

**SYNTHÈSE DU COLLOQUE
« L'EMPIRE COMMERCIAL DES ÉTATS-UNIS :
VERSANT ÉCONOMIQUE DE LA PUISSANCE AMÉRICAIN »**

**Colloque organisé par l'Observatoire sur les États-Unis
de la Chaire Raoul-Dandurand en études stratégiques et diplomatiques
de l'Université du Québec à Montréal**

**en partenariat avec le
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI)**

**en collaboration avec la Fondation UQÀM, le Réseau gestion
et l'École des sciences de la gestion**

Montréal, vendredi 28 mars 2003

Document préparé par

**Frédéric Gagnon
Sébastien Barthe
David Grondin
Pierre-Louis Malfatto
Benoît Gagnon
Céline Huyghebaert**

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION		3
MOT DE BIENVENUE DE LOUIS BALTHAZAR		5
1-	LA POLITIQUE COMMERCIALE DES ÉTATS-UNIS DANS LE MONDE	6
	1.1 TAMARA WOROBY	6
	1.2 MICHAEL GALLAGHER	8
	1.3 QUESTIONS ET DÉBATS	8
2-	LES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES COMME OUTILS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AMÉRICAINE	10
	2.1 GITTY AMINI	10
	2.2 GEORGE SHAMBAUGH	11
	2.3 QUESTIONS ET DÉBATS	12
3-	LA POLITIQUE COMMERCIALE DES ÉTATS-UNIS À L'ÉCHELLE DES AMÉRIQUES	14
	3.1 CHRISTIAN DEBLOCK	14
	3.2 CARLOS SEIGLIE	16
	3.3 QUESTIONS ET DÉBATS	17
4-	LA POLITIQUE COMMERCIALE DES ÉTATS-UNIS ENVERS LE CANADA	18
	4.1 EARL FRY	18
	4.2 GILBERT GAGNÉ	19
	4.3 QUESTIONS ET DÉBATS	20
	EARL FRY	20
	GILBERT GAGNÉ	20

INTRODUCTION

Le 28 mars 2003, l'Observatoire sur les États-Unis a tenu un colloque sur la politique commerciale américaine dans le monde. L'objectif de cet événement était de souligner l'importance des moyens économiques dont disposent les États-Unis pour assurer leur suprématie à l'échelle internationale. Dans un contexte où l'usage de la force militaire et les manœuvres diplomatiques américaines sont des outils essentiels de la politique de puissance des États-Unis, on proposait aux conférenciers et aux participants du colloque de réfléchir sur une autre composante essentielle de la politique étrangère américaine : les relations économiques et commerciales entre les États-Unis et le monde – par exemple au sein des Amériques et avec le Canada – ainsi que l'économie utilisée par les dirigeants américains comme un moyen pour accroître la puissance nationale des États-Unis (embargos, pressions et sanctions économiques).

Le présent document propose une synthèse des exposés et des discussions qui ont eu lieu à l'occasion de cet événement du 28 mars 2003. Le colloque était divisé en quatre sections traitant des thèmes suivants :

- **La politique commerciale des États-Unis dans le monde**

À ce sujet, monsieur Michael Gallagher (ministre aux Affaires économiques de l'ambassade des États-Unis à Ottawa) et madame Tamara Woroby (professeur affiliée au *Western Hemisphere Program* de la *SAIS, John Hopkins University*) ont fait un large survol de la politique économique américaine à l'échelle internationale;

- **Les instruments économiques comme outils de la politique étrangère**

Il s'agissait alors pour madame Gitty Amini (professeur à la *University of Laverne* et chercheur au *Monterey Institute of International Studies*) et monsieur George Shambaugh (professeur à *Georgetown University*) de montrer de quelle manière les États-Unis utilisent leur incomparable puissance économique pour se doter d'un pouvoir d'autorité politique sur les autres États du système international;

- **La politique commerciale des États-Unis à l'échelle des Amériques**

Ici, messieurs Christian Deblock (directeur du Centre Études internationales et Mondialisation à l'UQÀM) et Carlos Seiglie (professeur à la *Rutgers University* et chercheur au *Center for Global Change and Governance*) ont montré les grands enjeux des relations économiques entre les États-Unis et les différents partenaires d'une éventuelle zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA);

- **La politique commerciale des États-Unis envers le Canada**

À ce sujet, messieurs Earl Fry (professeur à la *Brigham Young University*) et Gilbert Gagné (professeur au département d'études politiques de l'Université Bishop's) ont montré les vastes liens économiques entre les États-Unis et le Canada ainsi que les opportunités et les perspectives qu'ils impliquent.

En guise d'introduction au colloque, monsieur Louis Balthazar, titulaire par intérim de la Chaire Raoul-Dandurand et président de l'Observatoire sur les États-Unis, a

analysé, dans une perspective historique, l'évolution de la politique économique au fil des administrations américaines. Pour sa part, monsieur Guy Lachapelle, professeur à l'Université Concordia et secrétaire général de l'Association internationale de science politique, a conclu les discussions de la journée en faisant ressortir les éléments marquants des exposés et des débats. Durant le dîner, les participants ont en outre eu la chance d'assister à une conférence de monsieur Marc Lortie, sous-ministre adjoint (Amériques) au MAECI à Ottawa. Monsieur Lortie a abordé les différents enjeux des relations économiques entre les États-Unis et le Canada. Il a présenté la position du gouvernement canadien pour négocier avec la superpuissance américaine en ce qui a trait à l'intégration économique américaine. Il a montré les effets des événements du 11 septembre 2001 et de la guerre en Irak sur les relations entre le Canada et les États-Unis et a indiqué de quelle manière le gouvernement entendait gérer ses relations avec Washington dans les mois et les années à venir.

MOT DE BIENVENUE DE LOUIS BALTHAZAR

Pour le professeur Louis Balthazar, convié à souhaiter la bienvenue aux participants et à lancer les débats, « si la politique américaine a changé dans le monde à travers le temps, la politique économique, elle, n'a jamais changé. » En effet, l'une des permanences développées par les États-Unis est de s'étendre aux autres nations à travers leur politique commerciale. Bien que cette dimension économique soit souvent ignorée, il n'en demeure pas moins qu'elle est d'une importance capitale pour la politique américaine dans son ensemble. Depuis le 11 septembre 2001, la lutte contre le terrorisme étant la priorité de l'administration W. Bush, l'empire commercial américain a été relégué dans l'ombre. Pourtant, force est de constater que le système économique international est très largement dominé par les Américains depuis la fin de la Guerre froide, pour ne pas dire de la Seconde guerre mondiale.

Après avoir accueilli chaleureusement ses collègues américains venus partager leurs analyses – six des huit conférenciers de la journée étaient américains –, M. Balthazar s'est risqué à évoquer la relation canado-américaine en cette période où la position du gouvernement canadien sur l'intervention en Irak est parfois mal perçue par ses voisins du sud. « Ensembles, nous appartenons à une véritable famille », a lancé le président de l'Observatoire sur les États-Unis, « et, comme dans toutes les familles, surtout démocratiques, il existe des divergences d'opinions. » Les États-Unis doivent donc permettre au Canada de suivre un chemin différent du leur. C'est ainsi que le professeur, évoquant la période de la guerre du Vietnam, a conclu: « Nos bonnes relations, profitables et utiles à tous, doivent se poursuivre de façon courtoise. Nous allons travailler de manière plus étroite que maintenant. »

1-LA POLITIQUE COMMERCIALE DES ÉTATS-UNIS DANS LE MONDE

Présidence de séance : madame Anne Leahy, directrice de l'Institut d'Études Internationales de Montréal

Conférenciers : Tamara Woroby et Michael Gallagher

1.1 TAMARA WOROBY

Afin de lancer les débats, Mme Woroby a fait une présentation empirique dressant un survol de la politique commerciale américaine. Son raisonnement était construit autour de quatre axes principaux :

□ Chiffres généraux

Les États-Unis, le plus grand pays du monde, sont aussi les plus grands importateurs et exportateurs de la planète. Leur pouvoir d'achat est deux fois plus élevé que celui de la Chine. Ainsi, l'économie américaine domine le monde économique. Cependant, les États-Unis ne présentent pas une économie ouverte de la même façon que leurs partenaires. En effet, sur l'ensemble du commerce américain, les biens exportés ne représentent que 11 % de la production nationale. Le reste dépend seulement des conditions internes du pays. Pourtant, suivant la tendance générale dans le monde depuis les dix dernières années, de nombreux pays se sont ouverts au commerce.

Le principal partenaire commercial du géant américain est le Canada, suivi par le Mexique. Cependant, leurs relations commerciales sont asymétriques : 35 % de l'économie canadienne dépend directement de ses relations avec les États-Unis (85 % des exportations canadiennes se dirigent vers le territoire américain) alors que seulement 2 % de l'économie américaine dépend directement du Canada. N'oublions pas toutefois que, si l'on dresse un tableau d'ensemble du commerce américain, l'augmentation du déficit commercial est une constante depuis le début des années 1980. Pour résumer, cela signifie que les importations américaines sont beaucoup plus nombreuses que les exportations.

□ Bref historique de l'évolution de la politique commerciale américaine après la Seconde Guerre mondiale

Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, les États-Unis ont joué un rôle de chef de file dans l'expansion du libre échange. Aussi ont-ils été un véritable fer de lance pour la mise en place du GATT. On peut distinguer deux périodes distinctes. Durant la première période, s'étendant de 1945 à 1980, l'idée principale était de réduire les tarifs douaniers. À partir de 1980, les États-Unis se remettent du choc pétrolier et font face à un renouveau en matière économique qui perdure aujourd'hui : l'implication accrue du Congrès dans les politiques commerciales. Notons aussi qu'avec la fin de *l'Uruguay Round*, de nombreuses pressions ont mené les États-Unis à entreprendre aussi des actions bilatérales afin de protéger l'économie nationale du pays.

□ Examen des barrières économiques tarifaires et non tarifaires

À l'heure actuelle, en matière de commerce international, les négociations sur la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires sont le point-clé de la politique économique américaine. En la matière, de nombreuses actions se font de manière bilatérale avec, pour toile de fond, une OMC débordée. La politique américaine à ce niveau, et notamment au niveau des sanctions adoptées, est bien souvent sévère et ce sont les pays pauvres qui sont le plus frappés par les tarifs douaniers. En effet, les chiffres sont parfois trompeurs : si, en moyenne, les tarifs douaniers réels imposés par les États-Unis sont d'environ 4 %, presque 10 % des tarifs qu'ils imposent sont supérieurs à 15%. Les Américains sont l'un des principaux utilisateurs de sanctions commerciales, et notamment celles relatives aux flux financiers. Il est vrai, cependant, que les sanctions imposées par l'Europe de l'Ouest sont en constante augmentation. Le continent africain est devenu la principale victime des sanctions américaines depuis que les États-Unis se sont montrés plus cléments envers l'Amérique latine. Pourtant, les études démontrent que l'efficacité des sanctions est de moins en moins pertinente à l'heure actuelle. Avant 1970, 63 % des sanctions imposées étaient efficaces alors que depuis, seulement 21 % jouent leur rôle supposé.

□ Les tendances de l'immigration

Les États-Unis sont le pays qui absorbe le plus de personnes chaque année (environ 1 million). Cependant, relativement à leur population totale, plusieurs pays comme le Canada ou l'Australie sont plus accueillants. Aujourd'hui, la population étrangère en sol américain est d'environ 12 %. Il apparaît clairement, qu'au-delà d'une « latinisation », on assiste aujourd'hui à une « mexicanisation » des États-Unis. En effet, plus d'un tiers de la totalité des immigrants provient est d'origine mexicaine. Depuis 1995, le principal critère de sélection retenu par les services d'immigration est le regroupement familial : 68 % des immigrants sont acceptés sur la base de ce critère. On notera aussi que près de 34 % des personnes acceptées sur le territoire américain ne disposent pas d'un diplôme d'études secondaires. La situation est bien différente au Canada où seulement 21 % des nouveaux arrivants immigrant pour des raisons familiales et où l'on se plaît à dire que les immigrants sont « surdiplômés mais sous-employés ».

Après le 11 septembre 2001, l'immigration est devenue une simple question de chiffre pour les États-Unis. On assiste alors à une politique de fermeture de la part de l'administration américaine. Un contrôle accru des visiteurs a été mis en place pour des raisons de sécurité nationale.

Enfin, faisant référence à la situation délicate que connaissent les relations canado-américaines actuellement, Mme Woroby conclut en disant : « Aujourd'hui, j'applaudis les Canadiens pour leur opinion et pour l'avoir exprimée, mais je crois qu'ils réagissent de manière exagérée et émotive. » Selon elle, « si des représailles doivent avoir lieu, elles seront dirigées d'abord et avant tout contre les Français ».

1.2 MICHAEL GALLAGHER

Selon M. Gallagher, il est trop souvent demandé aux hommes politiques de penser à long terme. Or, la politique n'est pas toujours basée sur le long terme et il est possible d'agir sans avoir une vision d'ensemble préalable. Pour cela, il suffit d'approfondir nos relations dans des domaines d'activité où chacun en retire un bénéfice. Mais, il est vrai qu'une volonté politique forte est plus efficace que de grandes idées. Pour M. Gallagher, les politiciens font rarement appel à une vision à long terme et optent souvent pour la pratique, en créant la réalité à même le terrain.

Les États-Unis travaillent ainsi avec de nombreux pays comme le Costa Rica, Panama, le Honduras, la Jordanie ou encore Singapour. À ce sujet, il est intéressant de noter, par exemple, que l'entente bilatérale entre les États-Unis et le Chili a été facilitée par la relation que ce dernier entretient avec le Canada.

La nouvelle politique d'ensemble de l'administration Bush comprend un appui important au commerce international. Cela implique l'entrée dans une nouvelle époque dont les États-Unis vont être le chef de file. Cette nouvelle époque fait une large place au Congrès, où l'on a voté des lois dotées d'une vision d'ensemble. Depuis que l'ALENA a été négocié, de nombreuses ententes ont été paraphées. Toutefois, le *leadership* américain ne peut être assuré par les États-Unis uniquement. Les initiatives nouvelles, notamment dans le secteur de l'agriculture, vont se joindre aux visions des autres pays pour que le commerce aille dans une direction encore meilleure. Afin que les pays en développement puissent bénéficier de la libéralisation, l'agriculture devrait ainsi être la prochaine étape dans le commerce international. Il est important de remarquer que les États-Unis sont le plus important pays importateur de biens en provenance de ces pays. Il convient alors de travailler sur trois bases : les États-Unis, l'Europe et le Japon. Si on libéralise le commerce agricole, cela entraînera une hausse des bénéfices internationaux. Il faut donc abandonner le contrôle de l'agriculture pour qu'aussi bien les fermiers que les consommateurs en bénéficient.

M. Gallagher a conclu son intervention en insistant sur le fait que tout cela demeurerait possible à la condition que l'on « s'y mette tous ensemble. »

1.3 QUESTIONS ET DÉBATS

Les interventions de Mme Woroby et de M. Gallagher ont donné lieu à un riche débat autour, tout d'abord, de l'opinion selon laquelle les États-Unis pourraient se servir du commerce avec le Canada comme d'une arme. Ceci équivaldrait toutefois pour les États-Unis à se tirer une balle dans le pied. En effet, dans le contexte de l'ALENA, plus le commerce se développe et plus la sécurité des États-Unis est accrue, notamment au niveau énergétique, et les échanges avec le Canada et le Mexique renforcent la sécurité américaine. Cependant, il est certain qu'il n'y aura jamais d'ententes complètes, car des mesures peuvent satisfaire certains pays et se révéler négatives pour d'autres. Chaque

groupe de pression a son parti pris et il demeure impossible de satisfaire pleinement tout le monde.

Ensuite, les États-Unis présentent un surplus énorme dans le domaine des services au sein de l'ALENA. Cependant, les services ne s'échangent pas facilement sur le marché international. De plus, lorsqu'un service peut être échangé, il existe bien souvent de nombreux règlements à appliquer qui compliquent la transaction. Les barrières entre le Canada et les États-Unis en la matière sont nombreuses.

Finalement, au niveau de l'intégration économique, les aspects pratiques comptent beaucoup plus que les aspects idéologiques. Actuellement, le désir d'intégration nord-américaine s'accroît. Ceci donnera place à des initiatives beaucoup plus concrètes, notamment avec le Canada.

2-LES INSTRUMENTS ÉCONOMIQUES COMME OUTILS DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE AMÉRICAINE

Présidence de séance : monsieur Sylvain F. Turcotte, directeur du Groupe de Recherche sur l'Économie et la Sécurité de la Chaire Raoul-Dandurand

Conférenciers : Gitti Amini et George Shambaugh

2.1 GITTY AMINI

Gitty M. Amini a été la première à prendre la parole, en soulignant d'abord les deux échecs récents de la politique commerciale des États-Unis : les douze années de sanctions économiques contre l'Irak et le refus turc d'ouvrir son espace aérien aux forces américaines dans les premières semaines du second conflit du Golfe persique. Dans le premier cas, force est de constater que, malgré les sanctions économiques, l'Irak aura continué à défier la communauté internationale. Saddam Hussein est resté au pouvoir et a peut-être réussi également à acquérir des armes de destruction massive. Dans le deuxième cas, la promesse d'une substantielle aide financière américaine n'aura pas réussi à acheter l'appui des parlementaires turcs. Ces deux cas montrent bien que l'efficacité des leviers économiques n'est pas garantie et que les moyens militaires, que ce soit l'intimidation ou la persuasion, sont souvent plus « décisifs » pour obtenir les résultats escomptés.

Cependant, le but du discours de Mme Amini n'était pas de faire une comparaison entre l'efficacité des moyens économiques et celle des moyens militaires. Elle s'est intéressée plutôt à l'efficacité des différents types d'outils économiques dont les États-Unis disposent pour faire avancer leur cause au niveau international. Ces outils peuvent être classés de la manière suivante : d'un côté, les moyens de persuasion économique – ils comprennent, entre autres, les encouragements, les stimulants, les concessions ainsi que la coopération – et, de l'autre côté, les moyens de coercition économique, dont la visée principale est de maintenir une pression adéquate sur un adversaire pour obtenir de sa part des changements de comportement en faveur des États-Unis. L'opinion émise par Mme Amini était que le gouvernement américain devrait chercher à trouver un équilibre dans l'utilisation de ces moyens, en récompensant notamment les comportements jugés positifs et en énonçant des menaces claires et crédibles lorsque ces comportements dévient de manière trop importante de la tangente favorisée par les États-Unis. L'exemple des relations entre les Américains et la Corée du Nord, ou celui des relations américano-japonaises durant les années 1930, montre bien ceci.

Une autre distinction peut être faite entre les outils purement commerciaux et ceux qui relèvent de la logique de l'aide au développement économique. À l'extérieur des États-Unis, l'aide est souvent considérée comme un outil positif, avec lequel les Américains font preuve d'une certaine compassion pour assister leurs partenaires, alors que le commerce est perçu comme un outil négatif, les États-Unis ayant la mauvaise habitude de protéger leurs producteurs et consommateurs, et ce au détriment de leurs partenaires et en porte-à-faux du concept de libre-échange. Pourtant, l'inverse de ces conceptions traditionnelles peut être également vraie. Ainsi, le commerce peut se révéler

un outil positif, dans la mesure où les deux parties obtiennent des gains mutuels ; tout comme l'aide peut se révéler un instrument négatif, lorsque, par exemple, un pays s'attend à un appui américain (comme dans le cas d'Israël), et que les États-Unis décident de ne pas l'accorder.

En conclusion, Mme Amini a ajouté que la valeur des outils économiques n'était pas uniquement déterminée aux niveaux stratégique ou tactique. Il ne faudrait pas oublier le rôle que joue la communication : le ton employé, la sincérité, la perception externe sont des dimensions à ne pas négliger. Le 11 septembre 2001 a forcé l'administration W. Bush à agir à l'encontre de sa tendance naturelle à l'isolationnisme. Elle devrait donc utiliser intelligemment les outils économiques dont elle dispose pour rassurer les autres acteurs du système international.

2.2 GEORGE SHAMBAUGH

Suite aux propos de Mme Amini, George E. Shambaugh a, pour sa part, tenté de mettre en perspective les différents outils commerciaux et économiques dont la typologie sommaire avait été faite par sa collègue. Il a noté, en premier lieu, que la forme de sanction la plus efficace employée par les États-Unis n'est pas celle des représailles économiques officielles et déclarées, mais plutôt l'élaboration de « listes noires » par les différents ministères du gouvernement. Ces listes noires rendent illégales les transactions entre les entreprises américaines et certains gouvernements ou firmes d'autres pays. Elles semblent faire beaucoup plus de mal aux parties visées que les sanctions traditionnelles.

M. Shambaugh avait divisé sa présentation en six points, mais des restrictions au niveau du temps l'ont forcé à modifier quelque peu ses plans. Ces cinq points, qui constituaient en fait des réflexions générales sur les outils économiques, étaient les suivants :

1. Les moyens économiques peuvent être des outils intéressants de politique étrangère s'ils sont utilisés de manière prudente. Ils ne peuvent pas être considérés comme des « outils peu coûteux » (*cheap tools*) qui se substitueraient à la diplomatie traditionnelle. C'est cette dernière incompréhension, de la part de plusieurs politiciens, qui explique l'usage souvent décevant des moyens économiques de la politique étrangère;
2. Ces outils servent généralement une variété d'objectifs : ils déterminent les objectifs de manière générale, mais également les moyens requis et les stratégies employées pour atteindre ces dits objectifs. De surcroît, ils peuvent être utilisés comme « énoncés moraux », visant à dénoncer plus qu'à influencer un adversaire, ou comme outils de politique interne;
3. Les objectifs des États en général, et des États-Unis en particulier, sont toujours multiples, ce qui rend souvent problématique l'emploi des moyens sélectionnés;

4. Avant d'utiliser un outil commercial, il est impératif que les décideurs procèdent à un calcul coûts/bénéfices;
5. Les outils économiques sont des moyens pour atteindre des objectifs et non des objectifs en soit;

2.3 QUESTIONS ET DÉBATS

L'exposé de M. Shambaugh s'est poursuivi par une période de question relativement calme. À la suite d'une première interrogation très vague venue de la salle, M. Shambaugh a réaffirmé son idée selon laquelle les sanctions économiques devaient être conçues et utilisées de manière pragmatique, et qu'il ne s'agissait pas d'outils politiques aux coûts relativement peu élevés.

Une seconde question a porté sur la vulnérabilité des États-Unis au niveau économique. Ces derniers ne peuvent-ils pas eux aussi se sentir menacés par les outils économiques utilisés par d'autres acteurs? Mme Amini a répondu à cela qu'effectivement, notre époque était caractérisée par une interdépendance économique, où le préfixe « inter » était très important. La question de fond de ce débat sur la vulnérabilité se rapporte, selon elle, au problème de la « fongibilité » : la manière dont un acteur peut atteindre ses objectifs politiques à l'aide d'outils économiques.

Un troisième intervenant a alors fait remarquer qu'il y avait toujours eu un lien entre les sphères économiques et militaires. Cette personne voulait savoir ce que l'on pouvait observer à ce sujet depuis l'arrivée de George W. Bush au pouvoir. Puisque le temps filait, M. Turcotte a pris une seconde question en rafale avant de laisser les conférenciers répondre. Une quatrième question a donc été formulée sous forme de commentaire émis par une participante qui a exprimé son avis selon lequel les États-Unis utilisaient leur puissance économique, principalement pour dominer les autres acteurs du système international. Pour tenter de répondre à la première question, M. Shambaugh a présenté l'actuelle administration républicaine comme obsédée par la sécurité, définie en termes militaires. Les outils économiques sont donc, pour celui-ci, subordonnés à ces considérations sécuritaires. Mme Amini, pour sa part, a tenté de répondre à la deuxième question, en faisant ressortir l'idée que les outils économiques n'étaient pas toujours utilisés de manière complètement cohérente par les politiciens américains. On peut toutefois toujours discerner une certaine logique derrière les actions de ces derniers au niveau commercial et économique. Ce n'est pas nécessairement une logique de domination, mais il va sans dire que les dirigeants américains tentent toujours de trouver leur compte lorsqu'ils traitent des questions économiques. Sur quoi, M. Shambaugh a conclu la discussion en rappelant que les considérations économiques et commerciales ne sont pas de l'ordre du « tout ou rien » et qu'elles s'inscrivent toujours dans un contexte politique plus large

3-LA POLITIQUE COMMERCIALE DES ÉTATS-UNIS À L'ÉCHELLE DES AMÉRIQUES

Présidence de séance : madame Sylvie Bédard, directrice adjointe, Direction des Relations générales avec les États-Unis, MAECI, Ottawa

Conférenciers : Christian Deblock et Carlos Seiglie

3.1 CHRISTIAN DEBLOCK

La question qui a sous-tendu la présentation de M. Deblock est la suivante : les américains ont-ils réellement besoin de la zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA) ?

Trois points caractérisent la politique commerciale des États-Unis. Ces trois points demeurent les mêmes dans la politique commerciale actuelle :

1. Ouvrir les marchés;
2. Faire en sorte que le droit prime dans ces marchés;
3. Imposer le *leadership* américain dans les marchés libéralisés.

Pour créer les nouveaux marchés de libre-échange et pour appliquer ces trois caractéristiques, le gouvernement américain préfère les accords bilatéraux aux accords multilatéraux. Cette préférence des décideurs américains est surtout due au fait que le bilatéralisme est beaucoup plus facile et rapide à mettre en place.

Force est de constater que le bilatéralisme finit par se réduire à des alliances commerciales, souvent analogues aux alliances qui existent déjà dans la sphère politico-militaire.

Actuellement, cinq caractéristiques principales sont au cœur de l'administration économique des États-Unis :

1. Il y a une forte volonté de rattraper le terrain perdu dans les différents accords commerciaux;
2. Il faut étendre la libéralisation économique;
3. L'objectif est de reprendre le *leadership* économique perdu durant l'ère Clinton;
4. Il est important d'établir des formules innovatrices face à la libéralisation des marchés;
5. Les accords doivent effectuer un lien entre le commerce, la gouvernance et la sécurité.

On constate que le libre-échange entre les États-Unis et le Canada est la première étape d'un libre-échange panaméricain qui prend réellement une expansion lors du sommet de Miami en 1994.

Certes, le libre-échange est un projet essentiellement économique. Néanmoins, plusieurs autres aspects, et notamment celui de la sécurité nationale américaine, sont au cœur de la libéralisation des marchés. Le fait que le projet de libre-échange émane du Conseil National de Sécurité (CNS) américain en est la meilleure preuve. Le libre-échange est un moyen de projeter des valeurs telles que la démocratie et la libéralisation ; il prône une certaine idéologie et sous-tend une stabilité et une sécurité plus grande entre les partenaires.

Pour M. Deblock, les accords deviennent de plus en plus importants avec les années. De même, les nouveaux accords servent de modèles neufs permettant de contrebalancer les accords commerciaux existants en Europe.

□ Où en sommes-nous?

Les présentes négociations commerciales dans les Amériques sont très lentes. Des difficultés d'ordre économique et politique se présentent. De même, plusieurs doutes persistent sur le réel développement apporté par la libéralisation des échanges. Notons aussi que Washington semble avancer au ralenti face à ces négociations.

Le constat qui doit être fait dans le cas de Washington est que ce gouvernement joue sur deux plans : le plan multilatéral et le plan bilatéral. Nous savons que les partenaires commerciaux des américains sont nombreux, entre autres le Mexique, le Chili, les Caraïbes, les Pays de la région andine, l'Argentine et l'Uruguay.

La vision de bilatéralité des États-Unis a des conséquences importantes sur la façon dont se déroulent les négociations commerciales. En effet, les accords bilatéraux provoquent un effet de division entre les partenaires commerciaux, chacun essayant d'obtenir le maximum de la part des États-Unis. Cette scission entre les partenaires est favorable aux États-Unis, la négociation étant plus facile à gérer lorsqu'il s'agit simplement d'un face à face entre deux États plutôt que lors d'un forum où plusieurs visions divergentes s'affrontent. Les États-Unis deviennent ainsi le centre d'une roue où tous les rayons convergent vers l'Amérique et, finalement, cela crée des précédents qui mettent en place de nouvelles visions face à la libéralisation des marchés.

En conclusion, il faut tout de même prendre conscience que les accords commerciaux multilatéraux demeurent nécessaires pour instaurer une bonne cohésion économique dans les Amériques. Les forums multilatéraux permettent à un grand nombre de partenaires de gérer leurs relations de manière coordonnée et de façon relativement efficace et efficiente.

Toutefois, ce que l'on constate, c'est que les États-Unis veulent mettre en place des accords multilatéraux, comme la ZLEA par exemple, sans faire de grandes concessions. La question qu'il faut se poser face à cette situation est celle de la place du Canada dans cette vision américaine des choses.

3.2 CARLOS SEIGLIE

Le constat, quand on regarde la politique commerciale des États-Unis, est que celle-ci est basée sur la crainte de l'immigration. Ainsi, les politiques de libre-échange sont des outils qui permettent de juguler l'immigration, surtout l'immigration illégale vers les États-Unis. Ce constat se base sur trois points principaux :

- Premièrement, le commerce entre deux États favorise la paix. Les différents accords commerciaux engendrent une situation d'interdépendance entre les États. Cette interdépendance fait en sorte que les coûts économiques d'une guerre seraient trop grands pour ces États;
- Deuxièmement, la libéralisation des échanges entre les États réduit les inégalités économiques entre les populations, diminuant ainsi les risques de conflits entre les peuples;
- Troisièmement, la prospérité dans les pays pauvres réduit l'immigration, car les populations trouvant des avantages économiques chez eux sont portées à demeurer sur leur territoire.

On prend rapidement conscience que les accords commerciaux entre les États-Unis et le Mexique sont le résultat direct de cette vision économique de l'immigration. Mais, avant tout, il est important de faire quelques remarques sur les effets du libre-échange :

- Les accords de libre-échange ont engendré une forte augmentation de la fluidité des capitaux en multipliant par dix les échanges monétaires et par deux les échanges commerciaux;
- Une grande majorité des investissements américains sont faits en Amérique du Sud. Les autres investissements dans cette région sont surtout originaires d'Espagne.

Ainsi, les accords commerciaux diminueraient l'immigration. Dans le cas du Mexique, la libéralisation des marchés entre les États-Unis et le Mexique va engendrer une baisse du salaire des travailleurs américains et une augmentation du salaire des travailleurs mexicains. L'égalisation des niveaux de salaire entre les deux pays aura pour conséquence de diminuer l'immigration vers les États-Unis. Si les conditions de travail sont les mêmes au Mexique qu'aux États-Unis, les Mexicains auront moins de raisons de se déplacer vers les États-Unis.

Bref, l'argument principal en faveur du libre-échange est le suivant : il permet de juguler les mouvements de populations entre les pays signataires des accords de libre-échange.

Le cas de Cuba est aussi intéressant à étudier. En fait, une série d'arguments montre très bien que les sanctions imposées à Cuba n'ont pas eu les effets escomptés par les États-Unis :

1. Les investissements se sont quand-même poursuivis à Cuba, alors qu'on a pu voir des financements de projets de développements atteignant un total d'environ 1,7 milliards de dollars américains par an dans ce pays. Donc, les sanctions ne sont pas tellement efficaces;
2. Environ 250 millions de dollars américains par an sont envoyés par des familles cubaines vivant aux États-Unis vers les autres membres de leur famille à Cuba. Or, cela ne prend pas en considération le montant des voyages effectués à Cuba;
3. Les sanctions économiques imposées à Cuba ont eu pour effet de diminuer le niveau de vie des cubains et, par conséquent, d'augmenter l'immigration cubaine vers les États-Unis. Évidemment, cela a engendré un fardeau fiscal plus grand pour la société américaine qui doit supporter les coûts de cette immigration.

En conclusion, les sanctions américaines sur Cuba ont fait en sorte que les États-Unis se retrouvent tout de même à être les plus grands investisseurs dans ce pays. De plus, la société américaine est dans une situation où elle doit faire les frais d'une immigration légale et illégale plus grande.

3.3 QUESTIONS ET DÉBATS

À la question demandant si les accords bilatéraux étaient des accords durables, M. Deblock a répondu qu'il fallait, en premier lieu, se demander si le multilatéralisme était compatible avec le régionalisme. En fait, on constate que le multilatéralisme fonctionne bien, mais qu'il rend les considérations nationales plus fragiles. Pour sa part, le bilatéralisme prend en compte ces considérations nationales. Toutefois, une de ses conséquences est que les règles financières sont souvent déficientes entre les partenaires et qu'elles s'insèrent mal dans un axe de coopération plus grand. De plus, la multiplication des accords rend l'imbrication économique difficile, car les critères mis en commun sont moins nombreux, ce qui engendre un risque d'incohérence économique plus grand.

4-LA POLITIQUE COMMERCIALE DES ÉTATS-UNIS ENVERS LE CANADA

Présidence de séance : monsieur Carl Grenier, vice-président exécutif, Conseil du libre-échange pour le bois d'œuvre (CLÉ-BOIS)

Conférenciers : Earl Fry et Gilbert Gagné

4.1 EARL FRY

- ❑ Le Canada est l'une des nations les plus intégrées à la mondialisation et à la révolution des technologies de l'information.
- ❑ Les symétries entre les États-Unis et le Canada :
 - Ils partagent la plus longue frontière terrestre non militarisée du monde;
 - Ils sont des alliés traditionnels au sein de l'OTAN, du NORAD et du G7;
 - Ils ont des pratiques de consommation similaires;
 - Ils sont, l'un pour l'autre, les meilleurs alliés;
 - Ils partagent un héritage britannique et anglo-saxon.
- ❑ L'asymétrie de la relation :
 - La population américaine est de 288 millions d'habitants, alors que celle du Canada n'est que de 31,4 millions;
 - Le PNB des États-Unis atteint 10,1 trillions de dollars américains, par rapport à 700 milliards pour le Canada;
 - L'intervention publique dans l'économie est beaucoup plus importante au Canada qu'aux États-Unis (les États-Unis étant plus conservateurs);
 - Le Canada favorise le multilatéralisme alors que les États-Unis peuvent tendre vers l'unilatéralisme;
 - Le Canada est plus dépendant du marché américain que les États-Unis ne le sont du Canada.
- ❑ L'intégration économique du Canada et des États-Unis est très importante; ils sont les deux pays les plus intégrés économiquement.
 - Plus d'un milliard de dollars canadiens transite entre les États-Unis et le Canada chaque jour;
 - Au Canada, un million d'emplois est créé par des investissements américains et 643 000 emplois sont créés aux États-Unis par des investissements étrangers canadiens;
 - Le Canada est le premier fournisseur en énergie des États-Unis;
 - Le Canada est la destination première des exportations de produits de 37 États américains.
- ❑ L'ALENA a accru l'intégration économique des deux États.
 - La balance commerciale des exportations canadiennes aux États-Unis est excédentaire;

- Les investissements étrangers des États-Unis au Canada et du Canada aux États-Unis ont énormément augmenté depuis 1988 (respectivement 1,9 à 38,7 et 5,2 à 33,7 milliards de dollars canadiens);
 - La dépendance économique canadienne envers les États-Unis s'est accrue.
 - Environ 85 % des exportations canadiennes sont destinées aux États-Unis, et 40 % du PNB canadien est lié aux exportations vers les États-Unis et aux investissements américains au Canada.
- Les gains du Canada avec la mondialisation :
 - Le Canada est le seul pays qui connaît une croissance économique depuis onze ans, une première en trente ans;
 - Le Canada est le seul pays à connaître un surplus budgétaire parmi les pays du G7;
 - Le Canada a l'une des économies qui augmente le plus rapidement.
- Les considérations politiques futures :
 - Le futur de la ZLÉA;
 - L'incertitude politique à Ottawa;
 - Il n'y aura pas d'union douanière à l'échelle des Amériques, comme c'est le cas en Europe, ni d'union monétaire;
 - La coopération entre le Mexique et le Canada sera limitée;
 - Il faudra que le Canada diversifie son économie tout en mettant l'accent sur l'OMC;
 - Le Canada doit définir l'agenda commercial avec les États-Unis, alors que les États-Unis seront plutôt réactifs.

4.2 GILBERT GAGNÉ

Dans sa présentation, Gilbert Gagné a abordé les quatre thèmes suivants : les considérations géoéconomiques et politiques, une réflexion sur le titre de l'atelier, les éléments à souligner quant à ce titre et les problématiques actuelles liées aux relations économiques canado-américaines.

□ Considérations géoéconomiques et politiques

Du point de vue de la perspective canadienne, les États-Unis demeurent de loin le principal partenaire commercial. Par conséquent, il occupe une place centrale dans la politique étrangère et la politique commerciale canadiennes. Du point de vue des États-Unis, le Canada est un enjeu secondaire qui s'insère dans une stratégie mondiale.

□ Réflexion sur le titre du panel : « Politique commerciale des États-Unis envers le Canada »

La relation entre les deux États est d'une telle asymétrie et les préoccupations américaines sont tellement liées à l'ordre mondial qu'il y a lieu de se demander si les États-Unis ont réellement une politique commerciale vis-à-vis du Canada. M. Gagné a fait remarquer que 22 % du commerce extérieur américain était fait avec le Canada, comparativement à 20 % avec l'Union européenne. Il est clair que la proximité géographique a favorisé les échanges. Pour les États-Unis, l'Accord de libre-échange (ALE) entre les deux pays avait une signification d'ensemble pour le cycle de l'Uruguay. Pour le Canada, l'ALE était un moyen d'augmenter la sécurité de l'accès au marché américain. Ainsi, l'ALENA n'est venu que consolider les acquis pour le Canada, alors que pour les États-Unis, il représentait l'occasion de pouvoir commencer à régler la question de l'immigration illégale mexicaine.

□ Les relations canado-américaines indiquent des tendances à venir dans le monde.

- L'ALE a servi de modèle à la libéralisation des services et à l'harmonisation des cadres de régulation. M. Gagné a toutefois souligné le scepticisme dont font preuve les États-Unis dans la question de l'institutionnalisation. Ils préféreraient limiter les accords à des règles bien précises et se réserver une plus grande marge de manœuvre;
- Il ne semble vraiment pas y avoir de politique commerciale américaine envers le Canada; tout est vu globalement;
- Le Congrès participe aussi à la politique commerciale des États-Unis. En ce sens, le pouvoir est plus diffus aux États-Unis qu'au Canada en matière de politique étrangère et commerciale;
- Les liens entre géostratégie et sécurité économique sont très étroits; et la relation bilatérale de coopération militaire entre les États-Unis et le Canada est ainsi très importante.

□ Les problématiques actuelles liées aux relations économiques canado-américaines

Actuellement, les problématiques économiques canado-américaines mettent en relief trois tendances : premièrement, la volonté américaine de développer un marché continental de l'énergie, deuxièmement, le protectionnisme classique mis en œuvre par les États-Unis sur le bois d'œuvre et le blé canadiens et, troisièmement, les manifestations impériales américaines.

1. Les États-Unis voudraient que l'eau soit considérée comme une matière exportable et qu'elle soit commercialisée;
2. Les États-Unis élaborent des lois *anti-dumping* et utilisent des droits compensatoires comme recours commerciaux. L'amendement Byrd (dont l'OMC a déclaré qu'il violait le droit commercial international) fait reculer le système mondial de 50 ans en versant au plaignant les droits des recours commerciaux, ce qui est une invitation ouverte au protectionnisme. De plus, des agences

gouvernementales américaines sont menacées de coupures budgétaires par le Congrès si elles n'appliquent pas ces mesures.

3. L'OMC n'est pour les États-Unis qu'une entente contractuelle. Pour le monde, c'est un peu comme l'ONU, mais au niveau économique.

L'harmonisation, qui était un pré-requis au libre-échange, ne met pas en lumière une concurrence loyale entre les États-Unis et le Canada. Le rapport de forces est trop inégal. C'est pourquoi le Canada devrait, selon M. Gagné, chercher à créer des alliances du type de l'OMC plutôt que de défendre la Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA). C'est donc au niveau des idées que le Canada devrait travailler pour influencer les États-Unis.

4.3 QUESTIONS ET DÉBAT

EARL FRY

La décision du Canada de ne pas s'impliquer dans la guerre en Irak n'aura pas ou peu de conséquences à long terme sur les relations canado-américaines en général. M. Fry rappelle que le Canada participe déjà à la lutte contre le terrorisme en Afghanistan et, de surcroît, dans le golfe Persique, avec la présence de trois frégates déployées pour l'arraisonnement de bateaux et de soldats canadiens insérés dans certaines unités américaines (dans le cadre d'un programme d'échange).

M. Fry voit surtout des conséquences dans la gestion de la sécurité des frontières, qui interpelle et inquiète beaucoup les Américains. La mise en place d'une « frontière intelligente » amène déjà certains inconvénients : il y a plus de vérifications qui sont faites et exigées avant de pouvoir immigrer aux États-Unis. En raison du 11 septembre 2001, il y a une certaine paranoïa qui s'est installée aux États-Unis par rapport à la porosité de la frontière canado-américaine. Les États-Unis reprochent aux Canadiens d'être trop complaisants et trop laxistes dans le traitement des immigrants, au point de considérer, à tort, ce problème comme une « maladie canadienne ».

GILBERT GAGNÉ

M. Gagné souligne en outre le fait que le monde des affaires cherche à profiter de ce contexte pour promouvoir une intégration continentale plus poussée. Après le 11 septembre 2001, les concessions du Canada envers les États-Unis dans le cadre de l'accord de libre-échange (l'ALE est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1989) ne semblent plus satisfaire les États-Unis. M. Gagné affirme que les deux pays étant souverains, il est normal qu'ils aient des intérêts et des vues qui diffèrent. Il soutient en revanche que les Canadiens n'ont pas à montrer une position de faiblesse face aux États-Unis en s'inféodant aux volontés américaines. Ils ne doivent pas non plus se comporter comme la France l'a fait dans le dossier irakien au Conseil de sécurité de l'ONU en 2002. Le Canada doit profiter de l'occasion pour favoriser, comme il l'a toujours fait, une force multilatérale rassemblant le reste du monde pour tenir tête aux États-Unis dans la gestion

des affaires liées à la sécurité internationale. Il doit ainsi privilégier les forums internationaux pour renforcer sa position face aux politiques commerciales des États-Unis, plutôt que s'en tenir à un cadre bilatéral avec les États-Unis.