

La globalisation mise à dure épreuve à Seattle

Chronique du 15 novembre au 10 décembre 1999

États-Unis

L'administration Clinton a essuyé une nouvelle rebuffade au Congrès ; celui-ci a repoussé d'un an le vote sur un projet de loi (approuvé par le Sénat aux premiers jours de novembre), portant sur l'attribution de privilèges commerciaux à plus de 70 pays d'Afrique, des Caraïbes et de l'Amérique Centrale. Le projet de loi aurait permis de reconduire la loi sur le Bassin des Caraïbes, tout en élargissant le système de préférences commerciales à un plus grand nombre de pays, d'Afrique comme des Amériques, et à un plus grand nombre de produits. Le point majeur de discord a porté sur les importations de textile, un secteur-clé pour plusieurs économies d'Amérique centrale et des Caraïbes, mais excessivement sensible du point de vue de l'industrie aux États-Unis. Le Sénat avait proposé de limiter les exemptions tarifaires aux produits du textile fabriqués à partir de fibres d'origine états-unienne. L'Institut des Manufacturiers du textile américain s'est vivement opposé à cette proposition. Le projet, s'il avait été approuvé par le Congrès, aurait accordé à l'exécutif le premier laissez-passer en matière commerciale depuis 1994, c'est-à-dire depuis la ratification des accords de Marrakech portant création de l'OMC. Cela aurait été pour celui-ci une petite victoire politique, et aurait pour le moins donné un signal positif aux pays en développement avant Seattle, de même qu'aux économies de petite taille engagées dans les négociations des Amériques.

- Le déficit commercial des États-Unis continue de se creuser. La tendance n'est évidemment pas nouvelle, mais la crise financière en Asie et la désynchronisation des conjonctures entre les États-Unis, l'Europe et le Japon ont creusé davantage le déficit dans les deux dernières années. Le Département du Commerce estime que les chiffres atteints cette année surpassent de 57% le volume du déficit commercial de 1998 pour la même période ; celui-ci devrait atteindre les \$US 255 milliards à la fin 1999. Le Japon et la Chine sont en tête de file, le déficit avec ces deux pays s'établissant respectivement, à \$US 53, 4 et 49, 4 milliards pour les neuf premiers mois de l'année 1999. De nouveau l'administration Clinton a exprimé ses craintes de voir le déficit des comptes extérieurs relancer le protectionnisme aux États-Unis. Par la même occasion, de nouvelles accusations ont été portées contre les partenaires commerciaux des États-Unis, soit parce qu'ils n'appuient pas assez la croissance de l'économie mondiale, soit parce qu'ils n'ouvrent pas assez leur marché. Rien de nouveau donc, sinon que la question demeure toujours la même : jusqu'à quand les États-Unis pourront-ils accumuler des déficits extérieurs et continuer de financer ceux-ci sur les marchés internationaux ? (voir à ce sujet la [chronique thématique de mai 1999 : sur les comptes extérieurs des pays de l'ALENA](#)).

Mexique

- Du côté du Mexique, les négociations avec l'Union européenne en vue d'établir une zone de libre-échange ont été conclues le 24 novembre, après moins de seize mois de tractations, mais sur un ton que l'on sent un peu forcé. Seules les grandes lignes de l'entente ont été rendues publiques. Les négociateurs européen et mexicain, Pascal Lamy et Herminio Blanco, ont déclaré que des "précisions" d'ordre technique demeuraient encore en discussion, comme dans le dossier des règles d'origine, par exemple, qui est pourtant loin d'être de peu d'importance. L'accord en tant que tel n'est pas encore rédigé

sous sa forme définitive. Les consensus font défaut sur les règles d'origine, l'Union européenne demandant plus de contenu régional et national que le Mexique. La question a été partiellement résolue pour près de 90% des catégories de produits industriels échangés, mais les discussions se poursuivent en ce qui a trait aux secteurs de l'automobile, du textile, de la chaussure, de certains produits chimiques et du plastique, qui constituent en l'occurrence les plus importants secteurs d'exportation pour le Mexique.

- Sur le plan domestique, l'économie mexicaine enregistre d'excellents résultats, le taux de croissance du PIB prévu pour la fin de l'année 1999 de 3,4 à 4,6% étant bien supérieur aux estimations initiales du gouvernement et des agences statistiques mexicaines, de l'ordre des 3%. Les autorités bancaires estiment qu'au sortir de 1999, l'inflation moyenne enregistrée pendant l'année ne dépassera pas les 13%, ce qui dénote un certain progrès en comparaison du 18,6% d'inflation en 1998. La hausse des prix du pétrole et la lente récupération de la demande intérieure ont contribué de manière significative aux résultats positifs de l'économie. Rappelons qu'en 1998, le taux de croissance du PIB a atteint 4,8%, et les autorités de la Banque du Mexique estiment que la tendance se maintiendra à la hausse pour l'an 2000, ce qui contribuerait à s'assurer de la confiance des Mexicains ne pourrait favoriser ainsi l'élection du candidat du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) lors de l'exercice crucial de juillet 2000.

MERCOSUR

- À la mi-novembre, le gouvernement argentin a accepté la proposition de l'Institut brésilien de la Sidérurgie, ce qui vient de résoudre le conflit dans l'acier, en cours depuis sept mois. L'acier brésilien, suspecté de dumping, s'est vu pratiquement interdire l'accès au marché voisin en raison des lourds tarifs à l'entrée imposés par l'Argentine. Buenos Aires a exigé l'adoption de quotas volontaires et de prix minima en contre-partie de la levée des barrières tarifaires ; et ce, pour une période de cinq ans. En raison des mesures d'anti-dumping prises par l'Argentine, le volume des exportations d'acier en provenance du Brésil avait chuté de plus de la moitié entre 1998 et 1999, passant de 711 000 à 335 000 tonnes. Avec la nouvelle entente, les trois principales compagnies sidérurgiques brésiliennes ont accepté de limiter leurs exportations à 36 000 tonnes pour l'an 2000, à 38 000 t. l'année suivante, et à 39 000 t. de la troisième à la cinquième année ; et ce, pour un prix minimal de \$US 325 à 365 la tonne. L'accord ne couvre pas les produits de l'acier laminé à froid, pour lesquels une entente parallèle devra être négociée.

- Le secteur de l'automobile s'est par ailleurs vu octroyer une nouvelle phase de transition (2000-2004) pour son processus d'intégration à l'union douanière du Mercosur. La signature d'un accord complet sur le secteur de l'auto est prévue pour le 31 décembre. L'automobile et le sucre sont les deux derniers secteurs productifs pour lesquels un régime commun régional n'a pas encore été établi.

- Par ailleurs, Brésil a reçu, à la fin novembre, le *satisfecit* du FMI pour ses résultats économiques et les progrès qu'il a réalisés dans la mise en œuvre des réformes économiques et fiscales. Il s'agit du quatrième examen dans le cadre de l'entente de Stand-by entérinée par le FMI le 2 décembre dernier. Le Brésil pourra ainsi disposer d'une nouvelle tranche de crédit, de l'ordre de 4,7 milliards de \$US. Les signaux économiques sont d'ailleurs relativement encourageants. Le gouvernement prévoit une légère croissance de l'économie pour cette année, alors qu'en juillet, on parlait d'une contraction de l'ordre de 1 % du PIB. En 1998, le PIB avait augmenté d'à peine 0,1 %. Rappelons que le taux de croissance de l'économie avait été de 4,2 % en 1995, de 2,8 % en 1996, et de 3,7 % en 1998. Le chômage a, de son

côté, commencé à baisser et l'inflation reste contenue en deçà de la cible de 8 % visée pour 1999. Autre signal positif pour le FMI, le solde primaire devrait, en grande partie grâce aux réformes fiscales, sans doute atteindre comme prévu 3,2 % du PIB. Sur le plan extérieur par contre, les résultats sont moins bons que prévus. Le gouvernement misait sur un excédent commercial pour l'année 1999. Cet objectif ne sera pas atteint. Les importations ont fortement baissé comme on pouvait s'y attendre, de 22 % en termes réels pour les 9 premiers mois de l'année ; les exportations, par contre, n'ont pas progressé aussi rapidement que les autorités le prévoyaient. On s'attend maintenant à ce que la balance commerciale soit, pour l'année, déficitaire de l'ordre de 1 milliard de dollars, alors qu'en juillet encore, les autorités prévoyaient un excédent. Plusieurs facteurs ont joué négativement, et plus particulièrement la très forte augmentation du prix du pétrole ces derniers mois et la récession économique qui touche la plupart des pays de la région. Le déficit courant devrait atteindre cette année \$US 24,7 milliards, soit environ 4,5 % du PIB (4,3 % en 1998). Rappelons qu'en 1998, le déficit commercial s'était élevé à \$US 6,6 milliards et le déficit courant à \$US 33,6 milliards. Les investissements directs, de l'ordre de \$US 22,6 milliards pour les 9 premiers mois de l'année (\$US 17,7 milliards pour la même période en 1998) devraient pouvoir sans difficulté compenser ce déficit et permettre ainsi aux autorités monétaires de stabiliser plus facilement le real sur les marchés cambiaux.

- Le 24 novembre a été un jour chargé à Bruxelles. Pendant que le Mexique et l'UE convenaient de la fin des négociations commerciales pour s'attaquer à la rédaction du texte proprement dit, le lancement des négociations en vue d'en arriver à une entente similaire entre l'UE, le Mercosur et le Chili, a été rendu public. Le Brésil et l'Argentine ont, pour cette occasion, enterré la hache de guerre et fait cause commune lors des discussions à Bruxelles. La zone de libre-échange pourrait être mise en place en 2003. À l'issue de la rencontre, un Comité de négociation bi-régional a été établi ; il tiendra ses rencontres mensuelles en alternance entre Bruxelles et un pays du Mercosur. L'UE est le premier partenaire commercial du Mercosur et du Chili, suivie des États-Unis. En 1998, les exportations européennes en direction du Mercosur ont atteint \$US 35 milliards environ, et les importations, \$US 27 milliards. Réunies au sein d'une zone de libre-échange, les deux régions formeraient le plus grand marché mondial, avec un total de 575 millions de consommateurs. Plusieurs thèmes sont prioritaires à l'agenda des négociations, dont la question de l'accès des produits agricoles et alimentaires du Mercosur sur le marché européen et, en contre-partie, du côté européen, l'assouplissement du système brésilien de licences pour les importations.

- En Uruguay, le candidat de la formation centre-droite Partido Colorado (PC), Jorge Batlle, 72 ans, a remporté le second tour des élections présidentielles sur Tabaré Vasquez, 59 ans, le candidat de la coalition de gauche Frente Amplio (FA), pourtant sorti vainqueur du premier tour avec 39 % des voix. Suite au premier tour, les deux principaux partis au pouvoir depuis près de 150 ans ont négocié leur rapprochement afin d'empêcher que Vasquez ne remporte le second tour. Batlle a reçu 51,6 % des voix, et Vasquez 41,5 %. Il s'agit de la quatrième élection présidentielle depuis la fin, en 1985, de la dictature militaire, qui avait duré 12 ans.

Autres pays

En marge des négociations en cours sur la dette et en attendant une éventuelle re-négociation de ses Bons Brady, sur un prêt que lui accorderait le Fonds monétaire international (FMI) a accepté, dans la dernière semaine de novembre, de consentir un crédit de \$US 17 millions à l'Équateur, à l'occasion de la visite à Washington de Jorge Guzman, Surintendant des Banques, et de Bruno Leone, de l'Agence de garantie des dépôts. Les ressources mises à la disposition du pays permettront de restructurer les agences gouvernementales de supervision des banques et d'embaucher des administrateurs pour ce

secteur, ainsi que des experts qui superviseront les fusions Filabanco-Previsora et Continental-Pacifico, opérées, respectivement, au début et à la mi-octobre. En contrepartie du crédit consenti par le FMI, l'Équateur s'engage à resserrer ses contrôles sur le système bancaire privé et à réformer celui-ci de façon à garantir le respect de normes internationales en matière bancaire, notamment la Convention de Basilea. Pendant la même période, la Banque centrale de l'Équateur a élevé le taux d'escompte à près de 150 %, dans une tentative énergique pour défendre la monnaie équatorienne face au dollar. Entre le 1er septembre et le 15 novembre 1999, la valeur du Sucre s'est dépréciée de près de 75%, ce qui, en termes cumulatifs, correspond, jusqu'ici, à une dévaluation de près de 150%.

- Dans les premiers jours de décembre, les tensions se sont aggravées entre le Honduras et le Nicaragua, après que le Honduras ait signé un accord avec la Colombie lui reconnaissant des droits sur des zones maritimes caribéennes aussi réclamés par le Nicaragua. Peu après la ratification du traité, le Congrès du Honduras a annoncé l'envoi de 2000 soldats à la frontière avec le Nicaragua sous le prétexte de lutter contre la contrebande de bois. Le Nicaragua, de son côté, a imposé presque immédiatement un tarif "patriotique" de 35% sur les produits honduriens, invoquant le fait que le Honduras serait maintenant traité comme la Colombie sur le plan commercial, menaçant même de suspendre toute relation commerciale avec cette dernière. Il a aussi procédé à l'envoi de troupes armées à la frontière. Le Honduras a réagi par une demande de comparution devant la Cour centre-américaine de Justice, accusant le Nicaragua de violer les accords d'intégration de l'isthme et le Protocole de Tegucigalpa.

Seattle : l'échec !

Des agendas non-convergenents, une mauvaise préparation, des thèmes litigieux (notamment l'agriculture et l'accès aux marchés des pays développés), d'autres, clairement plus impopulaires (clause sociale), repoussés à plus tard, une fracture ouverte entre les pays industrialisés et les pays en développement, et puis surtout un franc malaise diplomatique face aux manifestations de dizaines de milliers de personnes dans les rues. Résultat : la conférence a été un fiasco et la stratégie commerciale de l'administration Clinton enregistre un nouveau recul, pour ne pas dire un nouveau camouflet ([pour le détail des discussions à Seattle du 30 nov. au 3 déc.](#)). Bref, la Ronde du Millénaire est pour plus tard. L'OMC est maintenant en charge de "rapprocher les points de vue" à Genève, un endroit beaucoup plus tranquille et plus propice aux conciliabules de couloir.

Avant même de se retrouver à Seattle, les négociateurs des 135 pays membres de l'OMC n'étaient pas parvenus à établir un agenda commun. Plusieurs facteurs à cela. Tout d'abord, la proposition de Clinton d'inclure dans les discussions la question d'une clause sociale venant garantir le respect de quelques droits fondamentaux des travailleurs, une proposition insistante depuis 1993, dont, pour commencer, l'éventuelle interdiction du travail des enfants, fut vivement critiquée par le Brésil et l'Inde, ainsi que par les représentants de Hong Kong-Chine avant même que ne commencent les négociations. L'Europe ne voyait pas non plus d'un bon oeil la charge en bloc qu'elle s'attendait à recevoir sur la question des subventions agricoles. D'un autre côté, de nombreux pays en développement réunis au sein de la CNUCED, dont l'Inde, l'Égypte et plusieurs pays d'Afrique en chef de file, prévoient de leur côté s'opposer à toute nouvelle négociation multilatérale supplémentaire, exigeant que les engagements pris à l'issue du cycle de l'Uruguay soient d'abord respectés, notamment en ce qui a trait à l'accès aux marchés des pays industrialisés. Autre problème : les États-Unis, pour leur part, souhaitaient un cycle relativement court, de trois ans, qui aurait porté sur la libéralisation des services, l'élimination des barrières tarifaires sur les produits industriels et l'agriculture. Cet agenda était plus ou moins partagé par le Canada, ainsi que par les pays-membres du Mercosur, le Brésil en moins, ce dernier ne prisant pas particulièrement l'impatience en matière de négociations commerciales. Les Européens voulaient des négociations élargies à beaucoup d'autres sujets. L'ambiance s'annonçait donc déjà pour le moins tendue, du moins du côté officiel, d'autant que, peu de temps avant Seattle, un groupe de diplomates provenant de

nombreux pays en développement avait dénoncé la tenue de consultations "sélectives" entre les négociateurs les plus influents, notamment des États-Unis, de l'Union européenne et du Japon, officiellement réalisées sous les auspices de l'OMC dans les fameuses "chambres vertes".

Quelques jours avant Seattle, les États-Unis devaient finalement annoncer qu'il n'y avait pas d'agenda d'établi, ce qui laissait déjà clairement entrevoir la possibilité que le lancement du cycle du Millénaire ne se fasse pas nécessairement au sortir de la réunion. Ce qui devait finalement être le cas ; et ce, malgré les manoeuvres américaines de dernière heure pour trouver un compromis avec les pays européens et le Japon, après avoir vainement tenté d'isoler l'Europe et attirer le Japon de leur côté. Ces manoeuvres de coulisse ont surtout eu pour effet de provoquer l'ire les pays en développement, d'Afrique et d'Amérique latine en particulier, ceux-ci se sentant laissés sur la touche comme cela avait été le cas lors des négociations précédentes.

Tensions commerciales à l'intérieur, manifestations à l'extérieur, le chaos fut complet à Seattle. Sweeney, le président de l'AFL-CIO, avait accordé à l'administration Clinton l'aval de la Fédération, à l'agenda commercial des États-Unis, ainsi qu'à la campagne d'Al Gore, en échange d'un engagement ferme de la part de l'exécutif pour qu'un groupe de travail sur les droits des travailleurs soit mis sur pied au sein de l'OMC, et de toute autre instance commerciale à laquelle participent les États-Unis. Ces émouvantes politesses réciproques ne semblent pas avoir empêché Sweeney de déclarer, à quelques jours d'intervalle, que le mouvement syndical américain serait présent dans les rues de Seattle pour manifester en faveur de l'ajout d'une clause sociale aux accords commerciaux. Certains commentateurs politiques ont vu dans cette manoeuvre une sorte de désaveu en guise de protestation contre l'accord récent sur l'admission de la Chine à l'OMC et le traitement de faveur qu'elle se voyait ainsi recevoir de la part des États-Unis, malgré ses violations flagrantes des droits de la personne et des droits des travailleurs les plus fondamentaux.

Mais il n'y a rien de contradictoire entre le fait que l'AFL-CIO soutienne l'administration Clinton tout en continuant de manifester pour que l'OMC se dote de garde-fous sociaux minimaux. Les manifestations à Seattle, curieusement opportunes, sont venues renforcer la proposition du président Clinton d'inclure des mesures sociales dans les accords commerciaux. Bien sûr, la proposition sur les clauses sociales répond à des pressions protectionnistes domestiques, mais, fermement présentée par le président Clinton, elle visait aussi à désamorcer les critiques au sein du parti démocrate, plusieurs groupes de pression pro-démocrates, se joignant pour l'occasion aux nombreux contestataires. Pour certains la clause sociale va aussi dans le sens des orientations pro-démocratiques de la politique extérieure des États-Unis, et répond au besoin de voir les réformes économiques libérales se poursuivre dans les pays en développement dans un climat de stabilité politique et sociale minimale. La dernière parution de la revue *The Economist* (27 nov. au 3 déc.) était d'ailleurs fort intéressante à cet égard. Les éditeurs identifiaient les trois défis auxquels la politique commerciale des États-Unis est aujourd'hui confrontée : 1) en contrepartie de l'appui apporté aux Démocrates par les principales fédérations syndicales, il lui faut maintenant répondre aux demandes syndicales en matière de protection des emplois et des droits des travailleurs ; b) il lui faut aussi faire face à la fragmentation des appuis pro-libre-échangistes au Congrès, tant du côté des Républicains que du côté des Démocrates ; et enfin c) il lui faut faire face à ce que *The Economist* a qualifié de "désenchantement populaire face au libre-échange", aux États-Unis comme ailleurs.

Aussi l'échec de Seattle fut tout autant la conséquence des divergences commerciales croissantes, entre les pays industrialisés et les pays en développement, comme entre les pays industrialisés eux-mêmes, que le résultat de la montée en puissance d'un mouvement anti-libre-échange, mouvement que les États-Unis ne veulent pas particulièrement laisser se développer, au Nord comme au Sud. Pour l'administration Clinton, l'échec est d'autant plus cuisant qu'elle a toujours fait du commerce l'une des grandes priorités de sa politique étrangère comme de sa politique économique. Après avoir perdu la bataille du commerce au Congrès, où plus rien ne devrait bouger jusqu'aux prochaines élections présidentielles, elle vient maintenant de faire perdre aux États-Unis à Seattle le leadership qu'ils exerçaient dans ce domaine sur la

scène internationale depuis maintenant près de vingt ans. Mais le plus grand perdant est peut-être l'OMC elle-même, critiquée que fut l'organisation avant et tout au long de la rencontre tout autant pour son absence de vision à long-terme en matière de progrès humain que pour son incapacité manifeste à réconcilier les positions dangereusement divergentes des uns et des autres en matière de commerce.