

Bilan de l'année 2007 dans les Amériques et dossiers à suivre en 2008

Dorval Brunelle*

Comme cela avait été fait en 2005, en 2006 et en 2007, nous allons effectuer un survol de la conjoncture politique, économique et sociale de l'année écoulée. Nous verrons que, après plusieurs années au cours desquelles nous avons assisté à des bouleversements politiques annonciateurs de transformations sociales importantes, le contexte politique aura été surtout marqué par la tenue de quatre référendums. Sur un autre plan, les grands projets d'intégration économique régionale dans les Amériques ont connu de nets ralentissements, sinon même des reculs, avec la notable exception des deux plus importants, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et le Partenariat pour la sécurité et la prospérité (PSP) qui, non seulement poursuivent leur course, mais surtout, se multiplient sans cesse. En conclusion, nous traiterons de la politique actuelle du gouvernement du Québec face aux Amériques.

Élections et référendums

Comparé aux 12 élections de chefs d'État ou de gouvernement en 2006¹, le calendrier

électoral aura été clairsemé en 2007, avec six élections présidentielles ou parlementaires tenues dans les Caraïbes², les autres l'étant en Argentine, au Guatemala, au Canada et au Québec. De plus, l'apparente déferlante électorale de gauche qui s'était abattue sur l'Amérique du Sud au tournant du millénaire semble désormais dispersée. Et même si les élections de 2006 au Chili, au Brésil, en Équateur, au Nicaragua et au Venezuela, ainsi que celles de 2007 en Argentine ont confirmé la tendance, force est de constater aujourd'hui que tous ces gouvernements, hormis celui du Venezuela, ont inscrit leur action dans la continuité avec ceux de leurs prédécesseurs³. En 2008, des élections présidentielles auront lieu à la Barbade, en République Dominicaine, au Paraguay et aux États-Unis

l'autre acquittés de cette tâche de révision avec une rare diligence.

¹ Les 12 en question ont été, par ordre chronologique : Chili, Canada, Costa Rica, Haïti, Pérou, Colombie, Mexique, Guyana, Brésil, Équateur, Nicaragua et Venezuela.

² Les six sont : Turks et Caïcos, Bahamas, Jamaïque, Trinidad et Tobago, Barbade et enfin, Bermudes.

³ Pour un tour d'horizon complet, voir : Georges Couffignal, « Balance de once elecciones nacionales », in Salvador Romero Ballivian, compilador, *Atlas electoral latinoamericano*, Corte nacional electoral, 2006, pp. 241-253. En ligne :

http://www.cne.org.bo/centro_doc/cuadernos_var.aspx?IdDocumento=cdop02

* Professeur au département de sociologie (UQAM) et directeur de l'Observatoire des Amériques. L'auteur tient à remercier Christian Deblock et Georges LeBel pour leurs commentaires et critiques, d'autant qu'ils se sont l'un et

d'Amérique (EUA). Il y aura également des élections générales au Belize, en mars, et en Barbade, en mai. Enfin, les gouvernements minoritaires actuellement en poste à Ottawa et à Québec devront vraisemblablement retourner devant les urnes au cours de l'année.

Si, à part le Québec, les élections ont réservé peu de surprises, en revanche, le recours au référendum a occupé l'avant-scène tout au long de l'année et continuera sans doute de le faire en 2008. C'est d'ailleurs à ce niveau que les affrontements politiques et sociaux les plus importants se sont déroulés, comme l'illustrent les consultations populaires tenues au Costa Rica, en Équateur, en Bolivie et au Venezuela.

Au Costa-Rica, lors d'un référendum tenu le 7 octobre, 51,5% de la population a approuvé le *Central American Free Trade Agreement -Dominican Republic (CAFTA-DR)*, un accord de libre-échange signé entre les six et les EUA. L'accord avait été approuvé par le Congrès des EUA à une courte majorité de deux voix, en 2005, et le Costa Rica était le dernier pays à y souscrire. La question du libre-échange avait d'ailleurs été un enjeu très important durant la campagne électorale très serrée de l'an dernier qui avait opposé le président Oscar Arias à Otton Solis, chef de l'opposition et adversaire de l'accord. Le résultat de la consultation a été immédiatement dénoncé par les partis et mouvements d'opposition⁴. La question risque d'ailleurs de ressurgir au cours de la présente année puisque le Congrès du Costa Rica doit se prononcer sur plusieurs des dispositions de l'accord. Il convient de noter à ce propos que la convocation d'un référendum sur cette question avait été le résultat d'une mobilisation citoyenne sans précédent qui avait permis de ramasser 100 000 signatures, une initiative qui avait poussé le président Arias à le tenir de son propre chef.

⁴ Le Costa Rica entretient une balance commerciale déficitaire avec les EUA. Ainsi, en 2006, il y exportait 3,37\$US milliards de produits, tandis qu'il en importait pour \$4,57\$US milliards,

En Bolivie, au mois de décembre, une assemblée constituante boycottée par l'opposition a approuvé le texte d'une nouvelle constitution qui doit, entre autres choses, accorder plus de pouvoirs aux communautés indigènes. Le projet sera soumis à une consultation référendaire, en 2008, avec le risque que cette consultation conduise à une polarisation politique aiguë entre le Nord pauvre, où le pourcentage de la population autochtone est élevé, et le Sud-est du pays où la majorité est blanche et aisée.

En Équateur, à la suite d'un premier référendum tenu en avril 2007, une Assemblée constituante a été formée qui, pour cause de corruption, a tout simplement révoqué le Congrès. L'assemblée doit rédiger une nouvelle constitution qui devrait être approuvée en mai et soumise à un nouveau référendum 45 jours plus tard. Là aussi les débats ont été acrimonieux et la polarisation géographique et sociale risque de s'accroître entre la métropole côtière Guayaquil et l'intérieur du pays.

Enfin, le 2 décembre, les citoyens du Venezuela ont été appelés à se prononcer par référendum sur 69 amendements à la constitution de 1999, le quatrième en huit ans, une initiative qui s'est révélée, malgré un résultat serré, une cuisante défaite pour le président Chavez. Il faut tout de même souligner que le projet soumis à la consultation était à la fois extrêmement ambitieux et extrêmement complexe. La population était appelée à se prononcer sur deux blocs d'amendements, le premier bloc comprenant 46 amendements, le second, 23. À ce propos, il ne s'agissait pas seulement d'approuver l'extension du mandat et des pouvoirs présidentiels, mais aussi de mettre en place une nouvelle forme de pouvoir populaire à la base, dans les communautés, avec dévolution financière importante. Cela dit, certains parmi tous ces amendements nichés dans un document de plus de 40 pages étendaient de manière très large les pouvoirs du gouvernement central, allant, par exemple, jusqu'à lui confier la pleine

autorité sur la création et la suppression des provinces (art. 156, para 11), une prérogative tout de même difficile à légitimer dans le cadre d'un régime supposément fédéral. Quoi qu'il en soit du résultat, il y a de fortes chances pour que le président Chavez revienne à la charge avec un autre projet de réforme constitutionnelle au cours de la présente année.

La conjoncture économique

Selon les derniers chiffres publiés par la Commission économique pour l'Amérique latine et la Caraïbe (CEPALC)⁵, la région a connu un taux moyen de croissance supérieur à 5%, ce qui s'est traduit par une augmentation de la consommation des ménages de l'ordre de 6,8%. De son côté, le taux de chômage est passé de 8,6 à 8% et, fait révélateur, l'emploi formel au cours des cinq dernières années a progressé de 17,5% au Mexique, 25,3% au Brésil, 26,9% au Pérou, 29,3% au Costa Rica, 31,2% au Chili, 47,6% au Nicaragua et 49,5% en Argentine. En revanche, les salaires réels n'ont augmenté que de 1,5%, en 2007.

Quant à l'Amérique du Nord, les EUA ont subi un ralentissement important puisque leur croissance annuelle qui était de 3,3%, en 2006, n'a plus été que de 2,1%, en 2007. À lui seul, le secteur de la construction domiciliaire a subi une baisse de 20% en une année. Dans ses prévisions économiques de mi-année, l'ONU prévoyait que le déficit des EUA atteindrait 800\$ milliards, à la fin de 2007 et que leur dette totale de 3000 \$ milliards pourrait bientôt s'avérer insoutenable. Le tableau ci-dessous dresse la liste des prévisions économiques pour les principales économies des Amériques. Il prévoit que la croissance sera la plus faible au Canada, aux EUA et en Équateur, tandis

qu'elle sera la plus forte au Pérou, en Argentine et au Venezuela⁶.

Proyecciones Económicas de América

	PIB (% Var. año)		Inflación (% Var. Prom. Anual)		Cuenta Corriente (% del PIB)	
	2007p	2008p	2007p	2008p	2007p	2008p
 EE.UU.	2,2	2,5	2,9	2,8	-5,4	-4,9
 Canadá	2,5	1,9	2,1	1,3	1,3	0,8
 Brasil	5,4	4,9	3,6	4,2	0,5	0,0
 México	3,1	3,2	4,0	4,4	-1,2	-2,3
 Argentina	8,6	6,5	8,8	9,0	3,0	2,4
 Venezuela	8,3	6,0	18,4	25,0	9,8	3,0
 Colombia	6,8	5,5	5,5	4,5	-3,6	-4,5
 Perú	8,0	7,0	1,8	2,9	2,6	1,6
 Ecuador	2,0	2,5	2,0	3,0	4,1	3,3

Source : <http://actualidaddelperu.blogspot.com/2007/12/crecimiento-de-amrica-latina-en-2008.html>

Les prévisions du Fonds monétaire international (FMI) pour l'Amérique latine sont quelque peu différentes et la croissance prévue en 2008 oscillerait entre 3 et 4% au Mexique, en Équateur et en Uruguay, entre 4 et 5% au Brésil, au Chili, en Colombie et au Paraguay, enfin, entre 5 et 6% en Argentine, en Bolivie, au Pérou et au Venezuela. Quant à l'Amérique centrale, la croissance prévue serait inférieure à 5% en moyenne, essentiellement à cause du ralentissement économique chez leur principal partenaire, les EUA. Ces performances devraient contribuer à faire reculer la pauvreté, mais les inégalités sociales demeureront élevées⁷. Par ailleurs, et toujours dans la foulée du ralentissement économique en cours aux EUA, le FMI a revu à la baisse ses prévisions pour l'Amérique du Nord. Ces prédictions l'ont conduit à ramener le taux de croissance de 2,8 à 2,3% pour économie canadienne et de 2,8 à 1,9% pour celle des EUA⁸.

⁵ Voir, CEPAL, *Crecimiento económico favorece caída del desempleo en América Latina y el Caribe*, en ligne : <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/prensa/noticias/comunicados/5/32025/P32025.xml&xsl=/prensa/tpl/p6f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>

⁶ Notons, à titre de comparaison, qu'en 2008, la croissance annuelle devrait se maintenir à plus de 10%, voire même à 11% selon certaines prédictions, en Chine et à 8,5%, en Inde.

⁷ En ligne : <http://www.ciberamerica.org/Ciberamerica/Castellano/General/Noticias/detalle?id=11636>

⁸ En ligne : http://www.matin.qc.ca/articles/20071009134155/economie_canadienne_fmi_reduit_ses_previsions_croissance.html

Enfin, il convient d'attirer l'attention sur un phénomène passablement nouveau dans les Amériques qui est lié à l'entrée en scène de firmes transnationales latino-américaines. Dans une étude publiée en 2006, les auteurs ont calculé que la valeur au marché (*market value*) des 50 plus importantes entreprises totalisait 644 286 millions de dollars US\$, en 2005. Ils relevaient également que les quatre plus importantes d'entre elles en termes de valeur actionnariale (*shareholder value creation*) avaient été: América Móvil du Mexique, ainsi que Compagnie Vale do Rio Doce (CVRD)⁹, Bradesco et Petrobras du Brésil¹⁰.

Le régionalisme économique

On peut, pour simplifier les choses, opposer deux grands modèles d'intégration à la grandeur des trois Amériques: un modèle latino-américain et caribéen, d'un côté, inspiré du modèle européen d'intégration, et un modèle américano-canadien, de l'autre, qui prend sa source et son inspiration dans l'Accord bilatéral de libre-échange de 1989, modèle qui a été renforcé et peaufiné avec l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), en 1994.

Or, autant l'intégration, aussi litigieuse et contestée soit-elle, progresse à grands pas au

⁹ À propos de l'ex-société d'État devenue le géant mondial CVRD, voir l'article de Annie Gasnier, in *Le Monde de l'Economie*, 13 novembre 2007, où l'auteur écrit : « le groupe minier brésilien va répartir 1,65 milliard de dollars (1,12 milliard d'euros) en dividendes, en hausse de 44,2 % par rapport à 2006. L'entreprise a annoncé une enveloppe record d'investissement de 59 milliards de dollars (40 milliards d'euros) sur les cinq ans à venir. Elle accentue ainsi sa diversification, en projetant une alliance avec le chinois Baosteel autour d'une usine de plaques d'acier au Brésil, puis une association avec l'anglo-néerlandais Shell pour explorer, localement, des gisements de gaz naturel. En plus de sa présence renforcée dans les transports, la CVRD gère déjà 10 500 km de voies ferrées (sur les 29 000 du pays) et huit terminaux portuaires, avant tout pour acheminer sa production, une stratégie qui a permis son développement accéléré. Aujourd'hui, CVRD est la première entreprise brésilienne et la troisième compagnie minière mondiale grâce au rachat, fin 2006, de sa concurrente canadienne Inco ».

¹⁰ Voir Julio Aznarez, O. E. Carbonell Lopez, P. Fernandez et J. M. Carabias, « 50 Largest Companies : 200-2005 Shareholder Value Creation in Latin America », *Social Science Research Network*, 26 juin 2006.

En ligne : http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=912285

Nord¹¹, autant, malgré la teneur des discours officiels et malgré des appuis importants au sein même des organisations de la société civile, elle piétine au Sud.

En effet, malgré plusieurs initiatives récentes, dont les deux dernières en date ont été la Communauté sud-américaine des nations (CSN, ou CSAN), fondée en décembre 2005 et l'inauguration du Parlement du Mercosur, en décembre 2006¹², l'Amérique latine est toujours en attente d'un projet rassembleur large et crédible capable de faire avancer l'intégration à l'échelle continentale. Cela dit, suite à plusieurs chassés-croisés, d'une part, et au lancement de quelques initiatives audacieuses, de l'autre, l'année écoulée aura été passablement fertile en revirements et en événements, ce qui a eu pour résultat de rendre encore plus complexe un dossier déjà passablement touffu.

Pour le moment, en dehors de l'ALENA et de ses nombreuses ramifications¹³, il ne reste plus en présence que deux accords régionaux importants, ce sont la CARICOM et le MERCOSUR. À l'heure actuelle, les cinq membres du MERCOSUR, l'Argentine, le Brésil, le Paraguay, l'Uruguay et le Venezuela ont une population totale de 250 millions et un PNB cumulé de 2 458 milliards de dollars US, ce qui représente 75% du PNB de l'Amérique du Sud. Le MERCOSUR constitue ainsi le quatrième bloc commercial en importance après l'Union européenne (UE), l'ALENA et

¹¹ La dernière en date des contestations au Nord concerne l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2008, des dispositions de l'ALENA en matière agricole qui auront des effets dévastateurs sur l'ensemble de ce secteur au Mexique cette année. Voir; Yudith Diaz Gazan, « NAFTA : Social Disaster, Hunger in Mexico », *Prensa latina*, 6 janvier 2008. En ligne : [http://www.plenglish.com/article.asp?ID={476ECC78-FCD4-4AEE-9929-146F673DB5CE}\)&language=EN](http://www.plenglish.com/article.asp?ID={476ECC78-FCD4-4AEE-9929-146F673DB5CE})&language=EN)

¹² Le Parlement ne sera pleinement électif qu'en 2010. Pour le moment, il est encore composé d'élus nationaux qui seront progressivement remplacés au fur et à mesure de la tenue des élections à l'échelle nationale.

¹³ Le Canada, les EUA, le Mexique et le Chili ont négocié quelque dix accords de libre-échange directement inspirés de l'ALENA avec d'autres partenaires dans les Amériques de 1994 à 2007, à quoi il faut également ajouter la vingtaine d'accords signés par les quatre avec des partenaires hors Amérique.

l'Association des nations du Sud-est asiatique (ANSEA ou ASEAN, en anglais). Par ailleurs, le MERCOSUR compte également cinq membres associés, le Chili, la Colombie, le Pérou, la Bolivie et l'Équateur. À l'occasion du 34^e Sommet du MERCOSUR, tenu à Montevideo, le 19 décembre 2007, les présidents Duarte du Paraguay, Vázquez de l'Uruguay, da Silva du Brésil, Chavez du Venezuela et Morales de Bolivie, ainsi que les présidentes Bachelet du Chili et Fernandez de Kirchner d'Argentine se sont engagés à finaliser un accord douanier au cours du premier semestre de 2008 et à négocier plusieurs accords de libre-échange avec des partenaires extérieurs, dont la CARICOM, le Système d'intégration centraméricain (SICA) et l'ASEAN. D'ailleurs, les cinq membres permanents avaient eu à approuver, en tout début de rencontre, le premier accord de libre-échange négocié en seize ans, entre le MERCOSUR et Israël¹⁴. Il a également été question de soutenir le travail du Parlement du MERCOSUR et d'appuyer la création de la Banque du Sud, officiellement lancée le 9 décembre, en Argentine¹⁵.

Cela dit, malgré toute l'activité menée en direction de l'extérieur, le MERCOSUR est encore et toujours aux prises avec d'importantes dissensions internes qui retardent considérablement l'intégration régionale. Les deux dernières en date concernent, la première, l'Uruguay qui envisage toujours de négocier un accord de libre-échange avec les EUA, la seconde, l'Uruguay et l'Argentine qui se sont affrontés autour des retombées environnementales de deux projets de construction d'usines de cellulose par la multinationale espagnole ENTE et la

finlandaise Botnia sur la rive orientale du Rio Uruguay. Ce conflit a connu de nombreuses péripéties au cours des dernières années, y compris le dépôt de requêtes auprès de la Cour internationale de justice, du Tribunal du MERCOSUR, ainsi que la médiation du roi Juan Carlos d'Espagne. En décembre 2006, devant l'ampleur des manifestations et le piétinement des négociations, la firme ENTE a décidé de renoncer à son projet et, éventuellement, de le déplacer en amont, tandis que la firme Botnia allait de l'avant et mettait sa production en marche en novembre 2007.

Quant à la Communauté andine des nations (CAN), elle a été en butte à des contradictions internes fortes ces récentes années qui ont culminé lorsque le président Hugo Chavez du Venezuela a choisi de s'en retirer en 2005, une menace brandie l'année suivante par d'Evo Morales de Bolivie, tandis que Rafael Correa, peu après son élection, en 2006, avait annoncé qu'il solliciterait l'accession de son pays au MERCOSUR. Cependant, la CAN semble remise sur les rails et les quatre membres restants -dont deux, la Colombie et le Pérou disposent déjà d'un ALE avec les EUA-, sont désormais engagés dans la négociation d'un Accord d'association « de bloc à bloc » avec l'Union européenne, une négociation dont la troisième phase devrait se tenir en avril 2008, à Quito.¹⁶

De plus, rien de tout ceci n'implique que des accords plus anciens comme l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI) ou même le Marché commun centraméricain (MCAC) soient désormais moribonds mais, pour le moment, leurs retombées et leurs effets intégrateurs sont décidément réduits et ce, même si le MCAC mène actuellement des négociations en vue de signer, à l'instar

¹⁴ À noter que le Chili et la Bolivie, en tant que membres associés, n'ont pas eu à approuver cet accord.

¹⁵ Le document intitulé « *Acta Fundacional del Banco del Sur* » a été approuvé par l'Argentine, le Brésil, la Bolivie, l'Équateur, le Paraguay et le Venezuela, avec un capital initial de 7 milliards de \$US. Voir SELA en ligne : <http://www.sela.org/sela/prensa.asp?step=3&id=12130> Ainsi que la version anglaise de *Granma Internacional* : <http://www.mail-archive.com/cikeas@yahoogroups.com/msg06693.html>

¹⁶ Voir le site officiel de la CAN. En ligne : <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np14-12-07a.htm>

de la CAN mais séparément, un Accord d'association avec l'UE¹⁷.

Pour leur part, les EUA, le Mexique et le Canada, ainsi que le Chili d'ailleurs, n'ont jamais fait leur deuil de l'échec du projet de Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et ils poursuivent leur stratégie qui consiste à étendre le modèle de l'ALENA au plus grand nombre de partenaires à travers le monde, mais surtout à l'intérieur du continent. Le Canada, suivant en cela les précédents créés récemment par les États-Unis, s'est lancé dans la négociation parallèle de quatre accords de libre-échange : avec la CAN, avec les quinze pays membres de la CARICOM, avec la République Dominicaine et avec quatre pays d'Amérique centrale¹⁸.

Quant aux processus d'intégration en Amérique du Nord, nous avons souligné qu'ils progressaient inexorablement, ce qu'a confirmé avec éloquence le troisième Sommet du Partenariat pour la Sécurité et la Prospérité (PSP) tenu à Montebello, au Québec, les 20 et 21 août derniers. Pourtant, malgré l'importance des enjeux traités lors de ces rencontres et malgré une mobilisation citoyenne somme toute honorable, compte tenu des vacances estivales, les médias et autres commentateurs s'entêtent à en minimiser systématiquement l'impact. Or, ces sommets annuels, auxquels participe le Conseil nord-américain de la compétitivité (CNAC), ont instauré un mode radicalement nouveau de *gouvernance publique-privée* à l'échelle continentale, comme le confirme le rôle officiel qui lui est imparti dans les

¹⁷ Conformément à sa mission historique, définie dans le Traité de Montevideo de 1980, l'ALADI cherche toujours à agir comme le maître d'œuvre de l'intégration de l'Amérique latine. Son défi actuel consiste à établir un plancher commun entre cinq types d'accords, ceux de l'ALADI elle-même, de la CAN, du MERCOSUR, des ALE et de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en vue d'instaurer ce qu'elle appelle un « Espace de libre-échange » (ELE, ou *Espacio de libre comercio*, ELC, en espagnol) autour de sept « Nouveaux thèmes » parmi lesquels on retrouve le commerce des services, les achats publics, les investissements et la propriété intellectuelle.

À noter que, depuis l'entrée de Cuba dans l'association en 1999, l'ALADI compte 12 membres.

¹⁸ Le Canada a déjà négocié un ALE avec Costa Rica.

négociations et comme l'illustre avec la dernière éloquence le fait que le CNAC regroupe trente chefs des plus grosses entreprises à raison de dix par pays. Parmi celles-ci, on peut relever les noms suivants : Chevron, Ford, FedEx, GE, GM, Lockheed Martin, UPS, Wal-Mart, pour les États-Unis, BCE, Home Depot, Manulife, Power Corp., Scotiabank et Suncor, pour le Canada, Kimberly Clark du Mexique, Avicar de Occidente et Grupo Impulso, pour le Mexique¹⁹. Mais le PSP n'est pas le seul mécanisme d'intégration en Amérique du Nord à part l'ALENA, bien sûr, parce qu'il faut aussi tenir compte de deux autres types d'accords, les accords interprovinciaux et les accords entre provinces et États.

L'intégration infra-étatique

À la suite de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, qui ont signé un Accord de commerce, d'investissement et de mobilité du travail (ACIMT)²⁰, le 28 avril 2006, les premiers ministres McGuinty et Charest ont fait de même et, le 26 novembre, ils ont signé la Déclaration conjointe du Gouvernement de l'Ontario et du Gouvernement du Québec relative à la négociation d'un Accord visant à renforcer l'Espace Économique Québec-Ontario²¹. Ces deux initiatives, parmi d'autres, s'inscrivent dans la foulée de l'Accord de commerce

¹⁹ L'observatoire a consacré deux chroniques au PSP. Voir : David Chapdelaine, « Le Partenariat nord-américain pour la sécurité et la prospérité : un processus d'intégration continentale en déficit démocratique », *Observatoire des Amériques*, 8 août 2007, et D. Brunelle, « La rencontre trilatérale de Cancun des 30 et 31 mars 2006 : le Partenariat sur la Sécurité et la Prospérité un an plus tard », *Observatoire des Amériques*, 3 avril 2006. En ligne : www.oda.uqam.ca

²⁰ L'acronyme officiel est TILMA (*Trade, Investment, and Labour Mobility Agreement*). L'accord est entré en vigueur le 1^{er} avril 2007.

²¹ Voir : La Presse canadienne, « Michel Audet et Jim Peterson négocieront un accord Québec-Ontario », *Le Devoir*, 20 décembre 2007, à la page B-1. Le communiqué officiel, daté du 26 novembre, précisait ceci : « Dans cet esprit, les premiers ministres McGuinty et Charest se sont entendus pour tenir une réunion conjointe de leur Conseil des ministres au printemps 2008. Les mesures prises aujourd'hui s'inscrivent dans la foulée du Protocole de coopération signé par les deux premiers ministres en 2006 et favorisera une coopération plus étroite pour assurer la prospérité accrue des deux provinces ».

intérieur (ACI) signé par les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral, en 1996, accord qui n'était à son tour qu'une transposition et une extension au secteur de la main d'œuvre de l'esprit et de la lettre de l'ALENA.

La déclaration annonçait le lancement de négociations commerciales élargies en vue d'éliminer les barrières au commerce et d'améliorer la mobilité de la main-d'œuvre entre les deux provinces. Son objet est de « confirmer l'intention de l'Ontario et du Québec de préparer un accord économique et commercial moderne et global fondé sur les accords bilatéraux existants en matière de marchés publics et de mobilité de la main-d'œuvre dans le secteur de la construction, et les ententes de coopération entre les deux provinces »²².

Si l'on se fie au précédent créé par les deux provinces de l'Ouest, l'accord pourrait s'étendre à un nombre considérable de domaines, notamment ouvrir des pans entiers des marchés publics aux soumissionnaires de l'autre province et accroître considérablement la mobilité du travail, ce qui pourrait avoir des incidences importantes sur les pratiques syndicales et celles des organisations de défense des droits des travailleurs et des travailleuses au Québec²³.

Or, si la dépêche de la Presse canadienne, reprise dans les médias, indiquait bien qu'une « importante étape de ce calendrier sera de consulter les intervenants dont la participation est nécessaire au succès de cette négociation »²⁴, il n'y a strictement rien de prévu à cet égard ni dans la déclaration ni dans le communiqué officiel.

Cependant, pour bien comprendre le sens et la portée d'une telle initiative, il faut la situer dans un contexte beaucoup plus large. En effet, le maître d'œuvre de l'intégration au Canada est, depuis sa création à Charlottetown, le 5 décembre 2003, le Conseil de la Fédération²⁵ dont le premier Plan de travail sur le commerce intérieur, daté de février 2004, visait essentiellement à améliorer et à renforcer l'Union économique canadienne²⁶, tout comme ce fut le cas, faut-il l'ajouter, pour les plans d'action adoptés à sa suite. Il revient à la Conférence fédérale-provinciale-territoriale des ministres responsables du Commerce intérieur de donner suite à ces propositions et à veiller à l'avancement des négociations²⁷ :

« Au nombre des activités importantes menées à cet égard, mentionnons une stratégie de facilitation de la mobilité de la main- d'œuvre pour le 1er avril 2009, qui permettra aux Canadiennes et aux Canadiens de travailler sans restriction partout au

²⁵ « Les premiers ministres ont créé le Conseil de la fédération parce que, selon eux, il est important que les provinces et les territoires jouent un rôle de leadership dans la revitalisation de la fédération canadienne et l'édification d'un régime fédéral plus constructif et coopératif. Les objectifs du Conseil de la fédération sont les suivants : (i) promouvoir la coopération entre les provinces et les territoires et tisser des liens plus étroits entre les membres du Conseil, dans le but de renforcer le Canada; (ii) favoriser des rapports fructueux entre les gouvernements, qui soient fondés sur le respect de la constitution et la reconnaissance de la diversité au sein de la fédération; (iii) assumer un rôle de leadership sur les dossiers importants pour tous les Canadiens et les Canadiennes ». En ligne : <http://www.conseildelafederation.ca/aproposconseil/aproposconseil.html>

²⁶ On parle parfois d'« union économique et sociale canadienne ». Comme l'écrit l'auteur d'une intéressante étude sur la question, « en dépit du refus du gouvernement du Québec d'y adhérer, l'entente sur l'union sociale intervenue entre le gouvernement du Canada et les gouvernements provinciaux et territoriaux le 4 février 1999 a marqué une étape importante dans l'évolution des relations intergouvernementales ». Pourtant, au cours de ces années, les relations en question ont à peine évolué jusqu'à la création du Conseil de la fédération. En revanche, depuis lors, elles avancent à grands pas.

Voir : Robert B. Asselin, « L'Union sociale canadienne : questions relatives au partage des pouvoirs et au fédéralisme fiscal », Gouvernement du Canada, Division des affaires politiques et sociales, le 18 janvier 2001. En ligne : [http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/prb0031-f.htm#INTRODUCTION\(txt\)](http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/BP/prb0031-f.htm#INTRODUCTION(txt))

²⁷ Voir le Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes (SCIC). http://www.scics.gc.ca/cinfo06/830877004_f.html

²² Pour le texte complet, voir : Portail Québec. En ligne : <http://communiqués.gouv.qc.ca/gouvqc/communiqués/GPQF/Novembre2007/26/c4306.html>

²³ Voir notre chronique de l'an dernier pour plus de détails sur ce sujet : D. Brunelle, « Bilan de l'année 2006 et dossiers à suivre en 2007 », *Observatoire des Amériques*, janvier 2007. En ligne : www.ameriques.uqam.ca

²⁴ *Le Devoir*, op.cit.

Canada. Le Forum des ministres du marché du travail (FMMT) a fourni au Comité un plan de travail détaillé pour veiller à ce que tous les postes réglementés existants respectent entièrement les dispositions de l'ACI d'ici à cette échéance. Les ministres ont convenu d'écrire au FMMT pour lui demander d'évaluer la proposition du ministre Bernier visant à instaurer par défaut, après le 1er avril 2009, une reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles »²⁸.

D'ailleurs, comme nous l'apprend de son côté un communiqué émis par le bureau du ministre des Finances, le 20 juin 2007, les négociations à venir devraient couvrir un nombre important de questions et d'enjeux : « Nous devons continuer à chercher ensemble des moyens d'améliorer la structure de l'impôt des entreprises au Canada, notamment en collaborant davantage pour harmoniser nos régimes fiscaux et pour tirer parti de nos efforts conjoints en vue d'éliminer les impôts sur le capital. Comme il est indiqué dans *Avantage Canada*, notre but consiste à établir le taux d'imposition effectif le plus bas sur les nouveaux investissements des entreprises au sein des pays du G7 »²⁹.

Par ailleurs, les 15 et 16 novembre 2007, le Québec a été l'hôte de la première rencontre de l'Alliance entre les États du Sud-est des États-Unis et les provinces du Centre et de l'Est du Canada, une initiative essentiellement destinée à stimuler le commerce entre les partenaires³⁰. Mais cette

fois-ci, reprenant et adaptant le mode de gouvernance instauré par le PSP, « cette réunion (devait être) l'occasion de transmettre le flambeau aux gens d'affaires qui seront ensuite directement impliqués et qui assumeront un rôle déterminant dans ce forum économique »³¹.

Contestation et mobilisation

Parmi les enjeux politiques, économiques et sociaux, celui qui s'est retrouvé en retrait dans les Amériques au cours de l'année écoulée est celui de la contestation des formes et des modalités de l'intégration économique. Bien sûr, les mouvements sociaux ont été aux premières lignes dans les diverses campagnes référendaires et, au Costa Rica, en particulier, dans la campagne contre le libre-échange avec les EUA. Il y a bien eu quelques manifestations contre le PSP en août au Canada mais, comme nous venons de l'indiquer, sans grande conséquence. Le repli sur ce front est peut-être imputable au fait qu'il n'y a pas eu de Forum social mondial, en 2007, ni de Forum social des Amériques depuis 2006. En revanche, plusieurs forums sociaux nationaux et locaux ont été organisés à travers le continent, dont le *United States Social Forum* (USSF), du 27 juin au 1^{er} juillet, à Atlanta, et le Forum social québécois, du 23 au 26 août, à Montréal. Le premier a rassemblé entre 10 et 12 000 participants autour de quelque 900 ateliers, le second, 5000 participants alors que 240 groupes ont été impliqués dans la programmation. Aux EUA, le *National Planning Committee* a proposé d'organiser le prochain USSF en 2010. Par ailleurs, il y aura cette fois un Forum social des Amériques à Guatemala City, en octobre

²⁸ Réunion annuelle du Comité fédéral-provincial-territorial des ministres sur le commerce intérieur St. John's (Terre-Neuve-et-Labrador), *Progrès relevés dans le Plan d'action*, 7 juin 2007. En ligne : http://www.scics.gc.ca/cinfo07/830913004_f.html

²⁹ Voir : Ministère des Finances du Canada, Déclaration du ministre Jim Flaherty, « Renforcer l'économie canadienne déjà vigoureuse », Ottawa, le 20 juin 2007. En ligne : <http://www.fin.gc.ca/news07/07-048f.html>

³⁰ Cette alliance comprend les six États et les sept provinces suivants : la Georgie, la Caroline du Sud, la Caroline du Nord, le Tennessee, le Mississippi et l'Alabama, de même que provinces de Québec, de l'Ontario, de la Nouvelle Écosse, du Nouveau Brunswick, du Manitoba, de l'île du Prince Édouard et, enfin, de Terre Neuve et du Labrador.

³¹ Voir le communiqué officiel qui précise ceci : « L'idée d'un tel forum économique s'inspire d'une organisation existante, la SEUS-Japan Association, active depuis 1975. Depuis plus d'un an, le gouverneur de l'État de Géorgie, M. Perdue, se fait l'ardent promoteur d'une telle instance dont la mission sera de stimuler les exportations et les investissements entre les provinces canadiennes et les États du Sud-Est des États-Unis ». En ligne : <http://www.premier-ministre.gouv.qc.ca/salle-de-presse/communiqués/2007/novembre/2007-11-13.shtml>

2008, et le prochain FSM aura lieu à Belém, au Brésil, au tout début de 2009.

Cette situation tranche nettement avec celle qui prévalait dans la foulée de la contestation de la ZLEA au début des années 2000. Les seules mobilisations qui inscrivent encore et toujours leur action à l'échelle hémisphérique, ce sont celles menées par les mouvements autochtones et les mouvements des femmes. Les autres, y compris le mouvement syndical qui, dans la foulée de la création de la Confédération internationale des syndicats, en 2006, est aux prises avec le défi de rapprocher les deux grandes organisations régionales, la Centrale latino-américaine des travailleurs (CAT) et l'Organisation régionale interaméricaine du travail (ORIT), se sont repliés autour d'enjeux nationaux et régionaux³².

Aujourd'hui, le Nord et le Sud des Amériques demeurent clivés, un état de fait qui semblerait confirmer que les rapprochements et les échanges dans un axe aussi étiré est beaucoup plus grand et important que le défi posé par une intégration s'inscrivant dans un axe Est-Ouest. Telle était la thèse défendue par l'historien français, Pierre Chaunu, dans ses travaux sur l'Amérique et les Amériques. Il avait évoqué à ce propos ce qu'il avait appelé le défi de la « méridianité »³³, c'est-à-dire le défi propre à une intégration continentale qui diffère des autres sur un point géographique central, puisque nulle part ailleurs rencontre-t-on de telles distances entre l'extrême Nord et l'extrême

Sud d'un même continent. C'est ce défi que nous voudrions aborder pour terminer.

Conclusion : le Québec dans les Amériques

Pour situer le Québec dans ces enjeux, nous pouvons dégager trois niveaux d'analyse. Le premier est le niveau hémisphérique, c'est celui que couvre ou que devrait couvrir une politique interaméricaine. Or, sur ce plan, le Québec marque un net recul depuis l'expiration de la décennie des Amériques proclamée par le gouvernement du Parti Québécois, en 1995. En effet, *La Politique internationale du Québec. La force de l'Action concertée* rendue publique par le gouvernement du Parti libéral, en 2006, retient quatre « zones d'intervention » où le Québec compte agir en priorité. Ce sont : (i) les deux pays stratégiques que sont les États-Unis et la France; (ii) la Francophonie et certaines organisations internationales; (iii) d'autres pays prioritaires en Europe, y compris les institutions européennes; et (iv) certains marchés porteurs d'Amérique et d'Asie³⁴. En somme, les relations avec les Amériques ont été classées au quatrième et dernier rang, et elles ne transiteraient plus par des échanges de gouvernement à gouvernement, c'est-à-dire par des relations intergouvernementales, mais bien par des échanges entre un gouvernement et des marchés. Ce positionnement est déplorable pour deux raisons, au moins. La première est que, règle générale, le gouvernement du Québec a trop souvent fait preuve de timidité face à son appartenance aux Amériques, alors même que les individus, les associations et les organisations les plus diverses sont depuis toujours aux premières loges de la promotion et de la défense de l'interaméricanité des Québécois. C'est en effet depuis le Québec qu'ont cheminé des projets comme celui de l'Organisation universitaire interaméricaine ou celui de la Confédération des parlementaires des Amériques, pour n'en citer que deux parmi

³² Voir : Vincent Dagenais, « Les retombées de la création d'une nouvelle organisation syndicale internationale sur le mouvement syndical dans les Amériques », *Observatoire des Amériques*, No 05-08. Mars 2005. En ligne : www.oda.uqam.ca

Sur l'étendue de l'implication des organisations du Sud dans les processus d'intégration économique en cours là-bas, voir : D. Brunelle, « Citizen mobilization in the Americas and the birth of the World Social Forum process », in Jai Sen et Peter Waterman, éd., *World Social Forum : Challenging Empires*, 2^{ème} édition, Montréal, Black Rose Books, 2008.

³³ Voir Pierre Chaunu, *L'Amérique et les Amériques*, Paris, Librairie Armand Colin, 1964, en Introduction.

³⁴ Gouvernement du Québec, *La Politique internationale du Québec. La force de l'Action concertée*, Québec, 2006, p. 107.

une pléthore d'autres plus modestes et plus anciens. La seconde raison est que la France est elle-même engagée dans son propre processus d'intégration, celui de l'Union européenne, et que, depuis lors, ses relations avec le Québec n'occupent plus la place qu'elles occupaient naguère. Quant aux États-Unis, comme nous l'avons vu, la seule « zone d'intervention » dont le Québec peut se prévaloir, c'est au niveau des États qu'elle se situe. Enfin, ce repli tombe d'autant plus mal que, au même moment, le gouvernement du Canada accorde désormais une priorité haute à son rôle et à sa place dans les Amériques, comme en témoigne la tournée que le premier ministre Harper a effectué dans la région en juillet 2007. En somme, le Québec tourne le dos aux Amériques alors que l'on assiste au renforcement de leur américanité de la part d'un nombre toujours croissant d'organisations de la société civile et d'entreprises, que ce soit à travers des échanges commerciaux, organisationnels et culturels. En retour, le Québec s'avère une terre d'accueil particulièrement prisée pour les ressortissants latino-américains. Face à toutes ces réalités, le seul geste qui est posé par le gouvernement en direction des Amériques concerne le mandat qui est accordé au Bureau du Québec à Washington de « suivre de près les travaux de l'Organisation des États américains (OEA) » sans précision supplémentaire³⁵. Par ailleurs, il convient de relever et de souligner la poursuite d'une initiative de solidarité internationale importante grâce à laquelle le gouvernement du Québec s'engage à maintenir son implication dans la reconstruction de l'appareil d'État en Haïti³⁶.

Le deuxième niveau d'analyse est le niveau continental, Mexique compris, bien sûr. À ce propos, et en lien direct avec ce dont il vient d'être question, il est tout de même difficile de comprendre pourquoi le

Mexique n'apparaît pas nommément parmi les « zones d'intervention » retenues, alors que le Québec et l'économie québécoise sont irrémédiablement liés au Mexique par l'intermédiaire de l'ALENA depuis plus de dix ans. Bien sûr, il est question de la Délégation générale du Québec à Mexico dans la section du document intitulée « Le redéploiement des ressources à l'étranger », mais avec la simple mention à l'effet que le Québec y « maintiendra sa présence active »³⁷. Une référence aussi succincte de la part du gouvernement actuel s'explique difficilement quand on introduit une autre initiative continentale à l'équation, le PSP, auquel ont souscrit le Mexique, le Canada et les EUA, en 2005. Ainsi le Québec est fort préoccupé d'intervenir auprès de « certaines organisations internationales » et « y compris les institutions européennes », mais il n'a rien à proposer concernant ces institutions qui agissent et interviennent à la grandeur de son espace d'appartenance premier, les institutions nord-américaines. En attendant, le PSP est suivi à la trace par le Conseil nord-américain de la compétitivité (CNAC) qui rassemble dix représentants de grandes entreprises privées par pays, une représentation qui exclut *de facto* la prise en compte des intérêts des autres secteurs économiques, comme les entreprises publiques, les PME ou les coopératives, trois secteurs importants pour l'économie québécoise³⁸.

Enfin, le troisième niveau d'analyse est le niveau régional qui rassemble les entités politiques voisines – provinces et États- et au-delà, entités avec lesquelles les échanges de tous ordres, aussi bien économiques, politiques, que sociaux, sont les plus denses et les plus soutenus. Au sens strict, ces relations ne relèvent pas des affaires internationales, mais plutôt des relations transnationales. Or, les gouvernements du Québec ont multiplié les ententes avec les provinces et les États des EUA ces dernières

³⁵ *Idem*, p. 108.

³⁶ *Idem*. Voir le chapitre 7 « Contribuer à l'effort de solidarité internationale », pp. 91-101. Il est question de la priorité accordée à Haïti aux pages 95-6.

³⁷ *Idem*, p. 109.

³⁸ *Idem*. Le PSP est bel et bien mentionné dans le document, aux pages 31 et 32, mais aucune action n'est prévue à ce sujet.

années sans que l'on soit en mesure d'évaluer quelles sont les retombées de ces accords pour l'économie et la société, d'une part, et quelles sont leurs incidences sur les deux autres niveaux d'intégration et d'échanges, les niveaux continental et hémisphérique, d'autre part. En d'autres mots, ces ententes régionales limitent-elles ou élargissent-elles la marge de manœuvre politique dont dispose le gouvernement pour faire promouvoir les intérêts économiques, sociaux et culturels du Québec et des Québécois?

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Observatoire des Amériques ou des membres du Centre d'Études sur l'intégration et la Mondialisation (CEIM).