

Le Canada et la nouvelle division Nord-Sud dans les Amériques

By Gordon Mace,
Directeur du Centre d'études interaméricaines, Université Laval

Les rencontres de Cancun, de Miami et de Monterrey, à l'automne 2003 et à l'hiver 2004, ont révélé une nouvelle fracture Nord-Sud tant au plan international qu'au niveau régional. Une nouvelle confrontation qui semble bien différente de celle qui avait dominé l'agenda international au cours des années 1960 et 1970.

En ce qui a trait aux Amériques, la rencontre de Miami a surtout révélé l'existence d'un nouvel axe Argentine-Brésil-Venezuela autour duquel pourraient se regrouper d'autres gouvernements d'Amérique du sud. Ces gouvernements semblent vouloir dorénavant s'opposer à ce qu'on appelle communément l'agenda de Singapour (règles d'investissement, politique de concurrence, transparence dans les achats gouvernementaux et facilitation du commerce) tant que les pays industrialisés, au premier chef les Etats-Unis, n'accepteront pas de mettre sur la table la question des mesures anti-dumping ainsi que celle des subventions à l'agriculture. Ils veulent bien ouvrir leurs marchés aux services offerts par les firmes des pays industrialisés en autant que ces derniers ouvrent leurs propres marchés aux produits fabriqués dans le Sud.

Une des conclusions importantes du Sommet de Monterrey, par ailleurs, a été le positionnement affirmé du Mexique comme pays nord-américain. Le président Fox a en effet déclaré que son administration allait dorénavant travailler à la construction d'un système nord-américain plus efficace. Il a aussi engagé le gouvernement mexicain dans une stratégie de soutien à la mise en place d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) conformément à l'échéancier prévu initialement.

Cette nouvelle division de l'hémisphère entre l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud est extrêmement dangereuse pour l'avenir du régionalisme continental parce que nous sommes en présence d'un rapport Nord-Sud très différent de celui des années 1960-70 à trois égards au moins. Premièrement, la nouvelle contestation des pays du Sud est de nature très différente de celle des années antérieures dans la mesure où les gouvernements de ces pays ne remettent pas en cause aujourd'hui l'ordre économique international dans son ensemble. Leur démarche est à la fois plus pragmatique car elle s'insère dans les canaux réguliers du système international, l'Organisation Mondiale du Commerce principalement, et davantage éthique puisqu'elle vise à une plus grande équité dans les échanges internationaux.

En second lieu, la nouvelle contestation est moins criarde et plus systématique que durant les années 1970. Les délégations de plusieurs pays du Sud, les économies émergentes en particulier, sont plus compétentes et mieux préparées lorsqu'elles abordent les négociations économiques internationales. Elles comprennent mieux les enjeux ainsi que les règles de négociation. Avec le résultat qu'elles acceptent moins facilement qu'auparavant des arrangements où elles ne font pas de gains relatifs.

Enfin, les gouvernements du Sud doivent aujourd'hui tenir beaucoup plus compte de leur propre opinion publique. Les nouvelles technologies de l'information font en sorte en effet que les populations des pays du Sud, et ce qu'on appelle la société civile en particulier, deviennent mieux informées de ce que disent et font leurs gouvernements à l'intérieur du pays mais aussi dans les forums internationaux. Les gouvernements du Sud doivent donc pratiquer maintenant une nouvelle forme de diplomatie qui n'est plus à deux niveaux, selon la formulation de Putnam, mais bien à trois niveaux : l'interlocuteur étranger, les autres ministères ou départements locaux ainsi que la société civile.

Ces trois facteurs ont pour effet, comme on a pu le constater depuis septembre 2003, de bloquer les négociations commerciales internationales et cette nouvelle donne n'est pas, à l'encontre de ce que certains pourraient penser, un phénomène passager. Il y a tout lieu de croire en effet que l'agenda international sera dominé par un nouveau rapport Nord-Sud pour l'avenir immédiat. Un rapport Nord-Sud beaucoup plus difficile à gérer qu'il y a trente ans à cause de la fermeté des attitudes et des positions des gouvernements du Sud.

Dans les Amériques, ce nouveau rapport Nord-Sud a déjà fait une victime : le projet initial d'une ZLEA complète et diversifiée. Le compromis conclu par les États-Unis et le Brésil et endossé par les autres gouvernements de la région à Miami en novembre dernier constitue en effet une dilution importante du projet original. Car la seule obligation commune dorénavant consistera en un programme de réductions tarifaires. Le reste sera composé d'ententes à la carte où les partenaires pourront signer des accords bilatéraux portant sur les disciplines de leur choix.

Un tel résultat est catastrophique pour le Canada dans la mesure où la ZLEA constitue pour ce pays un impératif à la fois économique et politique. D'un point de vue économique, le projet initial de la ZLEA permettait en effet à Ottawa de créer un régime qui, à plus long terme, aurait permis un accroissement des échanges économiques avec le reste de la région. À plus court terme, le projet initial était également fort utile pour encadrer, tant que faire se peut, la politique de commerce extérieur des États-Unis.

Mais la véritable utilité stratégique de la ZLEA élargie pour le Canada était sans doute davantage politique qu'économique. Car la ZLEA constituait l'outil fondamental offert par le régionalisme hémisphérique au Canada pour réduire son enfermement nord-américain et ainsi conserver le peu de marge de manœuvre qui reste à Ottawa en matière de conduite de politique étrangère. C'est ce que certains critiques de la position canadienne n'ont jamais compris.

Comment la diplomatie canadienne doit-elle manœuvrer maintenant dans ce nouvel environnement " hub-and-spoke "? Si le premier impératif de la présence canadienne dans la ZLEA et, plus largement, dans le système régional des Amériques est d'ordre politique, il faut ajuster le comportement en conséquence. Cela peut se faire de plusieurs façons à commencer peut-être par les deux axes suivants. Dans un premier cas, le gouvernement canadien devrait se montrer plus réceptif à certaines propositions mexicaines d'institutionnaliser ou à tout le moins de multilatéraliser davantage le sous-système nord-américain. Tous conviennent que certains dossiers comme le bois d'œuvre

doivent faire l'objet d'un traitement bilatéral entre le Canada et les États-Unis. Mais on doit aussi pouvoir se rendre compte que certains autres dossiers, comme le transport et les règles sanitaires par exemple, seraient traités plus efficacement dans un cadre trilatéral. Et comprendre, ce faisant, que le trilatéralisme nord-américain peut servir d'instrument de souveraineté pour le Canada.

Dans le deuxième cas, il faut que la diplomatie canadienne parvienne à établir des ponts avec d'autres gouvernements des Amériques également soucieux de sauvegarder et d'approfondir le système régional des Amériques. Ce qui supposerait d'abord un rapprochement avec le Brésil lequel rapprochement exige un aménagement de certains différends bilatéraux. Cela pourrait supposer aussi de créer des coalitions avec certains pays, comme l'Argentine, le Chili, le Costa Rica et le Mexique, pour faire avancer certains dossiers régionaux et peut-être institutionnaliser davantage le système.

Mais peut-être que le problème le plus fondamental pour la diplomatie et le gouvernement du Canada en est un d'attitude. À l'évidence, le Canada ne fera jamais partie de la " famille " latino-américaine au sens où l'entendent les Latino-américains. Mais la diplomatie canadienne peut trouver en Amérique latine des partenaires fonctionnels pour la construction d'un système régional efficace à la condition d'accorder à ces gouvernements la considération qu'on accorde à nos partenaires du monde industrialisé.

Février 2004

Les opinions exprimées sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions de la Fondation canadienne pour les Amériques (FOCAL)