

Chronique 03-08

Le CARICOM : rapport d'atelier

Dorval Brunelle*

Juillet 2003

« *The world is not changing, it has changed, and this means that the future is not what it was!* » Richard L. Bernal, Ambassador.

« *Change always brings with it remorse* »

James Moss-Solomon, Business Sector.

« *NO to FTAA, YES to a SEDPA!* »¹,
Caribbean NGO Voices.

Les 29 et 30 juin, ainsi que le 1^{er} juillet 2003, avait lieu à Montego Bay, en Jamaïque, une réunion d'information destinée aux journalistes de la région organisée conjointement par le *Caribbean Regional Negotiating Machinery* (CRNM) et le *Caribbean Policy Development Center* (CPDC). Le présent rapport d'atelier est partagé en plusieurs sections qui devraient permettre, grâce à la recombinaison des différentes présentations, d'établir un état des lieux des négociations en cours à plusieurs niveaux en même temps dans la région. La conclusion dresse un bilan des enjeux en présence dans ces négociations². Il est sans doute essentiel, avant d'aller plus loin, de souligner que les économies des pays de la mer de la Caraïbe ont ceci de particulier qu'elles sont « petites », une qualification qui renvoie à des niveaux de concentration de la production nationale sur un, voire sur quelques produits, qui n'ont pas d'équivalents ailleurs dans les Amériques. Nous avons alors affaire à des économies très ouvertes et très dépendantes de leurs revenus de tarifs à l'importation, et qui, à ce titre, rencontrent des

difficultés d'intégration qui risquent de s'avérer insurmontables dans le nouveau contexte des négociations multilatérales et régionales où l'on fait désormais appel à la sanction universelle d'un principe de non-discrimination. La survie même de ces économies exige au contraire une forme de discrimination positive. C'est pourquoi l'enjeu de l'approfondissement d'une intégration régionale à l'intérieur du CARICOM occupe une place aussi importante dans le rapport qui suit.

Le cadre

Pour comprendre les défis d'intégration à l'intérieur de la région, il faut rappeler que la Caraïbe³, le CARICOM, le *CARICOM Single Market and Economy* (CSME), la *Organization of East Caribbean States* (OECs) et le *OECs Economic Union* sont des entités qui portent quatre projets qui ne sont pas tous au même niveau d'intégration⁴. La Caraïbe compte 35 millions d'habitants, le CARICOM ou le CSME, 6 millions, 14 si on inclut Haïti, la OECs, quelques millions et la *OECs Economic Union*, quelques centaines de mille. La Caraïbe rassemble une vingtaine d'entités dont certaines sont souveraines, d'autres pas, le CARICOM ou le CSME, douze îles et trois pays continentaux⁵, l'un en Amérique centrale, Belize⁶, les

* Je remercie Geneviève Lessard pour la lecture attentive du texte.

¹ SEDPA est l'acronyme du *Social and Economic Development Pact of the Americas*.

² On trouvera une information de base sur le CARICOM, son histoire et sa structure dans : Anne Duhamel et Jean-Paul Calero, *Le marché commun de la Communauté du bassin des Caraïbes*, une Fiche de recherche mise à jour en février 2003 qui fait partie du dossier « Régionalisme et accords régionaux » de l'Observatoire des Amériques. En ligne : www.ceim.uqam.ca/Obs_Amer

³ On distingue également la Caraïbe, sans Cuba, et la Grande Caraïbe qui inclut Cuba. La différence est importante sur le plan géographique puisque, avec ses 100 000 km², Cuba est, de loin, la plus grande île, mais elle est importante également sur le plan démographique puisque Cuba compte 11 millions d'habitants.

⁴ À cette liste qui n'est pas exhaustive il faudrait ajouter le *Caribbean Free Trade Area* (CARIFTA) qui a préparé la voie au CSME. Pour plus de détails, voir A. Duhamel et J.-P. Calero, *op.cit.*

⁵ Le CSME compte officiellement quinze membres, mais on attend encore des autorités d'Haïti qu'elles fournissent leurs instruments

deux autres en Amérique du Sud, le Suriname et Guyana, tandis que le OECS en comprend neuf et le *OECS Economic Union*, sept pays. De plus, à côté de ces processus d'intégration à géométrie variable, il y a le sort de ces îles qui, à l'instar de Cuba, sont partie prenante à certains accords, et exclues des autres et de la ZLEA en particulier, ou qui ne sont pas partie à l'intégration régionale, comme Puerto Rico, qui est un protectorat des États-Unis, la Martinique et la Guadeloupe, qui sont des départements français d'outre-mer, et les Antilles néerlandaises.

À ces accords d'intégration, il faut ajouter les forum politiques, dont le plus important, en nombre en tout cas, est l'Association des États de la Caraïbe (AEC), qui est une organisation de consultation, de coopération et d'action concertée dans les domaines du commerce, du transport, du tourisme durable et des catastrophes naturelles. L'AEC facilite la consultation, la coopération et l'action concertée entre ses vingt-cinq États Membres et trois Membres Associés du Bassin de la Caraïbe⁷. Les États membres sont Antigue-et-Barbude, les Bahamas, Belize, la Colombie, le Costa Rica, Cuba, la Dominique, la République Dominicaine, le Salvador, Grenade, le Guatemala, le Guyana, Haiti, le Honduras, le Mexique, la Jamaïque, le Nicaragua, le Panama, Saint-Christophe et Niéves, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et les Grenadines, le Suriname, Trinité-et-Tobago et le Venezuela. Ses membres associés sont Aruba, la France au titre de la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique, et les Antilles Néerlandaises⁸.

Le mécanisme de négociations

Tant de complexité au niveau de la négociation des ententes commerciales exige une coordination, et les pays de la Caraïbe se sont dotés d'une instance

d'accèsion. Le CARICOM comprend aussi trois membres associés (Anguilla, les Iles Vierges ainsi que Turk et Caicos) et neuf observateurs (Aruba, Bermude, les Iles Cayman, la Colombie, la République Dominicaine, le Mexique, les Antilles Néerlandaises, Puerto Rico et le Venezuela).

⁶ L'explication de cette anomalie qui fait qu'un pays d'Amérique centrale se retrouve avec les îles de la Caraïbe est liée à un contentieux territorial important qui oppose les deux pays. En effet, le Guatemala prétend qu'une grande partie du territoire du Belize est une extension du Péten, et qu'il lui revient de droit. Quant au Suriname et à Guyana, deux des trois Guyanes à avoir gagné leur indépendance, l'autre étant la Guyane française, ils ont choisi la voie caribbéenne plutôt que celle de l'intégration à l'Amérique du Sud pour des raisons géographique, politique et culturelle.

⁷ L'AEC n'est pas seulement importante du fait du nombre de ses membres, elle a aussi un poids politique considérable du fait que le Mexique, la Colombie et le Venezuela en font partie. Elle a produit une déclaration incorporant une série de principes sur le traitement différencié à accorder aux Économies de petite taille (EPT) que l'on trouvera sur son site : www.acs-aec.org

⁸ Ces éléments sont tirés du site Web de l'AEC.

appelée *Caribbean Regional Negotiating Machinery* (CRNM, ou simplement RNM) en 1997 qui chapeaute les négociations en cours à quatre niveaux : *premièrement*, au niveau multilatéral à l'intérieur de l'OMC et du Plan d'action de Doha; *deuxièmement*, au niveau inter-régional à l'intérieur d'un Accord de partenariat économique (APE) avec l'Union européenne (UE) qui devrait être négocié d'ici janvier 2008; *troisièmement*, au niveau hémisphérique, dans le cadre des *Plans d'action* adoptés successivement à Miami, à Santiago et à Québec, mais surtout, bien sûr, à l'intérieur des négociations entourant l'implantation d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) qui devraient être conclues en décembre 2004; et, *quatrièmement*, au niveau bilatéral, dans des négociations entre la Caraïbe et d'autres pays, comme, par exemple, l'accord CARICOM-Costa Rica, CARICOM-Canada, etc. À ces quatre niveaux, il convient d'ajouter, bien sûr, les aménagements et autres défis posés par les intégrations à géométrie variable que ces pays ont engagées entre eux. Le RNM comprend 15 membres : Antigue-et-Barbude, les Bahamas, la Barbade, Belize, Cuba, Dominique, la République Dominicaine, Grenade, le Guyana, la Jamaïque, Saint-Christophe et Niéves, Sainte-Lucie, Saint-Vincent et les Grenadines, le Suriname, ainsi que Trinité-et-Tobago. Le RNM doit fournir les ressources et expertises afin de coordonner et d'administrer les intérêts de la région dans les négociations commerciales.

Les négociations

À terme, le CARICOM devrait conduire à l'établissement d'un seul marché et d'une seule économie. Or, pour l'instant, la situation économique est difficile partout dans la région, sauf à Trinité et Tobago et dans la Barbade. Le défi est de taille puisque la place de la région dans l'économie globale est en déclin. La part du CARICOM dans l'exportation mondiale de biens et de marchandises glisse de 0,28% en 1985 à 0,13% en 1999, tandis que sa part de marché en Amérique du Nord passe 0,71% en 1985 à 0,26% en 1999 et en Europe, de 0,15 à 0,10% entre ces deux dates⁹. À la vérité, la région est en passe d'être *désintégrée* (« *de-integrated* » plutôt que « *desintegrated* », en anglais), c'est-à-dire en passe d'être exclue du système économique mondial. Depuis 1985 surtout, elle importe davantage qu'elle n'exporte. Or les accords qui ont été signés n'ont pas renversé cette tendance. L'explication fournie voudrait que cet état de choses soit dû en grande partie au protectionnisme appliqué par les pays du

⁹ Voir *Caribbean NGO Voices*, 2003, p. 3.

Nord dans deux secteurs, en particulier, l'agriculture et les textiles¹⁰. Par ailleurs, l'arrivée à échéance de la protection prévue dans les Conventions de Lomé et l'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou s'avèrera très coûteux pour la région; les jours de l'industrie sucrière paraissent comptés.

La seule solution d'ensemble, c'est la mise en place d'un marché unique pour les biens, les services, la main d'œuvre et l'investissement, calqué sur le modèle de l'UE. Il s'agit également de prévoir des politiques sectorielles communes dans les domaines du transport et de l'agriculture, en particulier, et de prévoir un mécanisme de règlement des différends. Dans l'immédiat, les enjeux d'intégration portent sur la transférabilité des avantages sociaux, la double taxation, les qualifications professionnelles et les standards, en attendant l'harmonisation des lois et la convergence des politiques économiques. Un pas important sera accompli plus tard cette année avec l'établissement d'une Cour de Justice de la Caraïbe (*Caribbean Court of Justice*, CCJ) en novembre. L'échéancier actuel prévoit la libéralisation des services et de la main d'œuvre à son compte en 2004-5. Il restera alors à négocier dans les domaines suivants : les marchés publics, le commerce électronique, le financement des programmes communautaires, les questions monétaires et la monnaie unique¹¹, et, enfin, les questions de gouvernance induites par l'approfondissement de l'intégration elle-même.

Il y a une leçon importante à tirer du processus en cours car, c'est dans son habileté et dans sa capacité à mener de manière constante et systématique sa propre intégration à l'échelle régionale que la Caraïbe pourra mener à bien ses négociations aux autres niveaux. Cela étant dit, il faut surtout éviter que les négociations en cours à ces divers niveaux empiètent les unes sur les autres et ne viennent fragiliser l'intégration régionale elle-même. La question devient alors celle de savoir quelle priorité accorder aux différents paliers de négociations et, à ce sujet, il ne fait pas de doute que les négociations menées au niveau multilatéral dans le cadre de l'OMC devraient l'emporter sur celles qui sont engagées dans le cadre de la ZLEA. Et faute de pouvoir établir de telles priorités, à cause de la superposition des cycles de

négociations, il importe alors d'établir un minutage serré et de travailler sur les échéances.

Non seulement les économies de la Caraïbe sont-elles de petite dimension par comparaison de celles de tous les autres pays en développement, hormis ceux de l'Asie-Pacifique, mais il n'y a pas une seule entreprise caribbéenne parmi les mille plus importantes des Amériques. Cependant, si les économies de la Caraïbe sont limitées dans leurs options en matière de développement dans le contexte de la nouvelle économie où les services prennent plus d'importance que la production de marchandises, cela ne devrait pas nécessairement conduire à tout miser sur le tourisme. Il convient aussi de favoriser la mobilité de la main d'œuvre hors des îles : si les pays de la Caraïbe produisaient un demi million d'infirmières en surplus, elles trouveraient à s'embaucher en Amérique du Nord, comme c'est arrivé en Angleterre après la Deuxième Guerre.

Par ailleurs, la question du protectionnisme appliqué par les pays du Nord dans le secteur agricole pose un problème insurmontable pour les PED et elle devrait être contestée avec la dernière énergie. Il subsiste à ce propos une contradiction flagrante entre l'ampleur de l'aide fournie à l'agriculture dans les pays développés et le poids du secteur dans l'économie nationale qui gravite autour des 3 ou des 5% du PNB d'un côté, et la discrimination exercée à l'endroit du secteur agricole des PED et le poids de ce secteur qui gravite dans bien des cas autour de 50% du PNB de ces pays. Les motifs que l'on invoque au Nord à l'appui de ces mesures discriminatoires font appel à plusieurs facteurs comme le rôle de l'économie agricole dans le développement national, le lien entre l'agriculture et le développement rural, le principe de la sécurité alimentaire bref, on invoque à satiété la multifonctionnalité de l'agriculture au Nord, et on ne veut pas voir que toutes ces dimensions sont encore plus importantes et déterminantes pour les pays du Sud où le secteur agricole occupe une place beaucoup plus grande dans l'économie nationale. C'est ainsi que, au nom de la protection de la complémentarité économique et du tissu social au Nord, on induit des dislocations économiques et sociales profondes au Sud.

Ce raisonnement conduit à rappeler que, s'il est une leçon majeure à tirer des expériences passées, c'est que le commerce ne doit pas précéder le développement mais, à l'inverse, c'est le développement qui doit précéder le commerce : ceci veut dire que les pays de la Caraïbe doivent mettre fin à leur dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure qui a tout au plus pour fonction de réduire la pauvreté, et

¹⁰ Une explication *courte*, chacun l'admet, car la concurrence dans le secteur agricole vient de plus en plus des pays d'Asie du Sud-Est; le cas de la concurrence exercée par le café vietnamien sur les marchés mondiaux étant le plus connu.

¹¹ L'OECS a déjà sa monnaie unique. On dit là-bas que cette initiative a retenu l'attention des architectes de la monnaie unique européenne.

encore, et pas du tout pour résultat de les mettre en position de concurrencer d'éventuels partenaires commerciaux. Dans la même veine, accroître l'attrait de l'investissement étranger pour des économies faibles ou petites, c'est faciliter et accélérer leur endettement. Il faudrait donc attirer un type particulier d'investisseur, celui de la diaspora, comme le font notamment les Chinois. La libéralisation extrême n'est pas un préalable au développement comme le montre le cas de Haïti qui, pour avoir suivi cette voie, se trouve aujourd'hui dans une situation économique déplorable; le pays est même obligé d'importer du riz, alors qu'il disposait auparavant de surplus.

Les négociations à l'OMC

Depuis la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1994, les pays membres cherchent à sanctionner l'application d'un principe de base qui est l'universalité des obligations souscrites par les membres, quitte à échelonner la mise en œuvre des obligations souscrites par les pays en développement (PED). Il s'agissait par là de tourner le dos au régime antérieur fondé sur l'accumulation des statuts d'exceptions et des ententes bilatérales, voire unilatérales, qui étaient négociées séparément. Par ailleurs, il faut voir que certains avantages consentis aux PED, comme le traitement préférentiel, qui prenait plus souvent qu'autrement la forme d'arrangements tarifaires, ont tendance à disparaître avec le temps au fur et à mesure que les tarifs tendent vers zéro. Toute la question tourne désormais autour de l'enjeu d'ajuster les engagements souscrits par les uns et les autres selon les niveaux de développement et leurs capacités à faire face à leurs obligations. Depuis les années quatre-vingt-dix, on distingue trois catégories de pays : les pays développés, les PED qui devraient être capables, grâce à des mesures de transition, de s'ajuster aux exigences de la libéralisation des échanges, et les pays pauvres très endettés (PPTE) pour lesquels il faut prévoir des mesures de facilitation spéciales. C'est pourquoi l'enjeu de l'« ajustement structurel » prend une telle importance dans le contexte actuel.

Mais ces catégories sont de plus en plus contestées au nom de la prise en compte des besoins spéciaux. On assiste en effet à la prolifération des groupes de pays comme les petites économies, les économies de petite taille, les petites îles, les économies enclavées et les économies en transition qui font valoir des situations particulières qui exigent l'adoption de mesures spéciales. Parmi les propositions avancées, on peut retenir les suivantes : (i) l'accroissement des opportunités mises à la disposition des PED que ce soit sous la forme d'accords de préférence ou d'appui

au meilleur effort (« *Best endeavour arrangements* ») qui reposent l'un et l'autre sur la bienveillance des pays développés, dont on peut citer deux exemples, comme l'accès hors-taxe et le programme « Tout sauf les armes » (« *Everything but arms*, EBA) de l'UE; (ii) la sauvegarde des intérêts, en vertu de laquelle il s'agit de reconnaître que, dans certains domaines comme celui des droits anti-dumping, le recours à ces mécanismes ne devrait pas se faire au détriment des intérêts des PED; (iii) la flexibilité des engagements, qui devrait permettre de prévoir des exemptions dans les négociations des ADPICs et des TRIMS; et (iv) l'assistance technique et financière, afin de préparer et de soutenir les équipes de négociateurs des PED, comme le font déjà les États-Unis à travers l'USAID et le Canada par l'entremise de l'Agence canadienne de développement international (ACDI).

Le Groupe consultatif des petites économies, un regroupement qui n'a pas de reconnaissance officielle, a acheminé ces revendications auprès du QUAD¹², mais sans résultat probant pour le moment. Cependant si, au départ, les pays développés étaient fermement opposés à la reconnaissance d'un traitement différent pour les PED, les choses ont en passe de changer comme le montre le paragraphe 35 de la Déclaration de Doha et la mise sur pied d'un Groupe consultatif sur les économies de petite taille (GCEPT) dans le cadre des négociations de la ZLEA¹³.

Cependant, les difficultés ne se limitent pas au clivage entre le Nord et le Sud, parce qu'il y a également de nombreux contentieux Sud-Sud qui tournent autour de plusieurs questions importantes qui devraient faire l'objet de débats entre eux. Par exemple, pourquoi accorder les même avantages à Singapour, à la Corée du Sud et au Tchad? Comment régler la question des catégories ou des regroupements de pays qui ne correspondent pas au nouvel environnement global actuel? Comment faire droit à des besoins très spécifiques, comme, par exemple, le fait que Dominique dépend pour 90% de son commerce extérieur de bananes?

¹² Le QUAD est, lui aussi, un regroupement informel de quatre puissances commerciales à l'intérieur de l'OMC: les États-Unis, l'UE, le Japon et le Canada. Il exerce un droit de veto de fait sur certaines décisions qui n'est pas sans évoquer celui dont dispose les grandes puissances au Conseil de sécurité de l'ONU. Voir Yash Tandon, *The WTO : A Rich Man's Club?* En ligne; www.ictsd.org

¹³ Voir Geneviève Lessard, *Les économies de petite taille et la Zone de libre-échange des Amériques*, GRIC, Cahier de recherche 00-5 et *Les économies de petite taille et les défis de l'intégration hémisphérique dans les Amériques*, GRIC, Cahier de recherche 02-01, janvier 2002. En ligne : www.unites.uqam.ca/gric/

Le dialogue Sud-Sud est en panne. Par le passé, le CARICOM a fait partie du groupe des pays non-alignés et le bloc qu'il a constitué dans le cadre des négociations du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) a sans doute permis de coordonner les activités et les positions, mais cela n'a pas débouché sur quelque plate-forme commune que ce soit. Enfin, si le G-77 existe toujours, il ne fonctionne plus comme avant, ce qui est sans doute le reflet des profonds clivages qui divisent les pays du Sud.

De Lomé à Cotonou

Les Conventions de Lomé ont permis de renforcer la solidarité entre les pays ACP, solidarité qui avait trouvé sa première expression dans l'Accord de Georgetown de 1975 qui avait permis la création du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). La première des Conventions de Lomé entre l'ACP et l'UE a été signée il y a 25 ans. S'il fallait tirer un bilan de cette convention et de celles qui ont suivi, il faut reconnaître deux choses : la première, c'est que l'aide fournie n'a pas été négligeable puisqu'elle se chiffre à 40 milliards d'euros au total; la seconde, que c'est précisément cette relation entre donataire et donateur que l'on a perpétuée au cours des années sans que les pays ACP aient véritablement gagné une quelconque autonomie développementale. D'ailleurs, pour faire le lien avec les disparités Nord-Sud en matière agricole dont il a été question ci-dessus, il convient de rappeler que la seule aide des États-Unis à son secteur agricole en vertu du *Farm Bill* atteint les 300 milliards de dollars US, *par année*. C'est dire que l'assistance financière *annuelle* fournie par les États-Unis à son secteur agricole est 13 fois supérieure à celle qui a été produite à 70 pays ACP sur une période de 25 ans.

Après 18 mois d'intenses négociations, l'Accord de Cotonou a finalement été signé le 23 juin 2000 au Bénin. Cet accord est important à plus d'un titre : d'abord parce qu'il fait droit aux attentes légitimes défendues depuis longue date par les pays ACP en matière de développement durable; ensuite, parce qu'il prépare la transition vers une véritable intégration à l'économie globale; enfin, parce qu'il vise à renforcer la compétitivité et l'amélioration du bien-être social. En revanche, dans l'atteinte de ces objectifs, l'accord met fin à la fin non-réciprocité qui avait été une caractéristique de fond des accords antérieurs, ce qui placera les pays ACP dans une situation de concurrence les uns vis-à-vis des autres et contribuera encore davantage à la fragmentation de la solidarité Sud-Sud. De plus, il reste à voir quels pourront être les effets négatifs de l'accord sur les

pays du CARICOM et sur l'intégration régionale elle-même.

L'article premier de l'*Accord de partenariat entre les membres du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part*, définit les « Objectifs du partenariat » en ces termes :

« La Communauté et ses États membres, d'une part, et les États ACP, d'autre part, ci-après dénommés «parties», concluent le présent accord en vue de promouvoir et d'accélérer le développement économique, culturel et social des États ACP, de contribuer à la paix et à la sécurité et de promouvoir un environnement politique stable et démocratique.

Le partenariat est centré sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté, en cohérence avec les objectifs du développement durable et d'une intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale.

Ces objectifs ainsi que les engagements internationaux des parties inspirent l'ensemble des stratégies de développement et sont abordés selon une approche intégrée prenant simultanément en compte les composantes politiques, économiques, sociales, culturelles et environnementales du développement. Le partenariat offre un cadre cohérent d'appui aux stratégies de développement définies par chaque État ACP.

Une croissance économique soutenue, le développement du secteur privé, l'accroissement de l'emploi et l'amélioration de l'accès aux ressources productives s'inscrivent dans ce cadre. Le respect des droits de la personne humaine et la satisfaction des besoins essentiels, la promotion du développement social et les conditions d'une répartition équitable des fruits de la croissance sont favorisés. Les processus d'intégration régionale et sous-régionale qui facilitent l'intégration des pays ACP dans l'économie mondiale en termes commerciaux et d'investissement privé, sont encouragés et soutenus. Le développement des capacités des acteurs du développement et l'amélioration du cadre institutionnel nécessaire à la cohésion sociale, au fonctionnement d'une société démocratique et d'une économie de marché ainsi qu'à l'émergence d'une société civile active et organisée font partie intégrante de cette approche. La situation des femmes et les questions d'égalité entre les hommes et les femmes sont systématiquement prises en compte dans tous les domaines, politiques, économiques ou sociaux. Les principes de gestion

« durable des ressources naturelles et de l'environnement sont appliqués et intégrés à tous les niveaux du partenariat ».

Ceci dit, les relations entre les pays ACP et l'UE ne sont pas consolidées pour autant. En effet, la question de savoir quel sera l'effet de l'élargissement sur la relation entre l'UE et l'ACP revêt la plus grande importance. Car, non seulement l'élargissement peut-il avoir des conséquences négatives sur le soutien apporté aux pays ACP, mais il est susceptible également d'avoir des conséquences déstructurantes sur leurs économies. Par ailleurs, la mise en place d'Accords de partenariat économique (APE)¹⁴ aura sans doute des effets négatifs sur la solidarité des pays ACP eux-mêmes, dans la mesure où, en vertu de ces accords, on ouvre la porte à des traitements différenciés entre les ACP¹⁵.

La Zone de libre-échange des Amériques

Les États-Unis ont offert une élimination réciproque immédiate des tarifs dans des secteurs-clé couvrant quelque 65% des importations de leurs partenaires hors-ALENA, la majorité des tarifs restants étant éliminés sur une période de cinq ans, tous les autres, sur dix ans. À leurs partenaires du CARICOM, les États-Unis ont déposé des offres selon lesquelles l'entrée en franchise des produits de consommation et des produits industriels s'appliquerait à quelque 91% des exportations de la région vers les États-Unis, au lieu de 66% pour l'Amérique centrale, de 61% pour les pays andins et de 58% pour les membres du MERCOSUR. De plus, l'échéancier tient compte de la dimension et des niveaux de développement des pays de la région. Dans le secteur agricole, un secteur nettement plus litigieux, les États-Unis ont proposé de mettre tous les tarifs sur la table à la condition que les autres fassent de même et accordent un traitement réciproque à leurs exportations. De plus, ces tarifs seraient négociés à leurs niveaux actuels et non pas au niveau nettement plus élevé négocié à l'OMC. La première conséquence de ceci, est que 56% en moyenne des importations du secteur agricole en provenance des pays non-ALENA entreraient en franchise de taxe au

moment de l'entrée en vigueur de la ZLEA, ce qui équivaut à 85 % des exportations du CARICOM dans ce secteur, mais à seulement 50% de celles du MERCOSUR. Ces aménagements renvoient aux contentieux qui entourent les négociations en cours dans le secteur agricole et signalent les difficultés auxquelles les négociateurs auront à faire face dans les 18 mois à venir. Quant au secteur des textiles, l'offre des États-Unis ne prévoit pas l'élimination des tarifs avant 2010, malgré l'importance de l'accès au marché dans ce secteur pour les petites économies des Amériques. Enfin, leur offre dans les secteurs des services et des investissements couvre tous les domaines, tandis que celle portant sur les marchés publics a été bonifiée pour les pays du CARICOM puisqu'elle donne accès à une liste de quelque 79 agences fédérales.

Du côté du Canada, les offres au chapitre des marchés publics est importante et elle porte sur les biens, les services et la construction, par contre, elle ne s'applique qu'au niveau fédéral et non pas aux provinces ni aux municipalités. Or il s'avère que ce sont des niveaux qui sont plus accessibles aux petites économies, ce qui veut dire que c'est sur ce point, en particulier, que les pays du CARICOM chercheront à bonifier l'offre du Canada. De plus, si l'offre en matière de services et d'investissements est relativement complète, le Canada a établi une liste de domaines qu'il considère comme non-négociables, à savoir la santé, les services sociaux et l'éducation publique. De plus, ses négociateurs cherchent à obtenir, comme ils l'ont fait pas le passé dans d'autres négociations, dont celles de l'ALENA, une exemption culturelle lui assurant la plus grande flexibilité dans la poursuite de ses objectifs en matière de politique culturelle. Le Canada cherche ainsi à se servir des négociations de la ZLEA pour promouvoir la diversité culturelle et pour faire avancer les négociations à l'échelle internationale autour de l'adoption d'un instrument international sur la diversité culturelle.

Maintenant que ces offres ont été déposées, il appartient désormais au secteur privé du CARICOM de les examiner à la lumière de ses propres intérêts présents et à venir, et de donner avis aux négociateurs des domaines dans lesquels des bonifications et autres améliorations devraient être apportés aux offres en question. Il faut donc reconnaître que le secteur privé joue un rôle déterminant dans les négociations à venir et qu'il doit être associé de manière serrée au processus en cours.

Si les pays du CARICOM préféreraient sans doute accorder la priorité aux négociations menées avec l'UE et à l'OMC plutôt qu'à la ZLEA, cela ne veut

¹⁴ Aussi connus en anglais sous le nom de : *Regional Economic Partnership Agreements* (REPA).

¹⁵ « Les Accords de partenariat économique (APE) se substituent au régime actuel des relations commerciales préférentielles non réciproques. Les négociations sur les APE ont été entamées le 27 septembre 2002. Les partenaires doivent tenir compte de la compatibilité entre les APE et les objectifs en matière de développement de chaque pays. De même, ils doivent prendre en considération le processus d'intégration régionale et les relations des ACP avec des partenaires non membres de l'UE ». Tiré du site du secrétariat général du Groupe ACP : www.acpsec.org

pas dire qu'ils ne sont pas impliqués dans les négociations de la ZLEA, loin de là. Ils ont déposé leurs offres à l'intérieur des délais prévus, c'est-à-dire avant la date finale pour le dépôt des offres révisées, le 15 juin, de telle manière que les négociations en tant telles démarreront le 15 juillet, à moins d'imprévu.

L'enjeu de la mise en œuvre

On aura beau négocier tous les accords qu'on voudra, il n'en demeure pas moins que le principal problème que rencontrent les PED, c'est celui de la mise en œuvre. Faute de moyens, faute de ressources, faute de capacité technique et d'expertise, les engagements souscrits aux tables de négociations ne sont pas transposés en droit interne, et même quand ils le sont, cela n'assure pas leur effectivité, ni leur justiciabilité. C'est pourquoi la mise en œuvre des accords exige désormais des « ajustements structurels », c'est-à-dire des mesures de facilitation qui contribueront à réformer ou à créer ces institutions sans lesquelles la libéralisation des marchés demeure un vœu de pure forme, ou s'avère tout simplement inopérabilisable. Ce problème se pose avec plus d'acuité par suite de tous ces engagements qui ont été souscrits lors de la conférence de Doha.

L'enjeu de la mise en œuvre revêt une importance encore plus grande quand les PED se retrouvent face à des négociations parallèles et à des engagements divergents selon les niveaux d'intégration. Cette stratégie qui convient aux pays développés risque de créer des effets pervers en cascade quand on l'applique aux PED qui n'ont ni les moyens ni les ressources pour effectuer l'intégration juridique et institutionnelle qu'exige la signature d'accords commerciaux.

Conclusion

Le principal défi pour le CARICOM ou, plus exactement pour le CSME, et pour ses partenaires, est sans conteste l'arrimage entre l'approfondissement de l'intégration régionale et les négociations en cours à plusieurs niveaux en même temps en vue de faciliter leur entrée sur les autres marchés¹⁶.

La principale difficulté que posent les négociations engagées dans le cadre de la ZLEA, c'est que, en principe, il faudrait aller au-delà des engagements souscrits au niveau multilatéral dans le

cadre de l'OMC, ce que l'on désigne par le terme « OMC+ ». La question du minutage est essentielle : alors que l'échéance des négociations ACP a été fixée à 2008 et celle des négociations de l'OMC à 2005, il est prévu que les négociations de la ZLEA devraient être terminées en décembre 2004. Si tel devait être le cas, les pays du CARICOM auraient accordé deux années de plus au processus d'intégration des Amériques et une année de plus au processus en cours au niveau multilatéral, qu'ils n'en accorderaient à faire avancer les négociations ACP. Non seulement cette situation avantage-t-elle les trois économies les plus fortes des Amériques, à savoir les États-Unis, le Canada et le Brésil qui, tous trois, sont opposés à la reconnaissance d'un traitement différencié pour les économies les plus faibles, voire même pour les EPT, mais elle avantage aussi les économies les plus fortes au niveau multilatéral qui sont, en plus des trois déjà nommées, l'UE, le Japon et la Chine.

Il y a à cet égard, trois problèmes centraux : le premier problème est lié au fait que le CARICOM ne parle ni ne négocie d'une seule voix, comme le fait l'UE. Il n'a pas la personnalité juridique et il ne peut être tenu responsable des agissements de ses membres bref, il n'a pas d'autorité extérieure ni de reconnaissance formelle. Tant et aussi longtemps que le CSME ne formera pas un bloc économique, il ne pourra pas défendre les intérêts d'une région, mais ceux de ses membres. La difficulté est d'autant plus insurmontable que, comme nous l'avons vu, ce ne sont pas les mêmes membres qui sont présents aux différentes négociations. Nous voyons alors à quel point l'exclusion de Cuba des négociations de la ZLEA est dommageable, non pas seulement pour Cuba, mais également pour ses partenaires, d'autant plus dommageable par ailleurs que le droit pour le CARICOM de négocier en bloc lui est reconnu à ce niveau. Le deuxième problème est lié au protectionnisme exercé par les pays développés qui jouissent d'une position dominante incontestée et qui se servent de cette position pour défendre indûment l'accès à leur propre marché des produits en provenance du Sud. Le troisième problème est lié au rôle que jouent les plus grands pays du Sud, comme le Brésil et la Chine, dans les négociations commerciales internationales car leurs revendications, leurs exigences et leurs prises de position sont de plus en plus en porte-à-faux par rapport aux besoins des autres PED.

Quant aux acteurs sociaux, ils ne sont pas absents dans ces débats, loin de là. La société civile joue un rôle important dans la diffusion de l'information et des organisations comme le CPDC collaborent avec le RNM, comme en témoigne avec éloquence la tenue

¹⁶ À ce propos, on peut citer Richard L. Bernal : « *Given the current trends in globalization, small, developing countries in the Caribbean, need to immediately implement a process of strategic global repositioning* », in « *The Caribbean's Future is not what it was* », *Social and Economic Studies*, 52 :1, 2003, p.216.

de l'atelier. Cela dit, le rôle des organisations de la société civile (OSC) face aux processus de négociations en cours est loin d'être simple et facile à jouer. En premier lieu, il y a toute la question des différentes positions à adopter face aux nombreux cycles de négociations en cours en même temps : il faut des ressources suffisantes pour intervenir sur plusieurs fronts à la fois. Or, à cause même de la fragilité de leur économie et de la position précaire de leurs négociateurs, on ne peut pas vraiment sérier les cycles et se payer le luxe d'ignorer ce qui se passe à un seul niveau dans ces négociations. Tout devient également important, les négociations multilatérales, la solidarité ACP, les négociations régionales et même les négociations bilatérales. En deuxième lieu, il y a l'enjeu du rapport de force : peut-on assumer la même position critique au Sud face à ses propres négociateurs qu'on peut le faire au Nord, surtout quand sait que le maintien du *statu quo* avantage essentiellement les pays riches? Dans ces conditions, le blocage des négociations ou la paralysie ont des effets désastreux au Sud alors qu'ils avantagent le Nord. Enfin, en troisième lieu, il y a une stratégie à soutenir et un ordonnancement à privilégier, et c'est sans doute pourquoi les OSC de la Caraïbe qui sont, dans l'ensemble, favorables à la poursuite des négociations commerciales à tous les niveaux, sont par contre très réticentes face aux négociations en cours dans le cadre de la ZLEA.