes économiques en Chine et de la voir se transformer en économie de marché, une étape vers la démocratie de marché. Cette diplomatie prend divers chemins, dont celui de l'OMC et de l'APEC, mais le dialogue direct de haut niveau est celui qui plaît le plus à Pékin comme à Washington. Il se fait sous les auspices de deux grands cadres : l'*U.S.-China Joint Commission on Commerce and Trade* (JCCT) et l'*U.S.-China Strategic Economic Dialogue* (SED).

Les accords préférentiels

Les accords préférentiels relèvent du Système généralisé de préférence (SGP) et de la Clause d'habilitation de l'OMC. Ils reposent sur le principe de non-réciprocité, appliquent aux pays bénéficiaires un traitement spécial et différencié (TSD) et combinent préférences commerciales, aide au développement des capacités et soutien aux réformes institutionnelles⁷⁴. Les conditions d'éligibilité sont nombreuses ; elles couvrent quatre grands domaines : l'environnement politique et économique, le degré d'engagement et d'avancement des réformes institutionnelles, les avantages économiques réciproques et le respect de la politique étrangère américaine. La sélection des pays et des produits relève du pouvoir discrétionnaire du Président. Le SGP⁷⁵ couvre environ 3400 produits et quelque 131 pays, pour un montant total d'importations de 28,6 millions de dollars en 2007, dont 30 % en produits pétroliers⁷⁶. Ce programme, au demeurant modeste vu les montants concernés, est complété par des programmes préférentiels régionaux. Les États-Unis en ont trois.

Le premier, le plus ancien, s'adresse aux pays de la Caraïbe⁷⁷. Un TIFA lie également les États-Unis, depuis 1991, au marché commun de la Communauté des

⁷⁴ Pour une critique de ces programmes, voir Raj Bhala, « The Limits of American Generosity », *Fordham International Law Journal*, vol. 29, 2006, pp. 299-385.

⁷⁵ Les objectifs visés sont clairement définis dans le rapport annuel de l'USTR : The purpose of the GSP program is to accelerate economic growth in developing countries by promoting access to the U.S. market³³ for such countries while increasing choices for U.S. businesses and consumers. (...) An underlying principle of the GSP program is that the creation of trade opportunities for developing countries is an effective way of encouraging broad-based economic development and a key means of sustaining momentum for economic reform and liberalization. The GSP program also ensures that U.S. companies have access to intermediate products from beneficiary countries on generally the same terms that are available to competitors in other developed countries that grant similar trade preferences ». (*2008 Trade Policy Agenda... Op. cit.* p. 218)

⁷⁶ *Ibidem*, p. 217, 218.

⁷⁷ Ce programme a une haute valeur symbolique. L'Initiative en faveur des pays des Caraïbes (*Caribbean Basin Initiative* (CBI)), lancée par le président Reagan en 1982, fut mise en place l'année suivante (*Caribbean Basin Economic Recovery Act* (CBERA)). Il s'agit du premier programme commercial à introduire des obligations en matière de protection de l'investissement, de la propriété intellectuelle et des travailleurs. Ses dispositions combinent renégociation des dettes et réformes économiques. Elles participent également d'une vision de l'intégration par le marché qui ne sera pas sans inspirer le président Bush père lorsqu'il lance, en juin 1990, l'Initiative en faveur des Amériques. Le programme a toujours été renouvelé et, depuis la loi de 2000 (*United States-Caribbean Basin Trade Partnership Act* (CBTPA)), il a été

Caraïbes (CARIBCOM)⁷⁸ et, depuis 2006, Haïti bénéficie d'un programme spécifique, HOPE (*Haitian Hemispheric Opportunity Through Partnership Encouragement Act*). Les importations en provenance des pays CBERA représentent un peu plus de 15 milliards de dollars (2007), et les exportations 14,6 milliards.⁷⁹ Le commerce de ces pays avec les États-Unis varie entre 27 % pour Panama et 88 % pour les Bahamas pour les importations totales ; entre 4,5 % (Dominique) et 89 % (St. Kitts et Nevis) pour les exportations⁸⁰.

Le second programme vise les pays de l'Afrique subsaharienne. Mieux connu sous son acronyme anglais d'AGOA (*African Growth and Opportunity Act*), ce programme a été mis en place en 2000, à l'initiative du président Clinton. Il a été régulièrement renouvelé, et depuis décembre 2006, il comporte une nouvelle initiative destinée à favoriser les investissements et la production textile dans les pays les plus pauvres (*Africa Investment Incentive Act* (AIIA)). Quelque 40 pays sont éligibles au programme AGOA. Les importations en provenance de l'Afrique subsaharienne représentent un peu plus de 3 % des importations totales des États-Unis, pétrole inclus. 80 % de ce commerce est couvert soit par l'AGOA soit par le SGP⁸¹.

Le troisième programme, en faveur des pays andins, est plus particulier. Quatre pays sont concernés : la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Pérou. Le programme initial a été mis en place en 1991 dans le cadre de la loi sur les préférences andines (*Andean Trade Preference Act* (ATPA)) avec pour objectifs d'offrir une alternative au commerce des narcotique, de promouvoir le développement économique et de consolider les institutions démocratiques. Il a été renouvelé et amendé en 2002 (*Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA))⁸². Le commerce avec les pays APTA représente un peu plus de 1 % du commerce total des États-Unis. 90 % des importations en

amendé et élargi, notamment pour couvrir les pays d'Amérique centrale. Ceux-ci ne sont toutefois plus éligibles aux bénéfices des préférences depuis la mise en œuvre de l'ALEAC-RD. Le régime préférentiel couvre entre 25 % et 30 % des exportations des pays CBERA.

⁷⁸ Les États-Unis ont également deux programmes de partage de production (production-sharing program), l'un pour le textile et le vêtement et le second, plus récent, pour les autres produits, notamment les pièces électriques. Ces programmes visent à favoriser la réexportation de produits qui ne remplissent pas les conditions relatives aux règles d'origine exigées par le programme CBERA.

⁷⁹ Les importations de marchandises en provenance du CARIBCOM ne représentent que 1,5 % des importations hémisphériques.

⁸⁰ Les chiffres proviennent du rapport de la Commission internationale du commerce : U.S. International Trade Commission, *Caribbean Region: Review of Economic Growth and Development*, Washington, mai 2008.

⁸¹ En ajoutant les autres franchises de droits, c'est 98 % des importations qui entrent librement aux États-Unis. En 2007, les importations en provenance des pays bénéficiaires de l'AGOA ont représenté 51 milliards de dollars, et les exportations vers ces pays à 14,4 milliards de dollars. Plus de 90 % des importations sont toutefois des produits pétroliers. Office of the United States Trade Representative, *2008 Comprehensive Report on U.S. Trade and Investment Policy Toward Sub-Saharan Africa and Implementation of the African Growth and Opportunity Act*, Washington, mai 2008.

⁸² Il a été renouvelé en 2006, 2007 et 2009. Les États-Unis ont annoncé l'ouverture de négociations commerciales avec les quatre pays en novembre 2003, leur objectif étant d'avoir un accord de libre-échange plurilatéral analogue à celui avec l'Amérique centrale. La Bolivie participa aux premières discussions à titre d'observateur, pour finalement s'en retirer. L'Équateur, de son côté, est sorti des négociations en décembre 2006. Les négociations n'ont finalement été conclues qu'avec le Pérou et la Colombie. Le programme ATPA vit en quelque sorte une période de transition.

provenance de ces pays entrent en franchise aux États-Unis, dont 60 % au titre de ce programme⁸³.

Les initiatives régionales

Les États-Unis sont actuellement engagés dans quatre grandes initiatives régionales, toutes aussi ambitieuses les unes que les autres. Pour dresser un bilan rapide, toutes ont du plomb dans l'aile. Ou du moins, si elles sont toujours là et que personne ne conteste l'utilité des rencontres officielles, les choses se passent désormais en dehors. Je me contenterai donc de les nommer. Elles sont au nombre de quatre, soit : (1) la Zone de libre-échange des Amériques dont le projet fut lancé en décembre 1994 dans le cadre du Partenariat pour le développement et la prospérité dans les Amériques⁸⁴ ; (2) la Zone de libre-échange transPacifique dont le projet fut lancé lors du Sommet de l'APEC tenu à Bogor en 1994⁸⁵ ; (3) l'Initiative en faveur des pays de l'ANASE (*Enterprise for ASEAN Initiative* (EAI)), lancée en octobre 2002 et qui a permis de déboucher, en août 2006, sur la signature d'un TIFA ; et, enfin, (4) l'Initiative pour le Moyen-Orient lancée en mai 2003 avec l'objectif très lointain de créer une zone de libre-échange (*Middle East Free Trade Area* (MEFTA)).

⁸³ SGP : 2 % ; APTA : 13 % ; APTDEA : 46,9 % ; franchise du tarif NPF : 30,9 %. 60 % des importations sont des produits pétroliers. Les données sont pour l'année 2006. Source : Office of the United States Trade Representative, *Third Report to the Congress on the Operation of the Andean Trade Preference Act as Amended*, Washington, 30 avril 2007.

⁸⁴ Voir à ce sujet Christian Deblock, « Il était une fois dans les Amériques... Le projet envolé de zone de libre-échange », *Europa & America Latina*, Vol.2, n° 1, 2007, pp. 105-132. Un sommet des Amériques doit se tenir à Trinidad et Tobago au début de l'année 2009. Peut-être une occasion de relancer les négociations commerciales suspendues depuis 2006 ?

⁸⁵ Pour une comparaison des deux projets, voir Richard Feinberg, « Comparing Regional Integration in Non-Identical Twins : APEC and the FTAA », *Integration and Trade*, n° 10, janvier-avril 2006, pp. 3-30.

BILAN ET PERSPECTIVES

J'ai voulu, dans les pages qui précèdent, souligner deux choses. D'abord, qu'en matière de commerce, si les intérêts comptent, les idées et les institutions aussi. Sans l'internationalisme libéral qui lui apporte grandeur et noblesse, le commercialisme américain ne serait guère différent de n'importe quel autre commercialisme. L'internationalisme libéral ne se confond toutefois pas avec le libre-échange, du moins tel que l'envisage la doctrine économique, et jamais les États-Unis n'ont voulu qu'il en soit ainsi. John-Gerard Ruggie parle de l'ordre international d'Après-Guerre comme d'un ordre dans lequel le libéralisme aurait été enchâssé⁸⁶. La formule est juste, du moins si on la prend dans le sens où la pratique libérale des affaires a été enchâssée dans des institutions internationales organisées, dans le domaine du commerce, selon les principes de réciprocité, de multilatéralisme et d'équité. Ensuite, le bilatéralisme ne s'écarte pas des principes généraux de l'internationalisme libéral. Il y a eu changement de trajectoire dans la politique commerciale américaine dans les années 1980, mais pas dans le sens où celle-ci s'écarterait du multilatéralisme ; dans le sens où les ont été déplacées de l'ouverture généralisée des marchés vers la construction de règles universelles de marché. Impatients, les États-Unis ont pris d'autres voies que la voie multilatérale du GATT, notamment la voie bilatérale, pour faire avancer plus rapidement ce nouvel agenda, mais toujours en s'appuyant sur les principes de l'internationalisme libéral et avec l'ambition avouée de faire évoluer le système commercial du bas vers le haut. Cela dit, le bilan est extrêmement mitigé et les déboires nombreux.

À première vue, la « moisson » des États-Unis est impressionnante. Pour me limiter au seul cas des ALE, ils ont des accords avec trois de leurs dix premiers partenaires commerciaux (Canada, Mexique et Corée). Les accords de libre-échange couvrent près de 40 % de leurs exportations de marchandises, le tiers de leurs importations (tableau 1) et le quart de leurs investissements directs à l'étranger (IDE)⁸⁷. On en retrouve le plus grand nombre dans les Amériques, une région qui représente plus de 40 % de leurs exportations totales de marchandises et le tiers de leurs importations. Plus de 85 % de ce commerce est couvert par des ALE. Ils ont, cependant, des accords de libre-échange dans toutes les régions du monde, notamment en Asie, leur plus belle réussite dans cette région stratégique étant la conclusion d'un accord avec la Corée. Sur le plan commercial, ces accords ne règlent cependant en rien leur problème de déficit commercial – on serait même tenté de penser le contraire –, les projets de zone de libre-échange lancés dans le cadre des dialogues et autres initiatives régionales rebutent leurs partenaires, et du point de vue de l'effet recherché, faire pression sur le système

⁸⁶ John Gerard Ruggie, « International Regimes, Transactions, and Change : Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », *International Organization*, vol. 36, printemps 1982, pp. 379-415.

⁸⁷ Il faudrait prendre en considération les traités bilatéraux sur l'investissement.

commercial, l'échec est patent : les accords bilatéraux prolifèrent mais le système végète. Sur le plan intérieur, les choses ne vont guère mieux. Tous les sondages le montrent, le commerce convainc de moins en moins les Américains. Au Congrès, le consensus bipartisan n'existe plus et, comme le montre la répartition des votes, les lois et les accords commerciaux sont votés à l'arraché (graphiques 1 et 2). Que dire aussi de la relation unique dans l'histoire économique moderne qui s'est développée entre les États-Unis et la Chine, un pays qui est devenu un véritable casse-tête pour la diplomatie commerciale américaine tant son développement est peu conforme aux enseignements de l'internationalisme libéral.

La situation actuelle contraste avec celle des années 1980 et 1990. Le bilatéralisme avait alors beaucoup d'appuis, tant les avantages semblaient plus nombreux que les inconvénients et les États-Unis maîtriser la situation. Aujourd'hui, plus personne ne sait trop quels sont exactement ces avantages, encore moins où s'en vont les États-Unis tant les choses évoluent maintenant dans ce domaine sans eux, pour ne pas dire contre eux. Les critiques sont nombreuses. Pour certains, le bilatéralisme refléterait leur incapacité à faire avancer leur agenda commercial et serait un aveu de faiblesse. C'est en quelque sorte l'histoire qui se répète : tout comme la Grande-Bretagne avant eux, les États-Unis seraient pris au piège de leur politique commerciale libérale ; ne pouvant reculer ni céder, le bilatéralisme serait une fuite en avant. Pour d'autres, les États-Unis auraient joué les apprentis sorciers, s'illusionnant sur les « vertus » du bilatéralisme et mésestimant les conséquences systémiques : décomplexant leurs partenaires vis-à-vis du bilatéralisme, ils auraient en quelque sorte déstabilisé le système commercial multilatéral, sans possibilité de contrôle ni de retour en arrière, chacun trouvant dans des accords à la carte ce qui lui convient. Pour d'autres encore, en s'engageant dans la voie bilatérale, les États-Unis auraient cédé aux demandes des entreprises non sans chercher à orienter, mais en vain, la globalisation, avec le résultat que l'économie américaine perd en autonomie et les travailleurs en sécurité économique ce que ses entreprises gagnent en flexibilité et en profit.

Ces analyses apportent un éclairage utile, mais qu'est-ce qui est en cause ? L'instrument ou la politique, la stratégie ou le discours, les entreprises ou le gouvernement, ou un peu de tout cela ? Difficile d'y répondre avec exactitude mais, par contre, on peut se demander si les principes fondateurs de la politique commerciale américaine moderne sont encore adaptés aux réalités du monde d'aujourd'hui. L'internationalisme libéral est un discours mais c'est aussi une pratique de la politique commerciale comme de la politique étrangère américaine, autrement dit un discours opérationnalisé selon certains principes. J'en ai retenu trois, du moins les trois qui me paraissent les plus pertinents, soit la réciprocité, le multilatéralisme et l'équité. Déjà, un premier constat s'impose : la réciprocité, pourtant fondatrice du système commercial moderne, vieillit très mal.

La réciprocité présuppose, en effet, l'autonomie des acteurs, leur égalité aussi, associe le commerce à un échange de droits et privilèges équivalents et, sur cette base, met les acteurs en complémentarité les uns vis-à-vis des autres. La réciprocité a, pour elle, l'avantage d'ouvrir les marchés de manière équilibrée et non-discriminatoire et, sous sa forme diffuse, d'en généraliser le principe sans l'exigence de contrepartie. De négociation en négociation, le système est ainsi devenu chaque fois plus complexe à gérer, mais, surtout, la réciprocité est devenue de moins en moins compatible avec l'intégration des marchés. Le concept nous renvoie, en effet, à l'image d'un monde stato-centré, organisé selon les principes traditionnels de l'interdépendance mutuelle chère aux économistes. Cette image rend mal compte aujourd'hui de l'activité transfrontalière : les marchés sont ouverts à la concurrence, les réseaux traversent les espaces économiques, les chaînes de valeur les recomposent, les capitaux se redéploient d'un espace à l'autre, etc. L'image d'un monde réseauté autour des entreprises, avec son concept d'intégration qui s'y rattache, est certainement plus proche de la réalité. Du moins, aujourd'hui. Le cas des prix de transfert en est un bon exemple : peut-on sérieusement considérer que les filiales des groupes multinationaux sont des entités distinctes et séparées de la maison-mère, opérant sur des espaces de concurrence eux-mêmes distincts les uns des autres⁸⁸? Le cas de l'anti-dumping en est un autre : comment appliquer le principe de concurrence loyale lorsque les entreprises qui importent sont les mêmes que celles qui opèrent à l'étranger ? Que dire aussi du principe de territorialité en fiscalité et de la concurrence fiscale qui sévit sur la scène internationale quand ce même principe détourne les États de la coopération et réduit celle-ci à l'échange courtois d'informations et à des ententes sur la double imposition⁸⁹ ?

La globalisation demande des règles globales, mais en orientant les négociations commerciales vers les règles de marché, les États-Unis ont ouvert une boîte de Pandore, et eux-mêmes sont loin d'être prêts à en accepter toutes les conséquences, surtout si ces règles descendent dans leur propre arène nationale⁹⁰. La voie bilatérale a été utilisée, comme voie rapide, mais, à l'usage, celle-ci ne s'est pas avérée aussi rapide que cela. Elle permet, certes, de contourner l'obstacle que pose à la conclusion d'ententes satisfaisantes, le grand nombre d'acteurs, mais elle bute par contre sur cette difficulté majeure que constitue le choix des règles dans un monde de plus en plus intégré sur le plan économique mais toujours stato-centré sur le plan institutionnel. C'est ce problème qu'a très bien identifié la Commission mondiale sur la dimension sociale de la globalisation, *Une globalisation juste : créer des opportunités pour tous* (Genève, BIT, 2004), mais sans y apporter vraiment de solution, sinon celle de s'appuyer sur les réseaux et d'impliquer l'ensemble des parties concernées (*Stakeholders*). C'est la

⁸⁸ Voir à ce sujet, Reuven S. Avi-Yonah, « The Rise and Fall of Arm's length : A Study in the Evolution of U.S. Taxation », *Public law and Legal Theory Working Paper Series*, n°92, septembre 2007.

⁸⁹ Cette question est développée dans mon article avec Michèle Rioux, « L'impossible coopération fiscale internationale », *Éthique publique*, juin 2008.

⁹⁰ John H. Jackson parle du débat autour de l'OMC comme du « Great Sovereignty Debate » de la décennie. (John H. Jackson, « The Great 1994 Sovereignty Debate: United States Acceptance and Implementation of the Uruguay Round Results », *Columbia Journal of Transnational Law*, 1998, vol. 36, n° 1 et 2, pp. 157-188.

direction qu'Anne-Marie Slaughter suggère aussi de prendre pour réguler l'économie globale et dépasser ainsi l'internationalisme libéral⁹¹. Dès les années 1990, les États-Unis ont commencé à s'engager dans cette voie, non sans caresser le secret espoir de continuer ainsi à jouer un rôle central dans la gouvernance globale. Ce mode de coopération, plus horizontal que vertical, plus informel que formel, s'est depuis développé et touche désormais des domaines aussi variés que la finance, la concurrence, les télécommunications ou encore l'investissement, mais est-ce une alternative véritable au système existant ? Certains le pensent, mais cette voie court-circuite aussi les réseaux de coopération traditionnels, accorde beaucoup de place aux acteurs privés, notamment les entreprises, et introduit beaucoup de flou dans les règles du marché.

Quid maintenant du multilatéralisme ? Peu diserts jusque-là sur le régionalisme économique, les réalistes ont retrouvé toute leur verve lorsque les États-Unis ont commencé à s'engager dans le bilatéralisme commercial, pour faire de la globalisation un dilemme de sécurité et des accords commerciaux un enjeu stratégique. C'est en tout cas l'argument que défendit, entre autres, Robert Gilpin, un ardent promoteur de la théorie de la stabilité hégémonique⁹². L'argument a fait long feu. D'une part, le « régionalisme » n'a pas conduit à une gestion « partagée » de la stabilité du système ; non seulement les États-Unis peinent à nouer autour d'eux des alliances commerciales stratégiques, mais qui plus est, rien ne permet d'affirmer que, grâce à lui, le système économique international est plus stable. D'autre part, pour avoir un minimum de crédibilité, l'argument devrait pouvoir faire la démonstration qu'il existe non seulement une tendance à la régionalisation des échanges, mais aussi qu'il existe un lien entre régionalisation *de facto* et régionalisation *de jure*⁹³, ce qui est loin d'être vérifié. Accordons leur cependant qu'il n'y a jamais eu dans l'histoire « d'ordre international » sans grande puissance⁹⁴, ni de « socialisation » du monde sans que celle-ci ne cherche à exporter ses valeurs et de ses institutions⁹⁵. L'ordre d'Après-Guerre porte l'empreinte des États-Unis et l'internationalisme libéral qui l'anime est le leur, tout comme l'est l'idée d'ancrer la sécurité et la prospérité dans une communauté des démocraties intégrée par le commerce et les valeurs partagées que l'on retrouve dans toutes les grandes initiatives régionales *post-1984*⁹⁶.

⁹¹ Anne-Marie Slaughter, « Governing the Global Economy through Government Networks », dans Michael Byers, *Role of Law in International Politics. Essays in International Relations and International Law*, New York, Oxford University Press, 2000, pp. 177-205.

⁹² Robert Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21 st Century*, Princeton, Princeton University Press, 2000 ; et *Global Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 2001. Voir également Kenneth N. Waltz, « Globalization and American Power », *The National Interest*, n° 59, printemps 2000, pp. 46-56, et Stephen Greenwald, « Strategic Interests and International Political Economy », *New Political Economy*, Vol 4, n°1, 1999, pp. 97-112.

⁹³ La distinction a été introduite par Charles Oman (*Globalisation et régionalisation : quels enjeux pour les pays en développement ?*, OCDE, Paris, 1994).

⁹⁴ Pierre Klein, « The Effects of US Predominance on the Elaboration of Treaty Regimes and on the Evolution of the Law of Treaties », in M. Byers et G. Nolte (dir), *United States Hegemony and the Foundations of International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, pp. 363-391

⁹⁵ G. John Ikenberry et Charles A. Kupchan, « Socialization and Hegemonic Power », *International Organization*, vol. 44, n° 3, été, 1990, pp. 283-315.

⁹⁶ J'emprunte la formule au mémorandum rédigé en vue de lancer le Sommet des Amériques. Voir à ce sujet Richard E. Feinberg, *Summitry in the Americas : A Progress Report*, Washington, Institute for International Economics, 1997

La politique commerciale des États-Unis est passée à une vitesse supérieure à partir des années 1980, et, pour atteindre leurs nouveaux objectifs, de multiples voies ont été prises, toutes complémentaires les unes des autres, mais toujours dans le respect des droits souverains. La voie bilatérale a donné dans un premier temps de meilleurs résultats que la voie multilatérale, mais en dépit de tous les efforts déployés, et à défaut de convaincre et de « socialiser » le monde comme ils le voudraient, le bilatéralisme américain est essoufflé et l'image qui se dégage aujourd'hui du système commercial en est surtout une de très grande confusion. Cette confusion ne provient pas seulement du fait qu'en s'enchevêtrant les uns dans les autres, les accords commerciaux rendent ce système ingérable ; elle provient surtout du fait qu'il n'y a pas convergence mais concurrence sur les règles du marché. L'exemple des droits de propriété intellectuelle montre néanmoins que les marchés, grâce à un travail très efficace des lobbies d'affaires, ont pu créer cette convergence et contourner ainsi l'obstacle des souverainetés. De quoi en somme apporter de l'eau au moulin de ceux qui, comme Anne-Marie Slaughter, John Gerard Ruggie, Joseph Stiglitz et d'autres encore, voient dans les réseaux de gouvernance public-privé, une amorce de réponse au problème des règles de marché globales. Mais, *in fine*, comme l'a très bien documenté Jean-Frédéric Morin⁹⁷, si un accord sur les droits de propriété intellectuelle a pu être conclu, on le doit en grande partie au *leadership* des États-Unis, à l'habileté de leurs négociateurs et au consensus qu'ils ont obtenu contre de vagues promesses en faveur du développement. De nombreux autres exemples démontrent cependant que c'est loin de suffire, d'autant leur autorité sur le système commercial est non seulement contestée de l'intérieur, mais aussi à l'extérieur.

Qu'en est-il enfin des promesses ? L'ordre international d'Après-Guerre avait pour originalité d'associer la sécurité à la prospérité et celle-ci à la libéralisation des échanges. Mais le libéralisme ne va pas aussi sans redistribution des richesses et la reconnaissance des droits des acteurs sans celle de leurs droits économiques. Pendant longtemps, le problème a été circonscrit au cas des pays en développement. La question du développement continue de miner le système commercial multilatéral, mais le manque d'appui des populations au commerce, de la population américaine en particulier, aussi. La globalisation a fini par faire sauter la ligne d'étanchéité entre le marché national et le marché international, une ligne qui avait permis la cohabitation de la liberté commerciale avec le réformisme social de l'État-providence. Tous les pays sont touchés, y compris les États-Unis où le sentiment d'insécurité économique est palpable. Jusque-là diffus dans l'opinion publique, il est apparu au grand jour lors de l'élection présidentielle de 1992, une élection qui s'est jouée en grande partie autour de l'ALENA. Tous les observateurs en conviennent, cet accord est une grande réussite sur le plan commercial ; pourtant, il a laissé des traces profondes dans l'opinion que ni les

⁹⁷ Jean-Frédéric Morin, *Bilatéralisme américain : la nouvelle frontière du droit international des brevets*, Bruxelles, Larcier, 2007.

années de croissance ni les promesses d'une globalisation à visage humain n'ont jamais vraiment permis d'effacer.

S'il y a bien un domaine où les règles mondiales n'ont guère progressé, c'est celui du travail ; les oppositions au réformisme social restent fortes et les avancées, très modestes eu égard à celles observées dans d'autres domaines, la finance par exemple. Sous la pression du Congrès et lui-même des activistes, les États-Unis continuent de promouvoir sans grand enthousiasme les clauses sociales dans les accords commerciaux, suivis par quelques rares pays encore moins enthousiastes qu'eux. Certains préfèrent croire que l'équité viendra d'elle-même, avec la croissance et surtout le temps⁹⁸. C'est oublier un peu trop rapidement que si le système de 1934 et le GATT ont pu avoir été mis en place, c'est parce qu'une double promesse avait été faite aux travailleurs américains : (1) le commerce devait contribuer à l'emploi et au rehaussement des niveaux de vie et (2) il était possible de combiner liberté des échanges et réformes sociales⁹⁹. C'est cette double promesse que rappellent les activistes aux dirigeants politiques américains, et ceux-ci, plus mollement, à leurs vis-à-vis. Le discours officiel américain continue de croire à l'équité dans le commerce. Tout comme il continue de croire à la réciprocité et au multilatéralisme. Mais l'internationalisme libéral souffre aujourd'hui d'un sérieux problème de légitimité : la réciprocité ne répond plus aux réalités de l'économie contemporaine, les règles de marché butent sur le multilatéralisme et une règle de droit dont les États ne veulent pas vraiment et on se demande le plus sérieusement du monde comment faire rimer le mot équité avec celui de liberté. Les États-Unis continuent d'y croire et leur politique commerciale en porte toujours la marque, mais ils sont peut-être les seuls et pour combien de temps encore ?

⁹⁸ Drezner, D. W., *U.S. Trade Strategy. Free versus Fair*, Washington, Council on Foreign Relations, juin 2006.

⁹⁹ Les États-Unis ne sont pas le seul pays à avoir vu se développer le mouvement altermondialiste, mais c'est là qu'il a pris naissance et qu'il a le plus d'écho. Et ce parce qu'il marie un double discours : libéral et internationaliste d'un côté, réformiste et mélioriste de l'autre. Même s'il continue d'heurter les intérêts commerciaux et les groupes conservateurs, ce discours a néanmoins fini par s'imposer dans la politique commerciale des États-Unis, et leur bilatéralisme en porte la marque.

Tableau 1.			
Part du commerce et des investissements à l'étranger couverts par les ALE			
en % du total	Stock d'IDE 2006	Exportations	Importations (marchandises, 2007)
ALENA			
Canada	10,3	18,3	16,0
Mexique	3,6	10,3	10,8
ALEAC-RD			
Costa Rica**	0,1	0,4	0,2
El Salvador		0,2	0,1
Guatemala	0,06*	0,3	0,2
Nicaragua		0,1	0,1
Honduras	0,0	0,4	0,2
Rep. Dom.	0,0	0,5	0,2
Autres Amériques			
Chili	0,4	0,7	0,5
Colombie***	0,2	0,7	0,5
Panama***	0,2	0,3	0,0
Pérou**	0,2	0,3	0,3
Moyen-Orient			
Bahreïn	0,0	0,0	0,0
Israël	0,4	0,9	1,1
Jordanie	0,0	0,1	0,1
Maroc	0,0	0,0	0,0
Oman**	0,0	0,0	0,0
Asie-Pacifique			
Australie	5,1	1,4	0,4
Corée du Sud***	0,9	2,8	2,3
Singapour	2,5	2,0	1,0
Total	24,2	39,6	33,9
Source : BEA et ITC ; * El Salvador, Guatemala et Nicaragua			
** : ratifiés mais en attente ; *** non encore ratifiés par le Congrès			

