



Observatoire des Amériques

## Les suites de la huitième rencontre ministérielle de Miami et les négociations de la ZLEA : échec ou repli stratégique?

Dorval Brunelle

Chronique 03-27

Novembre 2003

Depuis l'entrée en vigueur de la *Loi commerciale de 2002*<sup>1</sup> les négociations commerciales des États-Unis d'Amérique (UEA) ont essuyé deux revers : le premier, lors des négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) à Cancun, en septembre; le second, lors des négociations de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), à Miami, en novembre 2003<sup>2</sup>. Ces deux revers sont en grande partie imputables aux contraintes imposées par le Congrès lors de l'octroi de l'Autorisation pour la promotion commerciale (APC)<sup>3</sup> prévue dans la loi de 2002. Cependant, ces revers n'ont ni la même signification ni la même portée, et il se pourrait que le compromis négocié avec le Brésil à Miami ait un autre objectif, celui de calmer les appréhensions, aussi bien à l'intérieur des EUA qu'à l'intérieur des Amériques, face à la montée de la puissance commerciale de la Chine.

### Le nouveau cadre légal des négociations commerciales

Si, les modalités d'octroi de l'APC se situent dans le droit fil de celles qui avaient été prévues dans le *Trade Act* de 1974<sup>4</sup> et renforcées dans le *Omnibus Trade and Competitive Act* de 1988, il ne fait pas de doute que les événements survenus un fatidique 11 septembre ont grandement contribué à circonscrire encore davantage le cadre légal à l'intérieur duquel les négociations doivent désormais être poursuivies et à multiplier les exigences procédurales susceptibles d'avoir des effets dirimants sur les accords négociés par le représentant au Commerce. De plus, en prolongeant l'octroi jusqu'en juin 2005 et, par extension automatique, à moins d'opposition de la part du Congrès, au premier juin 2007, la loi impose son propre échéancier à toute négociation commerciale dans laquelle les EUA sont impliqués.

L'esprit dans lequel les négociations doivent être poursuivies mérite d'être souligné, tant la politique commerciale apparaît désormais comme une

<sup>1</sup> Le président Bush a signé le *Trade Act of 2002* le 6 août.

<sup>2</sup> « A Recipe for Trade Disaster » *International Herald Tribune*, 25 novembre 2003, p.6.

<sup>3</sup> En anglais, *Trade Promotion Authority* (TPA), l'ancien « *fast track* ». Le renouvellement de l'APC, échue depuis 1994, fait l'objet du Titre XXI de la *Loi commerciale de 2002* intitulé : « *Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2002* ».

<sup>4</sup> Cette loi, d'où origine la procédure dite de « *fast track* », prévoyait également la mise sur pied du bureau du Représentant au commerce (*Office of the U.S. Trade Representative*).



composante essentielle de la sécurité intérieure. À preuve, le texte de la loi ouvre sur les *attendus* (« *findings* ») suivants : « l'expansion du commerce international est indispensable au maintien de la sécurité nationale des États-Unis (...) Les accords commerciaux servent aujourd'hui les mêmes buts que les pactes de sécurité durant la Guerre froide. (...) La sécurité nationale des États-Unis dépend de sa sécurité économique qui, à son tour, repose sur une structure industrielle vibrante et en pleine croissance. »

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

Quant aux procédures, la loi resserre considérablement le contrôle du Congrès sur les négociations, aussi bien en amont, en imposant des consultations avec le Groupe de surveillance du Congrès (« *Congressional Oversight Group* ») avant même l'ouverture des négociations dans le secteur des textiles, par exemple, qu'en aval, en exigeant que l'accord soit soumis à la Commission internationale du commerce<sup>5</sup> et que le président dépose un plan prévoyant, entre autres choses, les besoins de personnel additionnel aux frontières, les exigences en matière d'infrastructure, ainsi que les impacts de l'accord sur les États et les gouvernements locaux. De plus, la loi prévoit un ensemble complexe de

conditions péremptoires avant l'entrée en vigueur d'un accord commercial<sup>6</sup>.

En conséquence, les objectifs généraux, le cadre légal, ainsi que les procédures ont contribué à restreindre considérablement la marge de manœuvre du président en matière de politique commerciale, comme en témoigne l'interprétation que le représentant au Commerce a fait de la Stratégie de sécurité nationale rendue publique le 17 septembre 2002<sup>7</sup>. Dans une conférence prononcée devant le *National Press Club*, le premier octobre 2002, M. Robert Zoellick rappelle que le président Bush est résolu à faire avancer le programme commercial des États-Unis sur trois fronts, global, régional et bilatéral. Et il poursuit en ces termes : « Notre idée est de négocier un ensemble d'accords commerciaux qui se renforcent les uns les autres du fait que les succès obtenus dans l'un puissent se transformer en progrès ailleurs. En opérant sur plusieurs fronts à la fois, cela nous permet de créer une libéralisation compétitive à l'intérieur d'un réseau dont les États-Unis occuperaient le centre »<sup>8</sup>. À peine deux semaines plus tard, le 14 octobre, dans un discours prononcé lors de la Conférence annuelle des Amériques, organisée par le *Miami Herald*, M. Zoellick laisse entendre cette fois que la libéralisation compétitive pourrait prendre le pas sur la poursuite des négociations multilatérales : « Si le gouvernement Bush souhaite négocier avec tous les États démocratiques des Amériques dans le cadre de la ZLEA, il est également disposé à progresser étape par étape si d'autres pays reviennent sur leurs positions ou s'ils ne sont tout simplement pas prêts »<sup>9</sup>.

Cette approche conciliante visait trois objectifs. Elle servait d'abord à dédramatiser l'impact des négociations en cours face à la montée en flèche des oppositions sociales et politiques au projet de ZLEA un peu partout dans les Amériques, elle servait ensuite à repositionner le bureau du représentant au Commerce en direction des négociations bilatérales, dans un contexte général où c'était désormais la Commission internationale du commerce qui occupait

<sup>6</sup> Des conditions du genre : « si, et seulement si » (« *If, and only if* »).

<sup>7</sup> *The National Security Strategy of the United States of America*, septembre 2002.

<sup>8</sup> Voir R. Zoellick, *Globalization, Trade and Economic Security. A ten point agenda for trade*, 1<sup>er</sup> octobre 2002.

<sup>9</sup> Voir, *Perspectives Économiques*, Revue électronique du département d'État des États-Unis, vol. 7, no. 3, octobre 2002. En ligne : <http://usinfo.state.gov/journals>

<sup>5</sup> *International Trade Commission*.

l'avant-scène en dénonçant les pratiques déloyales de commerce des partenaires des EUA, et elle servait, enfin, à calmer les appréhensions des pays des Amériques face à la menace du « *Made in China* ».

### Les Amériques face à la concurrence de la Chine

En effet, à l'occasion de la huitième Rencontre ministérielle des ministres du Commerce des Amériques tenue à Miami, les 20 et 21 novembre 2003, le secrétaire-général de l'OEA, César Gaviria, confiait au chroniqueur du *Miami Herald* que « la peur de la Chine imprègne l'atmosphère de la rencontre »<sup>10</sup>, et pour cause. En 2002, à la surprise générale, la Chine a déclassé le Mexique pour se hisser au deuxième rang des partenaires commerciaux des EUA, après le Canada. Dans l'ensemble de l'Amérique latine, le taux moyen annuel de croissance est d'à peine 2 pour cent, alors qu'il atteint huit pour cent en Chine. Au cours des dix dernières années, les exportations annuelles de l'Amérique latine ont augmenté en moyenne de 5,6 pour cent par an, celles de la Chine, de 17 pour cent par an. En 2002, 300 entreprises quittent le Mexique pour la Chine, occasionnant une perte de 200 000 emplois. Les deux seuls grands bénéficiaires de l'ouverture du marché chinois, ce sont l'Argentine et le Brésil, encore que, dans les deux cas, ce sont les exportations agricoles qui dominent nettement et non pas celles de produits manufacturés.

Aux EUA, l'*American Textile Manufacturer Institute* (ATMI) dénonce l'état de crise qui règne dans le secteur à l'heure actuelle. Depuis 1997, l'industrie des textiles a dû fermer plus de 250 manufactures, dont 50 au cours des derniers dix-huit mois, pour une perte totale de 200 000 emplois, dont 30 000 depuis janvier 2003. Mais pour saisir l'ampleur du désastre, il faut regarder ailleurs : les importations de la Chine ont augmenté en moyenne de 600 pour cent dans 29 catégories de produits, de sorte que sa part dans les importations totales de textiles aux EUA passe de 16 pour cent en 2002 à 42 pour cent en 2003, au détriment de fournisseurs aussi différents que le Mexique, Taiwan, le Bangladesh et le Guatemala. C'est ainsi que, le 18 novembre dernier, l'avant-veille de l'ouverture de la conférence de Miami, à la demande de l'ATMI, la Maison blanche approuvait le déclenchement d'une clause de sauvegarde.

<sup>10</sup> Andres Oppenheimer, « Fear of 'Made in China' Speeds Up Deal », *Miami Herald*, 21 novembre 2003.

L'ampleur de la menace commerciale chinoise est telle que les adversaires d'hier seraient désormais contraints de faire cause commune. Alors que le Brésil cherchait à renforcer l'intégration au sein du MERCOSUR et à mener, en parallèle, les négociations aux niveaux hémisphérique et multilatéral, aujourd'hui ce sont les EUA qui, depuis l'échec de Cancun, cherchent à éviter le déraillement de la ZLEA.

On voit alors que le sauvetage effectué à Miami à l'instigation des deux co-présidents de la phase finale des négociations de la ZLEA, les EUA et le Brésil, qui ont proposé un repli sur une « ZLEA à la carte »<sup>11</sup> et ce, malgré l'opposition des trois grands défenseurs du projet initial, le Canada, le Chili et le Mexique, est autant imputable à la conjoncture à l'intérieur du continent, qu'à des défis commerciaux extérieurs.

En attendant, les 34 chefs d'État et de gouvernement des Amériques ont convenu de se rencontrer à nouveau, les 12 et 13 janvier 2004, à Monterrey au Mexique, à l'occasion d'un Sommet extraordinaire qui doit faire le point depuis le Sommet de Québec d'avril 2001, redéfinir les enjeux des négociations et revoir les échéanciers en prévision du dernier sommet prévu pour 2005, en Argentine. D'ailleurs, le sommet avait été convoqué, au départ, à la demande du Canada, un des grands perdants de Miami. Officiellement, il ne devrait pas être question de la ZLEA à ce Sommet extraordinaire qui sera consacré à discuter de la bonne gouvernance, de la croissance économique et de la réduction de la pauvreté. Il ne devait pas être question de la ZLEA au Sommet de Québec non plus, mais l'engagement n'avait pas été tenu. Compte tenu des défis qui s'annoncent, on ne voit pas pourquoi l'engagement serait respecté cette fois-ci non plus.

<sup>11</sup> Aussi connu comme « *FTAA light* » en anglais, « *ALCA lite* », en espagnol ou en portugais. Le sauvetage lui-même avait été mis au point par les EUA et le Brésil lors de la mini-ministérielle tenue à Lansdowne, en Virginie, le 8 novembre.