

## L'Accord de libre-échange entre l'Amérique centrale, la République Dominicaine et les États-Unis suscite l'inquiétude

Sylvie Dugas\*

La ratification de l'Accord de libre-échange entre l'Amérique centrale, la République Dominicaine et les États-Unis, communément appelé le *Central American Free Trade Agreement and Dominican Republic* (CAFTA-DR), par les différentes législatures se déroule dans un climat survolté. Jusqu'à présent, le Salvador a été le premier pays à entériner cet accord, le 18 décembre 2004. Le Honduras et le Guatemala ont suivi peu après, ratifiant respectivement les 3 février et 10 mars 2005 cette entente commerciale très controversée dans divers milieux sociaux. Le Nicaragua et le Costa Rica (ce dernier a signé l'accord le 25 janvier 2003, soit quelques semaines après les autres pays d'Amérique centrale), n'ont pas encore ratifié l'accord. La République dominicaine non plus, même si elle a adhéré au CAFTA-DR le 8 mai 2004. Mais l'accord a déjà été endossé en principe par les associations de gens d'affaires, les agriculteurs et certaines fédérations de travailleurs du pays, dont la National Federation of Free Zone Workers.

L'opposition centraméricaine au traité qui se manifeste actuellement est alimentée notamment par le désenchantement généré par les ratés de l'ALENA au plan social et environnemental. Des dizaines de protestations massives contre l'accord ont été organisées dans tous les pays d'Amérique centrale depuis l'annonce des

négociations, en 2002. La situation est particulièrement critique au Guatemala. Depuis le mois de février 2005, une crise sociale d'envergure secoue ce petit pays : les citoyens sont périodiquement descendus dans les rues et ont bloqué des routes pour dénoncer le CAFTA-DR. En dépit du mécontentement populaire, la Loi autorisant le libre-échange avec les Américains a été adoptée le 10 mars dernier, à 126 voix contre 12.

Une grève générale a été organisée le 14 mars dernier par les secteurs populaires (mouvement autochtone, paysan, syndical et populaire) pour convaincre le gouvernement d'Oscar Berger de revenir sur sa décision. Cette manifestation a été brutalement freinée par les forces de l'ordre : des jets d'eau colorées, des bombes fumigènes et lacrimogènes, et des balles de caoutchouc ont été lancés aux manifestants provenant des mouvements. Une douzaine de personnes ont été arrêtées et des dizaines d'autres ont été blessées et intoxiquées. La répression gouvernementale a fait l'objet de vives critiques, la société civile guatémaltèque accusant le gouvernement d'utiliser tous les moyens à sa disposition pour assurer la progression de l'accord de libre-échange. Amnistie internationale et le Bureau pour l'Amérique latine à Washington ont également dénoncé ces actes de violence.



Au Costa Rica, l'adoption du CAFTA-DR pourrait être repoussée en raison de la détermination du chef de l'État, Abel Pacheco, de faire approuver par le Parlement une réforme fiscale. Un fort mouvement d'opposition, mené par le secteur social costaricain, dont l'Association nationale des employés de la fonction publique, s'est également manifesté devant les risques de privatisation des services publics. Ainsi, le président Pacheco est considéré par plusieurs comme un exemple à suivre, puisqu'il priorise la souveraineté de la nation, selon Pablo Calderón, du *Consejo de Investigaciones para el Desarrollo de Centroamérica* (CIDECA). Son attitude, qui consiste à mettre de l'avant les intérêts nationaux avant ceux de la classe d'affaires dominante, se démarque de celle des dirigeants du Salvador. Ceux-ci ont en effet débattu de l'adoption du traité de libre-échange essentiellement avec les membres de l'élite économique. Aucune discussion préalable n'a été menée au Parlement et aucune analyse des impacts de l'accord n'a été présentée. Les craintes exprimées par la présidente de la Commission des Relations extérieures du Parlement, Mme Calderon de Escalon, à l'effet que les couches sociales les plus vulnérables étaient menacées par cet accord, ont été rejetées du revers de la main par la ministre de l'Économie, Yolanda Mayora de Gaviria. L'accord a finalement été approuvé par 49 voix contre 35.

Au Honduras et au Nicaragua, les gouvernements au pouvoir sont favorables à l'accord, qui devrait être approuvé sous peu par leur assemblée législative respective. Le Panama, qui avait suspendu en 2002 ses négociations avec les pays d'Amérique centrale<sup>1</sup>, a entamé en avril 2004 des négociations avec les États-Unis en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange. Après la signature d'un accord de libre-échange avec Taiwan, le gouvernement panaméen compte également renforcer ses relations avec les pays d'Asie en négociant un accord de libre-échange avec Singapour.

Quant aux États-Unis, le climat est relativement défavorable à l'adhésion au CAFTA-DR. En effet, le bilan de l'ALENA fait par les groupes environnementaux et de travailleurs est, en général, plutôt négatif. Le secteur américain du

sucré pourrait être menacé par le CAFTA-DR, selon certains avocats prestigieux. Durant la dernière campagne électorale, l'administration Bush a été accusée d'avoir entraîné la perte de trois millions d'emplois, principalement dans le secteur textile et manufacturier, de telle sorte que tout accord commercial est vu comme une menace pour les travailleurs américains et est fortement décrié. Toutefois, plus de 150 chambres de commerce du pays, dont la United States Hispanic Chamber of Commerce, ont déjà donné leur appui au projet.

La lenteur du Guatemala à réformer sa loi sur l'interdiction de l'usage de tests de données dans l'industrie pharmaceutique pour une période de cinq ans, laquelle violait les dispositions du CAFTA-DR, a servi de prétexte à l'administration Bush pour retarder la discussion au sein du Congrès au sujet de l'accord commercial. Le gouvernement américain menaçait d'exclure le Guatemala du CAFTA-DR s'il n'abrogeait pas cette loi, qui obligeait les producteurs de médicaments génériques à effectuer leurs propres essais pour garantir l'innocuité de leurs produits avant d'obtenir l'autorisation de les mettre en marché. Mais après la réforme de sa loi sur la propriété intellectuelle en décembre 2004 et la ratification de l'accord par le Guatemala, le champ est maintenant libre pour la discussion. Tout retard sera interprété comme un changement de priorités de la part de l'administration américaine. Selon certaines estimations, jusqu'à une soixantaine de congressistes républicains (sur 232) s'opposeraient à l'accord et 25 seraient indécis. Une quinzaine de Démocrates (sur 201) l'approuveraient. Si tel est le cas, il faudrait qu'au moins 203 Républicains votent pour l'accord pour que celui-ci soit adopté, ce qui s'avère plutôt ardu.

### **Les reproches formulés à l'encontre de l'accord commercial**

Le CAFTA-DR représente maintenant le second plus vaste marché pour les États-Unis en Amérique latine, après le Mexique. Dans le cadre de la promotion du CAFTA-DR, le gouvernement Bush avait fait valoir que cet accord garantirait la stabilité régionale, la démocratie et le développement économique. Les échanges commerciaux avec les six pays de la région, qui atteignent 33 milliards de dollars, pourraient se multiplier. Les exportations américaines vers ces pays, actuellement

---

\* Journaliste indépendante.

<sup>1</sup> Notons qu'il existe par ailleurs un accord de libre-échange entre Panama et El Salvador.

supérieures à celles destinées à la Russie, à l'Inde et à l'Arabie saoudite combinées<sup>2</sup>, pourraient s'accroître grâce à la baisse des barrières tarifaires et à la discipline financière exigée des partenaires centraméricains et républicain. Quant aux exportations des pays centraméricains et de la République dominicaine, 80 % des produits sont actuellement libres de tout tarif. La libéralisation des 20 % restants constitue une occasion d'affaires pour la région.

Cependant, une bonne partie de la population centraméricaine s'inquiète plutôt des désavantages de l'accord. En effet, les critiques fusent de partout en ce qui a trait à ce projet, qui pourrait avoir un impact défavorable tant au point de vue de l'agriculture que du prix des produits pharmaceutiques. L'absence de débat public sur les tenants et les aboutissants de l'accord et le manque de transparence des gouvernements ont aussi été vivement réprochés tant en Amérique centrale qu'en République dominicaine. L'insuffisance d'analyses concernant les éléments techniques du traité a aussi empêché les différents pays signataires de bien faire connaître les impacts potentiels d'un tel accord commercial.

*Le Bloque Popular Centroamericano, l'Alliance for a Responsible Trade, l'Institute for Agriculture and Trade Policy, Oxfam International et l'AFL-CIO* dénoncent unanimement plusieurs aspects de cet accord, que plusieurs voudraient voir renégocier. Les Centraméricains s'inquiètent particulièrement des effets éventuels du dumping des produits agricoles américains subventionnés sur le secteur agricole régional, qui emploie la moitié des travailleurs de l'isthme. Les clauses sur l'investissement, les services et les achats gouvernementaux font aussi l'objet de vives critiques, parce qu'elles pourraient nuire à la capacité de l'État d'implanter des programmes nationaux de développement durable et de lier l'octroi de contrats publics au mieux-être de la population.

Au Costa Rica, les opposants craignent que le CAFTA puisse contribuer à la privatisation du secteur de l'énergie électrique et des télécommunications, qui dessert actuellement 97 % de la population et qui est encore très abordable en terme de coûts. Le système public

permet présentement de transférer les profits du cellulaire et de l'Internet vers les services téléphoniques en zone rurale et l'Internet dans les écoles publiques. Le CAFTA-DR obligerait le Costa Rica à ouvrir les secteurs du cellulaire et de l'Internet – les plus rentables – à la concurrence étrangère, ne laissant dans le domaine public que les services téléphoniques, ce qui contribuerait à faire augmenter les prix. Les Costaricains appréhendent aussi la diminution de la qualité des normes environnementales que pourrait entraîner le CAFTA-DR. Selon eux, l'accord affaiblirait les institutions démocratiques de l'État en créant des mécanismes supra-étatiques qui permettraient aux compagnies américaines de poursuivre l'État si elles estimaient que leurs profits pouvaient être menacés par les législations nationales. Une dizaine de groupes environnementaux de la région ont toutefois indiqué qu'elles appuyaient les clauses environnementales de l'accord.

Au Salvador, les protestations sont plutôt axées sur la possibilité d'une privatisation du secteur de la santé, que le CAFTA-DR pourrait rendre irréversible. Depuis 1990, le gouvernement tente d'affaiblir les syndicats par de fréquentes mises à pied et par l'octroi de contrats au secteur privé. Ces dispositions ont été interprétées comme des signes précurseurs du CAFTA-DR, lequel pourrait libéraliser définitivement ce service. Selon l'Ombudsman des droits humains salvadoriens et le *Sinti Techan Network*, l'accord pourrait également affaiblir les droits des travailleurs de se syndiquer en empêchant la vérification de la législation portant sur le respect des droits des travailleurs et en lui substituant une disposition non coercitive. Le *Sinti Techan Network* allègue même que l'accord viole les garanties constitutionnelles des droits économiques et sociaux, du travail et de la santé.

Au Honduras, le CAFTA-DR a été approuvé sous prétexte qu'il pourrait contribuer à sauver des emplois dans les *maquilas*, c'est-à-dire dans les zones franches d'assemblage et de production. À la suite de l'abolition des quotas reliés à l'Accord multifibres, les *maquilas* honduriennes du textile, qui emploient 120 000 personnes, seront forcées de concurrencer les industries chinoises, où les salaires sont nettement plus bas. Les promoteurs de l'accord estiment que celui-ci donnera un avantage compétitif au Honduras en raison de l'élimination des tarifs et des quotas vers les États-Unis, en échange de l'utilisation de tissus

<sup>2</sup> Selon l'International Trade Administration, Département d'État américain. Voir [http://ita.doc.gov/cafta/why\\_cafta.asp](http://ita.doc.gov/cafta/why_cafta.asp)

et de fils américains. Cependant, les Honduriens remettent en cause l'emphase mise sur le secteur *maquiladora* depuis une décennie, au détriment de l'appui au secteur agricole et à la réforme agraire. Selon plusieurs groupes de la société civile hondurienne, le CAFTA-DR renforcera cette logique, en rendant les emplois de plus en plus précaires et en exigeant de l'État des subsides plus importants pour assurer la progression des *maquilas*. D'après Raf Flores, un analyste hondurien, le CAFTA-DR pourrait protéger les 120 000 emplois dans les *maquiladoras* au détriment des 700 000 emplois du secteur agricole !

Au Nicaragua, une bonne partie de la population craint que l'adoption du CAFTA-DR ne menace l'agriculture locale et empêche l'accès à l'eau potable. Dans ce pays, l'agriculture compte pour 28 % du PIB et 42 % des emplois. Selon Oxfam International, les importations de maïs en provenance des États-Unis pourraient s'accroître de 10 000 % la première année ! L'économiste nicaraguayen Adolfo Acevedo croit, pour sa part, que ce qui est en jeu, à long terme, c'est non seulement l'impossibilité de préserver une large part de la production agricole nationale, d'assurer la souveraineté alimentaire et de développer une économie rurale durable et multifonctionnelle, mais la destruction de la main-d'œuvre dans ce secteur. Quant à l'eau, les clauses du CAFTA-DR ayant trait aux contrats gouvernementaux stipulent qu'un tiers des municipalités du pays pourront permettre au secteur privé, incluant les compagnies étrangères, de soumissionner pour la gestion de leurs infrastructures d'eau. Le Réseau de défense des consommateurs, qui s'oppose à la privatisation de l'eau et à la gestion de sa distribution par la Banque interaméricaine de développement, la Banque mondiale et le FMI, s'en prend maintenant au CAFTA-DR, qui en fait également la promotion.

Au Guatemala, une analyse de la Coordination des ONG et des coopératives des 24 principales cultures nationales conclut que de 45 000 à 124 000 emplois pourraient être perdus dans le secteur agricole. Durant la première année de l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange, la production de maïs pourrait baisser de 80 %. Selon l'économiste Carlos Barreda, du *Colectivo de Organizaciones Sociales de Guatemala*, les petits et moyens producteurs agricoles seraient les plus affectés par l'accord et se verraient dans l'obligation d'émigrer pour assurer leur

subsistance. Pas étonnant que, face à cette éventualité, les paysans et les autochtones ont été les premiers à contester l'accord, alléguant que ce dernier entraînait en contradiction avec la Convention 169 de l'Organisation internationale du travail (OIT), signée par le Guatemala en 1996. Dans le cadre du CAFTA-DR, la société civile mène également un autre combat contre l'adoption de la Loi des concessions qui, si elle était approuvée par le Congrès, permettrait au gouvernement d'octroyer au secteur privé des concessions en vue d'administrer les services et les travaux publics. Par ailleurs, le chantage exercé par le Département d'État sur le Guatemala pour qu'il retire sa loi sur la production et la distribution des médicaments génériques, a été considéré comme un abus et une atteinte grave à la souveraineté nationale.

Malgré l'unanimité des réclamations citoyennes, certains analystes ont toutefois estimé que l'opposition au CAFTA-DR n'avait pas été assez synchronisée ni au plan national ni au plan régional. Les efforts de mobilisation ont cependant été soutenus par certaines organisations telles que la *Mesa Global* (Guatemala), *Public Citizen* (Washington), les Amis de la terre (États-Unis et Canada), la *Coordinadora Nacional de Resistencia Popular* (Honduras), la *Red COMPA* (Nicaragua) et *Encuentro Popular* (Costa Rica).

### **Perspectives d'avenir pour l'Amérique centrale dans le cadre du CAFTA-DR**

Les exportations vers les États-Unis, le principal partenaire commercial de l'Amérique centrale, fluctuent actuellement entre 23 % (dans le cas du Salvador) et 53 % (au Honduras), alors que les importations en provenance des États-Unis vont de 23 % (au Nicaragua) à 51 % (au Costa Rica). Toutefois, les échanges commerciaux des pays centraméricains avec les États-Unis, notamment dans le cadre de l'Initiative du Bassin des Caraïbes, ont jusqu'ici été peu diversifiés. En effet, 70 % des exportations régionales proviennent des *maquiladoras* textiles, alors que 30 % des autres exportations consistent en produits primaires et agricoles non traditionnels. Si les *maquilas* requièrent une main-d'œuvre intensive, celles-ci proposent cependant de faibles rémunérations et des conditions de travail souvent pénibles. Au Guatemala, les *maquilas* appliquent même une stratégie résolument antisyndicale, la liberté d'association n'étant que

théorique dans ce pays, selon certains analystes<sup>3</sup>. Par ailleurs, elles apportent peu de valeur ajoutée et peu de perspectives de développement interne, les pièces ou les produits assemblés provenant principalement des États-Unis.

De son côté, l'agriculture non traditionnelle, sujette aux régulations sanitaires et phytosanitaires, compte peu dans le commerce bilatéral et sa contribution à la création d'emplois est relativement limitée. Malgré les promesses de développement que représentait l'Initiative du Bassin des Caraïbes, plus de la moitié des produits centraméricains exportés aux États-Unis ont fait face à différentes barrières commerciales, que ce soit par l'entremise de tarifs, de subventions ou de restrictions non tarifaires.

Ce modèle n'a donc pas généré les effets escomptés, principalement à cause de la contribution limitée du secteur agro-alimentaire dans l'économie ainsi que de la faible intégration entre les nouvelles activités exportatrices et l'appareil productif local. Par ailleurs, les devises en provenance de la parenté immigrante, qui constituent une part importante des revenus du pays, ont contribué à réduire la pauvreté, mais sans toutefois être intégrées à l'économie sous forme d'investissement productif. Cette situation a donc favorisé l'expansion de l'économie informelle et du chômage : en 2003, quelque 800 000 Centraméricains étaient des chômeurs (soit 5,7 % de la main-d'œuvre active). À l'exception du Costa Rica, la majorité des Centraméricains travaillaient dans le secteur informel. Au Honduras, les travailleurs informels constituent plus de 67 % de la main-d'œuvre. En fait, 98 % des nouvelles entreprises créées dans la région cette année-là appartenaient au secteur informel!

Qu'en sera-t-il du CAFTA-DR ? Il semble que les gouvernements de la région aient misé sur cet accord pour régler les problèmes de pauvreté et de chômage qui affectent l'isthme. Pourtant, la compétitivité actuelle de la région à l'échelle internationale est restreinte en raison de la corruption gouvernementale, des atteintes à la liberté de presse et aux droits civils, de l'instabilité politique et de l'affaiblissement de l'état de droit. Selon le Forum économique mondial, le retard de l'Amérique centrale et du

Sud serait également dû à une application incomplète des réformes de l'État, menant à un développement déficient des institutions<sup>4</sup>. Pour accroître sa compétitivité, l'Amérique centrale devrait donc suivre l'exemple de certains pays tels que la Finlande ou le Chili, qui ont mis en place des politiques de protection des intérêts publics à long terme. Ceci sous-entend toutefois un renforcement du rôle de l'État, ce qui va à l'encontre des principes promus par le FMI et la Banque mondiale qui font encore loi dans la région.

L'exemple de la performance du Mexique au sein de l'ALENA dans la résolution de ce type de problème n'est guère encourageant. Selon une étude de la Banque mondiale<sup>5</sup>, l'ALENA a eu un impact favorable sur le commerce, l'investissement étranger, les transferts technologiques et la croissance, mais beaucoup moins sur la réduction de la pauvreté et la création d'emplois de qualité. La Fondation Carnegie affirme pour sa part que la création d'emplois dans le cadre de l'ALENA a été minime, à tel point que les emplois créés dans les manufactures exportatrices ont à peine compensé les emplois perdus en agriculture, dû à l'augmentation des importations.

L'Amérique centrale, dont la croissance économique a atteint 4,4 % en 2004 – en baisse par rapport à l'année précédente – cherche ainsi à stimuler son économie par l'intermédiaire d'un rapprochement avec son principal partenaire économique, les États-Unis. Le CAFTA-DR représente une occasion intéressante pour le secteur des *maquiladoras*, vu que les quotas d'exportation de textile vers les États-Unis ont été augmentés de 2 % à 5 %. Mais afin d'améliorer la compétitivité de ce secteur en pleine transformation, une plus grande flexibilisation du travail est prônée<sup>6</sup>, ce qui n'est pas de bon augure pour les travailleurs qui devront éventuellement se plier à des conditions de travail plus exigeantes.

D'autre part, si l'avenir des *maquilas* de textile réside dans des produits à plus grande valeur

<sup>3</sup> Voir Edgar Vasquez, « Persite estrategia antisindical en las maquilas », *Inforpress Centroamericana*, 4 mars 2005.

<sup>4</sup> James Wilson, « Rezago en competitividad », *Inforpress Centroamericana*, 26 novembre 2004.

<sup>5</sup> Voir *Les leçons de l'ALENA pour les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes* et « CAFTA : desafíos y oportunidades en los sectores agrícola y agro-industrial », Banque mondiale, *En Breve*, octobre 2003, no 33.

<sup>6</sup> Par le Centre de recherche économique national du Guatemala, notamment.

ajoutée, tels que les produits de mode, comme le pensent certains entrepreneurs, ceci signifierait la multiplication de pics de production pour répondre aux demandes saisonnières. Pourtant, le rythme et les conditions de travail des *maquilas* – heures de travail extra, accidents de travail, mises à pied d’employées enceintes – est déjà problématique, comme le démontre un rapport d’Oxfam, intitulé *Mujeres, derechos, y discriminación de los estándares laborales en las maquilas de vestuario y textiles centroamericanas*. Dans ce sens, une concertation tripartite entre l’État, le secteur privé et les ONG ou les syndicats, comme celle qui est déjà en marche au Guatemala, s’avèrerait primordiale<sup>7</sup>. Par ailleurs, même si le CAFTA-DR contient un chapitre sur les droits des travailleurs, leur respect supposerait que les employés des ministères puissent mettre en place des mécanismes efficaces d’inspection en milieu de travail, ce qui est loin d’être le cas.

Plusieurs observateurs croient donc que, plutôt que d’axer la croissance des exportations sur les *maquilas*, il serait plus adéquat de mettre l’accent sur le secteur agro-alimentaire plus générateur d’emplois. Cependant, les entreprises centraméricaines ne sont pas encore tout à fait prêtes à faire face à la concurrence américaine. Les mesures phytosanitaires imposées par les États-Unis pourraient en effet nuire au commerce de produits agricoles en provenance de l’Amérique centrale, comme dans le cas du fromage nicaraguayen dont la production actuellement artisanale est en processus d’industrialisation. Un panorama inquiétant, qui laisse à penser que le CAFTA-DR a été conçu en fonction des intérêts géostratégiques et commerciaux de Washington plutôt qu’en fonction des besoins réels de développement de la région.

---

<sup>7</sup> Voir Rebeca Botello, « Maquila ante los retos del libre comercio », *Inforpress Centroamericana*, 3 septembre 2004.