

CONSULTATION ET LÉGITIMITÉ DANS LE PROCESSUS D'INTÉGRATION DES AMÉRIQUES

par

Dorval Brunelle

Directeur du Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC/UQAM); auteur de *Dérive globale*, Boréal, 2003.

Le processus d'intégration dans les Amériques est un processus complexe qui se déploie sur plusieurs fronts en parallèle. Le plus connu et le plus litigieux de ces fronts est sans conteste le dossier de l'intégration économique qui, à cause de son ampleur et de sa portée, prend le pas sur tous les autres. Cependant, il ne faudrait pas oublier que le projet des Amériques, inauguré à Miami en décembre 1994, repose sur quatre, voire cinq, piliers, à savoir : l'éducation, la démocratie, l'éradication de la pauvreté, le développement soutenable et, enfin, la prospérité. C'est à l'intérieur de cette dernière « corbeille », comme on les avait appelées à l'époque, qu'avait été placé le projet de Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). On voit alors que les négociations commerciales et l'intégration économique s'inscrivent à l'intérieur d'un projet plus ambitieux et plus vaste qui vise à instaurer une « communauté des démocraties » dans les Amériques. À son tour, la création d'une telle communauté serait irréalisable sans une participation citoyenne large.

La consultation :

Aux termes des protocoles de consultation de la société civile, deux grands ensembles d'acteurs économiques et sociaux sont interpellés : le secteur privé et les organisations de la société civile (OSC), une expression qui désigne tous les acteurs économiques et sociaux qui, à la différence de ceux qui appartiennent au secteur privé, agissent comme parties prenantes dans des organisations sans but lucratif. C'est ainsi que, lors de la réunion ministérielle tenue à Denver en 1995, le Forum des gens d'affaires des Amériques (FGAA), mieux connu sous son appellation anglaise, *Americas Business Forum* (ABF) a obtenu un statut consultatif officiel. L'effet utile de cette reconnaissance mérite d'être souligné car « plusieurs des recommandations proposées par les participants au Forum de San José se reflètent dans le mandat des équipes de négociations de la ZLEA et dans le *Plan d'action* issu du Sommet des

Amériques de 1998 ”, comme le souligne le *Document d'information* du cinquième Forum des gens d'affaires des Amériques diffusé à Toronto le premier novembre 1999. D'ailleurs, au-delà de ces entrecroisements stratégiques entre milieux politiques et milieux d'affaires, il convient de faire état du soutien financier réciproque qui conduit les gouvernements à subventionner la tenue des Forum des gens d'affaires d'un côté, à organiser des commandites, grâce auxquelles les entreprises contribuent à défrayer les coûts des rencontres officielles, de l'autre.

Parallèlement, la Déclaration de principes et le Plan d'action du deuxième Sommet des chefs d'État et de gouvernement tenu à Santiago en avril 1998, mandate l'Organisation des États américains (OEA) pour qu'elle agisse comme forum pour « l'échange d'expériences et d'informations avec les organisations de la société civile ». L'année suivante, l'Assemblée générale de l'OEA met sur pied une Commission sur la participation de la société civile et adopte des Directives pour la participation de la société civile aux activités de l'OEA. C'est la Corporation Participa du Chili qui reçoit le mandat de coordonner la consultation à la grandeur des Amériques et qui organisera une série de rencontres avec d'autres OSC issues des autres pays. Ces rencontres donneront lieu à la production de documents de synthèse incorporant les demandes et réclamations des OSC. Par ailleurs, les représentants des organisations impliquées dans ces processus seront également reçus lors des rencontres officielles tenues périodiquement qu'il s'agisse des rencontres ministérielles ou des sommets de chefs d'État et de gouvernement .

La légitimité :

Cependant, la consultation de la société civile menée à l'instigation de l'OEA, en l'occurrence, ne rejoint qu'une fraction des parties prenantes au dossier de l'intégration à l'échelle des Amériques à l'heure actuelle. Pour toutes sortes de raisons liées à l'étroitesse des protocoles de consultations, aux échéanciers et au rythme des négociations, d'une part, liées à l'effet utile étriqué des consultations elles-mêmes, d'autre part, un nombre important d'intervenants ont choisi d'autres voies et d'autres modes d'expression de leurs attentes et doléances face au projet d'intégration continentale. Nous faisons référence ici non pas uniquement à des intervenants issus de la société civile, mais également à des intervenants politiques, c'est-à-dire aux parlementaires,.

Du côté des parlementaires, l'initiative la plus originale, c'est sans conteste la mise sur pied, en 1997, à l'instigation de l'Assemblée nationale du Québec, de la Conférence des parlementaires des Amériques (COPA). La COPA porte cette originalité de rassembler des parlementaires issus des 35 pays des Amériques, incluant Cuba, et des parlementaires issus des 164 gouvernements infranationaux, c'est-à-dire des provinces, États et territoires composant les six fédérations du continent, ainsi que des représentants des cinq parlements régionaux. Cette initiative reflète l'émergence encore très timide et parcellaire d'une communauté d'intérêts à l'intérieur des assemblées, parlements et autres instances législatives, face au processus d'intégration hémisphérique soutenu par les chefs d'État et les pouvoirs exécutifs centraux, processus qui a de plus en plus d'effets délétères, non seulement sur l'équilibre entre les pouvoirs exécutifs et législatifs, mais qui a également des effets délétères sur les rapports entre les niveaux de pouvoirs à l'intérieur des fédérations, en particulier. On peut prendre la mesure de la position de plus en plus difficile dans laquelle se retrouvent parlementaires et certains partis politiques, quand on rappelle que les négociations commerciales en cours exigent parfois des amendements aux constitutions, comme il advient lorsque la libéralisation des marchés dans les secteurs de l'énergie et des richesses naturelles exigent la déconstitutionnalisation de la protection accordée jusque là au patrimoine national ou à la propriété collective.

Du côté des organisations et mouvements sociaux qui ne sont pas partie prenante dans le processus de consultation mené sous l'égide de l'OEA, et mené également sous l'égide de certains gouvernements nationaux, ou qui, tout en y participant, tiennent quand même à conserver leur pleine autonomie politique et mobilisatrice, on peut distinguer deux grandes phases. Au cours de la première phase, l'opposition est essentiellement montée à l'instigation des centrales syndicales du Nord et du Sud, auxquelles viennent se joindre les mouvements féministes, communautaires, environnementalistes, autochtones et de défense des droits humains. Au cours de la deuxième phase, les oppositions prolifèrent à une vitesse insoupçonnée, avec le résultat qu'on assiste à la démultiplication des mobilisations dans tous les pays et dans toutes les régions, non seulement contre le projet de ZLEA, mais également contre une foule d'autres initiatives des pouvoirs en place qui sont liées, de près ou de loin ou même pas du tout, aux négociations commerciales elles-mêmes.

À terme, et pour autant que les négociations de la ZLEA soient couronnées de succès, certains pensent que l'on devrait envisager de mettre sur pied, à l'intérieur même de la structure institutionnelle officielle, un comité sur la société civile, inspiré des modèles instaurés à l'ONU, dans le MERCOSUR ou à l'intérieur de l'Union européenne. L'idée est intéressante, mais on est en droit de se demander si une telle initiative sera susceptible de surmonter le déficit démocratique qu'aura laissé en héritage le protocole à l'intérieur duquel les négociations de la ZLEA auront été menées.