



**INTÉGRATION ÉCONOMIQUE DE L'HÉMISPHERE  
ET ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE DES AMÉRIQUES (ZLEA)**

**Peter Berg**  
Division de l'économie

Le 30 octobre 2002

---

---

**PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH  
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE**

**La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.**

**THIS DOCUMENT IS ALSO  
PUBLISHED IN ENGLISH**

## TABLE DES MATIÈRES

	<b>Page</b>
LE POINT SUR L'INTÉGRATION DE L'HÉMISPHERE .....	3
LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE DES AMÉRIQUES : AVANTAGES, OBSTACLES ET PRINCIPAUX ENJEUX .....	5
A. Les avantages de la ZLEA .....	6
1. Les avantages économiques pour les Amériques.....	6
2. Les avantages pour le Canada.....	7
3. Élargissement du champ d'application des accords commerciaux.....	9
4. Assurer la paix et la stabilité politique dans les Amériques .....	10
B. Obstacles à la concrétisation d'une ZLEA.....	10
1. Mesures protectionnistes récentes et réactions des pays latino-américains.....	11
2. L'intérêt du Brésil pour une ZLEA.....	12
3. L'instabilité économique et politique dans la région.....	14
4. L'opinion publique.....	15
5. La difficulté pour 34 pays différents d'en arriver à un accord .....	16
6. Le lancement d'un nouveau cycle de l'OMC .....	16
C. Les grandes questions à négocier .....	17
1. L'accès aux marchés.....	17
2. Les préoccupations des petites économies.....	19
3. L'investissement .....	20
4. Les normes du travail et les normes environnementales .....	21
5. La transparence et la participation de la société civile .....	22



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT  
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

## INTÉGRATION ÉCONOMIQUE DE L'HÉMISPHERE ET ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE DES AMÉRIQUES (ZLEA)<sup>(1)</sup>

### Les grandes lignes

- Depuis une vingtaine d'années, l'hémisphère occidental connaît une prolifération d'ententes commerciales régionales et bilatérales.
- Ces ententes se sont traduites par un abaissement significatif des tarifs douaniers et une plus grande perméabilité aux échanges, mais il en est également résulté un réseau complexe de foyers d'intégration économique dans la région. Un des principaux objectifs de la zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) est l'élaboration d'un cadre global de libéralisation des échanges pour tout l'hémisphère.
- Un accord de libre-échange pour l'hémisphère occidental profiterait beaucoup aux pays qui participent aux négociations de la ZLEA, puisque leur économie deviendrait plus efficace et que les revenus augmenteraient grâce à l'abaissement des barrières commerciales.
- La réussite des négociations de la ZLEA procurerait également au Canada des avantages directs sur le plan des échanges et des investissements, même s'il bénéficie déjà d'un accès relativement assuré aux marchés des États-Unis et du Mexique, du fait de son adhésion à l'ALENA, et des avantages que lui procurent ses ententes bilatérales au sein des Amériques.
- Certains facteurs importants font encore obstacle à la conclusion d'un accord sur la ZLEA, entre autres la nécessité pour le Brésil et les États-Unis de s'entendre sur des dispositions que les deux pays peuvent accepter, l'instabilité économique et politique en Amérique du Sud, une opinion publique défavorable à la libéralisation des échanges, et des négociations commerciales menées en parallèle à l'échelon multilatéral (Organisation mondiale du commerce).
- La réussite des négociations de la ZLEA dépendra largement de la résolution des questions d'accès au marché. Les autres questions critiques sont notamment les besoins des petites économies (qui représentent trois quarts des membres potentiels de la ZLEA), l'investissement, les normes en matière de travail et d'environnement, et la transparence des négociations en cours.

---

(1) Le présent document s'inspire du rapport du Sous-comité du commerce international, des différends commerciaux et des investissements internationaux publié en juin 2002, intitulé *Renforcer les liens économiques du Canada avec les Amériques* et rédigé par Peter Berg et Michael Holden de la Division de l'économie de la Direction de la recherche parlementaire, Bibliothèque du Parlement.

Au cours des dernières décennies, une multitude d'accords commerciaux régionaux et bilatéraux ont été conclus un peu partout dans le monde. Certains sont bien connus, comme l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et ceux qui ont porté création de la Communauté européenne et du Mercosur (Marché commun du cône sud), tandis que d'autres le sont moins.

Il en est résulté un vif débat sur les mérites des ententes commerciales régionales. Selon certains économistes, de telles ententes ont parfois des répercussions économiques défavorables, car elles détournent le commerce de sources peu onéreuses situées hors d'un bloc commercial vers des sources internes plus onéreuses. Les accords régionaux peuvent également absorber l'énergie qui pourrait être consacrée à la conclusion d'ententes de libre-échange multilatérales, lesquelles sont, en règle générale, considérées comme les plus favorables du point de vue commercial.

Pour d'autres, le libre-échange à l'échelle régionale est une bonne solution de rechange au libre-échange multilatéral. Les accords régionaux peuvent se traduire par d'importants avantages économiques, sous forme notamment de hausses du revenu et du commerce au sein des blocs commerciaux, et, en conséquence, par un accroissement des importations en provenance de l'extérieur de ces blocs. La négociation d'accords régionaux peut aussi accélérer les pourparlers à l'échelle multilatérale. Par exemple, les négociations en vue du libre-échange en Amérique du Nord ont probablement fait avancer les négociations multilatérales du Cycle d'Uruguay.

Les pays de l'hémisphère occidental ont choisi de mener de front plusieurs négociations commerciales<sup>(2)</sup>. Ils ont manifesté leur appui à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) tout en concluant des ententes commerciales régionales et bilatérales. La création d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) ferait converger ces efforts de libéralisation du commerce à l'échelle régionale de façon à constituer une zone de libre-échange pour l'hémisphère.

Le présent document compte trois sections. La première décrit le travail entrepris jusqu'ici pour réaliser l'intégration économique à l'échelle de l'hémisphère. La deuxième expose certaines des principales possibilités et les grands défis de ce projet, compte tenu du point de vue canadien. La dernière analyse plusieurs grandes questions relatives à la négociation d'une ZLEA.

---

(2) J.F. Hornbeck, *U.S.-Latin American Trade: Recent Trends*, CRS Report 98-840 E, Washington (D.C.), Congressional Research Service, 4 avril 2001, p. 5.

## LE POINT SUR L'INTÉGRATION DE L'HÉMISPHERE

Depuis une vingtaine d'années, l'Amérique latine travaille à un grand projet de libéralisation des échanges et de réforme des politiques économiques. Pour ce qui est du premier point, les efforts déployés par les pays d'Amérique latine et des Caraïbes pour tirer parti de la libéralisation des échanges et de l'intégration économique et sociale ont abouti à la conclusion de plus d'une cinquantaine d'accords commerciaux dans l'hémisphère occidental, à savoir des ententes régionales, qui lient des pays qui voient les choses de la même façon dans cette partie du monde, ou bilatérales.

Pour libéraliser les échanges, la région a adopté l'approche du « régionalisme ouvert ». Ce principe prévoit la création d'ententes préférentielles infrarégionales conçues pour n'interdire aucune nouvelle adhésion ni aucune entente bilatérale entre un membre et un pays hors du bloc<sup>(3)</sup>. Selon ce principe, les pays membres doivent aussi s'abstenir d'adopter des politiques industrielles visant à protéger leurs industries contre la concurrence étrangère.

À la faveur des décisions unilatérales de libéralisation des échanges et d'un nombre important d'ententes bilatérales, ces accords infrarégionaux ont permis d'abaisser les tarifs latino-américains moyens de leur niveau de 40 p. 100 au milieu des années 1980 à moins de 12 p. 100 en 1999. L'ouverture commerciale, mesurée par le ratio des importations au PIB, a doublé, passant de 10 à 20 p. 100 pendant la même période<sup>(4)</sup>.

Les plus importants regroupements régionaux, pour ce qui est de la taille et de l'importance économique, sont le Marché commun du cône sud, la Communauté andine, la Communauté et le Marché commun des Caraïbes ainsi que le Marché commun centraméricain. Depuis 1990, ces regroupements ont réussi à abaisser de façon considérable les barrières commerciales intrarégionales.

Établi en 1991, le **Marché commun du cône sud (Mercosur)** réunit l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Il représente le premier marché économique de l'Amérique latine et des Caraïbes et la deuxième zone d'échanges préférentiels de l'hémisphère (après celle des pays de l'ALENA). Les quatre pays membres ont une population totale de 217 millions de personnes et un PIB global de quelque 1 500 milliards de dollars, qui est presque équivalent à celui de l'Inde, cinquième économie du monde.

---

(3) J.F. Hornbeck, *A Free Trade Area of the Americas: Status of Negotiations and Major Policy Issues*, CRS Report RS20864, Washington (D.C.), Congressional Research Service, 27 mars 2002, p. 1.

(4) *Ibid*, p. 1.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1995, après plusieurs années de négociations, le Mercosur a conclu une union douanière à laquelle la Bolivie et le Chili ont adhéré en 1996 comme membres associés. Au sein de cette union douanière, environ 90 p. 100 des marchandises sont exonérées de droits de douane.

Le Mercosur vise la libre circulation des biens, des services, des capitaux et de la main-d'œuvre à l'intérieur des quatre pays, de même que l'instauration d'un tarif extérieur commun (TEC) et l'harmonisation des politiques macro-économiques et sectorielles. Ce processus est amorcé et devrait se terminer en 2006. Toutefois, les complications économiques et politiques qu'a connues le Brésil à la fin des années 1990 et les bouleversements actuels en Argentine entraînent quelques divergences de vues au sein du groupe.

La **Communauté andine** est un marché commun destiné à favoriser l'intégration économique et sociale des pays qui en sont membres. Elle regroupe cinq États du nord-ouest de l'Amérique du Sud : la Colombie, le Pérou, le Venezuela, l'Équateur et la Bolivie. La Communauté andine revêt une grande importance économique en Amérique du Sud. Cette région riche en ressources naturelles compte 105 millions d'habitants et contribue pour plus de 286 milliards de dollars à la production économique mondiale.

La région s'efforce de libéraliser ses marchés internes et externes. La Communauté andine est devenue une zone de libre-échange en 1993 et elle a adopté un TEC en 1995. Le tarif douanier moyen imposé sur les marchandises qui entrent dans la région était de 13,6 p. 100 en 1998, contre 33 p. 100 en 1989.

La **Communauté et le Marché commun des Caraïbes (CARICOM)** regroupent 14 pays des Caraïbes; les Bahamas font partie de la Communauté des Caraïbes, mais pas de son Marché commun. Le CARICOM a convenu d'adopter un TEC sur une période de six ans, mais ses membres pourront maintenir leurs propres barrières non tarifaires.

Créé en 1961, le **Marché commun centraméricain** a pris de l'élan uniquement après une rencontre des présidents des pays d'Amérique centrale tenue en 1990. Quatre membres de ce regroupement, le Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua, se sont employés à libéraliser et à harmoniser leurs régimes commerciaux.

Malgré la réussite du « régionalisme ouvert » en Amérique latine pour ce qui est de promouvoir la libéralisation des échanges, la multitude d'accords commerciaux conclus dans la région représente, de l'avis de plusieurs, un ramassis d'ententes inopérantes dont les effets peuvent être discriminatoires. Les négociations de la ZLEA visent notamment à simplifier cet état de choses.

## **LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE DES AMÉRIQUES : AVANTAGES, OBSTACLES ET PRINCIPAUX ENJEUX**

Le Canada et 33 autres pays de l'hémisphère (Cuba fait exception) négocient actuellement la création d'une ZLEA. Si elles réussissent, ces négociations aboutiront à la création de la plus importante zone de libre-échange au monde, qui regroupera plus de 800 millions de personnes et aura un PIB combiné de près de 17 000 milliards de dollars (plus de 11 000 milliards de dollars américains). Idéalement, la ZLEA encourage l'intégration économique en créant un cadre global (allant au-delà de celui prévu par l'OMC) propice à un abaissement des barrières tarifaires et autres aux échanges et à l'investissement. La conclusion d'un accord de ZLEA représentera sans nul doute une grande réalisation.

La ZLEA devrait tabler sur les liens déjà établis par le Canada avec les États-Unis, le Mexique, le Chili et le Costa Rica en matière de libéralisation des échanges, et l'accord coexistera avec d'autres accords antérieurs comme l'ALENA. De fait, le commerce du Canada avec les États-Unis et le Mexique continuera d'être régi par l'ALENA, sauf si les trois signataires de cet accord conviennent de la primauté de l'accord sur la ZLEA.

La ZLEA fait aussi partie intégrante du processus du Sommet des Amériques qui lie la croissance économique au développement social et préconise l'adoption de mesures pour accroître le niveau de vie, améliorer les conditions de travail et mieux protéger l'environnement d'un bout à l'autre des Amériques.

L'idée d'une zone de libre-échange regroupant les Amériques a été lancée en 1990 par le président américain de l'époque, George Bush père, dans son Initiative pour les Amériques (1990). L'Accord de libre-échange Canada-États-Unis (ALE) venait alors d'être signé et l'on commençait à négocier ce qui allait devenir l'ALENA.

Au premier sommet des Amériques des temps modernes, tenu à Miami en 1994, l'idée a été reprise sous le nom de ZLEA. Ce sommet réunissait les chefs d'État et de gouvernement de 34 pays de l'hémisphère occidental, venus discuter des moyens de promouvoir la prospérité économique, la démocratie et le développement dans les Amériques. Lors de ce sommet, tous les pays ont convenu de se donner jusqu'en 2005 pour s'entendre sur une ZLEA. Avec l'appui du Canada et de quelques autres pays, on a par la suite proposé de ramener cette échéance à 2003, mais la suggestion n'a pas été retenue. Les négociations officielles en vue de la création de la ZLEA ont été enclenchées au Sommet de Santiago en 1998. Aujourd'hui, on



prévoit la fin des négociations pour janvier 2005 et la mise en œuvre de la ZLEA pour décembre 2005.

La date butoir de 2005 suscite la controverse. Certains y voient un objectif par trop ambitieux qui ne pourra être atteint compte tenu de la panoplie d'obstacles qui s'y opposent. Pour d'autres, cette date, bien qu'ambitieuse, peut être respectée si les négociations vont bon train, ce qui semble être le cas.

### **A. Les avantages de la ZLEA**

L'hémisphère occidental regroupe un peu moins de 15 p. 100 de la population mondiale, mais il est le théâtre de plus de 35 p. 100 de l'activité économique mondiale mesurée. Avec plus de 800 millions d'habitants et un PIB collectif de plus de 11 000 milliards de dollars américains, les Amériques représentent de loin la région économique la plus grande et la plus productive au monde, dépassant de plus de 3 000 milliards de dollars américains l'Union européenne (UE), qui se situe au deuxième rang.

Le principal objet de la ZLEA est d'accroître les échanges, l'investissement et la croissance économique dans les Amériques. En plus de libéraliser le commerce de marchandises, la ZLEA pourrait se traduire également par un plus large accès au secteur des services des pays visés et par un renforcement des mesures de protection des investissements.

#### **1. Les avantages économiques pour les Amériques**

Les pays des Caraïbes, d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud ont beaucoup à gagner d'un accord de libre-échange à l'échelle de l'hémisphère, notamment l'accroissement de l'efficacité économique et du niveau de vie que procureront les réductions réciproques des barrières commerciales. L'accès élargi aux vastes marchés nord-américains et brésiliens que la ZLEA ouvrirait en est l'élément le plus important. En particulier, l'obtention d'un accès préférentiel au marché américain incite fortement les pays des Amériques à demeurer actifs dans les négociations de la ZLEA.

Un accord sur la ZLEA fournirait aussi aux petits pays des Amériques les règles et les mécanismes de règlement des différends dont ils ont besoin pour traiter en toute confiance avec leurs partenaires en matière de commerce et d'investissement et assurer ainsi leur stabilité économique. Même des pays aussi ouverts sur le monde que le Chili aimeraient que des progrès

soient faits dans certains dossiers clés comme celui des investissements et des services. La création de la ZLEA libérerait aussi de précieuses ressources actuellement affectées à l'application de la politique commerciale aux relations économiques bilatérales.

Une dernière observation, peut-être moins évidente, est que bon nombre des pays en développement pourront profiter sur le plan interne d'une adhésion à la ZLEA. Par exemple, les accords de libéralisation des échanges peuvent donner le coup d'envoi aux changements institutionnels (p. ex. réforme fiscale, respect de la primauté du droit) souvent nécessaires pour moderniser une économie. D'après un champion canadien du libre-échange, ce sont précisément les nations les moins démocratiques et les moins respectueuses de la primauté du droit qui profiteront le plus de l'obligation juridique de transparence et de prévisibilité faite par la ZLEA, et l'un des domaines qui profiteront le plus de ce climat sera la réglementation en matière environnementale<sup>(5)</sup>. Le renforcement de l'intégration économique pourra également empêcher le recul des réformes économiques et politiques déjà effectuées dans l'hémisphère<sup>(6)</sup>.

## **2. Les avantages pour le Canada**

Il semblerait, à première vue, n'y avoir aucun avantage pour le Canada à se lancer dans un autre projet d'intégration commerciale au niveau de l'hémisphère. Les États-Unis absorbent aujourd'hui environ 87 p. 100 des exportations globales du Canada et sont à l'origine de quelque 64 p. 100 de ses importations. Si l'on ajoute les autres pays de l'hémisphère avec lesquels le Canada a conclu une entente de libre-échange (Mexique, Costa Rica et Chili), on atteint 98 p. 100 des exportations canadiennes à destination des pays de l'hémisphère.

Il existe toutefois un certain nombre de raisons importantes pour lesquelles le Canada – ainsi que d'autres pays – devrait adhérer à une ZLEA. Premièrement, les avantages directs en matière de commerce et d'investissement méritent encore d'être explorés. La raison d'être de tous les accords de libéralisation des échanges est d'accroître l'activité économique – afin d'améliorer la prospérité et le bien-être de tous. Les entreprises orientées vers l'exportation ne sont pas les seules à profiter d'une libéralisation des échanges. Si l'on considère les importations, les avantages du commerce incluent la compétitivité accrue des sociétés qui

---

(5) *NAFTA Tenth Anniversary Study: Looking to FTAA and the Future*, proposition conjointe de l'Institut Fraser et du Hudson Institute, août 2001, p. 5.

(6) Raymond J. Ahearn, *Trade and the Americas*, CRS Issue Brief IB95017, Washington (D.C.), Congressional Research Service, 6 novembre 1998, p. 5.

important des produits et services comme intrants de leur processus de fabrication, ainsi que la plus grande satisfaction des consommateurs canadiens qui disposent d'une gamme accrue de biens et de services venant de l'étranger. Le libre-échange devrait faire baisser le prix de bon nombre de ces importations.

Si ses liens commerciaux avec les pays d'Amérique sont dominés par ses échanges avec les États-Unis et le Mexique, le Canada a également resserré nombre de ses relations économiques avec des pays d'Amérique centrale et du Sud ainsi que des Caraïbes. Ses investissements dans des pays des Amériques autres que ceux de l'ALENA ont fortement grimpé depuis les années 1990, et les échanges commerciaux de même, en partie par suite de la signature d'accords de libre-échange bilatéraux et d'accords sur la protection des investissements étrangers. Les investissements que les entreprises canadiennes font à l'étranger stimulent non seulement l'expansion économique au pays, mais également la croissance des exportations, par la création d'un marché extérieur de biens et services. D'ailleurs, au cours des années 1990, les exportations canadiennes vers ces pays ont progressé davantage que celles destinées à toute autre région du monde.

Même si l'on exclut les pays de l'ALENA, les pays d'Amérique latine et des Caraïbes ont tout de même représenté un marché d'exportation de 4,2 milliards de dollars pour les marchandises canadiennes en 2001, soit environ 8,7 p. 100 de l'ensemble des exportations canadiennes de biens à des pays autres que ceux de l'ALENA. De plus, la région constitue un marché potentiel important à long terme pour les biens et services canadiens, puisqu'elle compte environ 500 millions d'habitants et a un PIB de l'ordre de 2 000 milliards de dollars américains. Étant donné les débouchés que représentent les Amériques, le Canada poursuit toujours activement une politique consistant à éliminer les obstacles au commerce dans la région et à ouvrir ces marchés à ses investisseurs et entrepreneurs.

Deuxièmement, le Canada tente d'assurer un accès élargi aux exportations canadiennes sur les marchés étrangers grâce à l'élimination des tarifs douaniers. Pas moins de 94 p. 100 des importations actuelles en provenance des pays de la ZLEA entrent au Canada en franchise, mais certains produits canadiens exportés dans la région (p. ex. produits du papier, produits de la technologie, pièces d'automobiles et potasse) sont assujettis à de lourds tarifs, qui peuvent atteindre 30 p. 100. Actuellement, les droits moyens – 12 p. 100 – sur les importations en Amérique latine sont élevés. Leur élimination pour tous les produits, sous réserve de

quelques exceptions et suivant un calendrier progressif d'au plus dix ans, contribuerait utilement à stimuler les exportations et à réduire le déficit commercial global du Canada avec la région.

Troisièmement, le Canada demeure un investisseur majeur en Amérique du Sud – surtout dans les secteurs des ressources naturelles et des télécommunications – ainsi que dans les Caraïbes. L'investissement étranger direct (IED) du Canada dans les Amériques a atteint approximativement 268 milliards de dollars en 2001. Si les États-Unis ont été la première destination de l'IED du Canada entre 1989 et 1999, l'IED du Canada dans les pays de l'hémisphère occidental autres que ceux de ALENA est passé, pendant la même période, de 7 milliards à près de 66 milliards de dollars, une augmentation beaucoup plus rapide que celle de l'investissement canadien direct aux États-Unis<sup>(7)</sup>.

Étant donné que le Canada investit énormément dans les autres pays des Amériques en plus de ceux de ALENA, il a tout intérêt à vouloir mettre en place un cadre réglementé, sûr et prévisible pour les investisseurs et leurs investissements dans l'hémisphère, comme celui que pourrait offrir la ZLEA. Idéalement, les engagements relatifs aux investissements ressembleraient, à quelques exceptions près, à ceux qui existent déjà dans les accords bilatéraux et infrarégionaux en vigueur. En fin de compte, le principal objectif visé est d'instaurer un traitement non discriminatoire des investissements canadiens et des entreprises canadiennes dans l'ensemble de l'Amérique latine.

Enfin, l'assemblage hétéroclite d'accords de libre-échange liant divers pays d'Amérique n'est pas favorable au Canada. Cette situation se traduit par un accès différencié au marché que constituent les Amériques pour les trois pays de l'ALENA. La mise sur pied d'une ZLEA assurerait une plus grande uniformité de règles et d'accès dans l'ensemble des Amériques<sup>(8)</sup>.

### **3. Élargissement du champ d'application des accords commerciaux**

La ZLEA permettra aussi l'élargissement du champ d'application des accords commerciaux (p. ex. en allégeant les procédures douanières pour préciser les règles et simplifier les transactions pour les producteurs et les commerçants, en établissant une politique sur la

---

(7) Dans l'autre sens, environ 70 p. 100 de l'IED au Canada provient des Amériques, la part du lion étant celle des États-Unis (95 p. 100). En 1999, l'IED total au Canada en provenance des pays autres que ceux de l'ALENA se chiffrait à seulement trois milliards de dollars.

(8) *Toward 2005 – and a Free Trade Area of the Americas*, Manufacturiers et Exportateurs du Canada, mémoire au Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, 21 avril 1999, p. 2.

concurrence, en encourageant la concurrence et en ouvrant les marchés d'État). Idéalement, l'entente devrait également comprendre d'autres éléments utiles, comme des règles d'origine claires et prévisibles pour que l'accord profite aux biens produits dans l'hémisphère, et permettre l'élimination graduelle des barrières non tarifaires et des obstacles techniques au commerce, comme les normes et les mesures phytosanitaires. La ZLEA pourrait également stimuler considérablement, à l'échelon régional, les négociations en cours à l'OMC. La réalisation de progrès dans tous ces domaines est très importante pour une économie ouverte comme celle du Canada.

Depuis huit ans, l'ALENA a prouvé son efficacité non seulement en faisant progresser les échanges commerciaux et les investissements entre pays membres, mais aussi en favorisant la croissance économique dans les pays en développement, comme l'illustre le Mexique. Les efforts constants du Canada en vue d'une libéralisation du commerce et d'une intégration économique avec d'autres pays des Amériques constituent une occasion de renforcer les aspects constructifs des accords de libre-échange existants, en particulier l'ALENA, tout en améliorant certains des aspects moins réussis de ces modèles, comme les dispositions sur la protection des investissements et sur les droits antidumping et compensateurs.

#### **4. Assurer la paix et la stabilité politique dans les Amériques**

Le resserrement des liens à l'intérieur de l'hémisphère comporte également des avantages géopolitiques – le plus important étant d'accroître la stabilité dans la région.

#### **B. Obstacles à la concrétisation d'une ZLEA**

On ne sait toujours pas si la ZLEA sera chose faite d'ici 2005. Un certain nombre d'obstacles importants s'opposent à la conclusion du traité qui la constituerait. L'incertitude actuelle au sujet de la ZLEA tient en partie à la tendance des États-Unis à recourir à des mesures protectionnistes et à des lois prévoyant des recours commerciaux, et à l'attitude des autres pays (en particulier, le Brésil) devant ces mesures qui limitent l'accès aux marchés. Il est extrêmement malheureux que l'optimisme initial suscité par la ZLEA semble avoir été profondément entamé par l'attitude américaine.

Un autre obstacle tient à l'incertitude au sujet de la position du Brésil, la plus importante économie d'Amérique latine, sur la ZLEA. Le résultat des élections récentes dans ce pays a ajouté à cette incertitude.

D'autres facteurs dont il faut tenir compte sont l'instabilité économique et politique de la région, l'opinion publique relativement à un accord de libre-échange à l'échelle de l'hémisphère, les difficultés liées à la poursuite de négociations entre 34 pays et le lancement d'un nouveau cycle de négociations dans le cadre de l'OMC en 2001. Tous ces facteurs sont discutés ci-après.

### **1. Mesures protectionnistes récentes et réactions des pays latino-américains**

Partout en Amérique, on s'inquiète de l'attitude des États-Unis envers le libre-échange et des mesures protectionnistes touchant des secteurs sensibles comme l'agriculture, la sidérurgie et le textile. On mentionne en particulier le U.S. Farm Bill, que le président Bush a ratifié, lui donnant force de loi, et la décision des États-Unis de limiter les importations d'acier. Le Farm Bill autorise de nouvelles dépenses agricoles de l'ordre de 180 milliards de dollars américains sur les dix prochaines années, soit une augmentation de près de 80 p. 100 par rapport au coût du maintien des programmes actuels. La nouvelle loi – qui abroge la *Freedom to Farm Act* de 1996 qui, elle, réduisait les subventions – imposera aussi, à partir du 30 septembre 2004, l'obligation d'indiquer la provenance des produits vendus aux États-Unis. En outre, le président Bush a autorisé, en vertu de l'article 201 de la *Trade Act of 1974*, l'imposition de droits sur l'acier importé.

En Amérique latine, certains ont appelé les États-Unis à manifester plus de leadership pour ce qui touche aux questions de commerce international et à adopter une politique commerciale plus cohérente. D'ailleurs, beaucoup estiment que la participation active des négociateurs américains aux discussions officielles au sujet de la ZLEA ne cadre pas avec les récentes décisions des États-Unis visant à protéger leurs industries nationales contre la concurrence étrangère. D'après eux, pour que le processus de la ZLEA puisse être mené à bien, il faudra que les États-Unis fassent preuve d'une volonté politique considérable.

Les mesures antidumping et les droits compensateurs appliqués récemment par les États-Unis aux importations d'acier et de bois d'œuvre ont également soulevé certaines préoccupations concernant l'utilisation, voire la validité, de ces recours commerciaux. Au Brésil, les représentants du gouvernement et les gens d'affaires se sont dits opposés à ces mesures protectionnistes. Craignant que ces recours puissent servir à limiter l'accès aux marchés

américains, nombreux sont les Brésiliens qui ont demandé à ce qu'ils soient abolis ou du moins fortement modifiés dans les futurs accords de libre-échange.

D'autres pays latino-américains ont exprimé le même point de vue. Au Chili, par exemple, les représentants officiels ont soutenu que le dumping est illogique dans une zone de libre-échange véritable, puisque tous les pays participants font partie du même marché. Même si le Chili s'est bien défendu par le passé dans les procédures antidumping, les représentants du gouvernement ont prévenu qu'il s'agissait d'un processus coûteux, difficile et long qui est particulièrement pénible pour les pays en développement aux ressources limitées.

## **2. L'intérêt du Brésil pour une ZLEA**

L'économie du Brésil, dont la taille atteint presque celle de la Chine, produit un tiers des extrants économiques de l'Amérique latine, et son poids assure la stabilité de la région. Elle représente la moitié du nouveau marché qu'une ZLEA ouvrirait au Canada. À l'évidence donc, tout regroupement de libre-échange dans l'hémisphère ne serait guère crédible sans la présence de ce pays.

Jusqu'à récemment, la stratégie privilégiée par le Brésil semblait être de commencer par former un bloc solide en Amérique du Sud, grâce à son rôle de premier plan au sein du Mercosur, pour ensuite négocier la ZLEA d'une position plus forte<sup>(9)</sup>. Toutefois, l'effondrement récent de l'économie argentine pourrait bien avoir sonné le glas de cette stratégie.

Si le Brésil participe activement aux négociations, en particulier dans les domaines de l'accès aux marchés et de l'agriculture, il n'est pas encore certain qu'il signera une entente. Le Brésil perçoit les négociations comme des discussions bilatérales avec les États-Unis. Il n'est pas convaincu que ces derniers soient prêts à faire des concessions importantes sur les plans de l'accès aux marchés et de la réduction des droits de douane.

Pour beaucoup de Brésiliens, les négociations actuelles ont un caractère unilatéral, le Brésil cherchant à obtenir accès aux secteurs mêmes que les Américains tentent de protéger (comme le secteur agricole). Pour le moment, les droits de douane américains moyens ne dépassent pas 3 p. 100, mais ceux qui frappent les 15 premiers produits d'exportation du Brésil aux États-Unis atteignent 44 p. 100 en moyenne.

---

(9) « Getting Over The Jet-Lag », *Canada-Brazil Relations 2001*, Fondation canadienne pour les Amériques, document de politique FPP-01-3, p. 5.

En outre, les Brésiliens sont contre la politique agricole américaine et les mesures antidumping qui protègent entre autres les aciéries américaines. Les Américains ne sont pas disposés à négocier des changements dans ces domaines, car à leur avis ce type de négociations relève de l'OMC.

En conséquence, l'opinion publique brésilienne considère maintenant que la ZLEA avantagera surtout les États-Unis, puisqu'elle leur donnera sans contrepartie un meilleur accès aux marchés brésiliens. Les Brésiliens continuent de redouter la concurrence des entreprises américaines et hésitent à concentrer leurs échanges commerciaux sur l'Amérique<sup>(10)</sup>. Bref, le Brésil estime que son économie n'est pas encore assez solide pour bien soutenir la concurrence des autres pays. Cela expliquerait en grande partie sa tiédeur à l'endroit de la ZLEA.

Autre difficulté majeure : le gouvernement brésilien devra neutraliser à l'interne l'opposition de lobbies industriels puissants avant de conclure tout accord. L'économie du Brésil est très protégée, les droits sur les importations se situant à près de 15 p. 100 en moyenne. Des droits et des restrictions encore plus sévères protègent les grandes industries comme l'automobile, les produits chimiques, les produits pharmaceutiques et l'informatique. Une forte proportion des industriels brésiliens n'appuient pas la ZLEA.

Outre cela, se pose la question de la souveraineté. Le Brésil se considère un peu comme les États-Unis de l'Amérique du Sud. C'est pourquoi il hésite à renoncer à une trop grande part de sa souveraineté en contrepartie des avantages que la ZLEA pourrait lui apporter. Beaucoup de Brésiliens craignent qu'un accord de libre-échange à l'échelle des Amériques entame la souveraineté des pays concernés et donne aux Américains une trop grande influence sur la politique étrangère et sur les décisions de politique intérieure.

En dernière analyse, toutefois, on pense généralement que le Brésil adhérerait à une entente qui lui paraîtrait avantageuse. Si certains problèmes étaient résolus dans un accord de ZLEA – comme l'accès des produits agricoles aux marchés (p. ex. par la suppression des contrôles phytosanitaires sur le jus d'orange) et le recours aux mesures antidumping (p. ex. dans le cas de l'acier) –, les Brésiliens seraient sans doute disposés à faire preuve de souplesse.

La coprésidence du Brésil et des États-Unis, au cours de la dernière phase de deux ans des négociations, à compter de novembre 2002, pourrait jouer en faveur de l'avenir de la

---

(10) En fait, ils semblent à l'heure actuelle lorgner de façon exclusive vers l'Europe.



ZLEA. Les deux formidables adversaires se trouveront ainsi tous deux en position de force pour modeler un accord qui soit acceptable à l'un et à l'autre.

Il est notoire que, dans ces négociations, le Brésil cherche à obtenir, pour ses produits manufacturés et agricoles, un meilleur accès au grand marché américain, c'est-à-dire une réduction des subventions élevées qui compromettent les exportations brésiliennes et l'allègement des restrictions sur les importations. Cette intention d'exiger une contrepartie pour la libéralisation du commerce se raffermira sûrement avec l'élection du nouveau président du Brésil (voir plus bas). Pour le Brésil, toutefois, un retrait des négociations marquerait un recul dans la réalisation de ses objectifs et éliminerait tout espoir de réaliser des gains grâce à sa coprésidence du processus de négociation. Pour leur part, les États-Unis souhaitent, entre autres, que le Brésil réduise ses droits de douane sur les biens d'investissement (qui sont actuellement de 12 à 14 p. 100, en moyenne) et sur d'autres produits. La solution probable, s'il y en a une, sera une ouverture longue et graduelle des marchés, qui pourrait s'échelonner sur 10 à 15 ans.

### **3. L'instabilité économique et politique dans la région**

Certains pays d'Amérique du Sud sont aux prises avec d'assez fortes perturbations économiques ou politiques. L'Argentine doit encore une fois faire face à une crise financière, tandis que la Colombie et le Venezuela connaissent une forte instabilité politique.

Le Brésil traverse actuellement une période de changements politiques, avec l'élection d'un nouveau président (Luiz Inacio Lula da Silva, couramment appelé Lula) le 27 octobre 2002. Les politiques économiques du nouveau président semblent orientées vers la création d'emplois, la hausse du niveau de vie et la surveillance des activités des grandes sociétés américaines au Brésil. Les marchés financiers internationaux, de même que ceux du Brésil, ne considèrent pas l'élection de da Silva sans une certaine appréhension.

Bien entendu, cette instabilité fait peser beaucoup d'incertitude sur les négociations relatives au libre-échange. Toutefois, rien ne prouve que les bouleversements que connaît l'Amérique latine en ce moment suffiront à prévenir la création de la ZLEA. Ils pourraient reporter la conclusion de l'accord au-delà de 2005, mais, selon bien des observateurs, ils ne l'empêcheront pas.

#### 4. L'opinion publique

Les avis demeurent partagés aux États-Unis et en Amérique latine au sujet des avantages d'une zone commerciale à l'échelle du continent. Aux États-Unis, les syndicats et les activistes antimondialisation soutiennent que la ZLEA provoquera des exportations d'emplois, car les investisseurs américains iront chercher en Amérique latine une main-d'œuvre meilleur marché et des normes sécuritaires et environnementales moins strictes. Certains craignent également que la participation à la ZLEA n'amène les États-Unis à jouer un rôle plus important (aide étrangère, aide financière) relativement à l'instabilité et aux problèmes économiques que connaissent beaucoup de ses voisins du sud.

En Amérique latine, le public se préoccupe de questions totalement différentes : on déplore l'insuffisance de la sensibilisation et de l'information concernant le libre-échange et la ZLEA et on souhaite que le libre-échange réponde aux besoins particuliers des divers pays en matière de développement et réduise l'inégalité des revenus entre les citoyens. S'agissant du premier point, la sensibilisation du public aux avantages du libre-échange mobiliserait l'appui populaire indispensable aux initiatives de libéralisation des marchés. En ce moment, dans les Amériques, on craint beaucoup qu'un accord de libre-échange à l'échelle de l'hémisphère ouvre les économies intérieures à une concurrence accrue et autorise les pays étrangers à jeter un regard critique sur les droits des travailleurs et les normes de protection de l'environnement<sup>(11)</sup>.

Au sujet des inquiétudes concernant le lien entre le commerce et le développement, l'opposition du public à une libéralisation des échanges à l'échelle de l'hémisphère pourrait s'aggraver si la pauvreté et les inégalités de revenu ne s'estompent pas dans la région. Les inégalités de revenu demeurent un problème important dans les Amériques, et certains s'attendent que le libre-échange se traduira directement par une amélioration généralisée du niveau de vie. L'accord commercial n'a guère de chances d'apporter des solutions directes à cet égard. Au contraire, il s'agit d'un processus indirect : ce sont les gouvernements nationaux qui seront le plus en mesure d'utiliser les avantages du libre-échange pour corriger les inégalités de revenu.

---

(11) « Free trade in the Americas: Stumbling blocks to trade blocs », *Strategic Comments*, vol. 7, n° 4, Institut international d'études stratégiques, mai 2001, p. 2.

## **5. La difficulté pour 34 pays différents d'en arriver à un accord**

À première vue, le traitement d'une multitude de dossiers complexes touchant 34 pays différant considérablement par leur taille, leur complexité et leur puissance économique et pratiquement tous liés d'une façon ou d'une autre par une multitude d'ententes infrarégionales, semble être une difficulté insurmontable. En fait, les négociations concernent cinq grands groupes et quelques autres pays (ALENA, Mercosur, Communauté andine, CARICOM, Marché commun centraméricain, Chili, République dominicaine et Panama).

L'opposition Nord-Sud, redoutée par certains, ne s'est pas matérialisée, ce qui est un bon signe aussi. Là où des alliances ont été nouées, elles concernent habituellement des enjeux précis des négociations.

Le succès des pourparlers sur la ZLEA dépendra à coup sûr en grande partie des groupes de négociations. Tous les pays concernés participent aux négociations et y ont consacré énormément de temps, surtout par l'intermédiaire des groupes mentionnés plus haut. La concrétisation du projet de ZLEA dépendra en dernière analyse des concessions importantes auxquelles les pays consentiront.

## **6. Le lancement d'un nouveau cycle de l'OMC**

Avec le lancement d'une nouvelle série de négociations de l'OMC à Doha en novembre 2001, la question se pose au sujet de l'option (ZLEA ou OMC) à laquelle les pays de l'hémisphère occidental accorderont la priorité : laquelle est la plus prometteuse sur le plan du degré de libéralisation des échanges, de la sûreté de l'accès aux marchés, de l'élimination des subventions au commerce et à l'investissement et du traitement non discriminatoire des investissements?

Comme les deux séries de négociations sont assujetties à la même échéance (2005) et portent sur de grandes rubriques qui se ressemblent, les responsables craignent que les négociations multilatérales puissent décourager les pays de mener des discussions vraiment substantielles sur la ZLEA tant qu'ils n'auront pas une idée claire de l'issue des négociations de l'OMC. Il se pourrait en effet que certains pays comme le Brésil et les États-Unis attendent de voir s'ils peuvent obtenir de meilleures conditions à l'OMC.

Bien que le lancement du cycle de Doha ait apparemment eu peu d'effet sur les négociations de la ZLEA, ces craintes pourraient être fondées. De fait, certains éventuels membres de la nouvelle zone disent déjà souhaiter que les questions d'accès des produits agricoles aux marchés soient traitées au sein de l'OMC. S'il est vrai que les négociations de la ZLEA pourraient assurer un meilleur accès à la plupart des produits agricoles transformés, il faudra sans doute attendre l'issue des négociations de l'OMC pour enregistrer de réels progrès dans le dossier crucial des subventions à l'exportation et des soutiens internes

Tout cela donne à penser que, au bout du compte, il faudra que les dossiers de la libéralisation du commerce soient examinés dans les deux forums. À bien des égards, la ZLEA devra surpasser l'OMC pour que l'adhésion à un accord commercial régional présente des avantages. Dans d'autres domaines, par exemple dans celui si délicat de l'agriculture, c'est peut-être à l'échelle plus large de l'OMC qu'il faudra conclure une entente.

### **C. Les grandes questions à négocier**

Au début des négociations de la ZLEA, en 1998, neuf groupes de négociations ont été formés et chargés des questions suivantes : l'accès aux marchés; l'agriculture; l'investissement; les services; le règlement des différends; les subventions, les mesures antidumping et les droits compensateurs; les marchés d'État; les droits sur la propriété intellectuelle; la politique de la concurrence. Chaque groupe est présidé par un pays différent et le processus des négociations est coordonné par le Comité des négociations commerciales d'envergure plus générale. Quatre autres groupes ont été établis, avec pour mission d'étudier un certain nombre de questions horizontales : les économies de petite taille; la société civile; le commerce électronique; les questions techniques et institutionnelles.

Le Canada a déjà fait connaître ses positions sur ces questions<sup>(12)</sup>. On trouvera ci-dessous un bref exposé sur quelques-uns des sujets les plus controversés.

#### **1. L'accès aux marchés**

D'importantes questions relatives à l'accès aux marchés, qui sont au cœur des négociations de la ZLEA, font maintenant l'objet de discussions. Un éventuel accord portera à la

---

(12) Voir [http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/ftaa\\_new\\_archives-f.asp](http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/ftaa_new_archives-f.asp).

fois sur les obstacles tarifaires et non tarifaires (c.-à-d. les normes techniques, les mesures sanitaires et phytosanitaires, etc.), ainsi que sur d'autres questions comme les règles d'origine et les obstacles techniques au commerce. Pour sa part, le Canada souhaite l'élimination immédiate des droits de douane sur tous les produits, sauf quelques-uns pour lesquels la suppression se fera graduellement pendant une période de transition.

La réussite de l'ensemble du processus de négociation dépend en grande partie de la résolution des problèmes posés par l'accès aux marchés. Plus précisément, les États-Unis et le Brésil ne sont pas du même avis au sujet de la façon exacte dont les droits de douane et les autres mesures qui limitent l'accès doivent être supprimés. Les États-Unis ont déjà réduit sensiblement le taux moyen de leurs droits de douane, mais ils se butent toujours, en Amérique latine, à des tarifs élevés sur leurs automobiles et sur d'autres produits importants. C'est pourquoi ils insistent beaucoup sur la réduction des tarifs.

Pour sa part, le Brésil se situe au deuxième rang des pays négociateurs pour l'importance du taux moyen de ses tarifs. Il craint qu'une forte réduction de ceux-ci ne provoque un afflux soudain d'importations américaines. Sa priorité est d'améliorer l'accès de ses exportations de produits agricoles, d'acier, de textiles et de vêtements aux États-Unis, et il demande une utilisation plus parcimonieuse des recours commerciaux (mesures antidumping et droits compensateurs) et une réduction des tarifs les plus élevés. Toutefois, les États-Unis préféreraient mener les négociations sur la question des recours commerciaux à l'OMC<sup>(13)</sup>.

Pour inciter le Brésil à leur concéder un meilleur accès à son marché, les États-Unis ont adopté une stratégie de négociation qui consiste à consentir des niveaux différents de réduction des tarifs aux divers pays qui participent aux négociations de la ZLEA, selon leur niveau de développement. Cette démarche supposerait le maintien des accords commerciaux préférentiels pendant une période de suppression graduelle des tarifs pouvant dépasser 10 ans. Le Brésil s'oppose à cette approche, craignant d'être l'un des derniers pays à obtenir l'accès préférentiel au marché américain. Au lieu de cela, il voudrait que les pays lèvent progressivement leur tarif douanier, tous au même rythme, et que seules les économies des Caraïbes aient droit à des réductions plus rapides pour leurs principales exportations.

S'agissant de l'accès aux marchés, aucun dossier n'est vraisemblablement plus délicat que celui de l'agriculture. De nombreux observateurs plaident en faveur d'une ouverture

---

(13) Hornbeck (2002), p. 4.

des marchés agricoles dans les Amériques. L'un des grands problèmes, comme nous l'avons déjà dit, consiste à savoir quelle série de négociations (celles de la ZLEA ou celles de l'OMC) permettra d'accomplir le plus de progrès dans la libéralisation du commerce agricole. Certains pays estiment important que la question de l'accès aux marchés en matière d'agriculture soit étudiée au cours des négociations de la ZLEA; d'autres considèrent l'OMC comme le forum le plus approprié pour mener une série complète de négociations agricoles, où interviendrait l'Union européenne. Au bout du compte, la plupart des observateurs s'entendraient pour dire que les problèmes agricoles devront être résolus de façon multilatérale.

## **2. Les préoccupations des petites économies**

Les petites économies représentent les trois quarts (26 sur 34) des pays qui participent aux négociations de la ZLEA. Il n'est donc pas étonnant que l'une des préoccupations majeures des négociations ait été l'intégration des inquiétudes des petites économies dans le processus. La ZLEA devra surmonter certains obstacles, notamment la grande diversité des niveaux de revenu des pays de l'Amérique latine. Il faudra mettre en place des mécanismes qui tiennent compte de la variété des besoins des pays démunis en matière de développement.

Il importe de noter que de nombreux pays en développement hésitent à s'engager dans une entente qui pourrait étouffer leurs fragiles économies. L'une des principales questions à laquelle ils doivent répondre est comment modifier leurs propres régimes fiscaux pour remplacer les recettes douanières. Pour beaucoup d'entre eux, passer d'une économie fondée sur les tarifs douaniers à un système d'impôts sur le revenu comporte de grandes difficultés.

Une des principales solutions envisagées consiste à offrir aux petites économies la possibilité de procéder à une diminution plus graduelle des droits de douane. Le Canada maintient que tous les signataires d'un accord sur la ZLEA doivent avoir des droits et obligations identiques, mais il convient aussi qu'il faut prévoir des mesures destinées à faciliter la transition pour les petites économies, à la condition que ces mesures soient circonscrites et aient une durée déterminée. De fait, les négociateurs de l'accord sur la ZLEA se sont entendus en septembre 2001 sur des lignes directrices concernant l'étude, au cas par cas, des demandes de traitement spécial fondées sur le degré de développement ou la taille des économies. Ces

principes serviraient aux groupes de négociations pour évaluer les demandes des divers pays qui veulent que leur soit consenti un traitement spécial.

Il est aussi extrêmement important d'aider ces pays à renforcer leurs capacités en matière de politique commerciale, pour qu'ils puissent mettre en œuvre les réformes de leur politique et de leur droit internes exigées par les règlements de la ZLEA et donner la préparation voulue à leurs négociateurs commerciaux. Un grand nombre de petits pays, qui constituent la majorité des États des Amériques, ne possèdent pas le savoir-faire nécessaire à la mise en œuvre d'un accord commercial. Plusieurs pourraient avoir beaucoup de mal à appliquer le traité sans aide. Le renforcement des capacités permet à la société de mieux profiter de l'ouverture des marchés découlant de la libéralisation des échanges. Elle aide aussi à générer les ressources dont les petits pays ont besoin pour mener plus efficacement pour leur propre compte les négociations de la ZLEA.

Le Canada a toujours été soucieux des intérêts des petites économies. Par la voie de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), il aide les petites économies à participer au processus de négociation de l'accord sur la ZLEA et à des négociations commerciales bilatérales avec le Canada, en leur offrant des programmes d'assistance technique conçus pour renforcer leurs capacités, en ce qui concerne le commerce, l'investissement et la stabilité financière. En avril 2001, il a annoncé qu'il affecterait 18 millions de dollars en nouveaux fonds à une assistance technique reliée au commerce dans les Caraïbes et en Amérique centrale, où sont situées la grande majorité des petites économies des Amériques. Sur ce montant, 13 millions de dollars sont destinés au Programme de gestion économique dans les Caraïbes orientales, et jusqu'à 5 millions, à divers projets entrepris en Amérique centrale.

De plus, le Canada appuie les efforts déployés par la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Banque mondiale pour aider les futurs membres de la ZLEA à réussir leur intégration dans l'économie mondiale. La BID devrait consentir de 40 à 45 milliards de dollars à l'Amérique latine et aux Caraïbes au cours des quatre ou cinq prochaines années. Ces fonds serviront à surmonter les problèmes économiques et sociaux de ces pays, qu'ils aient ou non rapport avec la ZLEA.

### **3. L'investissement**

L'adjonction dans l'accord sur la ZLEA d'une entente concernant l'investissement, destinée à renforcer les divers engagements contenus dans les ententes infrarégionales et bilatérales existantes et à en élargir la portée aux pays non liés par des ententes internationales, servirait les intérêts des investisseurs. De nombreux pays des Amériques pourraient tirer profit d'un contexte d'investissement à l'échelle de l'hémisphère qui soit sûr, prévisible et fondé sur des règles.

Le seul motif de controverse à cet égard serait l'éventuelle utilisation de dispositions régissant les rapports entre les investisseurs et les États calquées sur celles du chapitre 11 (le chapitre sur l'investissement) de l'ALENA. De telles dispositions permettraient à des investisseurs du secteur privé de réclamer des dommages-intérêts, par le truchement d'un tribunal international, pour les mesures gouvernementales qui constituent une expropriation des biens de l'investisseur ou qui violent les normes minimales de traitement. Certains craignent l'adjonction de ce type de dispositions dans les accords commerciaux, ainsi que leurs effets sur la souveraineté des États, notamment en ce qui concerne les pouvoirs de réglementation des gouvernements et la prestation des services publics.

Le ministre du Commerce international, Pierre Pettigrew, a déclaré que les dispositions concernant les rapports entre les investisseurs et les États contenues dans le chapitre 11 doivent être précisées de manière à en limiter l'application, et qu'une transparence plus grande dans leur utilisation est nécessaire. En effet, le gouvernement du Canada cherche à obtenir cette clarification auprès de ses partenaires de l'ALENA. Dans la négociation des accords commerciaux futurs, comme la ZLEA, le Canada s'appuiera probablement sur son expérience passée de la négociation et de la mise en œuvre des règles concernant l'investissement avec d'autres pays, y compris le litige en cours aux termes du chapitre 11 de l'ALENA.

### **4. Les normes du travail et les normes environnementales**

Il faut déterminer la façon de traiter les normes environnementales et les normes du travail dans le contexte de la ZLEA. Certains dirigeants de pays en développement ne s'opposent pas à un plan d'action relatif au travail et à l'environnement qui compléterait les



négociations commerciales, mais ils hésitent à lier ces questions directement à l'accord commercial, de crainte de restreindre leurs possibilités en matière de commerce et d'investissements et, par conséquent, leur croissance économique. Les pays en développement s'opposent à l'établissement d'un lien entre l'application des normes internationales du travail et les accords commerciaux parce qu'ils y voient une forme déguisée de protectionnisme

D'autre part, certains considèrent que l'existence de normes différentes d'un pays à l'autre pourrait procurer à certains pays des avantages concurrentiels en matière de commerce et d'investissement<sup>(14)</sup>. En revanche, quelques groupes de défense des travailleurs et de l'environnement sont favorables à l'intégration directe de normes internationales sur l'environnement et sur le travail dans les accords commerciaux, afin de les rendre obligatoires.

### **5. La transparence et la participation de la société civile**

Le gouvernement canadien prend au sérieux la question de la transparence et il se considère même comme le « champion » de cette cause. En février 2001, il a présenté aux pays qui négocient un accord de ZLEA des propositions visant à renforcer la participation, alors assez limitée, de la société civile au processus, notamment en publiant des mises à jour régulières, en organisant des réunions publiques dans tout l'hémisphère sur les négociations, en diffusant la documentation de la ZLEA quand cela est possible et en soumettant des mémoires en provenance de la société civile aux groupes, comités et institutions concernés.

La décision de rendre public le texte faisant l'objet des négociations a sans doute été le meilleur moyen de mettre fin aux critiques selon lesquelles les négociations commerciales étaient tenues secrètes et qu'elles tenaient compte uniquement des intérêts des multinationales. Aux yeux du gouvernement canadien, cette diffusion était capitale pour assurer la transparence des travaux. On a également tenté d'élargir l'ordre du jour afin d'y porter plus de dossiers et de tenir compte ainsi des préoccupations du public.

---

(14) Hornbeck (2002), p. 4.