

COSTA RICA

Une entreprise risquée

L'Accord de libre-échange (ALE) récemment signé entre les pays de l'Amérique centrale et les Etats-Unis aura un effet marqué sur les économies, les législations et les politiques sociales de la région et influera sur la gouvernance, donc sur la sécurité humaine. Les organisations sociales sont pessimistes quant à un quelconque résultat positif généré par l'ALE au profit des citoyens ordinaires, et sont plus enclines à envisager l'émergence de sérieuses difficultés à moyen terme.

Centro de Estudios y Publicaciones Alforja

Carlos Pentzke / Mario Céspedes Ávalos

Le Costa Rica s'est toujours plutôt bien débrouillé, en termes d'indices du développement et de la sécurité humaine¹. C'est là le résultat d'un consensus politique et social qui, par le passé, avait entraîné des investissements publics accrus dans des domaines importants comme la sécurité sociale, l'éducation et l'infrastructure. C'est aussi le résultat d'une vision intégrative du pays et le fondement de la conception de politiques publiques qui se complétaient les unes les autres au fur et à mesure de leur application. En suivant cette approche du développement, le pays a évité de mettre tous ses œufs dans le même panier.

Dans le contexte national, régional et global actuel, le Costa Rica fait face à deux défis majeurs : continuer à entretenir les sources initiales de son développement, et se battre pour une meilleure participation dans le nouvel ordre économique mondial.

Les négociations avec les Etats-Unis autour de l'Accord de libre échange (ALE) ont été le principal sujet de discussion des pays de l'Amérique centrale. Entamées en 2002, date à laquelle les règles qui les régissent ont été définies, les principales séries de négociations ont eu lieu en 2003. Vers la fin de l'année, lors de la neuvième série de négociations avec les Etats-Unis, le Costa Rica était le seul pays qui n'avait pas signé l'ALE. Certains chefs d'Etat de l'Amérique centrale ont exprimé leur désapprobation du fait que l'accord régional n'avait pas été signé conjointement par *tous* les pays concernés. Les négociateurs costaricains ont fait savoir que ne pas signer l'accord en même temps que les autres pays ne signifiait point que leur pays avait choisi de s'en exclure. Il n'avait pas signé l'ALE à cause des pressions exercées par les Etats-Unis sur des domaines hautement sensibles de l'économie, tels que les services téléphoniques, l'assurance et l'agriculture. Les négociations entre le Costa Rica et les Etats-Unis ont été finalisées en janvier 2004. Conformément aux attentes, l'équipe de négociateurs costaricains s'en est sortie avec ce qu'elle a appelé un accord «équitable et équilibré».

¹ Le Rapport sur le développement humain 2003 du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) affecte au Costa Rica un indice du développement humain (IDH) de 0,832. Ce chiffre place le Costa Rica en 42^e position sur les 175 pays pour lesquels les indices ont été calculés, et parmi les 55 pays décrits comme ayant un haut niveau de développement humain. Dans le classement des pays en fonction du PIB par habitant, le Costa Rica se situe à la 52^e place, soit 10 places plus loin que pour le développement humain. L'indice de pauvreté humaine mesure le dénuement d'une population en matière de santé, d'éducation et de revenu : selon cet indice, le Costa Rica occupe la 4^e place, sur 94 pays en développement. Si l'indice de pauvreté humaine n'utilisait que la mesure du revenu, le Costa Rica serait classé 17^e. En d'autres termes, le score élevé du pays en ce qui concerne l'indice de pauvreté humaine est essentiellement dû aux hauts niveaux d'accès de la population à l'éducation, à la santé, à l'eau potable et aux aliments nutritifs. www.estadonacion.or.cr/info2003/nacion9/informe_mundial.html

Tout indique que les « agneaux du sacrifice » ont été les producteurs de riz industriel, les secteurs des télécommunications et de l'assurance, ainsi que le secteur de la santé publique. La part du lion des bénéficiaires est revenue aux groupes d'entreprises liés aux industries textile et sucrière, et au secteur financier.

L'ALE entre l'Amérique centrale et les Etats-Unis changera profondément la région et imprimera sa marque sur chaque pays signataires, car il ne s'agit pas d'un accord commercial ordinaire. Son impact se ressentira dans leurs économies, leur législation et leurs politiques sociales, et il influencera les niveaux de gouvernance de la région tout entière.

Certains secteurs de la société ont déjà identifié les effets qui découleront de cet Accord. Les organisations sociales représentant les agriculteurs, les syndicats des travailleurs de l'énergie et des communications, ainsi que les services d'assurance et la Caisse de sécurité sociale du Costa Rica ne s'attendent pas à ce que le traité génère de nombreux avantages sociaux ; de fait, ils prévoient des difficultés accrues à court, moyen et long termes. Point de vue que partagent les chambres de commerce du secteur pharmaceutique et le secteur des exportations.

Pour faire une évaluation raisonnable de l'accord et de son impact sur les chances pour les individus et la société dans son ensemble d'avoir une vie pleine de dignité et bien protégée, il serait bon de se demander quel était le point de départ des négociations de l'ALE et dans quelle mesure le pays était bien préparé à signer l'Accord.

Un nouveau modèle de développement

La dynamique économique et politique en Amérique centrale dans les années 1980 comprenait l'accentuation des recettes d'exportation ; la réduction de l'intervention de l'Etat ainsi que le changement de certaines de ses fonctions ; l'ouverture de l'économie aux importations ; la libéralisation du marché et l'attrait de l'investissement et des financements étrangers directs. Ce nouveau modèle de développement a été promu durant les deux dernières décennies. Avec la négociation d'accords bilatéraux de libre-échange avec le Canada, le Chili, le Mexique, les Etats-Unis et l'Union Européenne, ce modèle a été élargi d'avantage².

Jusqu'ici, les retombées attendues du nouveau modèle ne se sont pas matérialisées, mais des progrès ont été néanmoins réalisés : stabilisation de l'inflation, relance de la croissance économique, augmentation des entrées de capitaux internationaux, hausse remarquable des exportations et résorption du *déficit fiscal*. Aussi importantes soient-elles, ces améliorations ne suffisent pas, en partie parce que la croissance économique par habitant n'a pas égalé les niveaux atteints les années précédentes, que la pauvreté est restée forte et que la répartition du revenu s'est détériorée.

La performance économique et sociale susmentionnée montre que les politiques adoptées doivent être maintenues et étendues par la promotion de l'éducation ; la préservation et le renforcement de la démocratie, de la justice et des droits humains ; l'avancée vers la coopération régionale pour ce qui concerne les questions environnementales ; le renforcement des marchés financiers et l'éradication de la pauvreté - autant de politiques qui requièrent de l'attention supplémentaire (Sommet des Amériques, avril 1998). Le gouvernement ainsi que les institutions sociales jouent un rôle important dans la promotion du développement économique, l'amélioration des conditions de vie et la garantie de la sécurité humaine. Il semblerait qu'en Amérique centrale - exception faite du Costa Rica - l'absence de développement institutionnel ait négativement affecté la croissance économique, ce qui, à son

² Information tirée du PNUD. *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. Proyecto Estado de la Región*. San José, 2003, pp. 117-186.

tour, signifie que l'Etat ne peut pas fournir les ressources humaines nécessaires pour améliorer ses institutions.

A ce stade, deux grandes questions se posent : a) Quels aspects de la croissance économique peuvent contribuer à créer des accords durables pour le développement et la sécurité humaine ? b) Quels défis la région doit-elle relever pour renforcer ces accords ? La croissance économique en elle-même n'est pas une condition suffisante pour concevoir ces accords, mais sans elle, il est impossible d'atteindre le degré de développement humain souhaité. La croissance économique est une condition indispensable, mais pas forcément suffisante.

Vers la globalisation : accès aux marchés internationaux

Une question cruciale du débat sur le développement est l'accès aux marchés internationaux. Les pays de l'Amérique centrale ont concentré leurs efforts, aux niveaux régional et national, sur l'accès aux zones de libre-échange. Dans les années 1990, le processus de globalisation s'est accéléré, mais la croissance économique n'était nulle part aussi dynamique.

Le Salvador, le Honduras et le Costa Rica ont été les premiers pays de la région à s'intégrer dans les marchés internationaux. Divers facteurs influent sur le moment où un pays se joint à la tendance à adhérer à l'économie globale, et le contexte dans lequel intervient cette adhésion. On peut notamment citer les circonstances historiques et les situations internes particulières qui caractérisent les économies : portée et qualité de l'éducation ; formation de la main-d'œuvre ; développement de l'infrastructure ; qualité des télécommunications et accès ; services de distribution d'électricité appropriés ; développement du système financier ; développement social (santé publique, programmes de sécurité sociale et répartition du revenu) ; sécurité humaine ; structure des milieux d'affaires.

Le Costa Rica a fait son entrée dans le marché mondial avec ses exportations traditionnelles (café, banane et sucre) auxquelles ont été ajoutées de nouvelles variétés de produits et services : produits agricoles (ananas, melons, plantes d'ornement, fleurs, manioc et légumes miniatures) ; produits d'aquaculture (crustacées et tilapias) ; produits forestiers et en bois (portes, cadres de fenêtres, jouets, meubles) ; produits manufacturés (plastique, papier, ferronnerie, denrées alimentaires, équipement sportif) ; produits des *maquila*³ (textiles, matériel électronique et logiciels) ; services (centres d'appels et services médicaux) ; traitement et assemblage de circuits intégrés ; et tourisme. Les exportations costaricaines ont augmenté de 1 milliard de USD par an en 1984 à plus de 6 milliards de USD en 2003⁴.

L'ALE est-il un outil de développement ?

La question du développement est au cœur de tout débat national ou régional sur la signification et les conséquences des ALE avec les Etats-Unis ou avec tout autre pays ou région. Dans quelle mesure les ALE peuvent-ils contribuer à la réalisation d'objectifs déterminés au niveau national, d'indicateurs macroéconomiques favorables, d'une couverture sociale plus large et plus rentable, ainsi que d'une infrastructure rurale et urbaine mieux équipée, entre autres projets ?

La réponse semblerait évidente. Même dans le meilleur des cas, un accord commercial à lui tout seul ne peut pas accomplir toutes ces choses. Raison pour laquelle l'appui à la signature d'un traité de libre-échange avec les Etats-Unis, ou l'opposition à cette signature, doivent être débattus dans le cadre de discussions ouvertes, à l'échelon national, sur les

³ Les *maquilas* sont des usines appartenant à des sociétés étrangères ou transnationales implantées dans des pays où la main-d'œuvre est à bon marché, pour fabriquer ou assembler certaines des composantes d'un produit fini.

⁴ Ministère du Commerce Extérieur (COMEX). www.comex.go.cr

stratégies de développement à long terme, ainsi que sur la forme particulière que revêtirait un tel développement. Le débat national n'a été ni aussi profond, ni aussi transparent que ne le requiert son importance.

Les secteurs favorables au traité souscrivent intrinsèquement à la pensée globale et tiennent pour certain que dans n'importe quel pays du monde, la globalisation améliorera automatiquement, à long terme, la qualité de vie de la population. Selon cette pensée, il n'est pas besoin de prendre en considération la situation particulière d'un pays donné ; cela reviendrait, en effet, à créer un obstacle à l'intégration de ce pays au marché international. Pour ce courant de pensée, les intérêts globaux se substituent aux intérêts nationaux. Le libre-échange est alors le modèle national accepté.

En revanche, les secteurs opposés à la signature de l'ALE pensent autrement et exercent des pressions pour ouvrir un débat public sur les caractéristiques qu'ils espèrent que le Costa Rica aura dans les 50 prochaines années. Tout tend à prouver que ces pressions visent à se doter de règles valides au plan national, afin de fixer certaines limites et de protéger les secteurs économiques et sociaux qui ont caractérisé l'identité nationale du Costa Rica par le passé, et qui devraient continuer à être reconnus comme tels. La politique commerciale d'un pays fait partie de sa politique économique ; celle-ci, à son tour, fait partie de toute une série de politiques qui, prises ensemble, doivent refléter une vision intégrative du pays.

Le contexte international d'aujourd'hui est en train de modifier aussi bien la forme que le contenu des conditions qui, jusqu'ici, étaient des points de référence du fondement juridique d'un modèle spécifique de relations commerciales internationales. Dans de nombreux domaines, et en particulier en ce qui concerne le commerce, le processus de globalisation requiert de nouveaux instruments et mécanismes qui permettront la libre-circulation des personnes et des biens. Toute législation nationale qui entrave les objectifs du libre-échange devra être modifiée.

Les ALE sont définis comme un ensemble d'instruments et de mécanismes qui modifieront les termes du commerce international pour promouvoir des marchés régionaux plus dynamiques et, par conséquent, offrir de meilleures opportunités aux économies dites faibles. En théorie, mis en application, les mécanismes de l'ALE devraient favoriser les économies plus dépendantes, dans la mesure où celles-ci vont interagir avec des économies plus fortes qui introduiront des capitaux qui vont booster les exportations locales, bénéficiant ainsi au développement économique futur des pays en développement.

La participation du Costa Rica aux négociations conjointes de l'ALE entre les pays de l'Amérique centrale et les Etats-Unis est basée sur la conviction du gouvernement selon laquelle la signature de l'Accord de libre-échange donnera au pays l'impulsion économique nécessaire à son développement. Il y a quelques années cependant, le développement social et économique du pays avait commencé à ralentir ; l'élan initial apporté par les politiques progressives à long terme conçues dans les années 1940 et 1950 montrait des signes de ralentissement dans les années 1980, et a fini par stopper dans les années 1990.

Depuis lors, le développement du Costa Rica a été le plus souvent contradictoire : d'une part, le pays a été en mesure de maintenir ses indicateurs de développement élevés au-dessus de la moyenne pour l'Amérique centrale et pour de nombreux pays latino-américains ; d'autre part, la crise économique actuelle a eu sur le pays un impact dont les conséquences ne seront claires que dans les 10 à 15 prochaines années.

Aujourd'hui, lorsque l'on met en avant le libre-échange comme étant la voie du salut, de nombreuses voix s'élèvent pour mettre en garde contre de possibles effets futurs qui transformeront le pays en affectant négativement ses secteurs sociaux et productifs.