

À l'intérieur de la forteresse : les enjeux des négociations sur la ZLEA

par Marc Lee

ISBN: 0-88627-233-5

Avril 2001

À l'intérieur de la forteresse : les enjeux des négociations sur la ZLEA

par Marc Lee

Centre canadien de politiques alternatives – bureau de la C-B

Avril 2001

12,00 \$

À propos de l'auteur

Marc Lee est un chercheur en économie du bureau de la C-B du Centre canadien de politiques alternatives. Il a une maîtrise en économie de la Simon Fraser University et un baccalauréat en économie de la Western University. Avant d'entrer au service du CCPA, il a travaillé pendant quatre années dans la fonction publique fédérale en tant qu'économiste au sein de la direction de l'information et de la technologie d'Industrie Canada. Sa partenaire et lui ont commencé à donner un cours d'éducation populaire de huit semaines sur la mondialisation après son retour à Vancouver en 1998.

Remerciements

L'auteur tient à remercier Andrea Long de son aide à la recherche et les personnes suivantes de leurs commentaires au sujet d'une ébauche de ce document : Sarah Anderson, Shannon Daub, Jim Grieshaber-Otto, Seth Klein, Dave Primack, Scott Sinclair, Jessie Smith, Steve Staples et Ken Traynor. L'établissement de cet ouvrage a été rendu possible par le soutien du Projet de recherche sur l'investissement du CCPA. Toute erreur est attribuable à l'auteur, sauf celles qui peuvent être attribuées au flagrant manque de transparence et de responsabilité du gouvernement du Canada.

Nous remercions tout particulièrement le Syndicat canadien de la fonction publique, qui a subventionné la traduction de ce document.

Conception du dessus de la couverture : Studio 2

Conception et mise en page de la publication : Erik Windfeld

Table des matières

Préface	4
Précis	5
I. Introduction : en route vers Québec	10
II. Le contexte stratégique des Amériques	14
Deux visions : Bolivar et Monroe	14
Ajustement structurel	15
Blocs commerciaux régionaux	17
Aux prises avec l'éléphant	20
Tensions commerciales et autres facteurs	23
Le Canada et les Amériques	24
III. Les négociations sur la ZLEA	26
Accords commerciaux complémentaires	26
Délais	27
Sujets des négociations	28
Investissement	29
Services	33
Accès aux marchés	37
Subventions et droits antidumping et compensateurs	39
Agriculture	40
Droits de propriété intellectuelle	43
Politique de la concurrence	44
Marchés publics	46
Règlement des différends	47
Travail et environnement	48
Conclusion	51
Notes de fin de document	53
Ouvrages de référence	54

Préface

La Zone de libre-échange des Amériques, préconisée initialement par l'ancien président américain George Bush en 1990 et maintenant favorisée par la politique étrangère centrale de son fils, est en train de devenir le paratonnerre du mécontentement populaire consécutif à une décennie de mondialisation et de culte voué par l'élite aux marchés libres. La ZLEA est une ambitieuse nouvelle tentative de libéralisation du commerce et de l'investissement dans les Amériques et est considéré comme un tremplin vers de nouveaux accords mondiaux relevant de l'Organisation mondiale du commerce.

La bonne nouvelle est qu'il y a de nombreux défauts dans la cuirasse de la ZLEA. La procédure qui préside à son établissement et la volonté politique des pays qui y participent sont loin d'être aussi fortifiées que les murs de Québec. Et à mesure que

monte la marée de protestation, les chefs d'État et les bureaucrates du commerce auront de plus en plus de difficulté à se cacher derrière des barricades pour faire d'audacieuses déclarations au sujet des avantages que le commerce présente pour les pauvres du globe, l'environnement et tout autre domaine où les choses vont mal.

Le présent document d'information a été rédigé pour permettre aux citoyens et aux citoyennes de mieux comprendre la ZLEA. Il présente un historique des négociations sur la ZLEA, les grandes lignes de la dynamique stratégique des Amériques et les sujets précis des négociations. Une grande partie de ce document s'inscrit dans le contexte canadien mais l'auteur a tenté d'en rendre la teneur utile aux lecteurs et lectrices des autres pays des Amériques. La mondialisation rend nos luttes de plus en plus communes.

Précis

Quand les chefs de 34 des pays des Amériques (Cuba est le seul qui n'est pas invité) se réuniront à Québec en avril, ils y seront davantage pour se faire prendre en photo que pour négocier sérieusement. Cependant, ce *Sommet des Amériques* servira à faire approuver par les autorités supérieures les progrès réalisés jusqu'à présent en vue de la création d'une Zone de libre-échange des Amériques et à donner l'élan nécessaire à la conclusion de l'entente.

Le Sommet attirera également des milliers de protestataires qui s'opposent à la nouvelle tentative d'élargissement de la libéralisation du commerce. Il permettra probablement à l'ironie d'atteindre un niveau sans précédent car les chefs, entourés de manifestants et de manifestantes mais isolés d'eux par les murs fortifiés de la vieille ville et protégés contre eux par une présence policière massive, prononceront des discours au sujet des avantages du commerce et réaffirmeront leur engagement à l'égard de la démocratie.

La réunion de Québec sera le troisième Sommet des Amériques. L'établissement de la Zone de libre-échange des Amériques a été engagé au cours du premier sommet, tenu à Miami en décembre 1994. Sa continuation a été retardée par la "crise du peso" qui a frappé le Mexique peu de temps après et dont les effets se sont fait sentir dans l'ensemble de l'Amérique latine en 1995. Ce n'est qu'une fois que les choses se sont tassées que les négociations sur la ZLEA ont été officiellement entreprises, soit pendant le second Sommet des Amériques tenu à Santiago, au Chili, en avril 1998.

Au cours des trois années qui se sont écoulées depuis le sommet de Santiago, les négociateurs commerciaux ont poursuivi les travaux au sein de neuf groupes de négociation supervisés par un Comité de négociations commerciales (dont l'abréviation anglaise TNC correspond par hasard à celle de "société transnationale"). Ce comité a rédigé une ébauche d'accord qui sera approuvée à Québec et qui posera la base des "vraies" négociations dont le but sera de conclure une entente définitive avant la fin de 2004.

L'établissement de la ZLEA accélère depuis qu'a achoppé le lancement d'un nouveau round de négociations multilatérales sur le commerce pendant la réunion ministérielle de l'OMC tenue à Seattle en décembre 1999. La collectivité des affaires est bien représentée par le Forum des gens d'affaires des Amériques, qui tient des réunions afin d'établir des recommandations à l'intention des ministres du Commerce. En raison de la ferveur idéologique de ses négociateurs commerciaux, le Canada donne le pas à la continuation des travaux.

Le contexte stratégique des Amériques

En Amérique latine, la mondialisation n'a rien de nouveau. Depuis deux décennies, de nombreux pays d'Amérique latine ont de très importantes dettes extérieures. Pour obtenir l'accès au système économique et financier du Nord, ils doivent recevoir l'approbation du Fonds monétaire international (FMI). Or, cette approbation est

conditionnelle à la prise de nombreuses mesures de réforme économique connues sous le nom de programmes d'ajustement structurel (PAS).

Les politiques du FMI exigent que les pays :

- réduisent leur secteur public en comprimant des services publics tels que les soins de santé et l'éducation, en privatisant des sociétés d'État et en déréglementant l'économie;
- réorientent l'économie nationale vers la production en vue de l'exportation;
- maintiennent des taux d'intérêt élevés afin de juguler l'inflation et de stimuler la confiance des investisseurs étrangers.

Il s'ensuit que presque toute personne que vous croisez dans la rue peut vous en dire long au sujet des effets des politiques du FMI. Toutefois, les accords commerciaux n'ont pas été soumis au regard du public, ce que les militants et militantes d'Amérique latine s'efforcent de changer. Si le FMI a été le bélier qui a ouvert avec force la porte à la libéralisation en Amérique latine, les accords commerciaux tels que ceux de l'OMC et celui de la ZLEA proposée sont destinés à être le ciment du nouveau modèle économique. Malheureusement, ce modèle est fondé sur une foi aveugle plutôt que sur des preuves concluantes.

Les PAS ayant orienté leurs économies vers l'exportation, de nombreux pays d'Amérique latine ont commencé à dépendre du marché des États-Unis. L'augmentation de l'accès à ce marché est le principal résultat que recherchent certains d'entre eux au cours des négociations. Les États-Unis le savent, et tenteront d'échanger l'accès à leur marché contre des concessions

sur les plans de la propriété intellectuelle, de l'investissement et des services.

Au cours des négociations sur la ZLEA, et sur les accords de l'OMC, les pays d'Amérique latine ont eu de la difficulté à faire face au pouvoir des États-Unis. Une des solutions a consisté à créer des blocs commerciaux régionaux. D'une part, cela ne revient qu'à imiter la mondialisation à plus petite échelle. D'autre part, cependant, cela permet d'accroître les capacités économiques en créant un marché régional et fait augmenter le pouvoir à la table de négociation.

Le Mercosur est peut-être le bloc régional le plus dynamique. Il s'agit du marché commun du Cône Sud, qui englobe le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay. Les pays du Mercosur dépendent moins du marché des États-Unis parce qu'ils commercent davantage avec l'Europe. L'automne dernier, les pays du Mercosur ont consenti à conclure avec la communauté du Pacte andin (qui comprend la plupart des autres pays d'Amérique du Sud) un accord de libre-échange sud-américain. Bien que cela pose d'importants problèmes, de nombreux militants et militantes d'Amérique du Sud préféreraient tableer sur des accords régionaux plutôt que de tenter leur chance dans une ZLEA dominée par les États-Unis.

Bien que les États-Unis soient la principale puissance participant aux négociations, la conclusion de l'établissement de la ZLEA dépend dans une grande mesure du Brésil, dont l'économie est la plus importante d'Amérique latine. Le Brésil a beaucoup à perdre au cours des négociations et n'a guère exprimé d'enthousiasme à l'égard de

la ZLEA, lui préférant le Mercosur. Les tensions commerciales entre le Brésil et le Canada comprennent les frictions suivies au sujet des subventions à la construction d'avions à réaction et les récentes accusations selon lesquelles le bétail brésilien est atteint de la maladie de la vache folle. Le Brésil a en outre eu des désaccords majeurs avec les États-Unis au sujet de la propriété intellectuelle.

D'autres facteurs pourraient influencer les négociations sur la ZLEA. Le Plan Columbia des États-Unis a irrité de nombreuses personnes en Amérique latine et risque de compromettre le soutien de la ZLEA par les pays de cette région. L'instabilité politique en Bolivie, au Pérou et en Équateur est un autre facteur. Et le gouvernement vénézuélien du président Hugo Chavez est une épine au flanc des États-Unis. En dernier lieu, les tensions entre le Canada et les États-Unis risquent de s'intensifier par suite de l'expiration de l'Accord sur le bois d'oeuvre résineux et des menaces faites par les États-Unis d'imposer des droits punitifs sur les exportations canadiennes de bois d'oeuvre résineux.

Les négociations sur la ZLEA

Pour comprendre les négociations sur la ZLEA, il importe surtout de comprendre les accords de l'OMC et l'ALENA. À quelques exceptions près, l'ALENA procède à une libéralisation plus grande que les accords de l'OMC. En fait, le texte de l'ALENA a grandement influencé celui des accords de l'Organisation mondiale du commerce.

L'OMC permet aux pays membres de conclure des accords d'intégration économique régionale pourvu qu'ils aient

un "champ d'application sectoriel appréciable" et qu'ils libéralisent plus que les accords de l'OMC. Cela signifie qu'il faudrait que l'accord sur la ZLEA ait une portée plus vaste que les accords de l'OMC, c'est-à-dire qu'il réponde à tout le moins aux critères de libéralisation établis par l'OMC. Comme l'ALENA, l'accord sur la ZLEA pourrait en outre porter sur des domaines qui ne sont pas ou ne sont que partiellement assujettis aux accords de l'OMC, comme par exemple l'investissement, les marchés publics et la politique de concurrence.

Du point de vue des négociateurs canadiens et américains, l'accord sur la ZLEA doit ressembler à l'ALENA. Les États-Unis aimeraient que l'accord les place au centre de la roue économique. Ils jugent que les négociations sur la ZLEA s'inscrivent dans un contexte stratégique plus vaste pour ce qui est d'influencer les négociations sur d'autres scènes auxquelles participent de grands intervenants tels que l'Union européenne et le Japon. Les États-Unis pourraient employer les positions adoptées dans l'accord sur la ZLEA pour réaliser des gains sur le plan multilatéral au sein de l'OMC. On comprendra que les accords commerciaux bilatéraux, régionaux et mondiaux se renforcent les uns les autres. Le ténor des négociations sur la ZLEA risque d'être influencé par le lancement d'un nouveau round de négociations de l'OMC et par l'envergure de ce round. La prochaine réunion ministérielle de l'OMC doit avoir lieu en novembre 2001 dans le royaume désertique du Qatar, soit loin des protestataires importuns.

Les négociations sur la ZLEA s'empêchent dans les questions de procédure. Certains pays, comme les États-Unis et le Chili,

veulent accélérer la conclusion de l'accord, mais de nombreux pays sud-américains et antillais résistent aux pressions à cette fin. Il y a des désaccords au sujet du début des "vraies négociations", certains pays préférant une date pouvant aller jusqu'en juin 2002. Et les négociateurs n'ont pas encore arrêté la procédure de négociation.

L'entente peut échouer sur la capacité du nouveau président Bush d'obtenir du Congrès américain le pouvoir de négocier selon une procédure accélérée. Selon celle-ci, tout accord négocié par le président fait l'objet d'un simple vote pour ou contre par le Congrès. En l'absence de cette procédure, la politique nationale serait telle que le Congrès disséquerait l'accord et exigerait des concessions supplémentaires avant de lui donner son aval. Les autres pays se trouveraient à devoir négocier deux fois avec les États-Unis, ce qu'aucun d'entre eux n'est enclin à faire.

Néanmoins, une ébauche de texte à crochets (les passages entre crochets sont les points sur lesquels les parties ne s'entendent pas) a été établie à partir des nombreuses propositions différentes présentées jusqu'à présent. Ce texte n'a pas été rendu public. Le Canada et les États-Unis ont porté à l'Internet de l'information au sujet de leurs positions, bien que l'utilité de cette information soit discutable. Même s'il donne le pas à l'établissement de la ZLEA, le Canada n'a présenté aucune position officielle (du moins pas publiquement) sur les services, l'investissement et le règlement des différends, qui sont les questions les plus controversées dans le contexte de la ZLEA.

Le danger qui est peut-être le plus important que peut présenter la ZLEA est celui de l'élargissement de la procédure de

règlement des différends entre investisseur et État que prévoit l'ALENA. Cette procédure permet à des entreprises étrangères de poursuivre directement des gouvernements nationaux devant un tribunal qui prime sur les appareils judiciaires nationaux. Il est possible de poursuivre un gouvernement pour toute mesure qu'il a prise et qui est considérée comme une expropriation des profits actuels ou futurs d'une entreprise. De nombreuses poursuites intentées en vertu de l'ALENA ont neutralisé des lois et des règlements canadiens établis dans l'intérêt du public. Le ministre du Commerce Pierre Pettigrew a déclaré à bien des reprises qu'il ne signerait pas un accord comprenant un mécanisme de règlement des différends entre investisseur et État qui ressemblerait à celui de l'ALENA. Cependant, le fait qu'il choisit soigneusement ses mots porte à croire que les bureaucrates commerciaux canadiens et lui appuient encore le principe du mécanisme en question.

Les négociations sur l'application de l'accord sur la ZLEA aux services mettent en péril les services publics et la réglementation nationale. Leurs enjeux ressemblent à ceux des négociations de l'OMC au sujet de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) et seront influencés par les résultats de ces dernières. Les États-Unis préconisent une formule descendante, selon laquelle tous les secteurs sont assujettis à l'accord sauf ceux qui en sont explicitement exclus au cours des négociations. D'autres pays sont réfractaires à cette formule, mais il se peut que le chapitre de l'ALENA sur les services ait une portée beaucoup plus vaste que l'AGCS.

Il y a d'autres questions qui importent à la population canadienne mais que n'ont pas

abordées les négociateurs canadiens. Dans le domaine de l'agriculture, les États-Unis veulent abolir nos organismes commerciaux d'État, tels que la Commission canadienne du blé, et nos programmes de gestion des approvisionnements en produits laitiers, en oeufs et en volaille. Il s'agit-là d'institutions destinées à stabiliser les revenus des agriculteurs et agricultrices. Pourtant, en dépit de la crise que vit la collectivité agricole du Canada ces dernières années, le Canada ne mentionne même pas ces institutions dans les positions de négociation qu'il a rendu publiques.

En matière de politique de la concurrence, les États-Unis recommandent l'adoption de règles qui menacent la viabilité des sociétés d'État. Le Canada garde le silence à ce sujet aussi.

De plus, des propositions ont été présentées pour libéraliser les pratiques d'approvisionnement des gouvernements,

renforcer la protection de la propriété intellectuelle et créer un nouveau mécanisme de règlement des différends commerciaux.

Pour le moment, il est impossible de déterminer toutes les répercussions qu'aurait la conclusion de l'établissement de la ZLEA. Cependant, le vaste éventail des questions faisant l'objet de discussions et le fait que les négociateurs canadiens ne voient pas au-delà des "possibilités d'exportation des entreprises canadiennes" sont nettement inquiétants.

Le fait est que l'accord proposé sur la ZLEA englobe les pires éléments des accords de l'OMC et de l'ALENA. Il élargit un processus de mondialisation dont le principal but est d'accroître les droits des entreprises en désarmant les gouvernements et la population. La ZLEA est antidémocratique et devrait être rejetée par la population de l'hémisphère.

I. Introduction :

en route vers Québec

“Nous devons continuer sur la lancée de la libéralisation des marchés et viser à instaurer un système de libre-échange englobant l’Amérique du Nord, l’Amérique centrale et l’Amérique du Sud. Et nous avons hâte de voir le jour non seulement où les Amériques seront le premier hémisphère démocratique entièrement libre mais aussi où tous les pays des Amériques seront des partenaires égaux dans une zone de libre-échange allant du port d’Anchorage à la Terre de Feu.”

– George Bush, ancien président des États-Unis, le 27 juin 1990

“J’ai effectué dernièrement une tournée d’Amérique latine, et mon seul regret, c’est de ne pas avoir étudié davantage le latin à l’école de telle sorte que j’aurais pu discuter avec les gens de cette région.”

– Dan Quayle, ancien vice-président des États-Unis

Les chefs de 34 des pays des Amériques (Cuba est le seul qui n’est pas invité) se réuniront en avril 2001 derrière les murs fortifiés de la vieille ville de Québec pour participer au troisième Sommet des Amériques. Ils y seront davantage pour se faire prendre en photo que pour négocier sérieusement, mais le sommet servira probablement à faire approuver par les autorités supérieures les progrès réalisés en vue de la création d’une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et à donner l’élan nécessaire à la conclusion de l’entente.

L’établissement de la ZLEA a commencé pendant le premier Sommet des Amériques tenu à Miami du 9 au 11 décembre 1994. Ce sommet a été tenu après le point culminant de l’établissement d’ententes de libre-échange des années 1990 : la conclusion de l’Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Cet accord qui applique au Mexique des dispositions comme celles de

l’Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1994, et l’Organisation mondiale du commerce devait être créée le 1^{er} janvier 1995.

Le sommet de Miami s’est terminé par une déclaration approuvant un ensemble de principes et de mesures. Ce sommet a servi à établir non seulement un accord sur le commerce mais aussi des objectifs sur un vaste éventail de questions sociales, comme par exemple le renforcement de la démocratie, le développement durable et l’élimination de la pauvreté et de la discrimination. Toutefois, le principe de base est que l’essor de la croissance économique découlant de la libéralisation du commerce permettrait d’atteindre ces objectifs.

L’euphorie née à Miami n’a pas duré. Immédiatement après le premier Sommet des Amériques, le Mexique a vécu des sor-

ties de capitaux majeures qui ont déstabilisé son économie et provoqué la "crise du peso". Il s'agissait du renversement des fortes entrées de capitaux qui ont accompagné la mise en vigueur de l'ALENA en 1994. En 1995, le Mexique a subi sa pire crise depuis les années 1930. Et le reste de l'Amérique latine n'a pas échappé aux vagues du raz-de-marée mexicain, qui ont failli causer l'effondrement du système bancaire d'Argentine.

Le projet de la ZLEA a été mis en veilleuse jusqu'à ce que le rétablissement s'amorce et que le souvenir de la crise s'estompe. Pendant le deuxième Sommet des Amériques, tenu à Santiago en avril 1998, les négociations sur la ZLEA ont été engagées officiellement et il a été entendu qu'un accord devait être conclu au plus tard en 2005. Dans la Déclaration de Santiago, les nobles objectifs sociaux fixés à Miami ont été relégués au second plan derrière le véritable programme consistant à conclure un accord sur le commerce (bien qu'on emploie encore le discours social pour légitimer les négociations commerciales).

Bien que les Sommets soient les événements les plus frappants et qu'ils jouent un rôle clé dans la prise des décisions, l'établissement de la ZLEA se déroule principalement au cours des plus fréquentes réunions des ministres du Commerce, qui dressent le plan de travail global. Il y a eu cinq réunions de ces ministres jusqu'à présent, la plus récente ayant été tenue à Toronto en novembre 1999. Une autre réunion ministérielle aura lieu à Buenos Aires vers le début d'avril, soit peu de temps avant le Sommet de Québec.

La préparation de propositions précises a été accomplie par neuf groupes de négociation

composés d'autorités commerciales qui ont traité des sujets suivants :

- Agriculture
- Droits de propriété intellectuelle
- Subventions et droits antidumping et compensateurs
- Règlement des différends
- Services
- Accès aux marchés
- Investissement
- Marchés publics
- Politique de la concurrence

Un Comité de négociations commerciales (dont l'abréviation anglaise TNC correspond par hasard à celle de "société transnationale") coordonne les travaux des groupes de négociation. Ce comité se réunit périodiquement depuis l'été de 1998.

Bien entendu, la collectivité des affaires est bien représentée au cours des discussions. Les négociateurs sont influencés fortement par le Forum des gens d'affaires des Amériques, qui tient des réunions périodiques afin d'établir des recommandations à l'intention des ministres du Commerce. L'un des principaux résultats des travaux d'établissement de la ZLEA accomplis jusqu'à présent a été la conclusion d'une entente sur les mesures de facilitation du commerce liées aux formalités douanières (il s'agit de mesures destinées à simplifier les formalités douanières et frontalières pour les voyageurs d'affaires). Cette entente a été conclue pendant la réunion ministérielle tenue à Toronto en novembre 1999 et est mise en oeuvre par le Comité de négociations commerciales.

L'établissement de la ZLEA accélère depuis qu'a achoppé le lancement d'un nouveau

round de négociations multilatérales sur le commerce pendant la réunion ministérielle de l'OMC tenue à Seattle. Une ébauche d'accord sur la ZLEA a été établie, bien qu'elle soit bourrée de crochets (les passages entre crochets sont les points sur lesquels les parties ne s'entendent pas). L'ébauche indique les différentes positions nationales et régionales sur chaque objet des négociations et son établissement constitue un progrès appréciable en vue des négociations plus sérieuses qui auront lieu à Québec.

Malgré les beaux discours démocratiques qui ont présidé au lancement de l'établissement de la ZLEA, l'ébauche de texte n'a pas été rendue publique. Et quand les chefs d'État se réuniront à Québec, ce sera dans des conditions extrêmement fortifiées. Cela semble s'inscrire dans une tendance, les chefs parlant de plus en plus de traditions démocratiques et de prise de décision par consensus derrière des barbelés gardés par des forces policières anti-émeute fortement armées.

Les détracteurs de la ZLEA des différents pays des Amériques se rallient en vue du sommet de Québec en raison des répercussions de vaste portée que la ZLEA risque d'avoir sur les pays du Nord comme du Sud, quelque soit leur degré de développement. Les principaux sujets d'inquiétude comprennent les effets de la ZLEA sur :

- les services publics, tels que les services de santé, l'éducation et les services sociaux;
- les règlements destinés à protéger l'environnement, à établir des normes du travail et à assurer la protection des

consommateurs et consommatrices;

- les entreprises d'État telles que les sociétés de la Couronne et les offices de commercialisation;
- la viabilité des politiques culturelles indépendantes;
- la capacité des pays pauvres de tracer un cheminement de développement dans l'intérêt de leurs citoyens et citoyennes;
- les communautés des premières nations des Amériques, particulièrement dans les cas où des traités n'ont pas été signés.

En somme, l'enjeu, c'est la capacité de la population de faire des choix démocratiques au sujet de la structure de son économie et de sa société. Nous voyons entraver la démocratie pour donner plus de pouvoir aux entreprises et aux investisseurs pendant que les gouvernements, loin de se croiser les bras, emploient le pouvoir de l'État pour protéger et privilégier les droits de propriété des intervenants patronaux.

La bonne nouvelle pour les militants et militantes est que la ZLEA n'est pas un fait accompli. Jusqu'à présent, elle a progressé au rythme d'une charrette plutôt qu'à celui d'une locomotive. Bien que les répercussions possibles de la ZLEA soient considérables, il y a de nombreux facteurs qui risquent de compromettre la conclusion d'une entente définitive :

- Malgré l'enthousiasme du Canada et des États-Unis, plusieurs pays clés d'Amérique latine, tels que le Brésil et le Mexique, réservent un accueil tiède à la ZLEA.
- Les différends commerciaux entre le Brésil et le Canada au sujet des subventions à la construction d'aéronefs et de

la maladie de la vache folle et entre le Brésil et les États-Unis au sujet de la propriété intellectuelle se sont envenimés ces derniers mois.

- Le gouvernement Bush des États-Unis doit obtenir le pouvoir de négocier selon une procédure accélérée qui lui permettrait de conclure une entente sans craindre qu'elle ne soit modifiée par le Congrès.
- Il y a des désaccords importants sur des questions clés telles que les droits de propriété intellectuelle, les droits antidumping et compensateurs et les services ainsi que sur la procédure à suivre pour aller de l'avant.
- Il reste à voir si l'OMC pourra engager

un nouveau round de négociations au Qatar plus tard en 2001.

- La marée de protestation commence à peine à monter, particulièrement en Amérique latine, où le public n'a guère été sensibilisé aux questions commerciales.

Dans le reste de ce document, nous examinerons les enjeux et la dynamique de la ZLEA. Dans la section suivante, nous traiterons du contexte stratégique global des Amériques. Dans la section III, nous présenterons de plus amples renseignements sur la procédure de négociation de la ZLEA et les questions qui font l'objet des négociations.

II. Le contexte stratégique des Amériques

Vu le grand nombre de pays intéressés, leurs degrés de développement divergents et leur importante histoire commune, le contexte des négociations est complexe. Par le passé, il y a eu des tensions entre le désir d'unifier l'Amérique latine et la vision d'une zone hémisphérique des Amériques dominée par les États-Unis. La dynamique de cette opposition se manifeste encore dans l'imposition de programmes d'ajustement structurel par le Fonds monétaire international (FMI), les projets d'intégration régionale sud-américains et les stratégies nationales destinées à faire face au pouvoir des États-Unis. Il y a en outre plusieurs dynamiques régionales à caractère politique, telles que l'intervention des États-Unis en Colombie, qui risquent d'influencer les négociations.

Deux visions : Bolivar et Monroe

Les pays des Amériques sont tous le fruit de la colonisation par les Européens qui remonte au début du 16^e siècle. Dans la plupart de ces pays, des guerres d'indépendance livrées contre des monarchies d'outre-mer ont créé les conditions dans lesquelles sont nés les nouveaux États-nations.¹ L'intégration entre les États est un thème qui a souvent été repris, particulièrement en Amérique latine, pendant les années qui ont suivi l'obtention de l'indépendance. Deux visions contradictoires de l'intégration des Amériques ont prédominé.

La première est la vision d'une confédération unifiée d'Amérique latine mise de l'avant vers le début du 19^e siècle par Simon Bolivar, le "Libérateur" des mouvements d'indépendance sud-américains. Bolivar rêvait d'une Amérique latine unifiée allant du Mexique à l'Argentine et a plaidé en faveur de celle-ci au congrès de Panama en 1826, soit quelques années après la bataille finale qui a chassé les Espagnols des Amériques.

Cette vision d'une Amérique latine unifiée n'a pas été bien accueillie par les États-Unis ni par la Grande-Bretagne, qui avait fourni une grande partie du financement des mouvements pour l'indépendance. Ni les États-Unis, ni la Grande-Bretagne ne voulaient voir s'établir une nouvelle puissance supérieure dans les Amériques. Ils préféraient de petits pays, divisés et plus faciles à contrôler, et ils ont milité en faveur du maintien de tels pays. Les oligarchies régionales ont, elles aussi, joué contre la vision de Bolivar. Toutefois, l'idée d'une intégration et d'une coopération régionales est revenue de temps à autre et semble, dans le contexte de la ZLEA, être devenue plus pressante que jamais.

La deuxième vision est celle que James Monroe, président des États-Unis, a exprimée dans sa doctrine de "l'Amérique aux Américains" en 1823. Cette doctrine était officiellement destinée à s'opposer à l'impérialisme européen dans les Amériques. Cependant, la doctrine Monroe est mieux connue comme étant la base de l'expansionnisme des États-Unis et de leur intervention dans l'ensemble de l'hémisphère, dans le cadre desquels l'Amérique latine est considérée comme une partie indispensable de la sphère d'influence des États-Unis.

Ces visions ont continué d'infléchir l'histoire au fil des décennies. Bien que des institutions telles que l'Organisation des États américains (OEA) et la Banque interaméricaine de développement découlent du panaméricanisme, celui-ci s'est souvent manifesté de manières plus directes. Les États-Unis n'ont pas cessé d'intervenir en Amérique latine, et particulièrement en Amérique centrale, pour défendre ce qu'ils considèrent comme leurs intérêts. Ils ont envahi et occupé des pays par des moyens militaires (p. ex., le Panama et le Nicaragua), appuyé des coups d'État contre des gouvernements élus démocratiquement (p. ex., au Chili et au Guatemala) et maintenu une considérable présence militaire et économique jusqu'à ce jour.

Il se peut qu'une recrudescence du "bolivarisme" se soit amorcée. Dans le cadre d'un soulèvement constitutionnel populiste, le président vénézuélien Hugo Chavez a renommé son pays "République bolivarienne du Venezuela" (Bolivar venait de l'actuel Venezuela). Plus au sud, un projet d'intégration sud-américaine mis de l'avant par Fernando Henrique Cardoso, président du Brésil, présente une solution de rechange à la création d'une zone de libre-échange hémisphérique dominée par les États-Unis. Une intégration plus poussée en Amérique latine est considérée comme un moyen de faire face plus efficacement au pouvoir des États-Unis et des institutions mondiales (nous reviendrons sur ce point).

Ajustement structurel

En Amérique latine, la mondialisation n'a rien de nouveau. Depuis deux décennies, de nombreux pays d'Amérique latine ont de très importantes dettes extérieures. Pour

obtenir l'accès au système économique et financier du Nord, ils doivent recevoir l'approbation du FMI, institution internationale dominée par les États-Unis. Or, cette approbation est conditionnelle à la prise de nombreuses mesures de réforme économique connues sous le nom de programmes d'ajustement structurel (PAS).

Les PAS ont été intégrés à la politique du FMI par suite de la "crise de la dette" du début des années 1980 (la "crise" tenait non pas aux difficultés imposées à la population des pays très endettés mais bien à la crainte que ces pays ne se lavent les mains de leur dette et que les banques du Nord ne se fassent pas rembourser). Les politiques du FMI exigent que les pays :

- réduisent leur secteur public en comprimant des services publics tels que les soins de santé et l'éducation, en privatisant des sociétés d'État, en déréglementant l'économie et en éliminant les soutiens gouvernementaux et les subventions;
- réorientent l'économie nationale vers la production en vue de l'exportation et suppriment les contraintes imposées aux flux du commerce et des capitaux;
- maintiennent des taux d'intérêt élevés afin de juguler l'inflation et de stimuler la confiance des investisseurs étrangers.

Ces politiques constituent ce que les universitaires ont appelé le "néolibéralisme" et ce que les cercles d'établissement de politiques ont qualifié de "consensus de Washington". Elles sont officiellement destinées à accroître le rendement économique des pays et à leur permettre de rembourser leurs dettes. Dans la pratique, elles servent à intégrer les économies des

pays en question au système mondial économique et financier contrôlé par le Nord.

Jusqu'à présent, tout porte à croire que les politiques en question ont échoué lamentablement dans le monde entier et ont nuit à la croissance économique. Pendant la période d'ajustement structurel de 1980 à 1998, la croissance du PIB par habitant de l'Amérique latine n'a été que de 6% (non pas par année mais bien au total). Par contraste, pendant la période de 1960 à 1980, qui a été caractérisée par l'intervention de l'État grâce à des politiques de remplacement des importations (destinées à encourager l'industrialisation et le développement économique), les pays d'Amérique latine ont eu une croissance de 75%.² Cela signifie que les politiques d'ajustement structurel n'ont même pas livré la marchandise du point de vue de la croissance économique, et ont encore moins haussé le niveau de vie.

L'ajustement structurel a fait augmenter considérablement les exportations des pays d'Amérique latine. Toutefois, cela n'a pas été aussi favorable que promis. Ces pays ont vu diminuer les termes de l'échange sur leurs exportations. Il s'ensuit qu'ils doivent exporter une plus forte quantité de produits pour acheter la même quantité de biens importés car les prix ont baissé sur les marchés mondiaux parce que de nombreux pays ont dû adopter les mêmes stratégies économiques fondées sur l'exportation. La forte fluctuation des prix des biens exportés sur les marchés mondiaux nuit, elle aussi, aux pays en développement. Autrement dit, l'augmentation des exportations ne se traduit pas nécessairement par une hausse du niveau de vie.

Le climat économique global de l'Amérique latine demeure très peu propice, la région ne s'étant pas encore remise de la crise financière mondiale qui s'est déroulée du milieu de 1997 jusqu'en 1999. Cette période a déstabilisé les pays d'Amérique latine puisqu'ils ont cessé de recevoir des capitaux à court terme à cause des craintes des investisseurs. Il s'ensuit que les pays d'Amérique latine ont dû hausser considérablement leurs taux d'intérêt pour attirer les capitaux étrangers, et ont ralenti par le fait même leur activité économique nationale.

En 2000, la croissance économique de l'Amérique latine s'est rétablie quelque peu sous l'effet des gains réalisés au Brésil et au Mexique. Cependant, en dépit de l'essor de l'économie mondiale (dominée par les États-Unis), la croissance s'est stabilisée à des niveaux inférieurs à ceux d'avant la crise de la dette des années 1980. Ce qui importe encore davantage, c'est que le taux de chômage officiel est demeuré élevé, soit d'environ 9%, et que la lutte contre la pauvreté n'a guère progressé.³ De plus, on néglige le fait que les ressources naturelles s'épuisent, que la plupart des pays ont une grande économie informelle (les gens vendant tout ce qu'ils peuvent dans la rue uniquement pour subvenir à leurs besoins) et que l'Amérique latine et les Antilles ont une distribution des revenus pire que celle de toute autre région du globe.

Les accords sur le commerce et l'investissement, et particulièrement ceux de l'OMC, imposent le modèle néolibéral de développement. Les dispositions des accords de l'OMC entravent la capacité de tout pays de participer au développement industriel. De nombreuses tactiques qui ont

été des facteurs cruciaux du développement des pays les plus développés d'Amérique du Nord, d'Europe et de l'Asie de l'Est ont été rendues illégales. Les accords obligent plutôt à adopter un modèle de commerce libéralisé qui favorise nécessairement les pays déjà forts plutôt que ceux qui essaient de rattraper leur retard.

Malheureusement, bien que de nombreuses personnes habitant l'Amérique latine soient conscientes de la mondialisation forcée qu'impose le FMI, les connaissances au sujet des négociations de l'OMC et de la ZLEA sont beaucoup moins répandues. Les ONG d'Amérique latine en sont encore aux premières étapes de la sensibilisation du public au sujet de la ZLEA. Si elles réussissent à bien faire comprendre au public le rapport entre le FMI et la ZLEA, la résistance de l'Amérique latine pourrait contribuer grandement à l'avortement du projet de ZLEA.

Blocs commerciaux régionaux

Il y a environ 80 accords commerciaux bilatéraux et multilatéraux entre les 34 pays des Amériques dont nous traitons. Pour les États-Unis, la ZLEA est l'occasion de simplifier la complexité de la situation créée par ces nombreux accords d'une manière faisant des États-Unis le moyeu de la roue économique de l'hémisphère.

Toutefois, même pendant qu'ils participent à la négociation de la ZLEA, bon nombre de pays d'Amérique latine et des Antilles poursuivent des stratégies de commerce et d'intégration à l'échelle régionale. Nous ne savons pas si ces stratégies sont de nouvelles formules potentiellement progressistes fondées sur le développement économique

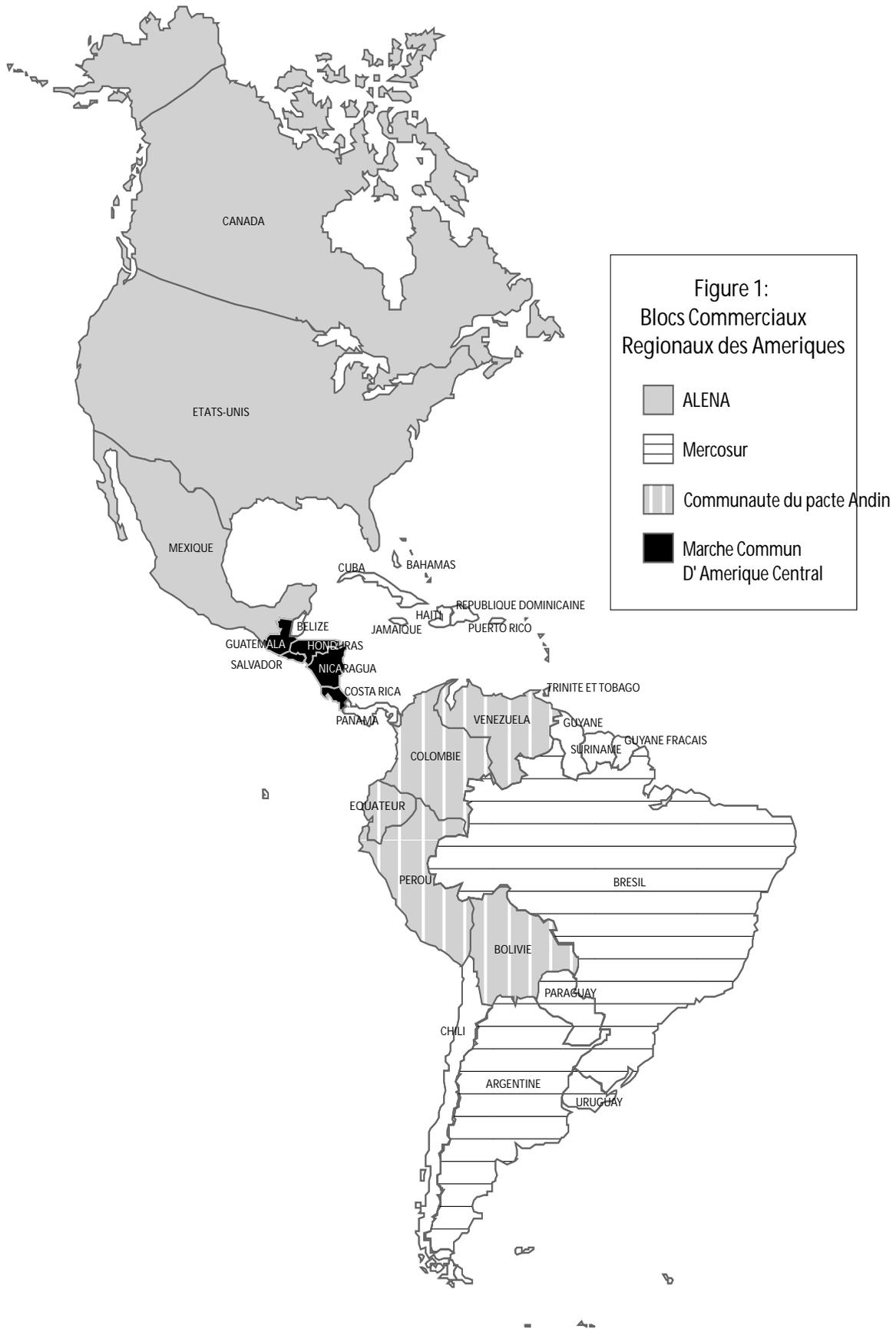
mutuel ou si elles ne constituent que des imitations de l'économie mondiale à plus petite échelle.

Néanmoins, les accords régionaux les plus intéressants sont axés sur l'accroissement des capacités grâce à l'élargissement du marché interne. Ce qui importe peut-être encore plus, c'est que l'union et la coopération donnent un pouvoir de négociation aux tables internationales que les pays individuels n'auraient pas. Des propositions communes ont été présentées par les pays des blocs régionaux dans le cadre des négociations sur la ZLEA.

Outre les nombreuses institutions internationales, il y a quatre principaux blocs commerciaux en Amérique latine et dans les Antilles : le Mercosur, la communauté du Pacte andin, Caricom et le Marché commun d'Amérique centrale (CACM). La cohérence de ces blocs varie grandement.

Le Marché commun du Cône Sud (Mercosur), est le plus grand et le plus dynamique des blocs régionaux participant aux négociations sur la ZLEA (outre celui de l'ALENA). Puisque le bloc a une population de plus de 200 millions de personnes et un PIB total dépassant légèrement le total de ceux du Canada et du Mexique, l'accès au marché du Mercosur est la "prime" des négociations.

Le Mercosur découle du Traité d'Asuncion établi en 1991, qui tablait sur les efforts d'élargissement de l'intégration faits par les deux principaux intervenants, soit l'Argentine et le Brésil, à partir du milieu des années 1980 et ajoutait au nouveau club l'Uruguay et le Paraguay. Les pays du



Mercosur avaient établi une union douanière (tarif extérieur et contrôles frontaliers communs) dès 1995.

Le Mercosur contribue à l'intégration tant politique qu'économique. La création d'un marché commun comporte celle d'institutions supra-nationales comprenant une assemblée parlementaire, un conseil économique et social et dix groupes de travail. Une commission sociale et syndicale a été mise sur pied en 1999. Elle comprend des personnes représentant les quatre fédérations nationales du travail. De plus, les pays du Mercosur s'efforcent de mieux coordonner leurs politiques macroéconomiques. Globalement, le Mercosur ressemble davantage à l'Union européenne qu'à l'ALENA. En fait, le Mercosur s'inspire notamment du Traité de Rome, dont l'UE est née.

Les flux de commerce à l'intérieur de la zone du Mercosur ont augmenté rapidement, bien que l'intégration pose des problèmes qui lui sont propres et des tensions entre les membres. Le Mercosur cherche par ailleurs à établir une position commerciale équilibrée sur le plan international et a engagé des pourparlers commerciaux avec l'UE et l'Afrique du Sud.

Le Mercosur n'en a pas moins pour effet, comme tous les autres accords commerciaux, de privilégier les intérêts des entreprises. La différence est que dans son cas, ce sont les grandes entreprises d'Argentine et du Brésil qui se voient favorisées. Des intérêts étrangers jouent, eux aussi, un rôle dans ces pays. Bon nombre de personnes continuent quand même d'espérer que le Mercosur puisse servir de base à un meilleur accord car il permet aux

partenaires de négocier d'égal à égal, d'avoir des économies complémentaires et de renforcer les procédés de développement industriel. De nombreux ONG du Cône Sud estiment qu'en dépit des lacunes du Mercosur, ces possibilités seraient perdues s'il était remplacé par la ZLEA.

La communauté du Pacte andin (CAN) rassemble la plupart des pays d'Amérique du Sud qui ne font pas partie du Mercosur, unissant la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela. La CAN a un tarif extérieur commun et un régime interne de libre-échange. Toutefois, le commerce à l'intérieur de la zone constitue une part relativement faible du total du commerce (même s'il a atteint environ 14% de ce total en 1998) et correspond principalement au commerce entre la Colombie et le Venezuela. Le Venezuela compte parmi les principaux producteurs de pétrole, et ses exportations à destination des États-Unis représentent environ la moitié du total des exportations de la CAN.

En septembre 2000, les pays du Mercosur ont consenti à se joindre à la CAN pour créer une nouvelle zone de libre-échange d'ici janvier 2002. Le principal partisan d'un accord de libre-échange sud-américain est le président brésilien Cardoso. Un court délai a été accordé à la réalisation du projet parce qu'un bloc sud-américain aurait plus d'influence sur les négociations concernant tant la ZLEA que les accords de l'OMC.

Le Chili est exclu du processus d'intégration sud-américain, bien qu'il ait négocié avec tant la CAN que le Mercosur. Vers le milieu des années 1990, on s'attendait que le Chili soit assujéti à l'ALENA. Le Chili a conclu des accords commerciaux avec le Canada et

le Mexique mais n'a pas réussi à en conclure un avec les États-Unis.

Depuis, le Chili a montré une préférence pour le Mercosur, et son admission à celui-ci semblait imminente. Cependant, au cours de l'automne 2000, le Chili a annoncé qu'il chercherait de nouveau à conclure un accord commercial avec les États-Unis. Cela a mis le Brésil en colère et l'a porté à interrompre l'admission du Chili au Mercosur. Certains observateurs et observatrices d'Amérique latine considèrent les négociations entre le Chili et les États-Unis comme un moyen de légitimer le fait de donner à la ZLEA les mêmes fondements que l'ALENA. En séparant le Chili du Mercosur et en lui promettant un accès préférentiel au marché des États-Unis, les négociations permettent aussi à ceux-ci d'attirer d'autres pays à la ZLEA.⁴

Le Marché commun d'Amérique centrale (CACM) comprend le Costa Rica, le Salvador, le Guatemala, le Honduras et le Nicaragua. Ces pays, qui étaient unis au 19^e siècle, ont été tour à tour pour et contre l'intégration régionale. Les récents efforts faits en faveur de cette intégration ont été axés sur l'augmentation de l'intégration interne pour accroître les capacités économiques intérieures avant de procéder à une libéralisation plus poussée. Dans la pratique, toutefois, les pays d'Amérique centrale ne commercent guère entre eux et sont plutôt des rayons fichés sur le moyeu de la roue économique que sont les États-Unis.

La communauté des Antilles (Caricom) est composée de 14 pays, dont les plus grands sont la Jamaïque et Trinité et Tobago, qui produisent 75% du PIB de la région. La

plupart de ces pays sont d'anciennes colonies britanniques d'expression anglaise. Ils ont individuellement des assises économiques restreintes, et bon nombre d'entre eux dépendent du tourisme et de l'exportation (de préférence à destination des États-Unis, de l'UE et d'autres marchés). Le commerce à l'intérieur de Caricom est très faible.

Le Marché commun d'Amérique centrale et Caricom comprennent de petits pays qui n'ont que peu de poids économique et politique. Même collectivement, ils demeurent des intervenants mineurs dans les négociations sur la ZLEA. Caricom a exprimé à bien des reprises des craintes majeures au sujet des dommages que la ZLEA risque de causer aux économies et aux secteurs publics de la région (pour bon nombre de pays membres de Caricom, les tarifs douaniers sont la principale source de revenus du gouvernement).

Aux prises avec l'éléphant

Les 34 pays participant aux négociations sur la ZLEA représentent un vaste éventail de niveaux de développement. À une extrémité se trouvent deux des membres de l'élite économique planétaire : le Canada et les États-Unis. À l'autre extrémité se trouvent Haïti et le Nicaragua, qui comptent parmi les pays les plus pauvres du globe. Entre les deux sont des pays à revenu moyen, tels que le Chili, l'Argentine et le Brésil, qui ont atteint un niveau raisonnable de développement économique.

Le poids économique est peut-être le plus important facteur déterminant le pouvoir de négociation au cours des négociations multilatérales. On peut soutenir qu'il est

Tableau 1 : Indicateurs sur des pays choisis de la ZLEA

Pays	Population (millions) 1999	PNB (milliards de dollars américains) 1999	PNB par habitant 1999	Indice de Gini [1]
Argentine	36,6	277,9	7 600	s.o.
Brésil	168,1	742,8	4 420	60
Bolivie	8,1	8,2	1 010	42
Canada	30,6	591,4	19 320	31,5
Chili	15	71,1	4 740	56,5
Colombie	41,5	93,6	2 250	57,1
Costa Rica	3,6	9,8	2 740	47
Haïti	7,8	3,6	460	s.o.
Honduras	6,3	4,8	760	53,7
Jamaïque	2,6	6	2 330	36,4
Mexique	97,4	428,8	4 400	53,7
Nicaragua	4,9	2,1	430	50,3
Pérou	25,2	60,3	2 390	46,2
États-Unis	272,9	8 351	30 600	40,8
Venezuela	23,7	87	3 670	48,8
Amérique latine et Antilles	509,2	1 954,9	3 840	50,0

Remarque :

[1] Les années d'enquête varient selon le pays mais se situent dans la période de 1993 à 1997. L'indice de Gini est un coefficient de répartition des revenus fondé sur des cinquièmes de la population et varie de zéro (égalité absolue) à cent (inégalité absolue).

Source : Banque mondiale, Indices de développement choisis, *Rapport sur le développement dans le monde*, 2000-2001. Les données sur la croissance du PIB viennent de la CEPALC et les indices de Gini, du FMI.

difficile, particulièrement pour les pays les plus petits, de trouver une base commune sur laquelle poser un accord devant mettre ses signataires sur un pied d'égalité quand les niveaux de développement varient autant.

Les négociations sont fortement déséquilibrées à cause du massif poids économique et politique des États-Unis. Le PIB de ce pays dépasse, à lui seul, le total des PIB des autres pays participant aux négociations. Pour les États-Unis, la création de la ZLEA est une occasion d'approfondir les engagements de libéralisation du commerce et des investissements pris par les pays d'Amérique latine devant l'OMC et de faire de fortes pressions pour voir à ce que

les engagements envers l'OMC soient honorés. Le Délégué commercial des États-Unis a indiqué très franchement que son mandat consiste à négocier une entente favorisant les intérêts des entreprises américaines en Amérique latine.

Pour bien des pays, ce qui importe, c'est de trouver des moyens de faire face au pouvoir des États-Unis. Les accords régionaux sont considérés comme l'un des moyens d'acquiescer de la force. Cependant, leur effet sur ce plan est entravé par le degré de dépendance à l'égard du marché des États-Unis. L'ALENA a intégré plus que jamais le Canada et le Mexique à l'économie des États-Unis. Cela signifie que le Canada et le Mexique bénéficient des périodes de forte

activité de l'économie américaine mais qu'ils en profitent au prix de la perte de leur souveraineté politique et économique dans bien des domaines.

À certains égards, le Mexique est censé illustrer, aux yeux du reste de l'Amérique latine, les soi-disant avantages de l'adhésion au club de l'ALENA. Or, l'expérience vécue par le Mexique devrait servir de mise en garde. Comme nous l'avons déjà indiqué, le Mexique a été extrêmement affaibli par la "crise du peso", survenue moins d'un an après qu'il a eu signé l'ALENA, quand les entrées de capitaux se sont transformées en sorties par suite de la panique des investisseurs. Depuis, le Mexique a vu augmenter ses investissements étrangers, principalement parce que les investisseurs cherchent une main-d'oeuvre pas chère et un tremplin d'exportation à destination des États-Unis : environ 85% des exportations du Mexique s'en vont vers le Nord. Cela n'a guère amélioré les revenus des travailleurs et travailleuses et l'on ne saurait dire qu'il s'agit d'un développement exemplaire.

Il est intéressant de constater que le Mexique n'est pas enthousiasmé par la ZLEA. Il fait déjà partie du bloc de l'ALENA et a conclu des accords bilatéraux avec presque tous les pays d'Amérique latine, à l'exception du Brésil et de l'Argentine. Le Mexique craint que les autres pays d'Amérique latine ne gagnent du commerce et des investissements qu'à ses dépens.

De nombreux pays plus petits d'Amérique latine et des Antilles dépendent grandement, eux aussi, du marché des États-Unis puisqu'ils ont axé leur économie sur l'exportation. Pour eux, le principal enjeu des négociations sur la ZLEA est

l'augmentation de l'accès au marché des États-Unis. Bon nombre des concessions d'accès à ce marché faites pendant l'Uruguay Round (qui a donné lieu à la création de l'OMC) ne se sont pas encore matérialisées, et les pays d'Amérique latine le reprochent aux États-Unis.

Les pays d'Amérique du Sud dépendent moins du marché des États-Unis. En 1998, 46% des exportations d'Amérique centrale étaient destinées à des pays membres de l'ALENA alors que seulement 17% étaient destinées au Mercosur.⁵ C'est avec l'Europe que le Mercosur fait la majeure partie de son commerce. C'est là un important facteur des négociations commerciales entre l'UE et le Mercosur.

Dans ce contexte, la principale dynamique bipolaire se déroule entre les États-Unis et le Brésil, qui est la puissance économique dominante de l'Amérique du Sud et a la huitième économie du globe en importance. Le Brésil a une base industrielle dépassant celle de tout autre pays d'Amérique latine et un grand marché intérieur moins dominé par les sociétés étrangères que les autres pays d'Amérique latine. C'est l'héritage d'une forte réglementation économique qui a imposé de considérables obstacles au commerce et à l'investissement jusqu'au cours des années 1990 (bien que la situation change rapidement depuis une décennie).

Compte tenu de cette situation économique, le Brésil risque d'avoir beaucoup à perdre dans la ZLEA et cherche à consolider sa base industrielle avant de l'exposer à d'autres pressions extérieures. Le Brésil n'a guère été enthousiaste à l'égard de la ZLEA, et il est suffisamment important pour résister aux tactiques d'intimidation des États-Unis.

Puisqu'il appuie fermement les initiatives d'intégration régionales prises par le Mercosur, le Brésil a moins à perdre que les autres intervenants d'Amérique latine en cas d'achoppement des négociations s'il est mécontent des conditions de toute ZLEA proposée.

Si le Brésil est le pays le plus puissant d'Amérique du Sud, l'Argentine et le Chili sont comparativement beaucoup plus petits. Ils ont tous deux un niveau de vie moyen élevé, bien que leur économie soit principalement fondée sur les produits primaires et qu'ils soient moins industrialisés que le Brésil. Le Chili a déjà une économie très libéralisée et constitue peut-être le plus conservateur des pays d'Amérique du Sud (en dépit de son passage à un gouvernement "socialiste" à l'élection de Ricardo Lagos). C'est l'héritage de la dictature de Pinochet, qui a nivelé les obstacles au commerce et à l'investissement et privatisé les ressources naturelles et les services sociaux.

Tensions commerciales et autres facteurs

L'intensification des tensions commerciales entre le Brésil et les États-Unis ainsi que le Canada risque de compromettre les négociations. Les États-Unis défendent farouchement les droits de propriété intellectuelle sur l'ordre des grandes sociétés pharmaceutiques (nous y reviendrons dans la section sur la propriété intellectuelle).

Le Canada et le Brésil ont dernièrement atteint le bord d'une guerre commerciale. Devant l'OMC, le Canada a dénoncé Pro-Ex, programme de financement établi par le Brésil pour aider Embraer, fabricant

d'avions à réaction qui est le principal concurrent de Bombardier, favori du gouvernement du Canada. Le Brésil a riposté en dénonçant Partenariat technologique Canada, programme fédéral qui a consenti des prêts sans intérêt à Bombardier et à d'autres entreprises de l'aérospatiale et de la défense. L'OMC a jugé que les deux programmes de soutien de l'industrie étaient illégaux et, bien que les deux pays prétendent avoir rendu ces programmes conformes aux règles de l'OMC, le différend se poursuit.

Les tensions commerciales se sont intensifiées de façon appréciable en février 2000 quand le gouvernement du Canada a interdit l'importation de boeuf du Brésil parce qu'on le soupçonnait d'être porteur de la maladie de la vache folle. Par l'entremise de l'ALENA, l'interdiction a été imposée également par les États-Unis et le Mexique. La plupart des commentateurs et commentatrices, et plusieurs scientifiques de la santé, ont cru que l'interdiction était fondée sur des motifs politiques. Celle-ci s'est révélée être une erreur stratégique majeure de la part du Canada puisque le Brésil a riposté en boycottant les produits canadiens et a tourné l'opinion publique contre le Canada. L'interdiction a été levée vers la fin de février, trois semaines après son imposition.

Il y a d'autres dynamiques à caractère plus politique qui risquent d'entraver les négociations sur la ZLEA. Le Pérou, la Bolivie, l'Équateur et la Colombie subissent une très forte agitation politique. En fait, la situation en Colombie risque de faire avorter le projet. Bon nombre de pays d'Amérique latine sont très irrités par l'intervention des États-Unis dans le cadre du Plan Columbia,

qui affecte 1,3 milliard de dollars d'aide militaire sous prétexte d'une "guerre à la drogue". De nombreux observateurs et observatrices trouvent que la vraie raison de l'intervention est d'écraser le mouvement de guérilla marxiste FARC, qui contrôle à peu près 40% du territoire du pays.

Le Venezuela est un impondérable dans les négociations. Le président Hugo Chavez se préoccupe de questions intérieures mais a fait des ouvertures à l'étranger au sujet du point fort du Venezuela qu'est le pétrole. Bien qu'il appuie le resserrement de l'offre de pétrole par l'entremise de l'OPEP, qui a majoré les prix mondiaux, M. Chavez a conclu des marchés avec des pays des Antilles et d'Amérique centrale en vue d'un approvisionnement en pétrole peu cher, accroissant ainsi l'influence du Venezuela dans la région. M. Chavez inquiète grandement les États-Unis. Il se peut qu'ils veuillent négocier des dispositions interdisant que des régimes préférentiels soient adoptés à l'égard des prix du pétrole à l'avenir.

En somme, les deux principales forces économiques d'Amérique latine, soit le Mexique et le Brésil, ne sont guère enthousiastes à l'égard de la ZLEA. Les pays plus petits peuvent espérer accroître leur accès au marché des États-Unis mais on ne sait pas à quel prix ils peuvent y arriver. La plupart des pays ne sont nullement empressés de signer un accord, et rares sont ceux qui manifestent un enthousiasme comparable à celui du Canada et des États-Unis à l'égard de la ZLEA.

Le Canada et les Amériques

Le Canada se veut le champion de la ZLEA depuis la naissance du projet au Sommet de

Miami. Après la vive querelle au sujet du libre-échange qui a lieu vers la fin des années 1980 et l'élection en 1993 d'un gouvernement libéral censément opposé au libre-échange, le Canada compte actuellement parmi les principaux promoteurs de tout ce qui a trait à la libéralisation du commerce et de l'investissement.

L'enthousiasme du gouvernement du Canada à l'égard de la ZLEA frise la vantardise. Le gouvernement indique ce qui suit :

Le gouvernement exerce un leadership actif et important dans les négociations de la ZLEA, en harmonie avec l'importance qu'il accorde à la conclusion d'un accord. Le Canada a été désigné comme premier président des négociations, et le gouvernement est convaincu que les progrès accomplis sous la houlette du Canada ouvrent la voie aux prochaines étapes du processus.⁶

Vu le degré de priorité accordé aux négociations sur la ZLEA, il est étonnant de constater le peu de commerce que le Canada fait avec l'Amérique latine et les Antilles. En 1999, à peine 1,1% du total des exportations de marchandises canadiennes étaient destinées à l'Amérique latine. Si l'on exclut le Mexique, il ne s'agit plus que de 0,7%. La part du total des exportations à destination du Mexique est demeurée la même qu'avant la conclusion de l'ALENA, et la part du total des exportations à destination du reste de l'Amérique latine a, en fait, diminué depuis le début des années 1990.⁷

En dépit des beaux discours au sujet des occasions des entreprises canadiennes de

vendre à l'étranger, le Canada dépend plus que jamais du marché des États-Unis. Environ 85,9% des exportations de marchandises canadiennes de 1999 étaient destinées aux États-Unis. Cela dépasse la moyenne de 73,7% des années 1980 et la moyenne de 68,6% des années 1970.

Le discours du gouvernement du Canada au sujet du commerce dans les Amériques semble tenir de l'idéologie plus que de quelque considération pratique que ce soit. Les statistiques portent à croire que les risques que la ZLEA comporte pour le Canada dépassent de beaucoup les avantages qu'il peut en tirer du point de vue du commerce.

Le gouvernement a rejeté vigoureusement, au nom de la libéralisation du commerce et de l'investissement, toute dénonciation des nouvelles restrictions de l'exercice des pouvoirs des gouvernements démocratiquement élus. Toutefois, il se peut que les réalités politiques du commerce fassent ravalier sa suffisance au Canada. L'échec qu'il a essuyé dernièrement aux mains du Brésil illustre le fait que les autres pays ne partagent pas nécessairement l'image de "l'honnête courtier" que le Canada aime se donner. Le Canada a très vigoureusement préconisé devant l'OMC une politique commerciale (dans des domaines tels que les services, l'agriculture, l'investissement et la propriété intellectuelle) à laquelle s'opposent un grand nombre de pays en développement.

De plus, le Canada a de graves problèmes commerciaux avec les États-Unis. Depuis l'automne 2000, les pommes de terre de l'Î-P-É sont interdites aux États-Unis à cause des maladies qu'elles pourraient véhiculer. Qui plus est, l'Accord canado-américain sur le bois d'oeuvre résineux doit expirer à la fin de mars 2001, et les États-Unis menacent d'imposer des droits punitifs sur les importations de bois d'oeuvre canadien parce qu'ils soutiennent que le régime forestier canadien subventionne les exportations (voir la section sur les subventions et les droits antidumping et compensateurs pour obtenir de plus amples renseignements à ce sujet). L'existence même de cet accord témoigne du fait que l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et l'ALENA ne permettent pas d'assurer l'accès au marché des exportations canadiennes. C'est une importante leçon pour les pays en développement qui cherchent à accroître leur accès au marché des États-Unis dans le cadre de la ZLEA.

Bien que le gouvernement du Canada compte parmi les principaux partisans de la libéralisation du commerce et de l'investissement, les organisations non gouvernementales (ONG) du Canada comptent parmi les principaux détracteurs de cet objectif. L'affrontement qui aura lieu à Québec ne constituera que la plus récente des escarmouches dans une série de luttes qui remonte à la négociation de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis.

III. Les négociations sur la ZLEA

Dans cette section, nous examinerons les rapports entre la ZLEA et d'autres accords sur le commerce et l'investissement tels que l'ALENA et les accords de l'OMC. Ensuite, nous traiterons de l'état des négociations et des questions dont discutent les neuf groupes de négociation de la ZLEA (ainsi que du travail et de l'environnement).

Accords commerciaux complémentaires

La libéralisation du commerce se déroule sur différentes scènes bilatérales, régionales et multilatérales. Bien qu'il puisse être difficile de tenir compte de la multitude d'abréviations ayant trait au commerce, les termes sont tous des variations sur un même thème. En mettant l'accent sur les droits des commerçants et des investisseurs, ils insistent sur la déréglementation, la privatisation et la commercialisation alors qu'ils restreignent le pouvoir des gouvernements (et par conséquent des citoyens et citoyennes) de fixer des priorités et de faire des choix démocratiquement.

Les accords commerciaux réduisent peu à peu la prise de décision et le contrôle locaux. Petit à petit, les pays dérèglementent ou privatisent des programmes publics pour se conformer aux règles sur le commerce et aux décisions des tribunaux sur le règlement des différends commerciaux. Dans un même ordre d'idées, les mesures prises par un gouvernement pour défendre l'intérêt public peuvent être neutralisées en vertu de différents accords commerciaux. Ce qui est

plus subtil, c'est que les gouvernements nationaux ou infra-nationaux qui projettent d'adopter des règlements ou de créer de nouveaux services publics risquent d'en être découragés par les poursuites possibles.

Les deux accords parallèles qui ont le plus trait aux négociations sur la ZLEA sont l'accord principal de l'OMC et l'ALENA. À quelques exceptions près, l'ALENA libéralise plus que les accords de l'OMC. En fait, le texte de l'ALENA a grandement influencé les obligations juridiques intégrées aux accords de l'Organisation mondiale du commerce.

L'OMC permet aux pays membres de conclure des accords d'intégration économique régionale pourvu qu'ils aient un "champ d'application sectoriel appréciable" et qu'ils libéralisent plus que les accords de l'OMC. Cela signifie qu'il faudrait que l'accord sur la ZLEA ait une portée plus vaste que les accords de l'OMC, c'est-à-dire qu'il réponde à tout le moins aux critères de libéralisation établis par l'OMC. Comme l'ALENA, l'accord sur la ZLEA pourrait en outre porter sur des domaines qui ne sont pas ou ne sont que partiellement assujettis aux accords de l'OMC, comme par exemple l'investissement, les marchés publics et la politique de concurrence.

Du point de vue des négociateurs canadiens et américains, l'accord sur la ZLEA doit ressembler à l'ALENA. L'ALENA est un accord commercial de très vaste portée. Il comprend de nombreux chapitres qui restreignent la capacité des gouvernements de réglementer la circulation transfrontalière de biens, de services et d'investissements. Il prévoit des calendriers d'élimination de tarifs douaniers et impose des restrictions à

d'autres "obstacles au commerce" tels que les normes, les règlements, les licences et les permis. De plus, il accorde des avantages aux sociétés dans des domaines qui n'avaient pas auparavant été jugés du ressort du commerce, comme par exemple les marchés publics et les droits de propriété intellectuelle.

Même si ce n'est pas nécessairement à prévoir, il est presque sûr que la ZLEA comprendra des caractéristiques de l'ALENA renforcées. Il y a lieu de rappeler que l'ALENA a été vendu comme un simple élargissement de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis pour qu'il englobe le Mexique mais que le nouvel accord comprenait de nombreuses nouvelles caractéristiques, dont la moindre n'est pas le mécanisme de règlement des différends entre investisseur et État. Il est fort probable que l'accord proposé sur la ZLEA ne fera pas qu'élargir l'ALENA vers le sud et qu'il aura une portée plus large et plus profonde que l'ALENA.

Les États-Unis jugent que les négociations sur la ZLEA s'inscrivent dans un contexte stratégique plus vaste pour ce qui est d'influencer les négociations sur d'autres scènes auxquelles participent de grands intervenants tels que l'Union européenne et le Japon. Les États-Unis pourraient employer les positions adoptées dans l'accord sur la ZLEA pour réaliser des gains sur le plan multilatéral au sein de l'OMC. Par exemple, la position de négociation des États-Unis sur l'agriculture est expressément destinée à poser la base d'une contestation du régime de subventions à l'exportation de l'UE. Si les États-Unis arrivent à obtenir une protection de beaucoup supérieure des droits de propriété intellectuelle dans le

cadre de la ZLEA, cela deviendrait le nouveau repère des négociations de l'OMC. On comprendra que les accords commerciaux bilatéraux, régionaux et mondiaux se renforcent les uns les autres.

Le ténor des négociations sur la ZLEA risque d'être influencé par le lancement d'un nouveau round de négociations de l'OMC et par l'envergure de ce round. La prochaine réunion ministérielle de l'OMC doit avoir lieu en novembre 2001 dans le royaume désertique du Qatar, soit loin des protestataires importuns. Puisque la date a été fixée, les pays les plus petits chercheront peut-être à ralentir l'établissement de la ZLEA afin de voir comment la réunion du Qatar s'annonce.

Délais

Certains pays, tels que les États-Unis et le Chili, cherchent à accélérer la conclusion d'un accord sur la ZLEA. Puisque le président Bush fait de la ZLEA un volet important de sa politique étrangère, son gouvernement voudra probablement conclure un accord d'ici la fin de 2003, soit avant les élections de 2004. Le Canada consent à l'accélération de l'établissement de la ZLEA mais n'a pas milité activement en sa faveur.

D'autres pays ont moins d'enthousiasme. Le Brésil ne tient pas à accélérer le processus puisque le président Cardoso voudra se faire réélire en 2002 et que ce pays veut laisser au bloc sud-américain le temps de se consolider. Des pays plus petits ne voient aucune raison de s'empresser, ne serait-ce que pour profiter un peu plus longtemps de leurs économies. Il semble que l'opposition à l'accélération de l'établissement de la

ZLEA soit suffisamment importante pour que les délais ne soient pas écourtés. Sauf si les États-Unis font de très fortes pressions directes, la date limite de conclusion des négociations (le 31 décembre 2004) demeurera inchangée.

Même les délais intermédiaires font l'objet d'importants désaccords. Pendant la réunion du Comité de négociations commerciales tenue à Lima vers la fin de janvier, les pays ne sont pas arrivés à s'entendre sur le début des négociations officielles. Les États-Unis et le Chili ont proposé qu'elles commencent le 1^{er} novembre 2001 alors que les pays antillais et andins veulent qu'elles ne commencent qu'en juin 2002. De plus, il y a des désaccords au sujet des modalités de négociation, c'est-à-dire de la structure exacte des négociations officielles et par exemple de la procédure que les pays suivront et du point de départ des négociations.⁸

L'entente peut achopper sur la capacité du président Bush d'obtenir du Congrès américain le pouvoir de négocier selon une procédure accélérée. Selon celle-ci, tout accord négocié par le président fait l'objet d'un simple vote pour ou contre par le Congrès. En l'absence de cette procédure, la politique nationale serait telle que le Congrès disséquerait l'accord et exigerait des concessions supplémentaires avant d'y donner son aval. Les autres pays se trouveraient à devoir négocier deux fois avec les États-Unis, ce qu'aucun d'entre eux n'est enclin à faire. Aux États-Unis, pour aider le président Bush à obtenir le droit de négocier selon une procédure accélérée, plusieurs groupes de pression patronaux clés préconisent maintenant l'intégration à l'accord sur la

ZLEA de clauses sur les normes du travail et de l'environnement, ce qu'approuvent de nombreux Démocrates (voir ci-après les arguments indiquant les raisons pour lesquelles ces clauses seraient inefficaces).

Sujets des négociations

Malgré toute l'attention dont elle a fait l'objet, il importe de reconnaître que la réunion de Québec n'est qu'une étape de l'établissement de la ZLEA. On ne signera rien au cours de cette réunion. En fait, celle-ci sera une occasion pour les chefs de se faire prendre en photo plutôt qu'une étape importante des négociations. La majeure partie du travail sera accomplie pendant les réunions préalables au sommet de Québec au cours desquelles l'ébauche de texte à crochets sera approuvée. Les négociations concrètes se dérouleront après le sommet de Québec et comprendront des compromis et des pressions directes au sujet de la formulation de sections et de clauses précises du texte ainsi que la présentation de revendications de l'élimination d'obstacles réels et perçus à l'accès au marché.

En l'absence d'une ébauche de texte ou de positions rendues publiques, il est difficile de déterminer les principaux objectifs de pays individuels ou de groupes de pays à l'égard de toute section de l'accord proposé. Les jeux de négociation sont un important facteur. Les pays peuvent se contenter d'examiner les dispositions proposées par d'autres sans présenter leur propre position. De plus, des positions peuvent être présentées uniquement en tant que monnaie d'échange, c'est-à-dire dans l'espoir d'y renoncer en échange contre des concessions à d'autres égards. Au cours des négociations, des compromis seront faits

dans les champs de compétence des neuf groupes de négociation. Par exemple, les États-Unis céderont peut-être du terrain en matière d'accès à leur marché en échange contre le renforcement des dispositions sur les droits de propriété intellectuelle.

Le Canada et les États-Unis ont porté à l'Internet de l'information au sujet de leurs positions, bien que l'utilité de cette information soit discutable. Les États-Unis y ont porté un résumé de leur position qui est plutôt vague. La position du Canada est un mélange confus de documents ne comprenant guère d'information utile. Il est à signaler que le Canada n'a pas présenté de position officielle sur les sujets clés des négociations que sont l'investissement, la propriété intellectuelle, les services et le règlement des différends, et qu'il garde le silence sur des institutions qui importent aux Canadiens et aux Canadiennes, telles que les sociétés d'État, les pratiques de gestion de l'offre et la Commission canadienne du blé.

L'ébauche de négociation actuelle est bourrée de passages entre crochets (les points sur lesquels les parties ne s'entendent pas) et a été établie à partir des différentes propositions des neuf groupes de négociation. Cette ébauche a été examinée par le Comité de négociations commerciales en janvier et sera soumise à l'examen des ministres du Commerce vers le début d'avril, soit avant le sommet de Québec.⁹

Les pays devront accepter ou rejeter intégralement la version définitive de l'accord sur la ZLEA plutôt que de pouvoir souscrire à certaines parties mais non à d'autres. Cela signifie qu'à la fin des négociations, le Canada et d'autres pays se

trouveront devant un accord à prendre ou à laisser.

Au Canada, la décision sera prise par le gouvernement fédéral seul, sans qu'il soit nécessaire qu'elle fasse l'objet d'un débat ou d'un vote au Parlement. Par contraste à la procédure de ratification canadienne, il a été question d'intégrer à l'accord une "clause sur la démocratie" qui restreindrait l'adhésion à la ZLEA aux pays démocratiques, bien qu'on ne sache pas au juste ce que cela signifierait dans la pratique.

Investissement

L'ALENA est un accord commercial mais ce sont les droits accordés aux investisseurs qui en sont l'élément le plus important. Comme l'avocat commercial Steven Shrybman l'indique, "la composante la plus pernicieuse du libre-échange se trouve dans le chapitre de l'ALENA sur l'investissement et les centaines d'autres accords internationaux sur l'investissement qui ont été négociés en douce depuis une décennie."¹⁰

L'investissement est devenu aussi important que le commerce parce qu'il est de plus en plus courant que les sociétés mondiales aient des installations de production disséminées dans le monde entier. Les sociétés transnationales comptent pour les deux tiers du commerce mondial, et le chiffre d'affaires des 200 principales sociétés transnationales correspond à 27,5% du PIB mondial.¹¹ L'investissement est le moteur de leurs activités. En fait, le chiffre d'affaires des filiales de sociétés transnationales américaines a été de 1 983 milliards de dollars en 1997, soit plus que le double de la valeur des exportations américaines de 928 milliards de dollars.¹² L'augmentation de la

capacité d'investir dans un pays ou de s'en retirer a donné aux sociétés mondiales un énorme pouvoir de négociation avec les gouvernements et le mouvement syndical.

Les règles multilatérales sur l'investissement sont une espèce de Saint Graal pour les idéologues de la libéralisation, et l'ALENA en est l'illustration. Des dispositions clés de l'ALENA portent sur la prestation de nouveaux droits aux investisseurs :¹³

- L'application des dispositions relatives au traitement national et à la nation la plus favorisée aux investisseurs étrangers a pour effet d'obliger tout gouvernement à assurer à *tous* les investisseurs le meilleur traitement qu'il assure à tout investisseur national ou étranger.
- La définition de l'investissement, qui englobe presque tous les types de participation, est si vaste que l'ALENA comprend une clause qui précise ce que l'investissement ne comprend pas.
- Les gouvernements ne peuvent plus réglementer les entrées et les sorties de capitaux.
- L'accord restreint la capacité des gouvernements d'imposer des prescriptions de rendement, c'est-à-dire d'exiger par exemple que les investisseurs s'approvisionnent à des sources locales, répondent à des normes minimales de teneur en éléments nationaux, procèdent à un transfert de technologie ou atteignent des objectifs relatifs à l'emploi.

Vu les objections des pays en développement, les efforts faits pendant l'Uruguay Round pour établir des règles

mondiales sur l'investissement ressemblant à celles-là ont donné lieu à la création des très faibles mesures concernant les investissements liés au commerce (MIC) L'accord sur les MIC fait encore l'objet d'une controverse dans les pays en développement parce qu'il "interdit toute loi, toute politique et tout règlement administratif favorisant les produits nationaux".¹⁴ Il interdit donc plusieurs prescriptions de rendement qui ont été imposées utilement par des pays industrialisés par le passé pour stimuler le développement industriel.

Le projet d'Accord multilatéral sur l'investissement, qui a avorté, était une réponse des pays industrialisés à ce contretemps qui allait même plus en profondeur que l'ALENA.¹⁵ L'OMC continue de préconiser des règles exhaustives sur l'investissement, et il est probable qu'elle les mettra en négociation si les gouvernements réussissent à lancer le nouveau round de négociations de l'OMC. Entre temps, l'accroissement des droits des investisseurs est favorisé à toutes les occasions, y compris pendant les négociations en cours en vue de l'expansion de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), qui porte explicitement sur l'investissement.¹⁶

Les accord bilatéraux sur l'investissement sont un autre moyen de protéger les droits des investisseurs. En 1998, le Canada avait signé 24 accords de protection et de promotion des investissements étrangers (APPIE). Bon nombre des plus récents (par exemple ceux qui ont été conclus avec le Costa Rica, l'Équateur, le Panama, Trinité et Tobago, l'Uruguay et le Venezuela) sont fondés sur le modèle de l'ALENA. Toutefois, les dispositions précises de ces accords bilatéraux varient et il est plus facile de les renégocier

et de s'en désengager. L'objectif ultime demeure l'établissement d'un cadre multilatéral consolidé assujettissant les pays à de rigoureuses règles sur l'investissement.

L'ébauche de texte sur la ZLEA comprend censément la plupart des principales caractéristiques du chapitre de l'ALENA sur l'investissement (chapitre 11). Attendu la controverse dont la procédure de règlement des différends entre investisseur et État continue de faire l'objet au Canada, le gouvernement du Canada n'a pas présenté de proposition officielle au groupe de négociation sur l'investissement. Les États-Unis proposent l'élimination des restrictions applicables aux entrées et aux sorties de capitaux, ce qui empêcherait les pays de recourir à des contrôles des capitaux pour limiter les flux de capitaux spéculatifs à court terme. La leçon de la crise du peso du Mexique et du bouleversement financier mondial de la fin des années 1990 est qu'il peut être extrêmement dangereux que les pays en développement suivent une telle disposition.

La proposition des États-Unis aurait en outre pour effet d'éliminer bon nombre de prescriptions de rendement qu'emploient encore les différents pays en vertu des APPIE. Si la proposition des États-Unis était approuvée, elle priverait les pays d'instruments qui se sont révélés utiles aux fins de la promotion et de l'encouragement du développement industriel.

La caractéristique de l'ALENA que comprend l'ébauche d'accord sur la ZLEA qui est peut-être la plus controversée est le mécanisme de règlement des différends entre investisseur et État. Celui-ci donne aux sociétés étrangères le droit sans précédent

d'actionner des gouvernements nationaux parce qu'ils ont censément enfreint les règles de l'ALENA sur l'investissement. Les poursuites font l'objet d'un arbitrage secret par des tribunaux sur le règlement des différends commerciaux qui peuvent accorder des dommages-intérêts appréciables.

Un vaste éventail de mesures gouvernementales ont été contestées en vertu de l'ALENA (voir l'encadré). Les garanties des investissements que comprend l'ALENA débordent de beaucoup les concepts traditionnels de l'expropriation (comme par exemple quand un gouvernement doit payer un dédommagement équitable à une personne pour faire passer une route sur son terrain). Dans le contexte de l'ALENA, toute mesure du gouvernement qui réduit la rentabilité future d'une entreprise peut être considérée comme une expropriation. Les mesures en question peuvent comprendre les lois et les règlements de tout palier de gouvernement, quelle que soit la question qu'ils sont censés régler dans l'intérêt du public.

Le mécanisme de règlement des différends entre investisseur et État que comprend l'ALENA a un effet beaucoup plus profond que le mécanisme de règlement des différends entre États que prévoit l'OMC, lequel exige que les entreprises persuadent leur gouvernement national d'agir en leur nom. Dans le monde de l'ALENA, le règlement des différends est devenu une nouvelle industrie d'avenir. Les différends entre investisseur et État, même si les chances de succès sont minimes, peuvent valoir la peine d'être défendus si l'enjeu est massif.

Il s'ensuit que les gouvernements risquent de s'abstenir de présenter un projet de loi ou de règlement de peur qu'il ne soit contesté et que cela leur coûte les yeux de la tête. Il est d'ores et déjà d'usage que les projets de loi et de règlement canadiens subissent des examens préalables du point de vue du commerce qui sont destinés à assurer leur conformité à l'ALENA et aux accords de l'OMC.

L'intégration à l'accord sur la ZLEA d'un mécanisme de règlement des différends entre investisseur et État accroîtrait la capacité des entreprises d'aller où elles veulent quand elles le veulent alors qu'elle restreindrait la capacité des gouvernements d'adopter des mesures dans l'intérêt public auxquelles les entreprises s'opposent. Toutes les autres dispositions sur l'investissement que peut comprendre l'accord sur la ZLEA seront plus coercitives si elles sont associées à un tel mécanisme qui donne aux entreprises de nouveaux moyens de s'en prendre aux règlements et aux lois qui nuisent à leurs intérêts dans l'ensemble des Amériques.

Au cours des négociations sur la ZLEA, les parties ont déjà atteint un vaste consensus au sujet de l'intégration d'un mécanisme de règlement des différends entre investisseur et État. Les États-Unis appuient fermement l'incorporation d'un tel mécanisme à l'accord sur la ZLEA. Toutefois, en prévision de l'opposition, les États-Unis ont bien pris soin d'indiquer dans le résumé public de leur position que les questions de santé, de sécurité et d'environnement sont importantes. Cependant, la position n'indique que vaguement le rapport entre ces questions et les droits des investisseurs, puisque la position américaine appuie

également les "disciplines classiques d'expropriation".

Pierre Pettigrew, ministre du Commerce du Canada, a déclaré publiquement qu'il n'approuve pas l'incorporation à l'accord sur la ZLEA ou à tout autre accord d'une disposition sur un mécanisme de règlement des différends entre investisseur et État qui ressemblerait à celui de l'ALENA.¹⁷ Le Canada tente de convaincre les gouvernements du Mexique et des États-Unis de restreindre la portée du sens de l'expropriation que comprend le chapitre de l'ALENA sur l'investissement, bien qu'il n'ait pas eu de succès jusqu'à présent.

Dernièrement, le Canada et le Mexique ont demandé à des tribunaux canadiens de réviser les décisions rendues dans des cas de différend entre investisseur et État (Metalclad et SD Myers, par exemple) parce que les tribunaux avaient censément outrepassé leurs pouvoirs. Selon la législation canadienne sur l'arbitrage des différends commerciaux, les décisions des tribunaux d'arbitrage, tels que les tribunaux constitués en vertu du chapitre 11 de l'ALENA, peuvent faire l'objet d'une révision statutaire pour certains motifs déterminés qui comprennent l'excès de compétence.

Les révisions accroîtront le temps qu'il faut pour régler les différends et l'incertitude des investisseurs. Il se peut qu'elles donnent lieu à une cassation des décisions parce qu'elles vont à l'encontre des politiques publiques.¹⁸ Cependant, les révisions, bien qu'elles constituent un fait nouveau important, ne peuvent pas modifier les vastes protections que l'ALENA accorde aux investisseurs. Or, le public ne peut être protégé contre les con-

testations abusives que par l'élimination des dispositions les permettant que comprennent l'ALENA, les accords bilatéraux sur l'investissement et l'accord proposé sur la ZLEA.

Les déclarations dans lesquelles le ministre choisit soigneusement ses mots ne devraient pas être interprétées comme des indications selon lesquelles le gouvernement du Canada rejettera tout accord comprenant un mécanisme de règlement des différends entre investisseur et État. Le ministre Pettigrew et les autorités commerciales canadiennes continuent d'appuyer le mécanisme de règlement des différends entre investisseur et État. Ils ne proposent aucune modification au texte de l'ALENA, recommandant simplement des changements destinés "à éclaircir le sens que les personnes qui ont rédigé l'ALENA ont voulu lui donner".¹⁹ Ils soutiennent que cela protégera les mesures gouvernementales légitimes contre les contestations en vertu de l'ALENA. Même des changements aussi faibles (et nettement insuffisants) feront l'objet d'une forte résistance des groupes de pression nord-américains et d'organismes américains clés tels que le département d'État des États-Unis et le Délégué commercial des États-Unis.

Il est presque certain que l'accord sur la ZLEA comprendra un mécanisme de règlement des différends entre investisseur et État presque identique à celui de l'ALENA et que le Canada, comme tous les autres gouvernements participant aux négociations sur la ZLEA, est prêt à accepter une disposition à ce sujet. Il est à signaler que même si d'autres pays veulent et peuvent négocier l'intégration à l'accord sur la ZLEA d'une version édulcorée du mécanisme, le Canada sera encore tenu de

se soumettre, avec les États-Unis et le Mexique, au mécanisme plus rigoureux que comprend l'ALENA.

Services

Puisque le secteur des services est vaste, les répercussions des règles hémisphériques sur les services seront forcément de vaste portée.

Le secteur des services représente environ les deux tiers du PIB et les trois quarts des emplois au Canada. De plus, des services (par exemple de distribution, de financement et de commercialisation) sont associés à la plupart des biens. Les industries des services, telles que celles de la radiodiffusion, de l'élimination des déchets, de l'alimentation en énergie et des services bancaires, ont tendance à être réglementées plus que les industries de production de biens. Qui plus est, de nombreux services critiques, tels que les services de santé, l'éducation, l'alimentation en eau et les services municipaux, sont fournis ou appuyés directement ou indirectement par des gouvernements. Cela signifie que presque tous les aspects de l'économie et de la société sont influencés par les règles sur le commerce des services.

Les principaux partisans de la libéralisation du commerce des services sont des entreprises de pays où le secteur des services est très avancé. Malgré l'opposition des pays en développement, les services ont fait l'objet de discussions pendant l'Uruguay Round et ont donné lieu à l'établissement par l'OMC de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). L'OMC est en train de renégocier l'AGCS afin d'en élargir et d'en approfondir la portée.

Les causes entendues jusqu'à présent illustrent le pouvoir du mécanisme de règlement des différends que comprend l'ALENA :

Ethyl – Après que le gouvernement fédéral a eu interdit l'usage de l'additif d'essence MMT parce qu'il était dangereux pour la santé, l'Ethyl Corporation a procédé à une contestation en vertu de l'ALENA. Le gouvernement du Canada a réglé l'affaire N à l'amiable O, versant 20 millions de dollars de dédommagement, révoquant sa loi et faisant une déclaration publique qui a été considérée par la plupart des gens comme étant la présentation d'excuses à la société Ethyl et l'approbation de la continuation de l'utilisation du MMT.

SD Myers – De 1995 à 1997, le gouvernement du Canada a interdit l'exportation de BPC. La décision a été contestée par SD Myers, et la contestation a été reconnue valable par un tribunal de l'ALENA en novembre 2000. Le gouvernement du Canada a demandé une révision judiciaire de la décision.

Pope and Talbot – Cette société forestière américaine a contesté la mise en oeuvre par le Canada de l'Accord canado-américain sur le bois d'oeuvre résineux conclu en 1996. Cet accord a été conclu parce que l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis n'empêchait pas la discrimination par les États-Unis. Une décision préliminaire du tribunal de l'ALENA a été défavorable à Pope and Talbot mais le tribunal a reconnu que les mesures de réglementation non discriminatoires peuvent être considérées comme des expropriations.

Metalclad – En août 2000, la société américaine Metalclad a gagné une contestation contre le Mexique en vertu de l'ALENA après qu'un gouvernement local a tenté d'empêcher l'établissement d'un lieu de traitement et d'élimination des déchets dangereux en raison de ses craintes écologiques. Au moment de la rédaction de ce document, la décision fait l'objet d'une révision par un tribunal de la Colombie-Britannique au cours de laquelle le Canada intervient au nom du Mexique.

Methanex – Une entreprise de Vancouver poursuit le gouvernement des États-Unis pour près de 1,5 milliard de dollars parce que l'État de la Californie a interdit son produit, l'éther méthyltertiobutylque, qui est une substance toxique percolant jusque dans les eaux souterraines de la Californie.

UPS – L'entreprise de messagerie poursuit le gouvernement du Canada en soutenant que la Société canadienne des postes finance illégalement ses services de messagerie à l'aide des revenus de ses activités de distribution postale. UPS prétend que le présumé interfinancement va à l'encontre des dispositions de l'ALENA sur le traitement national et les monopoles.

Sunbelt – Cette cause est encore à l'état de menace, Sunbelt demandant un écrasant 15 milliards de dollars de dédommagement par suite de l'interdiction par la C-B des exportations d'eau en vrac.

Il y a au moins une douzaine d'autres poursuites en cours entre investisseur et État. Bon nombre d'entre elles ont pour effet de définir de nouvelles formes de droits de propriété des investisseurs étrangers. Les rigoureuses règles sur le secret sont telles qu'il a d'autres contestations qui n'ont pas encore été rendues publiques.

Les services sont en outre assujettis à l'ALENA, qui est le modèle de ce que le Canada et les États-Unis voudraient voir dans l'accord sur la ZLEA. Le chapitre de l'ALENA sur les services prévoit une formule descendante, selon laquelle tous les secteurs sont assujettis à l'accord sauf ceux qui en sont explicitement exclus au cours des négociations (le Canada a fait exclure les services sociaux, les affaires autochtones et certains éléments des communications mais ces exclusions ont une portée restreinte). L'AGCS est fondé sur une formule hybride : certains aspects suivent la formule descendante mais les engagements les plus forts ne s'appliquent qu'aux secteurs que les pays consentent à y assujettir (selon une approche censément ascendante).

La libéralisation dans le cadre des négociations sur l'AGCS a soulevé une foule de questions que le public examine de près puisqu'elle risque de réduire grandement la capacité des gouvernements élus démocratiquement d'agir dans l'intérêt du public. La libéralisation des services menace les services publics, qui sont très susceptibles d'être privatisés ou commercialisés. À l'insistance d'un secteur des services bien organisé, les gouvernements envisagent d'adopter de nouvelles dispositions qui restreindraient leur capacité de réglementer de manière à protéger l'environnement, les travailleurs et les travailleuses ou les consommateurs et consommatrices ou à toute autre fin publique.²⁰

Un rapport du Comité de négociations commerciales qui a fait l'objet d'une fuite en octobre 1999 porte à croire qu'il existe un consensus au sujet du principe de l'assujettissement de toutes les industries des services au chapitre de l'accord sur la

ZLEA qui portera sur les services (ce qui constituerait une formule descendante). Toutefois, l'ébauche actuelle de l'accord sur la ZLEA comprend, dit-on, des éléments de la formule descendante de l'ALENA et de la formule hybride de l'AGCS. Il s'ensuit que nous ne pouvons pas encore déterminer la formule exacte qui s'appliquera à la ZLEA. Le Canada n'a pas présenté de position officielle à ce sujet. Les États-Unis, qui y gagneraient le plus, font des pressions en vue de l'adoption d'une formule descendante. Les pays en développement semblent s'intéresser beaucoup plus à une formule ascendante.

Selon l'approche et les négociations, le chapitre de l'accord sur la ZLEA concernant les services pourrait avoir une portée plus vaste que l'ALENA. Il doit légalement être au moins aussi rigoureux que l'AGCS. Dans le cadre des négociations courantes sur l'AGCS, le Canada et l'UE tentent d'assujettir la réglementation nationale à un critère de nécessité qui exigerait que même les règlements non discriminatoires soient "les moins accablants possibles". Il se peut que des dispositions semblables soient intégrées au chapitre de l'accord sur la ZLEA au sujet des services et créent un critère auquel les règlements nationaux pourraient difficilement répondre.

Il est probable que le chapitre sur les services comprendra des dispositions sur la transparence, c'est-à-dire la nécessité de publier de l'information au sujet de toute mesure gouvernementale influant sur le commerce des services. Pareille exigence est directement liée à la réglementation par les gouvernements de tous les paliers. Bien entendu, il n'y aurait pas d'exigence de transparence applicable aux entreprises

fournissant des services sur des marchés étrangers.

Il paraît que le texte proposé englobe l'exemption de l'AGCS à l'égard des services "fournis dans l'exercice des pouvoirs gouvernementaux". Cette exemption est censée protéger les services publics mais elle est très discutable car elle est définie très étroitement. Tout service fourni à titre commercial – on peut supposer que c'est contre une certaine somme d'argent – n'est pas protégé. Les services fournis en concurrence avec d'autres fournisseurs ne le sont pas non plus. Si l'on prend le cas de l'éducation, parce que les étudiantes et les étudiants d'université paient des frais de scolarité, il se peut que l'enseignement postsecondaire ne soit pas assujéti à l'exemption. Parce que les écoles privées coexistent avec les écoles publiques, il se peut que l'éducation primaire et secondaire ne le soit pas entièrement non plus. La définition de ce qui est "commercial" n'a pas encore été mise à l'épreuve devant un tribunal de règlement des différends de l'OMC. De nombreux analystes trouvent que l'exemption ne suffit pas à protéger pleinement les services publics fournis dans un contexte mixte.

Si l'accord sur la ZLEA comprenait une formule descendante du genre de celle de l'ALENA, il faudrait que le Canada négocie l'exemption explicite des services publics afin de profiter de la protection assurée par le chapitre sur les services. Malgré les fortes assurances du ministre et des autorités commerciales canadiennes selon lesquelles les services de santé ne seront pas assujéti à l'accord, il y a lieu d'être sceptiques.

Par exemple, une récente analyse du CCPA a révélé qu'en dépit d'assurances

semblables, le gouvernement du Canada s'est déjà engagé à assujéti l'assurance-maladie à l'AGCS.²¹ Qui plus est, on peut s'attendre que la libéralisation progressive que prévoit l'AGCS donne lieu avec le temps à une plus grande privatisation dans les domaines en question. La conjugaison des effets de l'ALENA, de l'AGCS et des règles sur la ZLEA rendra toute privatisation très difficile à renverser pour les gouvernements futurs.

Le gouvernement du Canada a eu pour priorité de favoriser les exportations dans le domaine de la télémédecine et de l'enseignement à distance dans le cadre de l'AGCS. Le gouvernement soutient qu'il peut y arriver sans s'engager relativement à l'accès au marché canadien (sauf pour ce qui est de l'assurance-maladie). Il reste à voir si d'autres pays exigeront en échange l'accès aux marchés canadiens et quelles priorités (celles des entreprises ou celles du public) recevront le plus d'attention de nos négociateurs au bout du compte.²²

Puisque le texte de négociation est encore secret, les répercussions potentielles sur des secteurs précis sont encore inconnues. Cependant, il y a lieu de signaler que les États-Unis veulent que le secteur de l'énergie soit pleinement assujéti à l'accord sur la ZLEA. Cela risque de rendre irréversible la déréglementation à la californienne partout où elle se produit dans l'hémisphère. Dans le secteur des services financiers, des pressions sont faites en vue de l'élimination des centres bancaires extraterritoriaux qui constituent le gagne-pain de plusieurs pays antillais tels que les îles Cayman. On a reproché à ces centres d'être des paradis fiscaux et des lieux de blanchissage d'argent. Le Canada appuie

censément la position des Antilles selon laquelle les décisions sur les impôts et les règles financières doivent continuer de relever des États souverains.

Les négociations sur la ZLEA à ces égards finiront par cadrer avec les négociations sur l'AGCS qui se dérouleront en même temps à Genève. L'accélération des négociations sur la ZLEA rapprocherait leur achèvement de la date prévue de la fin de celles qui portent sur l'AGCS. Cependant, cela ne sera possible que si de nouvelles négociations sont entreprises et si elles portent sur des questions appropriées. Si une nouvelle libéralisation était approuvée dans l'AGCS, il faudrait que le chapitre de l'accord sur la ZLEA qui a trait aux services soit rédigé en conséquence.

Accès aux marchés

L'accès aux marchés a toujours été le principal sujet des accords commerciaux. Les dispositions sur l'accès aux marchés portent principalement sur les conditions influençant l'importation et l'exportation de biens (même si, comme nous l'avons déjà indiqué, un nombre croissant d'accords ont été élargis et transformés de manière à englober les services et l'investissement). Ces conditions comprennent les mesures imposées à la frontière (telles que les tarifs douaniers et les contingents d'importation ou d'exportation), d'autres mesures prises par des gouvernements qui peuvent avoir un effet sur le commerce (appelées "obstacles techniques au commerce") et les dispositions sur les sauvegardes d'urgence. Les autres mesures législatives portant sur les recours commerciaux, y compris les règles sur les droits antidumping et compensateurs, font l'objet des travaux d'un

groupe de négociation distinct (voir ci-dessous).

Les nombreux petits pays des Amériques que l'ajustement structurel a dotés d'économies axées sur l'exportation voient des avantages à améliorer leur accès aux marchés des États-Unis et du Canada, et particulièrement à ceux du vêtement, du textile et des chaussures, par exemple, où les tarifs douaniers sont élevés. Ils savent que ces avantages ne seront peut-être que de courte durée si la libéralisation se poursuit sur d'autres scènes. Du point de vue du développement, cela n'aura probablement pour effet que d'encourager l'expansion dans l'ensemble de l'hémisphère des ateliers de misère fondés sur le modèle des maquiladoras.

Il est probable que les États-Unis ne donneront des possibilités d'accès à leurs marchés qu'en échange contre des concessions à d'autres égards, tels que la propriété intellectuelle et les services. Toutefois, le gouvernement Bush aura peut-être de la difficulté à faire approuver par le Congrès la négociation selon une procédure accélérée en raison du ralentissement de l'économie et du massif déficit commercial de 400 milliards de dollars américains par année.

On dit que l'ébauche du chapitre sur l'accès aux marchés comprend de très nombreux passages entre crochets. Les négociations sur l'accès aux marchés, qui s'inscrivent dans le cadre de la création d'une zone de libre-échange, portent sur l'établissement d'un calendrier d'élimination des tarifs douaniers, la détermination du nombre des étapes et la fixation de dates précises auxquelles les tarifs seront réduits. Une des questions qui n'ont pas encore été réglées

est celle de savoir si les négociations sur la réduction des tarifs devraient être fondées sur les niveaux actuels des tarifs ou sur les repères de l'OMC. C'est une question épineuse car de nombreux pays ont réduit leurs tarifs plus qu'ils ne s'étaient engagés à le faire envers l'OMC et aimeraient que ce fait soit reconnu au cours des négociations sur la ZLEA. Les États-Unis, par contre, n'ont pas libéralisé plus que ne le demandait l'OMC et gagneraient à ce que les niveaux actuels de leurs tarifs soient le point de départ des négociations. De plus, les États-Unis et le Canada cherchent à avoir accès aux marchés clés du Sud, et particulièrement ceux des pays membres du Mercosur, sur certains desquels, comme par exemple ceux de l'automobile et de la machinerie, les tarifs sont élevés.²³

Le Brésil entend ne consentir à libéraliser son secteur des services qu'à condition d'obtenir l'accès aux marchés agricole et des produits industriels. Le Brésil a réclamé particulièrement l'accès aux marchés américains du jus d'orange, de la chaussure, du sucre et du textile car il exporte beaucoup de ces produits. Selon un rapport de l'ambassade du Brésil à Washington, la moyenne des tarifs douaniers imposés par le Brésil sur les 15 principales marchandises exportées au Brésil par les États-Unis est de 14,3% alors que la moyenne des tarifs imposés par les États-Unis sur les 15 principales marchandises que leur exporte le Brésil est de 45,6%.²⁴

Le Canada veut qu'un chapitre séparé soit établi sur les obstacles techniques au commerce. Ces obstacles comprennent les normes de sécurité et de protection de l'environnement établies par les gouvernements qui influencent le commerce

d'une manière quelconque. L'assujettissement de ces obstacles à l'accord ne constitue qu'un autre moyen de restreindre la capacité des gouvernements de défendre l'intérêt public. Le chapitre à leur sujet reconnaîtrait le droit des gouvernements de réglementer mais les décisions prises par les tribunaux de règlement des différends ont tendance à faire primer la libéralisation du commerce sur ce droit. Ces décisions n'ont appuyé une mesure prise dans l'intérêt public que dans un seul cas. Il s'agit de celui où le Canada a perdu sa contestation devant l'OMC de l'interdiction par la France du cancérigène bien connu qu'est l'amiante.

La question des sauvegardes d'urgence fait l'objet d'un désaccord au cours des négociations sur la ZLEA. Il s'agit des mesures temporaires que les gouvernements peuvent prendre pour protéger des industries nationales gravement frappées ou menacées par des augmentations subites des importations. Les États-Unis proposent de fixer un délai de 10 années dans lequel les pays pourraient imposer des tarifs douaniers (mais non des contingents) à des fins de sauvegarde. D'autres pays ont proposé l'élimination de toutes les sauvegardes alors que les petits pays veulent conserver certaines protections parce qu'ils peuvent facilement être accablés par les importations de grands pays tels que les États-Unis.

Malgré les beaux discours initiaux selon lesquels les petits pays joueraient un rôle constructif dans les négociations, les pays antillais ont exprimé leur mécontentement parce qu'ils sont exclus des négociations sur la ZLEA et qu'ils trouvent que leurs intérêts sont négligés. Puisque bon nombre de ces

pays tirent une grande partie de leurs recettes publiques des droits de douane imposés à l'importation de marchandises, l'élimination échelonnée des tarifs douaniers ferait diminuer grandement leurs revenus. Au cours des discussions sur l'accès aux marchés, ces pays cherchent à établir des dispositions qui reporteraient la mise en oeuvre de certaines règles.

Subventions et droits antidumping et compensateurs

Les accords commerciaux sont censés mettre les pays sur un pied d'égalité. À cette fin, les règles de l'OMC précisent que les pays ne peuvent pas subventionner inégalement leurs industries d'une manière qui influence le commerce et que s'ils les subventionnent ainsi, d'autres pays peuvent imposer des droits compensateurs à l'égard d'importations d'un montant équivalant à celui des subventions. Des droits compensateurs peuvent en outre être imposés dans les cas de dumping, c'est-à-dire les cas où une entreprise vend des marchandises à l'étranger à un prix inférieur à celui qui est pratiqué sur le marché du pays exportateur (p. ex., afin de se tailler une part de marché).

Ces questions ont beaucoup d'importance dans le domaine du commerce international car elles ont souvent un caractère politique. Tous les pays, y compris le Canada, s'inquiètent depuis longtemps de l'application unilatérale des lois commerciales des États-Unis. Les pays qui ont réussi à exporter des produits aux États-Unis dans des secteurs épineux se sont souvent fait accuser de subventionner illégalement ces produits ou de pratiquer le dumping et ont vu imposer des droits

punitifs sur leurs produits. Pour les pays en question, cela s'est traduit par une déstabilisation de l'accès, de longues attentes et des luttes juridiques qui consomment temps, argent et ressources. On constate que même dans un système censément fondé sur les règles, la politique du pouvoir intervient et les plus forts ont un avantage considérable.

C'est l'une des principales raisons pour lesquelles le gouvernement Mulroney a voulu entreprendre des négociations avec les États-Unis au sujet de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Même s'il a fait des concessions massives quant à l'énergie, aux ressources naturelles, à l'investissement et à la propriété intellectuelle, le Canada n'a réussi à négocier qu'un mécanisme binational qui ne consiste qu'à déterminer si les lois commerciales des États-Unis ont été dûment appliquées. Les États-Unis ont conservé le droit de modifier ces lois et de les rendre plus rigoureuses à leur gré. L'inutilité de ce mécanisme a été mise en évidence très peu de temps après sa création, quand les États-Unis ont modifié leurs lois pour qu'il soit plus facile d'imposer des droits compensateurs sur les exportations de bois d'oeuvre du Canada. Le Canada a fini par être obligé d'établir l'accord de 1996 sur le bois d'oeuvre résineux. Malgré le libre-échange qui règne censément entre le Canada et les États-Unis, des accrochages commerciaux continuent de se produire, souvent par suite de pressions politiques. L'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis a donc été un échec monumental même pour ce qui est d'atteindre les objectifs qu'il indique.²⁵

Les mesures imposées par les États-Unis sur l'acier et les produits d'agrumes ont nuit au

Brésil, qui a dégagé un lien entre ces mesures et la revendication par les États-Unis de concessions du Brésil sur le plan de la propriété intellectuelle. Toutefois, les États-Unis s'opposent très fermement à toute modification de leurs lois commerciales et ont résisté aux efforts faits par le Japon et les pays en développement pour inscrire les mesures antidumping à l'ordre du jour de la réunion ministérielle de Seattle. Jeffrey Schott, de l'Institute for International Economics, a indiqué que les mesures antidumping sont une vache sacrée au Capitole.²⁶

L'article 301 de la *Trade Act* de 1974 est un autre élément des lois commerciales des États-Unis qui a irrité d'autres pays. Cet article habilite le Délégué commercial des États-Unis à imposer, par suite de plaintes portées par des intérêts nationaux, des droits ou une taxe sur les produits importés de tout pays qui est jugé nuire aux exportations de biens et de services des États-Unis. C'est principalement à l'égard des droits de propriété intellectuelle que des mesures ont été prises en vertu de l'article 301. Vers la fin des années 1990, la plupart des pays des Amériques avaient subi des pressions des États-Unis en raison de la faiblesse perçue de leurs régimes nationaux de droits de propriété intellectuelle.

Comme nous l'avons déjà indiqué, l'amélioration de l'accès au marché des États-Unis est l'un des principaux objectifs que les pays en développement cherchent à atteindre au cours des négociations sur la ZLEA. Cela tient notamment au fait que des tarifs douaniers élevés sont imposés dans certains secteurs. Or, même si la ZLEA réduit les tarifs douaniers sur les exportations des pays en développement, ils risqueront de se

voir imposer des sanctions commerciales par les États-Unis si ceux-ci jugent qu'ils réussissent trop bien à exporter aux États-Unis. L'accès au marché des États-Unis ne vaut peut-être pas le prix du renoncement au recours à des politiques industrielles ou sur les droits de propriété intellectuelle si l'on tient compte de la possibilité d'application unilatérale de droits compensateurs.

Agriculture

Le modèle de l'agriculture que prévoient les accords commerciaux tels que l'ALENA et l'Accord de l'OMC sur l'agriculture est fondé sur la spécialisation dans la production de ce que les pays produisent le mieux, l'exportation de ces produits et l'achat à l'aide des recettes de leur vente d'autres aliments devant être consommés localement. Ce modèle contraste nettement avec le modèle de l'autosuffisance selon lequel la production locale sert avant tout à répondre aux besoins nationaux en aliments.

Les fermes dirigées par des entreprises ont pris beaucoup d'importance dans le modèle axé sur l'exportation. Les fermes familiales sont de plus en plus marginales puisque les entreprises tiennent les rênes des principaux éléments de la chaîne d'approvisionnement en aliments, depuis les intrants agricoles (comme les combustibles, les engrais et les semences) jusqu'aux grandes chaînes de supermarchés qui dominent la distribution alimentaire.

Les négociations sur l'agriculture de la ZLEA sont étroitement liées à celles du groupe de négociation sur l'accès aux marchés. Les États-Unis espèrent se servir de l'appât de l'augmentation de l'accès à son

vaste marché intérieur pour obtenir des concessions des autres pays à des égards tels que la propriété intellectuelle et les services. Cette tactique sera la plus efficace dans le cas des pays qui dépendent grandement du marché des États-Unis.

Les négociations sur l'agriculture de la ZLEA sont le complément des négociations suivies de l'OMC sur l'agriculture (comme les services, l'agriculture est inscrite au programme inhérent). Bon nombre des propositions sur l'agriculture qui sont présentées à la table de négociation sur la ZLEA sont liées à l'OMC, que ce soit parce qu'elles contribuent à l'atteinte d'un objectif géopolitique ou parce qu'elles facilitent la conclusion d'une entente sur la coopération au cours des négociations de l'OMC.

Une des questions internationales les plus importantes ayant trait à l'agriculture porte sur les subventions octroyées aux pays les plus grands aux fins de la production de denrées agricoles destinées à l'exportation. Ces subventions à l'exportation donnent lieu à l'exportation d'aliments aux pays en développement à des prix qui compromettent grandement la production locale d'aliments. De plus, les subventions à l'exportation nuisent aux pays qui n'ont pas les ressources financières nécessaires pour concurrencer dans de telles conditions.

Le Canada et les États-Unis se sont opposés farouchement aux subventions à l'exportation dans le contexte de l'OMC, et particulièrement de la Politique agricole commune de l'UE. Une des difficultés que présente le dossier est qu'il est rare que toutes les parties s'entendent sur ce qui constitue une subvention à l'exportation.

Par exemple, bien que les États-Unis s'opposent aux subventions à l'exportation en Europe, le gouvernement des États-Unis a versé aux agriculteurs et agricultrices américains environ 28 milliards de dollars de soutien du revenu en 2000, ce qui représente la moitié des revenus agricoles nets de cette année-là, principalement à de grands propriétaires fonciers.²⁷ Cela découle des garanties des crédits à l'exportation, qui consistent à accorder des conditions de financement favorables à des pays en échange contre l'achat de produits agricoles.

Le Canada a réduit considérablement son aide aux agriculteurs et agricultrices, ce qui a mis ceux-ci dans une situation extrêmement précaire dans le contexte de l'agriculture mondiale subventionnée. La proposition canadienne sur la ZLEA consiste à uniformiser les règles par l'élimination de toutes les subventions à l'exportation, y compris celles qui se présentent sous d'autres noms (comme les garanties des crédits à l'exportation). D'autres pays s'opposent eux aussi aux subventions à l'agriculture des États-Unis.

Cela étant dit, les négociations sur la ZLEA ne modifieront guère les subventions des États-Unis. Si les États-Unis éliminaient leurs soutiens du revenu des agriculteurs et agricultrices au cours des négociations sur la ZLEA, cela influencerait grandement la situation mondiale de l'agriculture. Du point de vue de négociation des États-Unis, l'élimination de des soutiens (à laquelle il est peu probable qu'ils consentent) favoriserait l'UE sans rapporter quoi que ce soit aux États-Unis. De plus, si cette élimination est proposée, ce sera dans le contexte de l'OMC et non dans celui de la ZLEA.

Les États-Unis tentent plutôt de profiter des négociations sur la ZLEA pour mettre de l'avant leur programme mondial. S'en prenant ainsi carrément à l'UE, les États-Unis ont proposé que les pays de la ZLEA refusent d'importer des produits agricoles subventionnés de pays ne faisant pas partie de la ZLEA. Il se peut que cette position soit appuyée par d'autres pays pendant les négociations sur la ZLEA, puisque d'autres grands exportateurs agricoles tels que le Brésil et l'Argentine font partie du groupe Cairns qui est le champion de la libéralisation de l'agriculture devant l'OMC.

Au cours des négociations sur la ZLEA, les États-Unis cherchent également à éliminer les sociétés commerciales d'État, telles que la Commission canadienne du blé, qui s'efforcent de voir à ce que les agriculteurs et les agricultrices canadiens tirent le meilleur prix possible du marché international (leur assurant ainsi des revenus stables). En l'absence de ces sociétés, les agriculteurs et les agricultrices perdraient leur position dominante sur le marché et seraient à la merci d'intérêts privés. Les États-Unis proposent l'élimination des droits d'exportation exclusifs des sociétés en question pour que des intervenants privés fixent les conditions d'exportation.

Les pratiques canadiennes de gestion de l'offre d'oeufs, de produits laitiers et de volaille feront l'objet de pressions semblables des États-Unis. La gestion de l'offre permet aux petits agriculteurs et agricultrices d'accroître leurs revenus en vendant des contingents préétablis par l'entremise d'un office de commercialisation. Les programmes de gestion de l'offre sont actuellement protégés par des tarifs

douaniers très élevés mais leur survie aux assauts des États-Unis nécessitera une très forte volonté politique.

La position du Canada sur l'agriculture ne mentionne pas directement les sociétés commerciales d'État ni les offices de commercialisation mais elle recommande la restriction du soutien national de l'agriculture. Les États-Unis ont un point de vue semblable. Les deux pays cherchent à arriver à une entente au cours des négociations sur la ZLEA pour que les pays collaborent à cette fin devant l'OMC. La conclusion d'une entente à ce sujet nuirait le plus aux petits paysans des Amériques pratiquant l'agriculture à petite échelle qui ont besoin d'un soutien ou d'une intervention de l'État pour survivre. Si l'élimination des subventions à l'agriculture est judicieuse, l'élimination des soutiens à des fins nationales ne servira qu'à compromettre la sécurité alimentaire dans le monde entier.

Les mesures sanitaires et phytosanitaires (MSP) sont une autre question faisant l'objet des négociations. Il s'agit de mesures prises par les gouvernements pour assurer la salubrité des aliments et la santé des plantes et des animaux. Elles portent notamment sur l'utilisation des pesticides et des engrais et sur les aliments et les semences génétiquement modifiés, qui sont des éléments clés du modèle de l'agriculture dicté par les entreprises. Malgré leur nom technique et ennuyeux, les MSP portent sur des questions épineuses et controversées ayant trait à la salubrité, à la sécurité et à la valeur nutritive des aliments qui intéressent non seulement les agriculteurs et agricultrices et l'industrie agricole mais aussi tous les citoyens et les citoyennes.

La position du Canada sur la ZLEA consiste à réaffirmer les conditions de l'entente de l'OMC sur les MSP et à voir à ce que les différends à ce sujet soient réglés par l'OMC. Cela pose un problème car l'OMC a mis l'accent sur l'élimination du pouvoir discrétionnaire des gouvernements nationaux en matière de santé et de sécurité pour le remplacer par des normes internationales qu'établirait la Commission du Codex Alimentarius, organisation dont le siège se trouve à Genève et qui est très influencée par les intérêts patronaux. L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (de l'OMC) décourage la mise en pratique du principe de la prévention, qui est le fondement du droit de l'environnement et qui permet de prendre des mesures quand les risques les justifient, même si l'on ne dispose pas de preuves scientifiques irréfutables. Compte tenu des grands risques que comporte l'introduction d'organismes génétiquement modifiés dans l'agriculture, il est de la plus haute importance que les citoyens et les citoyennes puissent prendre des décisions au sujet de la nature des aliments qu'ils consomment.

C'est le modèle de l'agriculture mis de l'avant dans le monde entier qui est le plus inquiétant. Aucune proposition faisant l'objet des négociations sur la ZLEA n'est destinée à apaiser les craintes des peuples des Amériques au sujet de la sécurité alimentaire, de la nutrition et de la faim.

Droits de propriété intellectuelle

Les droits de propriété intellectuelle (DPI) ont pour but de protéger les "créations de l'esprit", comme par exemple les innovations technologiques, les chansons et les

logiciels. Par le passé, un équilibre a été établi entre la capacité des créateurs et créatrices de gagner leur vie grâce à leurs inventions et l'intérêt qu'a le public à profiter de leurs créations. Toutefois, ces dernières années, sous l'influence des intérêts commerciaux, la balance a penché nettement en faveur de la protection des détenteurs des droits de propriété intellectuelle. L'intégration de la propriété intellectuelle à l'ALENA et aux accords de l'OMC y a grandement contribué.

Puisqu'ils sont le seul exportateur de brevets et de marques de commerce dans les Amériques, les États-Unis ont plus à gagner que tout autre pays dans ce domaine. Ils font des pressions pour que des règles sur la propriété intellectuelle soient incorporées à l'accord sur la ZLEA. Les États-Unis jugent que l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) ne protège pas suffisamment les intérêts de leurs entreprises, même si cet accord a été conclu par l'OMC contre la volonté de la plupart des pays en développement. L'ADPIC fait encore l'objet d'une controverse au sein de l'OMC, et de nombreux pays en développement n'ont pas encore modifié leurs lois pour se conformer à l'accord.²⁸

La prise d'engagements plus profonds à l'égard de la propriété intellectuelle en matière de médicaments serait inquiétante. L'enjeu est la concession de licence obligatoire, qui est permise seulement à certaines conditions par l'ADPIC (et à des conditions très onéreuses par l'accord sur la ZLEA) mais qu'interdit l'ALENA. L'octroi de licence obligatoire permet aux gouvernements de délivrer des licences aux producteurs nationaux pour qu'ils puissent

utiliser un brevet sans l'autorisation de son titulaire afin de protéger la santé publique et la nutrition, de défendre l'intérêt public, de favoriser le développement socio-économique et technologique et en cas d'atteinte aux droits de propriété intellectuelle. Les titulaires des licences doivent verser des redevances au titulaire du brevet mais le monopole se trouve à être terminé.

Les répercussions que peut avoir sur la santé une protection excessive des DPI sont estomaquantes. La question a pris des proportions mondiales depuis quelques années, particulièrement en Afrique du Sud, en Inde et au Brésil. Le Brésil distribue gratuitement à sa population des médicaments contre le SIDA qu'il produit lui-même dans bien des cas. Il s'ensuit qu'il a l'un des programmes sur le SIDA les plus fructueux du monde mais que cela a mis en colère les sociétés pharmaceutiques des États-Unis.

Ces sociétés ont vigoureusement demandé de pouvoir exercer leurs droits de monopole sur leurs brevets (pour restreindre l'accès aux médicaments en question aux personnes qui ont les moyens d'en payer le prix excessivement élevé). Le gouvernement des États-Unis les appuie. Dernièrement, il a engagé une procédure de règlement de différend contre le Brésil pour prétendues infractions à l'ADPIC. Si les États-Unis réussissent à intégrer à l'accord sur la ZLEA une protection de la propriété intellectuelle ressemblant à celle que comprend l'ALENA, cela portera un grand coup au système brésilien des médicaments génériques.

D'autres questions de protection des brevets sont litigieuses. Le Brésil s'est exprimé vigoureusement contre les pays étrangers

qui ont breveté des médicaments à base de plantes qu'on trouve en Amazonie dont les peuples autochtones connaissent les vertus depuis des milliers d'années (c'est ce qu'on appelle les connaissances traditionnelles). Une autre question très controversée est celle des brevets sur les formes de vie. L'ADPIC exige que les gouvernements permettent le dépôt de brevets sur des micro-organismes mais leur permet d'exclure les plantes et les animaux du champ d'application des brevets. De nombreux pays en développement luttent pour maintenir et même élargir les exclusions des formes de vie de l'application des règles de l'OMC sur les brevets. Toutefois, il se peut que les fortes pressions exercées par les États-Unis assujettissent les formes de vie au chapitre de l'accord sur la ZLEA concernant la propriété intellectuelle, ce qui favoriserait l'adoption de clauses semblables dans le monde entier.

Pour ce qui est des droits d'auteur, il est probable que le pouvoir de l'industrie du divertissement influencera les négociations, particulièrement en raison de la très grande augmentation des capacités de partage d'information électronique par voie de l'Internet que permettent des technologies telles que celle de Napster. Les droits d'auteur sont également défendus par l'industrie du logiciel, qui s'efforce vigoureusement d'empêcher la reproduction et l'utilisation non autorisées de logiciels dans les pays en développement.

Politique de la concurrence

La politique de la concurrence a toujours été fonction de la capacité des gouvernements d'empêcher la fixation des prix et les concentrations de pouvoir sur le marché

(comme par exemple les monopoles et les oligopoles). Il est intéressant de constater que même s'ils défendent les intérêts de leurs sociétés à l'étranger, les États-Unis ont de temps à autre contesté de grandes accumulations de pouvoir d'entreprises sur leur territoire. Ils ont, par exemple, ordonné la dissolution de la Standard Oil et d'AT&T et, dernièrement, le ministère de la Justice a contesté le monopole de Microsoft.

La position adoptée par les États-Unis sur cette question dans le cadre des négociations sur la ZLEA favorise l'établissement de régimes de politique de concurrence dans d'autres pays. Toutefois, on ne sait pas, au juste, comment les États-Unis réagiraient si un pays essayait vraiment de renforcer sa politique de concurrence dans un cas qui influencerait une grande entreprise des États-Unis. Les États-Unis ont par le passé provoqué des coups d'État pour moins que cela (par exemple, en 1954, les États-Unis ont aidé à renverser le gouvernement Arbenz du Guatemala parce qu'il cherchait à exproprier des terres inutilisées appartenant à la United Fruit Company). L'interaction entre la politique de la concurrence et le règlement des différends entre investisseur et État risque de rendre extrêmement dispendieuse la mise en oeuvre de politiques sur la concurrence.

Certains pays des Antilles ont soulevé la question de la politique de concurrence dans le contexte des services touristiques et du système électronique de réservations de places d'avion Sabre. Quand de grands forfaits comprenant les aliments, les boissons et l'hébergement sont jumelés au prix des billets d'avion, les petits pays d'accueil perdent au change. Ainsi, les règles sur la politique de la concurrence

pourraient-elles, en principe, permettre de contester les concentrations de pouvoir des entreprises et les pratiques commerciales anticoncurrentielles qui nuisent aux pays en développement.

Un des dangers de l'assujettissement à l'accord sur la ZLEA de règles sur la politique de la concurrence est qu'il risque de nuire aux entreprises et aux monopoles d'État (sociétés d'État, au Canada). Les États-Unis recommandent des règles sur les entreprises d'État qui ne sont pas discriminatoires à l'égard des partenaires commerciaux. Cela pourrait empêcher la création de nouvelles entreprises d'État, causer la privatisation de celles qui existent déjà et assujettir à la concurrence des monopoles d'État tels que les services d'utilité publique et les postes. Un objectif connexe pourrait consister à empêcher les gouvernements d'utiliser leurs entreprises d'État de certaines façons (comme par exemple pour assurer un accès universel) qui nuisent aux concurrents privés.

Selon l'ALENA, par exemple, la société de messagerie américaine UPS se sert du mécanisme de règlement des différends entre investisseur et État pour contester le prétendu financement du service de livraison par exprès de la Société canadienne des postes à l'aide de son infrastructure de services postaux ordinaires. Les contestations de ce genre compromettent les sociétés d'État parce qu'elles tentent de dissocier les services rentables (tels que le service de livraison par exprès dans les villes) des services non rentables (tels que ceux qui sont fournis dans les régions rurales et isolées). Il se peut que cela provoque la dissolution de la Société canadienne des postes, qui compromettrait les régimes de services

universels fondés sur un unique prix de prestation des services applicable à l'échelle du pays entier.²⁹

Bien que la privatisation ait été imposée à de nombreux pays des Amériques depuis les années 1980, il y reste certaines organisations appartenant à l'État. Le Canada a de nombreuses sociétés d'État aux paliers fédéral et provincial. Pourtant, la position du Canada qui est favorable à la politique de la concurrence n'indique rien au sujet des entreprises et des monopoles d'État. Il y a lieu de surveiller attentivement les négociations sur la ZLEA car elles risquent d'avoir des effets considérables sur les sociétés d'État.

Marchés publics

Les gouvernements du monde entier affectent chaque année des milliards de dollars à des achats (et à la location/prise à bail) de biens et de services. Les marchés publics ont toujours été associés au développement économique puisque de grandes commandes du gouvernement peuvent aider à développer des capacités industrielles nationales.

Aujourd'hui, les entreprises se bousculent pour obtenir l'accès aux marchés publics offerts par des gouvernements étrangers. La raison est que les avantages de l'approvisionnement auprès du fournisseur le moins disant peut permettre aux gouvernements d'économiser des fonds. Toutefois, il faut tenir compte des avantages du pouvoir discrétionnaire à l'égard de l'approvisionnement et des frais administratifs imposés par un système inflexible fondé sur les règles qui comprend un mécanisme officiel de règlement des

différends. Il y a lieu de signaler que la plupart des politiques d'approvisionnement des entreprises privées ne sont pas fondées sur ce principe et que ces entreprises préfèrent souvent entretenir des relations à long terme avec un petit nombre de fournisseurs.

Néanmoins, les marchés publics sont inscrits à l'ordre du jour des négociations commerciales mondiales même s'ils n'ont que peu à voir avec le commerce. L'ALENA porte sur l'approvisionnement au palier fédéral (mais pas encore sur l'approvisionnement aux paliers de la province/État ou au palier municipal). Les membres de l'OMC ont le choix de signer ou non l'Accord relatif aux marchés publics (qui est un accord censément plurilatéral). Les 27 pays qui ont signé cet accord comprennent le Canada et les États-Unis. Au Canada, seul l'approvisionnement du gouvernement fédéral y est assujéti.

Les entreprises canadiennes et américaines ont probablement plus à gagner que toute autre de la libéralisation des marchés publics dans les Amériques. Le Canada et les États-Unis cherchent à éliminer les mesures qui assurent le développement local des processus d'approvisionnement ou qui exigent une teneur en éléments locaux, des investissements ou l'octroi d'une licence à l'égard de la technologie. Le Canada et les États-Unis préconisent en outre une augmentation de la transparence des processus d'approvisionnement des points de vue des marchés adjugés et des mesures gouvernementales influant sur l'approvisionnement.

On ne sait pas, au juste, si les nouvelles règles sur l'approvisionnement

s'appliqueraient aux gouvernements des paliers inférieurs au palier national. On peut supposer que le Canada et les États-Unis aimeraient que les possibilités d'appel d'offres soient les plus vastes possibles.

Plutôt que de permettre de réaliser des économies, il se peut que les règles sur l'approvisionnement de l'État imposent des frais supplémentaires au secteur public. L'administration peut augmenter car les gouvernements doivent examiner un grand nombre de soumissions et justifier leurs choix selon des critères fondés étroitement sur le coût. Cela entre en conflit avec d'autres facteurs, tels que la qualité, qui nécessitent l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire par les gouvernements pour que la meilleure soumission l'emporte. De plus, des frais d'appel et de contestation des marchés adjugés peuvent s'ajouter à la facture.

Ce qui importe encore plus, c'est que les restrictions applicables aux marchés publics dans le contexte de la ZLEA réduiront la capacité des gouvernements des paliers inférieurs au palier national de se servir de l'approvisionnement pour favoriser le développement économique. Même s'il est plus coûteux de s'approvisionner auprès d'entreprises locales, les retombées économiques du recours à la politique d'approvisionnement en tant qu'instrument public de promotion de l'économie locale ou pour assurer une qualité élevée, de bons salaires et la protection de l'environnement sont appréciables et doivent être prises en compte.

Les règles sur les marchés publics risquent d'avoir un effet sur les politiques sélectives d'approvisionnement. Celles-ci ont été

employées par les municipalités et les provinces/États par le passé, par exemple pour s'opposer à l'apartheid en Afrique du Sud et à la dictature militaire en Birmanie, en interdisant les achats d'autres régions. Ces politiques pourraient englober les récentes interdictions par des universités publiques de l'achat de marchandises faites dans des ateliers de misère.

Règlement des différends

Le groupe de négociation à ce sujet examine des procédures de règlement des différends entre les gouvernements. Un élément supplémentaire serait le mécanisme de règlement des différends entre investisseur et État qui est décrit ci-dessus dans la section sur l'investissement.

Le Canada n'a pas présenté de position au groupe de négociation sur le règlement des différends. La proposition des États-Unis semble être le reflet de la procédure de règlement des différends de l'OMC. Bien qu'il soit moins dangereux que le mécanisme de règlement des différends entre investisseur et État, le mécanisme de l'OMC a servi à neutraliser des règlements environnementaux, des normes sur la santé et la salubrité des aliments ainsi que des programmes de développement industriel et culturel. C'est un mécanisme puissant parce que tout pays qui perd une contestation doit modifier la loi ou le règlement en question et verser un dédommagement à la partie qui conteste sinon il fera l'objet de sanctions commerciales.

Les États-Unis proposent de laisser la partie qui conteste choisir entre la ZLEA et l'OMC pour régler le différend sans que cette partie puisse recourir à l'autre forum une fois

qu'elle a choisi un mécanisme de règlement des différends. La proposition des États-Unis prévoit un dédommagement qui ressemble à celui de l'OMC, les sanctions commerciales étant le recours final.

La proposition des États-Unis accroît la transparence du processus relativement aux normes de l'OMC. Elle prévoit que les mémoires présentés par les gouvernements aux tribunaux de règlement des différends seront rendus publics et que le public pourra participer aux audiences de ces tribunaux. De plus, cela permettra à des entreprises et à des organisations privées de présenter des observations aux tribunaux. Toutefois, la proposition ne permet pas d'aborder les questions de démocratie et d'application régulière de la loi et n'aurait peut-être pour effet que d'assainir l'image de la ZLEA. La proposition des États-Unis pourrait être une épée à double tranchant. Le fait de donner aux entreprises un accès direct aux audiences de règlement des différends entre États accroîtrait considérablement leur influence alors que la plupart des ONG et des citoyens et citoyennes n'auraient pas les ressources ou les compétences nécessaires pour y participer efficacement. De plus, cela ne permettrait pas de régler le problème fondamental posé par le fait que les règles sont établies de manière à favoriser les intérêts des entreprises.

La principale lacune du règlement des différends est que, si les intérêts des entreprises peuvent être défendus dans le cadre de poursuites entre gouvernements ou entre investisseurs et gouvernements, rien ne permet aux citoyens et citoyennes de porter plainte contre des entreprises. De très fortes mesures de coercition sont établies pour protéger les investisseurs et les

commerçants mais les mesures permettant de protéger l'environnement, les travailleurs et les travailleuses et les consommateurs et consommatrices sont faibles sinon inexistantes et ne font pas l'objet d'un fort mécanisme de règlement des différends et de mise en application.

Travail et environnement

Aucun des groupes de négociation de la ZLEA ne traite explicitement du travail et de l'environnement, même si l'accord, comme ses prédécesseurs, aurait un effet considérable sur les travailleurs et les travailleuses, le milieu naturel et un vaste éventail de mesures gouvernementales destinées à améliorer les normes du travail et à protéger l'environnement. À mesure qu'on a pris connaissance des effets négatifs des accords quasi-constitutionnels sur le travail et l'environnement, de nombreux groupes se sont joints aux syndicats et aux environnementalistes pour exprimer leur inquiétude. Les pressions politiques nationales qui en ont découlé au Canada et aux États-Unis ont donné lieu à la revendication de l'intégration aux accords commerciaux de dispositions sur le travail et l'environnement.

Les partisans de l'ALENA soutiennent souvent qu'il est le premier accord commercial international traitant du travail et de l'environnement. Le chapitre de l'ALENA sur l'investissement comprend des déclarations superficielles selon lesquelles les pays peuvent adopter des mesures pour protéger l'environnement, bien que ces mesures soient pleinement exposées aux poursuites entre investisseurs et États. De plus, le chapitre sur l'investissement indique qu'il "ne convient pas d'encourager

l'investissement en affaiblissant les mesures nationales sur la santé, la sécurité et l'environnement". Toutefois, le seul recours en cas d'infraction est la consultation entre les gouvernements. Cela contraste très nettement avec les très puissantes dispositions que comprend le même chapitre au sujet des différends entre investisseur et État. Alors qu'on accorde plus de sécurité et de prévisibilité aux investisseurs, les règlements sur l'environnement, entre autres, deviennent moins sûrs et moins prévisibles.

L'ALENA s'assortit d'ententes particulières sur le travail et l'environnement. Ces ententes n'ont pour effet que de voir à ce qu'un pays respecte ses propres lois et règlements. Un gouvernement national peut en poursuivre un autre parce qu'il ne les a pas respectés. Les ententes particulières marquent le triomphe de la forme sur le fond. On leur a donné une portée étroite de telle sorte que l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail, par exemple, s'applique à la santé et à la sécurité au travail mais non au travail des enfants ou aux droits de négociation collective et que l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement s'applique aux substances toxiques et aux polluants mais non à la gestion des ressources naturelles ou à la conservation de la flore et de la faune. La sanction maximale qui peut être imposée pour infraction aux lois ou règlements, après une longue procédure, est très faible (il s'agit de sept millièmes d'un pour cent de la valeur totale du commerce de biens entre les parties).

Ni les dispositions du chapitre de l'ALENA sur l'investissement, ni les ententes particulières n'exigent l'adoption de

nouvelles lois ou le haussement des normes avec le temps. Au contraire, elles les découragent en permettant à un autre pays de contester le non-respect d'une loi ou d'un règlement. De plus, rien ne permet d'imposer une sanction à une entreprise ayant enfreint une loi ou un règlement sur le travail ou l'environnement. Même si l'on tient compte du peu de ressources affecté à leur mise en application, les ententes auxiliaires de l'ALENA ont eu un rendement très faible et n'ont pas eu d'effet mesurable.

Les dispositions sur le travail et l'environnement que les États-Unis proposent d'incorporer à l'accord sur la ZLEA s'inscrivent dans le cadre de la position présentée par ce pays au groupe de négociation sur l'investissement. Elles ressemblent au chapitre de l'ALENA sur l'investissement mais n'englobent pas la teneur des ententes auxiliaires. Autrement dit, la position des États-Unis sur le travail et l'environnement dans la ZLEA est, en fait, inférieure à l'ALENA. L'accord sur le libre-échange entre les États-Unis et la Jordanie qui a été signé en octobre 2000 (mais qui n'a pas encore été ratifié par le Congrès) donne une idée de ce à quoi les dispositions de l'accord sur la ZLEA à ce sujets peuvent ressembler. Les États-Unis et la Jordanie s'engagent à s'abstenir d'affaiblir leurs normes sur le travail et l'environnement afin d'encourager le commerce, à s'efforcer d'améliorer leurs normes du travail et leurs lois environnementales et à s'efforcer de maintenir des niveaux élevés de protection de l'environnement. La mise en application n'est nullement mentionnée.

Bien que le Canada n'ait pas encore présenté de proposition concrète sur le travail et l'environnement, le premier ministre Jean

Chrétien a indiqué, dans un discours prononcé devant l'Organisation des États américains en février 2001, que l'accord sur la ZLEA doit comprendre des protections du travail et de l'environnement. Cela veut probablement dire que le Canada appuie la position des États-Unis.

Il est fort peu probable qu'une amélioration valable soit apportée aux normes du travail ou de protection de l'environnement dans le cadre de la négociation de la ZLEA. La plupart des pays en développement

s'opposent à l'intégration de normes sur le travail et l'environnement aux accords commerciaux de peur que les pays les plus puissants s'en servent pour imposer des mesures protectionnistes. De plus, il est peu probable que le gouvernement Bush continuera d'appuyer l'intégration de dispositions à ces sujets à mesure que les négociations se poursuivent (il peut les employer en tant que monnaie d'échange). La déréglementation et le renforcement du pouvoir des entreprises par rapport à l'État affaibliront les normes plutôt que de les hausser.

Conclusion

La ZLEA est le plus récent des accords commerciaux. Il importe de se rappeler que tous les accords commerciaux sont des branches d'un même arbre car ils font passer les impératifs du commerce avant la prise de décision démocratique. Ces accords profitent principalement aux entreprises et aux investisseurs et ne comprennent pas de responsabilité envers les sociétés dans lesquelles ils sont mis en oeuvre.

Le gouvernement du Canada est d'avis qu'il est toujours bon d'accroître le commerce et l'investissement. De nombreuses mesures gouvernementales sont considérées comme des obstacles au commerce et bien des éléments de la réglementation sont, jusqu'à preuve du contraire, considérés comme d'inutiles obstacles au commerce qui doivent être éliminés. Ce point de vue mondial présente des risques pour le Canada et les autres pays sous le rapport de la capacité de réglementer dans l'intérêt du public, de maintenir des services publics adéquats et de maintenir des sociétés d'État. Or, il arrive trop souvent que ces risques soient écartés par les négociateurs commerciaux canadiens qui jugent que leur mandat consiste à "donner l'accès à des marchés aux entreprises canadiennes".

L'idéologie est certes un facteur important, et l'on fait équivaloir les intérêts des entreprises à l'intérêt national. Pour le gouvernement du Canada, la conclusion d'accords commerciaux est devenue une espèce d'industrie de croissance. Le ministère des Affaires extérieures et du Commerce international a affecté un énorme effort aux négociations en cours et aux

différends commerciaux sur les scènes bilatérale, régionale et mondiale. Le commerce et l'investissement sont devenus des fins en elles-mêmes dans la vision du monde qu'a le gouvernement fédéral, même s'il n'y a guère de preuve concluante de l'utilité de la libéralisation.³⁰

Ce qui importe encore davantage, c'est que l'accord sur la ZLEA et les accords semblables sont des chevaux de Troie destinés à implanter le reste du programme néolibéral. Ces accords accroissent le pouvoir des investisseurs et des entreprises par rapport aux pays et posent un cadre de conditionnement rendant presque inévitable l'imposition d'autres politiques difficiles à avaler, comme par exemple celles qui portent sur les allègements d'impôt, la compression des dépenses sociales, la privatisation et la déréglementation.

Il y a d'autres combinaisons possibles de sujets qui pourraient faire l'objet des réunions hémisphériques. Le Conseil des Canadiens a établi un "programme populaire" qui porte sur des solutions de rechange à la libéralisation du commerce et de l'investissement. Le document de l'Alliance sociale hémisphérique qui s'intitule *Des alternatives pour les Amériques* illustre ce dont un programme hémisphérique établi par la société civile pourrait avoir l'air et est destiné à améliorer la vie des personnes et les possibilités de développement (une nouvelle version de ce document sera publiée avant le sommet de Québec).

Les pays d'Amérique du Sud préféreraient probablement à la ZLEA un accord fondé sur le Mercosur et le Pacte andin qui assurerait leur développement économique

mutuel et qui leur donnerait beaucoup plus de force en tant que bloc sur la scène internationale. Bien que les accords régionaux posent des problèmes, ils donnent beaucoup plus de possibilités de développement valable que la perspective de devenir des satellites de l'économie des États-Unis.

Les Canadiens et les Canadiennes devraient s'opposer à la ZLEA non seulement à cause des dangers qu'elle peut présenter pour la société canadienne mais aussi pour manifester leur solidarité à l'égard des peuples d'Amérique latine et des Antilles. Les mesures qui donneraient carte blanche aux entreprises américaines et canadiennes en Amérique latine élimineraient d'autre part la capacité des pays de cette région de tracer leur propre voie de développement. La population canadienne doit partager avec les peuples d'Amérique latine les nombreuses leçons qu'elle a apprises de l'Accord de libre-échange entre le Canada

et les États-Unis et de l'ALENA. Notre histoire, notre structure économique et nos besoins en matière de politiques portent à croire que le Canada a bien des points communs avec les pays d'Amérique latine et des Antilles. Nous devons établir une position de négociation fondée sur un modèle de développement qui répond à leurs besoins et aux nôtres plutôt qu'à ceux du gouvernement des États-Unis et des entreprises américaines et canadiennes.

Le fait est que l'accord proposé sur la ZLEA englobe les pires éléments des accords de l'OMC et de l'ALENA. Il élargit un processus de mondialisation dont le principal but est d'accroître les droits des entreprises en désarmant les gouvernements et la population. Aucune entente auxiliaire reposant sur des fondements aussi boiteux ne serait acceptable en raison du caractère fondamental du but de l'accord. La ZLEA est antidémocratique et devrait être rejetée par la population de l'hémisphère.

Notes de fin de document

1. Il a lieu de signaler que ces guerres ont été livrées par des élites d'ascendance européenne et non pas les autochtones, dont la situation n'a guère été meilleure ou a empiré après l'obtention de l'indépendance.
2. Weisbrot, Mark, Robert Naiman et Joyce Kim. *The Emperor has no Growth: Declining Economic Growth Rates in the Era of Globalization*. Center for Economic and Policy Research. 2000.
3. CEPALC, *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean*, 2000.
4. La situation a été compliquée par le fait que le Chili avait un tarif extérieur moyen de 9,5%, ce qui est plus bas que celui de 14% du Mercosur.
5. Latin American Economic System, *Guide to Latin American and Caribbean Integration*.
6. *La zone de libre-échange des Amériques : pour un accord qui sert les intérêts des Canadiens*, réponse du gouvernement au rapport du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international.
7. Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *Le point sur le commerce en l'an 2000 : premier rapport annuel sur le commerce international au Canada*, 2000.
8. *Inside US Trade*, le 2 février 2001.
9. L'auteur n'a pas vu l'ébauche du texte puisqu'elle n'a pas été rendue publique. Les commentaires sur sa teneur qui suivent sont fondés sur les positions affichées sur l'Internet par les pays individuels, les reportages des médias et des entrevues. Le Délégué commercial des États-Unis a indiqué à certaines ONG que le texte sera publié après la réunion ministérielle qui doit avoir lieu à Buenos Aires vers le début d'avril.
10. Steven Shrybman, *"Because we say so!": Investor-State Litigation comes of Age*, 2001.
11. Anderson et Cavanagh, *Top 200*, Institute for Policy Studies, 2000.
12. *Examination of US Inbound and Outbound Direct Investment*, rapport de recherche n° 26 de l'International Trade Commission des États-Unis, publication 3383, janvier 2001.
13. Les grandes lignes sont bien dégagées dans l'ouvrage de Barry Appleton intitulé *Navigating NAFTA*.
14. Gerald Greenfield, *The WTO Agreement on Trade-Related Investment Measures*.
15. Voir le *First Report of the Special Committee on the Multilateral Agreement on Investment* présenté à l'assemblée législative de la Colombie-Britannique en 1998.
16. Scott Sinclair, *GATS*, pp. 33 à 35.
17. Mark MacKinnon, *Globe and Mail*, 13 décembre 2000.
18. L'ironie est que depuis la conclusion de l'ALENA, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international fait des pressions pour que la législation canadienne sur l'arbitrage soit modifiée de manière à permettre la mise en oeuvre automatique des sentences arbitrales. Heureusement, il n'a pas pu faire approuver les changements proposés par toutes les provinces.
19. *Inside US Trade*, le 2 mars 2001.
20. Pour lire un examen de ces questions dans le contexte de l'AGCS, voir Sinclair, 2000.
21. Matt Sanger, *Reckless Abandon*, 2001.
22. Sanger, 2001.
23. Témoignage de Sergio Marchi devant le Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements, du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international.
24. Ambassade du Brésil à Washington, *US Barriers on Brazilian Goods and Services*.

25. Voir l'ouvrage de Gordon Ritchie qui s'intitule *Wrestling with the Elephant* pour en savoir plus long sur cette cause et sur les tribulations du commerce avec les États-Unis.
26. Evelyn Iritani, "Payback time as countries protest US Trade Policies" dans *LA Times*, le 25 janvier 2001.
27. Anderson et Gansen-Kuhn, *America's Plan for the Americas*, 2001.
28. Voir Sinclair, *The GATS Negotiations: State of Play*, février 2001.
29. Voir Sinclair, *The GATS and Canadian Postal Services*, 2001.
30. Voir Lee, 2001.

Ouvrages de référence

Ambassade du Brésil à Washington. *US Barriers on Brazilian Goods and Services*.

Anderson, Sarah et Karen Hansen-Kuhn, éditrices. *America's Plan for the Americas: A Critical Analysis of the US Negotiating Positions on the FTAA*. Alliance for Responsible Trade, février 2001.

Anderson, Sarah et John Cavanagh. *Top 200: The Rise of Global Corporate Power*. Institute for Policy Studies, 2000.

Appleton, Barry. *Navigating NAFTA: A Concise User's Guide to the North American Free Trade Agreement*. Toronto, Carswell, 1994.

Assemblée législative de la Colombie-Britannique. *First Report of the Special Committee on the Multilateral Agreement on Investment*. Décembre 1998.

Barlow, Maude. *The Free Trade Area of the Americas and the threat to Social Programs, Environmental Sustainability and Social Justice in Canada and the Americas*. Conseil des Canadiens, janvier 2001.

Brunell, Dorval et Christian Deblock. *Economic Regionalism under the FTAA and Mercosur: James Monroe or Simon Bolivar?* Document présenté pendant la troisième réunion des ministres du Commerce de l'hémisphère, qui a eu lieu en mai 1997.

Bush, George. *Remarks announcing the Enterprise for the Americas Initiative*. Le 27 juin 1990.

Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes. *Barriers to Latin American and Caribbean Exports in the US Market, 1998-99*, novembre 1999.

Ibid. *Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2000*.

Daudelin, Jean et Maureen Appel Molot. "Canada and the FTAA: The Hemispheric Bloc Temptation" dans *Policy Options*, vol. 21, n° 2, mars 2000.

Gilbreath, Jan. "Mexico-US Trade Accord prompts speculation about FTAA and new

WTO round", dans *Mexico Studies*, série VIII, numéro 14, le 22 août 2000. Center for Strategic and International Studies.

Greenfield, Gerald. *The WTO Agreement on Trade-Related Investment Measures*. Centre canadien de politiques alternatives, janvier 2001.

Groupe de négociation de la ZLEA sur les services. Rapport présenté au Comité de négociations commerciales le 7 octobre 1999.

Inside US Trade. "FTAA Vice Ministers Fail to Agree on Negotiating Timeframes", vol. 19 n°9, le 2 février 2001.

Iritani, Evelyn. "Payback time as countries protest US Trade Policies" dans *LA Times*, le 25 janvier 2001.

Lal Das, Bhagirath. *The World Trade Organization: A Guide to the Framework for International Trade*. Penang: Third World Network, 1999.

Latin American Economic System. *Guide to Latin American and Caribbean Integration*. 1999
Lee, Marc. *A Skeptic's Guide to Trade and Investment Liberalization*. Centre canadien de politiques alternatives. À paraître, 2001.

MacKinnon, Mark. "Scientists rip mad-cow 'ruse'" dans *The Globe and Mail*, le 9 février 2001.

Ibid. "Brazil has much at stake in jet dogfight", dans *The Globe and Mail*, le 3 février 2001.

Ibid. "Canada seeks NAFTA Chapter 11 Review" dans *The Globe and Mail*, le 13 décembre 2000.

Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. *La zone de libre-échange des Amériques : pour un accord qui sert les intérêts des Canadiens*. Réponse du gouvernement au Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international.

Ibid. Position présentée par le Canada aux groupes de négociation de la ZLEA. Documents divers.

Ibid. *Le point sur le commerce en l'an 2000 : premier rapport annuel sur le commerce international au Canada*. Juin 2000.

Organisation des États américains. *Investment Treaties in the Western Hemisphere: A Compilation*.

Reuters News Wire. "Brazil may defy US and make more AIDS drugs" dans *New York Times*, le 3 février 2001.

Ritchie, Gordon. *Wrestling with the Elephant: The Inside Story of the Canada-US Trade Wars*. Toronto : MacFarlane, Walter and Ross, 1997.
Sanger, Matt. *Reckless Abandon: Canada, the GATS and the Future of Health Care*. Centre canadien de politiques alternatives, 2001.

Shrybman, Steven. *The World Trade Organization: A Citizen's Guide*. Centre canadien de politiques alternatives. 1999, 2001.

Ibid. "Because we say so!": *Investor-State Litigation Comes of Age*. 2001.

Sinclair, Scott. *GATS: How the WTO's New Services Negotiations threaten Democracy*. Centre canadien de politiques alternatives. 2000.

Ibid. The GSTS Negotiations: State of Play. Centre canadien de politiques alternatives. Février 2001.

Ibid. The GATS and Canadian Postal Services. Centre canadien de politiques alternatives. 2001.

Sous-comité du commerce, des différends commerciaux et des investissements, du Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international. Transcription des témoignages.

Tavaras de Araujo, Jose. *FTAA: Risks and Op-*

portunities for Brazil. Unité du commerce de l'Organisation des États américains. 1998.

US International Trade Commission. *Examination of US Inbound and Outbound Direct Investment.* Staff Research Study No. 26, Publication 3383, janvier 2001.

United States Trade Representative. Résumé public de la position américaine. 2001.

Weisbrot, Mark, Robert Naiman et Joyce Kim. *The Emperor has no Growth: Declining Growth Rates in the Era of Globalization.* Center for Economic and Policy Research. 2000.

