

LA ZLEA APRÈS QUITO

Dorval Brunelle

Directeur du Groupe de recherche sur l'intégration continentale

Décembre 2002

On ne peut pas se fier à la deuxième ébauche d'accord portant création de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) diffusée au lendemain de la réunion ministérielle de Quito pour évaluer le travail effectué par les négociateurs depuis le Sommet de Québec, essentiellement parce que cette ébauche ne semble pas à ce point différente de la précédente qu'on puisse établir un bilan sur la seule base d'une comparaison entre les deux versions. Cela est-il dû au fait que cette version-ci ne reflète pas l'état véritable des pourparlers ou cela est-il dû au fait que les enjeux des négociations n'ont pas grand chose à voir avec l'ébauche en tant que telle pour le moment essentiellement parce que les négociations ont quitté le terrain des querelles de formulation pour passer à un niveau plus politique? Cela reste à voir. Cependant, il n'est pas indispensable de recourir à l'ébauche pour tracer un bilan de la septième Réunion des ministres du commerce des Amériques tenu à Quito en Équateur à la fin octobre, car on peut le faire en procédant autrement et en situant l'événement dans un contexte plus large déterminé par trois ordres de facteurs. Le premier facteur, celui qui est le plus déterminant, tient au repositionnement stratégique effectué par la Maison Blanche en matière de politique commerciale, le deuxième, à l'évolution de la négociation en tant que telle, et le troisième, à la montée des oppositions politiques et sociales au projet de ZLEA dans les Amériques.

Premier facteur :

Si nous ne sommes pas encore en mesure de prévoir la nature de l'impact qu'aura sur la conduite des affaires intérieures et extérieures des États-Unis la démarche définie dans le document intitulé « The National Strategy of the United States of America » diffusé par la Maison Blanche en septembre dernier, nous pouvons d'ores et déjà nous attendre à ce que cet impact soit majeur à tous égards. À ce propos, la section six d'un document que certains désignent désormais comme la mise en forme d'une véritable « doctrine Bush » porte un titre

décidément provocateur : « Ignite a New Era of Global Economic Growth through Free Markets and Free Trade », c'est-à-dire « Embraser une nouvelle ère de croissance économique globale grâce aux marchés libres et au libre échange » qui montre bien que le ton à la fois agressif et enflé de l'administration actuelle n'épargne aucun secteur ni aucun domaine d'intervention. Selon la « doctrine Bush », en matière de politique commerciale, le recours au libre-échange devrait à la fois renforcer la sécurité nationale des États-Unis et promouvoir la prospérité partout ailleurs dans le monde, deux objectifs parfaitement inconciliables, non pas tellement au niveau théorique où bon nombre d'idéologues prétendent encore que les deux seraient compatibles, mais au niveau à la fois stratégique et pragmatique, là où l'administration des États-Unis met tout en œuvre pour que les entreprises « américaines » fassent main basse sur les ressources et les richesses du reste du monde. D'ailleurs, la meilleure illustration que l'on ait du fait que la sécurité des États-Unis et celle de leurs investissements partout dans le monde passent loin devant les intérêts de quiconque nous la retrouvons dans les chapitres consacrés aux investissements et aux marchés publics de l'ALENA, dont les dispositions et les formulations servent de base à leurs équipes de négociations de la ZLEA.

Il vaut la peine de s'arrêter sur ce point pour se poser la question de savoir comment on réussit ce tour de passe-passe dans les accords de « libre-échange »? On le réussit en accordant un statut juridique privilégié à l'entreprise étrangère, non seulement au détriment d'un gouvernement Partie à un accord de « libre-échange », mais au détriment également des entreprises domestiques. Le chapitre 11 de l'ALENA sur les investissements permet à un investisseur d'une Partie d'intenter une poursuite contre une autre Partie, ce qui veut dire qu'un investisseur étranger peut poursuivre un gouvernement national, mais un investisseur national ne peut jamais invoquer l'ALENA pour poursuivre son propre gouvernement. On retrouve le même genre de « discrimination » dans le chapitre 10 sur les marchés

publics. Faisant fond sur les principes de transparence et de traitement national, l'ALENA prévoit que les marchés publics de plus de 50 000\$ doivent être ouverts à tous les fournisseurs des trois Parties, mais il n'y a aucune disposition semblable qui aurait pour effet d'accroître la transparence dans l'achat de fournitures effectué par les monopoles et autres entreprises géantes qui conservent toutes leurs prérogatives et qui peuvent avantager qui elles veulent quand elles veulent au mépris de toutes les règles que l'on se fait fort d'imposer aux entités publiques.

Deuxième facteur :

Contrairement à ce qu'en disent certains spécialistes et contrairement à ce que laisse entendre le ton de la Déclaration ministérielle adoptée le premier novembre 2002 à Quito, les négociations de la ZLEA vont bon train, comme en témoignent les résultats de la dixième réunion du Comité de négociations commerciales¹ de la ZLEA qui s'est tenue dans l'île de Margarita au Venezuela du 24 au 26 avril 2002, qui venaient confirmer ceux de la neuvième réunion qui avait eu lieu à Managua, du 26 au 28 septembre 2001. Le compte rendu de la réunion de Managua est intéressant à plus d'un titre. En premier lieu, il réaffirmait l'engagement des partenaires et de l'administration Bush en faveur d'une plus grande intégration hémisphérique, en tant que processus lié aux négociations parallèles en cours au niveau global, à l'OMC, et au niveau bilatéral, entre les États-Unis et le Chili, par exemple.

Le CNC insistait alors sur l'objectif qui devait consister à préparer les normes techniques d'accès au marché dans les domaines du commerce de marchandises, des services, des marchés publics et de l'investissement au plus tard le 15 mai 2002, afin de réduire le plus possible les disparités dans les textes, de telle sorte qu'ils puissent être déposés à temps pour la tenue de la rencontre ministérielle de Quito. Le CNC avait alors passé en revue le travail accompli par les neuf Groupes de négociations et les quatre Groupes dits « non-négociateurs »².

Ceci étant établi, que peut-on tirer de la deuxième section du compte-rendu de la septième Réunion ministérielle consacrée aux « Orientations pour les négociations »? Elle confirme l'orientation initiale du CNC et elle lui enjoint de respecter le calendrier. À cette fin, elle établit un programme de travail très serré et elle prévoit que des « offres révisées » doivent être déposées par les Parties en juillet 2003. Quant aux délicates questions institutionnelles qui concernent la mise sur pied

¹ Le CNC aura la responsabilité générale d'assurer la pleine participation de tous les pays dans le processus de la ZLEA. Il assurera aussi que ce thème, en particulier celui des préoccupations des économies de petite taille ou des pays en développement sera traité par chaque groupe de négociation. Le CNC se réunira autant de fois qu'il sera nécessaire, et au moins deux fois par année.

² Les neuf GN sont : accès aux marchés, agriculture, services, investissement marchés publics droits de propriété intellectuelle, subsides/anti-dumping et droits compensatoires, politique de concurrence et mécanisme de règlement des différends.

Les quatre GNN sont; le comité technique sur les questions institutionnelles, le comité des représentants gouvernementaux sur la société civile, le groupe consultatif sur les économies de petite taille et le comité conjoint privé-public d'experts sur le commerce électronique.

d'une Commission de la ZLEA, elles devraient être déposées huit semaines avant la huitième Réunion ministérielle prévue pour l'automne 2003 à Miami. Bref, les négociations avancent, mais aux yeux des ministres du Commerce, elles n'avancent pas assez vite!

Troisième facteur :

Si les négociations vont bon train, la montée des oppositions ne fait pas relâche non plus. Cette montée opère à deux niveaux, politique et social, qui affecteront chacun les versants interne et externe de la négociation. Au niveau politique, les équipes de négociations doivent depuis de long mois déjà, composer avec les réserves exprimées par les représentants du gouvernement de M. Hugo Chavez du Venezuela. Pour le moment, cette opposition s'est concentrée sur l'échéancier qu'elle propose de reporter à 2010. Par ailleurs, si les élections récentes de M. Luiz Inacio Lula da Silva au Brésil et de M. Lucio Gutierrez en Équateur ont pu un temps laisser présager que ces deux pays pourraient se retirer des négociations de la ZLEA, ce ne sera pas le cas, avec le résultat que ces deux nouvelles équipes de négociateurs porteront leurs revendications propres à l'intérieur du processus actuellement en cours. À leur tour, le contenu et la teneur de ces oppositions internes seront en bonne partie liés à l'ampleur des oppositions sociales, non pas seulement dans les trois pays ici concernés, mais également partout dans les Amériques.

En attendant, ces oppositions à la ZLEA gagnent en importance dans les Amériques et ce, à une vitesse insoupçonnée. Les niveaux de mobilisation en Amérique latine et dans la Caraïbe atteignent des sommets inégaux, portés non seulement par l'opposition contre la ZLEA, mais portés également par la contestation de nombreux projets de privatisation en cours de réalisation ou même déjà réalisés que ce soit en Bolivie, au Costa Rica, au El Salvador, en Argentine, au Brésil. On a pu prendre la mesure de l'ampleur du phénomène récemment lors de la tenue de la deuxième Rencontre continentale de lutte contre la ZLEA tenue à La Havane du 25 au 28 novembre dernier, rencontre qui a réuni plus de mille participants appartenant à quelque 200 organisations et mouvements issus des quatre coins des Amériques³.

Conclusion :

Il ne faut pas être grand clerc pour voir que l'on s'en va vers un affrontement majeur dans les Amériques autour de ce projet de ZLEA. La détermination et l'intransigeance de la Maison Blanche, très bien illustrées par l'inflexibilité du secrétaire actuel au commerce, M. Robert Zoellick, d'un côté, l'extension rien moins qu'impressionnante du mouvement d'opposition à la ZLEA de l'autre, auront sans doute des effets sur les équipes de négociations elles-mêmes qui devront s'atteler à la tâche et produire un texte sous une pression grandissante dans des délais très serrés, mais leurs effets les plus déterminants se feront sentir ailleurs, dans les enceintes parlementaires et dans les rues.

³ On pourra consulter le texte de la Déclaration finale de cette rencontre sur le site : www.alcaabajo.cu.