

# QUITO : NOUVEAU SOUFFLE POUR LES NÉGOCIATIONS OU DÉBUT DE LA FIN?

Nadia Karina Ponce Morales

Novembre 2002

La septième réunion des ministres du Commerce de l'Hémisphère occidental qui s'est tenue à Quito le 1<sup>er</sup> novembre 2002 marque le début de la dernière et, probablement, de la plus complexe phase des négociations en vue de créer la Zone de libre échange des Amériques. Cette rencontre fut marquée par des divergences entre les représentants des pays du Nord et ceux du Sud, entre la société civile et les gouvernements, entre les parlements et l'exécutif, entre les grandes entreprises réunies dans leur propre Forum et les organisations sociales qui croient encore « qu'une autre Amérique est possible ». Néanmoins, la réunion a répondu aux attentes, avec le résultat que les ministres ont publié une nouvelle ébauche du projet d'accord et établi les lignes directrices pour les négociations des 18 prochains mois.

Celles-ci s'avèreront difficiles cependant. En raison tout d'abord des problèmes économiques, politiques et sociaux que l'Amérique latine connaît actuellement, une période que la CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine) a récemment qualifié de « demi-décennie perdue ». En raison, ensuite, des nombreux problèmes aux tables de négociations, notamment celle sur l'agriculture, celle sur les subventions, antidumping et droits compensateurs, et celle sur les services. En raison, enfin, des problèmes transversaux : la question des économies de petite taille, celle des règles et sanctions en matière de normes du travail et environnementales, et celle des intentions véritables des deux principaux protagonistes, le Brésil et les États-Unis, en particulier.

### La déclaration ministérielle de Quito

Précédée par la réunion du Forum des gens d'affaires des Amériques ainsi que par celle du Comité des négociations commerciales, la rencontre ministérielle de Quito a surtout été marquée par l'idée de donner un nouveau souffle aux négociations commerciales, ces dernières, quoi qu'en dise le ministre du Commerce international du Canada, Pierre Pettigrew, n'avançant pas aussi rapidement que prévu. Certes, il en va des négociations hémisphériques comme de toute autre négociation, c'est dans la dernière phase que les choses se passent, mais on ne peut cacher le fait que plusieurs pays ont pris prétexte de l'absence d'autorité commerciale des États-Unis ou encore des difficultés économiques actuelles que traversent plusieurs pays d'Amérique latine pour se traîner les pieds. L'administration américaine ayant désormais en main la *Trade Promotion Authority*, ce prétexte tient d'autant moins que les États-Unis semblent pressés de voir les négociations aboutir comme prévu en janvier 2002, quitte à passer par la voie bilatérale pour y parvenir et forcer la main des récalcitrants. D'un autre côté, dans un rapport récent, la Banque interaméricaine, –souvent citée en exemple pour son travail et sa contribution au développement par Robert Zoellick, représentant au Commerce des États-Unis– a rappelé l'importance que revêtait l'intégration des Amériques pour le développement et la relance économique<sup>1</sup>. C'est d'ailleurs le premier message que les États-Unis et le Canada ont tenu à faire

<sup>1</sup> Interamerican Development Bank, *Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America*, 2002.



passer dans la déclaration ministérielle : (1) les négociations prendront fin en janvier 2005 et la ZLEA entrera en vigueur en décembre de la même année<sup>2</sup> ; (2) face aux difficultés actuelles, les ministres réaffirment « leur engagement d'éviter, dans la mesure du possible, l'adoption de politiques ou de mesures qui peuvent avoir des retombées négatives sur le commerce et l'investissement régional ».

Pour la suite des négociations, un mandat très clair a été donné au Comité des négociations commerciales (CNC), « l'organe exécutif du processus », pour que celui-ci intensifie ses efforts pour mieux orienter et guider les négociations<sup>3</sup>. Il lui est également demandé, avec une certaine insistance, de voir à la cohérence et à la transparence du processus, de superviser plus efficacement le travail du secrétariat et des différents comités et sous-comités, d'établir si nécessaire les priorités et de poursuivre ses travaux et analyses du traitement des « différences relatives au niveau de développement et à la taille des économies de l'hémisphère ». Trois réunions sont d'ailleurs prévues à cet effet d'ici la prochaine réunion ministérielle, à Port of Spain, San Salvador et Puebla, respectivement.

Dans l'immédiat, des échéanciers précis ont été fixés aux différents groupes pour présenter leurs offres et des « rapports plus approfondis au CNC en regard tout particulièrement aux points sur lesquels le groupe n'est pas parvenu à s'entendre et qui requièrent une décision du CNC ». La liste des présidences et vice-présidences des différents groupes et comités a également été établie. On notera cependant que les travaux du Comité d'experts des secteurs public et privé sur le commerce électronique ont été suspendus et que des instructions particulières ont été données à deux groupes de négociation à l'intérieur desquels les discussions sont particulièrement tendues, soit celui sur l'accès aux marchés et celui sur l'agriculture. Les ministres sont également convenus du transfert du Secrétariat administratif à Puebla (Mexique), ainsi que des deux prochaines réunions ministérielles, soit à Miami au dernier trimestre 2003 et, de manière plus évasive, au Brésil en 2004.

---

<sup>2</sup> Le Venezuela a réitéré ses réserves sur l'agenda.

<sup>3</sup> L'expression est quelque peu étonnante. Selon le « texte provisoire sur les questions générales et institutionnelles », le cadre institutionnel reposerait sur trois piliers : un « organisme politique », un « corps exécutif », et les « organismes techniques » (« Political body », « Executive body », « Technical bodies » dans la version anglaise). Toujours, selon le texte, entre crochets, « l'organisme politique du présent accord, formé des ministres responsables des échanges commerciaux de toutes les Parties » représenterait « l'organisme suprême chargé de diriger le processus sur le plan politique du présent accord ». Le corps exécutif serait, quant à lui, « formé des sous-ministres responsables des échanges commerciaux de chaque Partie ou de leurs représentants ». Les organismes techniques seraient « formés de représentants de toutes les Parties signataires du présent accord ». Ils seraient « également composés d'experts qui, à la demande du corps exécutif, se réuniraient en vue de donner des conseils aux sous-ministres et aux ministres concernant la mise en application des chapitres du présent accord qui sont de leur ressort ». Les formules utilisées laissent pour le moins perplexes. La création d'une entité exécutive avec de si importants pouvoirs pourrait signifier le contrôle de l'agenda par les sous-ministres responsables des échanges commerciaux, au détriment de la participation d'autres acteurs sociaux.

Le Sommet de Québec avait attaché une importance particulière dans son plan d'action à l'intégration des « économies de petite taille », ainsi qu'au traitement particulier à leur accorder tant dans la suite des négociations commerciales qu'une fois celles-ci complétées. La question du traitement différencié demeure toujours aussi litigieuse, plusieurs pays, du CARICOM, réclamant la mise sur pied d'un fonds d'investissement régional et des mesures spécifiques. Pour reprendre les mots du négociateur pour le CARICOM, Richard Bernal, on ne peut mettre sur le même pied St. Kitts et les États-Unis et Haïti et le Canada. La rencontre ministérielle n'apporte pas de nouveaux développements en la matière, mais néanmoins elle aura permis d'adopter un nouveau programme, le *Programme de coopération hémisphérique*.

Ce programme a pour objectif de « renforcer la capacité des pays ayant besoin d'aide pour se préparer aux négociations, pour mettre en oeuvre leurs engagements commerciaux, pour relever les défis de l'intégration hémisphérique et pour tirer le plus grand parti possible de cette intégration, notamment en ce qui a trait à la capacité de production et la compétitivité dans la région ». Le programme a comme principes la démocratie, la justice sociale, la participation équitable des économies de petite taille, la participation de la société civile et du secteur privé et la conciliation des objectifs de développement et de croissance économiques. Ces principes font partie uniquement du contexte dans lequel les parties s'engagent à conclure des stratégies en matière de renforcement des « capacités commerciales ». Le programme ne prévoit cependant pas de mesures concrètes pour l'amélioration de l'environnement socio-économique, ce qui laisse sans réponse les questions des conditions de mise en application des accords et celle, plus délicate encore, des restructurations qui entraînera l'ajustement des petites économies dans un marché totalement ouvert à la concurrence. Au niveau institutionnel, le programme devra être mis en place avec le soutien du Comité tripartite (BID, CEPAL, OEA), et la transparence de son exécution sera assurée par le Groupe consultatif sur les économies de petite taille. Les ressources financières et non financières du programme devront provenir tant des États membres que du secteur privé, des institutions universitaires, des fondations et associations et des institutions financières de développement régionales et multilatérales. La question se pose à savoir de quelle façon la participation et la prise de décision équitable peuvent être conciliées avec l'apport financier des diverses instances, quels seront les montants versés et à qui ils serviront. Comme Geneviève Lessard le souligne, le PCH ne s'adresse pas uniquement aux économies de petite taille, ce qui fait d'en sorte que si la procédure pour l'accès au financement n'est pas clairement définie, l'efficacité et surtout la crédibilité du programme seront très limitées (Geneviève Lessard, *Le Programme de Coopération Hémisphérique : du réchauffé?* GRIC, novembre 2002).

Enfin, mentionnons qu'a été présentée et mise en ligne une nouvelle version de l'avant-projet réunissant les chapitres de chaque groupe de négociation et les travaux préliminaires portant sur les aspects généraux et institutionnels du futur Accord de la ZLEA suite à la

rencontre de Quito. Les propositions faites par les pays continuent à s'inspirer des dispositions incluses dans les accords sur le commerce ou sur les investissements régionaux ou bilatéraux signés par les pays américains : l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC), l'Accord sur la protection des droits de propriété intellectuelle (ADPIC) de l'OMC, parmi d'autres. La grande majorité des dispositions de l'ébauche reste encore provisoire, et les thèmes dans lesquels chaque chapitre se subdivise peuvent être modifiés, augmentés ou ajoutés à mesure que les négociations progresseront.

### Les points de tension

Malgré certaines avancées, le bilan de Quito est loin d'être positif. L'impasse a caractérisé plusieurs aspects de la négociation. Certains négociateurs parlent même de réduire les négociations, ceux-ci les considèrent comme trop ambitieuses pour aboutir dans les délais impartis. C'est le cas notamment de Richard Bernal, négociateur en chef pour les Caraïbes, qui propose d'avoir un accord plus limité mais plus satisfaisant et de laisser de côté les questions litigieuses comme celles relatives à l'accès aux marchés pour les produits industriels et agricoles, les services, l'investissement, la protection de la propriété intellectuelle et le règlement des différends. Celui-ci ne manque pas d'ailleurs de critiquer le nouveau Programme de coopération hémisphérique, insuffisant à ses yeux pour rencontrer de manière adéquate les besoins des pays en développement en matière de développement des capacités, de même que la stratégie américaine actuelle qui consiste à négocier en parallèle des accords bilatéraux avec certains pays comme la République dominicaine ou le Chili, ou avec certains groupes de pays comme eux d'Amérique centrale. On peut se demander d'ailleurs si les États-Unis ne jouent pas un double jeu en négociant sur tous les fronts à la fois, mais également en faisant monter la pression dans certains dossiers commerciaux, somme toute secondaires, pour obtenir davantage dans d'autres dossiers, ceux de l'investissement, des services et des règles de gouvernance en particulier.

Outre la question toujours litigieuse du traitement différencié pour les EPT, quatre points de tension majeurs apparaissent à l'horizon.

Tout d'abord, Quito marque le début de la présidence partagée, jusqu'à la fin des négociations en 2005, entre les États-Unis et le Brésil. L'obtention de la Trade Promotion Authority (TPA) par le président Bush et l'engagement réaffirmé par le Brésil de poursuivre les négociations sembleraient, à première vue, des éléments catalyseurs pour donner une nouvelle impulsion au processus de négociations. Cependant, comme le *Washington Post* le souligne, malgré l'enthousiasme exprimé par Robert Zoellick, Représentant au Commerce de l'administration Bush, beaucoup de questions restent sans réponse quant à la volonté politique réelle des États-Unis de prendre des engagements substantiels. Les pressions internes pour conserver, ou même renforcer, les mesures protectionnistes dans ce pays sont toujours présentes. De plus, même si la présidence dispose du pouvoir de négocier, sa marge de

manœuvre vis-à-vis du Congrès est malgré tout limitée. Le Trade Act prévoit des procédures d'examen qui pourraient s'avérer laborieuses, notamment pour tout ce qui a trait aux subventions et droits anti-dumping et compensateurs. Il prévoit également une procédure de consultation qui donne au Congrès un droit de regard important sur les négociations. Déjà plusieurs voix se font entendre pour critiquer le manque de transparence du Bureau du représentant au Commerce et les retards pris dans l'élaboration des procédures.

D'autre part, la co-présidence du Comité de négociations commerciales (CNC), n'est pas exempte d'ambivalences. Le nouveau président brésilien, Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), a manifesté son opposition à la création de la ZLÉA durant sa campagne électorale et a toujours qualifié l'accord comme une stratégie américaine « d'annexion. » Même si, une fois élu, il a accepté « une participation critique » dans les négociations, il semble assez clair que ses partisans n'accepteront pas facilement la continuité des politiques néolibérales<sup>4</sup>. En effet, Lula perçoit la ZLEA « plus comme une option que comme un destin ». Le Brésil fait difficilement confiance aux États-Unis qui sont en train de signer des accords bilatéraux avec une liste limitée de pays américains, au cas où les négociations de la ZLÉA ne progressent au rythme voulu. De plus, les signaux envoyés par Washington alimentent la méfiance des Brésiliens : les droits de douane sur certains produits, comme l'acier, le sucre ou les agrumes, auxquels s'ajoutent 18 millions annuels de subventions américaines à l'agriculture, nuisent aux exportations brésiliennes. Mais peut-être que les États-Unis ont intérêt à jouer sur ces « irritants » pour obtenir d'autres concessions ailleurs et le Brésil pour trouver prétexte à faire traîner les choses.

Cependant, les tensions ne se limitent pas aux deux économies qui devraient constituer le moteur de l'intégration continentale. D'autres pays sont aussi réticents à privilégier la ZLÉA dans sa forme actuelle comme le levier pour la relance de leur économie ainsi que l'affirme la Banque inter-américaine de développement (BID). Le Venezuela, pays qui selon sa constitution doit réaliser un référendum avant de ratifier un accord qui établirait des institutions supranationales, a manifesté des réserves quant à la date de conclusion des négociations en 2005. Ce pays a aussi montré aussi de la réticence à privilégier une intégration régionale sans avoir consolidé la Comunidad Andina de Naciones (Communauté andine des nations), ainsi que ses relations avec le MERCOSUR.

Les questions agricoles constituent un autre sujet de tension. D'abord, l'agriculture a été le sujet d'un fort débat, non seulement de la part des ministres participants, mais aussi au sein même du Forum des gens d'affaires des Amériques<sup>5</sup>. Les subventions octroyées par le

---

<sup>4</sup> Environ 4000 brésiliens appartenant aux principales organisations sociales et syndicales ont manifesté à Sao Paulo contre la ZLÉA. Ces manifestations peuvent être interprétées tant comme un acte de soutien à Lula que comme un avertissement.

<sup>5</sup> « La mesa agrícola fue la más polémica del Foro Empresarial », *El Comercio*, Quito, 1<sup>er</sup> novembre, 2002.

gouvernement américain à ses agriculteurs<sup>6</sup> ont lancé le débat qui a aussi porté sur les subventions à la production et à l'exportation des produits agricoles, sur les mesures de soutien interne et sur les sauvegardes. C'est aussi dans ce secteur que les délégations ont le plus de divergences quant à privilégier la ZLÉA ou l'OMC comme lieu de discussion. Les délégations devront aussi choisir un texte bien précis avec un calendrier bien établi, ou encore un texte « à l'APEC », tel que celui proposé par la délégation mexicaine, dans lequel les parties reconnaissent l'élimination de toutes les subventions, mais les modalités concrètes restent à définir dans le cadre de l'OMC. Sur ce point d'ailleurs, c'est la position des États-Unis –suivis par le Canada– qui a prévalu : on réaffirme l'engagement d'éliminer les subventions aux exportations et on presse le groupe de négociation sur l'agriculture « d'intensifier ses travaux », bien que le dossier soit, à toutes fins pratiques, renvoyé à l'OMC et bien que ce soit des résultats des négociations dans cette enceinte que dépendront les négociations hémisphériques<sup>7</sup>. Ce ralentissement du progrès dans les négociations sur l'agriculture convient aux producteurs américains puisqu'ils croient qu'ils ont plus à perdre qu'à gagner avec une libéralisation hémisphérique du commerce. Cependant, il est important de souligner que l'impasse dans l'agriculture empêche l'avancement de l'ouverture d'autres secteurs qui pourraient être profitables pour les intérêts américains, tels que ceux des produits industriels, des services et de la propriété intellectuelle<sup>8</sup>.

Enfin, autre source de tensions, si la déclaration ministérielle rappelle le respect et la promotion des normes fondamentales du travail, tel que définies par l'Organisation internationale du travail (OIT), elle réitère parallèlement le refus d'utiliser ces normes à des fins protectionnistes. D'un côté, les ministres parlent de « promotion », mais reconnaissent que l'OIT reste « l'entité compétente pour promouvoir, établir et s'occuper de ces normes fondamentales du travail ». L'approche est la même qu'à l'OMC mais elle est pour la première fois explicitement reconnue. Ce transfert de responsabilité semble renforcer le manque d'un « réseau social » qui puisse protéger les secteurs affectés par l'ouverture commerciale prévue par la ZLÉA. « L'intégration solidaire » qui tient compte des asymétries entre les pays, proposée par César Gaviria, semble être restreinte aux principes. D'un autre côté, et

---

<sup>6</sup> Le président George Bush vient d'approuver une Loi sur l'agriculture qui se traduira par une augmentation des subventions annuelles aux agriculteurs de plus de 17 300 millions de dollars durant les 10 prochaines années. En contraste, la Communauté andine continue de réduire les subventions aux producteurs agricoles. L'aide gouvernementale de Quito aux producteurs a ainsi diminué de 17% depuis 1997.

<sup>7</sup> L'ébauche du chapitre sur l'agriculture reflète ces divergences de fond. Par exemple, les parties rejettent l'utilisation des subventions dans le texte provisoire qui a été rendu public. Dans un même temps, plusieurs paragraphes du document parlent de la nécessité, manifestée par certaines délégations, de donner un traitement spécial aux petites économies pour l'élimination des subventions. Cependant, toujours selon le texte, « d'autres délégations s'[y] opposent ». Le texte provisoire prévoit aussi des sanctions pour les manquements aux obligations du texte, mais le mécanisme pour assurer la transparence du processus pour déterminer et définir lesdits manquements et sanctions est encore en négociation.

<sup>8</sup> *Inside US Trade*, 8 novembre 2002.

c'est un point sur lequel butent les négociations actuelles entre les États-Unis et le Chili, la question des sanctions, que ce soit sous forme d'amende ou de sanctions commerciales, demeure posée et continue de soulever la vive opposition de la plupart des pays.

## Conclusion

Dans cette phase décisive, le déroulement des négociations à huis clos crée beaucoup de mécontentement, non seulement parmi les groupes de la société civile, qui ont fait sentir leur présence à Quito, mais aussi parmi les membres du pouvoir législatif de plusieurs pays. La rencontre continentale des parlementaires, qui a eu lieu le 29 et le 30 octobre, a émis une résolution dans laquelle les députés participants rejettent la ZLÉA et proposent aux gouvernements d'opter plutôt pour un renforcement des accords d'intégration latino-américains et des caraïbes, tels que le MERCOSUR, le CAN et le CARICOM<sup>9</sup>. De nombreuses organisations non gouvernementales et des associations civiles ont également réitéré leur rejet de la ZLÉA. Les organisations représentant les autochtones et les paysans ont d'ailleurs été particulièrement actives par l'organisation de caravanes vers la capitale de l'Équateur. Soixante-cinq membres des groupes réunis à Quito dans le cadre du Forum de la société civile, auquel a participé un large éventail de la société civile, ont réussi à rentrer dans l'hôtel où les négociations avaient lieu pour livrer un message clair aux délégations : « Sí a la vida, No al ALCA »...

La prochaine réunion ministérielle aura lieu à Miami en 2003, ce qui semble renforcer l'idée de choisir cette ville comme siège permanent du Secrétariat de la ZLÉA. Les États-Unis sont prêts à accorder une aide au renforcement des capacités commerciales pour la région de 40 millions de dollars qui s'ajoutent aux 102 millions approuvés pour l'année fiscale en cours. Les ministres ont invité tous les groupes à collaborer avec le Groupe consultatif sur les économies de petite taille pour mettre en œuvre le Programme de coopération hémisphérique. Les négociations sur l'accès aux marchés, l'agriculture, les investissements, les services et les marchés publics doivent tenir compte des différences relatives aux niveaux de développement et de la taille des économies de l'hémisphère. Zoellick avance le slogan « Free Trade, Free People » et affirme qu'avec l'obtention de la *Trade Promotion Authority* par le gouvernement Bush, les États-Unis peuvent exercer un rôle de leader dans les négociations globales, régionales et bilatérales. Dans la déclaration ministérielle, les ministres demandent à la société civile de « continuer à offrir son apport de façon constructive sur les questions commerciales liées à la ZLÉA »...

Ces développements sembleraient être de bon augure pour la suite des négociations « redynamisées » à Quito. Cependant, le scepticisme semble assez répandu, non seulement chez les manifestants de la rue de Quito et des autres pays des Amériques, mais aussi pour plusieurs futurs signataires de la ZLÉA sont aussi méfiants à l'égard des

---

<sup>9</sup> *Reforma*, México, 2 novembre, 2002.

États-Unis, économie appelée à devenir le moteur des négociations par le Forum des gens d'affaires. La stratégie américaine de signer des accords bilatéraux avec certaines économies, sous le prétexte de vouloir le renforcement de Doha et d'offrir une voie de sortie en cas d'échec des négociations multilatérales, ne fait d'ailleurs que renforcer le climat d'incertitude qui pèse sur la suite du processus. D'autant plus que l'agriculture demeure un secteur très sensible pour beaucoup de parties, que les engagements pris au niveau de la coopération se concentrent surtout sur les capacités commerciales des petites économies et non pas sur des questions sociales et que, au niveau de la

gouvernance, les négociateurs privilégient la prédominance d'une instance exécutive qui s'imposerait aux gouvernements nationaux, ce qui pose la question de savoir si la solution est la réduction de l'intervention économique de l'État au nom d'une consolidation du marché, ou si s'il ne s'agit pas plutôt de s'attaquer au problème de la capacité de l'économie de répondre aux besoins des populations perçues comme des individus et non seulement comme des consommateurs...

### Liste des présidence et vice-présidences

<b>Groupes de négociation</b>	Présidence	Vice-présidence
Accès aux marchés	Colombie	Rép. dominicaine
Agriculture	Uruguay	Mexique
Marchés publics	Costa Rica	Paraguay
Investissement	Panama	Nicaragua
Politique de la concurrence	Pérou	CARICOM
Droits de propriété intellectuelle	Rép. dominicaine	Venezuela
Services	CARICOM	Équateur
Règlement des différends	Canada	Chili
Subventions, antidumping et droits compensateurs	Argentine	Canada
<b>Autres groupes</b>		
Groupe consultatif sur les EPT	Équateur	CARICOM
Comité des représentants gouvernementaux sur la participation de la société civile	Bolivie	Pérou
Comité technique sur les questions institutionnelles	Chili	Mexique