



L'intégration dans les Amériques
Les notes d'information du GRIC

La Zone de libre-échange des Amériques

Un chantier en construction

Brigitte Vaillancourt

Dernière date de mise à jour : Mai 2001

Groupe de recherche sur l'intégration continentale

<http://www.unites.uqam.ca/gric/>

UQAM, CP. Centre Ville, Montréal, H3C 3P8

Centre Études internationales et Mondialisation

TABLE DES MATIÈRES

LES PLANS D' ACTION	5
Sommet de Miami	5
Sommet de Santiago	7
Sommet de Québec	8
L' ARCHITECTURE DES NÉGOCIATIONS	9
LES ÉTAPES DES NÉGOCIATIONS	12
La première phase	12
La deuxième phase	16
LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES NÉGOCIATIONS	23
LES ENJEUX DU PROJET DES AMÉRIQUES	26
Etats-Unis	27
MERCOSUR	29
Canada et Mexique	33
Les économies de petite taille	33
VI-Annexe	
Tableau 1 ; Principaux indicateurs économiques	35
La Structure actuelle de la ZLEA	36

Le projet de lier l'ensemble des Amériques par un accord de libre-échange représente la consolidation de plusieurs démarches qui ont été initiées principalement par les États-Unis depuis la seconde moitié des années 1980¹. Le bal fut lancé par l'administration républicaine de Ronald Reagan qui a ouvert les négociations commerciales sur plusieurs fronts. Au Sud, d'une part, avec le lancement de *l'Initiative pour le Bassin des Caraïbes* (CARIBCAN) en mai 1982 qui consistait à mettre sur pied un programme de développement économique, s'adressant aux 22 *pays des Caraïbes*. Au Nord d'autre part, avec l'ouverture pdes négociations commerciales bilatérales avec le Canada qui ont débouché, le 2 janvier 1988, sur la signature d'un traité de libre-échange canado-américain (ALE). Celui-ci sera rapidement élargi au Mexique avec la signature, en décembre 1992, de l'Accord de libre-échange nord américain ou ALENA. L'accord entrera définitivement en vigueur le 1^{er} janvier 1994, suite à l'ajout de deux accords parallèles sur le travail et l'environnement².

Le second moment fort sera l'annonce par le président Bush, le 27 juin 1990, d'un nouveau projet, *l'Initiative pour les Amériques*, dont les grandes lignes étaient de créer une zone de libre-échange à l'échelle continentale ainsi que de mettre sur pied un fonds d'investissement visant à encourager les réformes, à attirer les investissements internationaux et à alléger la dette des pays latino-américains. Cette première ébauche du projet des Amériques ne connut pas le succès escompté, mais cela a permis de faire miroiter aux pays d'Amérique latine un accès élargi au marché américain et par là, d'offrir à ces derniers la possibilité de consolider leur ouverture sur l'extérieur.

Le projet du président Bush père fut rapidement récupéré par l'administration démocrate de Clinton. C'est le *Conseil national de sécurité* des États-Unis (*National Security Council* ou NSC) qui, en novembre 1993, devait recommander au président Clinton d'autoriser la tenue d'un Sommet des chefs d'État et de gouvernement des Amériques, à Washington en mai 1994³. Le Conseil considérait alors que le temps était mûr pour lancer « une initiative historique, de l'ampleur de la politique de bon voisinage et de l'Alliance pour le progrès » avec pour finalité la création d'une « communauté des démocraties

¹ Voir à ce sujet D. Brunelle et C. Deblock, « Les États-Unis et les enjeux de l'intégration économique dans les Amériques ». GRIC. (<http://www.unites.uqam.ca/gric>)

² L'ajout de ces accords parallèles sur le travail et l'environnement a été fait à la demande de la nouvelle administration présidentielle de Bill Clinton.

³ L'annonce du Sommet a été faite, comme prévu par le *Conseil national de sécurité*, à la fin de l'année 1993, à Mexico, par le vice-président américain, Al Gore.

qui serait intégrée progressivement par les échanges économiques et un ensemble de valeurs partagées ».

Finalement, c'est en décembre 1994 que se tiendra le premier Sommet des Amériques à Miami, réunissant les 34 pays du continent, à l'exception de Cuba. Ce premier sommet représente une étape décisive du long processus de rapprochement entre les États-Unis et le reste du continent amorcé au cours de la décennie précédente. Depuis ce premier Sommet, deux autres ont suivi et la date d'achèvement du processus de négociation, soit décembre 2005, approche rapidement⁴. Ce document présente (1) les principes fondateurs du projet, (2) ses structures, (4) les étapes des négociations, (5) le rôle et le statut de la société civile dans les négociations et finalement, (6) les principaux enjeux qui y sont rattachés.

⁴ Il est d'ailleurs prévu qu'une fois entériné par les différents parlements des Amériques, l'accord entre en vigueur dès le 1^{er} janvier 2006.

LES PLANS D'ACTION

Lors du Sommet de Miami, les chefs d'État et de gouvernement ont adopté un plan d'action ainsi qu'une déclaration de principes dans lesquels sont énoncés les lignes directrices et les grands principes du Projet des Amériques. Au cours du deuxième et du troisième Sommet hémisphérique qui ont eu lieu à Santiago (1998) et à Québec (2001), des plans d'action ont également été adoptés, dans lesquels on retrouve les résolutions prises par les gouvernements. L'objectif central du projet demeure la mise en place d'une zone de libre échange. Au-delà de cet objectif cependant, les plans d'action contiennent d'ambitieux engagements qui vont de la lutte contre le terrorisme au financement des campagnes électorales, en passant par la consolidation de la démocratie, la lutte contre la pauvreté, l'éducation et, depuis Québec, la « réalisation du potentiel humain ». En se penchant sur les principaux points qui sont ressortis des trois grandes rencontres, nous pourrions constater que les chefs d'État et de gouvernement cherchent à faire converger, à l'intérieur d'un même *méga-projet*, un ensemble d'objectifs dont la compatibilité s'annonce complexe et incertaine. On comprendra également que malgré les changements apportés à l'agenda des discussions, les principes moteurs demeurent invariables. On trouve ainsi à l'ordre du jour des trois Sommets l'idée selon laquelle la libéralisation des échanges et l'intégration des économies du continent sont les clés de la prospérité ainsi que du bon fonctionnement des institutions démocratiques. À ce titre, le thème de la démocratie figure à l'agenda des trois sommets, le projet consistant à créer ce que le Conseil National de Sécurité a appelé une « communauté des démocraties », qui reposerait essentiellement sur la règle de droit.

Sommet de Miami

Le premier plan d'action élaboré lors du *Sommet de Miami*⁵ repose sur 23 initiatives et sur plus de 150 mesures, regroupées en quatre grands thèmes : (1) *la préservation et le renforcement de la communauté des démocraties des Amériques*; (2) *la promotion de la prospérité par l'intégration économique et le libre-échange* ; (3) *l'élimination de la pauvreté et de la discrimination dans l'hémisphère* ; (4) *la garantie d'un développement durable et la conservation de l'environnement naturel pour les générations futures*. Chacun de ses volets a été sectionné en sous-thèmes.

⁵ (www.sice.oas.org/ftaa/miami/sadopf.asp)

Dans le volet *démocratie*, qui représentait le premier volet en importance, on retrouve huit initiatives: (1) le renforcement de la démocratie ; (2) la promotion et la protection des droits humains ; (3) le renforcement de la société civile et de la participation des citoyens ; (4) la promotion des valeurs culturelles ; (5) la lutte contre la corruption ; (6) la lutte contre le trafic des narcotiques et ses activités criminelles ; (7) la lutte contre le terrorisme national et international ; (8) le renforcement de la coopération et de la confiance mutuelle. Précisons que les chefs d'États et de gouvernement se sont entendus pour que la participation à la ZLEA soit conditionnelle à l'existence de système démocratique, dont l'unique critère est la présence d'élection. C'est donc sur cette base que Cuba a été systématiquement exclu des négociations en cours.

Le volet *économique* comportait les sept points suivants : (1) le libre-échange dans les Amériques ; (2) le développement et la libéralisation des marchés financiers ; (3) les infrastructures hémisphériques ; (4) la coopération dans le domaine de l'énergie ; (5) les infrastructures dans le domaine des télécommunications et de l'information ; (6) la coopération dans les domaines de la science et de la technologie ; (7) le tourisme. Le point le plus important de ce volet est celui associé à la création de la ZLEA et il faut souligner que, à l'intérieur de cet objectif, les domaines couverts par les négociations sont très larges. Il s'agit notamment des produits manufacturiers, des services, de l'agriculture, des mécanismes de règlement des différends, des politiques de concurrence, de même que des règles communes à établir en matière de subventions, de droits de propriété intellectuelle, de politiques d'achat gouvernementales, de barrières techniques, de mesures de sauvegarde, de règles d'origine, de droits antidumping et compensatoires, de normes de santé et phytosanitaires, etc. Par ailleurs, les groupes de travail puis les groupes de négociation qui seront mis en place lors des prochaines rencontres concernent directement ces domaines alors que les autres volets à l'ordre du jour (démocratie, environnement etc) seront discutés dans le cadre de comités spéciaux ou de conférences parallèles dont le mandat ne leur permet pas de participer directement aux négociations.

Pour revenir aux autres aspects du plan d'action de Miami, le volet *social*⁶ comportait quant à lui cinq points : (1) l'accès universel à l'éducation ; (2) l'accès équitable aux services de santé essentiels ; (3) le renforcement du rôle des femmes dans la société ; (4) l'appui des micro et des petites entreprises

⁶ La BID a réorienté ses programmes d'investissements pour donner plus d'importance sur le volet "social". En 1997, c'est plus du tiers du financement qui a été destiné aux secteurs sociaux.

; (5) la mise sur pied de corps de casques blancs pour intervenir en cas d'urgence. De ces cinq points, c'est sans doute l'éducation qui a retenu le plus l'attention, à un tel point que les pays ont décidé d'en faire un volet à part entière lors du deuxième Sommet des Amériques tenu à Santiago en avril 1998. Les gouvernements se sont d'ailleurs engagés, au cours des trois sommets, à assurer à l'ensemble des Amériques, et ce d'ici l'an 2010, *un accès universel à un enseignement primaire de qualité*. Ils se sont par ailleurs engagés à *atteindre un taux d'achèvement du primaire de 100 % et d'inscription au secondaire de 75 % (au minimum)*, en plus de s'engager à éliminer l'ensemble des disparités entre les sexes dans l'enseignement primaire et secondaire d'ici 2005!

Le volet *environnement*, enfin, reposait sur trois formules de partenariat : un premier favorisant une utilisation soutenable de l'énergie ; un deuxième pour la biodiversité ; et un troisième pour la prévention de la pollution. Il fut également convenu lors de ce premier sommet que le Chili se joindrait à l'ALENA, un projet qui sera temporairement abandonné en raison de l'opposition du Congrès américain. Ajoutons que la crise du peso qui est survenue à la fin décembre 1994, ralentira quelque peu l'enthousiasme général qu'avait fait naître le premier Sommet.

Sommet de Santiago

Lors du deuxième Sommet des Amériques, tenu à Santiago en avril 1998, les chefs d'État et de gouvernement ont adopté un nouveau plan d'action qui modifiait quelque peu l'ordre des priorités du projet initial, sans toutefois en changer les orientations fondamentales. Le plan adopté comportait quatre grands volets subdivisés en 28 sous-thèmes, chacun comportant au moins un thème correspondant, soit (1) *l'éducation, facteur de progrès économique* ; (2) *la préservation et le renforcement de la démocratie, de la justice et des droits de la personne*, (3) *l'intégration économique et le libre-échange* ; et finalement, (4) *l'éradication de la pauvreté et de la discrimination*. Le volet économique occupait toujours une place centrale dans le projet des Amériques mais, répondant aux demandes des pays d'Amérique latine, une plus grande place a été accordée au volet social, à travers l'éducation et l'éradication de la pauvreté.

Sommet de Québec

Lors du Sommet de Québec, de nouveaux thèmes de discussions⁷ ont été abordés. Les trois volets principaux qui ont été abordés sont : (1) *le*

⁷ (<http://www.ameriquescanada.org/events/summit/declarations/plan-f.asp#f2>)

renforcement de la démocratie (2) *la prospérité économique*, et (3) *la réalisation du potentiel humain*. Un quatrième thème a par ailleurs été ajouté suite à une initiative du Canada, celui de la *connectivité*⁸ et celui-ci revient de façon constante dans le plan d'action.

Les trois grands volets ont été découpés en 18 sous thèmes dans lesquels sont définies les résolutions générales adoptées par les gouvernements : (1) fonctionnement de la démocratie ; (2) droits de la personne et libertés fondamentales ; (3) justice, état de droit et sécurité de la personne ; (4) sécurité hémisphérique ; (5) société civile ; (6) commerce, investissement et stabilité financière ; (7) infrastructure et environnement réglementaires ; (8) gestion des catastrophes ; (9) fondements écologiques pour un développement durable ; (10) gestion de l'agriculture et développement durable ; (11) travail et emploi ; (12) croissance avec équité ; (13) éducation ; (14) santé ; (15) égalité des sexes ; (16) peuples autochtones ; (17) diversité culturelle; (18) enfants et jeunes.

Le Plan d'action de Québec renoue avec le vaste programme adopté à Miami en insistant sur des questions d'ordre socio-économique. D'ailleurs, les thèmes de la transparence et de la participation de la société civile reviennent souvent dans le document, ce qui montre la volonté des gouvernements de s'adapter à la conjoncture actuelle au moment où le projet de mise en place d'une ZLEA est soumis à de nombreuses critiques. On évoque même dans le plan d'action le principe de responsabilité sociale des entreprises⁹. D'autre part, un autre thème omniprésent dans le document est celui des nouvelles technologies de l'information et des communications qui est jouté à celui de la connectivité, qui sont sensés jouer un rôle prometteur pour l'atteinte de la plupart des grands objectifs à l'agenda.

⁸ (http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/summit_sum-f.asp)

⁹ À ce titre, les gouvernements se sont engagés à convoquer une réunion en 2002 avec les représentants des gouvernements, de la société civile et "principalement" du milieu des affaires, pour approfondir le dialogue sur la responsabilité sociale et environnementale des entreprises en développant, entre autres, des règles de bonne conduite.

L'ARCHITECTURE DES NÉGOCIATIONS

Avant de présenter les étapes des négociations associées au projet des Amériques, il importe de se pencher sur la répartition des responsabilités et sur les structures qui ont été mises en place au fil des rencontres hémisphériques. Depuis la rencontre ministérielle de *San José (1998)*, la planification et l'organisation des discussions et des négociations repose essentiellement sur trois piliers distincts qui forment un compromis entre les instances politiques, administratives et techniques. On peut tout de suite préciser que les structures qui encadrent le processus de négociation en cours dans les Amériques sont extrêmement complexes, compte tenu du fait que chaque décision doit être prise par consensus, ce qui alourdit encore plus le processus.

Le *premier pilier* est celui des représentants gouvernementaux qui établissent les objectifs et principes généraux du projet des Amériques. Ils fixent en quelque sorte les balises du projet, mais ils ne sont pas responsables de l'élaboration des stratégies ou des moyens concrets permettant d'y arriver. Ce pilier est départagé en deux instances importantes. D'une part, les chefs d'État et de gouvernement des Amériques, qui sont situés au sommet de la pyramide, doivent appuyer les grandes lignes du projet, telles qu'elles sont élaborées par les autres niveaux des négociations. Les chefs d'État et de gouvernement sont essentiellement chargés d'émettre la volonté politique de leurs pays respectifs, dont les négociateurs auront ensuite besoin pour poursuivre les négociations dans chacun de leurs domaines. Ils se rencontrent lors des Sommets et jusqu'à aujourd'hui, trois Sommets pan américains ont été tenus, le premier à Miami en décembre 1994, le deuxième à Santiago (Chili) en avril 1998 et le troisième à Québec en avril 2001. Les engagements pris par les gouvernements lors de ces sommets sont transmis aux autres paliers de décision dans leurs *Déclarations de principe* et leurs *Plans d'action*.

La seconde instance est constituée des ministres du Commerce qui sont chargés d'élaborer le plan de travail de la ZLEA. Depuis Miami, six rencontres ont eu lieu entre les ministres du Commerce : à Denver (juin 1995) ; à Carthagène (mai 1996) ; à Belo Horizonte (mai 1997) ; à San José (mars 1998) ; à Toronto (novembre 1999) ; et, à Buenos Aires (avril 2001). La prochaine rencontre ministérielle est prévue pour novembre 2002, en Équateur. D'une certaine façon, les ministres du Commerce occupent une place centrale dans la structure de négociation. D'une part, leurs rencontres sont annuelles, ce qui leur permet de suivre de plus près l'évolution des négociations ; et d'autre part, la majorité des engagements pris lors des Sommets interaméricains ne font que

confirmer ce qui a déjà été décidé lors des rencontres ministérielles¹⁰. Les ministres du Commerce effectuent un travail de défrichage qui prépare les chefs d'État et de gouvernement. Ce sont également eux qui délèguent les responsabilités aux autres instances de décision.

Finalement, si les ministres du Commerce ainsi que les chefs d'État et de gouvernement occupent des fonctions importantes dans le processus, il faut également mentionner que les ministres et/ou les sous-ministres responsables (travail, finance, etc.) se rencontrent également dans le cadre de conférences, de sommets sectoriels ou de comités spéciaux qui couvrent divers domaines, comme les affaires étrangères, les questions financières, le travail, le développement durable, la sécurité, les narcotiques, la défense etc¹¹. Cependant, ces rencontres ne font pas partie des négociations officielles mais les décisions qui y sont prises figurent à titre de recommandations et il revient aux autres instances de les incorporer aux négociations.

Le second pilier, administratif, est celui des sous-ministres du Commerce qui jouent un rôle clé dans le processus. Les sous-ministres du Commerce se rencontrent à l'intérieur du *Comité de négociation commerciale* (CNC) qui est chargé d'assurer la coordination entre les neuf groupes de négociation et de leur fournir une orientation. Il remplit le rôle stratégique d'organisme exécutif du processus de négociation et l'étendue de ses fonctions est assez large. Le CNC est chargé de guider le travail des différentes entités de la ZLEA, de décider de la structure générale de l'accord de la ZLEA, d'assurer la transparence du processus de négociation, de superviser le travail du Secrétariat administratif, du sous-comité d'administration et du budget, de traiter les demandes reçues par le Comité tripartite, de superviser la mise en œuvre des mesures de facilitation du commerce adoptées et de poursuivre l'analyse du traitement des différences dans les niveaux de développement et les tailles des économies de l'hémisphère¹².

¹⁰ D'une certaine façon, cela pourrait s'appliquer aux autres instances de décision. Si, dans les faits, la structure de négociation est hiérarchisée du haut (gouvernements) au bas (groupes de négociation), il n'en demeure pas moins que l'accord de la ZLEA est essentiellement négocié et décidé par les instances se situant au bas de la hiérarchie, c'est-à-dire par les négociateurs eux-mêmes qui sont en fait des experts délégués par les gouvernements.

¹¹ Mentionnons par exemple la conférence des ministres des Finances de l'hémisphère occidental qui se sont tenues à quatre reprises : Nouvelle Orléans (1996), Santiago du Chili (1997), Cancun (2000) et Toronto (2001) ; celles des ministres de la Défense, notamment la très importante conférence qui s'est tenue à Williamsburg en juin 1996. Ensuite, la conférence interaméricaine des ministres du Travail dont la douzième rencontre se tiendra à Ottawa en octobre 2001, ou encore la rencontre des ministres de l'environnement des Amériques, dont la première réunion officielle s'est tenue à Montréal à la fin mars 2001.

¹² (http://www.ftaa-alca.org/ministerial/BAmin_f.asp)

Le troisième et dernier pilier est celui des négociateurs et autres experts qui se réunissent, au sein des neuf groupes de négociation qui ont été constitués par les ministres du Commerce lors de leur rencontre au Costa Rica en 1998. Les groupes de négociation couvrent les domaines suivants : (1) accès aux marchés ; (2) investissements ; (3) services ; (4) marchés publics ; (5) règlement des différends ; (6) agriculture ; (7) droits de propriété intellectuelle ; (8) subventions, droits anti-dumping et compensatoires ; et, (9) politiques de la concurrence. Ceux-ci bénéficient de l'appui des institutions régionales qui fournissent un soutien technique et logistique aux négociations. Ainsi, l'Organisation des États américains (l'OÉA)¹³ qui a été qualifiée par les ministres du Commerce de *mémoire historique* du projet des Amériques, donne suite aux décisions et aide les gouvernements pour toutes questions relevant de sa responsabilité, et ce, pour tous les volets couverts par le plan d'action de Miami¹⁴. L'OÉA travaille conjointement avec la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)¹⁵ et la Banque interaméricaine de développement¹⁶ (BID)¹⁷, qui forment à eux trois le comité tripartite^{18,19}.

¹³ (<http://www.oas.org>)

¹⁴ On retrouvera l'information sur le processus de négociation sur le site que l'OÉA a créé à cet effet: <http://www.siceoas.org/> (système d'information sur le commerce extérieur).

¹⁵ (<http://www.eclac.org>)

¹⁶ La BID a mis sur pied, en septembre 1994, une division sur l'intégration et le commerce, qui relève du Département de l'intégration, du commerce et des questions hémisphériques, ainsi que des programmes régionaux. L'Institute for Latin American Integration (INTAL) relève de cette nouvelle division.

¹⁷ (<http://www.iadb.org>)

¹⁸ Une nouvelle division, le *Trade Unit*, a d'ailleurs été mise sur pied pour les questions commerciales. L'une des premières tâches qui lui fut confiée fut de dresser l'inventaire comparatif des principaux accords commerciaux dans les Amériques et de préparer les documents qui serviront de base pour les négociations commerciales.

¹⁹ http://www.ftaa-alca.org/Alca_e.asp

LES ÉTAPES DES NÉGOCIATIONS

Nous avons vu, dans les sections précédentes, les grands volets qui ont été discutés dans le cadre du projet des Amériques, ainsi que les structures de décision. Le processus de négociations continentales, tel qu'il fut lancé à Miami, a évolué au fil des rencontres ministérielles et des rencontres gouvernementales. La section suivante relate avec plus de précision les étapes qui ont modelé le projet des Amériques jusqu'à aujourd'hui.

La première phase

Rappelons tout d'abord que c'est lors du premier Sommet à Miami²⁰ que les chefs d'État et de gouvernement des Amériques ont amorcé les démarches visant à mettre en place une vaste zone de libre-échange continentale. Selon la Déclaration de principe, le libre-échange et l'intégration constitueraient *les éléments clés de l'amélioration du niveau de vie, des conditions de travail des populations des Amériques et d'une meilleure protection de l'environnement*. Rappelons également que le Sommet de Miami a débouché sur un large programme social et politique, les pays participants s'étant alors engagés dans un *partenariat pour le développement et la prospérité*, qui comprenait trois principaux volets : la démocratie, le libre-échange et le développement durable. C'est également à Miami que les nouvelles structures du système de coopération interaméricain ont été posées. L'OÉA, BID et la CÉPALC ont été chargées d'aider les pays dans la réalisation des engagements pris lors du Sommet. Ce comité tripartite sert également de support technique aux différents comités de négociation. La CÉPALC joue toutefois un rôle secondaire dans ce système et les relations entre les trois institutions demeurent limitées.

D'autre part, en mars 1995, les gouvernements ont mis sur pied un Groupe de suivi du Sommet (GSS) (*Summit Implementation Review Group : SIRG*)²¹ qui a été chargé de diriger, de coordonner et de suivre les différentes activités hémisphériques relatives à la ZLEA ainsi que de s'occuper des rencontres prévues à l'agenda. Le GSS doit surveiller et gérer le suivi et la mise en œuvre des plans d'action adoptés lors des Sommets et évaluer le degré de réalisation des mandats. Il se réunit deux ou trois fois chaque année et doit être présidé par le pays hôte du Sommet, et co-présidé par le pays hôte du précédent sommet ainsi que par celui qui accueillera le prochain. Par ailleurs, une

²⁰ (<http://sice.oas.org/ftaa/miami/sadopf.asp>)

²¹ (<http://www.summit-americas.org/SIRG/SIRG-MAIN-DOCUMENTS.HTM>)

Commission spéciale de l'OÉA sur la gestion des Sommets interaméricains a aussi été créée. Cette commission assure la coordination des décisions prises lors des Sommets.

Lors de leur première rencontre à Denver, les 29 et 30 juin 1995²², les ministres responsables du commerce ont mis sur pied des Groupes de travail chargés de préparer le terrain pour l'ouverture des négociations aujourd'hui en cours. Sept groupes avaient alors été constitués : (1) accès aux marchés ; (2) règles d'origine ; (3) investissement ; (4) barrières techniques au commerce ; (5) normes sanitaires ; (6) subventions et mesures anti-dumping ; et, (7) économies de petite taille.

Lors de la seconde réunion, à Carthagène²³ (Colombie) le 21 mars 1996²⁴, quatre nouveaux groupes de travail ont été créés : (1) achats gouvernementaux ; (2) propriété intellectuelle ; (3) services ; et, (4) politiques de la concurrence. Au niveau du partage des responsabilités, les ministres ont décidé que, pour chaque groupe de travail, on choisira un pays président et un pays vice-président. L'avantage²⁵ de cette formule est double, d'une part, elle permet de *responsabiliser* les différents acteurs et de les impliquer étroitement dans le processus et l'agenda des négociations, d'autre part, elle permet aux États-Unis de garder la haute main sur les dossiers prioritaires tout en ménageant les susceptibilités nationales des uns et des autres. La liste des onze groupes qui ont été créés, avec leurs pays responsables est la suivante : (1) accès aux marchés (Salvador) ; (2) procédures douanières et règles d'origine (Bolivie) ; (3) investissements (Costa Rica) ; (4) normes et barrières techniques au commerce (Canada) ; (5) mesures sanitaires et phytosanitaires (Mexique) ; (6) subventions, antidumping et droits compensateurs (Argentine) ; (7) économies de petite taille (Jamaïque) ; (8) marchés publics (États-Unis) ; (9)

²² (http://www.ftaa-alca.org/ministerials/denver_f.asp)

²³ Parallèlement à cette réunion, se tint la dixième conférence interaméricaine des ministres du travail qui endossa l'idée d'inclure des normes sociales dans le projet de ZLÉA, un projet abandonné depuis. Ajoutons que l'inclusion de clauses sociales aux accords commerciaux représentait un objectif prioritaire de l'administration Clinton. Avec l'élection du président Bush, cependant, on doit s'attendre à un recul à ce niveau puisque celui-ci a affirmé à plusieurs reprises que la meilleure façon de s'assurer que les conditions de travail et les normes environnementales soient respectées, c'est d'abord en établissant des règles claires en matière de commerce et d'investissement.

²⁴ (www.ftaa-alca.org/ministerials/carta_f.asp)

²⁵ La formule des présidences permet d'intégrer tous les pays au processus de négociation. Par contre, si l'on prend en considération l'ampleur des négociations et le nombre de personnes impliquées, on peut se demander comment les petits pays peuvent effectivement remplir ce rôle, voire même participer pleinement à autant de négociations parallèles, sinon en se regroupant ou en faisant appel aux services que d'autres peuvent fournir.

droits de propriété intellectuelle (Honduras) ; (10) services (Chili) ; (11) politique de concurrence (Pérou).

La Troisième Réunion des ministres du Commerce a eu lieu à Belo Horizonte (Brésil) le 16 mai 1997.²⁶ À cette occasion, les ministres ont proposé que les négociations en vue de la création de la ZLÉA soient lancées, comme prévu, lors du deuxième Sommet des Amériques en avril 1998 à Santiago. Les ministres se sont également entendus sur plusieurs points parmi lesquels deux méritent d'être soulignés. D'abord sur le fait que la ZLÉA puisse être compatible avec d'autres accords sous-régionaux ou bilatéraux dans la mesure où les droits et les obligations prévus par ces accords ne sont pas couverts par l'accord cadre portant sur la création de la ZLEA ou bien qu'ils aillent au-delà des droits et des obligations de cet accord. Deuxièmement, les ministres se sont entendus sur le fait que l'adhésion à la ZLÉA puisse se faire individuellement ou en « blocs régionaux ». Il s'agissait, dans ces deux cas, de ménager un espace de négociation qui fasse droit à l'existence d'accords sous-régionaux, et surtout au MERCOSUR. Précisons tout de même que sur ces deux décisions, les États-Unis ont dû renoncer à leurs propositions initiales, qui étaient (1) que les négociations se déroulent sur une base individuelle et (2) que la ZLEA prenne la forme d'une extension de l'ALENA. Par ailleurs, on convint de mettre sur pied un douzième groupe de travail sur le règlement de différends dont la présidence a été assurée par l'Uruguay.

Lors de la quatrième réunion qui a eu lieu les 18 et 19 mars 1998 à San José²⁷, soit moins d'un mois avant le Sommet de Santiago (Chili), les représentants des différents pays finirent par s'entendre sur une formule de négociation. Il est important d'y revenir parce qu'à peu de choses près, le sommet de Santiago ne fera qu'entériner les décisions qui y ont été prises. En outre, la procédure de négociation qui a finalement été retenue montre à quel point les États-Unis ont dû reculer pour céder aux exigences des pays d'Amérique latine qui, pour la plupart d'entre eux, se sont rangés derrière le Brésil.

La procédure de négociation qui a été adoptée à cette occasion prévoit que l'accord sur la ZLEA soit global et signé au plus tard en janvier 2005. De cette façon, il est impossible que des accords sectoriels soient mis en oeuvre avant la fin de l'ensemble des négociations, même si les négociateurs arrivent à s'entendre sur certains dossiers avant 2005. C'est ce qu'on désigne comme la

²⁶ (http://www.ftaa-alca.org/ministerials/belo_f.asp).

²⁷ (www.ftaa-alca.org/ministerials/costa_f.asp)

renonciation à une “ récolte hâtive ”, démarche qui était favorisée par les États-Unis et le Canada. Les ministres ont toutefois donné leur accord pour que des mesures concrètes de "facilitation du commerce" entrent en vigueur dès l'an 2000²⁸, ce qui répondait à l'une des exigences des États-Unis. Les ministres ont également réaffirmé la compatibilité de ZLEA avec les autres accords bilatéraux ou sous-régionaux existants dans les Amériques.

C'est lors de cette rencontre que le *Comité des négociations commerciales* (CNC) a été mis sur pied afin d'orienter le travail des groupes de négociation et de décider de la structure générale de l'accord et des questions institutionnelles. Le CNC est également chargé de sélectionner le président et le vice-président de chaque groupe de négociation. De plus, il a la responsabilité d'assurer la pleine participation de tous les pays dans le processus de négociation. Les villes dans lesquelles se tiennent les rencontres du CNC ainsi que les pays chargés d'en assurer la présidence doivent alterner à tous les 18 mois²⁹. Le Canada a assuré la présidence de la première phase de négociation, suite à quoi, la présidence de la seconde phase a été assurée par l'Argentine. L'Équateur s'apprête actuellement à prendre la relève et, pour la dernière ronde de négociation, la plus cruciale, il y aura deux présidents, les États-Unis et le Brésil. Selon l'agenda qui a été prévu, les négociations officielles devaient débiter à Miami à la fin de septembre 1998, pour ensuite se déplacer à Panama et se conclure à Mexico. Elles sont appuyées par un secrétariat administratif qui se déplace pour chaque phase de négociation. Le secrétariat administratif a ainsi été transféré de Miami à Panama, où il devra demeurer jusqu'au mois de février 2003.

Par ailleurs, neuf groupes de négociation ont été mis sur pied pour remplacer les douze groupes de travail³⁰. Il s'agit de : (1) accès aux marchés ; (2) investissements ; (3) services ; (4) marchés publics ; (5) règlement des différends ; (6) agriculture ; (7) droits de propriété intellectuelle ; (8) subventions ; droits anti-dumping et compensatoires ; et, (9) politiques de la concurrence³¹. Ces groupes de négociations ont un rôle déterminant puisqu'ils

²⁸ Il reviendra au Comité tripartite (OÉA, BID, CEPAC) de dresser la liste des mesures pour faciliter le commerce, celles qui auront été identifiées par les différents groupes de négociation mais également par le Forum des Gens d'Affaires.

²⁹ Précisons qu le CNC se réunira autant de fois qu'il sera nécessaire, et au moins deux fois par année

³⁰ (http://www.ftaa-alca.org/NGROUP_f.asp)

³¹ Les présidences et vice-présidences pour les groupes de négociation sont : Accès aux marchés : Chili et Barbade. Investissements : Trinité et Tobago et Colombie. Services : États-Unis et Pérou. Marchés publics : Canada et Chili. Règlement des différends : Costa- Rica et Pérou. Agriculture : Brésil et Équateur. Droits de propriété intellectuelle : Mexique et Paraguay. Subventions, droits anti-dumping et compensatoires : Venezuela et Uruguay. Politiques de la concurrence : Colombie et Canada.

sont responsables de l'élaboration du contenu du projet d'accord sur la ZLEA. Les négociations sont menées simultanément dans tous les domaines. Ajoutons que les ministres se sont également entendus pour mettre sur pied trois comités spéciaux. Un comité sur les économies de petites taille³²³³, un comité composé de représentants des secteurs public et privé sur le commerce électronique³⁴, et finalement, un comité des représentants gouvernementaux pour la participation de la société civile. Ajoutons que ces trois comités spéciaux n'ont aucun mandat pour participer aux négociations.

Il a également été décidé que les décisions seraient prises par consensus, que les accords seraient conformes aux règles de l'OMC, et surtout, que les pays pourraient négocier soit sur une base individuelle, soit comme pays membres d'un sous-groupe régional "négociant comme unité". Ainsi les pays de l'ALENA négocieront de manière séparée alors qu'au contraire, c'est collectivement que négocieront les pays membres du MERCOSUR et du CARICOM. Précisons à nouveau que le fait que les décisions soient prises par consensus alourdit le processus puisque les 34 pays participants doivent s'entendre unanimement avant qu'une décision soit valable. D'un autre côté, cela revient en pratique à donner un droit de veto aux pays participants et aux Etats-Unis en particulier

La deuxième phase

Lors du deuxième Sommet des Amériques³⁵, tenu à Santiago les 18 et 19 avril 1998, les pays participants ont réaffirmé leur engagement dans les grands principes du projet des Amériques, qui sont : (1) la consolidation de la démocratie ; (2) le dialogue politique ; (3) la stabilité économique ; (4) le progrès de la justice sociale ; (5) la promotion et le respect des droits de la personne et des libertés individuelles ; et , (6) la convergence des politiques commerciales. Ils se sont également engagés à accélérer le processus d'intégration. De plus, les chefs d'États et de gouvernement ont adopté les points d'ententes conclus lors de la réunion ministérielle de San José³⁶.

³² Le mandat de ce groupe est de faciliter l'ajustement et l'intégration des petites économies, qui sont au nombre de 25 sur le continent, et de leur fournir une assistance technique.

³³ (http://www.alca-ftaa.org/wgroups/small_f.asp)

³⁴ Ce comité est particulièrement important, pour deux raisons : en raison des enjeux économiques tout d'abord ; en raison du fait, ensuite, que l'administration Clinton s'est donné pour ligne de conduite de laisser au secteur privé le soin d'établir lui-même les règles dans ce domaine.

³⁵ (http://www.ftaa-alca.org/ministerials/chile_e.asp)

³⁶ Il faut noter la volonté commune qui a été exprimée de resserrer le contrôle sur les banques et de faire front commun face à la crise financière.

Finalement, c'est lors du Sommet de Santiago que le coup d'envoi officiel des négociations commerciales a été donné. Une première réunion du Comité de négociations commerciales a eu lieu à Buenos Aires du 17 au 19 juin 1998, et les neuf groupes de négociation ont commencé, comme prévu, leurs travaux en septembre à Miami³⁷.

Avant d'aborder les décisions prises lors de la cinquième rencontre ministérielle, soulignons que la formule intermédiaire adoptée à San José et à Santiago ne répondait pas entièrement aux exigences initiales des négociateurs américains. Ces derniers ont dû renoncer à la ratification par thèmes et à l'inclusion de discussions sur le travail et l'environnement dans les négociations officielles. Ils ont également dû accepter que l'accord entre en vigueur une fois le consensus obtenu sur tous les dossiers en jeu et que les pays puissent négocier sur une base individuelle ou en « *bloc* ». La représentante américaine au commerce, Charlene Barshefsky, fut d'ailleurs critiquée après le Sommet de Santiago, pour avoir trop cédé face au Brésil et pour avoir fait perdre aux États-Unis la haute main qu'ils avaient jusque là sur le processus. Cependant, et comme le faisait remarquer le sherpa Richard Brown³⁸, les États-Unis ont atteint certains objectifs importants en obtenant premièrement que l'établissement du centre permanent des négociations soit à Miami pour les trois premières années des négociations. En second lieu, ils se sont assurés de remplir un rôle déterminant dans les négociations puisqu'ils seront responsables, avec le Brésil, de la clôture des négociations. Ils se sont également assurés de la présidence d'un groupe de négociation stratégique, celui sur les services, et les pays participants se sont engagés à réaliser des progrès concrets avant l'an 2000. Finalement, ils ont obtenu la création d'un comité sur le commerce électronique, dossier que les États-Unis maîtrisent mieux que la plupart des pays d'Amérique latine et qui sera appelé à occuper une place de plus en plus importante au cours des rencontres.

Lors de la cinquième réunion ministérielle³⁹ qui a eu lieu à Toronto du 4 au 6 novembre 1999, les ministres du Commerce de l'hémisphère ont annoncé

³⁷ Il faut cependant souligner qu'à la réunion de Buenos Aires, les pays ne sont pas parvenus s'entendre sur le mandat des groupes de négociation sur l'investissement, sur les services et sur celui sur la propriété intellectuelle. Les propositions canadiennes en vue de faciliter les échanges d'ici l'an 2000 n'ont pas été acceptées. On s'est plutôt entendu sur la proposition du MERCOSUR de mettre en place un comité trilatéral, composé du Canada, de l'Argentine et d'un représentant du Comité tripartite (OÉA, BID, CEPALC). Le comité de la société civile n'a guère obtenu non plus de mandat précis, sinon celui de faire rapport aux ministres sur les positions respectives, et ce, au plus tard quatre semaines avant la réunion ministérielle d'octobre 1999.

³⁸ BROWN, Richard D. Coordinator for the Santiago Summit of the Americas, *Free Trade in the Americas*, Washington DC, 28 avril 1998. (<http://www.states.gov>)

³⁹ (http://www.ftaa-alca.org/ministerials/minis_f.asp)

les mesures de facilitation du commerce qui devaient entrer en vigueur avant le premier janvier 2000. Les ministres se sont déclarés satisfaits de l'état d'avancement des travaux et des progrès réalisés depuis le lancement des négociations en mai 1998 et ont réaffirmé leur volonté de finaliser l'accord sur la ZLEA pour 2005. À cet effet, les groupes de négociation ont été chargés de préparer un avant-projet de leur chapitre respectif devant être remis au CNC au plus tard 12 semaines avant la sixième rencontre ministérielle qui s'est tenue à Buenos Aires le 6 avril 2001. Les négociateurs ont été chargés de remettre un plan de travail qui distingue les points sur lesquels les négociateurs sont parvenus à un consensus de ceux qui demeurent en litige. Les ministres du Commerce ont également demandé au CNC d'entamer les discussions sur la structure globale de l'accord sur la ZLEA⁴⁰. Le CNC a également été chargé d'examiner la façon dont les écarts entre les niveaux de développement des pays de l'hémisphère pourraient être traités dans les négociations et de proposer une orientation à privilégier. Précisons qu'une rencontre parallèle a été tenue avec les représentants de la société civile qui ont ainsi eu l'occasion de transmettre leurs recommandations aux ministres du Commerce. Par ailleurs, les représentants des milieux des affaires réunis lors du Forum des Gens d'Affaire des Amériques ont également bénéficié d'une rencontre avec les ministres du Commerce lors de laquelle ils ont pu exprimer directement leurs recommandations. Finalement, en tant qu'hôte du troisième Sommet des Amériques, le Canada est responsable de la présidence du groupe de suivi du sommet (GSS). Le nouveau sherpa du Sommet, l'ambassadeur Marc Lortie, aura la tâche de présider toutes les rencontres du GSS.

C'est lors de la 30^{ième} Assemblée générale de l'OÉA qui s'est tenue à Windsor en juin 2000, que l'agenda des discussions du troisième Sommet des Amériques a été arrêté. Les ministres des Affaires étrangères du continent ont construit un cadre de discussion à trois volets qui se doit, selon leurs propres termes, d'être "*centré sur la personne humaine*". (Consulter à ce sujet, le document présenté par le Canada⁴¹: Les volets qui ont été retenus sont : (1) le renforcement de la démocratie et la primauté de la règle de droit ; (2) la création de la prospérité, thème où il est question de bonne gouvernance et de responsabilité sociale des corporations ; et, (3) la réalisation du potentiel humain par le biais de la participation et de la justice sociale. Par ailleurs, la question des nouvelles technologies de l'information et des communications (TIC) ainsi que celle de la connectivité font aussi partie des sujets à l'agenda. Il s'agit en fait d'un nouveau credo en matière de développement puisque l'idée

⁴⁰ Pour consulter la soumission de la délégation canadienne à l'ébauche du préambule voir: <http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/preamble-f.asp>. Celle-ci contient toutefois assez peu d'informations.

⁴¹ <http://www.ameriquescanada.org/eventsummit/document/themes-f.asp>

qui a été exprimée par les ministres et qui sera également exprimée lors d'autres rencontres est que l'atteinte des objectifs, notamment en matière de santé et d'éducation, sera favorisée grâce à la diffusion des TIC. Finalement, les ministres ont insisté sur le fait que des mécanismes supplémentaires devaient être développés pour renforcer la coordination entre les organisations interaméricaines ainsi que avec les organisations multilatérales .

L'agenda des discussions pour le Sommet de Québec a de nouveau été précisé lors de la sixième et dernière rencontre ministérielle qui s'est tenue le 7 avril 2001 à Buenos Aires⁴². À cette occasion, les ministres du Commerce ont réaffirmé leur volonté de conclure un accord sur la ZLEA au plus tard en décembre 2005. Celui-ci devra entrer en vigueur en janvier 2006. La proposition faite par les États-Unis de devancer la date de conclusion de l'accord à l'année 2003 a donc été refusée⁴³. Ensuite, comme lors de chaque rencontre, les grands principes du projet ont été réaffirmés et les ministres ont souligné le fait que la ZLEA représentait une étape de plus vers l'établissement d'un commerce mondial ouvert et équilibré.

La rencontre de Buenos Aires marque la fin de la seconde phase de négociation au cours de laquelle des « progrès » ont été réalisés à l'intérieur de plusieurs domaines des négociations. (1) Une première version de l'accord, constitué des avants projets de chaque groupe de négociation, a été présentée aux ministres du Commerce. Ces derniers se sont d'ailleurs entendus pour que les textes soient rendus publics⁴⁴. (2) Les discussions sur la structure générale de l'accord, c'est-à-dire sur les aspects généraux et institutionnels, ont été engagées. (3) Pour ce qui est du traitement des différences entre les niveaux de développement et de la taille des économies, des progrès auraient été réalisés. (4) Les liens entre les groupes de négociation sur le commerce et sur les politiques de la concurrence et ceux qui sont responsables de l'accès au marché et sur l'agriculture auraient été renforcés. (5) Les mesures de facilitation du commerce semblent également en voie d'être mises en place, comme le

⁴² (http://www.ftaa-alca.org/ministerial/BAmin_f.asp)

⁴³ Charlene Barshefsky, Représentante au Commerce sous l'administration Clinton, avait annoncé que la mise en place de la ZLEA pourrait se faire à l'intérieur de délais plus brefs que ce qui était envisagé lors du lancement des négociations, c'est-à-dire dès l'année 2003 (www.ustr.gov/regions/whemisphere/ftaa.shtml). « Development of the draft FTAA text reflects substantial progress made by the negotiating groups during the past year. This key achievement accomplished through the hard work and commitment of negotiators from the U.S. and the other FTAA countries, represents a significant step toward the Miami's goal of concluding the FTAA negotiations no later than 2005, and realistically places the hemisphere in a position to conclude these talks in 2003. »

⁴⁴ Les ministres ont déclaré que les textes préliminaires sur la ZLEA seraient diffusés après le troisième Sommet des Amériques et une fois seulement que la traduction dans les quatre langues officielles serait terminée.

demandaient avec instamment les Etats-Unis, du moins si on se fie à la déclaration ministérielle.

La troisième phase de négociation qui s'amorce devra permettre d'avancer dans l'élaboration des aspects institutionnels et de résoudre les divergences entre les positions des négociateurs afin que soit préparé une seconde version plus élaborée du futur accord. À cette fin, le CNC devra remettre cette nouvelle version de l'avant-projet, contenant les chapitres de chaque groupe de négociation, ainsi que les sections portant sur les aspects généraux et institutionnels lors de la prochaine réunion ministérielle, qui se tiendra au plus tard le 31 octobre 2002, en Équateur. Pour ce faire, trois rencontres du CNC sont prévues au cours des 18 prochains mois, soit au Nicaragua, au Venezuela et en République Dominicaine.

De leur côté, les groupes de négociation⁴⁵ devront également accélérer le rythme de leurs travaux puisqu'ils devront engager de nouvelles discussions à partir du 15 mai 2002 et faire parvenir au CNC une nouvelle version des chapitres portant sur leurs domaines respectifs, et cela, au plus tard huit semaines avant la prochaine réunion ministérielle. Il leur est demandé de travailler à éliminer le plus possible les questions sur lesquelles il y a litige afin d'établir de nouveaux consensus. Le groupe de négociation sur l'accès au marché est d'ailleurs appelé à jouer un rôle déterminant dans la suite des négociations puisqu'il devra définir, d'ici le 1^{er} avril 2002, le calendrier et les modalités pour l'établissement des règles d'origine au sein de la ZLEA. Il devra par ailleurs présenter, en coordination avec le groupe de négociation sur l'agriculture, des recommandations concernant la négociation des tarifs douaniers, préparer un premier inventaire des mesures non-tarifaires et intensifier les négociations sur les mesures de sauvegardes.

Le groupe de négociation sur l'agriculture devra formuler ses recommandations quant à la suppression des subventions aux exportations pour les produits agricoles et se pencher sur le traitement des autres pratiques susceptibles d'entraver le commerce de ces produits, ce qui représente un point important pour les pays latino-américains. Ensuite, il est chargé de faire une

⁴⁵ La nouvelle liste des présidences et vice-présidences des groupes de négociations est la suivante. Accès aux marchés: Argentine et Colombie. Investissements: Mexique et Bolivie. Services: CARICOM et Venezuela. Marchés publics: Costa Rica et Colombie. Règlement des différends: Paraguay et Chili. Agriculture: Guatemala et Uruguay. Droits de propriété intellectuelle: États-Unis et République Dominicaine. Subventions, antidumping, droits compensateurs: Pérou et CARICOM. Politique de concurrence: Colombie et Pérou.

liste des mesures non tarifaires et des mesures sanitaires et phytosanitaires et de formuler des recommandations appropriées pour leur traitement.

En ce qui concerne les autres groupes de négociation (investissements ; services ; marchés publics ; subventions, antidumping et droits compensateurs ; et politique de la concurrence), la déclaration ministérielle comporte peu de nouveaux éléments, sinon qu'ils devront eux aussi présenter leurs recommandations sur les modalités et procédures de négociation pour le 1^{er} avril 2002 et intensifier leurs travaux. Le groupe de négociation sur le *règlement des différends* devra présenter au comité technique sur les questions institutionnelles ses recommandations sur les institutions nécessaires à la mise en œuvre des mécanismes de règlement des différends prévus.

Les ministres ont rappelé que les recommandations relatives aux différences dans les niveaux de développement et la taille des économies de l'hémisphère devront être prises en considération par chaque groupe de négociation⁴⁶. Sur cette question, le CNC a été chargé de fournir une orientation permanente aux groupes de négociation. Celui-ci est également chargé de formuler, pour le 1er novembre 2001, des orientations concernant les modalités d'application du traitement des différences entre les niveaux de développement et la taille des économies.

Pour ce qui est du prochain Sommet des Amériques, les ministres ont souligné le lien entre l'intégration économique et les trois volets à l'agenda, soit le renforcement de la démocratie, la prospérité et la réalisation du potentiel humain. Ils ont souligné leur engagement à respecter les décisions des Déclarations et Plans d'action de Miami et de Santiago, notamment au niveau des aspects sociaux et économiques reliés au projet des Amériques. Finalement, la nécessité de respecter et de promouvoir les normes en matière d'environnement et de travail a été réitérée, sans toutefois que cet engagement ne soit détaillé outre mesure. Les ministres se sont également penché sur la question de la transparence du processus de négociation en décidant de rendre publics les textes sur l'accord. Les résultats atteints au cours des négociations seront également diffusés suite à chaque Sommet. Les ministres ont de plus accepté de renforcer le mandat du comité de la société civile de la ZLEA, qui acheminera les propositions émanant de la société civile directement aux groupes de négociation compétents.

⁴⁶ Un projet de coopération technique a été adopté avec la mise en place, par la BID, du Fonds multilatéral d'investissements (FOMIN) destiné à faciliter la mise en oeuvre des mesures douanières par les pays de petite taille.

Comme prévu, et en dépit de l'ampleur des manifestations qui se déroulaient à l'extérieur des lieux de réunion, les 34 chefs d'État et de gouvernement, toujours à l'exception de Cuba, se sont à nouveau rencontrés pour un troisième Sommet hémisphérique, les 20 et 21 avril dernier à Québec. La déclaration qui en est ressortie⁴⁷ semble vouloir répondre aux critiques⁴⁸ adressées au processus en cours de négociation puisqu'elle est définitivement centrée sur les thèmes de la démocratie et de la justice sociale. L'idée exprimée de façon explicite dans la déclaration est que l'objectif du projet des Amériques est de créer la prospérité économique via l'intégration et la libéralisation des marchés tout en veillant à la justice sociale et au développement de ce qui est désormais appelé le potentiel humain. Rappelons que ces rencontres sont l'occasion pour les représentants gouvernementaux de formuler les principes généraux sur lesquels sera fondé le projet des Amériques. La Déclaration de Québec, comme celles qui l'ont précédé, est constituée de vastes engagements sociaux et économiques, mais on n'y retrouve pas de mesures concrètes, ni de précisions sur les clauses qui constitueront le futur accord, ni sur les stratégies individuelles des pays participants⁴⁹.

Ainsi, on trouve dans la déclaration, un engagement en faveur de la démocratie, du renforcement de l'État de droit et du respect des droits et libertés. Deux engagements formels ont été pris: (1) les chefs d'États et de gouvernement se sont entendus pour tenir des consultations dans le cas où un pays participant renoncerait à ses institutions démocratiques. Aucune sanction n'a toutefois été précisée. (2) Deuxièmement, les ministres des Affaires étrangères ont été chargés de rédiger une charte démocratique interaméricaine, qui s'ajouterait aux instruments de l'OÉA en matières de promotion des droits de la personne. De plus, les chefs d'État et de gouvernement ont souligné la nécessité d'un ordre judiciaire indépendant et se sont engagés à établir une transparence à tous les paliers de gouvernement.

En second lieu, on trouve dans la déclaration un engagement en faveur du maintien de la paix et de la sécurité via le règlement pacifique des

⁴⁷ (<http://www.ameriquescanada.org/eventsummit/declarations/declara-f.asp>)

⁴⁸ Le paragraphe final de la déclaration semble s'adresser directement aux contestataires du projet des Amériques: " *Nous ne craignons pas la mondialisation et ne sommes pas aveuglés par son éclat. Nous sommes unis dans notre détermination à léguer aux générations futures un hémisphère démocratique et prospère, plus juste et généreux, un hémisphère où personne n'est laissé pour compte. Nous nous engageons à faire de ce siècle le siècle des Amériques.*" (<http://www.ameriquescanada.org/eventsummit/declarations/declara-f.asp>)

⁴⁹ De nombreux observateurs ont fait remarquer que si les plans d'action sont ambitieux et accompagnés d'un très grand nombre de mesures, il y a eu peu de suivi et peu de résultats concrets, sauf dans les domaines jugés essentiels et stratégiques par les États-Unis. Les dossiers de la santé et de l'éducation en sont des bons exemples.

différents. À ce titre, les questions de corruption, du VIH/Sida et de lutte contre le trafic de la drogue ont été abordées. Également, les gouvernements se sont engagés à travailler à ce que les activités économiques contribuent au développement durable des sociétés, la prémisse de base voulant que la réduction de la pauvreté et des inégalités passe par la libéralisation des marchés et l'ouverture commerciale et financière et ce, dans un cadre démocratique propice au développement économique et à la protection des libertés individuelles. À ce titre, un engagement plus précis a été pris, il s'agit de celui de réduire de 50 % la proportion de personnes vivant dans la pauvreté absolue et ce d'ici l'année 2015. À nouveau, l'année 2005 a été retenue pour l'achèvement des négociations, repoussant encore la proposition des États-Unis. L'accord sera unique et conforme aux règles de l'OMC et respectueux des écarts entre les niveaux de développement.

La déclaration fait en outre mention des questions d'environnement et de travail, sans toutefois contenir de grands engagements, sinon celui de prendre en considération les ententes de base de l'Organisation Internationale du Travail et celui d'aborder ces questions dans les forums hémisphériques. La conférence interaméricaine des ministres du travail est quant à elle chargée de poursuivre son étude des questions associées à la mondialisation et à l'emploi.

Parmi les autres questions abordées, se trouvent celles concernant l'énergie, les catastrophes naturelles, l'agriculture, l'immigration, la santé, les peuples autochtones. On constate par ailleurs que la question relative à l'éducation occupe moins de place que dans la déclaration précédente, ce qui ne devrait pas surprendre puisque peu de progrès ont été réalisés sur ce terrain. Il s'agit plutôt d'être en mesure de créer les conditions nécessaires à la mise en place de système d'éducation de qualité. Une importance particulière a toutefois été accordée aux nouvelles technologies de l'information et des communications, au point qu'une déclaration particulière a été rédigée sur la connectivité⁵⁰ dans laquelle la volonté de brancher les peuples sur internet est dite primordiale pour le développement. Le Canada s'est d'ailleurs engagé à mettre sur pied un institut pour la connectivité dans les Amériques⁵², institut

⁵⁰ Les dirigeants ont déclaré : "qu'un accès abordable et universel aux nouvelles technologies de l'information et des communications constitue un moyen important de hausser les niveaux de vie de nos citoyens et de réduire le fossé entre les populations rurales et urbaines et entre les pays."

⁵¹ (<http://www.ameriquescanada.org/eventsummit/declarations/6connectivity-f.asp>)

⁵² L'institut sera situé au Centre de recherches pour le développement international (CRDI) du Canada et chapeauté par une commission consultative hémisphérique formée de représentants de gouvernements, d'ONG, du milieu des affaires et des communautés universitaires. Un fonds de 20 millions de dollars y sera consacré.

destiné à appuyer des programmes qui s'inscrivent dans le cadre des trois thèmes discutés au Sommet par le biais des TIC.

LA SOCIÉTÉ CIVILE ET LES NÉGOCIATIONS

Une autre dimension du projet des Amériques mérite d'être soulignée avant d'aborder les enjeux généraux qu'il soulève, il s'agit du statut particulier accordé au secteur privé⁵³. Si, d'un côté, les organisations de la société civile au sens large demeurent toujours exclues du processus de négociation, et ce en dépit des grandes déclarations des dirigeants, il n'en demeure pas moins que les milieux d'affaires ont accès aux cercles de négociation. Depuis la rencontre ministérielle de Denver, quelque 1500 hommes d'affaires ont été impliqués dans un processus de négociation parallèle à travers le *Forum des Gens d'Affaire des Amériques*⁵⁴, qui regroupe les milieux d'affaires sur une base sectorielle et nationale. Les réunions de ce Forum⁵⁵ se tiennent depuis lors en même temps que celles des ministres du Commerce, ce qui montre l'importance que l'on attache aux recommandations du secteur privé⁵⁶. Lors de la rencontre au Costa Rica en 1998, le Forum affirmait que : « plusieurs des recommandations proposées par les participants au Forum de San José se reflètent dans le mandat des équipes de négociations de la ZLEA et dans le plan d'action du Sommet des Amériques de 1998. » Une de ces recommandations concerne la mise en place rapide de mesures de facilitation du commerce et les dirigeants se sont en effet entendus pour que des mesures entrent en vigueur avant la fin des négociations. Les commentaires des délégués du secteur privé du Forum des Gens d'Affaire font ainsi partie intégrale du processus de la ZLEA. On notera d'ailleurs que lors de leur rencontre à Buenos Aires, ceux-ci se sont prononcés en faveur de la diffusion de l'avant-projet d'accord.

En ce qui concerne les autres secteurs de la société civile, il n'existe aucun mécanisme formel⁵⁷ permettant aux acteurs privés autres que ceux qui

⁵³ Pour plus d'information sur la place accordée à la société civile au sein du processus d'intégration continentale, voir : R. Sarrasin. « Note d'information sur l'intégration de la société civile au projet du Sommet des Amériques et au processus de négociation sur la ZLEA. », Note de recherche du GRIC, avril 2001.

⁵⁴ (<http://www.abfcanada.com>)

⁵⁵ Six rencontres du *Forum des Gens d'Affaire des Amériques* ont eu lieu : Denver (1995), Carthagena (1996), Belo Horizonte (1997), San José (1998), Toronto (1999) et Buenos Aires (2001).

⁵⁶ Il est à cet effet intéressant de rappeler que, pour le dernier Sommet des Amériques, les entreprises ou individus assez fortunés pouvaient acheter, moyennant une somme d'argent importante, une place au Sommet et même un entretien privé avec le président des Etats-Unis, George Bush..

⁵⁷ Parmi les initiatives entreprises pour intégrer la société civile au programme de la continentalisation, l'OÉA a approuvé, en décembre 1999, les *Directives pour la participation de la société civile* aux activités de l'OÉA. Les diverses organisations peuvent être inscrites à titre de participants aux rencontres de groupes politiques, agences et unités administratives de l'OÉA. Elles peuvent également demander une

représentent les *milieux d'affaires*, de participer de façon active au processus de formation de la ZLEA. Le Comité créé à Miami sur la participation de la société civile s'est vu allouer un mandat plutôt vague. Il vise à favoriser la participation des secteurs du patronat, du travail, de l'environnement et des milieux académiques au processus, mais leur participation se fait de façon indirecte. Ceux-ci peuvent s'adresser par écrit au comité qui transmettra ensuite les recommandations pertinentes au CNC ou au groupe de négociation approprié. À l'absence de réel mécanisme permettant d'intégrer la société civile, s'ajoute le fait que, jusqu'à tout récemment, les démarches entourant la création de la ZLEA se sont déroulées à huis-clos. Lors du dernier Sommet, les pays ont fait part de leur décision de rendre publics les textes des versions préliminaires de l'accord⁵⁸, ce qui répond en partie aux revendications de plusieurs organisations qui critiquent le manque de transparence du processus. Cependant, il reste que jusqu'à aujourd'hui les informations disponibles sont souvent partielles ou bien tardent à être diffusées.

Les organisations sociales ont cependant entrepris leurs propres démarches pour se prononcer sur le processus d'intégration. Parmi les initiatives⁵⁹ qui ont été entamées, mentionnons le cas de l'Alliance sociale continentale⁶⁰ (ASC)⁶¹ qui représente un réseau d'organisations et de mouvements sociaux interaméricain qui recherchent des voies alternatives au modèle actuel d'intégration par le marché. Après avoir tenu un premier *Sommet*

accréditation séparée comme observateur à l'assemblée générale. Également, une entente de principe a été adoptée à l'OEÀ, la stratégie interaméricaine pour la participation publique, qui a comme objectif de faciliter l'accessibilité de la société civile au processus de prise de décision dans les domaines de l'environnement et du développement durable. L'ISP est fondée sur les principes d'inclusivité, de responsabilité, de compréhensibilité, d'accessibilité à l'information et de transparence et recommande que soient mis en place des structures légales, de meilleurs mécanismes de communication et un financement de la participation. Finalement, le comité spécial sur la gestion des sommets interaméricains (CEGCI) est désormais accessible à la participation active des groupes de la société civile

⁵⁸ Les États-Unis ainsi que le Canada sont toutefois intervenus dès le lancement du projet des Amériques, en faveur de l'intégration de la société civile. L'administration Clinton semble sur ce point avoir tiré la leçon de l'échec des négociations sur l'AMI. Cette négociation marque un tournant dans les négociations commerciales internationales qui devront désormais se dérouler dans un climat de plus grande transparence et impliquer plus étroitement la société civile. Le Canada mène également un processus de consultation auprès de la "société civile" en parallèle à celui mis en place à Santiago.

⁵⁹ L'Assemblée nationale du Québec a également entrepris ses propres démarches en créant la Conférence Parlementaire des Amériques (COPA) qui a tenu sa première session en septembre 1997. Dans son rapport, la COPA a souligné le problème du *déficit démocratique* qui caractérise le processus de négociation entourant l'établissement de la ZLEA et la question de la transparence des négociations.

⁶⁰ La question de la publication des textes sur les négociations fait partie des revendications de l'ASC qui juge incomplète les textes rendus public en décembre dernier sur la position du Canada dans les groupes de négociation. L'ASC a également exercé de fortes pressions pour connaître le contenu du document préliminaire sur un éventuel accord qui a été remis par les groupes de négociations lors de la VI rencontre ministérielle (Buenos Aires).

⁶¹ (<http://www.sommetdespeuples.org/>)

des peuples en avril 1998 à Santiago⁶², un second Sommet a eu lieu à Québec du 17 au 20 avril 2001, auquel ont assisté près de 2000 représentants de diverses organisations provenant de l'ensemble des Amériques, y compris Cuba. Celui-ci a entre autres repris les thèmes discutés lors du *Forum Social Mondial* qui a eu lieu à Porto Alegre en janvier 2001, à savoir l'exclusion sociale, les droits de la personne et le développement durable. Par ailleurs, l'Organisation Interaméricaine des Travailleurs (ORIT), c'est-à-dire la section hémisphérique de la Confédération Internationale des Syndicats Libres (CISL), a également convoqué un Sommet Interaméricain sur le Commerce International et les droits des travailleurs auquel assistèrent des représentants de 23 pays. Ces derniers ont rédigé une déclaration finale dans laquelle sont réaffirmés les trois droits fondamentaux suivants : la liberté d'association et le droit au contrat collectif, l'interdiction du travail forcé, ainsi que la promotion de meilleures normes en matière de santé et sécurité au travail⁶³

⁶² Une déclaration a été rédigée suite à ce premier Sommet : *Des alternatives pour les Amériques, vers un accord entre les peuples du continent* (oct.1998). Elle est disponible sur le site du Sommet des peuples : <http://www.sommetdespeuples.org/>

⁶³ Sur toute la question de la mise en place d'une alliance sociale hémisphérique contre les projets officiels, voir D. Brunelle et C. Deblock. "Les mouvements syndicaux et sociaux d'opposition à l'intégration économique par le marché : de l'ALE à la ZLEA. Vers la constitution d'une alliance continentale ». GRIC.

LES ENJEUX DU PROJET DES AMÉRIQUES

En se penchant sur les multiples dimensions reliées au projet des Amériques, une première observation s'impose quant à son envergure, puisqu'il engage les pays à aller bien au-delà de la simple signature d'un traité de libre-échange dont l'objectif serait de favoriser le commerce des biens et service par l'abaissement des barrières tarifaires. Le projet des Amériques est beaucoup plus ambitieux. Il vise premièrement à aller plus loin que les négociations multilatérales de l'OMC en englobant dans les discussions des thèmes comme la protection de l'investissement et de l'investisseur, les marchés financiers, la propriété intellectuelle, les marchés publics, les politiques de la concurrence etc. On cherche plutôt à mettre en place un cadre institutionnel reposant essentiellement sur la règle de droit et qui favoriserait un modèle d'intégration économique en profondeur par le marché⁶⁴. De plus, comme on l'a vérifié suite à la lecture des plans d'action et des déclarations de principe, le projet d'intégrer les programmes sociaux au processus est également présent. Mais ceux-ci sont à la remorque de la libéralisation des échanges financiers et commerciaux et de l'intégration économique, l'idée étant que l'ouverture et l'intégration sont primordiales et essentielles au développement économique, politique et social ainsi qu'à la réduction des inégalités. Une troisième dimension du projet concerne la relation entre la ZLEA et le système économique international, puisque la ZLEA pourrait servir de modèle pour les prochaines négociations multilatérales, et servir de base pour transformer le système économique mondial.

L'aboutissement d'un tel projet soulève cependant certaines difficultés, surtout compte tenu des divisions politiques qui règnent parmi les pays du continent. En dépit du fait que les pays se soient entendus sur l'établissement d'une zone de libre-échange continentale, des dissensions divisent certains pays quant au contenu de l'accord final qui ne se répercutera pas de la même façon pour l'ensemble des Amériques. Avant d'aborder les principales divergences associées au projet des Amériques, soulignons tout d'abord que les écarts entre les niveaux de développement et la taille des économies offrent le portrait d'un continent asymétrique où les objectifs recherchés par les pays qui le constituent ne sont pas nécessairement compatibles. Les États-Unis représentent évidemment le pays le plus imposant, avec un PNB de 7, 903 milliards de dollars des États-Unis. Déjà, les trois autres plus grandes économies du continent, le Brésil, le Canada puis le Mexique se tiennent à une bonne distance des États-Unis avec des PNB respectifs

⁶⁴ Voir D. Brunelle, et C. Deblock. « Vers quel régionalisme économique dans les Amériques ». GRIC.

de 767 milliards, 580,9 et de 368,1 milliards de dollars américains⁶⁵. À côté de cela, la plupart des autres pays d'Amérique latine et des Caraïbes ne peuvent soutenir la comparaison avec les États-Unis. C'est le cas d'Haïti avec un PNB de 3,2 milliards de dollars des États-Unis. Les écarts sont également très prononcés au niveau des indicateurs de développement ainsi que des données sur le commerce où les États-Unis demeurent, dans la plupart des cas, au premier rang⁶⁶. À cela s'ajoute le fait que la plupart des pays d'Amérique latine et des Caraïbes sont aux prises avec d'importants problèmes d'endettement qui aggravent les relations de dépendance entre l'Amérique du Sud et du Nord.

Les problèmes relatifs à la mise en place de la ZLEA surviennent également lorsqu'il s'agit de faire converger les différents accords régionaux du continent vers un modèle commun et qui serait compatible avec les objectifs spécifiques et le contenu de chacun de ces accords. Il faut rappeler que l'on retrouve sur le continent quatre grandes catégories d'accords régionaux. Premièrement, les unions douanières, comme le MERCOSUR, le MCCA, le CARICOM ou la Communauté andine. Deuxièmement, les accords de libre-échange du type de l'ALENA ou de l'accord liant le *Groupe des trois* (Venezuela, Mexique, Colombie) ainsi que les multiples accords bilatéraux. Ensuite, les accords préférentiels, comme ceux qui lient les États-Unis aux pays andins ou aux pays du *Bassin des Caraïbes* et aujourd'hui aux pays d'Amérique centrale, constituent la troisième catégorie d'ensembles régionaux. Finalement, on trouve des accords de portée générale, comme l'ALADI ou les accords de coopération en matière de commerce et d'investissement. Sans entrer dans les détails, il est évident que la compatibilité entre les multiples mesures qui régissent ces différents ensembles risque d'être difficile à atteindre. En dehors du fait que les pays participants au processus d'intégration se sont entendus pour que la ZLEA puisse exister en parallèle avec les autres ensembles régionaux, il est difficile de savoir comment on pourra y arriver, à l'aide de quels mécanismes et avec quelles conséquences pour les stratégies d'intégration sous-régionale. Voyons maintenant ce qu'il en est des priorités et stratégies des principaux protagonistes

États-Unis

Il est difficile de concevoir que les stratégies de développement prônées par les 34 pays engagés dans la création de la zone de libre-échange hémisphérique

⁶⁵ Précisons également que les États-Unis représentent, à eux seuls, près de 77 % du PIB total de l'ensemble des Amériques et qu'ils sont à l'origine de plus de 77 % des exportations du continent. Le Brésil, le Canada et le Mexique comptent respectivement pour 6 %, 5% et 4% du PIB des Amériques. À l'autre extrémité, les petites économies, comme Haïti dont le PIB est huit fois plus petit que celui des États-Unis, comptent pour des poussières.

⁶⁶ Pour ce qui est de l'indicateur de développement humain de l'ONU, les États-Unis occupent le deuxième rang après le Canada.

soient conciliables. On peut également douter du fait que ces pays disposent des mêmes ressources pour faire valoir leurs intérêts aux tables de négociation. Les États-Unis sont bien entendu dans une situation avantageuse par rapport au reste du continent. D'autant plus qu'il s'agit d'abord de leur propre projet et que la ZLEA constitue pour eux l'aboutissement de plusieurs démarches ayant débuté bien avant que ne soit convoqué le Sommet de Miami. La Zone de libre-échange continentale permettrait ainsi la consolidation de leurs objectifs commerciaux sur le continent, mais surtout une étape menant à la constitution d'un système de libre-échange à l'échelle mondiale. Elle constituerait à la fois un modèle pour les relations internationales ainsi que pour les relations entre pays industrialisés et pays en développement (PED). Ce projet s'insère directement dans les termes de la politique étrangère américaine⁶⁷ où les trois principales variables sont la sécurité nationale, la démocratie et la libéralisation des échanges⁶⁸.

À l'interne, le projet permettrait de donner aux entreprises américaines et à leurs investissements un accès élargi et sécuritaire aux marchés extérieurs et de s'assurer qu'ils ne soient pas soumis à des pratiques commerciales déloyales⁶⁹. La ZLEA permettrait d'améliorer l'environnement financier et commercial dans les pays d'Amérique latine de façon à rendre la présence des entreprises américaines et de leurs investissements plus sécuritaires. La ZLEA permettrait aussi d'établir des principes plus clairs et de meilleurs mécanismes en matière de règlement des différends commerciaux. Finalement, et compte tenu des lourdeurs associées aux négociations multilatérales en cours au sein de l'OMC, la ZLEA permettrait d'approfondir davantage l'intégration économique entre les pays concernés que ce que permettent les accords multilatéraux et pourrait ensuite servir de modèle, sinon de levier, lors des prochaines négociations multilatérales⁷⁰.

⁶⁷ En cela, la politique commerciale en vigueur sous Clinton et cela s'applique au président Bush également, poursuivait l'orientation donnée à la politique commerciale américaine depuis la fin de la deuxième Guerre Mondiale et dont les principaux axes sont: ouverture multilatérale des marchés, (2) primauté de la règle de droit dans les relations commerciales, et (3) maintien du leadership des États-Unis dans tout ce qui a trait aux affaires économiques internationales. Concernant ce dernier objectif, l'actuel représentant au commerce, Robert Zoellick a d'ailleurs fait valoir que les États-Unis sont actuellement en mesure de façonner le commerce à l'échelle internationale: " *The United States has an unparalleled opportunity to shape the international trading order.*"

⁶⁸ Sur la politique extérieure des États-Unis, voir : M. Ares et S. Turcotte. « Libre-échange et hégémonie : les stratégies américaines et brésiliennes de négociations commerciales . » note de recherche du GRES, mars 2001. Voir également, C. Deblock. « La politique commerciale des États-Unis : à quoi devons nous nous attendre ? » GRIC.

⁶⁹ Ainsi, aux États-Unis, le secteur des affaires se montre très favorable à la création d'une zone de libre-échange hémisphérique, pas tant en raison des avantages commerciaux qui y sont reliés, puisque la plupart des barrières tarifaires ont déjà été réduites dans le cadre d'accords bilatéraux, exception faite du Brésil, mais surtout pour ce qu'un tel accord apporterait en termes de protection des investisseurs et de leurs investissements.

⁷⁰ On comprend également que pour les États-Unis, la ZLEA constituerait un nouveau bloc régional capable de rivaliser avec l'Union Européenne et le Japon.

Suivant ces objectifs, une ZLEA à l'image de l'ALENA, qui offre un précédent en matière de normes sur l'investissement, de reconnaissance du traitement national ou de procédures de règlement des différends, serait en mesure de répondre aux intérêts des entreprises américaines⁷¹. Sous l'administration Clinton, les négociateurs américains ont également exprimé leur volonté d'aller encore plus loin dans les négociations en incluant dans l'accord des clauses sur l'environnement⁷², l'emploi ou les droits sociaux des travailleurs. Ce projet semble toutefois avoir perdu de son importance depuis l'élection du président Bush,⁷³ qui a annoncé à plusieurs reprises son refus d'aborder ces thèmes dans les discussions. De plus, la majorité des pays d'Amérique latine et des Caraïbes, à commencer par le Mexique, ont montré une opposition farouche à toute discussion concernant l'emploi et l'environnement. Cela dit, il reste que les États-Unis ont une idée plutôt arrêtée du modèle d'accord qu'ils souhaitent signer, ce qui a suscité de nombreuses oppositions, qui ont d'ailleurs atteint leurs cibles à quelques reprises. Il faut cependant souligner que la position américaine dans ce dossier reste tributaire de l'autorisation de négocier qu sera octroyée ou non à la présidence (*Trade Promotion Authority* ou *Fast Track*). Par ailleurs, si les États-Unis souhaitent toujours fortement en arriver à un accord, celui-ci ne se fera pas à n'importe quel prix, et il ne devra pas les empêcher de poursuivre leur approche bilatérale, une avenue que semble privilégier le nouveau Représentant au Commerce, Robert Zoellick.

MERCOSUR⁷⁴

Le Brésil⁷⁵ représente le principal opposant à la vision américaine du projet des Amériques et il se sert du MERCOSUR⁷⁶ pour promouvoir un autre type

⁷¹ À ce sujet et malgré le fait que des pays comme le Canada ait publiquement annoncé qu'ils refuseraient de reproduire le chapitre 11 de l'ALENA qui permet à des entreprises d'entamer des poursuites contre un gouvernement, il semblerait que la première version du chapitre sur l'investissement pour la ZLEA comporterait des similarités avec le chapitre 11. À ce sujet, consultez le site : http://www.wto.watch.org/library/admin/up...eport_on_Investment_Draft_Investment.htm

⁷² Aux États-Unis, les lobbies du travail et de l'environnement, comme l'*AFL-CIO* et le *Environmental Law Institute* ont fait part de leur souhait que les entreprises qui s'installent en Amérique latine soient soumises à des normes environnementales et à des lois du travail similaires à celles en vigueur au Canada et aux États-Unis. Dans une lettre adressée aux négociateurs, ces groupes ont insisté sur le fait que le succès des négociations en cours dépendait de l'habileté des négociateurs à représenter les préoccupations de la société civile. voir HALL, Kevin et RUBENSTEIN, Beth. "Trade ministers give Clinton time to nail fast track", *Journal of Commerce*, juillet 1998. (<http://www.joc.com>)

⁷⁴ Pour plus d'information sur les enjeux de la ZLEA pour les pays du MERCOSUR ainsi que pour l'Amérique latine en général, consulter : V. Armony. « L'Amérique latine face au projet d'intégration », GRIC, décembre 2000.

⁷⁵ Pour de plus amples explications sur l'attitude adoptée par le Brésil dans le cadre des négociations continentales, voir M. Ares et S.Turcotte. « Libre-échange et hégémonie : les stratégies américaine et brésilienne de négociation commerciale ». Note de recherche du GRES, mars 2001.

d'intégration régionale qui pourrait prendre la forme d'une zone de libre-échange en Amérique du Sud (ALESA)⁷⁷. Un tel projet est actuellement en discussion et il serait susceptible d'offrir une voie alternative ou complémentaire à la ZLEA. Les pays voisins du MERCOSUR ont d'ailleurs entamé des démarches pour se rapprocher de l'union douanière en signant des accords de complémentarité économique (ACA). Ce fut le cas pour le Chili⁷⁸ et la Bolivie⁷⁹ en 1996 ainsi que pour la communauté andine (CAN)⁸⁰ et l'Amérique centrale⁸¹ en avril 1998.

Sans s'y opposer formellement⁸², les pays du MERCOSUR ont montré bien des réserves à l'égard des propositions américaines ainsi qu'à l'essence même du projet de création d'une zone de libre-échange continentale. En septembre 1997, l'ancien ministre des affaires étrangères du Brésil, Luiz Felipe Lampreia, soulignait que le MERCOSUR ne devait pas être considéré comme une étape menant automatiquement à la ZLEA et que la participation du MERCOSUR à la ZLEA n'excluait pas la recherche d'autres possibilités d'insertion dans l'économie mondiale, comme les négociations commerciales avec l'Union Européenne et les négociations multilatérales de l'OMC. L'idée étant principalement de pouvoir gagner du temps

⁷⁶ Il faut souligner que l'importance de l'union douanière n'est pas négligeable puisque, en y ajoutant la Bolivie et le Chili, le MERCOSUR représente un marché de 220 millions de consommateurs et un PNB global de plus de 1 000 milliards de dollars des États-Unis.

⁷⁷ Le projet de créer une zone de libre-échange de l'Amérique du Sud (ALSA) remonte au mois de mars 1993, lorsque le Brésil a proposé au Groupe des Trois et à la Communauté andine de créer une zone de libre-échange en Amérique du Sud afin d'augmenter les échanges commerciaux entre les pays latino-américains, de faciliter leur développement économique et de leur donner plus de poids face aux États-Unis. L'ALADI devait initialement servir de forum pour les négociations en élargissant les mécanismes en vigueur à l'intérieur de cette association, mais le MERCOSUR semble aujourd'hui plus en mesure de remplir cette fonction. Ajoutons à ce propos qu'un Sommet de l'Amérique du Sud a eu lieu à l'automne 2000 à Brasilia.

⁷⁸ Le 25 juin 1996, le Chili signait une entente de complémentarité économique en vue de libéraliser les échanges commerciaux dans un délai de dix ans. Des négociations ont été entamées pour que le Chili devienne membre à part entière du MERCOSUR, mais celles-ci ont été remises en questions depuis l'annonce officielle de l'ouverture de négociations entre le Chili et les États-Unis.

⁷⁹ Après l'obtention du statut d'observateur permanent au MERCOSUR en janvier 1994, la Bolivie a signé, en novembre 1996, un accord de libre-échange et des négociations sont en cours pour intégrer la Bolivie en tant que membre du MERCOSUR.

⁸⁰ Cet accord se déroule en deux étapes. La première, qui est entrée en vigueur le premier octobre 1998, consiste à élargir les préférences tarifaires qui avaient été signées dans le cadre du Traité de Montévidéo de 1980. Des marges de préférences fixes devraient être établies et les mesures commerciales en vigueur au sein de l'ALADI devront être intégrées. La seconde étape, qui devait entrer en vigueur le 1er janvier 2000, vise à instaurer une zone de libre-échange englobant l'ensemble des produits soumis à l'accord de préférence tarifaire de l'ALADI.

⁸¹ Cet accord vise à promouvoir l'investissement et le commerce entre ces deux régions, mais n'inclut pas de programmes de réduction des tarifs. Soulignons également que des négociations ont été entreprises avec le Mexique sur la signature d'un accord de libre-échange et que ces négociations sont aujourd'hui dans l'impasse, surtout depuis que le Brésil a signé un accord de libre-échange bilatéral avec ce pays.

⁸² Les enjeux reliés à l'établissement de la ZLEA sont trop importants pour que les pays membres du MERCOSUR envisagent d'en être totalement exclus. La ZLEA offrirait un accès stable au marché américain et des possibilités d'expansion des investissements en direction des pays de la région⁸².

pour permettre aux pays du MERCOSUR de consolider et d'approfondir les assises de l'union douanière avant de s'engager dans un processus d'intégration avec les États-Unis, et ce de façon à pouvoir affronter les transformations à venir tout en gardant un certain degré d'autonomie.

Au niveau des négociations elles-mêmes, un des points de litige entre le MERCOSUR et les États-Unis concerne la réduction des barrières tarifaires. Les pays du MERCOSUR souhaitaient que la levée des barrières non tarifaires au commerce soit discutée avant que ne soit abordée la question des tarifs douaniers⁸³. Il s'opposait ainsi aux États-Unis en proposant que la réduction tarifaire ne soit pas amorcée avant 2005. Ce point de litige est d'ailleurs susceptible d'expliquer, du moins en partie, pourquoi les mesures de facilitation du commerce n'ont pas encore été établies alors que les pays s'étaient engagés à ce qu'elles entrent en vigueur d'ici l'an 2000. Autre point de dissension, le MERCOSUR était favorable à ce que la ZLEA donne la possibilité aux pays participants de définir les produits et/ou les secteurs économiques qui doivent recevoir un traitement spécifique, en tenant compte de leurs particularités et que les accords sous-régionaux octroient un traitement plus favorables à leurs pays membres que celui offert par la ZLEA.

Comme on l'a constaté à la lecture des plans d'action et des déclarations de principe, les négociateurs du MERCOSUR ont obtenu gain de cause sur certains dossiers lors des premières rencontres hémisphériques. Ils ont premièrement obtenu que les pays participants puissent choisir de négocier sur une base individuelle ou en tant que partie contractante d'un ensemble sous-régional. Deuxièmement, que la ZLEA soit compatible avec les autres regroupements du continent. Le MERCOSUR a également obtenu que les négociations sur l'agriculture se déroulent à l'intérieur d'un groupe de travail distinct, dont le Brésil a obtenu la présidence. Les États-Unis auraient plutôt préféré que les négociations sur les produits agricoles ne soient pas isolées des discussions sur l'ensemble des conditions d'accès aux marchés.

À l'heure actuelle, le MERCOSUR se trouve toutefois dans une situation moins avantageuse que lors du début des négociations en février 1998, et il cherche désormais à prolonger la période de négociation. La dévaluation brésilienne de janvier 1999 a affecté le leadership du Brésil et a affaibli les pays limitrophes. Par ailleurs, le Chili a entamé, en novembre 1999, des négociations commerciales avec les États-Unis en vue de pouvoir ultérieurement s'associer au pays de l'ALENA, ce qui suscite des mécontentements à Brasilia. À cela s'ajoute les tensions entourant la

⁸³Un document du ministère des Affaires étrangères de l'Argentine soulignait cette position : "Nous ne pouvons pas négocier la diminution tarifaire sans qu'auparavant soient éliminées les mesures protectionnistes, surtout les restrictions non tarifaires, que les États-Unis appliquent actuellement sur les produits en provenance du MERCOSUR ».

question du règlement des différends entre les membres du MERCOSUR, question qui se pose de façon particulièrement difficile entre l'Argentine et le Brésil. Ajoutons que l'Argentine est actuellement aux prises avec une profonde crise économique. En dépit du fait que la position officielle de l'Argentine demeure très favorable à la ZLEA et même à une éventuelle accession à l'ALENA, il n'en demeure pas moins que plusieurs représentants du milieu des affaires s'opposent au projet en exerçant des pressions protectionnistes.

De plus, il faut ajouter que le recul des États-Unis, lors des rencontres de San José et de Santiago, n'était pas uniquement dû à l'opposition des pays du MERCOSUR puisqu'il peut également s'expliquer par des problèmes intérieurs, notamment par l'aggravation du déficit commercial⁸⁴ des États-Unis et par le fait que le Congrès ait refusé, à deux reprises⁸⁵, d'accorder à l'administration Clinton la procédure de négociation par la voie rapide⁸⁶. Cette procédure permet au Congrès, qui détient les prérogatives en matière d'affaires extérieures⁸⁷, de déléguer à l'exécutif la capacité de négocier des accords commerciaux internationaux. Par cette procédure, le Congrès renonce à son pouvoir d'amendement puisqu'il dispose alors uniquement de la possibilité d'accepter ou de refuser l'accord lors de sa soumission finale. L'absence de pouvoir de négociation par la voie rapide n'empêche pas les Américains de participer aux négociations hémisphériques, mais elle rend toutefois difficile la conclusion finale d'une entente sur la ZLEA et entraîne surtout leur marginalisation au sein du réseau bilatéral d'alliance de libre-échange qui se noue à l'heure actuelle sur le continent et ailleurs⁸⁸. Elle témoigne aussi des dissensions que

⁸⁴ L'aggravation du déficit commercial et le ralentissement récent de l'activité économique américaine représentent une difficulté croissante pour les autorités américaines. La question du déficit commercial constitue une donnée importante puisque, en l'espace de quelques années, la position des États-Unis au sein de l'économie mondiale, est passée de celle de premier créancier à celle de premier débiteur. Le déficit commercial est passé de 29 milliards de dollars américains en 1991 à 450 milliards de dollars à la fin de l'année 2000, ce qui représente 4.5% du PIB des États-Unis. S'il est difficile d'évaluer les enjeux liés à cette situation, il n'en demeure pas moins qu'elle soulève des questions croissantes, particulièrement pour les marchés financiers.

⁸⁵ Le *fast track* ou *Trade Promotion Authority*, comme on l'appelle désormais, avait été accordé au président Bush père pour les négociations entourant l'ALENA et le mandat expirait au début de l'année 1994. Une demande de renouvellement a été faite au congrès en septembre 1997 et 1998.

⁸⁶ À ces facteurs, s'ajoute le fait que les crises financières qui sont survenues à répétition et en chaîne à l'intérieur des pays d'Amérique latine ont mis en relief les coûts qu'impliquent l'ouverture commerciale et financière en termes de risque de contagion des crises, mais également en termes de frais à déboursier pour soutenir des partenaires aux niveaux de développement économiques inégaux.

⁸⁷ Sur la question du partage des pouvoirs aux États-Unis pour la politique commerciale, voir C. Deblock. « La politique commerciale des États-Unis : à quoi devons-nous nous attendre ? », GRIC.

⁸⁸ Précisons que l'exécutif peut toujours demander au Congrès d'approuver un accord sur la ZLEA par la procédure régulière, mais le pouvoir d'amendement du Congrès implique d'importants délais. L'exécutif peut également contourner le pouvoir d'amendement du Congrès sur la base du pouvoir résiduel octroyé au président lors du cycle de l'Uruguay, cependant l'accord devra être de moindre envergure, notamment en matière de réductions tarifaires.

partagent les membres du congrès sur la question de la ZLEA, ce qui affecte la légitimité des négociateurs américains. L'administration présidentielle actuelle a toutefois fait du *trade Promotion Authority* une priorité⁸⁹, surtout en prévision de la prochaine rencontre ministérielle de l'OMC qui aura lieu au Qatar en novembre 2001.

Si ces deux problèmes persistent toujours actuellement, il faut ajouter que le nouveau président des États-Unis s'est montré catégorique sur le fait qu'il désirait voir aboutir les négociations dans les délais les plus brefs et qu'il n'était pas disposé à faire autant de concessions⁹⁰ que son prédécesseur. Il entend donc mener une politique plus agressive dans les négociations alors même que les pays capables de s'opposer aux positions américaines traversent une période plus difficile sur les plans politiques et économiques. Face au Brésil, deux arguments ont d'ailleurs été invoqués. Celui de la carotte et celui du bâton : ou le Brésil accepte de jouer le jeu, auquel cas, il deviendra un grand joueur mondial ; ou il reste sur la touche, auquel cas, il ne sera jamais qu'un joueur régional, ce qui n'empêchera pas les États-Unis d'aller de l'avant, voir de créer sans lui un club de libre-échange.

⁸⁹ Le renouvellement de la procédure de négociation par la voie rapide fait partie des dossiers prioritaires de l'actuel président Bush qui en a fait la demande lors de son discours au Congrès le 27 février dernier. Également, le 7 mars 2001, le nouveau représentant au commerce, Robert B. Zoellick a fait valoir lors de son discours devant le *Committee on Ways and Means of the U.S. House of Representatives* que le Congrès devait entreprendre rapidement des démarches en ce sens de façon à ce que les négociateurs américains puissent se rendre à Québec en position de force. L'absence de la procédure étant perçu comme un facteur qui fait obstacle à la poursuite de la politique commerciale américaine au sein des Amériques premièrement, mais également par rapport au reste du monde, surtout que Bush entend poursuivre les négociations bilatérales, notamment avec le Chili et Singapour.

⁹⁰ Le Représentant au commerce, Zoellick affirmait à ce sujet : « *I want to be able to tell my counterparts that we are willing to negotiate if they are serious about eliminating barriers, yet also make clear that America will look elsewhere if they delay, that the United States will move forward, and it is up to them to decide to join us be left behind.* » (<http://usinfo.state.gov>)

Canada et Mexique

En dehors des pays du MERCOSUR, le Canada, comme le Mexique, tentent également de prendre leur distance par rapport aux positions américaines de façon à ce que leurs intérêts soient mieux représentés. Ceux-ci s'étaient engagés dans l'ALENA sans grande marge de manœuvre lors des négociations⁹¹ et ils cherchent aujourd'hui à affirmer leur droit à la différence et à desserrer, comme ils le peuvent, leurs liens de dépendance envers les États-Unis. Cela s'exprime notamment par la signature d'ententes avec d'autres partenaires dans les Amériques ou ailleurs, ou par des actions plus affirmées en faveur du multilatéralisme. Au Canada⁹², le ministre des Affaires étrangères, John Manley a d'ailleurs annoncé que le Canada chercherait à se rapprocher des autres pays du G-8 ainsi que de la Chine et de l'Inde. Ajoutons que des accords bilatéraux ont été signés récemment avec le Chili et avec le Costa Rica. Le Canada tente également de jouer le rôle de médiateur entre la société civile et les négociateurs de la ZLEA en louangeant la démocratie, la transparence et l'inclusion de la société civile dans le processus. Des initiatives ont par ailleurs été prises concernant l'établissement de nouvelles normes dans des domaines comme les stratégies antidrogue, la lutte contre la corruption ou l'environnement. Le Canada a également affirmé publiquement qu'il n'était pas en faveur de la reproduction de l'article 11 de l'ALENA, cependant l'information contenue sur la position du Canada concernant l'investissement demeure plutôt vague quant aux alternatives possibles⁹³. Pour le Mexique⁹⁴, mentionnons que la ZLEA comporte des risques, dans la mesure où elle signifie que les autres pays latino-américains auront accès au marché nord-américain, ce qui risque d'augmenter la concurrence, notamment de la part des pays voisins qui se sont engagés également dans la voie de la « maquiladorisation » de leurs économies. Cela pourrait atténuer l'avantage dont dispose le Mexique qui, en tant que partie contractante de l'ALENA, et grâce aux règles d'origine détient un accès privilégié à ce marché.

Les économies de petite taille

Quant aux autres pays qui participent au processus de négociation, dans lesquels nous pouvons compter 25 pays à économie de petite taille, mentionnons

⁹¹ Les négociations entourant l'entente de libre-échange entre les trois pays ont été amorcées dans un contexte difficile pour le Mexique qui se remettait de la crise financière de 1982 et le Canada qui se remettait également d'une crise économique et constitutionnelle (1981).

⁹² Sur l'attitude du Canada dans les négociations hémisphériques, voir : C. Deblock, et F. Marcoux. « La politique commerciale du Canada : orientations générales et principaux instruments. » GRIC. Voir également D. Brunelle, C. Deblock et R. Sarrasin, « Libre-échange et gouvernance : Le Canada et la politique de continentalisation », GRIC.

⁹³ (<http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/invest-summary-f.asp>)

⁹⁴ Sur la position du Mexique dans les négociations, voir : D. Brunelle, et C. Deblock. « Le Mexique et les enjeux de l'intégration économique dans les Amériques », GRIC, 2001.

rapidement qu'ils tentent d'orienter les négociations de façon à ce que leurs intérêts respectifs soient représentés le mieux possible⁹⁵. Il tente entre autres de faire contrepoids à la position dominante des États-Unis, notamment en négociant à plusieurs, comme le font les pays du CARICOM. Pour ces pays, les principaux avantages associés à la ZLEA consistent d'une part à offrir un accès élargi au vaste marché américain et d'autre part, à pouvoir attirer d'avantage les investissements étrangers, qui demeurent indispensables à l'approvisionnement en ressources financières et technologiques. Le revers de ces avantages étant une dépendance accrue face aux États-Unis qui limiterait d'autant plus leur marge de manœuvre dans le choix de leurs politiques de développement⁹⁶. Pour les économies de petite taille, la réduction des barrières tarifaires comporte d'importantes difficultés dans la mesure où les revenus provenant des tarifs douaniers constituent une partie importante des ressources de ces États. D'autre part, l'arrivée sur leurs territoires de nouveaux produits en provenance d'économies plus compétitives, risque de porter un dur coup aux petites entreprises qui produisent pour le marché local et dont dépendent de vastes secteurs de la population.

Ces pays pourront toutefois bénéficier, comme l'indique les déclarations ministérielles, d'un « statut particulier ». Ils pourront ainsi bénéficier d'assistance technique ainsi que de périodes de transition plus longues, mais celles-ci seront négociées au cas par cas et secteur par secteur. Il n'est donc pas assuré que les avantages associés à la ZLEA soient supérieurs à ses coûts puisque la participation à une zone de libre-échange continentale risque d'aller de pair avec l'introduction de changements structurels, notamment au niveau fiscal, destinés à les aligner d'avantage sur une logique de développement par le marché. Il n'est donc pas certain que ces pays sortiront gagnant de l'intégration continentale, d'autant plus qu'ils ne disposent que de peu de ressources leur permettant de faire valoir leurs stratégies aux tables de négociation.

À cela s'ajoute le fait que la nouvelle administration républicaine semble déterminée à aller de l'avant dans les négociations hémisphériques et qu'elle semble peu disposée à céder d'avantage de terrain à leurs « partenaires ». Leur principal opposant demeure le Brésil où le président Cardoso cherche à garder ses partenaires du MERCOSUR alignés sur le projet d'une Zone de libre-échange de l'Amérique du Sud. Cependant celui-ci se défend dans un contexte difficile, tant sur les plans intérieur que régional. Il faudra donc suivre de près l'évolution des prochaines

⁹⁵ Sur les économies de petite taille et la ZLEA, voir : G. Lessard. « Les économies de petite taille et la ZLEA », GRIC, mars 2000.

rencontres hémisphériques ainsi que la situation intérieure des pays participants, en gardant en tête que la prochaine réunion ministérielle est prévue pour novembre 2002.

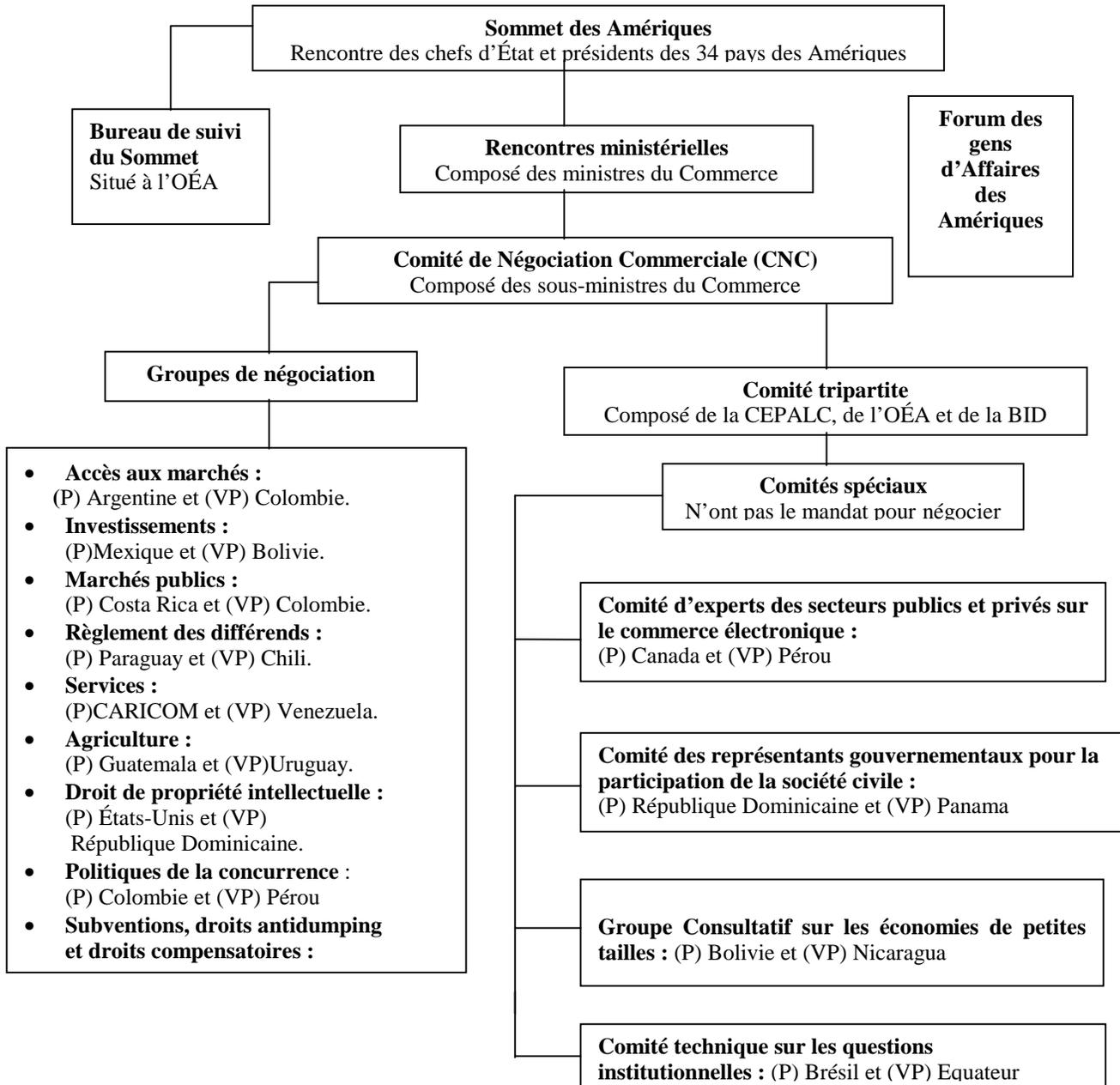
Tableau 1: Principaux indicateurs économiques des Amériques

Pays classés par ententes commerciales	PNB milliards \$ É.-U. 1998	Rang	PNB/h \$ É.-U. 1998	Rang	IDH	Rang	Population 2000	Superficie milliers de KM ²
ALENA								
États-Unis	7 903,0	1	29 240	1	0,929	2	275 562 673	9 809
Canada	580,9	3	19 170	2	0,935	1	31 281 092	9 976
Mexique	368,1	4	3 840	12	0,784	13	100 349 766	1 958
MERCOSUR								
Brésil	767,6	2	4 630	10	0,747	19	172 860 370	8 512
Argentine	290,3	5	8 030	5	0,837	5	36 955 182	2 767
Uruguay	20,0	10	6 070	8	0,825	9	3 334 074	177
Paraguay	9,2	16	1 760	25	0,737	21	5 585 828	407
MCCA								
Guatemala	17,8	12	1 640	28	0,619	30	12 639 939	109
El Salvador	11,2	14	1 850	23	0,696	27	6 122 515	21
Costa Rica	9,8	15	2 770	18	0,797	8	3 710 558	51
Honduras	4,6	20	740	32	0,653	28	6 249 598	112
Nicaragua	1,8	24	370	34	0,631	29	4 812 569	130
Communauté Andine								
Colombie	100,7	6	2 470	21	0,764	18	39 685 655	1 139
Venezuela	82,1	7	3 530	14	0,770	16	23 542 649	912
Pérou	60,5	9	2 440	22	0,737	21	27 012 899	1 285
Équateur	18,4	11	1 520	29	0,722	25	12 920 092	284
Bolivie	8,0	18	1 010	30	0,643	29	8 152 620	1 099
CARICOM								
Trinité et Tobago	5,8	19	4 520	11	0,793	9	1 175 523	5
Jamaïque	4,5	21	1 740	26	0,735	22	2 652 689	11
Bahamas	3,5	22	12 400	3	0,844	4	294 982	14
Haïti	3,2	23	410	33	0,440	31	6 867 995	28
Barbade	1,7	25	6 610	6	0,858	3	274 540	0,3
Guyana	0,7	27	780	31	0,709	26	697 286	215
Surinam	0,7	26	1 660	27	0,766	17	431 303	163
Belize	0,6	28	2 660	19	0,777	14	249 183	23
OECS								
Antigua-Barbuda	0,6	30	8 450	4	0,833	6	66 422	0,4
Ste-Lucie	0,6	29	3 660	13	0,728	24	156 260	0,6
Grenade	0,3	31	3 250	15	0,785	10	89 018	0,3
St-Vincent-Grenadine	0,3	32	2 560	20	0,738	20	115 461	0,4
St-Kits-et-Nevis	0,3	33	6 190	7	0,798	8	38 819	0,3
Dominique	0,2	34	3 150	16	0,793	9	71 540	0,7
Autres								
Chili	73,9	8	4 990	9	0,826	7	15 153 797	757
Rép. Dominicaine	14,6	13	1 770	24	0,729	23	8 442 533	49
Panama	8,3	17	2 990	17	0,776	15	2 808 268	76

Source: Banque Mondiale, *World Development Report*, 2000/2001; *CIA World Factbook* 2000; PNUD, *Rapport sur le développement humain*, 2000. Geneviève Lessard et Brigitte Vaillancourt, Groupe de Recherche sur l'Intégration Continentale (GRIC). Note : Rang : en ordre d'importance du plus grand pays au plus petit. IDH/ONU: Indicateur de développement humain des Nations Unies, données pour 1998.

ALENA: Accord de libre-échange nord américain; CARICOM: Communauté des Caraïbes, MCCA: Marché commun d'Amérique centrale; OECS: Organization of Eastern Caribbean States; MERCOSUR: Marché commun d'Amérique du Sud.

STRUCTURE actuelle de la ZLEA
Issue de la déclaration ministérielle de San José (18 mars 1998)



|