

Le Programme de coopération hémisphérique : du réchauffé ?

Geneviève Lessard,

9 novembre 2002

It is our aim to ensure these [smaller] countries have the support to negotiate complex subjects, the ability to implement the final agreement, and the help to make the necessary structural adjustments that will be part of creating an effective free trade area¹.

C'est en ces termes que le représentant au Commerce américain Robert B. Zoellick s'exprimait, à l'occasion de son allocution du 14 octobre dernier, en présentant la toute première de ses sept priorités en vue de la rencontre ministérielle de Quito : la mise en place d'un Programme de Coopération Hémisphérique destiné à favoriser une participation effective des plus petites économies du continent à l'éventuelle Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA).

Bien entendu, l'idée de l'établissement d'un tel programme n'est pas originaire des États-Unis. Depuis le tout début des travaux préparatoires sur la ZLÉA, il existe une forte tension entre la Maison-Blanche et certains représentants des plus petits pays de la zone, de la Communauté des Caraïbes (CARICOM) en particulier, au sujet du traitement qui doit être accordé, lors de l'élaboration du cadre normatif du libre-échange hémisphérique, aux différences dans les niveaux de développement et les tailles économiques des pays en cause. Alors que Washington tient *mordicus* à l'institution d'un modèle d'intégration basé sur les principes d'égalité de traitement (traitement national, traitement de la nation la plus favorisée et réciprocité des avantages), certains gouvernements des économies de petite taille (ÉPT) des Amériques invoquent l'idée d'un désavantage concurrentiel inhérent à la petite économie pour demander à ce que soit instauré un cadre *flexible* de mise en application des

engagements qui permette, à terme, une mise à niveau minimale des conditions commerciales et financières de l'ensemble des partenaires.

Ce cadre flexible pourrait comprendre des mesures diverses, qui vont de l'établissement de fonds compensatoires à la définition d'échéanciers de mise en application différenciés, en passant par la définition des sauvegardes et d'exemptions sectorielles permanentes, toutes exigences bien peu orthodoxes au regard d'une administration américaine pour laquelle la libéralisation à elle seule est source de croissance et de développement économiques.

Depuis les tout premiers jours du Projet des Amériques, certains gouvernements de la CARICOM se sont ainsi lancés dans la constitution d'alliances stratégiques diverses dont le but ultime est de rallier le plus grand nombre de pays possible au projet de définir, pour les plus petites économies du continent, un traitement spécial et différencié qui aille au-delà de la formule que le gouvernement américain voudrait voir retenue, soit la simple attribution de « périodes de grâce » plus longues pour la mise en application des engagements contractés accompagnée de la mise en place unilatérale et volontaire de programmes d'assistance technique. La première étape de cette recherche d'alliances devait consister en la formation d'une « masse critique » de pays capables de promouvoir de façon conjointe les intérêts des

¹ Trading in Freedom : the New Endeavor of the Americas, by Robert B. ZOELLICK, Représentant américain au commerce. Version en ligne : <http://usinfo.state.gov/journals/ites/1002/ijee/toc.htm>

plus petits États du continent. L'Amérique centrale et de la République Dominicaine ont ainsi été invitées à se joindre au Groupe des économies de petite taille dont le succès, à ce jour, demeure limité.

L'initiative semblait toutefois devoir produire quelque résultats tangibles au moment de l'adoption, à l'occasion du Troisième Sommet des Chefs de Gouvernement de l'Association des États de la Caraïbe (AEC) en 2001, d'une série de principes et mesures destinés à approfondir la définition du Traitement spécial et différencié tel qu'il devra être entendu dans le cadre de la ZLÉA. Bien que ces mesures représentent une dilution indéniable des formules de traitement préférentiel préconisées par les plus audacieux des gouvernements des ÉPT, il n'en demeure pas moins que ce récent appui du Mexique, du Venezuela et de la Colombie à la problématique de l'asymétrie économique marque un tournant décisif dans l'évolution des débats en cours.

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre le récent intérêt du gouvernement américain pour la mise en place d'un Programme de coopération hémisphérique : les revendications caribéennes semblent bel et bien s'attirer la faveur d'un nombre grandissant de gouvernements latinoaméricains, alors même qu'elles continuent de susciter une attention croissante sur la scène internationale. L'intransigeance des États-Unis à l'égard des problèmes soulevés par les différences dans les « tailles » économiques des pays devient donc de plus en plus difficile à maintenir, d'autant qu'elle n'a pas manqué d'engendrer des complications concrètes dans le déroulement des négociations.

En effet, les implications de ces différences d'approches dans la façon d'envisager le traitement différencié des petites économies se sont manifestées de façon claire au cours de l'été dernier, alors qu'un différend éclatait entre les délégations états-unienne et caribéennes au sein des groupes de négociation sur l'accès au marché et l'agriculture. L'objet de la discorde concernait alors la fixation du tarif de référence en base duquel l'élimination tarifaire, dans le secteur agricole, devra être opérée. Les pays des Caraïbes présentant en ce domaine une

vulnérabilité particulière (en raison de la concentration productive qui les caractérise), l'idée de leurs gouvernements a été de conditionner leur « bonne foi » politique en matière de tarifs de base à celle démontrée par le gouvernement américain quant aux disciplines relatives aux subventions agricoles et à la définition de sauvegardes. Profondément irritée par l'entêtement des représentants de la CARICOM, la Maison-Blanche avait d'ailleurs pris l'initiative inhabituelle d'écrire directement à chacun des gouvernements concernés pour leur demander de cesser de « ralentir » le processus de négociations.

La polémique s'est pourtant calmée dès la rencontre suivante du Comité des négociations commerciales (CNC) qui s'est tenue en République Dominicaine à la fin du mois de juin. Puis en septembre, Robert Zoellick s'était rendu personnellement à Trinité-et-Tobago avec pour objectif précis de mieux comprendre les besoins particuliers des ÉPT en matière d'intégration continentale. Dès lors, les choses avaient semblé vouloir débloquer. Le CNC s'était finalement astreint à définir une série de principes destinés à l'encadrement du traitement des différences de développement (FTAA.TNC/18), un mandat qui lui avait été imparti l'an dernier lors de la rencontre ministérielle de Buenos Aires. Bien que ces principes demeurent bien en deçà des avancées effectuées dans le cadre de l'AEC, on peut y déceler un nouvel esprit de compromis dont témoignent de façon particulièrement éloquente deux acquis importants : la possibilité d'une application transversale de certaines thématiques relatives au traitement préférentiel (les États-Unis avaient jusqu'ici tenu à ce que toute forme de traitement préférentiel soit négociée au cas pas cas, secteur par secteur et pays par pays) et surtout, la reconnaissance du principe de *flexibilité*, diamétralement opposé à celui de l'égalité de traitement, et en l'absence duquel aucune réponse convenablement adaptée à l'identification des caractéristiques structurelles *spécifiques* des petites économies n'aurait pu être possible.

C'est dans le cadre de cette définition de principes, à titre de mesure d'*appui complémentaire*, qu'a été lancé le projet de

mettre en place un Programme de coopération hémisphérique. La tâche d'en définir les termes avait alors été confiée au Groupe consultatif sur les économies de petite taille (GCÉPT) qui, au moment de la rencontre ministérielle précédant le Sommet de Santiago en 1998, s'était vu refuser le statut de groupe de négociation à part entière.

Pour l'heure, le plan présenté par le GCÉPT demeure bien vague, ce qui pourrait expliquer, du moins en partie, la disposition du gouvernement américain à le soutenir. On y établit la nécessité de sa conformité avec les objectifs à court, moyen et long terme de chacun des pays et l'importance de la mise en place de mécanismes de coordination, de suivi et d'évaluation, un aspect qui pourrait se révéler particulièrement utile aux ÉPT si les engagements pris devaient demeurer lettre morte. Au chapitre des modalités, pourtant, le programme présenté reste nettement insatisfaisant : il invite à la centralisation et à une meilleure diffusion de l'information concernant les sources de financement ainsi qu'à la mise en place de mécanismes capables de soutenir les pays qui en ont besoin dans l'identification de leurs besoins en matière d'assistance technique.

C'est cette assistance technique qui, à toutes fins pratiques, constitue le cœur du programme, qui consiste essentiellement à en préciser les paramètres : l'assistance technique devra couvrir l'avant, le pendant et l'après-négociations, les mesures qui en relèvent étant exclusivement orientées vers les trois champs d'intervention spécifiques que sont 1) l'appui au développement des capacités négociatrices des divers gouvernements ; 2) l'appui à la mise en application des engagements négociés ; et, 3) l'appui à l'ajustement structurel qui devra en résulter. Les autres types de coopération (l'assistance financière et la coopération institutionnelle, en particulier), énoncés ici sous la forme de simples recommandations, demeureront du domaine du « potentiel ».

En somme, le Programme de coopération hémisphérique n'a rien d'une révolution. À bien y regarder, il n'est en effet pour l'administration américaine qu'un mécanisme de développement

des capacités commerciales (« trade-capacity building plan ») similaire à tous ceux qui, sous une forme ou une autre, l'ont précédé. Du reste, il ne s'adresse pas exclusivement aux ÉPT, ne comprend aucune forme d'engagement contraignant et risque fort de se voir administré par les institutions entièrement contrôlées par le gouvernement des États-Unis que sont la USAID, l'Agence américaine de commerce et de développement et la Banque interaméricaine de développement². Le doute perdure donc quant à son efficacité véritable et surtout, quant au degré d'équité des modalités qui en permettront l'accès. Aussi n'est-il pas étonnant, dans ces circonstances, que les gouvernements de la CARICOM les plus craintifs à l'idée du libre-échange hémisphérique n'aient accueilli son annonce qu'avec un enthousiasme poli, mais sceptique.

L'avenir dira si leur méfiance est justifiée. Pour l'instant, la polémique entourant le dossier agricole s'est apaisée, sans toutefois avoir trouvé de solution définitive : les ÉPT étaient parvenues à faire inscrire, dans le libellé des « Méthodes et modalités de négociations » (FTAA.TNC/20/Rev. 1) relatives à la ZLÉA, que le renforcement des disciplines doit couvrir « toutes les pratiques ayant pour effet le détournement du commerce des produits agricoles, y compris celles qui ont un effet équivalent aux subventions à l'exportation agricole ». Mais à Quito, ces négociations agricoles ont été suspendues jusqu'à avancement des pourparlers en la matière dans l'arène multilatérale. Avant de conclure à un climat de bonne entente entre les petites et grandes puissances du futur ensemble commercial hémisphérique, il faudra donc attendre. Entre-temps, le Programme de coopération hémisphérique pourra être considéré au mieux comme une marque de bonne volonté, au pire comme la reproduction d'une stratégie maintes fois employée, dont les résultats n'ont encore jamais été concluants, qui laisse intacte le modèle d'intégration préconisé.

² Dans son allocution (op. cit.), Zoellick fait directement référence à ces trois institutions.