

Observatoire des Amériques

LES NÉGOCIATIONS DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE L'AMÉRIQUE CENTRALE ET LES ÉTATS-UNIS SERONT ARDUES

Sylvie Dugas

Avril 2003

L'année a commencé en lion pour l'Amérique centrale, avec le lancement officiel à Washington, le 8 janvier 2003, des négociations visant la conclusion d'un Traité de libre commerce (TLC) entre les États-Unis et les cinq pays centraméricains (Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Salvador et Guatemala). Le Bélice et le Panama ne font pas partie du processus, quoique le Panama ait enfin signé un accord de libre-échange avec l'Amérique centrale le 23 janvier dernier. Les États-Unis ont signifié à la République dominicaine qu'ils étaient ouverts à l'extension des préférences commerciales offertes à l'Amérique centrale dans le cadre du Traité de libre commerce (TLC). Ces tarifs préférentiels entreraient en vigueur en République dominicaine immédiatement après la signature du TLC par les pays d'Amérique centrale. Des pourparlers en parallèle se tiendront donc avec les autorités dominicaines à ce sujet.¹

L'idée du TLC avec l'Amérique centrale avait été lancée en mars 2002 par le président George W. Bush, lors d'un voyage au Salvador. Ce dernier avait alors déclaré aux côtés de son homologue salvadorien, Francisco Flores : « Nous désirons entamer des négociations avec l'Amérique centrale le plus rapidement possible. » Un calendrier préliminaire prévoit de fait la signature de l'accord en décembre prochain. La troisième ronde de négociations, menée à El Salvador les 3 et 4 avril, n'est toutefois que le début d'un processus qui s'avère long et difficile : neuf rondes de négociations sont prévues d'ici la fin de l'année. La quatrième ronde de négociations se tiendra du 12 au 16 mai au Guatemala.

Les États-Unis sont pressés de conclure cet accord pour poser les premiers jalons de la Zone de libre-échange des Amériques. Cela contrairement à l'Union européenne, qui demande aux pays d'Amérique centrale de consolider auparavant leur intégration régionale. Pour leur part, les États-Unis se sont montrés conciliants, promettant d'aider les secteurs sensibles de l'isthme à affronter la concurrence élargie. La ronde de négociations a véritablement commencé le 27 janvier 2003 à San José. Avec ses 30 millions d'habitants, la région représente un marché de 9 milliards \$US par an pour les produits américains, soit un marché équivalent à celui de l'Italie.

À première vue, la voie du libre-échange est pavée car l'Amérique centrale a déjà signé un accord de libre-échange avec le Mexique et est en voie d'en conclure un avec le Canada. Par ailleurs, six réunions préparatoires entre les États-Unis et l'Amérique centrale ont eu lieu en 2002 et une bonne partie des échanges actuels sont exempts de tarifs douaniers. Les trois quarts des 11 milliards \$US de produits que les États-Unis importent d'Amérique centrale entrent déjà sans obstacle. Le marché américain est stratégique pour le Costa Rica, qui y a dirigé 53 % de ses exportations en 2002. En 2001, près de 60 % des investissements réalisés au Costa Rica étaient d'origine américaine.

Mais les pourparlers risquent cependant d'être difficiles. Les États-Unis se heurteront aux rivalités et à l'excès de protectionnisme qui marquent toujours les relations commerciales entre les acteurs régionaux, malgré leurs efforts redoublés d'intégration. En effet, le gouvernement nicaraguayen vient à peine en janvier dernier de voter la levée du tarif de 35 % imposé aux produits honduriens. On se souviendra que le Nicaragua avait imposé ce tarif à la fin de 1999 pour protester contre la ratification par Tégucigalpa d'un traité frontalier avec la Colombie, qui empiétait sur la

¹ US Weighs Proposal to add Dominican Republic to CAFTA Agreement, *Inside US Trade* (InsideTrade.com), 14 mars 2003.



plate-forme continentale de la Mer des Caraïbes en territoire nicaraguayen. Un jugement de la Cour centraméricaine de justice a statué en novembre 2001 que les deux pays avaient violé les accords d'intégration.² Mais aussitôt ce différend solutionné, le Honduras s'est joint à d'autres pays de l'isthme pour bloquer l'entrée des oignons du Nicaragua. Ce dernier pays a déjà suspendu l'octroi de permis d'importation de légumes provenant du Costa Rica pour protester contre le blocage des oignons et des fèves noires nicaraguayennes.³ Ce conflit pourrait donc retarder l'abolition du tarif de 35 % imposé au Honduras. Beaucoup de travail reste donc à faire en termes d'intégration régionale, même si le Code douanier uniforme centraméricain a finalement été approuvé par le Costa Rica le 27 février dernier. Adopté par les autres pays de la région, ce code, un outil essentiel à l'intégration centraméricaine en matière douanière, rendra possible la transmission électronique de données et l'autodétermination des tributs des importateurs. Il permettra d'améliorer les mécanismes de contrôle douaniers et de définir les responsabilités des fonctionnaires attitrés.⁴

D'autre part, les problèmes auxquels fait face le Canada pourraient se répéter avec les États-Unis. Le 23 janvier dernier, les négociations entre le Canada et les pays centraméricains achoppaient toujours sur la question agricole. L'Amérique centrale demande que les produits centraméricains puissent accéder immédiatement et sans frais douanier au marché canadien alors que serait imposé un lent dégrèvement aux produits canadiens. Les Centraméricains souhaitent aussi incorporer dans le traité l'industrie manufacturière d'exportation. Un autre différend sépare les deux futurs partenaires, soit les mesures sanitaires et phytosanitaires, car le Canada veut solutionner au sein de l'OMC les conflits qui surgiraient de ces aspects en particulier.⁵

Par ailleurs, les négociations en vue de la signature de la ZLEA ont déjà démarré. Washington demande à l'Amérique centrale de libéraliser de 66 % les tarifs sur les produits industriels et de consommation. Quant à l'importation de produits agricoles centraméricains, les États-Unis proposent de diminuer de 64 % les

tarifs douaniers appliqués à ces biens. Un terme de dix ans serait accordé pour la libéralisation des autres produits. Cependant, les pays centraméricains exigent que ce terme atteigne au moins 15 ans.

Les producteurs centraméricains dénoncent les subsides agricoles américains

Selon les documents américains mis sur la table, le TLC pourrait ressembler à celui que les États-Unis ont négocié avec le Chili et le Singapour. Dès le début des pourparlers, les aspects normatifs et techniques (gestion douanière, règlement des différends) ont été identifiés, mais la liste de produits exemptés de tarifs douaniers ne sera discutée qu'en milieu d'année. Sur le thème de la propriété intellectuelle, les États-Unis pourraient exiger aux pays de la région certaines modifications législatives. Quant au travail et à l'environnement, Washington pourrait éluder les accords parallèles et se borner à solliciter le respect de la législation locale, comme dans le cas de la Jordanie et du Chili. Dans le cas où les lois nationales ne seraient pas respectées, des amendes seraient alors appliquées.⁶

Cependant, la question agricole demeure la plus sensible car, selon les données de l'OIT, l'agriculture est le gagne-pain de 32 % des 14 millions de personnes qui constituent la population active en Amérique centrale. Les cinq pays demandent donc aux États-Unis d'éliminer les généreux subsides octroyés à ses producteurs pour pouvoir concurrencer de façon équitable. Dès la seconde ronde de négociations, les États-Unis ont admis qu'ils souhaitent maintenir la protection accordée à leurs producteurs tant que cette question faisant l'objet d'un litige entre les États-Unis, le Japon et l'Europe n'aurait pas été résolue à l'OMC. Malgré tout, Washington demande aux pays d'Amérique centrale de démanteler leurs barrières commerciales pour laisser entrer les produits américains. Certains experts croient même que la nouvelle Loi sur le bioterrorisme votée aux États-Unis pourrait devenir un obstacle aux exportateurs de la région.

En guise de solution, les cinq pays de la région proposent des alternatives, comme l'imposition d'un tarif protecteur ou des quotas d'importation des produits américains subventionnés. Le secteur privé suggère d'utiliser des mécanismes antidumping et des clauses de sauvegarde pour élever les tarifs à l'arrivée des produits américains afin de compenser la distorsion produite par les subsides agricoles américains.⁷ De leur côté, les producteurs de volailles, de porcs et de produits laitiers désirent être exclus du

² « Listo proyecto en Nicaragua para suspender arancel del 35 por ciento a Honduras », *La prensa Honduras*, 7 janvier 2003.

³ « Honduras cierra el paso a cebolla nicaragüense », *La prensa Honduras*, 27 février 2003.

⁴ « Comisión aprobó el CAUCA », *La Nación*, 27 février 2003.

⁵ « El TLC entre Canadá y el grupo de Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador estará casi listo en esta semana, se previó ayer », *La prensa grafica*, 23 janvier 2003.

⁶ « TLC dejará perdedores », *La Nación*, 22 janvier 2003.

⁷ « Proponen compensar subsidios », *La Nación*, 18 janvier 2003.



traité, même si un comité technique de mesures phytosanitaires et zosanitaires a été établi pour permettre l'exportation aux États-Unis, actuellement prohibée. « Il n'est pas souhaitable que le pays procède à une ouverture commerciale totale », a dit Luis Mazariegos, président de l'Association guatémaltèque du riz Arrozgua.⁸ Cela même si seulement 40 % du riz consommé au Guatemala provient de la production nationale. Les producteurs agricoles honduriens, appuyés par le ministre du Commerce Norman Garcia, proposent donc un dégrèvement douanier en matière agricole échelonné sur une période de 15 ans.⁹ Le Guatemala a cependant proposé une liste de plus de 50 produits agricoles dont l'entrée aux États-Unis fait l'objet de problèmes et qui pourraient jouir de préférence commerciale lors d'une signature éventuelle du TLC.

« L'élimination des subsides n'est pas suffisante, il faut aussi que Washington diminue aussi son intervention interne », a martelé Mario Salaverria, présidente de la Fédération centraméricaine des chambres agricoles.¹⁰ En effet, les États-Unis distribueront à leurs producteurs agricoles durant les sept prochaines années environ 190 milliards de dollars en subsides et appuis divers (intrants, supervision, technologie). « Nous voulons un traité juste », explique M. Salaverria, qui dénonce les multiples obstacles imposés par les États-Unis. Un chargement de fromage peut être retenu à la frontière durant six mois, ce qui entraîne la détérioration du produit.

Plusieurs observateurs considèrent cet objectif comme inatteignable, même si la plupart des pays de la région, sauf le Guatemala, attendent des retombées positives de leur appui à l'opération irakienne, au même titre que la Colombie, le Panama et la République Dominicaine. « Nous devons non seulement nous battre pour faire baisser les tarifs douaniers, mais aussi pour augmenter la coopération internationale et la capacité de notre secteur productif », a avancé M. Salaverria. L'attitude centraméricaine vise à entamer des négociations d'égal à égal, même si sa réclamation concernant la baisse des subsides agricoles a peu de chances de réussite. L'Amérique centrale compte toutefois sur son offre de services et d'investissements pour faire pencher la balance en sa faveur.

Les critiques face au projet d'intégration économique avec les États-Unis sont nombreuses. À l'instar des

⁸ « Proponen compensar subsidios », *La Nación*, 18 janvier 2003.

⁹ « Con desgravación arancelaria contrarrestarán los agrosubsidios », *La prensa Honduras*, 24 janv. 2003.

¹⁰ « Centroamérica-EEUU: Difícil negociación sobre libre comercio », IPS, 2 avril 2003.



Mexicains, les agriculteurs y sont majoritairement opposés qui demandent la réouverture de l'ALENA pour en exclure le secteur agricole. Certaines branches du secteur agricole et de la PME qui produisent 90 % des denrées du Costa Rica craignent pour leur survie avec l'arrivée massive des produits américains si le TLC est conclu. L'Union nationale des petits et moyens producteurs agricoles (UPNacional) de Costa Rica a par ailleurs signalé le manque de transparence du gouvernement costaricain concernant les négociations.¹¹ De plus, les Costaricains craignent que le libre-échange avec les États-Unis ne soit utilisé pour stimuler la privatisation et la concurrence de sociétés d'État en matière d'assurances, d'électricité et de télécommunications.¹²

Déjà, la société civile et les environnementalistes se mobilisent contre le projet, qui pourrait anéantir le système productif de la région et causer d'importants dommages environnementaux, selon eux¹³. Quelque 118 organisations des pays de la région ainsi que des États-Unis ont signé une « déclaration du peuple contre le libre commerce ». Ce document met en garde les ministres chargés des négociations contre les risques « de défendre les intérêts du gouvernement américain, des entreprises multinationales et des groupes d'influence nationaux, au détriment de ceux des populations les plus pauvres ». Les représentants des secteurs les plus sensibles de cette négociation - textile, agriculture, fruits et fleurs tropicales - et les associations régionales ont prévenu qu'aucun compromis ne pourrait intervenir face à la puissance commerciale américaine. « Au delà des négociations commerciales, les États-Unis veulent contrôler toutes les ressources naturelles de la région et disposer de la richesse de la biodiversité de nos pays pour servir les intérêts de leur industrie », estime Carlos Reyes, président de l'organisation syndicale hondurienne Bloque Popular. « La force de frappe des grandes compagnies américaines va sonner le glas des petites et moyennes entreprises du Salvador », assure pour sa part Margarita Posada, dirigeante d'une puissante association salvadorienne, l'Alliance citadine.¹⁴

Les éléments favorables à l'intégration nord-américaine

Ceux qui soutiennent le projet de libre-échange avec les États-Unis affirment par contre que la région bénéficiera d'investissements sans précédent, qui

¹¹ « Contactos y protestas por TLC », *La Nación*, 23 janvier 2003.

¹² « Organizaciones temen negociación TLC, entre Estados Unidos y Centroamérica, provoca polémica », *La prensa libre*, 21 janvier 2003.

¹³ Idem.

¹⁴ Ce paragraphe est tiré de l'article « Les États-Unis et l'Amérique centrale négocient un traité de libre commerce », *Le Soleil*, 26 janvier 2003, p. A10.

atteignent actuellement quelque 572 millions de dollars par an. Les États-Unis se sont déjà engagés à aider la région pour renforcer la sécurité de ses ports et ses postes douaniers, mais demandent en échange une hausse de la productivité dans les ports de la région, considérés comme parmi les plus inefficaces en Amérique latine par la Banque interaméricaine de développement.¹⁵

Quant au Costa Rica, sa politique d'insertion dans l'économie mondiale à partir des années 80 a été bénéfique à maints égards. Depuis 1982, les exportations se sont multipliées par six, créant des milliers d'emploi. L'économie du pays s'est également diversifiée. Alors que seuls deux produits représentaient avant 53 % des exportations, ceux-ci ne constituent maintenant que 16 % des 3 000 produits distincts actuellement exportés. Mais il est clair, même pour Washington, que l'entrée en vigueur du TLC fera des gagnants et des perdants. « Plutôt que de maintenir des secteurs non concurrentiels, il est préférable de former les travailleurs lésés pour leur permettre de s'intégrer à des secteurs plus compétitifs », a concédé Thomas Andrew O'Keefe, expert en négociations commerciales à Washington. C'est la voie la plus prometteuse pour les économies faibles comme celle de l'Amérique centrale, a-t-il ajouté.¹⁶

L'avenir de l'économie centraméricaine est cependant incertain et dépend beaucoup de la récupération de l'économie américaine. La Banque centrale d'intégration économique (BCIE) prévoit une croissance de 2,7 % du PIB pour 2003, contre 2,2 % en 2002. Pour 2003, on s'attend à une croissance du PIB de 2,6 % au Guatemala, de 2,2 % au Costa Rica et de 3 % au Salvador, au Honduras et au Nicaragua. Selon Pablo Schneider, de la BCIE, la majeure partie des pays de l'isthme ont fait preuve l'année dernière de stabilité macroéconomique, mais le fort déséquilibre de la balance des paiements au Nicaragua et l'inflation costaricaine de 9,7 % en 2002 demeurent inquiétants.¹⁷

La guerre en Irak, avec les éventuelles hausses du prix du pétrole, pourrait aussi avoir des répercussions importantes sur l'économie centraméricaine. Outre le Costa Rica, qui génère 98 % de ses besoins énergétiques à l'aide de l'hydroélectricité, le pétrole compte pour la moitié de l'énergie consommée par les

autres pays de la région.¹⁸ Selon des études récentes, 50% de la population centraméricaine vit toujours dans la pauvreté.¹⁹ Par ailleurs, les suites de l'ouragan Mitch se font toujours sentir. Pour relever le niveau d'investissement dans la région, les six pays de l'isthme (Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua et Panama) ont présenté en bloc à la BID ainsi qu'à un groupe de pays donateurs quelque 31 projets d'investissements.²⁰ Ces propositions ont été remises à Madrid, à la mi-janvier, lors d'une réunion du Groupe consultatif créé à la suite de la catastrophe de 1998. Le groupe ne s'était pas réuni depuis deux ans.

¹⁵ « Piden mejorar competitividad. Aduanas: EE.UU. apoyaría la seguridad portuaria », *La prensa libre*, 23 janvier 2003.

¹⁶ « TLC dejará perdedores », *La Nación*, 22 janvier 2003.

¹⁷ « Futuro económico de C.A. es incierto », *La prensa grafica*, 24 janvier 2003.

¹⁸ « La guerra afectaría el comercio en Centroamérica », *Prensa Panama*, 14 mars 2003.

¹⁹ « Globalización y desarrollo », *Prensa Panama*, 12 mars 2003.

²⁰ « Países se unen para pedir cooperación al Norte » *IPS*, 13 janvier 2003.

