

Le Sommet extraordinaire des Amériques des 12 et 13 janvier 2004 : enjeux et perspectives

Dorval Brunelle

Un Sommet extraordinaire des trente quatre chefs d'État et de gouvernement des Amériques a été convoqué à Monterrey, au Mexique, pour les 12 et 13 janvier 2004. Cette convocation avait été faite par l'ancien premier-ministre, Jean Chrétien, en septembre 2002, histoire de faire le point depuis le troisième Sommet des Amériques tenu à Québec, en avril 2001, en vue de préparer l'ultime phase des négociations qui mènerait à ce qui devrait être le quatrième et dernier Sommet des Amériques, prévu pour le printemps 2005, en Argentine¹. Les raisons évoquées à l'appui d'une telle convocation sont de trois ordres : *premièrement*, le contexte politique est fort différent aujourd'hui de ce qu'il était au sortir du Sommet de Québec, et même si les Amériques représentent la seule région au monde à disposer d'une Charte démocratique inter-américaine, qui a été adoptée le 11 septembre 2001, il n'en reste pas moins que plusieurs pays, dont l'Argentine, la Colombie, la Bolivie, le Pérou, le Venezuela et Haïti, ont connu, ou connaissent toujours, des situations politiques difficiles; *deuxièmement*, la conjoncture économique s'est nettement détériorée ces derniers temps, comme

l'illustre le fait que la croissance ait été négative dans l'ensemble des Amériques en 2002, (-1,5%); et, *troisièmement*, plusieurs changements dans les personnels, les idéologies et les programmes politiques sont intervenus au cours de ces années, de sorte que le temps était sans doute venu de prévoir un face à face au plus haut niveau entre nouveaux et anciens élus. D'ailleurs, la rencontre de Monterrey marquera une sorte de baptême du feu pour le nouveau premier-ministre du Canada, Paul Martin, puisque ce sera sa première sortie sur la scène internationale depuis son entrée en fonction.

Le Sommet extraordinaire se tiendra dans un contexte rendu encore plus difficile du fait qu'un des éléments-clé du vaste projet d'intégration hémisphérique, celui de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), est de plus en plus contesté un peu partout à travers le continent. En effet, les mobilisations contre la ZLEA ont 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, durant le troisième Forum social mondial (FSM III) de janvier 2003, et même aux États-Unis², en préparation de la huitième Rencontre ministérielle des 20 et 21 novembre 2003 à Miami. De plus, la ZLEA a également été prise à partie lors de conflits politiques et sociaux qui n'avaient, en

¹ L'idée que ce sommet se tiendrait au printemps en Argentine, et non pas à l'hiver à Buenos Aires, est déjà, en soi, un signe d'assouplissement, même s'il est toujours question de compléter les négociations avant la date butoir du premier janvier 2005. L'échéance de 2005 correspond à la durée de vie de l'Autorisation de la promotion commerciale (APC, ou *Trade Promotion Authority*, autrefois appelée « *fast-track* ») accordée par le Congrès au président. Cependant, l'APC est automatiquement prolongée jusqu'en 2007, à moins d'un vote du Congrès à l'effet contraire. L'assouplissement dont fait preuve la Maison blanche à l'heure actuelle peut alors être interprété comme un reflet de la conviction que l'autorisation ne lui sera pas retirée et qu'elle dispose alors d'une marge de manoeuvre supplémentaire.

² L'élément nouveau à cet égard est sans conteste la décision prise par la grande centrale *American Federation of Labor-Congress of International Organizations* (AFL-CIO), lors d'une convention tenue en Oregon, le 15 septembre 2003, de réaffirmer son opposition au projet de ZLEA et de s'impliquer activement dans l'organisation d'une « marche sur Miami ».

apparence, rien à voir avec le processus d'ingratitude économique en cours dans les Amériques, comme ce fut le cas en Bolivie, lors des événements de l'été qui ont conduit à la démission du président Sanchez de Lozada, le premier octobre 2003, ou au Costa Rica, dans la foulée de la poursuite de 53 milliards \$US intentée par la pétrolière Harken Energy contre le gouvernement. Ces événements, et d'autres semblables, expliquent sans doute le ton de l'« Introduction » au document *De Québec à Monterrey: le Canada et le Sommet des Amériques*, déposé le 16 décembre dernier lors de la rencontre Multi-sectorielle (« *Multi-stakeholder Meeting* »), convoquée à Ottawa à l'initiative du ministère des Affaires internationales et du Commerce international (MAECI) : « Le Sommet extraordinaire portera sur les façons de raviver la confiance publique dans notre hémisphère et de renouveler l'engagement d'approfondir la coopération hémisphérique à travers l'éventail de nos valeurs communes, dont la croissance avec équité, le développement social et la gouvernance démocratique »

Un sommet sans ZLEA

Ainsi, la stratégie qui a été retenue aux fins de « raviver la confiance publique », a consisté à écarter la ZLEA des discussions. Tout se passe donc comme si les mandats accordés par les trente-quatre ministres du Commerce au Comité de négociations commerciales (CNC) au sortir de la rencontre de Miami ne devaient pas être remis en question, avec le résultat que le Sommet extraordinaire devrait chercher, quant à lui, à relancer la coopération à tablant sur les négociations en cours dans les dix-sept domaines dans lesquels les négociations ont été menées ces dernières années, soit au niveau ministériel soit au niveau des experts. Ces domaines sont : (i) la responsabilité sociale des entreprises; (ii) la corruption; (iii) la défense; (iv) l'éducation; (v) la lutte contre les drogues; (vi) le travail; (vii) la santé; (viii) l'environnement; (ix) la diversité culturelle; (x) la sécurité continentale; (xi) la promotion de la femme; (xii) les sciences et la technologie; (xiii) le terrorisme; (xiv) la justice; (xv) l'agriculture; (xvi) les transports; et (xvii) le commerce. Bien sûr, les négociations ne sont pas menées dans tous ces secteurs à la fois, mais il n'en demeure pas moins qu'au cours de l'année écoulée, des rencontres ministérielles et des réunions d'experts ont eu lieu dans cinq domaines, à savoir: (i) le travail; (ii) la sécurité; (iii) l'agriculture et la vie rurale; (iv) la décentralisation et la déconcentration des grandes villes; et (v) les questions sociales.

Dans certains cas, et dans celui du travail notamment, des rencontres, des échanges et un échéancier existaient déjà avant l'adoption du *Plan*

d'action par les chefs d'État et de gouvernement lors du premier Sommet des Amériques tenu à Miami en 1994; on a donc tout simplement choisi de rapprocher et de lier plus étroitement la Conférence interaméricaine des ministres du Travail (CIMT) de l'Organisation des États américains (OEA)³, au projet d'intégration en cours à l'échelle des Amériques. Dans sa *Déclaration de Salvador de Bahia*, adoptée lors de la XIII^{ème} CIMT, le 26 septembre 2003, la conférence dit « suivre avec intérêt les négociations visant à la formation de la ZLEA », et elle souligne « l'importance d'examiner les dimensions sociales et du travail de l'intégration continentale à toutes les étapes du processus de négociations de façon à leur accorder le traitement nécessaire »⁴. Il semble bien que le CIMT rencontre une opposition à la prise en compte des dimensions sociales et du travail dans le cadre des négociations commerciales en cours qui n'est pas sans évoquer les difficultés rencontrées par les parties syndicales (ACTRAV) et patronales (ACT/EMP ou ACTEMP) à l'OIT face aux négociations menées dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) au niveau multilatéral. C'est sans doute cette parenté entre les deux situations qui a conduit la XIII^{ème} CIMT à adopter une *Déclaration conjointe CEATAL-COSATE* qui propose un changement de fonction et de statut pour les deux organismes concernés qui deviendraient, à l'instar des parties syndicales et patronales représentées à l'OIT, des organes consultatifs au lieu d'être de simples instances consultatives. D'ailleurs, pour bien marquer le lien et la parenté entre les deux situations, la Déclaration sollicite la présence des deux entités sœurs auprès de l'OIT « à toutes les réunions des groupes de travail et de la CIMT »⁵.

Dans d'autres cas, comme dans celui de la rencontre des ministres responsables de la sécurité à Mexico, à la fin du mois d'octobre, les questions à l'ordre du jour ont couvert un ensemble très large de thèmes, depuis la sécurité humaine dans les grandes villes, en passant par le trafic de drogue et la délinquance, jusqu'à la subordination des autorités militaires aux autorités civiles. Quant à la rencontre des ministres de l'Agriculture tenue à Panama, en novembre, elle a porté sur la vie rurale et non pas sur les questions de commerce agricole. Il n'est donc pas étonnant, si, dans ces

³ La CIMT se réunit aux deux ans. Sa très grande originalité est qu'elle opère sur une base tripartite, avec une Commission patronale de consultation technique sur les questions de travail (CEATAL) et un Conseil syndical de consultation technique (COSATE), construits sur les modèles du Bureau pour les activités des employeurs (ACT/EMP) et du Bureau pour les activités des travailleurs (ACTRAV) de l'Organisation internationale du travail (OIT).

⁴ Voir la *Déclaration de Salvador de Bahia*, 26 septembre 2003, para. 22.

⁵ Voir la *Déclaration conjointe CEATAL-COSATE*, en Annexe de la *Déclaration de Salvador de Bahia*.

circonstances, le défi central que rencontrent les responsables du MAECI est bel et bien, comme cela a été souligné lors de la rencontre Multi-sectorielle, la recherche d'un « nouveau concept » capable, non seulement de « raviver la confiance publique », mais surtout, de faire converger des négociations qui sont désormais engagées sur des voies parallèles.

En effet, le repli stratégique sur ce *nouveau dualisme* (« *new duality* »)⁶ représente sans contester l'innovation centrale de la *Déclaration ministérielle* adoptée à Miami, le 20 novembre 2003. Cette approche apparaît comme un moindre mal face à l'éventualité d'un éclatement du processus de négociation de la ZLEA en plusieurs accords plus ou moins compatibles entre eux. Le mandat qui a été accordé au CNT est clair et il devrait être mis en œuvre à l'occasion de la rencontre prévue pour février 2004 à Mexico. Si la déclaration prétend « fournir une orientation pour la phase finale des négociations de la ZLEA », la vision qui est ensuite proposée réaffirme l'échéance du premier janvier 2005, et invoque, au paragraphe suivant, « la nécessité de faire preuve de souplesse » (para. 6), tout en reconnaissant « que les niveaux d'engagement peuvent varier » (para. 7). En somme, les négociations seront désormais menées en parallèle à un niveau général et commun pour tous les partenaires, des négociations qui seront conduites dans les neuf domaines prévus au départ⁷, mais avec des attentes réduites à un plancher défini par le MERCOSUR, c'est-à-dire par le Brésil, et elles seront menées également à un niveau bilatéral ou sous-régional, entre les partenaires qui auront choisi de s'engager plus avant. Ce compromis permet à la fois au Brésil de sauver la mise et de faire droit à la très forte opposition sociale au projet de ZLEA à l'intérieur du pays, tout en lui accordant une marge de manœuvre pour consolider le MERCOSUR, et il permet aux États-Unis d'Amérique (EUA) de renforcer leur position dans les Amériques en les engageant à fond dans des négociations bilatérales ou sous-régionales qui devraient permettre de contourner assez rapidement ceux qui assument une position minimaliste.

Ainsi, quelques jours à peine après la rencontre de Miami, pour bien montrer la détermination de l'administration à recourir à une stratégie de contournement, le représentant au Commerce, Robert Zoellick, annonçait que les EUA avaient amorcé des négociations commerciales avec la

Colombie, le Pérou, la Bolivie, l'Équateur, le Panama et la République Dominicaine, tout en rappelant que les négociations étaient toujours en cours avec les pays d'Amérique centrale, c'est-à-dire le Costa Rica, El Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua, négociations qui devraient être complétées avant la fin de 2003. Plus tôt cette année, les EUA avaient signé un accord de libre-échange avec le Chili. Si on ajoute à ces partenaires, les deux de l'ALENA, ce sont plus de 90% des exportations des EUA en direction des Amériques qui seront soumis à un même cadre normatif, ou tant s'en faut, ce qui constitue une base importante dans une stratégie de contournement de la vision minimaliste de la ZLEA portée, entre autres, par le Brésil, ainsi que par l'Argentine.

Mais si les négociations commerciales occupaient jusqu'à tout récemment l'avant-scène dans le projet d'intégration des Amériques, il se pourrait fort bien que le passage à une stratégie dualiste ait des incidences importantes sur l'ordre et les priorités dans les dix-sept autres domaines de négociations énumérés plus tôt. En ce sens, le Sommet extraordinaire de Monterrey pourrait permettre aux trente-quatre partenaires d'ouvrir de nouveaux dossiers et de mettre au point, de part et d'autre, de nouvelles stratégies de contournement.

Les perdants et le retour de la « deuxième option »

En attendant, les grands perdants dans toute cette histoire, pour le moment, ce sont les trois pays qui étaient déjà liés aux EUA par un accord de libre-échange et qui n'avaient, quant à eux, strictement rien à gagner avec l'approche dualiste sanctionnée par les EUA et le Brésil. C'est la raison pour laquelle le Canada, le Mexique et le Chili ont tenté, sans succès, de former une coalition pour s'opposer à l'intégration économique à géométrie variable négociée à l'instigation des deux grands des Amériques lors de la mini-ministérielle tenue à Landsdowne, au début du mois de novembre 2003. D'ailleurs, la solution devisée par les EUA et le Brésil confirme la marginalisation du Canada en tant que puissance commerciale dans les Amériques, un échec qui, venant s'ajouter à celui que la diplomatie commerciale canadienne a essuyé lors de la cinquième Rencontre ministérielle de l'OMC tenue à Cancun au mois de septembre dernier, renforce considérablement la légitimité et la validité de l'option bilatérale à l'intérieur du gouvernement, aux dépens des tenants de l'option multilatérale.

Aujourd'hui, le Canada se trouve plus que jamais lié aux EUA *par défaut*, essentiellement parce que sa défense du multilatéralisme apparaît de moins en

⁶ Voir le site du *U.S. Commercial Service* en Colombie : www.buyusa.gov/columbia.

⁷ Ces domaines sont, pour mémoire : (i) l'accès au marché; (ii) l'agriculture; (iii) les services; (iv) l'investissement; (v) les marchés publics; (vi) la propriété intellectuelle; (vii) la politique de concurrence; (viii) les subventions, les droits antidumping et les droits compensateurs; et (ix) le règlement des différends.

moins crédible et légitime, compte tenu des hauts niveaux d'intégration qui le lient à l'économie des EUA, mais aussi parce que le pays a été successivement déclassé, en tant que puissance commerciale mondiale, d'abord par la Chine, ensuite, plus récemment, par le Brésil. Autant le gouvernement du Canada pouvait encore prétendre, quand il avait amorcé les négociations qui ont débouché sur la signature de l'Accord de libre-échange (ALE) avec les EUA en 1987, qu'il avait souscrit au bilatéralisme en matière de négociations commerciales pour des raisons stratégiques, puisque cette option ne l'avait pas empêché de jouer un rôle de premier plan aussi bien dans les négociations multilatérales qui devaient conduire à la mise sur pied de l'OMC en 1994, que dans les négociations de la ZLEA amorcées la même année, autant le Canada se trouve, à l'heure actuelle, coincé dans un bilatéralisme de fait à ce point encombrant avec les EUA, qu'il ne serait plus en mesure de se ménager une marge de manœuvre suffisante pour faire droit à son option multilatérale. Pour le moment, le gouvernement a perdu l'initiative et il se retrouve dans une position de repli dont il pourrait ne pas pouvoir sortir de si tôt. Or, on ne peut pas dire la même chose, ni du Mexique, qui, après tout, a réussi à négocier un accord de libre-échange avec l'Union européenne, ni du Chili, qui s'est ménagé une marge de manœuvre, non seulement auprès du MERCOSUR, mais auprès de l'UE également. Ceci dit, les choses pourraient évoluer différemment depuis que, le 16 décembre, le MERCOSUR a offert au Canada d'amorcer des négociations commerciales en vue de signer un accord de libre-échange à deux. Il reste à avoir quel sort les autorités canadiennes réserveront à cette offre.

En terminant, il vaut la peine de souligner que la décision du nouveau premier-ministre, Paul Martin, de procéder au démantèlement du MAECI⁸ et à la formation d'un ministère du Commerce international séparé⁹, représente une rupture importante par rapport à la restructuration entre les deux ministères qui avait été effectuée il y a trente ans, dans la foulée de l'adoption des « mesures Nixon », le 15 août 1971¹⁰. On se souviendra, en effet, que c'est en 1982 que les services du ministère de l'Industrie et du Commerce chargés du commerce international et de la politique du commerce international avaient été incorporés au

ministère des Affaires extérieures. En 1985, la Loi sur le ministère des Affaires extérieures prévoyait la nomination d'un secrétaire d'État aux Affaires extérieures, aujourd'hui appelé ministre des Affaires étrangères, et d'un ministre du Commerce extérieur.

On voit alors que la séparation entre les deux fonctions mérite d'être suivie de près car, si on cherche à l'interpréter sur le long terme, elle pourrait fort bien accréditer la thèse selon laquelle cette décision préparerait un renforcement sans précédent des relations bilatérales avec les EUA. En effet, il faut se souvenir que c'était précisément pour faire face à la montée du nationalisme économique aux EUA à l'époque, que le ministre des Affaires extérieures d'alors, Mitchell Sharp, avait proposé au gouvernement de souscrire à ce qu'il avait appelé la « troisième option », l'option multilatérale, à l'encontre d'une « première option », le maintien du *statu quo*, ou d'une « deuxième option », le rapprochement avec les EUA¹¹. Or, en sanctionnant la séparation des missions étrangères et commerciales, le nouveau premier-ministre entend peut-être mettre un terme à une cohabitation entre multilatéralisme et bilatéralisme qui était devenue de plus en plus difficile au cours des ans, une difficulté que les échecs essuyés par la diplomatie commerciale canadienne successivement à Cancun et à Miami a confirmé hors de tout doute raisonnable. En amputant comme il le fait l'ancien MAECI, il se trouve alors à n'accorder aux affaires étrangères qu'un rôle de façade au niveau international, tandis que le ministère du Commerce international devrait s'occuper des vraies priorités, c'est-à-dire des relations commerciales avec les EUA. En ce sens, l'accueil qui sera réservé à l'offre du MERCOSUR d'entamer des négociations commerciales à deux, avec le Canada, mérite d'être suivi avec attention.

⁸ L'appellation de « ministère des Affaires étrangères et du Commerce international » date de 1993.

⁹ Le nouveau titulaire du ministère est James Scott Peterson. Bill Graham demeure ministre des Affaires extérieures.

¹⁰ Parmi ces « mesures », les deux plus importantes et les plus significatives sont l'abandon de la convertibilité du dollar en or et l'imposition d'une taxe à l'exportation de capital vers l'étranger. Le Canada, en tant qu'un des plus importants bénéficiaires de l'investissement étranger direct en provenance des EUA, était particulièrement touché par ces mesures.

¹¹ Voir M. Sharp, « Canada-U.S. Relations: Options for the Future », *International Perspectives*, automne 1972.