



LES ENJEUX DE L'INTÉGRATION CONTINENTALE

par Normand Pépin¹, du Réseau québécois sur l'intégration continentale

Après une longue valse-hésitation, on apprenait, il y a un peu plus d'un an, qu'il y aurait bel et bien un IV^e Sommet des Amériques en 2005. Mais au lieu de se tenir en janvier pour souligner, avec tambours et trompettes, la signature par les 34 chefs d'État et de gouvernement démocratiquement élus des Amériques, du traité scellant la Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA), le sommet aura lieu à Mar del Plata en Argentine, les 4 et 5 novembre prochains, et on ne sait pas encore si les États-Unis et le Canada réussiront à faire en sorte que le thème de la ZLÉA soit même abordé durant le sommet.

Bien de l'eau a coulé sous les ponts depuis le III^e Sommet des Amériques, qui s'est tenu à Québec en avril 2001. Malgré le succès du II^e Sommet des peuples et la mobilisation de plus de 50 000 personnes, au cours de la Marche des peuples des Amériques, descendues dans les rues de Québec pour dire aux dirigeants de ce monde réunis à quelques pas de là, que les négociations de la ZLÉA devaient se faire sur d'autres bases que celles suivies jusque-là, même les plus militants des altermondialistes ne pouvaient prétendre au lendemain du sommet officiel que la société civile avait été entendue et écoutée par les chefs d'État et de gouvernement. Il était en effet difficile de prétendre, au sortir de cette première mobilisation d'importance au Québec sur la ZLÉA, que nous avons réussi à influencer les négociateurs au sommet pour qu'à l'avenir, les ententes commerciales impliquent un processus de négociation et d'adoption transparent et démocratique; la préservation intégrale du pouvoir de l'État de légiférer pour promouvoir le bien commun, l'intérêt public, la démocratie et le respect de l'environnement; la primauté des droits individuels et collectifs sur le commerce et le profit; et l'égalité entre les hommes et les femmes.

N'empêche, bien des points avaient été marqués auprès de l'opinion publique, qui ne pouvait plus voir, dans les traités de libre-échange, que des questions commerciales purement et simplement réservées à des négociateurs patentés. Le chapitre sur l'investissement de la ZLÉA qui a fait l'objet d'une fuite pendant le Sommet des peuples a notamment révélé que le volet de la protection des

¹ Normand Pépin est responsable du service de la recherche à la Centrale des syndicats démocratiques (CSD) et il représente la CSD au Réseau québécois sur l'intégration continentale (RQIC). L'auteur tient à remercier Dorval Brunelle, directeur de l'Observatoire des Amériques de l'UQAM, France Bernier, représentante de la Centrale des syndicats du Québec (CSQ) au RQIC, ainsi que Pierre-Yves Serinet, coordonnateur du RQIC, pour leurs commentaires et suggestions d'ajouts à ce texte.

investissements étrangers continuait d'occuper une place prépondérante dans les négociations, limitant les États dans leurs interventions au point où ils ne peuvent plus jouer leur rôle de garant de l'intérêt public puisque des entreprises privées pouvaient les poursuivre pour avoir tenté d'imposer des conditions à un investissement étranger et avoir ainsi nui à leur possibilité de faire des profits.

De leur côté, les 34 chefs d'État et de gouvernement avaient réussi à maintenir leur unité autour de l'objectif de la ZLÉA, qui devait être conclue en janvier 2005 à Buenos Aires, en Argentine et ils continuaient de prétendre que l'ouverture commerciale était le meilleur, sinon le seul moyen d'assurer la croissance économique, voire les libertés politiques. À ce dernier effet, les chefs d'États ont discuté de l'adoption d'une charte démocratique pour les Amériques, une réponse –timide– à l'une des revendications des altermondialistes. Cette charte a pris le nom de *Charte démocratique interaméricaine* et a été adoptée à Lima, au Pérou, le jour fatidique du 11 septembre 2001².

Le contexte politique a changé passablement peu de temps après le Sommet de Québec. L'adoption de la *Charte démocratique interaméricaine* n'a pas empêché plusieurs pays, dont l'Argentine, la Colombie, la Bolivie, le Pérou, le Venezuela³ et Haïti de traverser des crises politiques importantes. La conjoncture économique, elle aussi, s'est mise de la partie, se détériorant nettement, avec une croissance négative dans l'ensemble des Amériques en 2002 (-1,5 %). Enfin, plusieurs changements dans les gouvernements, les idéologies et les programmes politiques sont intervenus au fil des mois, en particulier avec l'arrivée au pouvoir du Parti des travailleurs de Lula da Silva au Brésil. Le Sommet extraordinaire tenu à Monterrey en janvier 2003, convoqué à l'initiative du premier ministre canadien de l'époque, Jean Chrétien, a alors été l'occasion de créer un face à face au plus haut niveau entre nouveaux et anciens élus.

Le Sommet extraordinaire devait se tenir dans un contexte rendu encore plus difficile du fait qu'un des éléments-clés du vaste projet d'intégration hémisphérique, la ZLÉA, était de plus en plus contesté un peu partout à travers le continent. En effet, les mobilisations contre l'accord avaient occupé l'avant-scène dans plusieurs pays, que ce soit :

- en Équateur, lors de la septième conférence des ministres du Commerce des Amériques, en novembre 2002,
- au Brésil, à l'occasion de la tenue de la consultation populaire, en septembre 2002, quand plus de dix millions de Brésiliens ont signifié qu'ils n'étaient pas d'accord que leur gouvernement souscrive à la ZLÉA et que celui-ci devrait même cesser de participer aux négociations,
- ailleurs dans les Amériques, la campagne continentale de consultation populaire reprise par chacun des réseaux nationaux, de manière inégale il est vrai, a

² Jour de l'attaque contre les tours du World Trade Center, à New York, et contre le Pentagone, à Washington.

³ Dans le cas du Venezuela, l'adoption de la Charte a même pris un tour que l'on pourrait qualifier de cynique quand les États-Unis furent le premier pays à reconnaître le gouvernement qui s'est installé à Caracas, le 11 avril 2002, à la suite d'une tentative de coup d'État contre le président vénézuélien Hugo Chavez, coup d'État mis en échec par la mobilisation populaire autour du président démocratiquement élu.

néanmoins poursuivi la mobilisation autour de la ZLÉA et maintenu une certaine pression sur les gouvernements au Nord comme au Sud (au Québec, c'est plus de 60 000 personnes qui ont été rejointes par la campagne de vote et qui ont massivement exprimé qu'elles n'étaient pas d'accord pour que le gouvernement canadien souscrive au projet de ZLÉA tel qu'il se négociait et qu'elles exigeaient que le gouvernement fédéral ne signe des ententes commerciales que si elles impliquaient un processus transparent et démocratique, que si elles ne réduisaient pas les prérogatives de l'État, que si elles faisaient passer les droits avant le commerce et que si elles impliquaient l'égalité entre les hommes et les femmes);

- au Brésil encore, durant le troisième Forum social mondial (FSM III) de janvier 2003,
- et même aux États-Unis, en préparation de la huitième Rencontre ministérielle des 20 et 21 novembre 2003 à Miami.

De plus, la ZLÉA avait également été prise à partie lors de conflits politiques et sociaux qui n'avaient, en apparence, rien à voir avec le processus d'intégration économique en cours dans les Amériques, comme ce fut le cas en Bolivie, lors des événements qui ont conduit à la démission du président Sanchez de Lozada, le 1^{er} octobre 2003, ou encore au Costa Rica, dans la foulée de la poursuite de 53 milliards \$US intentée par la pétrolière Harken Energy contre le gouvernement. L'échec de la cinquième conférence ministérielle de l'OMC (Organisation mondiale du commerce) à Cancun en septembre 2003 a aussi eu un impact sur le sort fait plus tard à la ZLÉA. Cet échec était lié en partie au *leadership* assumé par le Brésil avec les pays exportateurs de produits agricoles pour dénoncer le double standard des pays du Nord en matière d'agriculture.

Enfin, la volonté des pays du Sud de développer des projets d'intégration régionale et de renforcement de leurs solidarités explique elle aussi la mise en veilleuse de la ZLÉA. À ce titre, la création de la Communauté sud-américaine des nations (CSAN)⁴, regroupant 12 pays d'Amérique du Sud, est significative puisque leur volonté est de créer une union sud-américaine sur le modèle de l'Union européenne et d'en arriver à une plus grande intégration régionale pour faire contrepoids aux États-Unis dans toute négociation future.

C'est pourquoi la stratégie qui a été retenue aux fins de raviver la confiance publique vis-à-vis le projet de « communauté des démocraties » lancé par le président Clinton à Miami en décembre 1994, a consisté à écarter la ZLÉA des débats lors du Sommet extraordinaire de 2003 et de maintenir cette exclusion en prévision de la convocation du IV^e Sommet des Amériques.

⁴ La CSAN regroupe les pays membres de la Communauté andine des nations (Bolivie, Colombie, Équateur, Pérou et Venezuela), ceux du Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay), de même que le Chili, la Guyane et le Suriname. Leur union a été scellée par la Déclaration de Cuzco, au Pérou, le 8 décembre 2004 et ses protagonistes les plus actifs sont le président Alejandro Toledo du Pérou, le président Lula da Silva du Brésil et le président de la Commission des membres permanents du Mercosur, Eduardo Duhalde, qui a aussi été président de l'Argentine de 2002 à 2003. Le premier sommet uniquement sud-américain de la CSAN a eu lieu à Brasilia le 30 septembre 2005, après la tenue du premier sommet conjoint Amérique du Sud – Ligue arabe en mai dernier, aussi à Brasilia.

Les chefs d'État et de gouvernement sont divisés comme jamais sur le thème même du IV^e Sommet des Amériques. Lors de la réunion de juin 2004 du Groupe de suivi du Sommet, le ministre argentin Rafael Bielsa n'a pas mentionné la ZLÉA dans sa présentation. Il a plutôt proposé d'engager la réflexion sur deux axes⁵. Le premier chercherait à lier de manière serrée l'emploi, c'est-à-dire la création d'emplois, la liberté, l'équité, la dignité et la protection sociale, d'un côté, avec l'efficacité, la productivité et la concurrence, de l'autre. Le deuxième axe, quant à lui, traiterait de l'extrême pauvreté, ainsi que de la crise de gouvernance et du désenchantement généralisé vis-à-vis les institutions démocratiques et le développement social qui traversent l'Amérique latine et les Caraïbes à l'heure actuelle. L'idée générale, dans un cas comme dans l'autre, étant de rapprocher le processus des sommets des préoccupations des citoyens.

Plus récemment encore, début septembre 2005 à Buenos Aires, en Argentine, là où étaient réunis les délégués des 34 pays membres de l'OEA (Organisation des États américains) en vue de négocier chaque mot du contenu de la Déclaration et du Plan d'action que les chefs d'État des Amériques signeront au Sommet des Amériques qui aura lieu en novembre prochain, il a même été question de mettre au rancart le « Consensus de Washington »⁶, sur lequel les États-Unis continuent d'insister.

Le débat a pris naissance dès que l'Argentine a proposé comme devise pour le Sommet des Amériques : « Créer des emplois pour combattre la pauvreté et renforcer la gouvernance démocratique ». Pendant que les États-Unis font la promotion de mesures néolibérales dérivées du Consensus de Washington comme moyen pour créer de l'emploi, plusieurs pays latino-américains considèrent que les politiques néolibérales qui ont été appliquées durant les années 1990 n'ont rien fait d'autre que de causer des pertes d'emploi.

En inaugurant, le 8 septembre 2005, la réunion du Groupe de suivi du Sommet, le sous-ministre argentin aux Affaires étrangères, Jorge Taiana, a rappelé que, dans la période 1990-2003, le taux de croissance de l'Amérique latine a été de 2,6%, moins de la moitié que celui de la période 1950-1980. « Cette croissance lente et instable s'est traduite par des marchés du travail anémiques, avec une augmentation marquée de la précarité et du travail informel, les écarts croissants entre les revenus des travailleurs qualifiés et ceux des non qualifiés et l'accroissement de la pauvreté par rapport à la décennie débutant en 1980 », a indiqué M. Taiana. Il a

⁵ On trouvera les thèmes du sommet sur le site suivant : <http://www.summit-americas.org> où l'on peut lire ce qui suit : « The next Summit of the Americas provides a unique and excellent opportunity to demonstrate unity, solidarity and commitment to the developmental needs of the People of the Americas, with indeed, as proposed by the Government of Argentina, a strong focus on "Creating Jobs to Fight Poverty and Strengthen Democratic Governance" » (*Le prochain sommet des Amériques fournit une occasion unique et excellente de démontrer l'unité, la solidarité et l'engagement envers les besoins de développement des peuples des Amériques, avec une insistance, tel que proposé par le gouvernement de l'Argentine, sur "la création d'emplois pour combattre la pauvreté et renforcer la gouvernance démocratique"*).

⁶ L'expression « consensus de Washington » a été utilisée en 1989 par l'économiste John Williamson pour désigner ses dix recommandations à l'usage des États désireux de réformer leurs économies, recommandations qui eurent une énorme influence parce qu'imposées à plusieurs pays par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI). Parmi ses recommandations, on retrouve la discipline fiscale, des taux de change « compétitifs », la libéralisation du commerce, les investissements étrangers, les privatisations et la déréglementation.

ajouté que « la croissance économique, aussi élevée soit-elle, si elle n'est pas soutenue et durable, n'est pas la solution ».

En réponse, le coordonnateur national des États-Unis pour le Sommet des Amériques (« *U.S. National Coordinator for the Summit of the Americas* »), John Maisto, a déclaré que le rendez-vous qui aura lieu les 4 et 5 novembre à Mar del Plata doit être centré sur une description positive des politiques économiques issues du Consensus de Washington et sur le maintien de celles-ci comme moyen de créer de l'emploi. M. Maisto, qui est aussi l'ambassadeur des États-Unis à l'OEA, a affirmé que « la politique du président George Bush est très claire : il travaille en faveur du libre-échange et de la ZLÉA »⁷. M. Maisto, qui a néanmoins reconnu que la négociation multilatérale est « difficile », a déclaré que les priorités de son gouvernement pour le Sommet était de promouvoir le commerce sans entraves, une plus grande ouverture des différentes économies, la libre circulation des investissements et le consensus.

Mais M. Taiana et d'autres délégués de pays méfiants face à la ZLÉA ont signalé que les pays latino-américains doivent « évaluer l'impact sur l'emploi des accords d'intégration commerciale au niveau hémisphérique ou régional, ainsi que des négociations avec les organismes multilatéraux de crédit ». Le sous-ministre argentin a soutenu que « les obstacles protectionnistes des nations les plus développées comme les barrières commerciales, les subventions et autres mesures qui dénaturent le commerce » compliquent « une plus grande création de richesse » dans les nations en développement⁸.

Il y a donc deux visions qui s'opposent parmi les dirigeants des 34 pays des Amériques. D'un côté, les partisans du laisser-faire et de la gouvernance démocratique minimale, dont les États-Unis sont le porte-étendard, qui mettent l'emphase sur le climat économique favorable qu'il faut créer pour que la croissance et la démocratie puissent se développer. Et de l'autre, les partisans d'une équation inverse, parmi lesquels on compte l'Argentine, le Brésil, le Venezuela, pour qui c'est le non-respect des droits sociaux de base en Amérique latine qui est une des causes directes qui provoquent les crises de gouvernance et qui produisent des coûts institutionnels, économiques et en vies humaines énormes.

Mais, quoi qu'il en soit de toutes ces avancées et de ces stratégies de contournement, rien n'empêche que l'objectif central du processus enclenché à

⁷ La position du Canada est similaire. Elle a été clairement exprimée par le représentant personnel du Premier ministre canadien pour le IV^e Sommet des Amériques, M. Peter Boehm, lors de la réunion multisectorielle d'échanges d'information avec la société civile canadienne, le 12 septembre dernier à Ottawa : le gouvernement canadien veut voir inscrite, dans le Plan d'action qui sera adopté à Mar del Plata, la reprise des négociations de la ZLÉA. À cet effet, voir le site du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international à www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/FTAA/letter-fr.asp. On peut y lire, de la main de la négociatrice en chef du Canada pour la ZLÉA, Madame Elaine Feldman : « Je tiens, par la présente, à réitérer que le Canada demeure résolument en faveur de la reprise des négociations sur la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) en vue de les mener à bien ».

⁸ Sur les échanges entre le représentant de l'Argentine et celui des États-Unis, voir, dans le journal **El Economista** de Mexico du 9 septembre 2005, l'article intitulé « Cumbre de las Américas : Argentina pide dejar Consenso de Washington » (*Sommet des Amériques: l'Argentine demande d'abandonner le Consensus de Washington*).

Miami en 1994, la création d'une zone de libre-échange, apparaît bel et bien mise en veilleuse pour le moment, avec le résultat que le principal défi auquel sont confrontés ses promoteurs est bien celui de définir un nouveau concept capable, non seulement de raviver la confiance publique, mais surtout, de relancer les négociations de la ZLÉA.

Le fait que la ZLÉA soit en veilleuse lance aussi un défi à ceux et celles qui s'y opposent. Si la négociation multilatérale est « difficile », d'autres types de négociations prennent le relai et soulèvent des inquiétudes. La mise en veilleuse de la ZLÉA n'empêche pas le gouvernement des États-Unis et du Canada, entre autres, de signer des accords bilatéraux et régionaux de toutes sortes, voire de réclamer le renforcement des accords existants, en particulier le renforcement des mesures de sécurité⁹ pour les États-Unis qu'ils contiennent. Le gouvernement des États-Unis s'est en effet lancé dans une offensive de négociation d'accords commerciaux bilatéraux ou régionaux, depuis l'approbation par le Congrès, par une faible marge de trois voix, de la *Trade Promotion Authority* (TPA), autrefois appelée la procédure « *fast track* »¹⁰, qui permet au président de signer des ententes commerciales sans que le Congrès puisse les amender, le pouvoir de ce dernier se limitant en l'acceptation ou le rejet des ententes négociées.

Il peut être considéré comme désolant que le dernier traité¹¹ en date signé par le gouvernement Bush, le CAFTA-DR (Central American – Dominican Republic Free Trade Agreement) ait été adopté par le Congrès, surtout qu'il n'est même pas accompagné d'accords parallèles sur le travail et l'environnement, ni de dispositions permettant à un État d'en poursuivre un autre. Toutefois, quand on considère la portée économique limitée du traité pour les États-Unis, le fait qu'il ait été adopté par seulement deux voix de majorité en plein mois de juillet, après des mois de lobby intense auprès des Représentants réticents (le dernier Représentant à changer d'idée a subi des pressions intenses de la part de l'administration Bush), et la majorité dont jouit le Parti républicain à la Chambre des représentants (232 Républicains contre 202 Démocrates et un indépendant), cette faible majorité révèle qu'un traité de plus grande portée comme la ZLÉA n'aurait probablement pas passé le cap du Congrès des États-Unis.

D'un autre côté, il est indéniable que les États-Unis, appuyés au moins tacitement par le Canada, veulent renforcer l'ALÉNA du côté des mesures de sécurité de l'espace nord-américain, avec la signature, hors de tout débat public, du *Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité* (PSP) entre le premier ministre du Canada, les présidents des États-Unis et du Mexique, le 23 mars

⁹ Sécurité au sens du renforcement du contrôle des frontières dans le cadre de la lutte au terrorisme, mais aussi au sens de la sécurité énergétique des États-Unis.

¹⁰ La TPA a été accordée par le Congrès en 2002 pour trois ans au président, puis a été prolongée automatiquement jusqu'en 2007, à défaut d'un vote du Congrès à l'effet contraire en 2005.

¹¹ Les États-Unis en ont également signé un avec le Chili en 2003 (entré en vigueur en janvier 2004) et sont en négociation pour en signer un autre avec trois pays andins, la Colombie, le Pérou et l'Équateur.

dernier à Waco, au Texas (au ranch de George W. Bush). C'est ce que d'aucuns appellent l'ALÉNA-plus, le renforcement sécuritaire de l'ALÉNA.

Il est impensable, pour les réseaux de la société civile d'Amérique du Nord (RQIC au Québec, Common Frontiers au Canada anglais, ART¹² aux États-Unis et RMAC¹³ au Mexique), que nos gouvernements songent à négocier un ALÉNA-plus sans d'abord dresser un bilan social exhaustif de l'ALÉNA qui, selon nous, a causé beaucoup de dommages à nos trois sociétés. Cette revendication issue du colloque organisé par le RQIC, en septembre 2004 à Montréal, sur le thème « Les dix ans de l'ALÉNA : bilan social et perspectives » est d'ailleurs restée sans écho de la part de nos gouvernements respectifs.

Mais surtout, en signant le PSP, les gouvernements de nos trois pays ont démontré qu'ils continuent de prendre des décisions dans le dos de leurs populations et ce, malgré les efforts soutenus des réseaux de la société civile de formuler un éventail de propositions alternatives d'intégration. En agissant de la sorte, les pouvoirs exécutifs de nos trois pays ont également fait fi du rôle des parlementaires comme représentants de leurs peuples respectifs puisque même eux ne sont pas au courant de ce qui se trame au sommet. Il y a, dans la façon de procéder des trois « *amigos* », un déni clair des institutions démocratiques et de la démocratie dans nos trois pays. C'est là le déficit démocratique dont on parlait en 2001 lors du Sommet des peuples de Québec et qui ne s'est pas dissipé depuis.

Les parlementaires ont pourtant saisi plusieurs occasions¹⁴ au cours des dernières années pour signifier à leurs gouvernements respectifs qu'ils ne voulaient plus se contenter d'un rôle d'observateurs des traités commerciaux préparés souvent dans le plus grand des secrets. Ils ont affirmé à maintes reprises vouloir être informés de ce qui se passe pour pouvoir prendre part aux débats et éventuellement modifier des ententes qui iraient à l'encontre des intérêts de leurs populations.

Donc, même si les négociations sur la ZLÉA sont en veilleuse et devaient le rester à l'issue du IV^e Sommet des Amériques, les mouvements sociaux des Amériques se voient tout de même aujourd'hui confrontés à la nécessité de définir avec plus de netteté les alternatives d'intégration dont ils sont porteurs et de préciser comment un modèle alternatif de relations entre les peuples sera à même de favoriser la construction harmonieuse de sociétés nationales basées sur la justice sociale et la répartition équitable de la richesse. Autrement dit: « Le défi est de s'ouvrir au monde à partir de projets de développement nationaux justes et durables sous la

¹² Alliance for Responsible Trade (*l'Alliance pour le commerce responsable*)

¹³ Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (*le Réseau mexicain d'action face au libre-échange*)

¹⁴ Notamment, au Forum des parlementaires tenu durant le Sommet des peuples à Québec en avril 2001 et, plus récemment, à la rencontre tri-nationale des parlementaires (du Canada, des États-Unis et du Mexique) tenue à Washington, les 4 et 5 mai derniers. Cette première rencontre tri-nationale a été l'occasion d'annoncer la création, conjointement avec les organisations de la société civile, d'un groupe de travail tri-national dont le but est d'élaborer des propositions et des alternatives qui mettent l'accent sur une relation plus équitable entre les trois pays. Les parlementaires des trois pays, de même que les représentantEs des organisations de la société civile, se rencontreront à nouveau à Ottawa les 19 et 20 novembre prochains. La suite des travaux sera déterminée à ce moment-là.

