

Les Amériques en juin 2001

La rencontre des ministres des Affaires extérieures des pays membres de l'Organisation des États américains (OÉA) qui s'est tenue au Costa Rica au début du mois de juin est venue quelque peu ébrécher le consensus de façade qui s'était dégagé sur la clause démocratique un mois plus tôt, au Sommet de Québec. La rencontre, à laquelle participaient également quelque deux cents organisations non-gouvernementales (ONGs), portait essentiellement sur les droits de la personne et les institutions et mécanismes interaméricains qui en garantiraient le respect dans un cadre démocratique. La "clause démocratique" des Amériques, proposée par l'Argentine, le Canada, le Costa Rica, les États-Unis et le Pérou, a été rejetée, à l'instigation du Venezuela et de plusieurs pays des Caraïbes — Hugo Chavez demandant notamment que le terme de démocratie représentative soit remplacé par celui de démocratie participative —. Certains représentants d'ONGs ont également demandé que les citoyens de l'hémisphère "victimes de pratiques anti-démocratiques" puissent recourir à la clause et initier une plainte légitime, ce qui pour le moment est impossible puisque seuls les États sont considérés comme sujets de droit en droit interaméricain. En attendant qu'une assemblée spéciale de l'OEA se penche sur la question en septembre prochain, les ministres sont néanmoins convenus de demander à l'organisation de "développer, approfondir et consolider" ladite clause.

Dans l'ensemble de l'hémisphère, le mois de juin a par ailleurs été relativement actif sur le plan économique, surtout en termes de différends commerciaux, mais aussi de financements internationaux enfin débloqués. Notons également que l'ébauche du texte de négociation de la ZLEA a finalement été rendue publique début juillet. On retrouvera le document sur le site Web du Secrétariat de la ZLEA : <http://www.alca-ftaa.org/>.

ALENA

- À la mi-juin, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) a rendu une nouvelle décision "intérimaire" dans le différend commercial Bombardier-Embraer qui oppose le Brésil et le Canada depuis cinq ans. L'OMC considère que les programmes de subventions gouvernementaux Pro-Ex ne constituent pas eux-mêmes une infraction aux règles du commerce international, en autant que certaines règles soient respectées. Il faut notamment que les taux d'intérêt accordés suivent ceux qui sont en vigueur sur les marchés internationaux (en plus d'inclure une marge de risque), que les prêts aient une

durée maximale de dix ans, et que les fonds consentis par Pro-Ex ne dépassent pas 85 % du montant total de la transaction en question. Cette dernière décision de l'OMC, qui a été reçue par le Brésil comme une quasi-victoire, pourra être portée en appel lorsqu'elle sera rendue officielle d'ici quelques semaines. Si le Canada décidait d'en rester là, cela signifierait que désormais c'est au cas par cas que les opérations futures de Pro-Ex devront être examinées, pour faire éventuellement l'objet de poursuites.

- Dans le différend commercial sur le bois d'œuvre qui l'oppose aux États-Unis, le Canada a décidé d'employer les grands moyens : pas moins de 250 000 pages de documentation ont été déposées pour répondre aux allégations de subventionnement et de dumping des producteurs américains ! De quoi occuper les enquêteurs... En attendant, le Canada se réjouit de la décision du Groupe spécial de l'OMC qui avait été constitué en septembre 2000 afin d'étudier une plainte canadienne sur le traitement des restrictions à l'exportation dans les enquêtes sur l'imposition de droits compensateurs aux États-Unis. L'affaire concernait les exportations de billes de bois et entre dans le cadre du différend sur le bois d'œuvre. Le Groupe considère que les restrictions à l'exportation ne constituent pas une subvention pouvant donner lieu à compensation.
- Le Représentant au Commerce, Robert B. Zoellick, a demandé à *l'U. S. International Trade Commission* (USITC) d'entreprendre des investigations en rapport avec la Section 201 du *Trade Act* de 1974 dans le dossier litigieux de l'acier. Cette section permet au gouvernement des États-Unis d'agir dès lors qu'il est démontré que les importations provoquent un préjudice grave dans un secteur donné de l'économie. Dans le cas présent, celui-ci considère que l'industrie de l'acier a fait des efforts substantiels ces dernières années pour se réorganiser, augmenter sa productivité et s'adapter à la concurrence internationale. Mettant en cause la concurrence déloyale des autres pays sur un marché en surcapacité, le gouvernement américain entend défendre l'imposition temporaire de quotas en attendant que de nouvelles règles internationales soient établies dans ce secteur.

Le plus curieux dans cette affaire, c'est que le Mexique et le Canada pourraient se voir inclus à la liste des pays incriminés et faire ainsi l'objet d'investigations de la part de l'USITC. L'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) exempte pourtant techniquement les deux pays d'une telle poursuite, à moins que l'USITC ne parvienne à démontrer l'existence de pratiques commerciales déloyales, ce qui viendrait alors justifier le recours à la section 201 avec pour conséquence l'application de quotas à l'importation du produit visé allant jusqu'à quatre ans, et ce, quelle qu'en soit la provenance nationale. Le Canada exporte pour environ 11 milliards de \$ É.-U. de produits sidérurgiques. Toutefois, les pays les plus visés par la coalition *Stand Up for Steel* qui a présenté la plainte devant l'USITC sont la Russie, ainsi que de plusieurs pays d'Amérique latine et d'Europe de l'Est. Pour l'instant, le sort du Mexique dans cette affaire demeure ambigu, seul le Canada ayant été informé du fait que la procédure n'ira pas plus loin dans son cas, puisque les accords sectoriels ainsi que l'ALENA lui accordent certains droits. Il n'en demeure pas moins que le dossier de l'acier a pris ces

dernières années valeur de symbole de l'unilatéralisme américain dès lors que les intérêts économiques nationaux sont en jeu. À un autre niveau, le recours à la section 201 dans le cas de l'acier a de quoi satisfaire les lobbies protectionnistes au Congrès à un moment où l'administration Bush cherche à obtenir de celui-ci la *Trade promotion Authority* (TPA).

- Le président du Comité des voies et moyens de la Chambre des Représentants, le républicain P. Crane, a présenté le 13 juin un projet de loi en ce sens. Le projet, s'il passe toutes les étapes, prévoit d'accorder à la présidence l'autorité sur tous les accords commerciaux signés avant le 1^{er} juin 2005, avec une extension automatique jusqu'au 1^{er} juin 2007 à moins que le Congrès ne s'y oppose. Cela inclurait la ZLEA, le nouveau cycle de négociations multilatérales que l'administration souhaite voir lancé à Doha au Qatar en novembre prochain, les accords signés avec la Jordanie et le Vietnam, ainsi que les accords à venir, avec le Chili et Singapour notamment. Déjà, le sénateur Max Baucus, qui préside le Comité des Finances du Sénat, a annoncé la couleur : les accords signés doivent contenir des clauses sociales et environnementales et prévoir des pénalités monétaires en cas de violation des provisions comme c'est le cas de l'accord de libre-échange canado-chilien. Cette question, on se le rappellera, avait conduit au vote défavorable de la Chambre le 25 septembre 1998 (180 pour, 243 contre). Coincée entre l'aile dure du parti républicain et celle du parti démocrate, l'administration Bush louvoie, espérant toujours obtenir un consensus bi-partisan. Elle-même hostile à l'inclusion de telles clauses dans les accords commerciaux, celle-ci semble opter pour un compromis qui consisterait entre autres à utiliser les programmes d'assistance ou les organismes comme la *U. S. Export Import Bank* pour forcer les pays à respecter les standards sociaux et environnementaux d'une part, et à renforcer le pouvoir de coercition des organisations internationales comme l'OIT d'autre part. Il faudra cependant davantage pour satisfaire les Démocrates, mais aussi une partie des Républicains. Le bilan peu reluisant des États-Unis à l'OIT et les prises de position récente de l'administration Bush, que ce soit à propos du protocole de Kyoto ou des centres financiers *off-shore*, voire les pratiques fiscales douteuses en faveur des transnationales américaines que l'OMC se prépare de nouveau à condamner, ne sont certainement pas de nature à convaincre les opposants à la TPA de la bonne foi de l'administration Bush dans ce dossier.

- Du côté du Mexique maintenant, si le litige avec les États-Unis sur le transport est loin d'être clos, le gouvernement maintient toujours le cap en matière de négociations commerciales, avec ce mois-ci deux accords économiques additionnels.

Aux premiers jours de juin, le Mexique et le Brésil ont en effet signé un nouvel "accord de renégociation à portée partielle" permettant de réduire de 0 à 5 % les droits de douanes s'appliquant aux pièces d'auto échangées entre les deux pays. L'entente entrera en vigueur dans les trente jours suivant sa ratification par les autorités législatives des deux pays, et ce, jusqu'à ce qu'il soit remplacé par un accord bilatéral entre le Mexique et le MERCOSUR.

Par ailleurs, malgré le refroidissement récent de leurs relations diplomatiques — suite aux commentaires mexicains sur la situation des droits de la personne à Cuba — le Mexique et Cuba ont signé aux derniers jours de mai un accord de promotion et de protection réciproque des investissements, accordant le traitement national aux entreprises de deux pays. Les échanges entre Cuba et le Mexique s'élevaient actuellement à 339 millions de \$ É.-U. Cuba espère notamment attirer des capitaux dans les secteurs du tourisme, de l'énergie et des technologies de l'information. Les autorités commerciales américaines ont immédiatement réagi, menaçant de sanctions commerciales les entreprises mexicaines qui feraient des affaires avec Cuba... Pour Cuba, le Mexique constitue le 55^{ème} pays avec lequel un accord de ce genre a été signé.

Autre nouvelle commerciale, l'USITC a rendu aux premiers jours de juin un jugement favorable au Mexique dans l'affaire du raisin, le Mexique étant accusé de dumping par les producteurs américains (voir chronique de mai 2001). C'est le nord du pays qui célèbre la nouvelle, l'État du Sonora produisant plus de 90 % des exportations mexicaines de raisin.

- À la mi-juin, les chefs d'État des sept pays d'Amérique centrale et du Mexique se sont rencontrés à El Salvador pour un Sommet Amérique Centrale-Mexique. Au menu des discussions : le Plan Puebla-Panama proposé par Vicente Fox. Le projet prévoit essentiellement établir les conditions du développement économique de la région et réduire la pauvreté, grâce notamment à l'adoption de programmes conjoints en matière d'infrastructures routières, portuaires et aériennes, de tourisme, de prévention des catastrophes naturelles, de commerce et du développement de micro, petites et moyennes entreprises dans la zone allant du centre du Mexique jusqu'au canal de Panama. Outre le fait qu'ils se soient entendus sur ce projet, les chefs d'État ont également décidé de créer une commission financière chargée, en collaboration avec la Banque interaméricaine de développement (BID), de lever les fonds nécessaires à sa mise en œuvre d'ici trois mois. Le Plan prévoit également d'incorporer une "clause démocratique" permettant de rompre tout engagement financier et commercial avec un partenaire faisant montre de pratiques antidémocratiques. Au Mexique, le Plan Puebla-Panama est vivement critiqué par l'opinion publique, puisqu'un tel projet prévoit essentiellement l'intégration économique des régions les plus pauvres du pays... à une région encore plus pauvre de l'hémisphère.

- Pendant ce temps-là, les résultats économiques au pays continuent de susciter la grogne. Le peso monte en valeur, tandis que les exportations sont sur une pente décroissante et que les importations augmentent. Après plusieurs années de croissance pétulante, le secteur exportateur et l'industrie des maquiladoras ne génèrent plus autant d'emplois ; selon l'Institut mexicain de sécurité sociale (IMSS), 260 000 emplois ont été perdus entre novembre 2000 et avril 2001, dont plus de 90 % dans le secteur manufacturier —lequel constitue la plus grande part de l'activité exportatrice du pays. Dans les maquiladoras, ce sont environ 52 000 emplois qui auraient été perdus dans la même période. L'exécutif a reconnu pour la première fois depuis son entrée en poste en

décembre dernier que l'économie mexicaine traversait une période de ralentissement, à laquelle n'est pas étrangère d'ailleurs la mauvaise conjoncture que traverse depuis plus de six mois l'industrie manufacturière américaine.

À la mi-juin, le gouvernement a par ailleurs annoncé la mise en place d'un programme de développement national qui permettra, entre autres, l'attribution de micro-crédits de l'ordre de 100 \$ É.-U. à toute personne souhaitant établir un petit commerce, et ce, pour un budget total qui devrait atteindre cette année environ 22 millions de \$ É.-U. Le gouvernement compte distribuer plus de 40 000 micro-crédits cette année, notamment dans les États les plus pauvres de la fédération.

- Enfin, la Banque mondiale a approuvé tout récemment l'octroi au Mexique d'un prêt de 505 millions de \$ É.-U. dans le cadre du Programme de restructuration bancaire, un programme qui prévoit entre autres un plus grand accès des micro, petites et moyennes entreprises des zones rurales au système de crédit national, un thème de la campagne électorale de Vicente Fox. Dans le cadre cette fois du programme de lutte contre la pauvreté lancé en 1991, la Banque a aussi accordé un prêt de 350 millions de \$ É.-U. Les fonds serviront principalement à étendre les services de santé aux groupes les plus pauvres du pays.

MERCOSUR

- Au Brésil, les mesures de rationnement imposées par le gouvernement Cardoso pour faire face à la crise du secteur électrique ont suscité de virulentes mobilisations sociales. Les contribuables se disent prêts à collaborer pour diminuer leur consommation d'électricité, mais ils s'opposent à le faire dans le climat punitif actuel. La majorité des Brésiliens sont touchés par les diminutions de consommation d'énergie imposées par le gouvernement, celui-ci exigeant que les compagnies et les particuliers diminuent, respectivement, de 25 % et de 20 % leur consommation d'électricité. Les sanctions encourues vont de l'augmentation de 50 à 200 % des tarifs en vigueur à la suspension totale de la fourniture en électricité pendant 3 à six jours. Pour les Brésiliens, la crise est intimement associée d'une part au fait que le gouvernement a suivi les recommandations du FMI de couper dans les dépenses publiques suite au sauvetage financier de 1999, et d'autre part au fait que les efforts publics pour développer des sources d'énergie autres qu'hydrauliques, tel le gaz naturel, se sont montrés insuffisants et plus que tardifs. Cette année, le faible taux de précipitation a eu pour conséquence que les réservoirs ne se sont remplis qu'à 50 % de leur capacité. Le système de distribution des services d'électricité a été largement privatisé, mais la production d'énergie est encore largement publique. Le rationnement force les entreprises à réduire leur production, ce qui devrait entraîner une croissance économique pour cette année inférieure à celle que les autorités prévoient, de l'ordre de 3 % maintenant, mais risque aussi de détourner les investissements étrangers vers d'autres lieux, ce qui n'est pas non plus de bon augure.

- En Argentine, les autorités judiciaires fédérales ont arrêté l'ex-Président Carlos Menem (1989-1999) pour corruption et ventes illicites d'armes à la Croatie et à l'Équateur. Menem ne sera vraisemblablement pas incarcéré en raison de son âge, ayant maintenant plus de soixante-dix ans, et jouira du droit à l'arrêt domiciliaire dans le lieu de son choix, et ce jusqu'au jugement définitif de la cour. L'enquête sur les trafics d'armes est en cours depuis 1995 ; ces deux derniers mois, plusieurs têtes sont tombées, dont l'ex-beau-frère et homme de confiance de Menem, Emir Yoma, l'ancien ministre de la Défense, Erman González, et le responsable de l'armée Martín Balza, lesquels ont été incarcérés.

Peu avant la mi-juin, le ministre de l'Économie de l'Argentine a annoncé l'abandon du régime de taux de change fixe pour les transactions liées au commerce extérieur du pays, ce qui est en fait une dévaluation déguisée. Un double système des changes est ainsi mis en place : un système officiel et un système pour les échanges extérieurs. Grâce à une telle mesure, le gouvernement espère tirer l'économie du pays du marasme dans lequel elle est plongée depuis maintenant trois ans, et améliorer la compétitivité des entreprises nationales sur les marchés internationaux. Reste à voir si un tel système est viable. Le système du double marché avait déjà été expérimenté au niveau international dans le cas de l'or dans les années soixante-dix, avec les résultats qu'on connaît... Nous reviendrons sur cette "innovation" dans une chronique particulière au cours du mois de juillet.

- Enfin, et malgré les ennuis politiques et économiques qu'elle connaît en ce moment, l'Argentine pourrait être le prochain pays sur la liste, après le Chili, à se voir proposer par les États-Unis un accord de libre-échange. La nouvelle demande à être officialisée, mais pour le moment il semblerait que la *New Heritage Foundation*, un "think tank" républicain ultra-conservateur et tout aussi ultra-libre-échangiste, ait déjà fait les premiers pas et proposé à l'administration De la Rúa de s'engager dans cette voie. Une telle initiative est certainement à prendre dans son sens le plus stratégique : si l'Argentine décidait de défier le Brésil en contractant un accord avec les États-Unis, c'est non seulement le MERCOSUR, mais aussi et surtout le leadership du Brésil dans les négociations du libre-échange hémisphérique qui seront durement mis à l'épreuve. Le Brésil n'a d'ailleurs pas tardé à réagir : les gouvernements de l'Argentine et du Brésil ont déclaré vers la mi-juin, peu avant le XX^{ème} Sommet des chefs d'État du MERCOSUR au Paraguay, que le MERCOSUR établira un groupe permanent chargé d'évaluer et d'encadrer toute négociation commerciale avec des pays tiers, l'Union européenne ou les États-Unis par exemple. Probablement dans l'espoir de tuer dans l'œuf de nouvelles initiatives bilatérales qui viendraient diviser le bloc, les membres du MERCOSUR ont par ailleurs décidé de promouvoir la négociation d'un accord 4+1 avec les États-Unis. Il reste à savoir si une telle formule intéresse ou non ledit partenaire, et il est plus que probable que ce soit la négative. Les États-Unis ont jusqu'à maintenant montré plus d'intérêt pour des négociations bilatérales que pour des négociations avec le bloc dans son ensemble, un bloc régional dont ils n'ont d'ailleurs jamais reconnu la légitimité au GATT-OMC, celui-ci ne relevant pas de l'article XXIV mais de la Clause d'habilitation. Cela dit, la stratégie américaine, relayée en Argentine même par le puissant lobby

favorable au libre-échange, ne fait que mettre un peu plus d'huile sur le feu dans les relations déjà fort tendues entre les deux puissances du Cône sud.

- Pendant ce temps-là, le Chili continue de faire cavalier seul en matière de négociations commerciales. Les discussions avec les États-Unis en sont déjà à leur sixième ronde et la liste des produits, surtout agricoles, couverts ou exclus par une éventuelle entente de libre-échange commence à circuler. Par contre, les discussions avec l'Union européenne vont plus lentement. Certains pays européens, dont l'Allemagne, préféreraient en effet signer un accord interrégional avec le MERCOSUR, mais le Chili, prenant appui sur le fait que ses tarifs à l'échange international sont substantiellement plus bas (en moyenne de 6,5 % à 8 %) que ceux du MERCOSUR (14 %), argumente vivement en faveur d'une série d'accords "à plusieurs vitesses", ce qui permettrait de conclure rapidement des ententes bilatérales avec les pays les plus ouverts sur le plan commercial, lui en l'occurrence, tout en laissant ouverte la porte d'un accord interrégional à venir plus tard....

Cône Sud : fonds internationaux

- Fin mai, le Pérou a reçu la première tranche de 250 millions prévue dans le cadre d'un prêt de la Banque interaméricaine de développement (BID), totalisant les 500 millions de \$ É.-U. Tel que décidé à la suite du Sommet des Amériques à Québec, les fonds seront alloués à la transition démocratique et la consolidation de la participation de la société civile au nouveau gouvernement Toledo, finalement élu avec 53 % des voix (et entrant en poste à la fin juillet). Il s'agit du premier prêt de ce genre, attribué sur des critères de transparence et d'imputabilité du gouvernement receveur. (Une chronique thématique sur le Pérou sera mise en ligne au cours du mois de juillet).

- À la même période, le FMI a approuvé un prêt de 48 millions de \$ É.U. à l'Équateur. Les fonds ont été essentiellement consentis en vue d'appuyer la réforme fiscale entreprise par le gouvernement Noboa, et ce malgré l'opposition importante dont elle a été l'objet au sein du pouvoir législatif. Le taux de taxation directe est ainsi passé de 12 à 14 %. Le prêt fait partie de la ligne de crédit de 300 millions de \$ É.U. approuvée par le Fond à la suite de la crise de l'an dernier, et dont le paiement a été suspendu depuis octobre en raison des difficultés du gouvernement en poste de faire approuver les réformes structurelles prévues. Son attribution permet de croire que les 470 millions de \$ promis par la Banque mondiale (BM), la BID et la Corporation andine de développement (CAD), seront bientôt débloqués. Selon les estimations du FMI, l'économie équatorienne connaîtra un taux de croissance de 3,4 % pour l'an 2001. L'année dernière, la croissance avait été 2,3 %, alors que le PIB avait reculé de -7,3 % en 1999.

- Le 8 juin dernier, le FMI et la filiale de la Banque mondiale, l'Association internationale pour le développement (AID), ont accordé à la Bolivie sa note de passage

pour la deuxième étape du programme d'allègement des dettes mis en place en 1996 en faveur des pays pauvres très endettés (PPTÉ). 23 pays, parmi lesquels 4 pays de l'Hémisphère occidental (Bolivie, Guyana, Honduras et Nicaragua), ont passé le point de décision qui marque le passage à la seconde étape du programme. Après l'Ouganda, la Bolivie est le second pays à avoir complété cette seconde étape, ce qui lui donne droit à des réductions de dette qui devraient atteindre, au total, 2 milliards de dollars. Le ratio du service de la dette aux exportations devrait ainsi être réduit, en 2001, de 23 % à 16 %, tandis qu'en pourcentage des recettes gouvernementales, le ratio devrait passer de 18 % à 13 %. Les ressources financières ainsi économisées doivent cependant être utilisées au financement de programmes de lutte contre la pauvreté. Précisons cependant que pour pouvoir bénéficier complètement du programme PPTÉ, la Bolivie, comme tout autre pays éligible, doit remplir trois conditions : 1. poursuivre un programme de stabilité macro-économique et de réformes structurelles qui réponde aux critères de performance du FMI ; 2. mettre en œuvre un programme stratégique de réduction de la pauvreté dûment entériné par la Banque mondiale (Celui-ci a été présenté par la Bolivie en mars 2001, après consultation de la société civile) ; et, 3. obtenir l'accord des principaux créanciers multilatéraux et du Club de Paris quant à leur participation au programme d'allègement des dettes.

- Enfin au Guatemala, le FMI et l'Organisation des Nations unies (ONU) estiment actuellement que l'incapacité du gouvernement d'Alonso Portillo de procéder à la réforme des dépenses publiques et du système fiscal prévue dans le cadre des Accords de paix de 1996 met en question la stabilité socio-politique du pays. Les taux de pauvreté et de disparité des revenus sont parmi les plus élevés dans le monde, avec 60 % de la population vivant sous le seuil de pauvreté. Tandis que le gouvernement guatémaltèque préférerait emprunter les 500 millions de \$ qui lui font défaut pour couvrir ses dépenses en matière sociale cette année, le FMI prône plutôt pour la réforme fiscale encore incomplète à ce jour, puisque le taux d'évasion fiscale atteint les 40 %. Pour le Guatemala donc, les remèdes à la pauvreté et à l'éventualité d'une reprise du conflit civil résident, selon le FMI, dans la mise en œuvre inflexible des réformes structurelles....