



Économie Politique Internationale

Cahier de recherche 02-01

**LES ÉCONOMIES DE PETITE TAILLE ET LES DÉFIS
DE L'INTÉGRATION HÉMISPHERIQUE
DANS LES AMÉRIQUES**

Geneviève Lessard

JANVIER 2002



Université du Québec à Montréal
C.P. 8888, succ. Centre-ville,
Montréal, H3C 3P8

Tel : (514) 987 3000 # 3910
<http://www.ceim.uqam.ca>

GRUPE DE RECHERCHE SUR L'INTEGRATION CONTINENTALE
<http://www.unites.uqam.ca/gric>

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux du Groupe de Recherches sur l'Intégration Continentale (GRIC) ou des membres du Centre Études internationales et Mondialisation (CEIM).

Le projet d'intégration continentale lancé lors du premier Sommet des Amériques, en 1994, marquait un tournant décisif dans l'histoire des relations interaméricaines.* Non seulement les pays d'Amérique latine s'étaient-ils désintéressés des premières initiatives régionales, mais l'intégration Nord-Sud n'avait de part et d'autre été considérée, jusqu'au tournant des années 1990, qu'avec énormément de méfiance. Pour les États-Unis, qui avaient toujours privilégié le multilatéralisme, le libre-échange avec une Amérique latine sous-développée semblait peu avantageux. Mais dans les pays de cette région, les théories économiques structuralistes avaient fait des principes libéraux à la base des relations commerciales avec les grandes puissances industrialisées la source même du retard économique des pays en développement. Dans cette perspective, le libre-échange avec les États-Unis, première puissance mondiale, promoteur par excellence d'un libéralisme sans nuance et source traditionnelle de tensions dans les relations interaméricaines, était donc précisément l'option commerciale à éviter.

Pour toutes les parties en présence, les appréhensions à l'égard de l'option continentale avaient donc été motivées en grande partie par une seule et même réalité : la différence dans les niveaux de développement économique des pays du continent. Or à l'heure actuelle, où les réticences semblent s'être estompées, cette réalité demeure : l'hétérogénéité des niveaux de développement des pays en cause est sans contredit l'une des principales caractéristiques du projet de libre-échange hémisphérique. Si les mouvements d'intégration européen et asiatique impliquent eux aussi des économies de tailles diverses, la disparité entre la puissance économique des États-Unis et celle de certains pays d'Amérique latine et des Caraïbes est sans égale : à eux seuls, les cinq

(1) Les deux premières parties de ce texte sont une version remaniée de la note de recherche publiée par le Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC) en mars 2000 et intitulée « Les économies de petite taille et la Zone de libre-échange des Amériques » (Cahier de recherche 00-5).

pays les plus développés du continent (les États-Unis, le Canada, le Mexique, le Brésil et l'Argentine) comptent pour plus de 95 % du PIB hémisphérique. Le PIB *per capita* du pays le plus riche, les États-Unis, est de 108 fois supérieur à celui du pays le plus pauvre, Haïti, tandis que son PIB agrégé est cinq fois plus important que celui de l'ensemble des pays d'Amérique latine (2). Ces écarts, malgré les mesures prises, les réformes économiques mises en œuvre et l'octroi de préférences commerciales aux pays en développement, tendent à se creuser d'année en année (3).

Si elle ne suffit plus à justifier le protectionnisme des anciennes politiques latino-américaines de substitution aux importations, cette asymétrie économique a tout de même été à l'origine, depuis l'annonce même du Projet des Amériques, des efforts constants des représentants latino-américains pour que soit prise en considération la diversité des niveaux de développement dans l'élaboration et la mise en place du cadre normatif de l'intégration hémisphérique. L'un des résultats les plus remarquables de ces efforts aura été la reconnaissance, dans le texte de la Déclaration de principes du premier Sommet des Amériques, de la situation particulière des économies les plus petites du continent. À Miami, les chefs d'État et de gouvernement de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA) envisagée se sont engagés à accorder une « attention spéciale » aux conditions de l'intégration de ce qu'ils allaient appeler les « économies de petite taille » (ÉPT). Engagement qui s'est dès lors traduit par l'élaboration d'un mandat d'assistance spécifique pour les principales institutions de la ZLÉA (Organisation des États Américains (OÉA), Banque interaméricaine de développement (BID) et Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC)) et par la création d'un groupe de travail chargé exclusivement d'identifier les moyens de faciliter la participation des ÉPT à l'élaboration et à l'exécution des nouvelles dispositions commerciales hémisphériques.

Cet engagement des gouvernements d'Amérique à l'égard des ÉPT n'est pas sans susciter d'importantes questions sur la nature et l'avenir

(2) Voir le tableau 1.

(3) C'est surtout la rapidité avec laquelle ces écarts progressent qui est significative. Voir OÉA/Trade Unit, *Small and Relatively Less Developed Economies and the Western Hemisphere Integration*, OÉA, avril 1997. Le phénomène est tout aussi marquant à l'échelle internationale.

du régionalisme hémisphérique. Devant l'intérêt inattendu et généralisé des pays d'Amérique à l'égard de l'option continentale, au tournant de la dernière décennie, la littérature spécialisée s'est attardée tout particulièrement sur les raisons du ralliement des pays d'Amérique latine et des Caraïbes à l'idée d'un régionalisme dit ouvert, qui jusque-là avait pourtant été à la source des méfiances traditionnelles (4). Les nouvelles initiatives régionales ont ainsi été interrogées à la lumière du processus de redéfinition du système économique mondial, les théories sur le nouveau régionalisme s'attachant principalement à la relation entre les nouveaux défis sécuritaires des États et le contexte de mondialisation économique auquel ces derniers sont désormais confrontés (5). Dans cette optique, les nouvelles contraintes concurrentielles et la hausse des exigences compétitives qui en a résulté apparaîtront comme des facteurs d'importance majeure, et le nouveau régionalisme sera bientôt compris comme un outil de repositionnement international pour l'ensemble des États qui, depuis que la fin du clivage Est-Ouest a propulsé les préoccupations d'ordre économique à l'avant-plan des considérations sécuritaires, tentent de pallier de façon conjointe leur vulnérabilité croissante.

Pour les gouvernements latino-américains, la création de la ZLÉA se présenterait ainsi comme l'aboutissement du processus d'ouverture économique obligé des années 1980 : une fois les exportations érigées en moteur de la croissance, les entreprises nationales exposées à la concurrence et les déséquilibres des comptes courants affirmés, la réinsertion de l'Amérique latine dans les grands courants commerciaux et financiers semblerait devoir passer par un libre-échange avec la superpuissance américaine. Ce libre-échange serait destiné à permettre, tout à la fois, d'institutionnaliser la sécurité des principaux débouchés pour les exportations, de reconstituer les avantages compétitifs sur la base d'un marché élargi, de garantir le maintien de l'orientation économique nouvellement adoptée et de s'assurer par là de la confiance

-
- (4) Pour un sommaire des débats sur la première vague d'intégration régionale dans les Amériques, voir José Manuel SALAZAR, « El Resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch », *Revista de la CEPAL*, n° 50, août 1993, pp. 21-40.
- (5) Christian DEBLOCK, *Les contours du nouveau régionalisme économique*, Groupe de recherche sur l'intégration économique continentale, Cahier 94-7, septembre 1994; Andrew HURRELL, « World Order: A Regional Block of the Americas ? », *International Affairs*, Vol 68, n° 1, 1992, pp. 121-139;

d'un investissement étranger sans lequel la sécurité économique ne pourrait plus être garantie. Pour le gouvernement américain, les nouveaux défis sécuritaires se poseraient en des termes bien différents. Ils viseraient principalement l'atteinte d'un double objectif, celui de flexibiliser et de renforcer les réseaux de production des grandes firmes nationales sur le continent tout en intensifiant les efforts pour faire progresser l'institution de cet ordre économique international fondé sur la liberté de commerce et la non-discrimination, jugé essentiel, depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, à la croissance de l'économie américaine.

Mais en introduisant dans les cadres analytiques les déterminants stratégiques de l'intégration régionale, les théories sur le nouveau régionalisme ont expliqué le récent ralliement des pays d'Amérique latine aux règles de commerce libérales par un simple déplacement des priorités économiques relatives au développement. Et en attribuant ainsi la résurgence et la progression du régionalisme en Amérique aux seuls avantages nets que tout un chacun peut espérer en dégager, ce que les nouvelles théories dissimulent, c'est, d'une part, que la capacité réelle du régionalisme à les produire n'a toujours pas été démontrée et, d'autre part, que la question des effets de l'asymétrie économique sur cette capacité doit encore être posée. Cette question, dans le cas de l'adhésion du Mexique à l'ALÉNA, n'a fait l'objet que d'un traitement périphérique (6). À l'heure des négociations d'un projet d'intégration continentale – dont les trois quarts des parties sont des économies minuscules tenues de s'engager dans un commerce réciproque et égalitaire avec la première puissance mondiale –, cette question doit toutefois être réouverte, sinon dans ses enjeux philosophiques, du moins dans ses dimensions techniques.

L'étude qui suit s'intéresse à la nature du défi en question, et à la façon dont les gouvernements concernés comptent le relever. Dans un premier temps, il tentera de mettre en lumière que si ce sont des objectifs de sécurité économique qui ont récemment poussé les États d'Amérique

(6) Cette affirmation doit être nuancée : des voix se sont effectivement élevées, au moment des négociations de l'ALÉNA, pour rappeler aux gouvernements les problèmes que risquaient de soulever la disparité des niveaux de développement entre les partenaires. Mais l'ALÉNA fut généralement accueilli avec optimisme jusqu'à ce que le débat s'intensifie une fois l'Accord entré en vigueur.

vers l'intégration continentale, ces mêmes objectifs, dans un contexte d'extrême asymétrie, pourraient tout autant les en détourner, ou du moins requérir l'inclusion, dans la structure institutionnelle de la ZLÉA, de dispositions aptes à en atténuer les effets négatifs sur les économies les plus vulnérables. Après avoir identifié les caractéristiques structurelles des ÉPT d'Amérique et les défis particuliers que pose, pour leur sécurité économique, la perspective de la mise en place de la ZLÉA, nous aborderons donc la question des mécanismes qui sont envisagés, dans le cadre des travaux préparatoires relatifs à la ZLÉA, pour répondre aux besoins spécifiques des plus petites économies du continent. Nous traiterons enfin des moyens déployés par les ÉPT mêmes pour harmoniser leurs intérêts et pour prendre part, de façon commune, à la définition d'un cadre normatif d'intégration hémisphérique qui leur permettra d'en tirer un maximum d'avantages, tout en en minimisant les risques pour leur sécurité économique.

SPÉCIFICITÉS STRUCTURELLES ET PARTICULARITÉS DES DÉFIS SÉCURITAIRES DE L'ÉCONOMIE DE PETITE TAILLE

Selon les théories économiques libérales, le libre-échange, profitable à tous les pays qui y participent, bénéficierait davantage aux pays moins développés qu'à leurs partenaires plus grands. L'exploitation de leurs avantages comparatifs dans le cadre d'un marché plus vaste permettrait aux économies plus faibles de se spécialiser et de profiter d'économies d'échelle que l'étroitesse de leur marché interne rend impossibles. En Amérique, les gains de l'intégration seraient d'autant plus importants pour les pays en développement que leur union avec la grande puissance mondiale que représentent les États-Unis aurait pour effet de faire converger les prix relatifs des produits importés et vendus, jusque-là pervertis par les politiques protectionnistes, vers ceux des marchés mondiaux. Le libre-échange serait donc le moyen par excellence, pour les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, de diversifier leurs exportations et d'obtenir un plus grand nombre de produits au prix le plus bas possible. Et parce que la baisse des prix qui est attendue de la réduction de l'écart entre les prix en marché fermé et ceux des marchés mondiaux est plus importante dans le cas des économies plus petites, on considère généralement que les ÉPT d'Amérique seront les premières bénéficiaires de l'établissement de la zone de libre-échange hémisphérique envisagée (7).

Mais cette vision optimiste du libre-échange hémisphérique doit toutefois être nuancée. Dans le contexte d'extrême asymétrie économique qui caractérise le continent, la mise en place d'une zone de libre-échange présente au moins autant de risques que d'avantages. Ces risques tiennent aux caractéristiques structurelles qui font la spécificité des petites économies.

(7) Pour une synthèse de ces théories libérales de la petite économie, voir le rapport de l'Unité de Commerce de l'OÉA, *Small and Relatively Less Developed Economies and Western Hemisphere Integration*, avril 1997, p. 2.

Insuffisance du marché domestique

Pour les petits pays où la demande nationale est insuffisante, la génération de revenus dépend presque exclusivement de la capacité des exportations à pénétrer les marchés étrangers. Bien qu'elle puisse assurer aux ÉPT un accès sécuritaire à leur principal marché d'exportation, la création d'une zone de libre-échange hémisphérique menace d'exacerber cette dépendance : en livrant aux concurrents étrangers un marché domestique déjà fragile, l'intégration économique risque de contrevenir au développement des entreprises nationales et à la naissance de nouvelles industries.

Insuffisance des ressources, structure de la base productive et nature des exportations

Confrontées à l'obstacle de l'étroitesse de leur marché domestique, les entreprises nationales se trouvent dans l'impossibilité d'exploiter les économies d'échelle et doivent, pour survivre, percer les marchés internationaux. Or, dans la plupart des cas, les ressources exportables sont insuffisantes et le système productif se limite à quelques entreprises vouées à un seul secteur d'activité ou à la production d'un nombre très peu élevé de biens dont la valeur ajoutée est faible, voire nulle (8). Les ÉPT sont ainsi particulièrement sensibles aux changements dans l'environnement économique international (termes de l'échange, fluctuations de la demande et des prix sur les marchés internationaux, taux d'intérêts internationaux et tendances dans les flux financiers) et aux effets de substitution. Cette vulnérabilité externe est d'autant plus prononcée que les produits dont dépendent les exportations sont les mêmes pour plusieurs des ÉPT et que celles-ci se trouvent, par conséquent, en situation de concurrence les unes vis-à-vis des autres.

Vulnérabilité géographique

À cette vulnérabilité aux chocs économiques extérieurs s'ajoute la vulnérabilité géographique à laquelle les ÉPT sont également

(8) Voir le tableau 2.

confrontées. D'abord, l'étroitesse du territoire oblige à la prudence dans le choix des modes de production et invite à l'adoption de stratégies dites de « développement durable », qui pourraient s'avérer difficilement compatibles avec l'orientation théorique des initiatives de libre-échange actuelles. Ensuite, les catastrophes météorologiques, dont la fréquence est particulièrement élevée dans les zones où se situent la plupart des ÉPT, peuvent détruire la presque totalité de la production nationale. Enfin, les ÉPT doivent assurer la gestion des vastes espaces maritimes dont la responsabilité leur incombe, ce qui les rend particulièrement vulnérables aux activités liées au narcotrafic et au déversement, par les pays plus industrialisés, de débris contaminés.

Les tarifs à l'importation comme source de revenus

Incapables de tirer des bénéfices suffisants de l'activité exportatrice, les ÉPT présentent généralement une forte dépendance aux recettes générées par la taxation des importations (9). L'élimination tarifaire prévue dans le cadre de la mise en place de la ZLÉA risque donc de les priver d'une de leurs principales sources de revenus. Leur intégration à la zone de libre-échange devra se faire en parallèle avec une réforme fiscale efficace et avec une importante redéfinition des priorités en matière de dépenses publiques. Mais ces défis seront d'autant plus difficiles à relever que le contexte de marchés intégrés exigera la mise en place d'infrastructures et la formation de ressources humaines, que le service de la dette demeure un lourd fardeau pour la majorité des pays concernés et que la pauvreté généralisée et la persistance de certains privilèges sociaux traditionnels exacerbent le plus souvent l'insuffisance des sources d'imposition.

Configuration de l'économie interne

Dans les ÉPT comme dans tous les pays en développement, de larges secteurs de la population dépendent de la micro et de la petite entreprise ou de l'agriculture de subsistance. En raison de leurs limites financières, technologiques, administratives et humaines, les petites entreprises sont

(9) La part des recettes douanières dans le total des revenus nationaux peut s'élever, dans le cas de certains pays de la CARICOM et du MCCA, à près de 50 %. Elle n'excède pas les 6 % du PIB dans les pays les plus développés du continent.

rarement en mesure de répondre aux critères de qualité internationaux et de s'engager dans l'exportation. La mise en place de mécanismes de règlement des différends, prévue dans le cadre de la ZLÉA, pourrait aggraver ce phénomène : la seule perspective de poursuites légales internationales risque, en effet, de décourager les exportateurs. Ainsi l'application de droits compensateurs et de lois *anti-dumping*, par exemple, pourrait s'avérer particulièrement problématique pour les ÉPT, dans lesquelles les ressources et l'expertise ne suffisent ni à l'établissement de législations compatibles avec les systèmes internationaux, ni à la protection des intérêts nationaux dans le cadre de ces systèmes.

Carences institutionnelles

Dans la plupart des ÉPT, les institutions légales et administratives se caractérisent par leur faiblesse. Dans le contexte actuel, les négociations commerciales s'intensifient à tous les niveaux (multilatéral, régional, sous-régional), les pays doivent pourtant s'assurer de pouvoir faire valoir leurs intérêts lors de l'élaboration des divers modèles d'intégration, d'opérer les changements institutionnels que requièrent les nouvelles règles de commerce et d'investissement et de défendre leurs droits dans le cadre des systèmes de règlement des différends nouvellement établis. Les ÉPT se trouvent toutefois dans l'incapacité de dégager les ressources financières et humaines nécessaires à la mise en place du cadre institutionnel demandé.

Faiblesse des infrastructures

Les carences compétitives des ÉPT tiennent enfin au manque d'efficacité des infrastructures. Les lacunes matérielles (transports, communications, systèmes électriques, entreposage, etc.) nuisent au renforcement de la productivité, ce qui décourage l'investissement qui est pourtant indispensable au développement des infrastructures. Sans une importante injection de ressources financières dans ce domaine, la capacité des ÉPT de dégager du libre-échange les avantages escomptés pourrait être sérieusement compromise.

Au cours des dernières années, le poids de ces contraintes structurelles s'est affirmé de manière croissante. La conclusion de l'*Uruguay Round*, d'abord, a eu sur les petits pays d'Amérique des effets directs et indirects. Le respect des exigences en matière d'élimination tarifaire a eu pour conséquence immédiate une compression extrême des ressources, et certains petits pays (ceux de l'OECS, par exemple) rencontrent des difficultés considérables à tenir les engagements contractés. L'*Uruguay Round* prévoyant par ailleurs, à partir de l'an 2005, une élimination progressive des tarifs et quotas sur les appareils et textiles, une part significative de la production mondiale dans ce secteur risque d'être transférée en Asie, où les salaires sont moins élevés.

La signature de l'ALÉNA, en 1994, vint ajouter à cette fragilité des ÉPT. Jusqu'alors, une part considérable des produits d'exportation des pays d'Amérique centrale et des Caraïbes (10) avait pu bénéficier, sur le marché des États-Unis, des tarifs nuls ou réduits qui avaient été concédés à ces pays, de façon non-réciproque, dans le cadre de l'Initiative pour le Bassin des Caraïbes (IBC) (11). L'accession du Mexique au système de libre-échange nord-américain allait toutefois avoir pour conséquence d'annuler les effets bénéfiques, sur les ÉPT centraméricaines et caribéennes, de ces arrangements préférentiels. Pour la grande majorité des produits couverts par l'IBC, l'ALÉNA accordait au Mexique la parité de traitement. En raison des conditions avantageuses qui caractérisent la production mexicaine (faible coût des ressources énergétiques, de la main-d'œuvre et du prix des transports vers les États-Unis, possibilité d'économies d'échelle sur des plantations de grande envergure, etc.), les pays de l'ACP se retrouvèrent rapidement en position de désavantage concurrentiel face à leur voisin latin du Nord¹² ([Standardiser la NBP](#)).

(10) À l'exception de Cuba, de la Grenade et du Nicaragua.

(11) L'Initiative pour le Bassin des Caraïbes a été lancée en 1983 par l'administration Reagan, puis révisée en 1990 et 2000. Au cours des premières années de sa mise en application, le gouvernement américain imposait aux pays qui n'en étaient pas bénéficiaires des tarifs pouvant s'élever, sur les produits de l'industrie du vêtement par exemple, jusqu'à 16 %. L'IBC permettait donc au pays des Caraïbes et de l'Amérique centrale d'acquiescer un avantage concurrentiel considérable sur les marchés américains.

(12) Mais la brutalité des effets de l'ALÉNA tint surtout aux concessions que l'Accord allait garantir au Mexique pour les produits qui ne faisaient pas partie de l'IBC : 80 % des tarifs sur les importations américaines en appareils mexicains, par exemple, allaient faire l'objet d'une élimination tarifaire totale et immédiate, tandis

Rapidement donc, l'ALÉNA allait accorder au Mexique la possibilité de concurrencer les ÉPT non pas simplement sur un pied d'égalité, mais dans une position d'avantage concurrentiel sans précédent. L'effet de détournement du commerce et de l'investissement vers le Mexique fut immédiat (13). Il promettait par ailleurs de se faire sentir avec plus d'acuité encore au fur et à mesure que les dispositions de l'échéancier différencié entreraient en vigueur.

Ce resserrement des contraintes économiques imposées aux ÉPT s'est opéré – et s'opère toujours – dans un contexte où la levée réelle des mesures discriminatoires de la part des pays industrialisés à l'égard des pays en développement se fait toujours attendre, où l'aide au développement est en diminution (14) et où les divers programmes prévoyant le traitement spécial et différencié des économies les plus vulnérables du système international sont clairement en voie de disparition (15).

Nous l'avons dit, le principal intérêt des ÉPT à participer au libre-échange hémisphérique réside dans les avantages qu'elles peuvent espérer obtenir de leur insertion dans les flux de commerce et d'investissement internationaux. Or il n'est pas certain que ces avantages puissent suffire à compenser les coûts que l'intégration hémisphérique

que les 20 % restants seraient éliminés de façon progressive, mais accélérée, la suppression totale ayant été différée jusqu'à l'an 2000. Du reste, les règles d'origine de l'ALÉNA dans les secteurs du textile et des appareils ménagers allaient permettre au Mexique de bénéficier d'une flexibilité que les règles de l'IBC n'avaient jamais consentie aux ÉPT.

- (13) En Jamaïque seulement, on estime le nombre des emplois perdus entre 1994-1997, dans le secteur du vêtement, à plus de 9000. On estime à 150 le nombre d'usines fermées en 1995 et 1996 dans l'ensemble de la région comme conséquence directe du détournement de commerce causé par l'ALÉNA, et à 123 000 le nombre d'emplois perdus. Gary GEREFFI, « El Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la transformación de la industria del vestido, bendición o castigo? » CEPAL, Serie *Desarrollo Productivo*, Santiago de Chile, octobre de 2000; cité dans Lourdes REGUEIRO BELLO, « México-Caribe, Colaboración o Competencia? », allocution présentée dans le cadre du XXII Congrès LASA, Washington DC, 6-8 septembre 2001, p. 10.
- (14) Entre 1999 et 2000, l'aide au développement en provenance de l'Union Européenne et des pays de l'OCDE a subi une diminution de 1,6 % en termes réels.
- (15) Voir à ce sujet deux articles du SELA: SELA, « Special Treatment for Developing Countries : Gone with the Wind? », SELA Publications, *Strategic Issues*, n° 29, février 1997; et SELA, *The Treatment of Asymmetries in Regional and Subregional Integration Processes*, SELA, février, 1998.

ne manquera pas d'encourir, en raison des contraintes structurelles propres aux ÉPT. Ces coûts seront sociaux, d'abord, dans la mesure où le choc de l'ajustement que laisse présager l'extrême inégalité économique des partenaires au libre-échange risque de fragiliser des secteurs entiers de la population, sinon durablement, du moins à court terme. Ils seront financiers, ensuite, puisque aux ressources qui devront être déboursées pour alléger le malaise de ces populations précarisées s'ajouteront les coûts d'un relèvement institutionnel, d'une formation professionnelle, d'un développement des infrastructures et de réformes fiscales dont l'ampleur sera inversement proportionnelle au degré de solidité économique préalable des pays qui devront les entreprendre.

Dans les ÉPT plus qu'ailleurs, les désavantages du libre-échange hémisphérique seront donc inévitables, apparents et surtout instantanés. Il en va pourtant tout autrement des avantages qui, eux, ne seront ni immédiats, ni même assurés. La transition et la mise en place de l'environnement favorable à l'IDE, attiré en général par la prévisibilité de la conjoncture économique et le dynamisme de la croissance, exigent une importante injection de ressources. Or les revenus, déjà limités, seront comprimés davantage, dans un premier temps du moins, par les nouvelles dispositions commerciales. Rien ne garantit donc que les ÉPT, qui ne disposent ni des moyens économiques, ni de la capacité politique d'influer sur les décisions des investisseurs, parviendront à rompre le cercle vicieux d'un investissement à la recherche d'économies compétitives, et d'une compétitivité qui ne peut être construite qu'avec la contribution de ce nouvel investissement.

Mais en admettant que certaines de ces transformations structurelles puissent être effectuées, et que les flux de l'investissement étranger prennent effectivement la direction des ÉPT, les dangers de l'asymétrie économique seraient-ils pour autant écartés ? En fait, la seule flexibilisation des régimes financiers risque de ne pas suffire à assurer la stabilité à long terme de la croissance économique : si l'affluence des capitaux étrangers présente de nombreux avantages, les inconvénients et les problèmes qu'elle peut engendrer, dans un contexte de sous-développement, sont eux aussi considérables, et ce pour deux raisons principales.

D'un côté, l'effet d'entraînement de l'IDE sur l'économie locale n'est pas automatique. Dans les pays en développement, les capitaux investis à long terme sont rares. Lorsqu'il y a investissement direct, celui-ci passe le plus souvent par l'acquisition d'entreprises locales. L'efficacité des unités achetées peut ainsi être améliorée, mais l'effet sur la capacité productive du pays hôte demeure limité. Par ailleurs, la faiblesse du marché domestique, la précarité du tissu industriel et les privilèges fiscaux accordés dans les zones franches font en sorte que les possibilités de réseautage entre les filiales et les entreprises locales sont souvent très limitées, voire même inexistantes : les filiales fonctionnent en vase clos, important ce dont elles ont besoin des maisons-mères ou des autres filiales du groupe et réexportant les produits transformés. Leur effet sur l'industrie nationale en général est donc pratiquement nul. Enfin, de même que l'IDE tend à se concentrer sur un nombre très limité de pays en développement, les flux au titre des paiements technologiques impliquent surtout les pays industrialisés, ce qui permet de conclure que les technologies transférées vers les pays en développement sont vieilles, d'une part, et que, d'autre part, les produits exportés par ces derniers sont, dans la plupart des cas, peu intensifs en technologie.

D'un autre côté, les IDE risquent de produire un effet d'éviction, qui peut être de deux types. D'abord, l'entreprise locale qui se trouve dans l'impossibilité d'affronter la nouvelle concurrence peut se voir évincée du marché. Ensuite, les épargnes et les ressources humaines, déjà limitées, risquent d'être canalisées vers les filiales, généralement plus attrayantes. Dans le premier cas, le problème peut s'aggraver rapidement s'il conduit à un abus de position dominante ou à l'élimination des petites et moyennes entreprises dynamiques ou localisées dans les secteurs porteurs. Dans le second cas, l'effet d'éviction peut mener à la pénurie des ressources nécessaires à la survie des petites entreprises qui demeurent incapables d'attirer les capitaux, et augmenter ainsi les coûts de production et les charges financières. La concurrence, dans ces circonstances, risque d'endommager durablement la compétitivité plutôt que de la stimuler.

Dans un tel contexte, la difficulté de l'insertion des ÉPT à la ZLÉA tient au fait qu'en plus de devoir s'assurer un accès aux flux financiers, il leur faudra également faire en sorte que cet accès ne joue pas à l'encontre, mais bien à l'avantage des pays concernés. Pour les ÉPT, entre

les coûts à court terme et les avantages à long terme, le défi de l'intégration hémisphérique sera donc triple. Il consistera à survivre au choc de l'ajustement, d'abord, à assumer l'effort supplémentaire que leur demandera la transformation de leurs environnements nationaux en des économies à la fois attrayantes et conformes aux nouvelles normes, ensuite, mais aussi à mettre en œuvre une véritable stratégie intégrative, à défaut de laquelle l'investissement étranger risque de créer des pressions financières supplémentaires, d'exacerber les caractéristiques structurelles qui leur sont propres et ainsi de contrevenir à leur développement plutôt que d'y contribuer.

En d'autres termes, le dilemme des ÉPT concerne non pas la question de savoir s'il faut ou non participer au libre-échange, mais plutôt le choix des moyens qui devront être déployés pour permettre à l'intégration de remplir la fonction qui lui a été impartie, celle de faciliter une réinsertion des petits pays d'Amérique dans l'économie mondiale, qui soit non seulement effective, mais aussi viable.

LA ZLÉA : QUELLE PLACE POUR LES ÉCONOMIES DE PETITE TAILLE ?

À l'heure actuelle, les dispositions précises de la ZLÉA font toujours l'objet d'un processus de négociation qui s'est caractérisé, jusqu'à tout récemment, par une absence complète de transparence. Aussi est-il difficile d'analyser avec exactitude les termes de cette « considération spéciale » qui devra être accordée aux ÉPT. Les rares documents officiels en circulation permettent toutefois de tirer certaines conclusions importantes quant au traitement que le libre-échange compte octroyer à ses parties les plus vulnérables¹⁶. Jusqu'à maintenant, deux mesures semblent avoir été envisagées en vue de répondre à la problématique des ÉPT. La première, de nature institutionnelle, permet l'intégration, dans la structure de travail destinée à l'élaboration du cadre normatif du libre-échange hémisphérique, d'une entité chargée exclusivement de veiller au respect des intérêts particuliers des ÉPT, soit le Groupe consultatif sur les économies de petite taille (GCÉPT). La seconde, d'ordre normatif, prévoit l'attribution d'une « attention spéciale » aux nécessités des ÉPT.

(16) Ces documents comprennent les deux principales études présentées dans le cadre des services d'assistance technique du Comité tripartite de la ZLÉA : OÉA/Trade Unit, « Mechanisms and Measures to Facilitate the Participation of Smaller Economies in the FTAA », *OAS Trade Unit Studies: Analyses on Trade and Integration in the Americas*, mars 1998; et OÉA/Trade Unit, *Observations on Small Economies and Western Hemisphere Economic Integration*, Document to the FTAA Working Group on Smaller Economies, Paper N° SG/TU/WG/SME/DOC.2/95, 27 novembre 1996; le rapport du Comité indépendant sur les économies de petite taille : OÉA-Trade Unit, *Overcoming Obstacles and Maximizing Opportunities: A Report by the Independent Group of Experts on Smaller Economies and Western Hemispheric Integration*, mars 1998; OÉA/Trade Unit, *Small and Relatively Less Developed Economies and the Western Hemisphere Integration*, OÉA, avril 1997; les Déclarations de principes et Plans d'action des trois Sommets des Amériques et l'ébauche des textes de la ZLÉA rendue publique en date du 3 juillet 2001.

Les mécanismes institutionnels

Le Groupe consultatif sur les économies de petite taille (GCÉPT) a été formé lors de la rencontre ministérielle de San José, en 1998, dans le cadre de la mise en place de la structure des négociations de la ZLÉA. Il devait alors prendre la relève du Groupe de travail sur les économies de petite taille qui avait été formé, de façon spontanée, dans la foulée des activités de lobby sur la parité-ALÉNA et dans l'espoir d'assurer l'adoption du principe de traitement préférentiel dans le cadre des discussions hémisphériques (17). Le Groupe de travail avait été officiellement créé lors de la rencontre ministérielle de Denver (1995), où il avait reçu pour mandat d'identifier les problèmes liés à l'intégration des ÉPT à la ZLÉA et de proposer les mesures et mécanismes devant être adoptés, lors de la mise en place du système de libre-échange, pour assurer la prise en considération des besoins et intérêts des plus petits pays du continent.

Sur le plan institutionnel, la constitution d'un Groupe consultatif chargé essentiellement de veiller aux intérêts des ÉPT était une innovation. Elle témoignait, à tout le moins, de l'importance des questions liées à la complexité de l'intégration économique en contexte asymétrique. Mais le véritable rôle du GCÉPT dans la gestion de ces questions reste toutefois à démontrer. Contrairement aux autres groupes de travail créés à Miami, celui sur les ÉPT ne s'est pas vu attribuer, lors de la rencontre ministérielle de San José, de capacité de négociation (18). Son seul pouvoir d'action réside donc dans les fonctions consultatives qu'il exerce auprès du Comité des négociations commerciales (CNC).

(17) Richard BERNAL (1998), cité dans Norman GIRVAN, « Towards a Caribbean-American Strategic Alliance », allocution présentée dans le cadre de l'atelier *Health and Human Development in the Global Economy: Experiences, Opportunities and Risks in the Americas*, Pan American Health Organization, Galveston, Texas, 1998.

(18) Le GCÉPT constitue l'un de ces groupes que l'on a appelés, au cours des travaux préparatoires relatifs à la ZLÉA, les *non-negotiating committees*. Il semble cependant que la question du statut du GCÉPT ait fait l'objet d'importants débats. Dans le rapport de l'atelier sur les économies de petite taille tenu à l'occasion du Forum des hommes d'affaires des Amériques de 1998 (soit juste avant le lancement des négociations), par exemple, la constitution du GCÉPT en un groupe de négociation à part entière figure au nombre des questions n'ayant pas fait l'objet d'un consensus. Garvin (1998) rapporte pour sa part que, lors de la rencontre ministérielle de San José, les États-Unis se sont fermement opposés à l'adoption d'une telle proposition.

Or les modalités de ces consultations n'ont toujours pas été systématisées. Et comme la fréquence des consultations risque de ralentir le rythme des négociations, le plus probable est que les mécanismes établis ne permettront qu'une révision finale des dispositions déjà négociées. Si tel devait être le cas, l'intervention du GCÉPT ne pourrait se faire qu'au prix d'une réouverture des négociations. Elle comporterait donc nécessairement le risque que les dispositions négociées soient révisées non pas à l'avantage des ÉPT, mais à leur détriment.

Dans ces circonstances, la capacité réelle du GCÉPT à défendre les intérêts des petites économies pourrait demeurer assez limitée. En l'absence de mécanismes solides destinés à assurer la permanence du lien entre ses activités et le processus de négociation, le Groupe consultatif risque en effet de ne disposer, dans le cadre des travaux devant mener à l'établissement de la zone de libre-échange hémisphérique, que d'un statut d'observateur.

À ces contraintes relatives au statut du GCÉPT s'est ajoutée la difficulté qu'a suscitée, depuis le début des négociations, l'absence totale des définitions conceptuelles nécessaires à l'opérationnalisation de cette « considération particulière » qu'on entend accorder aux ÉPT. D'abord, la définition de l'ÉPT, telle qu'elle devra être entendue dans le cadre des travaux de la ZLÉA, n'a toujours pas été déterminée. Il semble exister un consensus quant à la nécessité de prendre en considération chacune des caractéristiques économiques que sont la taille, le niveau de développement et le degré de dépendance de chacun des pays en présence. Par contre, les indicateurs qui devront être privilégiés pour en rendre compte, le nombre des critères auxquels les pays devront répondre et les paramètres devant servir à délimiter les diverses catégories de taille continuent de faire l'objet de débats. Selon la version officielle, la diversité des contextes nationaux et l'incertitude quant aux implications concrètes liées au statut d'ÉPT ont jusqu'ici compliqué l'adoption d'une définition générale. Selon certains observateurs, toutefois, l'absence de cette définition est avant tout attribuable aux mesures dilatoires entreprises par les plus grandes puissances que sont les États-Unis, le Canada et le Brésil pour en retarder l'adoption (19).

(19) Dans un article plus pamphlétaire que scientifique, Leonard Tim Hector s'insurge : « *Indeed, the U.S., Brazil and Canada refused to accept any definition of 'smaller*

Par ailleurs, n'ont pas été fixés non plus les principes directeurs qui devront orienter le traitement accordé à cette petite économie non-définie. En vertu des Plans d'action des Sommets des Amériques de Santiago et de Québec, nous l'avons dit, le CNC est tenu de prendre en considération, dans l'accomplissement de ses activités, les recommandations du GCÉPT. Les documents relatifs aux travaux de la ZLÉA semblent toutefois vouloir demeurer muets quant à la « façon » dont ce mandat doit être mis en application (20).

Pour l'instant, le GCÉPT et le Comité tripartite travaillent à partir d'une liste provisoire comprenant l'ensemble des économies « susceptibles » de requérir le statut d'ÉPT (21). Cette liste inclut près des trois quarts des pays de l'hémisphère, c'est-à-dire les 25 pays d'Amérique dont la population est inférieure à 12 millions d'habitants (22).

Un traitement différencié?

Quant à « la considération spéciale » qui doit être accordée aux besoins particuliers des ÉPT, elle comprend deux dimensions principales : l'élaboration d'un échancier de mise en application à cibles variées destiné à permettre aux ÉPT de bénéficier, pour la mise en œuvre des dispositions négociées, de périodes plus longues que celles attribuées

*economies' other than 'any country in the process which deems itself to be small' » . Leonard Tim HECTOR, « Globalisation so far and its effects on us », *Fan the Flame*, 8 octobre 1999, version en ligne : <http://www.candw.ag/~jardinea/ffhtm/ffid1999.htm>. Les positions officielles du Canada et des États-Unis, telles que rendues publiques, n'infirmant pas cette accusation.*

- (20) Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL), *Comments to the Meeting of the Special Committee for Inter-American Summits Management of the Organization of American States*, Washington, D.C., 16 février 2001. Version en ligne : <http://www.focal.ca/images/pdf/1602cegci.pdf>. Le Comité des négociations commerciales devait corriger cette situation dès la fin du mois de novembre 2001. Aucune information n'est toutefois disponible pour l'instant quant aux mesures précises qui ont été adoptées pour ce faire.
- 21 Sous réserve de la note précédente. *Report of the Chairman of the Working Group on Smaller Economies*, 1997
<http://www.itaiep.doc.gov/ftaa2005/wg7.htm>, p.3.
- 22 Soit Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, la Bolivie, le Costa Rica, la Dominique, le El Salvador, l'Équateur, la Grenade, le Guatemala, la Guyana, Haïti, le Honduras, la Jamaïque, le Nicaragua, Panama, le Paraguay, la République Dominicaine, Sainte-Lucie, St-Kitts-et-Nevis, St-Vincent-et-les-Grenadines, Surinam, Trinité-et-Tobago et l'Uruguay.

à leurs partenaires ; et la mise en place de programmes d'assistance technique ajustés aux besoins spécifiques des ÉPT.

Ainsi, la « considération spéciale », telle que conçue dans le cadre des nouvelles ententes commerciales, est envisagée non pas comme un ensemble de principes généraux devant encadrer l'orientation des règles à établir, mais comme le résultat du processus des négociations entre les pays impliqués. Les principes directeurs des négociations qui, eux, ont été établis dès les premiers instants des pourparlers hémisphériques, demeurent résolument non discriminatoires : celui du traitement de la nation la plus favorisée empêche les pays de privilégier un partenaire au détriment d'un autre; celui du traitement national les oblige à uniformiser les conditions de marché sur leur propre terrain. Quant au principe de l'unicité de l'ensemble des droits et obligations négociés (*single undertaking*) – réitéré d'ailleurs dans toutes les déclarations de principe et ministérielles relatives à la ZLÉA –, il élimine d'entrée de jeu la possibilité que certains pays puissent se soustraire de façon définitive aux règles convenues (23). Enfin, la méthodologie générale de travail, l'approche dite « positive » – selon laquelle aucun des secteurs de production traités en négociation n'est exclu *a priori* – s'inscrit directement dans cette orientation théorique (24).

Les engagements restent donc d'application générale : au terme des périodes transitoires allouées, tous les pays engagés dans le libre-

(23) En fait le principe du *single undertaking* consiste en une règle du tout ou rien : les pays doivent accepter la totalité des engagements compris dans l'accord proposé, ou en demeurer complètement exclus.

(24) Cette nouvelle approche quant au traitement de l'asymétrie économique tient ses origines, rappelons-le, du tournant décisif opéré en la matière lors de la ronde de négociations commerciales multilatérales d'Uruguay. Au terme des négociations, le système préférentiel, bien qu'il ait été approuvé, n'a pas été ratifié en tant que mécanisme obligatoire et les dispositions préférentielles ont ainsi été laissées, depuis, à la discrétion des pays qui les accordent. Les parties en présence avaient plutôt opté pour une approche axée sur le rythme de la mise en application des mesures négociées, qui consistait à accorder aux pays les plus vulnérables le droit de bénéficier, pour mettre en application les règles adoptées, de périodes plus longues que celles prévues pour leurs partenaires industrialisés (communément appelées les « périodes de grâce »). La mise en application différenciée (*phased implementation*), basée sur l'idée de réciprocité relative (ou réciprocité asymétrique), devait essentiellement permettre de faciliter l'ajustement des économies plus faibles aux contraintes des nouvelles disciplines tout en évitant une dérogation définitive aux engagements prévus dans les accords.

échange doivent se plier aux mêmes disciplines. Le traitement préférentiel est maintenant envisagé non plus comme un droit *a priori*, mais comme une concession transitoire et temporaire accordée au cas par cas, secteur par secteur, au cours des négociations. Si pour certains analystes, cette nouvelle tendance marque la fin des anomalies infligées aux mécanismes de commerce international au cours des dernières décennies (25), pour d'autres, elle illustre le recul de la considération pour les problèmes de développement.

Mais relégué au second plan, le traitement accordé aux petites économies en raison de leur spécificité structurelle soulève la question des rapports de force entre les pays impliqués. Pour les ÉPT d'Amérique, l'enjeu est capital : le marché qu'elles ont à offrir est dérisoire (26), les ressources humaines et financières dont elles disposent pour les négociations commerciales sont nettement insuffisantes et, depuis l'ouverture économique forcée des années 1980, l'accès sécuritaire à leurs marchés d'exportation est pratiquement une question de survie. Leur pouvoir de négociation est donc pratiquement nul (27).

S'il doit être négocié, le traitement préférentiel risque de répondre davantage aux objectifs nationaux des pays industrialisés qu'aux besoins spécifiques des ÉPT. Temporaires ou non, les exemptions en matière d'investissement, de standards, de droits de propriété intellectuelle, de

(25) Bien que cette approche soit généralement attribuée aux représentants des États-Unis, il semble que ces derniers aient été secondés efficacement par le Canada. Le rapport du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international sur la position du Canada dans les négociations de la ZLÉA stipule : « *Canada's view is that all FTAA signatories must assume the same rights and obligations. However, we recognize the particular challenges of smaller economies and support the provision of technical assistance, and, on a case-by-case basis, the inclusion of measures in the FTAA to ease the transition of smaller economies, provided these are specific and time-limited.* ». Version en ligne : <http://www.dfait-maecj.gc.ca/tna-nac/e-comm-summ-e.asp>

(26) Les ÉPT dans leur ensemble ne comptent en effet que pour 7 % du total de la population des Amériques et pour 0,9 % du total du PIB

(27) Norman Girvan dira d'ailleurs à ce sujet : « *There will be no 'blanket agreement' for smaller economies, for instance, on a longer period of implementation for all the provisions of the FTAA Treaty. Rather, any concessions of this kind will need to be negotiated on a case-by-case basis, under conditions of varying degrees of bargaining power. In Summary, NAFTA membership appears to be out, NAFTA parity remains elusive, and any possibility of securing special concessions for small economies within the FTAA Treaty will have to be negotiated on case-by-case-basis between 1998 and 2005.* » GIRVAN, Norman, *op. cit.*

règlement des différends et de règles d'origine, véritables obstacles aux exportations latino-américaines et chasses gardées des pays industrialisés, pourraient donc se faire rares. Quant à la formule de mise en application différenciée, sa contribution potentielle à la résorption des problèmes liés aux écarts de développement continue de susciter un certain scepticisme (28). Elle pourrait par ailleurs être utilisée à des fins autres que la mise en place des conditions favorables à la participation effective des ÉPT au système de libre-échange hémisphérique. L'expérience de l'ALÉNA a à cet égard démontré la propension des États-Unis à revendiquer l'échéancier maximal pour la protection des secteurs sensibles de leur propre économie (29).

Les programmes d'assistance technique pourraient ainsi demeurer l'unique réponse concrète aux engagements de Miami contractés à l'égard des ÉPT (30). Et pourtant, cette assistance technique ne constitue après tout que la réplique décevante des pays les plus industrialisés de la zone aux propositions de création de mécanismes de compensation financière, propositions avancées par certaines ÉPT – celle du Fonds d'intégration régional, en particulier, présentée par la Guyana (31) – et inspirées du modèle européen. Cette assistance se présente, en premier

-
- (28) Eduardo Mayobre dira par exemple : « *Given the enormous differences in development levels within the continent such approach is, at best, unrealistic. When we are dealing with nations whose per capita product is ten or even more times below that of the region's major economy the time tables we would need to consider to obtain equality of conditions would be so vast that the very concept of free trade would become meaningless* ». Eduardo MAYOBRE, « Parliament's Role Within the FTAA », in *The FTAA : Opportunities and Risks, Capítulos del SELA*, n° 62, mai-août 2001, p. 79.
- (29) En échange des concessions accordées au Mexique pour la mise en application des dispositions liées au secteur des grains, les États-Unis avaient en effet négocié une période de protection maximale pour l'élimination des mesures de protection pour les produits de l'horticulture. Dans le cadre de l'ALÉNA, l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires américaines pour les produits pour lesquels le Mexique est compétitif n'a d'ailleurs été prévue que pour la période allant de la cinquième à la dixième année de la mise en application de l'Accord.
- (30) Anthony Gonzales dira ainsi : « In Spite of the San Jose Declaration in 1999, all of which entailed commitments to take into account the development and size of economies, no meaningful progress has yet been made beyond some consensus regarding the need for technical assistance ». Anthony Peter GONZALES, « Caricom's Vision of the FTAA : The Unfinished Agenda », allocution présentée dans le cadre du *II Academic Colloquium of the Americas*, Buenos Aires, 3-4 avril 2001, p.3.
- (31) La proposition originale concernant le Fonds d'intégration régionale est disponible en ligne à l'adresse suivante www.guyana.org/govt/integration_fund.html.

lieu, comme un complément aux dispositions liées à la mise en application des disciplines. Coordonnés par le Comité tripartite – et de façon plus active par la Banque interaméricaine de développement, BID –, les programmes qui en relèvent visent principalement à appuyer les pays concernés dans le processus de négociation (présentation de séminaires portant sur les thèmes négociés, formation des ressources humaines en matière de négociation), dans la mise en application des réformes nécessaires à leur accession à la ZLÉA (renforcement des disciplines budgétaire et fiscale, flexibilisation des régimes d'investissement (32), application des règles de l'OMC, efficacité des marchés financiers, réforme du secteur public, renforcement du cadre institutionnel, adoption des politiques de concurrence, etc.) et dans l'instrumentalisation, au niveau national, des règles négociées. Le Comité tripartite doit également favoriser la coopération économique entre les pays de la zone et la participation du secteur privé aux programmes d'assistance. Ces programmes risquent donc de se limiter à la traditionnelle attribution aléatoire et conditionnelle des ressources minimales destinées strictement à la stabilisation et à la libéralisation économiques.

Les gouvernements des ÉPT sont donc confrontés au faible pouvoir d'action de leur groupe consultatif, à l'intransigeance des pays plus industrialisés en matière de non-discrimination et aux limites de l'assistance technique qui leur est consentie. Ils devront, s'ils comptent prendre une part active dans une négociation déjà fortement déterminée par la confrontation des intérêts entre les deux véritables protagonistes de l'hémisphère que sont les États-Unis et le Brésil, investir les mécanismes qui leur permettent, en dehors des dispositifs institutionnels de la ZLÉA, de renforcer leur position. Dans un tel contexte, l'intégration sous-régionale se présentera, pour les ÉPT davantage encore que pour les autres pays de l'Amérique latine, comme un élément-clé des modalités de participation à l'intégration hémisphérique.

(32) Les régimes d'investissement doivent garantir aux capitaux étrangers, entre autres choses, l'application des principes de la nation la plus favorisée et du traitement national; la prévisibilité en matière de transferts de fonds; la protection contre les risques d'expropriation, un minimum de prescriptions de résultats et l'accès à des mécanismes d'arbitration pour le règlement des différends commerciaux.

L'INTÉGRATION CONJOINTE : UN PASSAGE OBLIGÉ, MAIS DIFFICILE

L'intégration sous-régionale s'est ainsi affirmée, depuis les dernières années, sinon comme un remède miracle aux difficultés structurelles relatives à la taille économique, du moins comme l'un des instruments les plus à même de donner aux pays les moyens d'assurer la viabilité du projet d'intégration hémisphérique (33). Après avoir suscité les débats les plus virulents quant à la nature de ses effets sur le libre-échange à plus grande échelle, l'intégration sous-régionale est donc aujourd'hui généralement reconnue comme un prélude obligé à la mise en place de la ZLÉA; elle est, à ce titre, ouvertement appuyée par l'ensemble des pays en présence, y compris par les plus industrialisés d'entre eux (34).

Sur le plan économique, on s'attend à ce qu'elle permette aux pays qui s'y engagent 1) de faciliter les réformes internes (en offrant la possibilité d'une exposition plus graduelle des entreprises nationales à la concurrence étrangère) et ainsi, d'en stimuler le rythme et d'en garantir la pérennité; 2) de maximiser le rendement des ressources disponibles (en matière de compétences spécialisées et d'atouts technologiques, notamment) par leur mise en commun et par la création d'une masse critique marchande; et 3) de susciter de la sorte un intérêt croissant chez les investisseurs étrangers en quête d'environnements stables. Sur le plan politique, elle vise surtout à favoriser l'harmonisation des intérêts des

(33) Otto BOYO, « Integración, Ahora o Nunca », *Capítulos del SELA*, N° 61, janvier-avril 2001.

(34) Les plans d'action des Sommets des Amériques de Miami, de Santiago et de Québec appellent d'ailleurs explicitement à la consolidation des ententes commerciales et financières sous-régionales. Et il en va de même pour les programmes d'aide internationale au développement. Avec le PROALCA de 1997, par exemple, USAID accordait au SIECA un appui considérable aux efforts d'intégration à la ZLÉA de l'Amérique centrale. L'Europe semble d'ailleurs avoir emboîté le pas aux États-Unis. Ainsi la nouvelle version de l'Accord de Lomé comprend-elle des mesures de renforcement des regroupements sous-régionaux dont les pays de l'ACP sont parties prenantes. Garvin dira ainsi, au sujet de la CARICOM: « [I]n both the FTAA and the EU-ACP processes, the Caribbean is being treated as a group and not as individual entities. In other words, whether we want it or not, whether we like it or not, we will have to negotiate as a united community and as a united region. » Norman GIRVAN, *op. cit.*

parties et, par là, l'élaboration d'une position commune qui, conjointement promue dans les cercles de négociation avec les pays tiers, permettrait de renforcer le poids relatif des États concernés dans le jeu des rapports de forces. Pour les petites économies confrontées aux limites de leur marché, de la taille de leurs entreprises et de leur capacité d'influer sur les négociations dans lesquelles elles doivent s'engager, elle est donc d'une importance capitale.

Dans le cas des ÉPT, les processus d'intégration sous-régionale en cours semblent s'opérer, de façon simultanée, à trois niveaux. Le premier est celui des schèmes d'intégration sous-régionale existants auxquels ces économies sont parties prenantes, soit le Marché commun centraméricain (MCCA) et la Communauté des Caraïbes (CARICOM). En Amérique centrale, la mise en place du Système d'intégration centraméricain (SICA), en 1991 (35), a été accompagnée de la signature d'un accord de libre-échange couvrant la majorité des produits – avec traitement préférentiel pour le Nicaragua et le Honduras –, de la libéralisation des capitaux et de la libre circulation des personnes ainsi que du lancement d'un projet de création d'union douanière (dont la mise en application complète est prévue pour 2005) entre le Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua – le Costa Rica n'y participe pas. La CARICOM (36) dispose pour sa part du mécanisme de négociation régional (*Caribbean Regional Negotiation Machinery*, CRNM) établi en 1997, et travaille à la mise en place d'un marché unique (le *Caribbean Single Market and Economy*, CSME). L'intégration y a été encore plus prononcée au sein des pays de l'Organisation des États de l'Est de la Caraïbe (OECS) qui regroupe les plus petites économies des Caraïbes (37).

(35) Le SICA a été mis sur pied à l'occasion de l'entrée en vigueur du protocole de Tegucigalpa, le 13 décembre 1991. Il comprend l'ensemble des institutions relatives à l'intégration économique de la sous-région de même que la Cour de justice centraméricaine, le Parlement centraméricain (le PARLACEN) et un Comité consultatif multisectoriel. Le SICA regroupe tous les membres du MCCA et le Panama.

(36) Les membres de la CARICOM sont Antigua-et-Barbuda, les Bahamas, la Barbade, le Belize, la Dominique, la Grenade, Guyana, la Jamaïque, Montserrat, Sainte-Lucie, St-Kitts et Nevis, St-Vincent et les Grenadines, Suriname et Trinité-et-Tobago. Haïti a maintenant satisfait toutes les conditions requises pour son adhésion au regroupement, mais doit encore déposer devant le secrétariat général son instrument d'accession.

(37) L'OECS comprend Antigua-et-Barbuda, Dominica, la Grenade, Montserrat, St Kitts-et-Nevis, Sainte-Lucie et St Vincent-et-les-Grenadines. Les Îles Vierges et

Le second niveau n'est encore qu'au stade de la proposition. Il s'inscrit dans le cadre des efforts d'élargissement des regroupements précédemment mentionnés et prétend à la constitution d'une « alliance stratégique (38) », composée uniquement d'ÉPT, soit les pays des Caraïbes, ceux de l'Amérique centrale, la République Dominicaine et le Panama (39). En formulant cette proposition, la République Dominicaine se réservait un rôle central dans le cadre d'un projet d'alliance économique et politique dont elle serait demeurée en marge s'il avait été mené sur une base strictement sous-régionale (40). Par ailleurs, en évacuant la coopération entre ÉPT du cadre institutionnel de l'Association des États des Caraïbes (AEC) – dont la plupart des ÉPT concernées sont parties prenantes (41) –, elle excluait ouvertement les plus grandes puissances du Groupe des Trois (Mexique, Vénézuéla et Colombie) des discussions sur le sujet, tout en permettant la mise à profit de la complémentarité des relations diplomatiques traditionnelles de chacun des regroupements (42).

Anguilla en sont membres associés. L'OECS est reconnue dans le Traité fondateur de la CARICOM (le Traité de Chaguaramas) comme une « institution associative ». Voir à ce sujet COMMONWEALTH/BM, « Experiences and Opportunities for Capacity Sharing through Regional Cooperation and Integration : The Case of the Caribbean Community (CARICOM) », p. 2. L'intégration de type fonctionnel semble être particulièrement efficace au sein de ce sous-regroupement, où les pays membres partagent banque centrale, monnaie unique, système judiciaire, service de contrôle aviatique et, dans certains cas, représentation diplomatique.

- (38) L'expression originale était en fait « alliance stratégique et non-exclusive ». La notion de non-exclusivité devait renvoyer à la possibilité d'inclure Cuba dans le projet proposé. Nous ne traiterons pas ici de ce débat.
- (39) Sur le projet d'Alliance stratégique et non-exclusive, voir Norman GIRVAN, *op. cit.*; Richard BERNAL, « The Integration of Small Economies in the Free Trade Area of the Americas », *Policy Papers on the Americas*, Vol. IX, Study 1, CSIS Americas Program, Washington, février 1998; Miguel CEARA HATTÓN, « The Island Caribbean in the Dynamics of Hemispheric Integration » in *CARICOM, Central America and the Free Trade Agreement of the Americas*, Friedrich Ebert Stiftung, Kingston, mai 1998.
- (40) La République Dominicaine n'est partie prenante d'aucun des deux sous-regroupements de la zone. Sa situation géographique lui permet pourtant de jouer un rôle déterminant dans les relations commerciales et politiques entre ces derniers. Le gouvernement dominicain a d'ailleurs signé des accords de libre-échange bilatéraux avec chacun des deux regroupements.
- (41) À l'exception de l'Uruguay qui, s'il présente les caractéristiques structurelles des ÉPT, ne participe d'aucune de ces initiatives d'intégration.
- (42) Traditionnellement, la CARICOM a toujours entretenu des relations étroites avec le Canada, et l'Amérique centrale avec le Mexique.

C'est précisément l'inclusion du Groupe des Trois aux processus d'intégration auxquels participent les ÉPT qui fera la particularité du troisième niveau d'intégration, lui aussi en phase de définition. En procédant à la création d'une zone de libre-échange plus élargie encore, qui comprendrait l'ensemble des pays de l'Association des États des Caraïbes (AEC (43)), les pays de la Zone des Caraïbes Élargie (ZCE, *Wider Caribbean ou Gran Caribe*) donneraient naissance à l'un des plus importants sous-ensembles économiques d'Amérique latine; la ZCE réunirait en effet une population de 200 millions d'habitants, pour un PIB total estimé à 500 milliards de \$ É.-U.(44), en un regroupement de 25 pays qui, ensemble, comptent actuellement pour 75 % du total des exportations latino-américaines à destination des États-Unis (45).

En somme, trois niveaux d'intégration et de coordination économique et politique permettront aux ÉPT d'Amérique de renforcer la part qui leur revient dans la définition des modalités de mise en application de la ZLÉA. Or, cette multiplicité des niveaux d'intégration n'est pas sans soulever d'importantes questions. D'abord, les effets possibles de ces diverses initiatives les unes sur les autres demeurent à examiner et la capacité de ces divers processus à coexister doit encore être démontrée. Ensuite, les effets potentiels du projet des Amériques sur la vitalité des projets d'intégration sous-régionale doivent également être identifiés. En effet, si le pari de la capacité des regroupements sous-régionaux à faciliter l'intégration hémisphérique est aujourd'hui d'acceptation commune, la question de savoir si, à l'inverse, la perspective de la ZLÉA aura nécessairement un effet bénéfique sur la mise en place des schèmes d'intégration à plus petite échelle demeure posée.

Les difficultés des regroupements sous-régionaux

À ce chapitre, l'exemple récent des regroupements sous-régionaux donne à réfléchir. L'enthousiasme qu'avait suscité l'intégration sous-

(43) L'AEC a été créée en 1995 avec pour mandat la formation d'une nouvelle organisation pour la coopération économique dans les domaines reliés au commerce (tourisme, transport, agriculture, développement durable, coopération en matière de catastrophes naturelles et renforcement du secteur privé).

(44) Estimations de la Banque interaméricaine de développement, 1995.

(45) Giovanni E. REYES, *op.cit.*

régionale au début des années 1990 semble en effet révolu. La progression de la CARICOM s'est heurtée à de sérieux ralentissements. La mise en place du cadre légal du marché unique, par exemple, n'a pu être complétée qu'en l'an 2000, soit onze ans après que la décision politique à cet effet a été prise (46). Du côté du MCCA, les pays se sont montrés incapables d'appliquer le TEC de façon uniforme; une disparité d'application qui s'est manifestée non seulement entre les divers pays (47), mais également entre les secteurs et produits (48).

Un tel désenchantement peut être attribué à plusieurs facteurs. D'abord, dans les Amériques, le problème de la disparité des niveaux de développement et de la taille des économies ne concerne pas seulement la dynamique entre pays industrialisés et pays en développement, mais également celle qui met les ÉPT en relation entre elles : sur les 25 pays d'Amérique où le nombre d'habitants ne dépasse pas les 12 millions, 11 présentent des niveaux de population inférieurs à un million d'habitants. Dans 16 des ÉPT, le revenu *per capita* est inférieur à 3 000\$ É.-U.; dans cinq d'entre elles, il n'atteint même pas les 800\$ É.-U. Le PIB est inférieur à dix milliards de dollars pour 16 des ÉPT, et de seulement un milliard pour dix d'entre elles (49). Au sein de la CARICOM seulement, où cette disparité est encore plus prononcée, la Jamaïque et Trinité-et-Tobago représentent plus de 60 % de la population et de 50 % du PIB, alors que la Guyana et le Suriname à eux deux comptent pour 80 % du territoire.

La CARICOM, qui comprend la majorité des plus petites économies, se présente ici comme un cas à part. Dans les pays de l'Association des États de l'Est des Caraïbes (l'OECS), en particulier, les problèmes liés à l'étroitesse des économies se sont posés avec plus d'acuité encore, alors que la plupart de ces pays se sont avérés incapables d'atteindre, dans les secteurs traditionnels surtout, les niveaux de productivité voulus. La

(46) Sur l'état d'avancement du Marché unique des Caraïbes, voir « Establishment of the CARICOM Single Market and Economy : Key Elements ». Version en ligne : <http://www.caricom.org/csme-matrix.htm>

(47) Au cours des premières années d'application du TEC, le Honduras a été le pays qui s'y est le plus facilement conformé, alors que le Panama n'a cessé d'y déroger.

(48) À la fin des années 1990, la disparité dans les niveaux de protection des divers produits pouvait varier entre 20 % et 250 %.

(49) Rapport du Groupe de travail sur les économies de petite taille présenté lors de la réunion des vices-ministres du commerce extérieur des pays de la ZLÉA à Rio de Janeiro en avril 1997, cité dans SELA, *Integration Bulletin for Latin America and the Caribbean*, n° 3, avril 1997.

superficie des terres exploitables qui s'y trouvent est moindre et les micro-entreprises familiales, qui comptent pour la majeure partie de la production, doivent faire face à la forte concurrence des filiales à haute technologie que les multinationales étrangères ont implantées dans les vastes espaces centraméricains (50). Le différentiel salarial, par ailleurs, confère aux pays d'Amérique centrale un avantage comparatif non-négligeable.

Mais la source des tensions entre ÉPT d'Amérique tient avant tout à la concentration productive des économies en question. Quand il y a similarité des produits exportés, cette concentration a pour effet d'exacerber les risques liés à une concurrence qui devient alors si menaçante que la santé des relations économiques (et parfois même, des relations politiques) entre les pays concernés s'en trouve compromise. Dans le cas contraire, la concentration dans des productions dissemblables jouera encore une fois de façon négative, risquant alors de faire naître des priorités économiques (et, ici encore, politiques) nationales sinon carrément contradictoires, à tout le moins difficilement conciliables (51).

Le duo concentration-similarité productives constitue par ailleurs, aujourd'hui encore, l'un des principaux obstacles à l'intégration sous-régionale. En l'absence d'une véritable complémentarité économique, en effet, le niveau des échanges intrarégionaux est demeuré bas. Ainsi, jusqu'en 1993, le commerce intrarégional au sein de la CARICOM était en baisse. Il ne compte aujourd'hui que pour 12 % du total des échanges de la sous-région; un ratio qui, pétrole exclu, se voit ramené à entre 5 et 8 %. Et s'il semble avoir maintenant regagné le chemin de la croissance (52), seules Trinité-et-Tobago, la Barbade et la Jamaïque bénéficient véritablement de cette hausse (53) qui par ailleurs, demeure bien en deçà

(50) La production bananière par acre dans les pays de l'Est des Caraïbes, par exemple, atteint à peine le quart des niveaux de productivité pour le même produit en Amérique centrale et en Amérique du Sud.

(51) C'est le cas au sein de la CARICOM, par exemple, où les intérêts nationaux divergent entre les économies de services et celles basées la culture des bananes.

(52) En 1998 les exportations intra-CARICOM ont connu une hausse de l'ordre des 12,2 % par rapport à l'année précédente.

(53) Trinité-et-Tobago à elle seule, en raison de ses exportations pétrolières, compte pour plus de la moitié des échanges intra-régionaux. Au cours des dernières années, elle a été le seul membre de la Communauté à avoir affiché avec constance une balance commerciale positive avec le reste des partenaires.

des augmentations ressenties dans les autres regroupements sous-régionaux de la région.

Les relations économiques au sein du MCCA semblent un peu plus dynamiques, la part du commerce intra-zone dans le total de l'activité commerciale comptant pour 20,5 % dans le cas des exportations, et pour 13,2 % dans celui des importations. Mais la participation relative de chacun des pays dans l'ensemble des transactions commerciales centraméricaines, ici encore, demeure inégale, le Guatemala, le El Salvador et le Costa Rica comptant respectivement pour 27,5 %, 27,1 % et 18,5 % (54) du total; une situation qui est d'autant plus inquiétante que cette disparité dans la répartition des avantages au libre-échange avait été, dans les années 1960 et 1970, l'une des principales causes du désintérêt des pays membres à l'égard du regroupement centraméricain.

Les difficultés de l'intégration sous-régionale en Amérique centrale et dans les Caraïbes ont été, de plus, accompagnées de l'absence presque totale du nécessaire réaménagement productif qui devait être opéré à l'échelle de chacun des regroupements. Les objectifs initiaux quant à la mise en commun des ressources et à la création d'une masse critique (constitution de groupes d'intérêt efficaces, mise en place d'alliances dans les domaines des marchés des capitaux et dans les secteurs du marketing et des services promotionnels), toutes deux essentielles à la survie des petites entreprises à une recrudescence concurrentielle et à leur arrimage éventuel aux grands réseaux internationaux, n'ont pas été atteints. Il y a pourtant bien eu quelques avancées : on a ainsi assisté à la création d'alliances (55) et certaines firmes régionales disposent maintenant de filières dans plusieurs pays de l'une ou l'autre des zones. Mais cette intégration demeure résolument sectorielle et l'IDE entre ÉPT voisines reste le lot d'un nombre limité de pays (Trinité-et-Tobago et la Barbade dans le cas de la CARICOM), avec le résultat que cette intégration privée ne s'est révélée véritablement efficace que dans les

(54) Le Honduras et le Nicaragua comptent ainsi, respectivement, pour seulement 6.6% et 6.3% du total du commerce intraregional centraméricain. Source : Sistema de Integración Económica de América Central (SIECA). Les chiffres sont pour l'année 1999.

(55) Du côté de la CARICOM, l'*Association caribéenne de l'industrie et du commerce* (la *Caribbean Association of Industry and Commerce [CAIC]*) fait office d'organisation parapluie. Quelques groupes d'intérêts sectoriels ont également vu le jour.

secteurs de production traditionnels et dans celui du tourisme (56). Le secteur privé ne sera pas, donc, le moteur d'intégration sous-régionale qu'on aurait pu espérer.

Dans ces circonstances, l'harmonisation des politiques macroéconomiques pourrait devoir se faire attendre. Les pays industrialisés, source principale de l'investissement étranger et destination par excellence des produits d'exportation (57), demeurent résolument à l'avant-plan des priorités économiques et le poids relatif des ÉPT dans la détermination des choix de politique économique de leurs semblables (la fixation des taux de change, par exemple) reste négligeable. Cette tendance « naturelle (58) » à faire prévaloir la réalité de la relation nord-sud sur la nécessité du renforcement de la cohésion intrarégionale s'est accentuée, au cours des dernières années, du fait de la fragilité macroéconomique croissante des pays en question. La libéralisation des marchés des changes, doublée du niveau élevé des taux d'intérêts, a en effet conduit à la surévaluation de la plupart des devises nationales et ainsi à une détérioration inquiétante et généralisée des comptes courants, problème auquel s'ajoute celui de la dette extérieure.

-
- (56) La coopération bancaire s'est opérée de façon un peu plus systématique (dans le cas de la *Caribbean Association of Indigenous Banks [CAIB]*, par exemple).
- (57) 42 % des exportations centraméricaines vont vers les États-Unis, 18,6 % vers l'Europe, 15,1 % vers le reste du monde et 3 % vers le Groupe des Trois (20,5 % des exportations restent à l'intérieur de la sous-région); quant aux importations, elles proviennent à 44,8 % des États-Unis, à 21,5 % du reste du monde, à 12,3 % du Groupe des Trois et à 8,3 % de l'Europe (contre 13,2 % en provenance du MCCA même). Source : *Sistema de Integración Económica de América Central (SIECA)*, qui ne tient pas compte des échanges *maquiladores* (la proportion du commerce avec les États-Unis serait alors encore plus élevée). Les chiffres sont pour l'année 1999. De même les échanges de la CARICOM se font-ils prioritairement avec les États-Unis, à raison de plus de 36 % du total.
- (58) Dès 1995, la Banque interaméricaine de développement (BID) avait identifié ce problème et faisait remarquer, dans un rapport sur l'intégration sous-régionale centraméricaine : « *The integration of the region's capital markets is still in its early stages and intraregional trade could be far greater. It cannot therefore be expected that changes in macroeconomic policy will be based solely on considerations of intraregional trade. Indeed, a country such as Costa Rica, which ships just 10 percent of its exports to the subregion, will naturally pay more attention to its major trading partners [...]. In short, while some progress has been made in economic management and performance, macroeconomic fragility continues to jeopardize the feasibility of achieving economic integration free of protectionism and other major distortions* ». Voir la note périodique de la banque interaméricaine de développement sur le Marché commun centraméricain à l'adresse internet <http://www.iadb.org/int/intpub/nota/>

Ainsi fragilisées, les ÉPT peuvent difficilement éviter de procéder à une priorisation serrée de leur agenda commercial. Et dans le contexte de l'actuelle multiplication phénoménale des espaces de négociations économiques de tous niveaux, les efforts d'intégration sous-régionale au sein des regroupements existants ont rapidement été relégués au second plan des préoccupations. Le projet de ZLÉA même s'il fait ressortir l'importance d'une certaine coopération entre EPT voisines, ne manque pas de drainer les rares ressources humaines et techniques qui n'ont pas encore été entièrement mobilisées en vue des négociations de l'OMC. Il contribue aussi à favoriser la réorientation des stratégies commerciales de la plupart des gouvernements vers des objectifs autres que l'intégration sous-régionale *stricto sensu*.

Parmi ces nouveaux objectifs prioritaires, il y a la signature d'accords de libre-échange bilatéraux (ou minilatéraux) avec des pays plus grands. En tant que membres de l'ALÉNA, le Canada et le Mexique, en particulier, sont récemment devenus des partenaires cibles de la plupart des petits pays d'Amérique, qui fondent sur leur relation avec ceux-ci l'espoir d'une relative diversification de leurs débouchés d'exportation, mais aussi d'une démonstration incontestable de leur allégeance au libre-échange « NAFTA-modellé ». À ce chapitre, les mécanismes d'extension de l'entente de libre-échange récemment conclue entre le Canada et le Costa Rica, qui permettront l'adhésion éventuelle de l'ensemble des pays d'Amérique centrale, illustrent bien cet état de fait.

Tant et aussi longtemps que la négociation de tels accords se fera sur une base bilatérale, elle continuera pourtant de susciter d'importantes tensions au sein des regroupements existants, comme en a témoigné le mécontentement soulevé au sein du MCCA par la signature d'un accord de libre-échange entre le Costa Rica et le Mexique, en 1994, dont les effets sur le TEC risquaient d'être délétères. Depuis le début de la dernière décennie, la perspective de se voir accorder la possibilité d'adhérer à l'ALÉNA a conduit un nombre important d'ÉPT à adopter certaines mesures dont les conséquences sur les regroupements sous-régionaux ont été néfastes. Sous la pression de la Jamaïque et de Trinité-et-Tobago, qui avaient entrepris de se conformer aux critères d'éligibilité de l'Accord nord-américain, la CARICOM a dû procéder, par exemple, à une compression maximale de son TEC. Ces concessions se sont avérées vaines mais ont pourtant provoqué, au sein du regroupement, des

divisions internes qui, à leur tour, ont compliqué la mise en place du Marché commun.

Le Mexique, un nouveau joueur dans la problématique des ÉPT?

Si l'adhésion à l'ALÉNA est aujourd'hui devenue une utopie, la prépondérance du rôle du Mexique dans les zones centraméricaine et caribéenne ne s'en trouve que renforcée. Le Mexique représente à lui seul près de 45 % du total des exportations latino-américaines et 64 % des exportations latino-américaines à destination des États-Unis. Les ÉPT se sont par ailleurs montrées inaptes à attirer à elles seules des montants satisfaisants d'investissements : devant l'insuffisance de l'intensité de l'activité économique et des niveaux de compétitivité, les investisseurs internationaux sont en effet demeurés prudents, comme en témoigne la baisse notable, en Amérique centrale, des IDE de grande envergure, dont la croissance demeure concentrée au Costa Rica et au Panama (59). Sans le Mexique, il est donc fort peu probable que l'intégration sous-régionale puisse être viable.

Or, le Mexique semble justement vouloir procéder à une réévaluation de son rôle au sein des régions centraméricaine et caribéenne. Pendant toute la décennie des années 1990, l'administration mexicaine s'était concentrée principalement sur la consolidation des relations économiques avec les pays d'Amérique du Nord, puis de l'Europe. Le renouvellement de l'IBC, en mai 2000, risque toutefois d'atténuer considérablement les conditions avantageuses dans lesquelles le Mexique avait pu concurrencer jusqu'alors, sur les marchés nord-américains entre autres, les petites économies voisines. Cette nouvelle version de l'IBC, si elle ne garantit que de manière partielle la parité-ALÉNA (60), risque toutefois de rendre aux petits pays d'Amérique

(59) La récente expérience des promoteurs privés du Fonds d'investissement caribéen illustre avec éloquence cette nécessité. Ces derniers avaient entrepris de lever un fonds d'investissement de 50 millions \$ É.-U. qui à l'origine, devait être injecté exclusivement dans les pays membres de la CARICOM. Mais devant les réticences des investisseurs privés internationaux, le fonds a dû être renégocié, puis élargi à l'ensemble des pays de la région de l'ACS. Voir Commonwealth/BM, *op.cit.*, p. 16.

(60) Werner ROMERO, « Perspectivas de la Nueva ICC », cité dans Lourdes REGUEIRO BELLO, *op. cit.*, p. 10.

centrale et des Caraïbes des instruments de concurrence dont ils avaient dû se priver au cours des dernières années (61). Le gouvernement Fox est confronté simultanément à l'obligation de mettre fin à ses programmes *maquiladores* dans les zones franches du nord du pays (62), à la perspective de la fin prochaine des quotas américains sur les produits de confection (fin de l'Accord multifibre) et à la montée en puissance, en Amérique du sud, de foyers de croissance d'importance majeure, comme le Brésil. Il pourrait donc faire d'un éventuel rapprochement envers les ÉPT, ses voisines, une stratégie qui, tout en neutralisant les nouvelles contraintes concurrentielles que ces dernières promettent de représenter dans les années à venir, lui permettrait de développer sa propre zone d'influence et d'opérer ainsi un repositionnement efficace sur l'échiquier économique et politique hémisphérique.

Le récent lancement du plan Puebla-Panama (PPP) est sans doute l'une des expressions les plus manifestes de cette nouvelle approche mexicaine à l'égard des ÉPT environnantes. Au cours des dernières années, des accords de libre-échange, dont les termes sont favorables au Mexique (63), ont été conclus avec chacun des pays d'Amérique centrale – à l'exception du Panama (64). Le PPP consisterait en fait à faire du réaménagement des infrastructures productives mexicaines et centraméricaines l'un des piliers centraux d'un projet d'intégration en profondeur, désormais mené sur une base régionale élargie. Et bien que le projet ait jusqu'à maintenant suscité une importante vague d'opposition au sein des secteurs civils et privés d'Amérique centrale

(61) Pour une synthèse des éléments de la nouvelle version de l'ICC susceptibles de favoriser un rééquilibrage des conditions concurrentielles, sur les marchés américains, des produits mexicains et des ÉPT ses voisines, voir Lourdes REGUEIRO BELLO, *op.cit.*, pp. 10-11.

(62) L'article 303 de l'ALÉNA prévoit qu'au terme de l'an 2000, les *maquiladoras* existantes doivent être considérées comme des établissements de nature indépendante, et donc sujettes à être taxées sur la base des actifs.

(63) Lourdes Regueiro Bello dira ainsi que, dans une certaine mesure, les accords de libre-échange signés par le Mexique avec ses voisins centraméricains reproduisent le biais favorable aux plus grands des partenaires qui avait fait la particularité de l'ALÉNA (exclusion des produits considérés comme sensibles par le gouvernement de l'économie la plus puissante, élimination tarifaire immédiate ou rapide dans les secteurs où le pays le plus grand détient un net avantage comparatif, etc.). Lourdes REGUEIRO BELLO, *op.cit.*, p. 18.

(64) Un accord de libre-échange entre le Mexique et le Panama est cependant en cours de négociation.

(65), il semble aujourd'hui qu'il se soit attiré les faveurs non seulement des gouvernements concernés, mais aussi des administrations américaine et canadienne. Pour le gouvernement du Mexique, le PPP pourrait représenter, à toutes fins pratiques, le moyen le plus efficace de déplacer vers le sud du pays (et donc de retenir sur le territoire national) les facilités d'échange développées dans le nord grâce à des programmes *maquiladoras* qui aujourd'hui, doivent prendre fin.

Le nouveau gouvernement mexicain a par ailleurs fait preuve d'un regain d'intérêt remarquable pour les pays des Caraïbes. Depuis l'entrée en fonction du président Fox, on a en effet assisté à l'intensification des relations diplomatiques entre le Mexique et la CARICOM, à un appui ouvert des représentants mexicains au principe de traitement préférentiel (66) et au renforcement des programmes bilatéraux de coopération économique. Ce rapprochement s'est manifesté de façon beaucoup moins évidente que le nouvel engouement pour la région centraméricaine, mais il n'en demeure pas moins une indication claire de la prétention du Mexique à réaffirmer son influence auprès des petits pays voisins.

Dans de telles circonstances, la question de la capacité des ÉPT de faire valoir, sur la scène hémisphérique, des intérêts qui leur sont propres, demeure posée. Les mécanismes de négociations conjointes au sein des regroupements sous-régionaux ont d'ailleurs déjà été mis à mal. En Amérique centrale, les pays ne négocient de façon commune que selon leur convenance, au gré des conjonctures économiques et politiques qui déterminent les relations entre elles et avec l'extérieur. Au sein du MCCA, seuls le Guatemala, le El Salvador et le Nicaragua entreprennent conjointement leurs négociations externes sur une base plus ou moins régulière. Le Honduras, dont les difficultés économiques sont considérables, tend à se voir évincé des mécanismes de consultation.

(65) Le secteur privé centraméricain (et en particulier les petites entreprises) semble en effet demeurer craintif à l'idée d'une intégration régionale basée essentiellement sur les infrastructures et principalement orientée vers l'attrait des grandes firmes multinationales. De nombreux représentants de la société civile ont par ailleurs souligné les risques environnementaux et sociaux que pourrait constituer un tel projet, pour les populations paysannes en particulier.

(66) À l'occasion du Sommet des Amériques tenu à Québec en avril 2001, par exemple, le gouvernement mexicain s'est imposé en fervent défenseur de l'idée de la création d'un Fonds de solidarité.

Quant au Costa Rica, plus dynamique que ses partenaires, il fait, plus souvent qu'autrement, cavalier seul. La cohésion politique au sein de la CARICOM est quelque peu plus encourageante mais cette cohésion ne peut être atteinte qu'au prix d'un extrême ralentissement.

Paradoxalement, donc, si la perspective de la mise en place de la ZLÉA accentue la nécessité d'une coopération stratégique entre ÉPT, elle a également intensifié les sources de tensions qui en empêchent l'avènement. De façon générale, les ÉPT ont jusqu'ici abordé la coopération entre elles de façon différenciée, selon leur appartenance à l'un ou l'autre des sous-regroupements. Les pays de la CARICOM n'ont eu d'autre choix, de par leur extrême petite taille, que celui de s'investir dans leur mécanisme de négociation conjointe. Bénéficiaires traditionnels des plus importants programmes de traitement préférentiel (67), ils ont été, depuis le lancement des négociations de la ZLÉA, les plus ardents promoteurs de l'idée d'une négociation collective des ÉPT en vue de la révision en profondeur des principes de base du libre-échange hémisphérique. Entre la méfiance des gouvernements des petites îles bananières de l'OECS et la témérité des économies de service, cette définition commune des priorités des ÉPT caribéennes ne se fait pas sans heurts. Mais elle se fait.

Du côté de l'Amérique centrale pourtant, cette solidarité semble plus aléatoire. La négociation conjointe, après tout, ne peut qu'évoluer au rythme du plus lent des partenaires. Or les pays du MCCA les plus à mêmes de sécuriser internationalement débouchés et investissements, semblent éprouver à le faire une urgence qui cadre mal avec le rythme actuel des pourparlers sous régionaux. L'insistance de certaines ÉPT à vouloir contrer l'institutionnalisation des principes non discriminatoires, dans cette optique, ne peut que susciter une certaine exaspération.

La mise en place d'une alliance stratégique exclusivement composée d'ÉPT devait consister, au départ, en un double processus : celui de l'élargissement des regroupements sous-régionaux existants à certains pays non-membres, d'une part, et celui de leur approfondissement,

(67) Au cours des 25 dernières années, la CARICOM s'est en effet démarquée par cette particularité de bénéficier à la fois du traitement préférentiel prévu dans les ententes américaines (CBI et CARIBCAN) et de celui appliqué dans le cadre de sa relation avec l'Europe (Lomé).

d'autre part. Mais les facteurs de dissension qui caractérisent les relations intra et inter-régionales risquent maintenant d'en compliquer la réalisation. En matière de coopération, les petites économies de l'Amérique centrale et des Caraïbes comptent d'ailleurs à leur actif quelques *success stories* : l'articulation des positions des pays de l'ACP en vue de l'élaboration des premières conventions de Lomé, par exemple, de même que leur contribution aux anciennes versions de l'IBC. En ce qui concerne la ZLÉA, toutefois, ces efforts demeurent, pour l'heure, assez décevants. Si intégration sous-régionale il y a, le plus probable est qu'elle devra compter, à court ou à long terme, avec la puissance moyenne qu'est le Mexique. Dans ce contexte, les tensions entre ÉPT risquent de perdurer et la promotion des intérêts caractéristiques propres aux petites économies, de se faire attendre.

CONCLUSION

L'asymétrie économique des pays d'Amérique a toujours été au cœur des relations interaméricaines et des débats sur le rôle du régionalisme en particulier. Avec l'émergence du nouveau régionalisme et son application possible à l'échelle hémisphérique, ces débats semblent se dénouer à la faveur d'une seule des propositions qui les avaient alimentés, celle de la nécessité d'instrumentaliser des regroupements régionaux fondamentalement ouverts, non-discriminatoires et uniformes, promue principalement par les gouvernements successifs des États-Unis. L'examen de la situation des économies de petite taille démontre toutefois qu'en dépit de l'abandon généralisé de la logique structuraliste anciennement mise de l'avant par les pays en développement, la spécificité structurelle sur laquelle elle s'était appuyée demeure, et avec elle les risques qu'elle a toujours comportés.

Avec la reconnaissance officielle de la particularité des économies les plus petites du continent, c'est donc tout le défi de la gestion institutionnelle de la disparité économique des pays engagés dans le commerce qui se pose à nouveau. Comment, en effet, concilier l'idée selon laquelle les caractéristiques structurelles des économies de petite taille jouent en leur défaveur, avec les principes non-discriminatoires à la base du modèle de libre-échange envisagé ? Comment prévenir à la fois la marginalisation économique des plus petits pays du continent et la fatalité des effets qu'un ajustement difficilement réalisable pourrait avoir sur leur développement à long terme ? En somme, comment ne pas altérer l'orientation théorique du modèle d'intégration envisagé tout en donnant aux pays les moyens de l'appliquer ? En fait, la problématique de l'intégration des ÉPT à la ZLÉA remet en question le modèle de régionalisme des Amériques au-delà des causes qui l'expliquent et du consensus théorique qu'il semble signifier; elle renvoie à la difficulté d'opérationnaliser, dans un contexte d'extrême asymétrie économique, un modèle de libéralisme qui, par définition, n'en prend pas acte.

Les mesures envisagées dans le cadre des discussions de la ZLÉA semblent demeurer bien en deçà des dispositions institutionnelles et normatives aptes à relever ce défi, et la cohésion des ÉPT en la matière semble aujourd'hui plus fragile que jamais. Entre-temps, les contraintes se sont resserrées sur les ÉPT, qui ont été particulièrement touchées par la crise économique que traversent les États-Unis et les retombées des événements du 11 septembre dernier (chute de l'activité touristique et des prix de certaines matières premières, etc.(68). Pour l'heure, le problème demeure donc entier.

(68) Voir, à ce sujet, le récent article du SELA intitulé « América Latina y el Caribe: tendencias luego del ataque a Estados Unidos del 11 de septiembre de 2001, 24 septembre 2001, version en ligne : <http://sela2.sela.org/WM2/WM10.asp?menu=1&url=http://lanic.utexas.edu/~sela/A0/ES/menu/inforeu1.htm>

BIBLIOGRAPHIE

- BERNAL, Richard, « The Integration of Small Economies in the Free Trade Area of the Americas », *Policy Papers on the Americas*, Vol. IX, Study 1, Washington D.C., Center for Strategic and International Studies/Americas Program, 2 février 1998.
- BOUCHARD, Pierre, « The Smaller Economies of the Americas : Making a Case for Hemispheric Integration », *FOCAL Policy Papers*, mai 2000.
- BRYAN, Anthony T., « Towards 2000 : The Caribbean Confronts Changing Trends in International Trade », *Caribbean Affairs*, Vol. 8, n° 1, 1998.
- BRYAN, Anthony T., « El Reto de la Integración Hemisférica », *Premier colloque académique des Amériques*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, San José (CR), 12-14 mars 1998.
- BRYAN, Anthony T., « Address to the House Committee on International Relations, Subcommittee on Western Hemisphere », *Recommendations on Smaller Economies*, Canada SICE Coverage, North-South Center, Miami, 17 mai 2000.
- CASTILLO, Carlos Manuel, « Modelo de Negociación de Centroamérica para su Incorporación al ALCA », communication préparée en vue du *Premier colloque académique des Amériques*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de Costa Rica, San José (Costa Rica), 12-14 mars 1998.
- CEPAL, *El Regionalismo Abierto en América Central : Los desafíos de profundizar y ampliar la integración*, (LC/MEX/CCE/L,261), 7 avril 1995.
- CHANONA BURGUETE, Alejandro, « Mexico-US Integration in NAFTA : New North-South Regionalism ? », communication présentée à l'occasion de la *Troisième conférence Pan-Européenne sur les relations internationales*, Vienne, 16-19 septembre, 1998.
- COMMITTEE OF HIGH-LEVEL GOVERNEMENT EXPERTS (CEGAN), *Open Regionalism in Latin America and the Caribbean : Economic Integration as Contribution to Changing Production Patterns with Social Equity*, Santiago (Chili), CEPALC, n° LC/G.1801SES.25/4, mars 1994.
- COMMONWEALTH/BM, « Experiences and Opportunities for Capacity Sharing through Regional Cooperation and Integration : The Case of the Caribbean Community (CARICOM) » :

[http://wbln0018.worldbank.org/institutional/manuals/opmanual.nsf/\(attachmentweb\)/casecaribbean/\\$FILE/casecaribbean.pdf](http://wbln0018.worldbank.org/institutional/manuals/opmanual.nsf/(attachmentweb)/casecaribbean/$FILE/casecaribbean.pdf).

DEBLOCK, Christian, *Les contours du nouveau régionalisme économique*, Groupe de recherche sur l'intégration économique continentale, Cahier 94-7, septembre 1994.

DEBLOCK, Christian et Dorval BRUNELLE, « Une intégration régionale stratégique : le cas nord-américain », *Études Internationales*, Vol. XXIV, n° 3, septembre 1993, pp. 595-629.

DEBLOCK, Christian et Dorval BRUNELLE, *Les États-Unis et les enjeux de l'intégration économique dans les Amériques*, Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC), 1997.

Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL), « Comments to the Meeting of the Special Committee for Inter-American Summits Management of the Organization of American States », Washington, D.C. , 16 février 2001. En ligne : <http://www.focal.ca/images/pdf/1602cepci.pdf>.

GCÉPT, *Smaller Economies. Report of the Chairman of the Working Group on Smaller Economies on Work Undertaken and Proposals for Future Work*, 1997.

GIRVAN, Norman, « Notes on CARICOM, the ACS, and Caribbean Survival », communication préparée en vue de la conférence *Caribbean Survival and the Global Challenge in the 21st Century*, Institute of International Relations, University of West Indies, Trinité-et-Tobago, 20-22 mars, 2000.

GIRVAN, Norman, *Towards a Caribbean Strategic Alliance*, Pan American Health Organization (PAHO), communication préparée en vue de l'atelier *Health and Human Development in the Global Economy, Experiences, Opportunities, and Risks in the Americas*, Galveston.

GIRVAN, Norman, « Globalization and Counter-Globalization : The Caribbean in the Context of the South », communication préparée en vue du séminaire *Globalization : A Strategic Response from the South*, University of West Indies, février 1-2, 1999.

GIRVAN, Norman, « The Private Sector of the Greater Caribbean and the Emerging World Trading System », communication préparée en vue de la conférence de la CAIC, *Role of the Private Sector in the World Trading System*, Grenada, 26 juin 2000.

HARKER, Trevor (CEPALC), « Small States and the Free Trade Area of the Americas (FTAA) », communication présentée à l'occasion du colloque *Diplomacy After 2000 : Small States and Negotiating Space in the New*

- International Trading Environment*, Institute of International Relations, Port-of-Spain (Trinidad), 8-9 octobre 1996.
- HUFBAUER, Gary C. et Jeffrey J. SCHOTT, *The Intersection of Trade and Finance : Small Economies in the Western Hemisphere*, Institute for International Economics, mars 1999.
- HURRELL, Andrew, « World Order : A Regional Block of the Americas ? », *International Affairs*, Vol 68, n° 1, 1992, pp. 121-139.
- HURRELL, Andrew, « Explaining the Resurgence of Regionalism in World Politics », *Review of International Studies*, Vol. 21, octobre 1995, p. 331-358.
- LEWIS, David D., « Private Sector Preparations for Free Trade Area (FTA) Negotiations. A Caribbean Perspective », communication préparée en vue du colloque *Diplomacy After 2000 : Small States and Negotiating Space in the New International Trading Environment*, Institute of International Relations, University of West Indies, 8-9 octobre 1996.
- LOZANO, Lucrecia, « Las Relaciones entre Estados Unidos y América Latina en el Contexto del Nuevo Orden Económico y Geopolítico Internacional », *Relaciones Internacionales*, n° 61, janvier-mars 1994, pp. 49-58.
- LOZANO, Lucrecia, « Globalización y Regionalización en la Economía Internacional », *Relaciones Internacionales*, No. 59, juillet-septembre 1993, pp. 47-54.
- OÉA-Trade Unit, *Overcoming Obstacles and Maximizing Opportunities : A Report by the Independent Group of Experts on Smaller Economies and Western Hemispheric Integration*, mars 1998.
- OÉA/Trade Unit, « Mechanisms and Measures to Facilitate the Participation of Smaller Economies in the FTAA », *OAS Trade Unit Studies : Analyses on Trade and Integration in the Americas*, mars 1998.
- OÉA/Trade Unit, *Observations on Small Economies and Western Hemisphere Economic Integration*, Document to the FTAA Working Group on Smaller Economies, Paper N° SG/TU/WG/SME/DOC.2/95, 27 novembre 1996.
- OÉA/Trade Unit, *Small and Relatively Less Developed Economies and the Western Hemisphere Integration*, OÉA, avril 1997.
- OIT/ETM, *El Proceso de Integración centroamericana en Perspectiva*, Équipe technique multidisciplinaire de l'OIT, San José (Costa Rica), 1999.
- REGUEIRO BELLO, Lourdes, « México-Gran Caribe : Colaboración o Competencia? », *Centro de Estudios sobre América Latina*, allocution présentée

dans le cadre du XXII^e Congrès de LASA, Washington DC, 6-8 septembre 2001.

REYES, Giovanni E., « The Wider Caribbean, Between the FTAA's Opposite Extremes », *in* The FTAA : Opportunities and Risks, *Capitulos del SELA*, mai-août, 2001, pp. 43-71.

SALAZAR, José Manuel, « El Resurgimiento de la integración y el legado de Prebisch », *Revista de la CEPAL*, n° 50, août 1993, pp. 21-40.

SELA, « Special Treatment for Developing Countries : Gone with the Wind? », SELA Publications, *Strategic Issues*, n° 29, février 1997.

SELA, *The Treatment of Asymmetries in Regional and Subregional Integration Processes*, SELA, février, 1998.

SICE/OÉA, « Market Access Recommendations. Position Paper presented by the Caribbean/Latin American Action (C/LAA) », *Third Business Forum of the Americas*, Belo Horizonte (Brazil), mai 1997.

SICE/OÉA, « Workshop 10 : Smaller Economies. Position Paper presented by the Federación de Cámaras de Comercio del Istmo Centroamericano », *Fourth Business Forum of the Americas*, San José (Costa Rica), mars 1998

SICE/OÉA, « Workshop 10 : Smaller Economies. Conclusions », *Fourth Business Forum of the Americas*, San José (Costa Rica), mars 1998.

SICE/OÉA, « Recommendations and Conclusions from the Smaller Economies Workshop », *Fifth Business Forum of the Americas*, Toronto (Canada), novembre 1999.

SUTTON, Paul, « Small States in the Global System : Some Issues for the Caribbean with Particular Reference to Financial Flows and Aid Effectiveness », communication préparée en vue de la conférence *Caribbean Survival and the Global Challenge in the 21st Century*, University of West Indies, Jamaïque, 20-21 mars 2000.

WORLD BANK GROUP (THE), *Small States Conference – St. Lucia, February, 17-19, 1999 : Presentation*, The World Bank and Commonwealth Task Force on Small States.