

# LA NOTION DE DÉFICIT DÉMOCRATIQUE DANS LE CONTEXTE DE LA GLOBALISATION DES MARCHÉS : LE CAS DE LA ZLEA.

Par Dorval Brunelle,  
Directeur du Groupe de recherche sur l'intégration continentale,

Avril 2003

Comment peut-on évoquer l'idée d'un déficit démocratique dans le contexte des Amériques quand on sait que le respect de la démocratie est précisément le critère qui permet d'exclure Cuba des négociations? Le fait d'avoir été élu en conformité avec les normes et les règles des constitutions en vigueur légitime l'accès aux tables de négociations de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA); pour invoquer l'idée de déficit démocratique il faut donc aller au-delà de ce critère formel, et c'est ce que je voudrais faire dans les pages qui suivent.

### 1. L'exigence démocratique

Contrairement à ce que pensent la plupart des observateurs et analystes, la négociation d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) n'était pas le principal point à l'ordre du jour du premier Sommet des Amériques tenu à Miami en décembre 1994. En effet, dans le premier *Plan d'action*, les chefs d'État et de gouvernement avaient donné plus d'importance au renforcement de la démocratie dans l'hémisphère, un engagement qui a été renouvelé dans le *Plan d'action* issu du Sommet de Santiago d'avril 1998, de même que dans celui issu du troisième Sommet des Amériques tenu à Québec en avril 2001.

C'est ainsi que le *Plan d'action* de 1998 annonçait que tous les efforts seraient mis en œuvre pour réformer la démocratie aux niveaux local et régional, pour protéger les droits des travailleurs émigrants, ainsi que leurs familles, et pour améliorer les systèmes judiciaires de sorte qu'ils puissent être mieux en mesure de répondre aux besoins des peuples. Or, rien de tout cela n'a été mis en marche, avec le résultat que si la démocratie fait malgré tout l'objet du premier chapitre intitulé « Pour le meilleur fonctionnement de la démocratie » du *Plan d'action* adopté en avril 2001, il s'agit désormais de « renforcer la démocratie représentative » et non plus de faire fond sur les nombreux objectifs retenus la fois précédente. On voit alors à quel point le recours à la démocratie, en tant que pure et simple condition d'éligibilité au point de départ, condition qui permettait

aux chefs d'État et de gouvernement de mettre en marche les négociations entourant une intégration multiple dans les Amériques, débouche maintenant sur une vision réduite de la démocratie, puisqu'il s'agit désormais de recourir à l'exclusion pour le cas où un des partenaires serait tenté par le recours à des méthodes antidémocratiques pour se maintenir au pouvoir ou pour le contester. Cet engagement a depuis lors connu les suites que l'on sait avec la signature de la *Charte démocratique interaméricaine* à Lima le 11 septembre 2001.

En attendant, ce glissement depuis une vision large à une vision réduite permet de mettre en lumière deux choses : *premièrement*, que les engagements souscrits en la matière n'ont pas été respectés, une renonciation d'autant plus significative que c'est sans aucun doute parce qu'ils étaient eux-mêmes conscients de la fragilité de la démocratie dans les Amériques que les chefs d'État et de gouvernement avaient fait de telles promesses au point de départ; *deuxièmement*, qu'au lieu de faire avancer le dossier de la démocratie, les chefs d'État et de gouvernement ont concentré toutes les énergies sur la négociation du libre-échange à la grandeur des Amériques, un objectif qui venait loin derrière les autres dans leurs priorités au point de départ.

### 2. La démocratie qualifiée

Pour approfondir le lien entre libre-échange et démocratie, il faut revenir sur le sens des mots. Quand on parle de libre-échange à l'heure actuelle, il ne s'agit pas tellement de promouvoir des mesures de facilitation des échanges de biens et de marchandises, un objectif largement atteint, surtout dans les pays du Nord, qui disposent à toutes fins pratiques de tous les produits dont ils peuvent avoir besoin, il s'agit désormais d'étendre la libéralisation à des domaines beaucoup plus litigieux, comme les services, la propriété intellectuelle, les marchés publics et l'investissement. Cela veut dire que les négociations tournent autour des questions de savoir s'il faut, ou non, exporter et importer les services de santé et d'éducation, l'eau ou les déchets dangereux, s'il faut,

ou non, étendre la notion de propriété intellectuelle aux gènes et à l'ensemble du vivant, s'il faut, ou non, accorder une protection juridique totale aux investissements, au détriment des prérogatives des parlements et des gouvernements eux-mêmes.

Symétriquement, il convient de revenir sur le sens du mot démocratie qui demeure encore très vague pour le moment. En effet, quand les chefs d'État et de gouvernement font de la démocratie une condition d'éligibilité à la participation aux sommets des Amériques, la notion de démocratie renvoie alors au fait que ces chefs ont été élus démocratiquement, sans plus, nous avons donc affaire à une **démocratie élective**, ce qui ne nous dit rien concernant le respect des autres règles et des autres normes indispensables au bon fonctionnement de la démocratie, comme l'obligation de transparence, comme l'obligation de rendre des comptes, comme la tenue de débats publics. Par ailleurs, quand ces chefs prétendent ou infèrent tenir de leurs électeurs le mandat de négocier des accords de libre-échange portant sur des matières aussi litigieuses que celles qui ont été énumérées, sans tenir de débats et sans même informer leurs parlements et autres assemblées législatives, nous sommes en présence d'une **démocratie d'exécutifs**. Enfin, quand le *Plan d'action* de Santiago prévoit mettre en place des mécanismes de consultation de la société civile et de renforcer les institutions démocratiques, il est alors question de **démocratie consultative**.

En revanche, quand l'*Americas Business Forum* (ABF) a gagné le statut d'interlocuteur officiel auprès des négociateurs de la ZLEA, on a appliqué à son endroit une **démocratie participative**.

On voit alors que, derrière ces précisions, il y a un enjeu central qui se profile, un enjeu qui renvoie à la distinction entre le recours à la démocratie en tant que condition d'éligibilité à la participation aux sommets, c'est-à-dire le fait d'avoir été élu et de détenir un mandat explicite ou implicite pour négocier, et les engagements souscrits par les chefs d'État et de gouvernement lors de ces sommets en vue de renforcer la démocratisation d'une façon ou de l'autre, soit par la consultation soit par la participation.

Cette distinction est importante puisque, quels que soient les critiques que l'on pouvait adresser au processus de négociations d'un libre-échange, si les engagements souscrits en matière de démocratisation avaient été tenus, les motifs de remise en cause du processus seraient réduits d'autant. Or, ce n'est pas le cas, loin de là, avec le résultat que le seul dossier qui ait progressé, c'est celui de la négociation de la ZLEA et les progrès en matière de négociations commerciales ont été tels qu'une ébauche d'accord a pu être déposée à Buenos Aires au début du mois de juillet 2001. On voit alors à quel point le recours à la démocratie, en tant que pure et simple condition d'éligibilité au point de départ, condition qui permettait aux chefs d'État et de gouvernement de mettre en marche les négociations entourant une intégration multiple dans les Amériques, induit bel et bien un déficit démocratique par la suite.

Cette notion, on le voit mieux maintenant, permet de rendre compte de tout un ensemble de conséquences négatives inhérentes à la poursuite de négociations dans de telles conditions, des conséquences qui affectent aussi bien le **protocole**, c'est-à-dire les modalités de la négociation, que l'**objet** des négociations : quant au protocole, il est marqué du sceau du secret, de la

clandestinité et de la connivence, une condition indispensable à la participation active des milieux d'affaires, tandis que l'objet vise rien de moins que l'extension systématique de la logique marchande et du principe de compétitivité à tous les domaines et dans tous les secteurs de production.

Dans ce contexte, même la participation de la société civile que certains gouvernements bien intentionnés cherchent à favoriser risque d'être singulièrement restreinte et le soi-disant « consensus » que l'on vise à créer n'être plus qu'un prétexte. En effet, il ne s'agit pas de participation à la définition et à la mise en place d'un projet de société, mais d'un moyen pour obtenir un appui et pour asseoir la légitimité des réformes préconisées. La démocratie qui en ressort en bout de piste réduit le champ du politique à un exercice de séduction qui devrait, au mieux, sauvegarder la légitimité des élites politiques. En conséquence, les processus politiques et les prises de décision sont poussés hors de l'espace public et les assemblées législatives elles-mêmes sont rendues obsolètes. Les décisions importantes sont prises dans des salles de conférence où les milieux des affaires occupent une place privilégiée.

On voit alors en quoi et comment, au nom de la démocratie, c'est-à-dire au nom de la liberté d'une minorité possédante et puissante, c'est la liberté de toutes et de tous les autres qui est bradée. Dans ces conditions, il ne faudrait pas se surprendre outre mesure de voir la contestation du « libre-échange » gagner en ampleur et descendre dans les rues.

### 3. L'enjeu de fond : la privatisation de l'espace public

Un des effets pervers les plus révélateurs de la nature profonde de l'actuelle phase de la mondialisation des économies, c'est sans aucun doute la privatisation de l'espace public. Bien sûr, on répète à satiété que l'économie serait bloquée si l'on ne privatisait pas la production des biens et services demeurés sous la propriété et le contrôle des pouvoirs publics, ou si l'on n'ouvrait pas toujours davantage l'économie aux entreprises transnationales qui seraient, dit-on, plus dynamiques et créatrices d'emplois et de richesses que ne le sont les entreprises qui opèrent sur le marché national. Ce que l'on ne précise pas cependant c'est que, ce faisant, l'on se trouve non seulement à réduire le champ d'une économie politique publique mais également, et surtout peut-être, le domaine du politique lui-même, une réduction qui entraîne deux importantes et significatives conséquences pour mon propos: la limitation des domaines, des thèmes, des sujets et des enjeux susceptibles de faire l'objet de débats ouverts et démocratiques d'une part, le déplacement des lieux où se tiennent les débats de société, depuis des emplacements ouverts au plus grand nombre, à des négociations closes dont l'accès est réservé à une minorité d'autre part.

Cependant, avec la sanction de nouveaux protocoles de négociations qui placent face à face les gouvernements et les milieux d'affaires, la question qui est placée devant nous n'est pas de savoir quel devrait être le contenu de la prochaine politique publique en matière d'investissement et, éventuellement, de soumettre les termes de cette politique, comme cela s'est fait jusqu'à maintenant, à la sanction des citoyens et citoyennes qui auront à en assumer les frais et à en subir les coûts, mais bien de dicter tout simplement à tous les sujets de tous ces

gouvernements les modalités d'accueil auxquelles ils doivent de toute nécessité souscrire s'ils aspirent à recevoir un investissement et ses investisseurs.

Or, nous voyons bien ici que le problème central a moins à voir avec la globalisation, dont on nous répète à satiété qu'elle est à la fois inévitable et bénéfique, ce qui est déjà très inquiétant comme rapprochement, mais que le problème central tient fondamentalement à l'absence totale d'imputabilité de la part de ses promoteurs. Il faut remonter passablement loin dans le temps et dans l'espace avant de rencontrer un contexte historique comparable au cours duquel une élite économique et «politique» aurait disposé d'une emprise aussi forte sur des populations entières sans que celles-ci aient la moindre capacité, la moindre opportunité de s'exprimer face à la sanction de mesures qui les affectent au plus haut point dans leur vie de tous les jours. L'expression de «déficit démocratique» dont on use de plus en plus pour rendre compte de ce fait apparaît comme un euphémisme devant l'ampleur du détournement auquel est soumis le débat démocratique lui-même qui, non seulement n'a plus sur quoi s'exercer, mais n'a même plus où s'exercer non plus.

## **Conclusion**

C'est sans doute cette idée de déficit démocratique qui explique mieux que toute autre pourquoi l'opposition à la globalisation s'organise en parallèle et en marge des sommets et des rencontres officielles, afin d'interpeller les nouveaux maîtres du monde et leur rappeler que leur globalisation, si elle permet d'engranger des bénéfices et des profits, a des effets négatifs importants sur les milieux de travail et de vie. Il y a à l'heure actuelle au sein des populations de profondes inquiétudes face à la globalisation et face aux retombées des sciences et des techniques sur nos modes de vies et sur notre santé. Devant tant d'insécurité, les assurances qui sont données apparaissent bien faibles. Les promoteurs de la globalisation doivent prendre au sérieux ces inquiétudes et répondre clairement aux préoccupations légitimes de leurs citoyennes et de leurs citoyens. Pour ce faire, il faut combler le déficit démocratique qui nous sépare.