

L'intégration dans les Amériques

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

**Les négociations dans
les Amériques depuis le
Sommet de Québec**

Alexandra Ricard-Guay

Dernière mise à jour :
7 février 2003

Les négociations entourant la création de la ZLEA entrent maintenant dans l'ultime phase, sous la co-présidence des États-Unis et du Brésil. Selon l'échéancier fixé, cette étape décisive devrait mener à la signature d'un accord en 2005. Depuis le Sommet des Amériques tenu à Québec en avril 2001, les négociations ont évolué à un rythme, qualifié trop lent par certains, mais qui a certes permis de respecter de nombreux engagements. L'étape du parcours des négociations, qui s'ouvre au lendemain de la rencontre ministérielle de Quito en novembre 2002, sonne l'heure de dresser un bilan des derniers progrès accomplis suite à l'enthousiasme entourant le Sommet de Québec. Surtout, cette étape sonne l'heure de l'évaluation et des prédictions sur l'orientation que prendront les derniers développements du processus de négociations. La remise en question de la réalisation d'un tel accord, du moins dans les délais fixés, n'est de surcroît pas écartée par certains.

Les progrès accomplis et l'évolution d'enjeux incontournables au projet de la ZLEA se mesurent, d'une part, aux avancements dans les négociations comme telles. D'autre part, les changements survenus au sein du contexte international et hémisphérique depuis avril 2001 - mois durant lequel se sont déroulés la rencontre ministérielle de Buenos Aires et le Sommet de Québec - ont largement affecté le parcours des négociations. Le changement d'attitude et de stratégie en matière de politique commerciale de l'Administration Bush, les événements du 11 septembre 2001 et la Conférence ministérielle de Doha en novembre 2001, qui a ouvert un nouveau cycle de négociations au sein de l'OMC, ont modifié l'environnement politique et économique au niveau international. Au sein de l'Hémisphère, les difficultés économiques qui ont affecté de nombreux pays latino-américains, l'élection présidentielle brésilienne qui consacre la victoire d'un candidat de la gauche - dont la campagne présidentielle a affiché clairement son opposition à la ZLEA - et la multiplication d'accords sous-régionaux et bilatéraux dans la région ont également bouleversé la conjoncture politique et économique de la région.

Le suivi du Sommet de Québec

Le processus des Sommets des Amériques, dans lequel s'inscrit le projet de la ZLEA, s'articule depuis le tout début autour de la création d'une « communauté des démocraties » dont l'intégration procède par les échanges économiques et le partage de valeurs communes. C'est effectivement en ces termes, en 1994, que le Conseil national de sécurité américain considère la tenue d'une série de Sommets des chefs d'État des Amériques qui débutera cette même année. La question de la démocratie restera présente à l'agenda de chacun des Sommets (Miami en 1994, Santiago en 1998 et Québec en 2001).

Dans la Déclaration de Québec, le volet touchant la démocratie prend une importance particulière. Les chefs d'État et le gouvernement ont proposé de nombreux engagements en regard de la démocratie et des droits de la personne. De même, de nombreux mouvements de la société civile revendiquent l'adoption d'une clause démocratique lors du Sommet de Québec. Pour donner suite à ces engagements et en réponse aux revendications, les chefs d'État et le gouvernement ont inscrit une « clause démocratique »¹ à leur déclaration. En complément de cette clause, les ministres des Affaires étrangères se sont vus confier le mandat d'établir une *Charte démocratique*

¹ La clause démocratique inscrite dans la Déclaration de Québec stipule ce qui suit : « toute altération ou interruption inconstitutionnelle de l'ordre démocratique dans un État de l'hémisphère constitue un obstacle insurmontable à la participation du gouvernement de cet État au processus du Sommet des Amériques »

interaméricaine au sein de l'Assemblée générale de l'OÉA. Or, pour plusieurs, la délégation de ce mandat à l'OÉA était une façon de dissocier la clause démocratique du processus de négociations de la ZLEA.

La *Charte démocratique interaméricaine* est adoptée le 11 septembre 2001 à Lima au Pérou par les ministres des Affaires étrangères lors de la séance extraordinaire de l'Assemblée générale de l'OÉA sur la Charte démocratique interaméricaine. La Charte renforce les instruments de l'OÉA afin de protéger la démocratie représentative au sein de l'Hémisphère. De même, la Charte marque certaines avancées en regard des outils existants à l'OÉA dans la défense de la démocratie. En effet, la Charte définit les composantes fondamentales d'un système démocratique, donc établit une base normative sur la démocratie, commune à l'Hémisphère. De plus, la Charte permet d'élargir le champ d'action des États membres de l'OÉA en prenant en considération l'altération de l'ordre démocratique et non seulement son interruption.

Or, d'une certaine façon, la décision d'établir une Charte dans le cadre de l'OÉA circonscrit les moyens d'action à la volonté politique des États membres de l'OÉA d'expulser ou non du processus des Sommets les États au sein desquels l'ordre démocratique a subi une altération ou une interruption. En effet, il semble qu'aucune disposition de la Charte n'établit un lien direct avec les processus des Sommets et de la ZLEA. Le respect des normes démocratiques, telles que définies par la Charte, n'est déterminé par aucune disposition en termes conditionnels à la participation d'un État membre au processus des Sommets. De plus, l'OÉA ne détient aucune autorité institutionnelle au sein des processus de la ZLEA et des Sommets. L'impact effectif d'un tel instrument peut donc être remis en cause.²

Si les chefs d'État et de gouvernement ont mis en application leur engagement en matière de démocratie par la décision d'élaborer une Charte, l'absence de mesures concrètes se fait toujours sentir dans d'autres domaines sociaux et politiques. Il ne faut pas oublier que les volets autres qu'économique - entre autres, l'environnement et le travail - sont discutés au sein de comités spéciaux ou de conférences parallèles. Le lieu de travail relatif à ces domaines est circonscrit en-dehors du cadre des négociations officiel. Au sujet des normes du travail, les chefs d'État appuient, dans la Déclaration de Québec, la Déclaration de l'Organisation internationale du travail (OIT) définissant les droits et principes fondamentaux relatifs au travail. De même, afin d'améliorer les conditions de travail et les opportunités d'emploi, les chefs d'État et de gouvernement s'en remettent à la nécessité d'aborder le thème de l'emploi au sein de forums hémisphériques et internationaux. C'est à ce titre qu'un mandat est confié à la Conférence interaméricaine des ministres du Travail (CIMT) en vue de poursuivre l'étude de l'impact de la mondialisation sur les questions reliées au travail. Ainsi, la 12^{ème} CIMT a eu lieu à Ottawa du 17 au 19 octobre 2001. Tenues à chaque trois ou quatre ans dans le cadre de l'OÉA, ces conférences font partie du processus du Sommet des Amériques. Dans le contexte des travaux préparatoires de la ZLEA, la 12^{ème} CIMT a été largement axée sur les questions de travail reliées à l'intégration économique hémisphérique par la création d'une Zone de libre-échange. Le Canada, hôte de cette Conférence, en a assuré également la présidence jusqu'en octobre 2003 ; tout comme il a supervisé la mise en œuvre du Plan d'action.

² Pour une analyse plus poussée de la *Charte démocratique interaméricaine*, voir Love St-Fleur, « La Charte démocratique interaméricaine : un nouvel outil pour la démocratie dans les Amériques ? », Fiches d'actualité, CEDIM. Du même auteur, « Les conséquences juridiques et politiques de la Charte démocratique », Fiches d'actualité, CEDIM, <http://www.ceim.uqam.ca>. Voir également Lucie Lamarche et Love St-Fleur, « La Charte démocratique interaméricaine : une réponse aux engagements du Sommet de Québec ? », *La Presse*, Dimanche 21 avril 2002, http://www.cyberpresse.ca/réseau/editorial/0202/edi_102040090083.html.

Ce qui ressort de cette Conférence est son taux de participation le plus élevé en quarante ans d'existence, avec la venue de 25 ministres et 33 des 34 membres de l'OÉA. Cette forte participation s'explique sans doute par l'accentuation des enjeux concernant le domaine du travail avec la constitution future de la ZLEA. De plus, la Conférence a permis la mise en place de deux groupes de travail. Le premier groupe aura la responsabilité d'étudier les questions, relatives au processus des Sommets ainsi qu'au projet de la ZLEA, qui touchent le domaine du travail. Ce premier groupe prévoit deux rencontres, en avril 2002 en République dominicaine puis en avril 2003 en Uruguay. Le deuxième groupe de travail se penchera sur le renforcement de la capacité des ministres à formuler des politiques et à sensibiliser le public en regard des questions du travail, dans le respect de la Déclaration de l'OIT. Pour sa part, ce groupe prévoit une première rencontre en République dominicaine en avril 2002 et à Saint-Vincent-et-les-Grenadines en février 2003. Parallèlement, une série d'ateliers techniques abordant différents aspects du volet relatif au travail - entre autres, l'égalité des sexes et le travail des enfants - se tiendront dans plusieurs pays des Amériques.

Il est également question, brièvement, de l'environnement dans la Déclaration de Québec. Les chefs d'État et de gouvernement réitèrent alors l'importance d'aborder ce thème dans le cadre de forums hémisphériques. À ce titre, une rencontre des ministres de la Santé et de l'Environnement des 34 États parties au projet de la ZLEA a eu lieu les 4 et 5 mars 2002 à Ottawa. Cette rencontre a été organisée par l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS) et le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) afin d'établir les liens d'importance entre ces deux secteurs. Cette rencontre visait principalement à aborder les questions du renforcement des capacités des pays dans la gestion des enjeux touchant les volets de l'environnement et de la santé, de la promotion de priorités en matière de santé environnementale et de l'établissement de mécanismes de suivi en la matière. Un groupe de travail a d'ailleurs été mis sur pied afin d'étudier cette dernière question. Le principal résultat à l'issue de cette première MSEA est la décision de tenir une telle rencontre à tous les quatre ans, avant chaque sommet des Amériques.³

Concernant le domaine du commerce électronique, qui a pris une importance nouvelle dans la Déclaration de Québec, les engagements pris ont également été respectés. L'Institut pour la connectivité dans les Amériques a été mis sur pied par le Canada, tel que prévu, et un fonds de 20 millions a déjà été versé. Cet Institut offre le soutien nécessaire à la formulation de stratégies nationales et régionales d'interbranchements. Du côté des États-Unis, le *Inter-American E-Business Fellowship Program*, dont la création a été annoncée lors du Sommet de Québec, a amorcé sa première année de mise en exécution suite au programme-pilote. Ce projet permet à un nombre restreint de professionnels latino-américains issus du domaine du commerce électronique de participer à un stage dans des entreprises américaines. Pour l'année 2002, vingt professionnels furent invités à y participer et la région andine a été identifiée comme étant la région de haute priorité. Ce programme a pour principaux objectifs de favoriser la prospérité et le développement du potentiel humain, le développement d'une culture commune dans les affaires et de liens économiques avec les entreprises locales. Les deux principaux partenaires à ce projet sont le Département du Commerce et USAID.

³ Les rencontres mentionnées n'ont pas été les seules à être tenues dans le cadre du processus des Sommets participant au suivi du Sommet. Il y a également eu : la rencontre du gouvernement local et municipal (Bolivie), la rencontre des ministres de l'Éducation (Uruguay), la rencontre des ministres de la Justice (Trinidad et Tobago), un séminaire d'experts sur la diversité culturelle (Canada), la deuxième rencontre du Forum interparlementaire des Amériques (FIPA) au Mexique.

L'ensemble des volets abordés dans le Plan d'Action du Sommet de Québec ont été l'objet d'un suivi. Sur la question de la corruption, en réponse au mandat fixé à Québec, le « Document de Buenos Aires sur le Mécanisme de suivi de la mise en œuvre de la Convention interaméricaine contre la corruption » a été adopté lors d'une Conférence sur le sujet à Buenos Aires en mai 2002. Sur la question, maintenant devenue prioritaire, de la lutte contre le terrorisme, la Convention interaméricaine contre le terrorisme a été adoptée par les ministres des Affaires étrangères lors de la 32^{ème} Assemblée générale de l'OEIA, tenue en juin 2002. De même, l'arrimage des programmes d'assistance mis en œuvre par les différentes institutions multilatérales, régionales et sous-régionales aux objectifs issus des Sommets se renforce. En fait, on constate que l'intégration hémisphérique est déjà largement entamée dans de nombreux domaines au sein des Amériques, en marge des négociations officielles.

Ainsi, afin de faciliter la mise en œuvre des engagements pris dans les Plans d'action et le suivi de ces derniers, les dirigeants des pays partie appuient une plus grande coordination entre les institutions régionales et internationales afin d'optimiser leurs ressources, d'approfondir leur collaboration et l'échange d'informations. Pour faire suite à cette recommandation formulée par les chefs d'État au Sommet de Québec, un groupe de travail mixte, le Groupe de travail conjoint des institutions partenaires (*Instancia de Coordinación*), a été créé en juin 2001. Ce groupe comprend l'Organisation des États américains (OEIA), la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), la Banque interaméricaine de développement (BID), l'Organisation panaméricaine de la Santé (OPS) avec la participation de la Banque mondiale. Depuis la 25^{ème} réunion du Groupe de suivi du Sommet (GSS), les 25 et 26 mars 2002, le groupe de travail s'est élargi. L'Institut interaméricain de coopération pour l'agriculture (IICA), la Société andine de développement (SAD) et la Banque centraméricaine d'intégration économique (BCIE) se sont joints aux autres organisations. La Banque de développement des Caraïbes a rejoint le groupe de travail par la suite. Lors de la 32^{ème} Assemblée générale de l'OEIA tenue en juin 2002, il a été décidé que ce Groupe de travail mixte devait dès lors se réunir une fois l'an, une réunion dite de haut niveau.

Le suivi de la rencontre ministérielle de Buenos Aires

Depuis le tout début du processus de négociations de la ZLEA, la question de l'asymétrie de la taille des économies des pays parties est présente et la source de tensions entre certains représentants de petits pays, des pays de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) tout particulièrement, et les États-Unis⁴. Présente dans les déclarations ministérielles et prise en compte par chacun des groupes de négociations, la question du traitement différencié des économies de petite taille n'était l'objet d'aucun engagement précis institué par des principes clairs. Cette question devient, à partir de la rencontre ministérielle de Buenos Aires, l'objet d'un engagement plus ferme de la part des ministres qui donnent au Comité de négociations commerciales (CNC) le mandat d'établir un cadre directif guidant l'application d'un traitement différencié. Conformément à l'Article 14 de la Déclaration ministérielle de Buenos Aires, le CNC a

⁴ D'un côté, les petits pays se sont regroupés afin de faire valoir leurs intérêts dans les négociations. De l'autre, les États-Unis font pression pour l'application de leur approche dans le traitement des différences de niveau de développement et de la taille de l'économie, c'est-à-dire une approche dont les moyens d'actions envisagés se limitent à l'octroi de périodes de transition ainsi qu'à des programmes d'appui technique. Au sujet de l'évolution de la question du traitement différencié des économies de petite taille au sein du processus de négociations de la ZLEA, voir Geneviève Lessard, « Les économies de petite taille et la ZLEA », GRIC, mars 2000.

été chargé de formuler pour le 1^{er} novembre 2001 les lignes directrices pour le traitement des différences entre les niveaux de développement et la taille des économies avec, à l'appui, les recommandations du Groupe consultatif sur les économies de petites tailles (GCEPT).

La liste de ces mesures (ZLEA.CNC/18) offre un cadre d'orientation. De cette façon, le traitement des différences de niveaux de développement et de la taille des économies a été inclus au titre de principe général des méthodes et modalités pour les négociations. Établies lors de la neuvième réunion du CNC au Nicaragua en septembre 2001, ces lignes directrices prévoient des périodes de transition et la mise en place de programmes de coopération technique. Les mesures devront être établies sur la base d'une analyse au cas par cas, pays ou groupe de pays, par sujet(s) et par secteur(s). Chaque groupe de négociation doit formuler ses mesures, sauf dans le cas où les sujets se recoupent. Bien que ces lignes directrices ne soient pas tout à fait nouvelles, une certaine ouverture quant à l'application d'un traitement préférentiel qui puisse recouper plusieurs pays ou plus d'un secteur diverge de l'approche américaine qui appuie une stricte analyse du cas par cas. Des mesures « complémentaires » de soutien sont également prévues. À ce titre, la mise en place d'un programme de coopération à l'échelle du continent y est proposée et sera adoptée sous la forme du Programme de coopération hémisphérique lors de la rencontre ministérielle de Quito.

Un autre élément important de la Déclaration de Buenos Aires est sans nul doute le programme de travail chargé dont les groupes de négociation ont été mandatés. À ce sujet, les tâches et instructions ont été en large partie respectées et accomplies au cours de la dernière phase de négociations. Les directives techniques visaient, entre autres, à entamer des négociations dès le 15 mai 2002 sur l'accès aux marchés des biens agricoles et non agricoles, des services et de l'investissement, et aux marchés publics. Ainsi, les cinq groupes de négociation concernés ont dû déposer leurs recommandations sur les méthodes et modalités de négociation le 1^{er} avril 2002. Les recommandations touchaient, entre autres, la négociation des tarifs, l'identification de mesures non-tarifaires, la suppression des subventions aux exportations⁵. Les méthodes et modalités de négociation soumises au CNC ont été évaluées, puis établies par cette instance avant d'être adoptées à Quito. Ces instructions ont permis la mise en place d'un échéancier précis et serré qui a été respecté et qui constitue la base du calendrier adopté à Quito pour la prochaine phase de négociation.

Lors de la neuvième réunion du CNC à Managua au Nicaragua, l'importance des instructions des ministres à l'attention des groupes de négociations est réaffirmé. Le compte-rendu de la neuvième réunion du CNC éclaire également le suivi d'autres mandats émis à Buenos Aires. En tant qu'organe exécutif qui guide et gère l'ensemble des négociations, le CNC supervise le travail réalisé au sein de chaque groupe négociations. Les ministres du Commerce avaient mandaté les groupes de négociations de parvenir à la formulation d'une deuxième version de l'Avant-projet pour la prochaine réunion ministérielle. Ainsi, le CNC a révisé le travail accompli pour chacun des neuf groupes de négociation et des quatre groupes de non-négociation et a souligné à nouveau la nécessité d'intensifier le processus de réduction des différends au sein des groupes de négociations. Lors de cette réunion, l'Administration américaine réaffirme l'importance que représente la ZLEA et leur engagement à réaliser cet Accord. Pour l'Administration, la ZLEA s'inscrit dans le cadre plus large des négociations globales à l'OMC et la négociation d'accords bilatéraux.

⁵ Au sujet des instructions générales comprises dans la Déclaration de Buenos Aires, voir Brigitte Vaillancourt, « La Zone de libre-échange des Amériques : Un chantier en construction », mai 2001, GRIC, <http://www.unites.uqam.ca/gric/>

BILAN DE LA RENCONTRE DE QUITO

La septième réunion des ministres du Commerce s'est tenue à Quito en Équateur à la fin du mois d'octobre 2002. Dans le parcours des négociations, cette rencontre se situe au carrefour entre une période qui, depuis le Sommet de Québec, a été caractérisée par un certain ralentissement du processus et marquée de perturbations à l'échelle mondiale et hémisphérique, et la phase ultime et décisive des négociations sur la création de la ZLEA. Dans cette perspective, il est bien évident que de nombreux ministres et observateurs ont fait porter à cette rencontre la mission d'insuffler un nouveau dynamisme aux négociations. Toutefois, malgré une rhétorique qui tente de donner une note optimiste quant à la tenue de la rencontre de Quito, c'est plutôt un esprit de pessimisme qui règne à la veille de cette nouvelle étape. À l'heure actuelle, le bilan que l'on peut dresser sur cette rencontre permet d'évaluer l'impact des chamboulements dans l'environnement international sur les progrès des négociations.

Dans la déclaration ministérielle de Quito, les ministres du Commerce réaffirment certains principes fondamentaux à la procédure de négociations instituée à la réunion de San José (1998). Ainsi, l'Accord sur la ZLEA doit constituer une entente unique, globale et conforme aux principes de l'OMC et les prises de décisions s'effectuent selon le principe consensuel.

De plus, les ministres réitèrent leur engagement envers d'autres dispositions. La coexistence de la ZLEA avec d'autres accords bilatéraux ou sous-régionaux est admise dans la mesure où les droits et obligations inclus dans ces derniers aillent au-delà de ceux compris dans la ZLEA ou qu'ils ne soient pas couverts par la ZLEA.

De même, bien qu'ils reconnaissent les progrès accomplis dans les domaines de l'environnement et du travail, les ministres circonscrivent ces volets aux forums parallèles et délèguent la responsabilité de gestion aux actions nationales ou aux institutions internationales ayant la compétence (l'OIT par exemple). De plus, il est clairement mentionné que les questions environnementales et relatives au travail ne peuvent être invoquées dans une perspective conditionnelle ou comme facteur pouvant conduire à l'utilisation de sanctions ou de restrictions commerciales en cas de non-respect.

Les ministres du Commerce s'engagent à nouveau à respecter la date butoir pour la conclusion des négociations fixée au mois de janvier 2005, ainsi que la fin de cette même année pour l'entrée en vigueur de la ZLEA. De plus, tel que convenu à la rencontre de San José, la liste des pays assurant la présidence et la vice-présidence des groupes de négociations et des comités spéciaux se renouvelle à chacune des phases de négociations. Ainsi, la nouvelle liste a été présentée à Quito (Voir Annexe 1). Il est à noter que la présidence du groupe de négociation sur l'agriculture sera de nouveau assurée par un pays membre du Mercosur. La suspension temporaire des activités du Comité d'experts des secteurs public et privé sur le commerce électronique laisse au nombre de trois les comités spéciaux. De même, pour cette dernière phase des négociations, le Secrétariat administratif est transféré de la République du Panama à Puebla au Mexique. Les travaux préparatoires à ce déménagement ont déjà été entamés.

La rencontre de Quito conclut en quelque sorte le suivi de plusieurs mandats émis dans la déclaration de Buenos Aires. Ainsi, une deuxième version de l'Avant-projet comprenant l'ensemble des chapitres de chacun des groupes de négociations ainsi que l'ébauche des travaux préliminaires sur les aspects généraux et institutionnels du futur Accord de la ZLEA, préparé par le Comité technique sur les questions institutionnelles (CIT), ont été présentés lors de la rencontre. De même, les documents ont été publiés

sur le site Internet officiel de la ZLEA dans les quatre langues officielles (anglais, espagnol, français, portugais) en un temps record, c'est-à-dire dès le lendemain. Les ministres renouvellent de cette façon leur appui à la transparence du processus.

L'orientation initiale des négociations présentée par le CNC encadre également la prochaine phase de négociations. Ainsi, l'approbation des méthodes et modalités de négociation établies par le CNC, qui avaient permis d'entreprendre des négociations relatives à l'accès aux marchés dès le 15 mai 2002, détermine en fait un échéancier serré pour la prochaine phase de négociations. Un calendrier a été établi pour la présentation des offres au niveau des produits agricoles et non agricoles, des services, des investissements et des marchés publics. Le dépôt des offres doit s'effectuer entre le 15 décembre 2002 et le 15 février 2003, ainsi qu'entre le 16 février 2003 et le 15 juin 2003 pour les offres plus intéressantes. Ces échéances permettront d'entamer le processus de présentation des offres révisées à partir du 15 juillet 2003. Les pays nécessitant une assistance technique pourront bénéficier d'un délai prolongé, donc remettre leurs offres avant le 15 juillet 2003. En fait, les délais fixés par l'adoption des méthodes et des modalités de négociations permettent d'assurer le respect des délais afin de compléter les négociations avant la fin de l'année 2005.

Dans le domaine de l'accès aux marchés des produits agricoles et non agricoles, l'univers tarifaire en son entier sera l'objet de négociations. Selon le calendrier de notification des tarifs de base qui a été établi par le CNC, cette dernière devait se réaliser entre le 15 août et le 15 octobre 2002, le tarif de base sera celui de la nation la plus favorisée (NPF) à la date de notification. Ce qui semble avoir été fait par l'ensemble des pays. Pour les regroupements régionaux ayant un tarif extérieur commun (TEC), il y aura possibilité de réajustement du tarif de base notifié le 15 avril 2003 et c'est ce dernier qui sera appliqué à partir du 1^{er} janvier 2004. Les pays du CARICOM avaient jusqu'au plus tard le 14 décembre 2002 pour notifier leur tarif de base⁶. Pour ces pays, une liste restreinte de produits pourra faire l'objet d'exception par rapport au tarif de base notifié. Toutefois, le tarif ne pourra être plus élevé que « celui accordé en vertu des obligations de l'OMC ».

Le mandat confié au groupe de négociations sur l'Accès aux marchés (GNAM) à Buenos Aires en vue d'établir un calendrier et les modalités des négociations sur les règles d'origine se poursuit. Un groupe *ad hoc* a donc été mis sur pied afin d'entamer les négociations sur les règles d'origine spécifiques dès le 30 septembre 2002. Ce groupe établira également le calendrier pour la présentation et l'examen des règles d'origine et ce, produit par produit. De même, le mandat confié au GNAM et au groupe de négociations sur l'agriculture (GNAG) à Buenos Aires afin de déterminer et dresser la liste des mesures non tarifaires est inscrit dans un nouveau calendrier, la méthodologie concernant l'élimination ou la réduction de ces mesures devant être complétée d'ici le 15 février 2003⁷. Les groupes sur les marchés publics, les investissements et les services poursuivent également leurs négociations respectives.⁸

⁶ À ce sujet, les pays du Mercosur ont entamé le 15 octobre 2002 la révision de leur politique sur leur TEC situé à l'heure actuelle à 13%. Ce processus servira à déterminer le tarif de base sur les importations provenant des pays non-membres du Mercosur au sein de la future ZLEA. De même, la Communauté andine des nations a déterminé un TEC de 20% (sur 62% des produits), mais ils doivent notifier le tarif de base qu'ils détermineront d'ici le 15 avril 2003.

⁷ Le Brésil n'a pu présenter ses offres sur les services, l'investissement et les marchés publics pour le 15 février comme prévu. Les négociateurs américains ont cherché à relativiser l'incident. Les milieux d'affaires américains sont plutôt d'avis qu'il s'agit d'une tactique du Brésil pour connaître les offres américaines sur l'agriculture et l'industrie avant de présenter les siennes.

⁸ Pour consulter l'ensemble des méthodes et modalités de négociation, voir le document FTAA.TNC/20/Rev.1, sur le site Internet officiel <http://www.ftaa-alca.org>

En regard des instructions générales émises dans la Déclaration de Quito, une plus grande collaboration est demandée, tout particulièrement, entre le GNAM et le GNAG. En fait, ces deux groupes sont les seuls à faire l'objet de mandats particuliers. En plus des travaux entamés dans le cadre des mandats formulés à Buenos Aires qui s'inscrivent dans les négociations sur l'accès aux marchés, les autres tâches sont également l'objet d'un mandat renouvelé. Ainsi, le GNAG doit travailler à la facilitation de la mise en œuvre de l'Accord SPS (des mesures sanitaires et phytosanitaires) de l'OMC dans l'hémisphère et doit compléter le processus de notification et de contre-notification des mesures sanitaires et phytosanitaires. De plus, il est demandé à l'ensemble des groupes de négociation et au Comité technique sur les questions institutionnelles (CTI) de parvenir à un plus grand consensus sur les questions sujettes à des différends afin d'alléger la prochaine version de l'avant-projet du nombre de crochets. En effet, une version révisée de chacun des chapitres doit être remise au CNC avant sa quatorzième réunion ainsi qu'une nouvelle version de ces derniers, huit semaines avant la prochaine réunion ministérielle prévue à la fin de l'année 2003.

Étant donné l'intensification des négociations exigée pour l'ensemble des groupes de négociations et l'établissement d'un calendrier serré assurant la cadence du processus, le mandat du CNC s'est vu réaffirmer et son rôle renforcé. Afin de réaliser ce nouveau mandat, trois réunions sont prévues avant la tenue de la prochaine réunion ministérielle, soit à Port of Spain, San Salvador et Puebla. Le CNC guide, supervise et gère les négociations, cette instance doit donc s'assurer du progrès de chaque groupe selon leurs mandats, l'atteinte des objectifs et le respect du calendrier. De même, le CNC doit coordonner et orienter le travail des groupes de négociations. Établi à titre d'organisme exécutif depuis la rencontre ministérielle de San José (1998)⁹, le CNC est formé des sous-ministres responsables des échanges. À chacune des phases de négociations, c'est-à-dire à chaque 18 mois, il y a rotation de la présidence du CNC qui représente en fait la présidence du déroulement général des négociations. L'Équateur devra donc céder la présidence aux États-Unis et au Brésil qui partageront cette tâche cruciale pour la dernière phase de négociations.

Au titre de la présidence, ces deux pays seront tour à tour l'hôte des deux prochaines réunions ministérielles. La première se tiendra à Miami en 2003 et la seconde au Brésil en 2005. De plus, le pays assurant la présidence - dans ce cas-ci les deux pays se partageant la présidence - porte la responsabilité de mener à bien le mandat confié au CNC. Ainsi, pour cette phase ultime des négociations, la relation de travail qu'entreprendront les États-Unis et le Brésil sera capitale pour la conclusion d'un futur Accord de la ZLEA. Entre autres tâches, le CNC doit décider de la structure générale de l'Accord de la ZLEA en s'assurant de sa cohérence interne et en abordant les questions générales et institutionnelles. Le CNC doit également s'assurer de la mise en œuvre du Programme de coopération hémisphérique (PCH) et de la participation de tous les pays au processus. Ainsi, les États-Unis et le Brésil joueront un rôle de premier plan dans la constitution finale de l'architecture de l'Accord.

Dans la structure institutionnelle de la ZLEA, un organe exécutif est également prévu. Les fonctions de ce dernier ont été énoncées dans le *Texte provisoire sur les Questions générales et institutionnelles* présenté à Quito. Publiées à titre provisoire, les dispositions ne peuvent être considérées permanentes et décisives. L'Article 15 du texte est consacré au « corps exécutif » formé des sous-ministres responsables des échanges. Au titre des fonctions de cet organe figure celle d'exercer le rôle de groupe de discussion pour toutes questions relatives à l'Accord. Tout comme l'actuel CNC, le « corps exécutif » devra se

⁹ Au sujet de l'architecture des négociations, incluant l'ensemble des instances établies et leurs fonctions respectives, mise en place à la rencontre ministérielle de San José (1998), voir Brigitte Vaillancourt, *op. cit.*

réunir aussi souvent que nécessaire et au moins une fois l'an, avant la tenue de la réunion de l'organisme politique. De même, l'organisme politique, formé des ministres responsables des échanges, est également chargé par ce texte provisoire « [d']examiner toute réforme ultérieure qui s'avèrera nécessaire ». Cette instance dirigera le processus de l'Accord sur le plan politique en s'assurant de la mise en application des dispositions de l'Accord et en procédant à des évaluations périodiques. En d'autres mots, les fonctions déterminées dans ce texte provisoire ouvrent la voie à des modifications, à des négociations supplémentaires pouvant élargir l'étendue de la ZLEA, même à la suite de sa signature prévue en 2005. Les points sensibles que sont les exceptions, les exemptions et les protections assurées dans le cadre de la ZLEA et telles que sanctionnées par sa signature, peuvent être modifiées par la suite¹⁰.

Le cadre institutionnel élaboré dans le texte provisoire constitue la reconduction de l'architecture actuelle des différentes instances impliquées dans le processus de négociations. En effet, les dispositions de ce texte prévoient la mise en place d'un organe politique formé des ministres du commerce, d'un « corps exécutif » formé des sous-ministres responsables des échanges, d'organismes techniques, puis d'un Secrétariat administratif, responsable du « soutien opérationnel et logistique ». Enfin, l'Organe de règlement des différends est brièvement décrit. Les deux principales composantes sont le ou les Groupes spéciaux neutres en tant que première instance et l'Organe d'appel en deuxième instance.

La mise à jour des textes sur les négociations a été rendue publique à l'issue de la rencontre à Quito. Tout comme la première version qui avait été dévoilée peu de temps après le Sommet de Québec, cette ébauche demeure en de nombreux points provisoires. Comprenant quelques centaines d'articles, les thèmes articulant chacun des chapitres peuvent être modifiés, ajoutés ou annulés selon le processus de négociations en cours. Les passages entre crochets, omniprésents tout au long des deux documents, indiquent que ces derniers ne font pas l'objet d'un consensus. Bien que toujours nombreux et multiples, le nombre de crochets a diminué dans la deuxième version, ce qui indique qu'un travail bien réel des négociateurs a été réalisé depuis le Sommet de Québec.

Toutefois, il est difficile de mesurer les progrès accomplis dans chacun des neuf groupes de négociation à partir d'une analyse comparative des deux versions de l'Avant-projet, étant donné le manque de consensus sur de nombreuses dispositions. Dans le chapitre sur les investissements, par exemple, la présence de multiples versions pour plusieurs des articles indique qu'il demeure de nombreux différends sur certains aspects de la question. Entre autres, l'article sur le traitement national des investisseurs, de leurs investissements et sur les dispositions de protection de ces derniers, est l'objet de plusieurs formulations différentes. Cette question n'est pas sans rappeler le chapitre 11 de l'ALENA ; et l'imprécision entourant cette dernière dans l'Avant-projet de la ZLEA soulève des craintes quant à la possibilité d'une disposition de ce type, même si pour l'instant, les différentes versions n'y font pas allusion¹¹.

La question de l'agriculture, et plus précisément des subventions aux exportations dans le secteur agricole, a été l'objet de vifs débats et la source de tensions entre délégations durant la réunion à Quito. Les progrès accomplis en la matière depuis la dernière version de l'Avant-projet se mesurent difficilement par la formulation du texte provisoire comme tel. Par contre, la Déclaration ministérielle rend, pour sa part, clairement compte des conclusions de la réunion à ce sujet. Les ministres du Commerce

¹⁰ Voir à ce sujet les propos de Dorval Brunelle dans : Éric Desrosiers, « Dévoilement de la nouvelle version du texte de négociation », *Le Devoir*, mardi 5 novembre 2002, p. B1.

¹¹ Voir à ce sujet les propos de Dorval Brunelle, *op. cit.*

s'engagent à supprimer les subventions aux exportations ainsi que d'autres pratiques qui affectent le commerce des produits agricoles. L'une des facettes de la question les plus litigieuses, à savoir à quel palier de négociations, hémisphérique ou multilatéral, doivent se poursuivre les négociations en la matière, semble également avoir été « résolue ». À l'Article 15 de la Déclaration, il est mentionné que les ministres reconnaissent l'importance de tenir compte des pratiques de pays tiers qui créent des distorsions. Les négociations doivent donc se poursuivre au niveau de l'OMC aussi bien qu'au sein de la ZLEA : « nous devons obtenir des résultats significatifs dans les négociations sur l'agriculture, tant au sein de la ZLEA qu'à l'OMC. ». En d'autres mots, les progrès des négociations en la matière au sein de la ZLEA vont procéder en fonction des résultats atteints dans le cadre des négociations multilatérales. Étant donné l'importance que représentent les questions relatives à l'agriculture, il n'est pas surprenant qu'il soit souligné dans la déclaration, l'importance d'intensifier les travaux en cours au sein de la GNAG.

La question de l'application du principe de la nation la plus favorisée (NPF) demeure nébuleuse en de nombreux points, par exemple, à savoir si le principe NPF sera conditionnel ou non, et si les offres sur l'accès au marché seront formulées sur une base de pays à pays comme proposé par les États-Unis ou sur la base du principe NPF. Les États-Unis ont, en effet, fait pression pour que les ministres appuient à Quito leur proposition selon laquelle la suppression des tarifs douaniers procède pays par pays durant les périodes de transition. À ce sujet, la mention de la nation la plus favorisée a été exclue des dispositions relatives aux modalités de la suppression progressive des tarifs douaniers dans le chapitre sur l'agriculture de la deuxième version de l'Avant-projet alors qu'elle était présente dans la première version. Pourtant, le principe de NPF est préservé au sein des modalités et méthodes de négociations (FTAA.TNC/20/Rev.1) quant à la suppression des tarifs douaniers, telles qu'adoptées par les ministres à Quito. Enfin, les ministres ont convenu (Art. 19) que les discussions concernant le principe NPF doivent se poursuivre au sein du CNC.

Si l'approche américaine n'a pas dominé la résolution de la question du principe NPF, l'Administration Bush affirme avoir atteint, lors de la réunion de Quito, ses sept principaux objectifs. En effet, l'adoption d'un calendrier pour la présentation des offres en matière d'accès aux marchés, la co-présidence avec le Brésil et le calendrier des rencontres du CNC ainsi que des réunions ministérielles, la nomination consensuelle de la liste des présidents des groupes de négociations, la consultation avec les représentants du Forum des gens d'Affaires suivie d'une rencontre avec les représentants de la société civile et enfin, et non le moindre, l'approbation du Programme de coopération hémisphérique, constituent l'ensemble des objectifs américains préalablement fixés qui ont été atteints.

Un des résultats de la rencontre de Quito qui est largement mis à l'avant-scène médiatique est l'adoption et la mise en place du Programme de coopération hémisphérique (PCH). Toutefois, la portée et la nouveauté réelles des principes et objectifs qui composent ce programme sont remises en question par plusieurs. Ce Programme représente le premier cadre d'engagement de la part des ministres afin de porter des actions concrètes dans le traitement des différences de niveaux de développement et de taille des économies. Sous les instructions du CNC, le groupe consultatif sur les économies de petite taille (GCEPT) a élaboré un programme de coopération hémisphérique à titre de proposition, avec le soutien technique du Comité tripartite. Ce Programme vise avant tout à fournir un appui technique aux pays qui en nécessitent le besoin en vue de renforcer leurs capacités. Trois volets sont alors ciblés : 1) la préparation et la participation aux négociations, en renforçant les capacités des gouvernements à prendre part aux négociations afin d'en tirer bénéfices; 2) la mise en

œuvre des dispositions et des engagements de l'Accord 3) l'ajustement structurel nécessaire et conséquent à la participation à cet Accord. Le PCH sera sous la supervision du Comité de négociations commerciales (CNC) avec l'appui du Groupe consultatif des économies de petite taille (GCEPT). Entre autres, l'évaluation et la transparence de l'exécution seront assurées par le GCEPT. Certains mécanismes de suivi ont été élaborés selon un processus transparent impliquant à la fois les donateurs et les bénéficiaires.

L'assistance technique orientée vers le renforcement des capacités constitue le cœur de ce Programme. Les différentes formes d'assistance technique devront s'inscrire au sein de stratégies nationales ou régionales. De même, ce Programme doit compléter les programmes bilatéraux et multilatéraux, des « trade capacity-building program », déjà mis en place par des institutions multilatérales, régionales, sous-régionales ou nationales. Un double mécanisme sera mis en place pour, d'une part, aider les pays bénéficiaires à formuler leurs besoins et priorités et, d'autre part, recevoir et traiter les projets de financement offerts. Toutefois, l'efficacité et la portée d'un tel Programme dépendent grandement des ressources financières disponibles. Or, l'imprécision entourant le traitement des profils de projet de financement met en doute les avancées réelle que le PCH permettra d'atteindre. Les sources de financement, bien que présentées dans la Déclaration de Quito à travers leur diversité possible, semblent être concentrées autour de quelques principales agences¹².

En effet, lors de son allocution du 14 octobre 2002 à la sixième Conférence annuelle sur les Amériques, Robert B. Zoellick présente USAID, la BID et l'Agence américaine de développement international (AID) comme étant les trois principaux partenaires dans le domaine du renforcement des capacités. Le type de programme d'assistance orienté vers le renforcement des capacités prend une place de plus en plus importante au sein des programmes d'aide internationale, aussi bien bilatéraux que multilatéraux. Fortement encouragé par l'approche américaine, ce type de programme constitue une part non négligeable du budget de l'aide internationale américaine. Pour l'année 2001-2002, les États-Unis ont déboursé plus de 638 millions de dollars dans le cadre des divers programmes d'assistance orientés vers le renforcement des capacités des pays en développement dans la mise en application des règles de l'OMC ainsi que la participation aux négociations commerciales. Robert B. Zoellick a annoncé à Quito l'intention du Président d'augmenter de 37% le budget alloué aux programmes de « trade-building capacity » attribués aux pays de la région latino-américaine pour l'année 2003, soit un budget de près de 14 millions de US dollars. Au sein du PCH tout comme des programmes de renforcement des capacités mis en place par les principales agences américaines et internationales, il semble que ce soit le renforcement des capacités de production, l'accroissement de la compétitivité des économies et le transfert de technologie qui priment. Alors que la coopération institutionnelle et le transfert de connaissances semblent occuper une position de moindre importance.

L'initiative du PCH, fortement appuyée par l'Administration américaine n'est pas sans refléter l'importance nouvelle accordée aux difficultés d'intégration de certains pays à l'économie mondiale au niveau multilatéral. En fait, le nouveau cycle de négociation, lancé lors de la Conférence ministérielle de Doha en novembre 2001, est largement imprégné de cette question. Suite à l'échec de Seattle, la promotion du développement a été placée au cœur de l'Agenda de Doha. Les États membres de l'OMC ont alors approuvé le Programme de Doha pour le développement formulant un nouvel agenda

¹² Pour une analyse plus poussée du Programme de coopération hémisphérique (PCH), voir Geneviève Lessard, « Le Programme de coopération hémisphérique : du réchauffé ? », Observatoire des Amériques, 9 novembre 2002, <http://www.ceim.uqam.ca>

de négociations multilatérales au sein de l'OMC. Dans la Déclaration ministérielle de Doha, les États membre ont également adopté la *Nouvelle stratégie de coopération technique de l'OMC pour le renforcement des capacités, la croissance et l'intégration* (WT/COMTD/W/90).

Les initiatives hémisphérique et multilatérale de renforcement des capacités, comme réponse aux obstacles d'intégration au processus de libéralisation commerciale rencontrés par les PVD, ont débouché sur un rapprochement entre les deux paliers d'intervention. En effet, Mike Moore, Directeur général de l'OMC à l'époque et Enrique V. Iglesias, Président de la Banque interaméricaine de développement, ont signé le 27 février 2002 un mémorandum d'accord. En vertu de cet accord, les institutions qu'ils dirigent s'emploieront à renforcer leur coopération pour fournir aux pays d'Amérique latine et des Caraïbes une assistance technique dans le cadre des négociations commerciales afin de renforcer leurs capacités. La BID et l'OMC s'engagent donc à établir des programmes conjoints.

Ainsi, les programmes d'assistance technique élaborés dans le cadre du PCH risquent fort de ne pas se limiter au contexte du projet de la ZLEA et aux pays de la région, c'est-à-dire aux besoins spécifiques à ce cadre de négociations commerciales.

ANNEXE I

**Liste des présidences et vice-présidences des groupes de négociations,
des comités et du groupe consultatif de la ZLEA**

Groupes de négociations	PRÉSIDENCE	VICE-PRÉSIDENCE
Sur l'accès aux marchés	Colombie	Rép. Dominicaine
Sur l'agriculture	Uruguay	Mexique
Sur les marchés publics	Costa Rica	Paraguay
Sur l'investissement	Panama	Nicaragua
Sur la politique de concurrence	Pérou	CARICOM
Sur les droits de propriété intellectuelle	Rép. Dominicaine	Venezuela
Sur les services	CARICOM	Équateur
Sur les règlements des différends	Canada	Chili
Sur les subventions, antidumping et les droits compensatoires	Argentine	Canada
Autres instances		
Groupe consultatif sur les économies de petite taille	Équateur	CARICOM
Comité des représentants gouvernementaux sur la participation de la société civile	Bolivie	Pérou
Comité technique sur les questions institutionnelles	Chili	Mexique

Source : Déclaration ministérielle de Quito, Annexe II, [http://www.ftaa-alca.org/ministerials/quito/minist_f.asp#ANNEXE %20III](http://www.ftaa-alca.org/ministerials/quito/minist_f.asp#ANNEXE%20III). Note : CARICOM : Communauté du Bassin des Caraïbes.