



Observatoire des Amériques

Les négociations hémisphériques : un face à face Brésil États-Unis

Chronique 03-17

Christian Deblock et Sylvain F. Turcotte

Octobre 2003

L'échec de la Conférence ministérielle de Cancún ne fut pas une grande surprise. La surprise est venue du fait que le Brésil soit non seulement parvenu à regrouper autour de lui une coalition de 19 pays en développement, dont la Chine, l'Afrique du Sud et l'Inde, tous bien déterminés à tenir tête à l'alliance de circonstance entre les États-Unis et l'Union européenne sur les questions agricoles, mais aussi qu'il ait su jouer la carte de la négociation constructive, au point qu'on était, aux dires de tous les observateurs, très proche d'un accord. Le Brésil a su profiter des silences du groupe de Cairns sur la proposition conjointe des États-Unis et de l'Union européenne pour avancer ses pions et afficher davantage encore ses ambitions d'être un acteur majeur sur la scène internationale. D'ailleurs, les gains importants survenus lors de la Conférence ministérielle de Doha en septembre 2001 laissaient déjà présager de tels résultats car le Brésil avait réussi à y jouer un rôle de tout premier plan, avec l'Afrique du Sud et l'Inde, dans le compromis sur les médicaments génériques. Sur d'autres questions également, notamment les règles devant encadrer les investissements, les marchés publics, la concurrence et les services.

Dans les Amériques, le Brésil n'a pas été inactif non plus ces dernières années. Si, jusqu'au Sommet de Santiago du Chili d'avril 1998, les négociations

hémisphériques ne l'intéressaient pas vraiment, marquées par beaucoup trop d'arrière-pensées stratégiques, sinon impériales, de la part des États-Unis pour en accepter les termes, depuis quelque temps les négociateurs brésiliens démontrent beaucoup plus de fermeté. Désormais soumis au lobbying efficace de l'agro-industrie nationale et d'autres secteurs comme l'acier, la chaussure et le vêtement, qui affrontent depuis longtemps déjà la concurrence chinoise sur les marchés mondiaux, la délégation brésilienne aux tables de négociation hémisphérique est désormais motivée par des objectifs très clairs : forcer l'ouverture des marchés des pays développés au profit de ces secteurs qui se sont récemment tournés vers l'exportation après avoir longtemps été protégés par d'importantes barrières tarifaires héritées de la longue période d'autarcie économique. Produit de la réduction graduelle des tarifs dans le cadre du MERCOSUR depuis le début des années 90, plusieurs secteurs ont connu un succès inattendu sur les marchés extérieurs, contredisant la plupart des analyses pessimistes qui annonçaient leur disparition rapide. Aujourd'hui, de plus en plus rares sont les entrepreneurs brésiliens qui craignent l'ouverture à la concurrence extérieure. La mobilisation du secteur privé national en faveur d'une plus grande ouverture commerciale a été si rapide qu'elle pose maintenant un sérieux problème au nouveau gouvernement Lula, peu enclin à poursuivre



Université du Québec à Montréal
Pavillon Hubert-Aquin, Local A-1560
1255 rue St-Denis
Montréal (Québec) H2X 3R9

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

la libéralisation tarifaire à l'extérieur du MERCOSUR au sein duquel le poids du Brésil lui donne un avantage certain par rapport à ses trois autres partenaires. D'ailleurs, la crise ouverte opposant depuis l'échec de Cancún les autorités du Palais de l'Itamaraty, siège des Affaires étrangères brésiliennes, aux ministres de l'Agriculture et du Commerce extérieur, qui n'ont pas été consultés lors de la formulation de la stratégie brésilienne, en est le meilleur exemple¹.

Les tensions entre le Brésil et les États-Unis

Dans les Amériques, le Brésil a donc choisi la voie de la participation active au processus, ce qui lui a permis jusqu'ici de gagner de nombreux points, notamment sur la formule des négociations, de se présenter comme un acteur incontournable dans ces négociations, et de partager avec les États-Unis la présidence du processus pour la phase finale. Parallèlement, à la recherche d'un contrepoids à l'influence de Washington et d'une alternative au modèle ALENA, le Brésil a multiplié les alliances en Amérique latine. Il a aussi su jouer, chaque fois qu'il le fallait, son rôle de médiateur dans les situations de crises, tout en tenant à bout de bras un MERCOSUR, souvent au bord de la crise mais qui, finalement, tient d'autant mieux le coup que le Brésil est toujours parvenu à régler les problèmes à son avantage².

Cette stratégie a, bien entendu, de quoi irriter au plus haut point les États-Unis, sinon de mettre hors de lui leur représentant au Commerce, Robert B. Zoellick, ainsi qu'on a pu le constater lors de la conférence de presse qu'il a donnée après le fiasco de Cancún³. Celui-ci n'a d'ailleurs pas attendu de voir le

vent tourner pour engager, dès son entrée en fonction, les États-Unis dans une nouvelle voie pour faire avancer leur agenda commercial et politique : celle du bilatéralisme. Et de fait, les États-Unis ont multiplié les initiatives commerciales et ciblé les partenaires clés, dans toutes les régions du monde mais tout particulièrement dans les Amériques, avec en vue six objectifs avoués : (1) mettre en concurrence les accords de libre-échange ; (2) tisser autour des États-Unis des alliances commerciales ; (3) consolider leur *leadership* dans les affaires économiques internationales ; (4) promouvoir plus fermement leurs intérêts commerciaux et stratégiques ; (5) prendre de court les autres pays dans la course aux accords commerciaux ; et, (6) isoler les pays qui traînent les pieds ou ne veulent pas suivre le mouvement. Une telle approche n'est évidemment pas sans risque pour l'avenir du système commercial multilatéral, mis littéralement sous tension, mais surtout, provocante et agressive, elle place les pays visés dans la position fort inconfortable d'être mis au pied du mur et d'avoir à choisir leur camp. Le message en provenance de Washington est maintenant très clair : « vous êtes avec nous ou contre nous ». Et de fait, cette stratégie commence à produire ses effets. Un accord de libre-échange a été signé avec le Chili et des négociations sont en cours avec l'Amérique centrale et, maintenant, avec la République dominicaine. Mais c'est le pire des scénarios qui se dessine dans les Amériques. Pour tous les pays, à commencer par le Canada.

Les négociations hémisphériques

Où en sommes-nous dans les négociations hémisphériques, à quelques mois de l'échéance de janvier 2005 ? L'arrivée au pouvoir, en 2003, de Luiz Inacio Lula da Silva au Brésil et de Nestor Kirchner en Argentine, deux présidents qui partagent les mêmes vues, que ce soit sur la ZLEA, sur le MERCOSUR ou sur l'OMC, n'est pas sans conséquences sur les négociations en cours⁴. Si, dans un premier temps, les États-Unis ont préféré adopter une attitude relativement conciliante à l'égard du Brésil et de ses partenaires du MERCOSUR, le président Bush allant même jusqu'à inviter le président du Brésil à la Maison Blanche, le 10

¹ Les débats font rage au Brésil depuis que Roberto Rodriguez, ministre de l'Agriculture, et Luiz Fernando Furlan, ministre du Développement, de l'Industrie et du Commerce extérieur, ont choisi de rendre publique la crise qui secoue le gouvernement Lula depuis le début octobre de l'année en cours. Dans la pure tradition de la diplomatie brésilienne, les négociateurs de l'Itamaraty n'ont pas cru bon de les consulter pour déterminer la stratégie que poursuivra le Brésil dans les dossiers de la ZLEA et de l'accord MERCOSUL/Union européenne. Compte tenu du fait que leurs ministères sont directement concernés par les négociations en cours, leurs critiques ont généré une remise en question de la légitimité des gestes posés par le Brésil aux tables de négociation de la ZLEA et aussi à l'OMC, ce que le Président s'est empressé de corriger en défendant les choix de ses diplomates. Voir à ce sujet « Lula defende a atuação competente do Itamaraty » *Estado de Sao Paulo*, 10 octobre 2003.

² Sur cette question fondamentale en ce qui concerne la viabilité du MERCOSUL, voir l'excellente analyse que présente J. Cason dans son article intitulé « On the Road to Southern Cone Economic Integration » et publié dans *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol 42, no 3.

³ <http://www.ustrade-wto.gov/trzoellick0914.html>

⁴ Dans un article récent, Lincoln Bizzozero analyse l'impact que pourrait avoir la récente consolidation d'un axe Brasilia/Buenos Aires sur le contenu et le calendrier des négociations en cours au niveau hémisphérique. Voir L. Bizzozero (2003) « Los cambios de gobierno en Argentina y Brasil y la conformación de una agenda del Mercosur » *Nueva Sociedad*, no 186.

décembre 2002, et ce, avant même son entrée officielle en fonction, Cancún marque la fin de la récréation. En fait, malgré les assurances apportées par le président brésilien à son homologue américain quant à la participation de son pays au processus, il est clair qu'aux tables de négociation, les choses traînent en longueur et qu'entre le Brésil et les États-Unis, le torchon brûle. Au point que certains commencent à se demander si ces deux pays, qui, ne l'oublions pas, assurent la coprésidence de la dernière phase de négociation, sont vraiment intéressés dans les conditions actuelles à trouver un quelconque compromis⁵.

Les États-Unis, non sans raisons d'ailleurs, reprochent au Brésil de ne pas négocier sérieusement et de ralentir les négociations. De son côté, le Brésil a radicalisé ses positions. Tout d'abord, Brasília n'a pas mâché ses mots pour critiquer Washington et sa façon d'agir dans deux dossiers sensibles pour ses exportations, celui des subventions agricoles et celui des mesures protectionnistes dans l'acier. L'annonce faite par les États-Unis au début de l'année qu'ils ne négocieraient pas les subventions à l'agriculture et les mesures antidumping dans le cadre des négociations hémisphériques, préférant aborder cette question au sein de l'OMC, n'a fait que jeter un peu plus d'huile sur le feu. Ensuite, non sans arrières pensées, les États-Unis ont choisi de présenter à leurs partenaires des propositions différenciées, l'Amérique Centrale et la Caraïbe recevant les offres les plus généreuses alors que les pays du MERCOSUR (le marché commun du Cône Sud qui regroupe le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay) devaient se contenter d'un calendrier de réductions tarifaires beaucoup plus rapide associé à une série de mesures d'adaptation moins avantageuses. Par ailleurs, à Doha, le Brésil avait clairement affiché ses réserves sur les questions dites de Singapour (investissements, marchés publics, facilitations de commerce et politiques de la concurrence), de même que sur les négociations sur les services commerciaux. Le fait que le Brésil n'ait pas déposé ses offres à plusieurs tables de négociations n'est donc pas une surprise en soi.

⁵ A ce sujet, il faut consulter l'excellente entrevue réalisée avec Marcos Jank par le quotidien brésilien Estado de São Paulo. Spécialiste brésilien des négociations commerciales internationales et aussi conseiller privilégié de l'Itamaraty, Jank brise une série de mythes entourant les intérêts et les stratégies brésiliennes dans le cadre des négociations menant à une éventuelle ZLEA. "É preciso negociar a ALCA até o último minuto" *Estado de São Paulo*, 19 octobre 2003.

La réunion de Port-d'Espagne

Les problèmes étaient, au printemps, suffisamment majeurs pour que l'on commence, à Ottawa, à envisager la tenue à l'automne d'un sommet extraordinaire des chefs d'État et de gouvernement pour débloquer la situation. Le sommet aura finalement lieu, mais au Mexique en janvier 2004.

Depuis, deux réunions importantes se sont tenues, deux réunions au cours desquelles le Brésil a présenté ses propositions. La première rencontre, informelle et convoquée par les États-Unis, s'est tenu à Wye dans le Maryland le 13 juin 2002 et a réuni 14 ministres du commerce, dont ceux du Brésil et du Canada. L'objet de la réunion était de mettre à plat « au niveau politique » les différents points de vue, mais ce qui s'est dit est très révélateur. Le Brésil, par la voix de son ministre des Affaires étrangères, Celso Amorim, a signifié son manque d'intérêt pour la poursuite des négociations dans les conditions actuelles. En réponse directe aux propositions américaines, le Brésil a annoncé que les thèmes des investissements, des services, des marchés publics et de la propriété intellectuelle, en particulier, représentent des enjeux beaucoup trop sensibles pour l'industrie brésilienne, celle-ci devant par ailleurs supporter les coûts d'ajustement des engagements du cycle Uruguay. Le Brésil ne fermait pas la porte, mais proposait néanmoins deux options : (1) réduire les ambitions des négociations dans ces quatre domaines ; (2) négocier un accord-cadre très large de disciplines incluant les règles d'origine, le traitement des différends et la programme de coopération hémisphérique, et laisser ainsi la porte ouverte à des négociations bilatérales sur l'accès aux marchés du type 4 + 1 entre le MECOSUR et les États-Unis⁶.

Beaucoup plus dure fut, par contre, la réunion du Comité de négociation, tenue à Port-d'Espagne (Trinité-et-Tobago) du 29 septembre au 3 octobre. Il est maintenant clair que le Brésil n'est guère intéressé par un accord qui viendrait réduire ses ambitions

⁶ Aux accusations nord-américaines voulant que la proposition brésilienne conduisent les négociations hémisphériques vers une « ZLÉA allégée », Celso Amorim, ministre brésilien des Affaires étrangères, s'est empressé de rejeter la culpabilité du côté des États-Unis car les propositions de Washington étaient déjà allégées, puisqu'on a dès le départ choisi de retirer des négociations les thèmes considérés les plus importants du côté brésilien. Voir l'excellente entrevue réalisée avec Celso Amorim « O Brasil quer mudar o tom e o rumo das negociações na Alca » *Indústria Brasileira*, octobre 2003.

politiques, sur la scène régionale comme sur la scène internationale, et le forcerait à ouvrir en grand son marché à la concurrence internationale sans contrepartie nord-américaine en matière d'agriculture. Plutôt, celui-ci (avec l'appui de l'Argentine) est revenu à la charge avec l'idée d'une négociation à trois niveaux, soit : (1) négocier un accord-cadre hémisphérique très général portant sur la libéralisation des échanges et les réductions tarifaires, les subventions à l'exportation, la politique de la concurrence, le règlement des différends, le programme de coopération hémisphérique et le traitement spécial et différencié, la participation de la société civile et les facilités de commerce ; (2) négocier dans le cadre de cet accord mais sur une base bilatérale l'accès aux marchés pour les produits agricoles et non-agricoles, les listes positives pour les services et les investissements ; et, (3) renvoyer à l'OMC toutes les négociations sur les règles portant sur les questions litigieuses, qu'il s'agisse des services, de l'investissement, des marchés publics, des droit de propriété intellectuelle, du soutien agricole, des subventions et droits compensateurs et anti-dumping, et de la politique de la concurrence.

La position du Brésil reste cependant difficile. Tout d'abord, il a dû quelque peu forcer la main de l'Uruguay pour préserver le consensus de façade du MERCOSUR car Montevideo a profité de la situation pour présenter sa propre proposition, plus proche de celle des États-Unis. La stratégie uruguayenne a d'ailleurs beaucoup surpris les négociateurs latino-américains, qui ne s'attendaient pas à voir si rapidement un effritement du bloc MERCOSUR, mais les négociateurs brésiliens ont su habilement ramener l'Uruguay à l'ordre, trop dépendant qu'est ce pays de l'accès au marché brésilien pour jouer longtemps les troubles-fêtes. Ensuite, tous les autres pays, à l'exception du Venezuela, ont réaffirmé leur attachement au processus et au calendrier actuel. Un communiqué, rédigé à l'initiative du Costa Rica et signé conjointement par 13 pays, dont le Chili, le Mexique, et le Canada, a d'ailleurs été produit à cet effet. Enfin, les États-Unis ont repris l'offensive et radicalisé leur position, quitte à faire chantage sur leurs partenaires commerciaux pour tenter d'isoler le Brésil et son allié l'Argentine. Ainsi les pays d'Amérique centrale se sont immédiatement regroupés derrière Washington, comme l'on fait la majorité des pays andins, ce qui a conduit à la formation d'un bloc de pays qui acceptent sans conditions les propositions américaines, qui leur sont avantageuses compte tenu de la faiblesse relative de leur économie. Ces pays ne présentent pas vraiment

une menace pour les producteurs des États-Unis placés en situation de complémentarité plutôt qu'en situation de concurrence comme c'est le cas avec les pays du MERCOSUR.

Que vont faire les États-Unis ?

Les États-Unis, c'est évident, ne peuvent accepter la proposition du Brésil. Depuis les tout-débuts du processus, ils ont une idée clairement arrêtée de ce que doit être l'intégration des Amériques, et ce projet est avant tout le leur, et ce même si tous les pays, à commencer par le Canada, n'ont eu d'autre choix que d'y adhérer, trop dépendant qu'ils sont du dynamisme de l'économie américaine. Si certains accommodements sont possibles, (pour tenir compte notamment des problèmes particuliers des petites économies et des agendas commerciaux de chacun), l'objectif demeure inchangé : intégrer l'hémisphère selon un modèle qui s'inspire largement de l'ALENA et renforcer la coopération intergouvernementale dans le cadre de ce qui devrait être une Communauté des démocraties. Pour les États-Unis, l'enjeu n'est pas seulement hémisphérique, il est aussi international, la future ZLEA devant elle-même permettre de faire avancer plus rapidement les négociations multilatérales et servir de modèle à leur vieux projet de reconstruction de l'ordre économique international.

Cela dit, de plus en plus de doutes s'élèvent, aux États-Unis comme au Brésil, quant à l'intérêt de l'administration Bush de clore les négociations en décembre 2004, comme le suggère le calendrier initial. Selon Gary Hufbauer, spécialiste américain des questions entourant le régionalisme commercial, depuis l'échec de Cancún, il n'y aurait plus vraiment d'intérêt pour la ZLEA aux États-Unis. 2004 étant une année électorale, l'administration Bush sera alors très sensible aux groupes protectionnistes, ce qui, selon lui, retirera les négociations hémisphériques de l'agenda républicain, entièrement consacré aux enjeux entourant sa réélection. Les mêmes doutes émis à l'égard de l'administration Bush circulent aussi à Brasilia où l'on commence déjà à préparer le terrain en fonction d'une victoire du Parti démocrate aux États-Unis. Marco Aurelio Garcia, conseiller de Lula en matière de politique internationale, arpente déjà les couloirs à Washington, ce qui risque de dégrader encore plus les rapports difficiles

qu'entretient le gouvernement brésilien avec l'administration Bush⁷.

Et le Brésil ?

D'un autre côté, envisager une ZLÉA sans le Brésil et ses partenaires du MERCOSUR est chose impensable. L'axe Rio de Janeiro/Buenos Aires concentre l'essentiel de l'activité économique hors-ALÉNA et le potentiel de croissance du marché du MERCOSUR n'a pas d'équivalent à l'extérieur des États-Unis au niveau hémisphérique. Une extension de la Zone de libre-échange nord-américaine aux pays de la Caraïbe, de l'Amérique centrale et des Andes apporterait peu d'avantages économiques et beaucoup de problèmes de sécurité, comme le montre le débordement de la crise colombienne sur les territoires du Pérou et du Venezuela. Les Brésiliens sont parfaitement conscients de leurs moyens et savent profiter de la conjoncture. Les négociations parallèles que les pays du MERCOSUR poursuivent avec l'Union Européenne depuis quelques années déjà entrent dans une nouvelle phase à l'automne 2003 et les Sud-américains s'attendent à ce que la réforme annoncée de la Politique agricole commune en Europe ouvre de nouveaux espaces. Bien entendu, la stratégie vise à faire monter les enchères autant à l'échelle hémisphérique qu'au niveau des négociations transatlantiques, ce que le Chili a accompli l'année dernière.

D'autre part, depuis quelques années déjà, les marchés d'exportation des produits brésiliens connaissent des changements significatifs, le commerce avec les pays développés reculant de façon constante au profit des échanges de type Sud-Sud. Les nouveaux partenaires commerciaux se trouvent en Asie, et au premier chef, on retrouve la Chine, devenue en 2002 le second marché d'exportation du Brésil. Déjà faible, la dépendance des exportations brésiliennes envers les marchés des pays développés continue de reculer, ce qui donne plus de poids au nouvel agenda de l'Itamaraty qui cherche à développer les rapports qu'il entretient avec les grandes économies de l'hémisphère Sud.

L'échéance de janvier 2005 pour la fin des négociations de la ZLÉA approche rapidement et les deux principaux protagonistes sont solidement campés sur leurs positions. Mais aucun des deux ne veut pour autant que la conférence des ministres du

commerce qui aura lieu à Miami les 20 et 21 novembre prochains soit une ré-édition de Cancun. Reviendra-t-il encore une fois au Canada de jouer les « facilitateurs », dirait-on à l'OMC, et de tenter de rapprocher les parties ? Sans doute, mais la tâche s'annonce difficile et la politique de la diplomatie tranquille a aussi ses limites, ce qui fait dire à de plus en plus d'analystes que les pays de l'hémisphère se dirigent vers une ZLÉA allégée qui pourrait bien ne pas compter 34 participants.

⁷ « Lula seduce a los demócratas y hay riesgo de tensión con Bush » *Clarín*, 30 octobre 2003.