



## Compte-rendu de conférence\*

# Sommets des Amériques : de la négociation à la diversion?

Christine Fréchette \*\*

Cette présentation sera divisée en deux temps. J'expliquerai tout d'abord pourquoi le principal enjeu du Sommet des Amériques tient, à mon avis, au fait qu'il permettra aux pays latino-américains de gagner du temps. J'indiquerai ensuite pourquoi les processus de consolidation démocratique et d'amélioration de l'emploi, qui sont les deux principaux thèmes du prochain Sommet des Amériques, ont peu à gagner de cette rencontre tenue à Mar del Plata les 4 et 5 novembre 2005.<sup>1</sup>

### Le principal enjeu du prochain Sommet des Amériques

Il m'apparaît que le principal enjeu du prochain Sommet des Amériques en est un qui n'est pas à l'ordre du jour de la rencontre, à savoir le temps ou plutôt le gain de temps.

En effet, l'intérêt principal de ce prochain Sommet était de permettre aux pays latino-américains de repousser encore davantage l'échéance associée à la mise en place d'une éventuelle Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA).

\* Intervention présentée dans le cadre d'une table-ronde organisée par l'Observatoire des Amériques de l'UQAM, le 31 octobre 2005.

\*\* Présidente-fondatrice du Forum sur l'intégration nord-américaine (FINA)

<sup>1</sup> Je tiens à remercier l'Observatoire des Amériques pour cette invitation à participer à table-ronde sur le quatrième Sommet des Amériques.

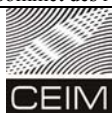
Les négociations commerciales entourant la création d'une ZLÉA ayant été évacuées de l'ordre du jour du prochain Sommet, malgré la volonté des États-Unis et du Canada, on peut d'entrée de jeu affirmer que les pays latino-américains ont gagné sur cet aspect un point important.

Qu'est-ce que cela changera ? Ce report dans le temps de la création d'une ZLÉA donne la possibilité aux pays latino-américains de renforcer leur unité et leur cohésion avant de poursuivre les négociations entourant la création d'une zone de libre-échange interaméricaine.

Certes, l'objectif de renforcer l'unité au sein des pays latino-américains est passablement «vieillot». De nombreuses tentatives allant dans ce sens ont en effet échoué, mais il n'en demeure pas moins que ce but est toujours aussi pertinent, voire incontournable.

L'atteinte de cet objectif m'apparaît par ailleurs plus accessible qu'auparavant parce que des blocs économiques régionaux, tels le Mercosur et la Communauté andine, ont généré au fil des dernières années le développement de liens économiques relativement solides entre pays latino-américains, liens sur lesquels peuvent maintenant se superposer des projets et des stratégies à caractère politique.

Un des problèmes récurrents en Amérique latine tenait au fait que cette volonté de créer l'unité au



sein de la communauté latino-américaine génère souvent le développement de projets d'unions qui étaient d'abord et avant tout politiques, sans que des liens commerciaux ne lient les pays entre eux. Cette façon de procéder fragilisait les projets d'union politique, lesquels volaient en éclats aussitôt qu'apparaissaient d'inévitables divergences de vues.

L'existence de liens commerciaux significatifs entre les partenaires de projets de coordination ou d'union politique est un préalable essentiel au succès de ces dits projets puisqu'elle crée les conditions essentielles pour que des compromis soient trouvés lorsque surviennent des désaccords politiques.

Le Mercosur devrait constituer le point d'engrènement de cette unité tant recherchée par l'Amérique latine et ce, pour plusieurs raisons : . parce qu'il est fondé sur des liens économiques d'une ampleur significative ; parce qu'il intègre le géant économique brésilien et ; parce qu'il comporte un volet et une portée politiques ambitieux.

Ce qui prédisposait le Mercosur à un certain succès, c'est qu'il soit fondé sur un accord de nature commerciale. L'Argentine et le Brésil ont en effet tout d'abord procédé à la fin des années quatre-vingt à la signature d'ententes sectorielles de libéralisation des échanges, avant d'en venir à une entente de type politique. Ces accords ont donné lieu à une augmentation notable des échanges commerciaux entre ces deux pays et ont, de fait, ouvert la voie à la création de l'entente plus politique qu'est le Mercosur et auquel se sont joints le Paraguay et l'Uruguay, sans compter le Chili et la Bolivie qui en sont devenus des membres associés.

### Un processus de consolidation à poursuivre

Les liens économiques régionaux en Amérique latine sont-ils maintenant suffisamment développés pour entamer un processus de libéralisation commerciale à l'échelle des Amériques ? Je ne crois pas.

En 2004, la part des exportations « intra-Mercosur » des pays membres du Mercosur était de 13% selon les données de la Banque interaméricaine de développement (BID). Ce

taux s'élevait à 18% si l'on y inclut les membres associés que sont le Chili et la Bolivie.<sup>2</sup>

Bien qu'il s'agisse du second taux le plus élevé en Amérique latine, après celui du Marché commun centraméricain (MCCA), qui se situe à 22%, cela s'avère encore assez marginal et insuffisant pour dire que la région est solidement intégrée sur le plan commercial. Ces données sont d'autant plus insatisfaisantes lorsqu'on les compare à ceux des pays membres de l'ALÉNA pour qui les exportations intra-ALÉNA représentent 56% de leurs exportations totales.

De ce fait, entamer une nouvelle étape de libéralisation commerciale à l'échelle des Amériques apparaît prématuré pour les pays latino-américains. Il y a plutôt nécessité, me semble-t-il, de consolider et d'approfondir les liens économiques régionaux avant d'y superposer un nouvel accord interaméricain.

Pour ne pas être vain, ce report du projet de création d'une ZLÉA devra toutefois être utilisé par les pays latino-américains pour renforcer leurs capacités internes et leurs liens commerciaux régionaux.

Qu'entend-on par intégration accrue et renforcement des capacités internes? Une plus grande intégration commerciale, certes mais également un(e):

- Renforcement des institutions démocratiques;
- Développement de l'accès aux services publics;
- Amélioration de l'accès et de la qualité des systèmes d'éducation;
- Développement des infrastructures de transport régional et;
- Développement des infrastructures énergétiques<sup>3</sup>;

Dans cette perspective, une annonce intéressante survenait récemment. Il y a une dizaine de jours, le Mercosur annonçait en effet que le Venezuela

<sup>2</sup> Banque interaméricaine de développement (BID), *Integración y Comercio en América – Une estimación preliminar del comercio de 2004*, Nota periódica, Décembre 2004, p.5.

<sup>3</sup> Soulignons sur ce point que l'accord signé par les compagnies publiques vénézuéliennes Petrobras y PDVSA vont donner lieu à la construction d'une raffinerie dans l'État du Pernambuco brésilien fournira en combustibles tout le nord-est brésilien, augmentant ainsi l'autonomie énergétique.



allait devenir un membre à part entière du Mercosur, à partir du mois de décembre prochain.

Cette adhésion du Venezuela permettra au Mercosur de passer à une autre étape du processus de renforcement de la région sud-américaine puisque l'arrivée de ce nouveau membre : 1) élargit la base territoriale du Mercosur ; 2) lui permet de consolider son poids politique et commercial ; 3) renforce les liens entre la communauté andine des Nations et le Mercosur – le Venezuela sera en effet membre à part entière de ces deux blocs régionaux ; et 4) renforcera le poids et l'influence stratégique du Mercosur (notamment dans le domaine énergétique), ce qui lui permettra d'avoir un pouvoir de négociation accru auprès des États-Unis lorsqu'arrivera le temps de négocier à nouveau une entente commerciale avec les États-Unis et le Canada ;

Il est à souhaiter que tout pouvoir de négociation accru soit utilisé pour tendre vers un modèle d'intégration économique interaméricain qui cadre davantage avec les besoins des populations latino-américaines et qui suscite davantage leur adhésion.

Comme on le sait, au sein des sociétés latino-américaines, nous sommes face à une dynamique fort différente de ce qui a été observé en Europe où le soutien des populations au sein des pays de l'Europe de l'Est – avant qu'ils ne deviennent membres – était particulièrement élevé. En 2003, sept pays d'Europe de l'Est ont en effet tenu des référendums sur l'opportunité de joindre les rangs de l'Union européenne et le «oui» à l'Europe a en moyenne récolté pas moins de 81% des votes.

Les pays des Amériques devront revoir complètement leurs ébauches de modèle d'intégration pour parvenir à en élaborer un qui recueille autant d'appuis au sein des populations et qui soit considéré comme leur étant bénéfique.

### **Que faire d'ici là, à l'échelle des Amériques ?**

Puisque la conclusion des négociations commerciales interaméricaines est reportée dans le temps, que faire dans le cadre du dialogue interaméricain ? Deux options sont envisageables

dans le contexte actuel : soit que les chefs d'État et de gouvernement des Amériques se donnent rendez-vous dans dix ou quinze ans, lorsque les dirigeants latino-américains considéreront que leurs blocs économiques régionaux du Sud se sont suffisamment solidifiés pour affronter le géant américain ou encore, ils créent de la diversion, comme cela être le cas à Mar del Plata.

Je qualifie cette rencontre de diversion parce que, bien que les thèmes qui y seront abordés soient centraux et que les intentions soient plus que louables (renforcer la démocratie et améliorer l'emploi), je ne crois pas qu'il faille espérer des retombées positives en ces domaines. D'une part, en ce qui concerne le renforcement démocratique, les sommets interaméricains ne constituent pas l'endroit indiqué pour générer des solutions appropriées et, d'autre part, en ce qui a trait à l'emploi, on fait face à un manque flagrant de volonté politique – notamment au sein du gouvernement canadien.

### **Le renforcement de la gouvernance démocratique**

Saluons tout d'abord le fait que depuis maintenant deux décennies, des régimes démocratiques sont en place et en processus de consolidation en Amérique latine. Il s'agit là d'une avancée importante dans un continent où les régimes militaires pullulaient il n'y a pas si longtemps. D'ailleurs, Kofi Annan rappelait récemment que : « *L'Amérique latine est la seule région au monde qui soit en développement et où la démocratie y est presque universellement répandue*<sup>4</sup>. »

Les Amériques constituent donc maintenant une communauté de démocraties. Mais, la démocratie peut être ancrée à différents niveaux. Ainsi, lorsque l'on considère la démocratie dans toute sa globalité, c'est-à-dire au-delà des aspects institutionnels et électoraux, qui sont ce que je qualifierais de première strate démocratique, on constate qu'il y a encore beaucoup à faire en Amérique latine.

<sup>4</sup> Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *La democracia en América latina – Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, septembre 2004.



Selon les conclusions d'experts réunis par le PNUD,<sup>5</sup> le défi pour les pays latino-américains en matière démocratique consiste maintenant à entrer dans la seconde étape du processus de démocratisation soit, celle qui permettra aux gens de passer du statut d'électeur à celui de citoyen. Et, pour que la citoyenneté puisse s'exercer, il faudra que prévale une certaine cohésion sociale au sein des sociétés latino-américaines.

Or, c'est seulement à travers l'accès à des services universels dans le domaine de l'éducation, de la santé, de la justice et du soutien social que l'on permettra à une part respectable des populations latino-américaines d'accéder à cette seconde strate du processus démocratique et de pouvoir exercer leur citoyenneté.

#### **Comment agir sur la consolidation des démocraties au sein des Amériques?**

Selon ces experts du PNUD, ce renforcement démocratique en Amérique latine relève de 4 défis<sup>5</sup> :

- a- Redonner au politique la place qui lui revient en lui redonnant toute sa pertinence et son sens;
- b- Resituer l'État comme gestionnaire des grands projets collectifs;
- c- Subordonner l'économie au politique et réconcilier le marché avec l'état;
- d- Accroître la marge de manœuvre des États et des sociétés latino-américaines.

À la lecture de cette liste, il apparaît clair que les conditions nécessaires au renforcement des démocraties vont à l'encontre des prémisses sous-tendant la création d'une zone de libre-échange des Amériques, laquelle ferait la part belle au secteur privé.

Par ailleurs, il ressort de cette liste que le renforcement démocratique est principalement tributaire d'actions émanant de chacun des pays et non pas d'actions interaméricaines, ce qui questionne sur les réelles possibilités d'action des acteurs et instances interaméricaines.

En ce qui a trait au gouvernement canadien, deux convictions guideront son action en matière de renforcement démocratique lors du quatrième Sommet des Amériques, selon le ministre Pettigrew.

La première réfère au fait que la gouvernance démocratique soutient la croissance économique et que cette croissance se doit d'être équitable pour être durable. Puisque les systèmes politiques latino-américains sont maintenant presque tous démocratiques, on comprend que selon le ministre, c'est le manque d'équité qui expliquerait la persistance des problèmes de prospérité. Et, en ce domaine, le gouvernement canadien ne semble pas considérer qu'il a une quelconque responsabilité<sup>6</sup>.

La seconde conviction qui guidera l'action gouvernementale canadienne réfère à la nécessité d'inviter tous les secteurs à participer au processus hémisphérique. Se faisant le champion de la participation démocratique, le ministre Pettigrew souligne que « les syndicats, le secteur privé, les organisations féminines, les jeunes, les collectivités, les handicapés, les peuples autochtones ont tous des intérêts en jeu et une contribution à apporter au Sommet des Amériques ».

Il serait intéressant de savoir si le ministre Benoît Pelletier est d'accord pour octroyer au gouvernement canadien le titre de champion de la participation tout azimut aux Sommet des Amériques puisqu'il refuse systématiquement ce droit au gouvernement du Québec.

Quoi qu'il en soit, bien que cette idée de vaste participation démocratique soit pertinente pour le bon déroulement des Sommets, cette initiative demeure somme toute marginale en terme d'apport pour le renforcement démocratique latino-américain.

Donc, pour ce qui a trait au renforcement démocratique, les réelles avancées devront émaner de chacun des pays concernés.

<sup>5</sup> Ces constats sont tirés de l'ouvrage du PNUD, *op cit*, lequel est basé sur des entrevues effectuées auprès de 20 000 citoyens, analystes et dirigeants politiques d'Amérique latine.

<sup>6</sup> Nous présenterons pourtant ultérieurement différentes actions que pourraient mettre en œuvre le gouvernement canadien pour favoriser un développement et un commerce équitables au sein des Amériques.



## Lutter contre la pauvreté et créer des emplois

L'autre grand thème abordé dans le cadre du quatrième Sommet réfère à la nécessité de lutter contre la pauvreté par la création d'emplois. Dans le projet de déclaration de Mar del Plata, on énumère une série de principes devant guider l'action des gouvernements en ce domaine, sans plan ni échéancier de travail.

Ce qui étonne dans cette liste de principes vertueux, c'est qu'il ne s'en dégage pas une volonté d'action conjointe au regard des problèmes identifiés. Les engagements s'inscrivent plutôt dans une logique du « chacun pour soi ». En ce sens, on y reprend l'approche adoptée lors du Sommet extraordinaire des Amériques de Nuevo León tenu en janvier 2004, à savoir que :

*« chaque pays est le principal responsable de son développement social et économique, grâce à l'application de politiques bien fondées, à une bonne gouvernance et à l'État de droit. »*

Ainsi, si chacun fait ses devoirs, la situation devrait s'améliorer. Est-ce à dire que le principal intérêt du Sommet se limite à discuter en groupe de problèmes communs à la plupart des pays? Pourtant, s'il y a un domaine où les gouvernements auraient la possibilité d'agir, c'est bien celui de l'emploi.

Que propose le gouvernement canadien pour créer de l'emploi et lutter contre la pauvreté? Les principales propositions avancées par le ministre Pettigrew sont à l'effet qu'il devrait y avoir plus de partenariats public-privé (PPP) dans l'hémisphère, de même qu'une zone de libre-échange laquelle permettrait que le « secteur privé puisse se développer et répandre la prospérité dans la région »<sup>7</sup>. Il serait intéressant de savoir depuis quand le secteur privé a comme mission de répandre la prospérité.

<sup>7</sup> Notes pour une allocution de l'Honorable Pierre Pettigrew, ministre des affaires étrangères dans le cadre des journées de droit internationale de l'OÉA «Le Canada dans les Amériques: quinze ans à l'OÉA», Ottawa, le 24 octobre 2005.

[[http://w01.international.gc.ca/MinPub/Publication.asp?Language=F&publication\\_id=383280](http://w01.international.gc.ca/MinPub/Publication.asp?Language=F&publication_id=383280)]



C'est aux gouvernements que revient cette tâche de répartir la richesse et le gouvernement canadien a, à sa disposition, différents mécanismes pour lutter contre la pauvreté en Amérique latine et favoriser la création d'emplois durables.

Citons trois exemples d'actions concrètes qui permettraient d'améliorer la situation de l'emploi et de générer un développement économique équitable et durable.

*1) Rendre le marché plus transparent en permettant l'accès à l'information sur les lieux de production des produits latino-américains importés au Canada*

Dans la théorie économique, l'un des éléments essentiels sur lequel repose le bon fonctionnement du marché est l'accès à l'information. Pour qu'un marché soit efficace, il faut que l'information disponible y soit la plus parfaite possible, c'est-à-dire précise et facilement accessible.

Or, une des informations qui fait actuellement défaut concerne la divulgation du lieu de production final des produits fabriqués dans les Amériques et importés au Canada. Si cette information était disponible, il serait possible de connaître les conditions de travail prévalant dans l'usine qui les a produits et ainsi savoir si les normes minimales de travail y sont respectées.

Ce faisant, les investisseurs et les consommateurs pourraient faire des choix plus éclairés et pourraient valoriser les entreprises qui font des efforts pour offrir de meilleures conditions de travail à leurs employés.

Avec une telle information disponible, les ONG et les groupes de pression pourraient faire valoir l'action des bons citoyens corporatifs, tout en dénonçant auprès du public et au sein des assemblées d'investisseurs les corporations non respectueuses des droits internationalement reconnus et endossés dans les déclarations des Sommets des Amériques.

Or, malgré les bonnes intentions inscrites dans le projet de déclaration du Sommet de Mar del Plata, le gouvernement de Paul Martin a refusé il y a quelques mois d'endosser un projet de loi

soumis par le Bloc québécois et le NPD allant dans ce sens. Ce faisant, il a bloqué une mesure qui aurait rendu le marché plus transparent et il a retiré aux consommateurs et aux investisseurs canadiens la possibilité de faire des choix plus responsables.

*2) Favoriser l'adoption de codes de conduites au sein des grandes entreprises*

Une autre action que pourrait adopter le gouvernement canadien et ses homologues du continent en vue d'améliorer les conditions de travail à l'échelle des Amériques serait de rendre obligatoire, au moins pour les grandes entreprises, l'adoption de codes de conduite basés sur les normes internationale du travail de l'Organisation internationale du travail (OIT).

L'absence de démarches gouvernementales allant en ce sens nous rappelle que le gouvernement s'évertue à édicter et à faire reconnaître dans des traités internationaux des droits et des normes liés au travail mais qu'il se défile lorsque se présente l'occasion de développer des politiques qui permettraient d'en assurer le respect.

*3) Rendre possible les poursuites devant les tribunaux canadiens de la part d'employés d'entreprises canadiennes établies au sein des Amériques*

Une autre mesure que pourrait adopter le gouvernement canadien serait de rendre possible les poursuites devant les tribunaux canadiens par des employés d'entreprises canadiennes établies au sein des Amériques. Une telle mesure permettrait :

- de contourner la corruption de certains systèmes judiciaires étrangers et;
- d'affecter plus directement l'image de marque et la notoriété d'entreprises canadiennes impliquées dans des scandales en les poursuivant là où leur réputation a le plus de valeur.

Bien qu'aux États-Unis, le *Alien Tort Act* a permis à des employés d'entreprises américaines basées à l'étranger de les poursuivre devant les tribunaux américains, le gouvernement canadien a refusé d'adopter récemment un projet de loi, soumis par le NPD et le Bloc québécois et qui

allait en ce sens. En somme, l'attitude du gouvernement canadien nous fait sérieusement douter de sa réelle volonté d'améliorer l'emploi et la lutte à la pauvreté au sein du continent.

En conclusion, il y a fort à parier que le prochain Sommet des Amériques aura été un non-événement. Il est à souhaiter par ailleurs que les pays latino-américains utilisent les délais entourant les négociations commerciales interaméricaines pour consolider leurs blocs économiques régionaux, renforcer leur système démocratique et améliorer la situation de l'emploi, puisqu'ils ne pourront s'en remettre qu'à eux-mêmes pour l'atteinte de cet objectif.

