

VERS L'ELARGISSEMENT DU CANAL DE PANAMA?

ENJEUX COMMERCIAUX ET STRATEGIQUES

PAR

OLIVIA DE MALEVILLE¹

L'histoire du Panamá s'est longtemps confondue avec celle du canal qui est à l'origine de l'existence même du pays en tant qu'Etat. C'est pour construire la voie reliant les 80 kilomètres séparant l'océan Atlantique et l'océan Pacifique que les Etats-Unis ont soutenu en 1903 la sécession du pays auparavant rattaché à la Nouvelle-Colombie. Depuis sa création en 1914, le canal a constitué un carrefour stratégique entre le nord et le sud du continent américain et entre les deux océans. Aujourd'hui, il compte parmi les principales routes maritimes du monde.

A six années de sa rétrocession, le 31 décembre 1999, les autorités panaméennes peuvent s'enorgueillir d'avoir brillamment relevé le défi de la gestion de l'ouvrage. L'Etat panaméen a su tirer profit des recettes du canal, véritable poumon économique du pays, dont il ne représente pas moins de 15% du PIB et où il fait vivre près de 200 000 Panaméens. La situation politique interne et l'environnement régional stable ont contribué à offrir des garanties aux investisseurs étrangers, sans l'aide desquels la modernisation de la voie d'eau n'aurait pu être conduite.

Le canal compte encore aujourd'hui parmi les leaders dans le trafic maritime mondial. Il représente 4% du transit maritime mondial et 35% de la marchandise maritime transocéanique transportée depuis le nord-est de l'Asie jusqu'à la côte Est des Etats-Unis. L'Autorité du canal de Panamá (ACP) estime cependant que la voie d'eau arrivera au maximum de ses capacités en 2014. Avec l'émergence des pays asiatiques dans le commerce mondial, on anticipe en effet une croissance continue du trafic maritime mondial dans le futur. Le projet d'élargissement du canal de Panamá, depuis quelques années à l'étude, constitue donc une réponse à l'anticipation d'une croissance de la demande dans le futur, qui ne pourrait pas être satisfaite par le canal actuel. Si l'adaptation aux tendances de l'industrie mondiale n'aboutissait pas, le passage pourrait être relégué à la satisfaction de quelques marchés régionaux, avec pour conséquence immédiate un tassement de l'économie panaméenne et, au-delà, une modification des tracés maritimes.

Il ne s'agira pas ici de revenir sur l'historique du canal avant sa rétrocession aux autorités panaméennes, ni de relater la période de transition. Partant de la place qu'occupe aujourd'hui le canal dans l'économie panaméenne et dans le commerce maritime trans-pacifique et intercontinental, nous concentrerons notre attention sur l'impact des transformations du commerce maritime mondial sur la dimension stratégique du passage inter-océanique.

GESTION NATIONALE ET INVESTISSEMENTS EXTERNES : UNE NOUVELLE DEPENDANCE?

Après des années d'administration américaine avec la seule recherche de l'équilibre financier, le canal panaméen fonctionne aujourd'hui comme une véritable entreprise qui cherche un maximum de profit. Grâce à la confiance qu'ont inspirée aux investisseurs étrangers la stabilité du pays et une législation fiscale favorable, les autorités panaméennes mènent actuellement une politique étrangère calée sur les intérêts du canal et axée sur la diversification des partenariats.

L'artère nourricière de l'économie panaméenne

La richesse du Panamá provient essentiellement du secteur tertiaire avec le canal, la Zone libre de Colón (ZLC) – seconde plate-forme de logistique et de redistribution au monde après Hong Kong –, le Centre bancaire international – près de 80 banques installées et un secret bancaire bien respecté –, les ports de transbordement des conteneurs, le Registre maritime. Aujourd'hui, l'excédent d'exploitation du canal, de l'ordre de 150 à 200 millions de dollars d'une année à l'autre, est versé à l'Etat. Les recettes représentent ainsi près de 15% du PIB du Panamá et font vivre 200 000 personnes sur une population totale avoisinant les 3 millions. Le PIB par habitant, chiffré à 4 000 dollars, est l'un des plus élevés d'Amérique latine.

¹ Analyste politique.

Depuis sa rétrocession le 31 décembre 1999, le canal est très bien géré par l'Autorité du canal de Panamá, l'établissement public qui exploite l'ouvrage depuis la fin du gouvernement américain. La transition réussie s'explique en partie grâce aux qualités personnelles de son administrateur, Alberto Aleman Zubierto, qui est aussi le personnage le plus important du pays. Le principal défi a été de faire fonctionner la voie d'eau avec toute la fiabilité requise, par la formation permanente des personnels opérationnels et le recours à un système de simulation interactif sophistiqué. Le Plan de modernisation du canal est aujourd'hui arrivé à son terme. L'ACP lance à présent le «Plan Maestro» de sécurisation et modernisation, qui aura cours pour les 20 prochaines années (2006-2025). Comptant sur une équipe de 9 000 personnes, la «première entreprise du pays» fonctionne 24 heures sur 24, 365 jours par an. Entre 37 et 41 bateaux d'un maximum de 150 000 tonnes empruntent quotidiennement la voie d'eau de 80 kilomètres. Les marchandises transportées vont des vracs liquides aux vracs secs et des marchandises de toutes sortes de plus en plus conteneurisées. Le fret total transporté était de 190 millions de tonnes en 2004, soit 4% du trafic maritime mondial.

La diversification des partenariats

Depuis la rétrocession de la voie d'eau et l'affranchissement de la tutelle américaine, Panamá s'est employé à définir une «nouvelle relation» avec Washington. En raison de leur présence historique au Panamá, les Etats-Unis demeurent le premier investisseur. Leur participation a cependant tendance à diminuer depuis la vague de privatisations/concessions de la fin des années 1990. Le Panamá a développé une politique étrangère conforme aux intérêts du canal, véritable façade du pays à l'étranger. Ainsi, les relations avec l'Amérique centrale ont été consolidées sans aller pour autant jusqu'à l'intégration. Le processus de San José avec l'Union européenne a été poursuivi. Le dialogue avec les grands pays latino-américains et le Mercosur s'est intensifié. Le Sommet de l'Association des Etats de la Caraïbe (AEC) s'est tenu en 2005 à Panamá, illustrant le souci d'entretenir de bonnes relations avec cette zone.

Avec l'évolution et l'essor du trafic maritime mondial, Panamá cherche progressivement à diversifier ses partenaires, de plus en plus en fonction de l'ordre d'importance des investisseurs. L'Asie – Chine continentale, Hong Kong, Taiwan et Japon –, l'Amérique latine – Colombie, Mexique – et l'Europe – Royaume-Uni, Espagne – occupent une place de plus en plus significative depuis 1997, en amont de la rétrocession du canal. Cette année-là avait été marquée par une vague de privatisations et de concessions dans les domaines de l'électricité, des ports, des routes, des télécommunications. Du fait de la stabilité politique interne et de la croissance économique soutenue – 6,2% en 2004 –, Panamá attire la confiance des investisseurs avec 1 milliard de dollars en 2004 – dont un tiers de dépôts bancaires. C'est aujourd'hui le premier pays d'Amérique centrale et de la Caraïbe récepteur d'investissements étrangers – grâce à une législation très favorable –, au premier rang desquels ceux des Etats-Unis.

Les entreprises asiatiques se sont centrées sur la concession des ports. Le stock d'investissements asiatiques est évalué à 750 millions de dollars. L'entreprise taiwanaise Evergreen² a investi à l'embouchure Caraïbe du canal. Hutchinson, originaire de Hong Kong, a la concession de deux ports à chaque extrémité et a lancé en 2005 un vaste programme d'agrandissement des infrastructures, qui s'étale jusqu'en 2008. En avril 2005, Panamá a conclu les négociations d'un accord de libre-échange avec Singapour, qui «institutionnalise le réchauffement des relations économiques bilatérales entre ces deux pays et fournit une plate-forme pour des investissements et un commerce plus importants»³. Pour Singapour, ce premier accord de libre-échange signé avec un pays d'Amérique latine servira à catalyser son engagement dans la région. Panamá est l'un des 14 pays d'Amérique latine qui maintient des relations diplomatiques avec Taïwan et avec la République populaire de Chine – rétablies avec cette dernière en 1995 –, ce qui ne va pas sans susciter quelques incidents diplomatiques. L'accord bilatéral de libre-échange avec Taïwan, concentré sur le commerce et les investissements, est le premier de ce genre jamais signé par Panamá.

Cette politique globale d'ouverture, indispensable au moment de la transition du gouvernement américain à la gestion nationale du passage inter-océanique, n'est pas aujourd'hui sans inconvénients. Les performances du canal et de la ZLC sont fortement liées à la situation économique, politique et sociale des principaux clients comme au bon vouloir des investisseurs étrangers. D'une situation de monopole aux mains des Etats-Unis, le canal est passé à celle d'une forte dépendance à l'égard des investisseurs étrangers, dépendance qui présente toutefois l'avantage d'être plus diffuse.

² L'originalité d'Evergreen par rapport à la plupart des grands armements mondiaux est l'utilisation du canal de Panamá pour un service «tour du monde» – escale à Colón, côté Atlantique – et pour trois autres services entre l'Asie et la côte Est des Etats-Unis – escales aux terminaux de Balboa côté Pacifique et Colón ou Manzanillo, ou encore Coco Solo côté Atlantique.

³ Communiqué du ministère singapourien du commerce et de l'industrie, 8 avr. 2005.

**Principaux utilisateurs du canal de Panamá par origine et destination des navires
Année fiscale 2003, en millions de tonnes (long tons)**

<i>Pays</i>	<i>Origine</i>	<i>Destination</i>	<i>Intercontinental</i>
Etats-Unis	76,4	52	2,2
République populaire de Chine	18,0	24,9	—
Japon	5,8	24,9	—
Chili	12,4	4,9	—
Corée du Sud	6,5	7,9	—

Source: Autorité du canal de Panamá (ACP).

LE CANAL AU CŒUR DES EVOLUTIONS DU COMMERCE MARITIME MONDIAL

S'il n'y a plus aujourd'hui d'enjeux stratégiques majeurs autour du canal depuis la fin du gouvernorat américain, à l'exception de quelques rares hypothèses de menace terroriste entretenues par les Etats-Unis soucieux de conserver un certain contrôle, le canal n'en est pas moins un point névralgique du commerce de l'hémisphère nord dans un contexte de croissance du transit maritime mondial. L'évolution de la voie d'eau est un indicateur des importantes transformations en cours dans la région, principalement de la montée en puissance des pays asiatiques dans le commerce trans-pacifique et en Amérique latine, mutations que les partenaires historiques du canal sont désormais contraints de prendre en compte.

L'intérêt persistant de Washington pour ce point névralgique du commerce de l'hémisphère nord

Dix-sept années après l'invasion américaine de Panamá, ordonnée pour renverser le régime militaire du général Manuel Antonio Noriega (opération «Juste cause»), et six années après la rétrocession du canal et le départ des forces américaines stationnées dans l'isthme panaméen, le pays peut encore compter sur l'appui constant des Etats-Unis, réitéré lors de la visite du président Bush en novembre 2005, la huitième d'un chef d'Etat américain à Panamá. Les deux Etats multiplient les accords de coopération dans le domaine de la sécurité publique : la sécurité sur le canal reste une grande préoccupation des Etats-Unis, malgré leur départ, ainsi qu'en témoignent l'importance de l'ambassade des Etats-Unis à Panamá et le nombre élevé de membres du Congrès et d'officiers généraux se rendant dans le pays. La mise en place de l'exercice naval PANAMAX4 en 2002 autour de la défense du canal traduit également le souci américain de conserver une certaine présence.

Du fait de sa vulnérabilité, le canal est considéré comme une cible matérielle potentielle. Les plans de neutralisation qui ont été élaborés par le passé – principalement pendant la Seconde Guerre mondiale – n'ont jamais été mis en pratique, mais ont montré les faiblesses de la voie d'eau en temps de crise⁵. La vulnérabilité théorique du canal est évidente, d'autant qu'il ne dispose pas réellement de moyens propres de défense au-delà des manœuvres et exercices comme PANAMAX. Il suffirait par exemple de vider le lac Gatún en faisant sauter le barrage-réservoir pour rendre impossibles l'accès et le fonctionnement de la voie d'eau. Les scénarios de crise élaborés différencient plusieurs niveaux ou degrés de complexité, purement théoriques⁶. La paralysie temporaire ou permanente du canal aurait sans nul doute des effets immédiats sur le trafic maritime mondial.

Avec la fin de la Guerre froide, la pacification de l'Amérique centrale et la stabilisation politique de Panamá, les hypothèses d'attaque étrangère sur le passage interocéanique que faciliterait l'éventualité de cellules terroristes latentes installées à Panamá sont davantage le reflet des préoccupations américaines que la perception de menaces potentielles avérées. Hypothèses pouvant parfois devenir très ciblées... Le secrétaire adjoint à la Défense pour les affaires de l'hémisphère occidental, l'Américain Roger Pardo-Mauer, déclarait ainsi, en octobre 2005 : «le canal, à l'image de beaucoup d'autres centres d'importance

⁴ L'objectif principal de cet exercice consiste à entraîner les forces navales de la région à la vigilance, la détection et l'interception de menaces à la sécurité du canal dans le cadre de la simulation d'une situation de crise qui toucherait cette cible stratégique et donc le trafic commercial de l'hémisphère nord.

⁵ Les Allemands avaient ainsi planifié une opération complexe pour neutraliser, au moins provisoirement, quelques-unes des écluses indispensables au fonctionnement du canal. De leur côté, les Japonais avaient tenté une opération de sabotage, à l'aide d'hydravions bombardiers, mais la détection de leurs matériels les obligea à annuler l'opération.

⁶ Ignacio J. OSACAR, «Fuerzas navales de naciones latinoamericanas en la defensa del Canal de Panamá», *Centro de Estudios Nueva Mayoría*, 16 août 2005, disponible sur le site Internet www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/defensa/050816.htm.

commerciale et sociopolitique dans le monde, court le risque d'être une possible cible terroriste et plus précisément d'Al Qaïda»⁷.

Toutefois, pour Washington, il s'agit aujourd'hui avant tout de défendre des intérêts d'ordre économique. La voie d'eau permet une économie de 27 000 kilomètres entre San Francisco et New York. Le communiqué du Commandement sud suite à l'exercice PANAMAX 2005 soulignait que «le canal de Panamá est fondamental pour le libre flux du commerce et des biens dans l'hémisphère occidental et dans le monde entier», ajoutant que «l'économie et la stabilité de la région dépendent en grande partie du transport sûr de plusieurs millions de tonnes de marchandises qui transitent à travers le canal chaque année»⁸. Via le canal transitent en effet la moitié du commerce extérieur des Etats-Unis et le quart des hydrocarbures importés. La stratégie américaine consiste à négocier un traité de libre-échange avec Panamá, bien que les divisions au sein du Congrès puissent compliquer sa ratification. L'élément positif est d'avoir déjà obtenu ce type d'accord avec le Mexique et le Canada en 1994 – ALENA – et plus récemment avec cinq pays d'Amérique centrale – Guatemala, Salvador, Honduras, Costa Rica et Nicaragua – et avec la République dominicaine. Afin de s'attirer les sympathies de Panamá, Washington ne manque pas une occasion de flatter les mérites de l'actuelle administration panaméenne : le pays est ainsi passé au rang d'«exemple pour la région en termes de progrès économiques».

Un indicateur des évolutions du transit maritime mondial : la compétition asiatique

Ainsi que l'indique Michael Richardson, «le canal de Panamá devient de plus en plus important pour les importateurs de biens asiatiques dans la moitié est des Etats-Unis, au cœur de la consommation américaine»⁹. Le raccourci par le canal représente 35% de la marchandise maritime transocéanique transitant depuis le nord-est de l'Asie jusqu'à la côte Est des Etats-Unis, qui concentre 70% de la population de ce grand marché consommateur. C'est l'équivalent d'un quart du trafic maritime via le détroit de Malacca et Singapour. Le Cap Horn capte 64% de ce trafic et le canal de Suez seulement 1%. Avec l'explosion, ces dernières années, du commerce asiatique et la congestion des ports de la côte Ouest des Etats-Unis qui s'en est suivie, la manière dont le commerce traverse le Pacifique vers les Etats-Unis a changé. Davantage de routes marchandes évitent la côte Ouest et rejoignent les ports de la côte Est via le canal, dont les flux sont passés de 162,3 millions de tonnes en 1990 à 193,4 millions de tonnes en 2003. Cette tendance a sans doute contribué à ce que les droits de passage augmentent – ordre de grandeur de 200 000 dollars pour un gros porte-conteneurs –, malgré les comparaisons des coûts d'acheminement par des voies alternatives¹⁰ qu'effectuent en permanence les clients.

Les principaux utilisateurs du canal sont, par ordre d'importance, les Etats-Unis, la Chine, le Japon, suivis de Taïwan et de la Corée. L'émergence économique de l'Asie a eu un réel impact sur les trafics maritimes mondiaux, y compris sur les routes marchandes allant du nord-est de l'Asie à la côte Ouest des Etats-Unis. De même, les besoins énergétiques croissants des pays asiatiques, en particulier la Chine, et leur montée en puissance dans le commerce mondial de produits finis renforcent les flux maritimes dirigés vers l'Extrême-Orient. Depuis l'Asie, le canal de Panamá est un raccourci fondamental : les navires en provenance du nord de la Chine et du Japon et à destination de la côte Est des Etats-Unis économisent des milliers de kilomètres en passant par le canal plutôt qu'en contournant l'Amérique du Sud. Le commerce par conteneur entre les Etats-Unis et l'Asie a connu une croissance de plus de 14% en 2004. Près de 57% de ce volume étaient transportés par la seule Chine, devenue cette année-là le deuxième utilisateur du canal, devant le Japon. Même si la Chine ne devrait pas dépasser les Etats-Unis, sa présence devrait être de plus en plus importante à l'avenir en termes relatifs et absolus.

Singapour étant en passe de doubler Hong Kong comme port de porte-conteneurs le plus transité cette année, elle regarde les tendances du commerce transpacifique avec attention. La congestion aux ports maritimes de la côte Ouest des Etats-Unis pose un problème chronique pour les exportateurs singapouriens et autres navires de l'Asie de l'Est. Principaux centres de redistribution de marchandises vers les marchés sud-américains, le canal et la ZLC constituent également une véritable porte d'entrée pour les pays d'Asie de l'Est en Amérique latine et dans la Caraïbe.

En conséquence, tant les utilisateurs du canal que les principaux investisseurs sont livrés à une compétition pour l'influence économique et le contrôle du passage interocéanique dans un contexte d'essor

⁷ Cité par Luis Alberto CASTILLO, «No hay cifra oficial para costo de ampliación del Canal», *El Panamá América*, 6 oct. 2005.

⁸ Communiqué du Commandement sud des Etats-Unis, août 2005.

⁹ Michael RICHARDSON, «Panamá canal's value on the rise again», *The Straits Times*, 14 fév. 2005.

¹⁰ Outre le système multimodal des Etats-Unis, le «*all water service*» depuis le Sud-Est asiatique *via* la Méditerranée et l'Atlantique (canal de Suez) ne représente qu'une journée supplémentaire de voyage.

du commerce maritime mondial. Alors que le canal a longtemps eu une importance stratégique pour les Etats-Unis, il devient de plus en plus important pour les puissances asiatiques en position de fournir une assistance financière pour son éventuel élargissement. Le canal de Panamá est devenu symptomatique d'une rivalité grandissante entre les puissances asiatiques et montre également combien les Etats-Unis ont besoin de prendre en compte ces pays émergents dans des régions comme l'Amérique latine. La question de l'élargissement du canal présente donc un intérêt stratégique majeur pour ces différents acteurs.

L'ADAPTATION DU CANAL : UNE QUESTION DE SURVIE

Le canal approche de la saturation et son élargissement est devenu pour les autorités panaméennes une question de survie : il s'agit de permettre le passage des bateaux d'un tonnage plus important et, surtout, d'adapter la voie d'eau à une demande de transit en augmentation.

La saturation anticipée du canal et les incertitudes sur le projet à l'étude

Le canal de Panamá tel que conçu par Ferdinand de Lesseps est un canal à trois écluses successives faisant passer les bateaux à 26 mètres au-dessus du niveau de la mer. Cette solution avait permis, lors du projet de construction, de réduire considérablement le volume des terrassements à effectuer dans un terrain difficile. La dimension de chaque écluse – 300 mètres de longueur par 33 mètres de largeur – correspond à la taille du cuirassé américain le plus grand à l'époque de la construction du canal.

Le canal a atteint aujourd'hui les 93% de sa capacité et l'ACP anticipe une saturation pour 2014. De nombreuses études ont été conduites sur l'élargissement du canal. L'étude de la G. P. Wild sur les «alternatives au canal», rendue publique lors du Congrès universel du canal de Panamá tenu en septembre 1997, excluait l'option de canal à niveau¹¹, jugée trop «coûteuse, irréaliste et dangereuse du point de vue écologique», alors définitivement abandonnée. L'option de la construction d'un troisième jeu d'écluses en parallèle aux écluses déjà existantes, de dimension plus importante, l'a donc emporté. Les travaux s'étaleraient sur dix ans. Au total, ce serait 600 millions de tonnes de marchandise annuelle qui transiteraient via le canal, soit le double de la capacité actuelle.

L'arrivée des Post-Panamax, ces grands porte-conteneurs de dernière génération, est en train de révolutionner le paysage maritime mondial. Or ces derniers ne peuvent emprunter le canal. D'une capacité de 7 000 conteneurs de 20 pieds – dans le futur, 10000 à 20000 –, plus du double des Panamax, ces géants peuvent effectuer des parcours beaucoup plus rentables. Des entreprises comme AP Moeller-Maersk A/S, parmi les plus grandes au monde, sont en train de constituer des flottes de Post-Panamax à la vitesse de leur production. La proportion de porte-conteneurs de «dernière génération» occupe actuellement 23% du trafic maritime mondial, mais devrait approcher les 30% d'ici à 2020. Le projet d'élargissement n'est pas directement lié au problème du passage des plus gros bateaux. Il est plutôt une réponse à l'anticipation d'une croissance de la demande dans le futur, qui ne pourrait pas être satisfaite par le canal actuel. Il s'agit donc pour l'ACP d'«améliorer le rendement du canal par plus de transit avec relativement moins de bateaux», de «renforcer sa position compétitive et [d']assurer sa croissance pour les vingt prochaines années»¹².

Panamá doit pouvoir offrir toutes les options pour passer du Pacifique à la mer des Caraïbes. Le projet de canal agrandi s'accompagnerait donc de l'amélioration du chemin de fer, de la modernisation de l'oléoduc – situé plus au nord du canal et reliant l'Alaska à la côte Est des Etats-Unis et emprunté aujourd'hui par le Venezuela pour exporter du pétrole vers l'Extrême-Orient ou la côte Ouest des Amériques –, la construction envisagée d'un gazoduc traversant l'isthme, l'amélioration du réseau routier pour le trafic par camions – la panaméricaine n'est pas encore construite entre la Colombie et le Panamá, en raison de l'insécurité à la frontière commune et pour des motifs sanitaires. Il s'agirait également d'augmenter la capacité des ports. Après les Etats-Unis, Panamá possède les plus grands ports du continent américain. Privatisés en 1994, Manzanillo International Terminal, Colón Container Terminal – Evergreen –, Cristobal et Balboa – Hutchinson – envisagent de doubler leur capacité. En outre, un nouveau port devrait être créé sur la côte Pacifique, la ZLC complétée par un Centre logistique mondial s'appuyant sur les ports et le chemin de fer amélioré.

Le canal compte encore aujourd'hui parmi les leaders dans le trafic maritime mondial. Sans son adaptation, l'importance de la route transocéanique pourrait se réduire en faveur de Suez, dont les

¹¹ Etude de la G.P. Wild sur les «Alternatives au canal», 1997.

¹² ACP, document disponible sur le site Internet www.pancanal.pn.

avantages comparatifs préoccupent les stratèges de l'ACP13. Si l'élargissement n'aboutissait pas, c'est-à-dire si la voie d'eau ne s'adaptait pas aux tendances de l'industrie mondiale, l'ACP craint que «le canal perde réellement une compétitivité mondiale pouvant déboucher sur un tassement de l'économie panaméenne» et qu'il soit «relégué prioritairement à la satisfaction de quelques marchés régionaux»14. Les tarifs devraient alors être augmentés pour devenir finalement un service plus exclusif. Un autre motif pousse les autorités panaméennes à avancer dans le projet d'élargissement du canal : l'existence de projets concurrents. Six études par voie d'eau ou par voie ferrée concernent le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua, le Salvador, le Mexique, la Colombie. Le projet mexicain envisage une liaison ferroviaire de 300 kilomètres entre les ports de Salina Cruz – Pacifique – et de Coatzacoalcos – golfe du Mexique. En réalité, aucun de ces projets n'est sérieusement à l'étude.

Le projet d'élargissement du canal devrait être soumis à référendum, conformément à l'engagement pris par le président Torrijos et afin que les Panaméens se prononcent sur le futur de leur voie d'eau. En raison de sondages d'opinion donnant un verdict négatif au projet, la convocation aux urnes est régulièrement repoussée, ce qui retarde à chaque fois un peu plus l'entrée de Panamá dans la compétition à laquelle il est inévitablement livré. Les délais supplémentaires permettent au gouvernement de lancer des campagnes de sensibilisation sur les avantages du transport maritime ou aquatique par rapport aux autres modes de transport en matière d'économie d'énergie, de protection de l'environnement et de coût, principaux sujets de préoccupation. Au-delà de la polémique autour des chiffres, ce qui est certain, c'est que le projet sera coûteux et qu'il cristallise donc les peurs d'un endettement encore plus important du pays, en dépit des perspectives de création d'emploi et des retombées économiques significatives à prévoir.

Le canal objet de convoitises et cause de rivalités

Le financement de ce projet coûteux – 8 à 10 milliards de dollars selon les chiffres avancés à ce jour, mais sans doute plus – serait mixte, d'une part, sur les fonds propres de l'ACP, dont la situation financière est excellente, d'autre part, grâce à des prêts bancaires – Banque interaméricaine de développement – et des financements externes – entreprises étrangères. L'optimisme semble prévaloir quant à la rentabilité du projet, du fait des péages très élevés et de la conviction que le commerce maritime mondial continuera à croître. De nombreuses études de faisabilité sur l'élargissement du canal ont été conduites. Lors de sa visite en novembre 2005, le président Bush a publiquement donné son soutien au projet d'élargissement, considérant qu'il était «dans l'intérêt du pays que le canal soit modernisé» et insistant sur la «dimension internationale» de la voie d'eau, qui devrait être «à la disposition de tout le monde»15. Les Etats-Unis sont disposés à négocier une zone de libre-échange avec le Panamá et pourraient l'utiliser comme un moyen pour s'assurer un rôle dans le projet d'élargissement. Cependant, le Président du Panamá, Martin Torrijos, est apparemment en faveur d'une participation diversifiée dans l'élargissement, de manière à ce qu'aucune nation ne joue un rôle prédominant.

Comme Singapour, la Chine suit ces développements avec beaucoup d'attention, puisque c'est de loin le commerçant le plus important avec les Etats-Unis utilisant des porte-conteneurs. Il y a un intérêt commun aux pays asiatiques à l'élargissement du canal de Panamá. Dans un contexte où la demande asiatique en énergie est amenée à doubler dans les prochaines années, la coopération économique avec l'Amérique latine16 se resserrera inévitablement et le rôle du canal sera alors vital. C'est pourquoi le Japon, la Chine et, dans une moindre mesure, la Corée du Sud, cherchent à s'engager dans l'élargissement du canal.

Les dimensions de la compétition asiatique se sont clairement manifestées à l'occasion de la réunion de la BID à Okinawa, en avril 2005. La Corée du Sud a été admise comme membre de l'Organisation peu avant la réunion, obtenant ainsi le droit de déposer une offre aux contrats publics en Amérique latine, droit sur lequel le Japon exerçait jusqu'à peu un monopole parmi les pays asiatiques. Cependant, les Etats-Unis, avec l'appui du Japon et des pays d'Amérique centrale entretenant des liens étroits avec Taïwan, ont mis leur veto pour le moment à l'entrée de la Chine à la BID. Pour sa part, le Japon, troisième utilisateur du canal, a l'intention de collaborer avec la BID dans le financement de l'élargissement du canal. Outre une étude sur le degré d'élargissement requis, l'Organisation du commerce extérieur japonaise a conduit une étude de faisabilité pour utiliser le sable drainé du canal afin de construire une île artificielle sur la côte

¹³ Le canal de Suez, créé en 1869, a été élargi à deux reprises. Il a la capacité pour manœuvrer des navires de plus de 62 pieds – les plus grands qui transitent actuellement sont de 50 pieds. En plus de cela, le canal requiert moins d'entretien que le canal mécanique panaméen.

¹⁴ *La Prensa*, 29 mars 2005.

¹⁵ AFP, 7 nov. 2005.

¹⁶ Actuellement, l'Amérique latine représente seulement 14% de la production mondiale de pétrole brut, mais dispose de la deuxième réserve mondiale la plus importante.

Pacifique. L'agence de coopération internationale du Japon a également lancé une étude sur l'impact de l'élargissement sur les ressources en eau du Panamá, sujet hautement sensible dans l'opinion publique panaméenne.

* *
*

Le «canal occupé» a constitué un carrefour stratégique de première importance durant plusieurs décennies, du fait de l'environnement international qui régnait alors et pour une raison éminemment militaire : le passage rapide de la marine de guerre des Etats-Unis d'un océan à l'autre. Le «canal retrouvé»¹⁷ a ensuite signifié – en premier lieu pour les Etats-Unis – le net recul de l'intérêt stratégique du passage interocéanique, avec la fin de la Guerre froide et la stabilisation de la région. C'est l'essor du commerce maritime mondial et l'anticipation d'une croissance soutenue du transit maritime dans le futur qui vient redonner à la voie d'eau une dimension stratégique de premier ordre.

Point névralgique du commerce de l'hémisphère nord au cœur des convoitises asiatique et américaine, le «canal élargi» pourrait constituer un enjeu stratégique fondamental. Quelle que soit l'issue du projet d'adaptation du canal, la pleine souveraineté acquise et l'expérience d'une gestion nationale réussie ne pourront être remises en cause. L'évolution de la voie d'eau sera un indicateur des importantes transformations en cours dans la région : l'émergence des pays asiatiques dans le commerce transpacifique et en Amérique latine et la nécessaire adaptation des partenaires historiques, au premier rang desquels les Etats-Unis, à ces nouvelles rivalités.

17

Rauzduel SAINTE-CROIX, «Panamá : le canal retrouvé», *Politique internationale*, n° 87, print. 2000, pp. 227-247.