

L'intégration dans les Amériques

**Les Notes d'information de
l'Observatoire des Amériques**

**Le contexte international et hémisphérique
et les obstacles à la réalisation
de la ZLEA**

Alexandra Ricard-Guay

Dernière mise à jour :
11 février 2003

Alors que le processus de négociations de la ZLEA émerge dans un contexte international marqué par la signature de l'ALENA et l'ouverture du cycle d'Uruguay qui fonde l'OMC, le processus se situe aujourd'hui sur une toute autre toile de fond. L'ouverture d'un nouveau cycle de négociations lors de la Conférence ministérielle de Doha en novembre 2001 et le changement de stratégie américaine en matière de politique commerciale ont modifié les déterminants internationaux dans lesquels s'inscrit le processus de la ZLEA.

Sur le plan hémisphérique, la conjoncture politique et économique s'est détériorée dans de nombreux pays latino-américains. L'élection présidentielle brésilienne modifie également le paysage politique actuel dans la région. Au changement d'approche de la part de l'Administration américaine correspond également une évolution de la position des pays de la région sur la base nationale, sous-régionale ou même régionale. Finalement, la prolifération d'accords bilatéraux dans le continent des Amériques influence nécessairement la progression du processus de la ZLEA..

L'agenda de Doha

Le projet de lancer un nouveau cycle avait avorté à Seattle. C'est finalement lors de la conférence ministérielle tenue en novembre 2001 au Qatar que les pays membres de l'OMC se sont entendus pour lancer les négociations, avec le développement et l'intégration des pays en développement dans l'économie mondiale pour priorités. L'agenda des négociations suit de près celui de la ZLEA. Le programme de travail inscrit à l'Agenda de Doha s'étend sur trois ans et doit également prendre fin en 2005. À la table des négociations des deux processus, hémisphérique et multilatéral, se retrouvent les questions sur l'agriculture, les services, l'accès aux marchés des produits non agricoles et les règles de l'OMC. Toutefois, bien que la Conférence à Doha ait élargi le champ de compétence de l'OMC, le processus de négociations de la ZLEA demeure, pour l'heure, au-delà du programme de travail multilatéral. En effet, déjà en cours dans le processus de la ZLEA, les négociations sur les questions de protection des investissements, des politiques de concurrence, des marchés publics et des mesures de facilitation des échanges, doivent s'ouvrir après la Cinquième conférence ministérielle en 2003.

Parmi les points forts ayant marqué cette Conférence, notons la primauté nouvelle accordée à la question du développement. Le Programme de travail adopté fait mention à maintes reprises d'un « traitement spécial et différencié » envers les pays en développement. De même, l'adoption d'une déclaration sur l'accord sur les Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) et la santé publique constitue une avancée en vue d'autoriser l'utilisation de médicaments génériques par les pays en développement (PVD), lorsque la santé publique est menacée. Or, « l'esprit de Doha », reconnaissant enfin les besoins des pays en développement, est maintenant fortement remis en question. Les pays Membres de l'OMC devaient parvenir en décembre à un consensus sur un accord sur le traitement spécial et différencié des PVD ainsi que sur l'accès aux médicaments que les PVD ne peuvent produire. Toutefois, les échéances n'ont pu être respectées. En l'absence de consensus, les délais ont été reportés en février. Certains remettent maintenant en question la possibilité d'atteindre des résultats dans le domaine de l'agriculture qui puissent répondre aux promesses faites à Doha.¹²

¹ Afin d'assurer la participation des pays en développement à l'économie mondiale, les pays riches se sont engagés à Doha, entre autres, à favoriser, par les négociations multilatérales, une plus grande ouverture de

Les résultats atteints dans le cadre des négociations inscrites à l'Agenda de Doha influenceront inévitablement le contenu de l'accord final de la ZLEA. En fait, la question d'accorder la primauté d'un des deux paliers de négociations est devenu un objet de dissension important entre les délégations de l'Hémisphère. L'Administration Bush fait pression pour que les questions de subventions agricoles, du recours aux droits antidumping et des droits compensatoires, soient discutées dans le cadre de négociations globales, c'est-à-dire au niveau de l'OMC plutôt qu'au niveau régional. En fait, les questions des subventions aux exportations de produits agricoles au sein de la ZLEA ont été largement assujetties au déroulement des pourparlers au niveau multilatéral depuis la rencontre de Quito. L'argument principal défendu par l'Administration américaine est qu'il serait difficile pour eux d'abolir ces subventions dans un contexte régional si l'UE continue à employer ces dernières à leurs profits.

Selon le calendrier fixé à Doha, les modalités de négociation concernant, entre autres, à l'accès aux marchés, l'agriculture et le traitement différentiel doivent être établies d'ici le 31 mars 2003. À ce sujet, l'Administration américaine a émis sa proposition à l'OMC en juillet 2002 sur la question des subventions agricoles. Celle-ci vise l'élimination de toutes les subventions aux exportations agricoles, la réduction de plus de 100 milliards des subventions agricoles nationales dans le monde et la réduction de 75% des droits de douane. Critiquée par les États-Unis et l'OMC pour son retard, l'Union européenne a également rendu publique le 16 décembre 2002 sa proposition en la matière³.

Or, l'objet de litige que représente les subventions aux exportations, ou toute mesure provoquant des distorsions dans le commerce agricole, constitue un des principaux obstacles à la réalisation du projet de la ZLEA. Les États-Unis doivent accepter de faire des concessions en la matière, sinon le Brésil approfondira le travail déjà entamé visant l'intégration économique de l'Amérique latine uniquement. La suppression des barrières qui font obstacles aux exportations brésiliennes est une condition à leur participation au projet de la ZLEA. De nombreux pays d'Amérique latine font également pression pour que les États-Unis abaissent drastiquement leurs subventions à l'agriculture.

Étant donné l'importance que prend la voie multilatérale pour les négociations de certaines questions, les ministres du Commerce des pays parties à la ZLEA ont inscrit dans la Déclaration de Quito l'importance que revêtent les négociations commerciales multilatérales. Ils s'engagent à multiplier les efforts afin de conclure le programme de travail selon les délais fixés ainsi qu'à faire progresser les négociations selon les intérêts particuliers des pays participant à la ZLEA, entre autres, en vue de la suppression des subventions agricoles. La délégation des Amériques à Doha aurait, aux dires des

leurs marchés aux produits en provenance des pays en développement par la réduction, voire l'élimination des subventions à l'exportation et d'autres mesures entraînant des distorsions du commerce dans les secteurs sensibles tels que l'agriculture et l'industrie textile.

² De même, dans une allocution en octobre 2002, M. Supachai Panitchpakdi, Directeur général de l'OMC a pressé les États membres à intensifier leurs travaux. Le DG reconnaît qu'il sera difficile de respecter les délais fixés dans les travaux préparatoires en vue de la Cinquième Conférence ministérielle prévue à la mi-2003, à Cancun au Mexique.

³ Cette proposition prévoit, entre autres, une élimination de 45% de toutes les formes de subventions à l'exportation, une diminution de 55% de l'aide financière soutenant les cours des produits agricoles et ce, pour l'ensemble des pays-membres de l'OMC. La Commission propose par ailleurs que soit éliminée la clause actuelle *de minimis* en vertu de laquelle les subventions agricoles inférieures à 5% de la production ne soient pas considérées comme causant des distorsions au commerce agricole. Cette clause permettrait aux États-Unis de fournir près de 20 milliards d'euros de subventions agricoles sans que ces dernières ne soient soumises à aucune forme d'engagement de réduction.

représentants américains, mis l'emphase sur la réduction des barrières au commerce agricole.

Si le lien d'interdépendance entre les niveaux hémisphériques et globaux s'est renforcé drastiquement depuis la rencontre de Doha, il ne faut pas oublier la position des États-Unis sur cette question. L'Administration américaine actuelle a maintes fois répété que le projet de la ZLEA s'inscrit dans un contexte plus large de négociations multilatérales et bilatérales. Ces trois niveaux de négociations servent un même et unique objectif, celui de la libéralisation commerciale au niveau mondial.

Les États-Unis

Acteur clé du processus de négociations de la ZLEA, les États-Unis influencent largement le déroulement des pourparlers au sein du processus de la ZLEA. En fait, la position américaine vis-à-vis du processus de négociations de la ZLEA est décisive quant au résultat de celles-ci. Au début de son mandat, le président Bush avait bel et bien spécifié que l'Amérique latine faisait partie des priorités de sa politique étrangère. Les événements du 11 septembre laisser maintenant planer la possibilité d'une mise au rancart des projets les liant à cette région du monde, dont le principal est la ZLEA, au profit des nouvelles priorités reliées à la lutte contre le terrorisme. De plus, depuis l'arrivée de l'Administration républicaine au pouvoir, plusieurs décisions en matière de politique commerciale ont traduit clairement les nouvelles priorités américaines. En fait, plusieurs ont vu dans ces événements survenus depuis le Sommet de Québec un changement d'approche de la part de l'Administration envers la création de la ZLEA.

Le discours tenu par Robert B. Zoellick, représentant au Commerce, souligne avec fermeté la stratégie américaine axée sur le libre-échange, au service avant tout de leurs intérêts, et élaborée sur plusieurs fronts à la fois, multilatéral, régional et bilatéral. Le projet de la ZLEA s'inscrit à l'intérieur de cette stratégie globale visant à renforcer le leadership américain dans l'instauration d'un système commercial multilatéral. Or, plusieurs décisions de l'Administration au cours de la dernière année et demie ont plutôt fait poindre une attitude protectionniste qui dénote un certain unilatéralisme⁴. Cette nouvelle orientation donnée à la politique commerciale américaine n'est pas sans affecter les négociations en cours pour la création de la ZLEA.

L'augmentation des tarifs protégeant le secteur américain de l'acier, du bois d'œuvre, ainsi que plus récemment la signature du *Farm Bill* par le président Bush le 13 mai 2002 font de l'ombre au tableau libre-échangiste. Ces mesures protectionnistes ravivent les tensions entre les États-Unis et certains pays d'Amérique latine, principalement le Brésil. En effet, la hausse des tarifs sur l'acier a directement affecté les exportations brésiliennes dans ce secteur. Les subventions au secteur agricole frappent, pour leur part, de plein fouet les exportations de produits agricoles en provenance des pays d'Amérique latine et ferment le marché américain à de nombreux produits tels que le sucre, le citron et le jus d'orange en provenance du Brésil. Ce point de tension décisif pour le processus de la ZLEA s'est accru avec la signature du *Farm Bill*.

Le *Farm Bill*, (*Agricultural Security and Rural Investments Act*), adopté par la Chambre des Représentants, inclut, entre autres, l'autorisation pour l'exécutif américain de déboursier

⁴ Voir à ce sujet Christian Deblock, « La politique commerciale américaine, ou le libre-échange à la carte », GRIC, 28 mai 2002, <http://www.unites.uqam.ca/gric/>

180 milliards en termes de subventions aux producteurs agricoles sur une période de dix ans. Cette augmentation substantielle des subventions agricoles a également échaudé les discussions entourant ce point de négociations multilatérales. La prise de position publique, le 16 mai 2002, des directeurs généraux du FMI, de l'OMC et le président de la Banque mondiale condamnant le protectionnisme et, plus récemment, le 11 octobre 2002, l'allocution du président de la BM, James Wolfensohn, disant appuyer les démarches brésiliennes contre les subventions agricoles des États-Unis et de l'UE principalement, portent à croire que certaines avancées sont possibles en vue d'éliminer les subventions agricoles. Toutefois, la négociation de réduction des barrières commerciales sur des produits agricoles sensibles a été rendue d'autant plus difficile depuis la mise en place d'une législation *Fast track* maintenant nécessaire pour la conclusion d'accords.

Les événements du 11 septembre influencent implicitement le repositionnement des États-Unis quant à la formulation de leurs priorités en matière de politique commerciale en renforçant la recherche d'un leadership dans les affaires commerciales comme dans la lutte contre le terrorisme⁵. Cet événement a renforcé et justifié l'utilisation de l'action unilatérale afin d'assurer l'atteinte des objectifs et priorités américaines de politique étrangère. Dans un article publié dans le *Washington Post*, le 20 septembre 2001, le représentant au Commerce Robert B. Zoellick reprend les événements du 11 septembre au service de questions commerciales et établit un lien entre ces derniers et l'Agenda économique international de l'Administration. Selon ses dires, les États-Unis doivent plus que jamais être un leader dans l'instauration d'un système commercial international, donc dans l'ouverture des marchés⁶. Dans cette optique, le commerce devient un instrument de combat contre le terrorisme⁷. Ainsi, si, pour un temps, la mise en place d'une campagne contre le terrorisme a primé sur toute autre question, y compris, celles touchant les pays de l'Hémisphère, les priorités reliées à la lutte contre le terrorisme ont rapidement intégré les questions commerciales et vice versa.

L'approche de l'Administration Bush envers les pays latino-américains a également été affectée par la détérioration de la conjoncture économique dans la région. En effet, si le Président Bush a critiqué le laxisme de l'Administration Clinton en matière de soutien financier aux pays en difficulté au début de son mandat, il a tôt fait de changer cette position. En effet, tout en réitérant son opposition à venir en aide à l'Argentine, l'Administration Bush a néanmoins appuyé le soutien financier à certains pays en difficulté à l'automne 2002. En fait, leur appui a été décisif dans l'octroi au Brésil par le FMI d'un prêt d'un montant de 30.4 milliards de dollars, approuvé le 6 septembre 2002. Les États-Unis ne pouvaient risquer un effet de domino dans la région. De même, si le ton américain s'est durci quant à leur détermination à promouvoir la libéralisation commerciale et leur leadership dans ce processus, la ZLEA fait toujours clairement partie de leur agenda politique et économique.

⁵ Voir à ce sujet Christian Deblock, «Les États-Unis et le leadership dans les affaires économiques internationales», Conférences et rapports, Textes de la Table-Ronde sur le 11 septembre, CEIM, <http://www.ceim.uqam.ca>

⁶ Voir l'allocution de Robert B. Zoellick : «Economic strength – at home and abroad – is the foundation of America's hard and soft power [...] U.S. leadership in promoting the international economic and trading system is vital.», Dans Robert B Zoellick, «Countering Terror with Trade», *Washington Post*, 20 septembre 2001, <http://www.ustr.gov/speech-test/zoellick/index.shtml>.

⁷ Voir également à ce sujet, Edward Gresser, «How Trade Policy is Working Against the War in Terror», PPI, *Policy Report*, Février 2003.

L'impossible renouvellement d'une législation sur le commerce extérieur depuis 1994 affectait grandement la crédibilité américaine dans les négociations hémisphériques. L'octroi de la *Trade Promotion Authority* (TPA) était déterminante pour l'Administration, en particulier pour compléter les négociations multilatérales et hémisphériques et rattraper le retard américain au chapitre des accords bilatéraux dans les Amériques et dans d'autres régions.

La procédure accélérée, rappelons-le, permet de soumettre des accords commerciaux sans possibilité d'amendement de la part du Congrès et assure de cette façon l'intégrité des accords qui ont été conclus précédemment à la table des négociations. Si le renouvellement d'un tel instrument législatif représente à bien des égards une avancée dans la réalisation de l'agenda économique international des États-Unis, le *Trade Act* de 2002 (qui octroie la TPA) ne facilite en rien la résolution de certains points de tension pourtant cruciaux pour le déroulement des négociations multilatérales et hémisphériques. En particulier, le *Trade Act* établit un mécanisme de consultation par lequel le Bureau du représentant au Commerce et le Président doivent informer le Congrès des dispositions de l'accord en cours de négociations qui touchent les droits antidumping et les droits compensatoires, ce qui donne à celui-ci un droit de regard de fait sur les négociations et ses résultats⁸. À ceci vient s'ajouter ce fait que la procédure finale d'examen des accords signés s'avère beaucoup plus complexe dans le *Trade Act* de 2002 que dans la législation précédente⁹.

Dans le contexte hémisphérique, le TPA favorise, selon l'Administration, l'intégration économique en renforçant les accords commerciaux préférentiels déjà en place¹⁰ et en facilitant la signature d'accords bilatéraux dans la région. À ce sujet, les États-Unis se sont lancés dans une série de négociations bilatérales, certaines étaient déjà entamées, mais dans l'attente de l'obtention des pleins pouvoirs pour négocier¹¹. Le 11 décembre 2002, Robert B. Zoellick annonçait la signature au début de l'année prochaine d'un accord de libre-échange conclu avec le Chili. De plus, le représentant au Commerce a annoncé au Congrès, au début du mois d'octobre 2002, l'intention du gouvernement d'entamer des négociations avec les cinq pays du Marché commun de l'Amérique centrale, c'est-à-dire le Costa Rica, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et le Salvador¹².

⁸ Le TPA met en place un mécanisme de surveillance permettant d'élargir la participation du Congrès durant les négociations en établissant le Groupe de surveillance du Congrès (*Congressional Oversight Group*). L'Administration doit fournir au Groupe de surveillance les instructions et informations concernant les négociations en cours sur une base régulière et le Congrès doit avoir accès aux documents pertinents. En fait, si ces instructions n'ont pas été suivies par l'Administration ou si le Congrès considère que l'Accord commercial nuit à l'intérêt national, il est de son droit de rejeter la signature d'un tel accord.

⁹ Voir à ce sujet, SELA Antenna in the US, « Impact of the Trade Act of 2002 on SELA Member Countries », n°65, 3^e trim., 2002.

¹⁰ Le TPA prévoit de proroger et de diversifier des préférences commerciales (c'est-à-dire la suppression unilatérale des droits de douane des États-Unis) pour les exportations en provenance des pays en développement. Cette loi a renouvelé le Système de préférences généralisées (GPS), elle a renforcé la loi sur le partenariat commercial avec le Bassin des Caraïbes (*Caribbean Trade Partnership Act*) en libéralisant les dispositions relatives aux vêtements, elle a étendu et renforcé le champ d'application de la Loi relative aux préférences commerciales en faveur des pays andins (*Andean Trade Preference Act*, ATPA), adoptée en 1991, en faisant passer à environ 6300 le nombre de produits exonérés de droits de douanes.

¹¹ Comme c'était le cas pour les négociations bilatérales avec le Chili.

¹² De même, en novembre dernier, le représentant au commerce a annoncé la conclusion de négociations avec Singapour sur l'essentiel du contenu d'un futur accord de libre-échange. Il a également annoncé l'intention de l'Administration d'entamer des négociations avec l'Australie, le Maroc et le South African Customs Union (SACU – Afrique du Sud, Namibie, Lesotho, Swaziland et Botswana).

L'Accord conclu entre le Chili et les États-Unis constitue le premier accord bilatéral de libre-échange entre les États-Unis et un pays d'Amérique latine. Pour l'Administration, cet accord de libre-échange participe et favorise l'issue prochaine des négociations hémisphériques et multilatérales. Cet accord peut également servir de modèle pour tout autre accord de libre-échange, dont la ZLEA. En effet, cet accord établit de nouvelles règles contre la corruption, un nouveau processus transparent de règlement des différends et surtout de fortes protections pour les investisseurs étrangers.

Le Brésil

L'élection présidentielle brésilienne consacrant la victoire d'un candidat de la gauche, du Parti des Travailleurs, farouchement opposé au projet de la ZLEA durant sa campagne électorale, a semé bien des tourments quant aux relations futures entre les Washington et Brasilia dans le cadre des négociations hémisphériques. Élu le 28 octobre 2002, Luiz Inacio Lula da Silva est entré officiellement en fonction le 1^{er} janvier 2003. Durant sa campagne présidentielle, Lula da Silva a qualifié à plus d'une reprise le projet de la ZLEA comme étant un processus d'annexion de l'Amérique latine aux États-Unis bien plus qu'un accord de libre-échange. Cette position, qui reprenait également certains arguments employés par son prédécesseur Fernando Henrique Cardoso, semblait susceptible d'envenimer les tensions déjà vives avec les États-Unis. Toutefois, Brasilia ne prétend pas effectuer un tournant drastique dans sa position vis-à-vis de la ZLEA. Comme l'a exprimé l'ambassadeur brésilien aux États-Unis, « There will be a "more assertive stance" on the FTAA under Lula presidency, but no radical change... ».

L'attitude du président américain témoigne à bien des égards d'une volonté d'établir avec le Brésil un climat de coopération favorable à la conclusion du projet de la ZLEA. En effet, le Président Bush a félicité son homologue brésilien pour sa victoire la journée même de ses élections et a affirmé qu'il « se réjouissait de travailler avec lui » dans le cadre des négociations. Dès le 10 décembre 2002, le président brésilien désigné a été invité au bureau ovale de la Maison blanche. Lors de cette visite officielle, Luiz Inacio Lula da Silva, a affirmé qu'il comptait poursuivre les négociations pour le projet de la ZLEA, mais qu'il entendait aussi négocier avec une position assurée, que les représentants brésiliens seront « aussi durs que le seront les États-Unis ». De même, Da Silva a indiqué qu'il établirait ses priorités en fonctions des attentes des électeurs brésiliens. Ainsi, il s'engage à défendre les intérêts du Brésil. Il a également spécifié que les représentants brésiliens impliqués dans les négociations travailleraient à l'élimination des subventions et des barrières commerciales, tout particulièrement dans le secteur agricole. « We will work to eliminate subsidies, barriers, especially in the agricultural sector. ».

L'invitation hâtive du président désigné (c'est la première fois d'ailleurs qu'un président n'étant pas encore entré officiellement dans ses fonctions est invité à la Maison Blanche) s'explique par l'ouverture de la dernière phase de négociations pour le projet de la ZLEA sous la coprésidence des États-Unis et du Brésil. L'issue des négociations dépend maintenant en grande partie du travail qu'ils réaliseront dans le partage de la présidence. Les deux chefs d'État ont principalement orienté leur entretien sur des questions commerciales et sur leur coprésidence qu'ils devront assumer durant la dernière phase de négociations pour le projet de la ZLEA. Durant cette rencontre qualifiée d'« above expectation », Bush et Lula da Silva ont établi le terrain d'entente sur lequel ils pourront améliorer leurs relations. Ils se sont mis d'accord sur la tenue d'un sommet présidentiel au printemps.

Ainsi, pour l'instant il est difficile d'évaluer la tournure que prendront les relations entre ces deux acteurs capitaux pour la conclusion de l'accord de la ZLEA. Alors que la réussite des négociations hémisphériques nécessite des concessions de la part des États-Unis, l'Administration actuelle n'en a pour l'instant présentée aucune. De plus, le Brésil, de par son poids politique et économique, demeure un leader dans la région afin de faire valoir les intérêts latino-américains. Dans son discours à la nation, suite à son élection, Lula da Silva a réaffirmé l'importance de favoriser l'intégration économique de la région et de renforcer le Mercosur, afin de poursuivre des négociations dans le cadre de la ZLEA qui puissent tenir compte de leurs intérêts, nationaux et régionaux. Le Brésil a toujours encouragé l'intégration latino américaine en soutenant le projet d'une zone de libre-échange en Amérique latine.

À ce sujet, une avancée notoire a été réalisée fin décembre¹³. En effet, à la suite de deux jours de discussion qui ont eu lieu à Brasília les 5 et 6 décembre 2002 entre les dirigeants sud-américains, ces derniers ont jeté les bases des fondements d'un projet de zone de libre-échange dans le Cône Sud. Cette zone inclurait le Mercosur (Brésil, Argentine, Uruguay et Paraguay) et la Communauté andine (Venezuela, Bolivie, Colombie, Équateur et Pérou). De même les pays des Caraïbes ainsi que la Guyane et le Surinam ont été invités à rejoindre les discussions. Les pays du Cône Sud sont convenus d'un échéancier : les négociations entourant l'élimination des barrières douanières devraient aboutir à la fin de l'année 2003 et le projet pourrait voir le jour en 2005. Toutefois, de nombreux doutes planent encore sur la possibilité de réaliser les objectifs fixés par cet échéancier. En effet, les dirigeants sud-américains doivent actuellement consacrer de nombreux efforts à la résolution de la crise économique qui frappe nombreux d'entre eux. De plus, certains pays tels que la Bolivie et l'Équateur soulignent les différences dans la taille de leurs marchés, par exemple en regard des secteurs manufacturiers et agricoles brésiliens et argentins beaucoup plus puissants que ceux de leurs voisins. Toutefois, l'ambition de ce projet et le choix du calendrier constituent un certain affront au processus de la ZLEA et particulièrement face aux États-Unis. Si la voie bilatérale dans les négociations commerciales semble être renforcée par l'Administration américaine depuis l'adoption du TPA en août dernier, aux dires de certains afin de préparer l'échec possible de la ZLEA, les gouvernements latino-américains ont l'intention d'avancer sur la voie de l'intégration régionale.

Survol de l'Amérique latine

Le dernier *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2002* publié par l'ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) démontre que l'année 2002 fut traversée de crises économiques affectant les économies de cette région du monde. Pour la deuxième année consécutive, la croissance du PIB a été négative, soit -1.9% pour l'année 2002. La plupart des pays de la région ont été frappés par des difficultés économiques. Du gouffre économique dans lequel a été plongé l'Argentine une note positive tarde à poindre. Bien que les prêts substantiels accordés par

¹³ Les rencontres entre le président du Brésil et son homologue argentin se sont également multipliées en décembre et janvier dans le but de revitaliser le MERCOSUR. Les deux présidents sont, entre autres, convenus d'établir de nouvelles institutions, notamment un « institut social », un parlement et un institut monétaire, et de faire converger les politiques économiques, comme ce fut le cas en Europe, en vue de doter le MERCOSUR d'une monnaie commune. Il faut cependant noter que les présidents du Paraguay et de l'Uruguay ont été quelque peu tenus à l'écart de ces pourparlers.

le FMI aient permis de stabiliser momentanément la situation économique au Brésil, l'austérité budgétaire exigée et conditionnelle à l'octroi des tranches de crédit ultérieures rend Brasilia plus vulnérable vis-à-vis des Institutions financières internationales. Dans le cas de l'Argentine, cette vulnérabilité se couple d'une certaine impuissance face à l'attitude du FMI et des États-Unis. Si l'indifférence a marqué les débuts de la crise, les conflits entre dirigeants argentins et les représentants du FMI sur la reconduction des prêts se poursuit. Alors que l'Argentine constituait une alliée d'importance pour les États-Unis dans la région, entre autres en regard de la constitution de la ZLEA, cette relation s'est nettement détériorée depuis le début de la crise économique et bouleverse les stratégies d'alliance qui soutenaient le projet.

Les crises économiques ont détourné l'intérêt des gouvernements face au projet de la ZLEA et les ressources destinées à renforcer les négociations. De même, l'instabilité politique de plusieurs pays n'ont pas facilité l'avancement des pourparlers depuis le Sommet de Québec. La précarité de la situation politique vénézuélienne depuis le coup d'État en avril 2002 et qui se poursuit de plus bel avec la grève générale qui entre dans sa septième semaine consécutive, la guerre civile enracinée depuis plusieurs années en Colombie dressent à eux seuls un portrait peu positif pour la mise en place de la ZLEA. Bien que son autorité politique soit vacillante, le Président Chavez est le chef le moins engagé dans les négociations en cours. Il a une fois de plus réitéré ses réserves quant à la date de conclusion des négociations de la ZLEA fixée pour 2005. De même, à moins que la situation ne s'envenime à l'avantage de l'opposition au pouvoir de Chavez, son mandat ne se terminera pas avant la date prévue de conclusion de la ZLEA. Enfin, le 24 novembre dernier en Équateur, Lucio Gutiérrez a été élu président et entrera en fonction en janvier 2003. Ainsi, la conjoncture politique issue des nouvelles élections est empreinte d'une tendance à gauche qui, s'ajoutant aux tensions croissantes entre Buenos Aires et Washington, n'augurent rien de bon pour le déroulement du processus de la ZLEA (selon l'approche américaine du moins). Ce sont d'ailleurs les dirigeants du Venezuela¹⁴ et du Brésil qui jouent un rôle clé dans la constitution d'un projet de libre-échange dans le Cône Sud.

Toutefois, ce contexte d'instabilité économique et politique n'a pas empêché les pays latino-américains de plonger dans une vague de négociations commerciales aux niveaux bilatéral et sous-régional.

En plus du projet ambitieux d'un accord régional de libre-échange, une autre initiative latino-américaine mérite d'être signalée. Le 8 novembre 2002, dans le cadre du Parlement latino-américain (*Parlatino*), les sénateurs et les députés se sont mis d'accord afin de mettre en place une commission spéciale d'accompagnement des négociations de la ZLEA. Cette commission aura la responsabilité de fournir un appui aux organes exécutifs membres du *Parlatino* dans le cadre des négociations au sein de l'OMC et de la ZLEA, entre autres, en facilitant la diffusion de l'information.

Enfin, la reprise en vigueur du projet d'intégration de l'Amérique latine dans la région du Cône Sud, la signature d'accords commerciaux par la voie bilatérale et l'initiative de la Commission d'accompagnement laissent poindre une position plus concertée de la part des gouvernements latino-américains dans le processus de la ZLEA.

¹⁴ Le Venezuela est à toutes fins pratiques sorti des négociations hémisphériques.

La prolifération des accords bilatéraux et sous-régionaux en Amérique

La stratégie de négociations commerciales aux niveaux bilatéral et sous-régional est poursuivie par l'ensemble des pays des Amériques, aussi bien les États-Unis, le Canada, les pays du Cône Sud, de l'Amérique centrale que les économies de petite taille des Caraïbes. Pour des raisons différentes propres à chacun des pays, cette tendance comporte une double dynamique. En effet, si certains observateurs y voient un passage vers la création de la ZLEA, favorisant la libéralisation commerciale et renforçant l'intégration continentale, d'autres y voient plutôt un mauvais présage pour la suite des négociations.

Le Canada a signé un accord de libre-échange avec le Chili en 1996. Depuis, le gouvernement canadien, étant donné la grande dépendance de son économie envers le marché américain, vise à élargir et diversifier ses partenaires commerciaux et les débouchés de ses exportations. Depuis, le Canada a conclu un accord de libre-échange avec le Costa-Rica, le 23 avril 2001, qui est entré en vigueur le 1^{er} novembre 2002. De plus, des négociations ont été entamées en vue de conclure des accords commerciaux avec des pays de l'Amérique centrale (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua). D'autres pays enfin, le Pérou, la Bolivie, l'Équateur et la Colombie tentent également d'amorcer des négociations dans ce sens avec le Canada. L'Administration américaine poursuit également, comme nous avons vu, des négociations bilatérales en Amérique latine. Bien qu'une certaine rhétorique présente cette stratégie comme favorisant et faisant partie du processus d'intégration hémisphérique, Robert B. Zoellick a également spécifié que la voie bilatérale constituait une solution de rechange en cas d'échec de la ZLEA. En effet, lors d'une prise de bec par médias interposés, le représentant américain au Commerce a signalé à Lula da Silva, candidat aux élections présidentielles à l'époque, que si Brasília n'était pas intéressé à commercer avec les États-Unis, ceux-ci iraient pratiquer le libre commerce ailleurs. Ainsi, Robert B. Zoellick a laissé entendre que l'Administration multiplierait les accords bilatéraux si le Brésil s'opposait à la poursuite des négociations.

Par ailleurs, en portant notre regard sur les derniers mois, nous constatons une prolifération exceptionnelle de négociations commerciales dans la région et ce, sans compter les accords déjà existants. Ainsi, les pays d'Amérique centrale et des Caraïbes se sont lancés dans d'ambitieux projets en vue de conclure des accords de libre-échange avec leurs grands voisins du Nord, le Canada et les États-Unis. Dans la région du Mercosur, le Brésil entame des négociations bilatérales avec le Pérou. Le Chili, pour sa part, qui a déjà des ententes de préférences tarifaires et de libre-échange avec de nombreux pays, dont le Mercosur, le Canada, le Mexique, des pays d'Amérique centrale et de la Communauté andine, amorce des négociations bilatérales avec la Bolivie. Le Mexique et l'Uruguay visent également la signature d'un accord de libre-échange prochainement. Le Panama est également engagé dans des négociations avec le Mexique et les États-Unis.

Les pays latino-américains ont amorcé une série de négociations commerciales dans la région, mais également avec d'autres piliers de l'échiquier international dont principalement l'Union européenne. Ayant déjà conclu un accord avec le Mexique et le Chili¹⁵, Bruxelles entrevoit maintenant d'entamer des négociations dans le même sens avec le Mercosur. Le développement de liens économiques avec l'UE et l'accroissement d'accords bilatéraux et sous-régionaux entre les pays sud-américains tendent à redonner à l'Amérique latine une image beaucoup moins périphérique par rapport à son grand voisin

¹⁵ Le Chili et l'UE ont signé un accord d'association politique et commercial. Cet accord prévoit, entre autres, la libéralisation de plus de 90% du commerce bilatéral à partir de 2003.

du Nord qu'auparavant. L'impact réel de cette tendance reste à vérifier, mais, pour plusieurs, le rapprochement de l'Amérique latine avec le partenaire qu'est l'Union européenne peut modifier le jeu des alliances et le poids d'influence des pays latino-américains dans le cadre des négociations de la ZLEA.

Pour le déroulement du processus de la ZLEA, la stratégie de négociations commerciales bilatérales et sous-régionales peut constituer une solution de rechange en cas d'échec des négociations ou, au contraire, favoriser la conclusion de ces dernières en amorçant la libéralisation commerciale à plus petite échelle. En effet, ces accords permettent de réduire les barrières commerciales qui auraient été adressées dans le cadre des négociations de la ZLEA. Bien que ce développement ait permis la promotion de la libéralisation du commerce, la confusion peut augmenter. Par exemple, en amplifiant les conflits par rapport aux règles d'origine. En fait, il deviendra sans doute de plus en plus difficile de concilier les dispositions et principes propres à chacun de ces accords.

Finalement, malgré la mise en place du PCH, l'intégration des économies de petite taille au processus de la ZLEA demeure un enjeu considérable. L'avenir dira les avancées réalisées dans ce domaine grâce à ce programme. Pour l'instant, le modèle d'assistance en matière de renforcement des capacités semble être calqué sur celui déjà employé au niveau multilatéral et des projets d'aide internationale. Ce modèle est déjà contesté quant à sa portée réelle sur le développement des capacités. Ce type de programme privilégie, aux yeux de certains, davantage une plus grande ouverture des marchés des PVD au profit des pays riches qu'un renforcement des capacités de ces derniers afin de tirer profit de la libéralisation commerciale. Dans cette perspective, il est peu probable que les programmes mis en place dans le cadre du PCH répondent adéquatement aux besoins précis des économies de petite taille dans le cas particulier de la ZLEA. Dans l'immédiat, ces pays font face à des difficultés certaines dans la participation aux négociations. Obstacle renouvelé, mais accru en cette dernière phase des négociations, la question des ressources humaines et financières impliquées dans le processus de négociations ne semble pas prise en compte dans le cadre du PCH. Dans cette phase ultime des négociations, il est certain que le nombre de rencontres augmentera considérablement. Ainsi, la question de la suffisance des ressources financières et humaines afin de poursuivre ces négociations se pose de façon criante. Les équipes de négociations de nombreux pays demeurent restreintes quant à leurs ressources humaines et financières. Ces lacunes affectent bien évidemment les représentants des économies de petite taille davantage que les autres.

La société civile

Sans doute une des victoires les plus notables de la part des différents mouvements sociaux depuis les débuts du processus de la ZLEA a été la décision prise au Sommet de Québec visant à rendre publics les textes préliminaires du projet de la ZLEA. Depuis lors, la diffusion d'informations n'a eu de cesse d'augmenter sur le site Internet officiel de la ZLEA. Cet engagement a été respecté et réitéré une fois de plus à Quito. En effet, le jour suivant la fin de la réunion, une deuxième version de l'Avant-projet ainsi qu'un premier texte sur les Questions générales et institutionnelles ont été publiés. Les ministres invitent également l'ensemble des groupes de négociations ainsi que le CNC à émettre des déclarations publiques à la suite de chacune de leurs réunions. Si de tels comptes-rendus se retrouvent en faible nombre sur le Site et de façon irrégulière, il y a tout de même eu un progrès en la matière.

Outre les acquis quant à la transparence du processus, d'autres aspects touchant la question de la place de la société civile au sein des négociations en cours sont encore largement débattus au sein des mouvements sociaux. Si les ministres ont réaffirmé une fois de plus leur engagement envers la participation de la société civile lors de la sixième réunion ministérielle tenue à Buenos Aires en avril 2001, les mesures concrètes entreprises depuis sont encore bien limitées. Les représentants du secteur privé parviennent à faire valoir leurs intérêts par la tenue des Forums des gens d'affaires des Amériques. Non inscrits officiellement dans le processus de négociations, ces forums précèdent de quelques jours chacune des réunions ministérielles, et ce depuis la réunion de Denver en 1995. Les recommandations émises par le secteur privé sont prises en compte par chacun des groupes de négociations. D'une réunion à l'autre, les hommes d'affaires notent que leurs recommandations se reflètent de façon générale dans les déclarations ministérielles, ce qui traduit l'influence réelle des travaux qu'ils effectuent en parallèle des négociations officielles¹⁶.

Pour ce qui est des autres secteurs de la société civile, l'apport des échanges est beaucoup moins clair. Pourtant le dialogue est encouragé par les ministres à chacune des réunions ministérielles et ce dernier s'accroît au fur et à mesure que le processus de négociations progresse. Les mécanismes de participation de la société civile se divisent entre les initiatives issues des mouvements sociaux (forums, rencontres et divers séminaires organisés) et celles instaurées par les instances impliquées dans le processus de la ZLEA comme tel.

Dans le cadre du processus de la ZLEA, un mécanisme a été mis en place par le Comité des représentants gouvernementaux sur la participation de la société civile afin de donner voix aux propositions émergeant de la société civile : « L'invitation ouverte à la société civile des pays participant à la ZLEA ». Cette invitation consiste à recevoir des recommandations et des mémoires écrits sur les différents aspects qui touchent les négociations en cours. Le mandat formulé par les ministres à Buenos Aires, à l'attention de ce Comité, était de mettre en place un processus afin de maintenir et d'accroître la participation des différents secteurs de la société civile. Pour faire suite à ce mandat, une troisième invitation ouverte à la société civile a été lancée le 1^{er} novembre 2001. Cette fois, cette invitation est permanente et non circonscrite à un événement ponctuel, comme par exemple l'invitation lancée par l'OECA à la société civile afin de participer à l'élaboration de la Charte démocratique. C'est-à-dire qu'en tout temps, les groupes de la société civile peuvent faire parvenir leurs mémoires et recommandations sur le processus de négociations.

Parmi les rencontres organisées en vue de favoriser la participation de la société civile, on peut noter la tenue d'un Colloque régional sur la ZLEA à Mérida, au Mexique, le 18 juillet 2002. Ce premier forum régional de discussion publique sur le FTAA a réuni 100 membres du public. Ce Forum a été organisé par les États-Unis, le Canada et le Mexique. La taille de cet événement soulève des doutes quant à son impact. De même, l'objectif de cette rencontre était avant tout d'offrir les informations et des explications sur le processus comme tel.

¹⁶ Si les participants au Forum au Costa Rica en 1998 affirmaient que plusieurs de leurs recommandations se retrouvaient dans le plan d'action du Sommet, cette fois à Quito, dans une déclaration offerte à l'ambassade américaine au Brésil, les hommes d'affaires américains soulignent que la déclaration ministérielle de Quito « reflète de façon générale » les apports et intérêts de la communauté des affaires.

Une deuxième initiative organisée par des instances gouvernementales a, pour sa part, marqué une certaine avancée lors de la dernière réunion à Quito. En effet, en plus de rencontrer les représentants du secteur des Affaires afin de recevoir leurs recommandations, les ministres ont également eu une rencontre avec des représentants de la société civile (les membres de la société civile comprennent les groupes environnementaux, les syndicats, les parlementaires et les peuples indigènes). En effet, en plus du Forum des gens d'affaires, une réunion a été organisée par les autorités équatoriennes entre des organisations de la société civile et les ministres du Commerce. Première initiative de ce type depuis les débuts du processus, des représentants de la société civile ont pu s'adresser directement aux ministres.

Au chapitre des organisations sociales créées sur le front de l'opposition au libre-échange dans les Amériques, ces dernières étendent leurs démarches, et les réseaux se multiplient et se renforcent¹⁷. Rappelons brièvement à ce sujet la création de l'Alliance sociale continentale (ASC) en 1997. Les deux Sommets des peuples des Amériques, à Santiago (1998) et à Québec (2001), sont organisés sous l'égide de l'ASC. Cette alliance constitue un réseau d'organisations et de mouvements sociaux panaméricains. Le Réseau québécois sur l'intégration continentale (RQIC) et *Common Frontiers* forment le réseau canadien.

En fait, depuis le Sommet de Québec, le mouvement d'opposition à la création de la ZLEA s'est accru. En novembre 2001 a eu lieu la première Rencontre continentale de lutte contre la ZLEA à La Havane. Cette rencontre a réuni plus de 800 délégués de partout à travers les Amériques. L'adoption d'une *Déclaration* et d'un *Plan d'action* permet de cerner les enjeux liés au projet de la ZLEA selon la méthode employée lors des Sommets des Amériques. Le point central qui est souligné est que l'opposition doit être renforcée, à la fois par une plus grande diffusion d'informations, une mobilisation accrue des différents intervenants (parlementaires et autres), la consolidation des liens entre les différents réseaux et mouvements d'opposition, etc. La tenue d'un deuxième Forum social mondial à Porto Alegre du 31 janvier au 5 février 2002 fait, pour sa part, foi d'un mouvement d'opposition à la libéralisation commerciale mondiale et globale en forte croissance. En effet, le taux de participation grandement plus élevé qu'au premier Forum illustre également la montée en force du mouvement d'opposition. La présence de l'ASC et de ses membres au FSM II, dont le RQIC, permet d'intégrer la question de la ZLEA à cette rencontre d'opposition plus vaste. Si le premier FSM avait servi de lieu pour informer et alerter les mouvements d'opposition au projet de la ZLEA, ce deuxième FSM a surtout été le moment d'une plus grande mobilisation autour de cette question¹⁸.

Propos d'étape

La phase de négociations qui s'ouvre à l'issue de la réunion de Quito coïncide avec plusieurs « commencements » dans le contexte des négociations, et ce, sur plusieurs fronts : nouvelle administration brésilienne, nouvelle co-présidence des processus de

¹⁷ Au sujet de la participation de la société civile depuis les débuts du processus, consulter R. Sarrazin, « Note d'information sur l'intégration de la société civile au projet du Sommet des Amériques et au processus de négociations sur la ZLEA », Note de recherche du GRIC, avril 2001.

¹⁸ Pour plus d'informations concernant ces deux événements, voir Dorval Brunelle, « La première rencontre continentale de lutte contre la ZLEA à La Havane, le Forum social mondial II de Porto Alegre », Chronique des Amériques, Février 2002, GRIC. Voir également Dorval Brunelle « Porto Alegre, le RQIC et l'Alliance sociale continentale : retour en arrière et perspectives », Conférence prononcée devant le RQIC à Montréal, le 14 février 2002, <http://www.unites.uqam.ca/gric>

négociations de la ZLEA et un nouvel agenda de négociations au sein des groupes de négociation. L'enjeu pour le moins décisif pour le déroulement de la prochaine et ultime phase de négociations est bien l'attitude adoptée par les États-Unis. Le dénouement de la question litigieuse des subventions aux exportations et des mesures de soutien, dans le secteur agricole, ainsi que la tournure que prendra la relation de travail entre les deux coprésidents, bien que déterminants pour l'issue du processus, présentent un avenir encore bien incertain.

La date butoir pour les négociations de la ZLEA, fixée en 2005, et qui semblait bien éloignée lorsque le processus a été entamé, se rapproche rapidement. L'intensité et la cadence des négociations risquent d'augmenter grandement en cette ultime phase, d'autant plus que les négociations multilatérales entrent également dans une étape décisive. La période de dernières minutes, privilégiée pour la résolution des points de dissension, s'annonce corsée. En conclusion, mêlant bilans et conjectures, le répertoire d'analyses offertes sur le processus de la ZLEA suggère encore une panoplie de scénarios possibles quant à l'issue des négociations.