

**Que s'est-il passé à Miami ?**

**Une analyse de la 8<sup>e</sup> réunion ministérielle de  
la ZLÉA**

Service de recherche du SCFP national

Le 25 novembre 2003

## Que s'est-il passé à Miami ? Une analyse de la 8<sup>e</sup> réunion ministérielle de la ZLÉA

Service de recherche du SCFP national

Le 25 novembre 2003

*« Nous devons inciter nos membres des sections locales à faire pression sur leurs députées et députés afin qu'ils disent aux négociateurs d'exclure les services publics de la ZLÉA. La pression doit s'exercer de bas en haut. La seule raison pour laquelle ils négocient ces accords, c'est qu'on les laisse faire. Quelqu'un les pousse à négocier et quelqu'un d'autre doit les pousser à ne pas négocier. » Rick MacMillan, vice-président général, Syndicat canadien de la fonction publique.*

### Introduction

Pour éviter un autre désastre dans les rondes de négociations commerciales, les ministres du commerce des Amériques ont émis une déclaration. Mais celle-ci ne peut masquer le fait que les États-Unis et le Canada n'ont pas réussi à obtenir ce qu'ils voulaient. Incapables de conclure un « accord global » à cause des objections du Brésil, de l'Argentine et du Venezuela, entre autres, les ministres du commerce ont émis une déclaration radicalement réduite et sont rentrés chez eux une journée plus tôt que prévu.

En dépit des objections du Canada, les ministres ont accepté l'idée que les pays aient un accès plus ou moins grand aux marchés, accès qui sera en fonction de leur engagement envers de « nouveaux » objectifs qui ont moins à voir avec le commerce qu'avec la protection des droits des investisseurs.

Le gouvernement canadien a entrepris les négociations bien décidé à inclure une longue liste de services dans l'accord de la ZLÉA. Il a accepté que des enjeux liés au travail et à l'environnement soient retirés de la table. Le Canada a aussi rejeté une proposition visant à garantir la capacité de chaque État d'établir des politiques publiques dans l'intérêt de sa population.

Dans un climat de militarisation et de répression policière, les représentantes et représentants de mouvements sociaux des Amériques se sont rassemblés à l'extérieur du périmètre, dans le cadre de rencontres parallèles et de manifestations. Le confrère Hassan Yussuff, secrétaire-trésorier du Congrès du travail du Canada, a pris la parole à un rassemblement. Il a souligné l'ampleur de la répression mise en place pour faire adopter ces accords. « Que sont-ils en train de faire là-dedans, derrière des portes closes ? Qu'est-ce qui peut justifier cette présence policière scandaleuse ? » a-t-il demandé.

## Contexte

Avant la réunion de la ZLÉA à Miami, il était évident que le Brésil et les États-Unis, qui assument la co-présidence des pourparlers de la ZLÉA, étaient dans l'impasse. Alors que les États-Unis (et le Canada) se montraient intransigeants et exigeaient un accord « haut de gamme » ou rien, le Brésil n'était pas prêt à accepter les prétendus « nouveaux » enjeux commerciaux, comme les droits de propriété intellectuelle, le chapitre 11 sur les investissements et les questions d'approvisionnement gouvernemental dans l'accord commercial. Pour le Brésil, les subventions agricoles aux États-Unis, la réglementation antidumping et l'accès au marché américain étaient les enjeux clés dont il fallait discuter à Miami. Mais les États-Unis les ont retirés de la table.<sup>1</sup>

La position des États-Unis a été affaiblie par le récent échec des pourparlers de l'OMC à Cancun, au Mexique, et par la possibilité que la ZLÉA puisse ne pas être acceptée pendant une année électorale.

L'Argentine, aux prises avec une profonde crise économique après plus d'une décennie de néolibéralisme, tout comme le Venezuela, était plus proche de la position brésilienne, et les autres pays d'Amérique latine voulaient ralentir le processus.<sup>2</sup> Le représentant américain du commerce, Robert Zoellick, a tout fait pour donner du Brésil une image de paria en matière de commerce et a menacé de reprendre avec vigueur des ententes bilatérales avec les pays « dociles » dans l'hémisphère en cas d'échec des pourparlers multilatéraux. Sous la pression des États-Unis, la Colombie, le Costa Rica, l'Équateur, le Guatemala et le Pérou ont brisé leur alliance avec le Brésil et l'Argentine.<sup>3</sup>

Même s'il craignait que la réunion ministérielle échoue, le Canada a demandé « des directives et des instructions des ministres en vue de la conclusion d'un accord général de qualité ».<sup>4</sup> Le Canada, comme le Mexique et le Chili, s'est prononcé en faveur d'un accord multilatéral qui traiterait de neuf domaines, avec échéance en janvier 2005.

Les alliances syndicales et d'autres mouvements sociaux ont vertement critiqué les objectifs de « l'ALENA survolté ». Les militantes et les militants syndicaux de tout l'hémisphère voulaient s'opposer à la ZLÉA et proposer des solutions de rechange en matière de réduction de la pauvreté, de salaires, de droits des travailleuses et travailleurs, de privatisation, de démocratie et de transparence dans les négociations commerciales, de participation des citoyennes et des citoyens, de sécurité alimentaire, d'égalité entre hommes et femmes et de développement durable.<sup>5</sup>

Une large coalition d'organisations militantes américaines, soutenues par leurs alliés d'autres pays de l'hémisphère, ont préparé une série d'ateliers et d'activités culturelles bilingues et organisé une grande manifestation contre la ZLÉA à l'extérieur du périmètre où se tenaient les négociations officielles. Common

Frontiers et le Congrès du travail du Canada ont envoyé une délégation d'environ 200 personnes.

## **À quoi se sont engagés les ministres du commerce ?**

### **1. Plurilatéralisme**

Devant la possibilité d'un échec complet des pourparlers multilatéraux, les États-Unis ont annoncé une série de négociations bilatérales pendant la semaine. Les Américains ont conclu une entente avec le Brésil et, après une journée de réunions, les ministres du commerce ont conclu des ententes « plurilatérales » en vertu desquelles chaque pays « peut assumer différents niveaux d'engagement » au sein de la ZLÉA.<sup>6</sup> Autrement dit, les pays pourront choisir ce qu'ils veulent dans un menu de droits et d'obligations. En espagnol, on appelle ce scénario « *ALCA a la carte* ». En fait, quelques enjeux ayant fait l'objet d'un large accord permettent un certain accès au marché américain. Le but est de négocier les questions d'accès aux marchés d'ici le 30 septembre 2004. Même si la plupart croient qu'il s'agit d'une date fictive, les négociateurs espèrent conclure l'accord sur les enjeux les plus litigieux avant janvier 2005.

Le Canada, le Chili et le Mexique, qui se sont fait remettre dans le droit chemin au cours des rondes de négociation précédentes, soutiennent que le cadre de travail multilatéral serait un moyen plus équitable d'assurer l'accès au marché américain. Le Canada a finalement accepté l'approche plurilatérale, mais tient à ce que les enjeux de deuxième niveau soient considérés comme « un seul objectif » dans les mois qui viennent.

Pour l'Alliance sociale continentale, le scénario plurilatéral pourrait être plus dangereux que le cadre de travail multilatéral. L'ASC s'oppose au contenu et aux principes de base qui guident les négociations.

« Ce changement en faveur du bilatéralisme défavorise de nombreux pays dans leurs négociations directes avec les États-Unis. De plus, tous les enjeux restent sur la table. En d'autres mots, il est possible qu'au-delà des questions d'accès aux marchés, des règles supra-constitutionnelles soient imposées à toutes les économies ... »<sup>7</sup>

### **2. Services**

Selon Claude Carrière, négociateur en chef pour le Canada, le gouvernement canadien veut que les services soient considérés dans l'accord comme une « liste négative ».<sup>8</sup> Cette méthode est différente de celle que prônent l'AGCS et l'Organisation mondiale du commerce. Selon la méthode de la « liste positive » privilégiée par l'OMC, aucun service n'apparaît dans l'accord à moins d'y avoir

été délibérément inclus. Avec la méthode de la « liste négative », tous les services sont inclus, à moins d'être retirés. À cause de l'opposition du Mercosur, le Canada prévoit qu'il faudra adopter la méthode de la « liste positive » si des services doivent être inclus dans la ZLÉA. L'Argentine et le Brésil ne sont pas prêts à bonifier leur offre à l'AGCS dans les négociations sur la ZLÉA.

Nous devons surveiller la position du gouvernement canadien dans cette dynamique. Par définition, la méthode de la « liste négative » restreindrait énormément la prestation de services publics, maintenant et à l'avenir, dans des domaines que l'on ne peut pas prévoir. Dans les deux cas, l'objectif du gouvernement canadien, qui est d'inclure les services dans la discipline du marché, constitue un affront à l'économie du secteur public.

### **3. Groupes consultatifs sur le travail et l'environnement**

Le retrait de l'une des clauses du projet de déclaration ministérielle est significatif :

[23. Reconnaisant l'importance du développement durable et du respect et de la promotion de normes du travail internationalement reconnues, nous demandons à la co-présidence de former un groupe consultatif en matière de travail et d'environnement. Ce groupe proposera des façons d'aborder les questions de travail et d'environnement dans la ZLÉA, en tenant compte d'activités connexes examinées au Sommet des Amériques, et présentera un rapport à la dix-huitième réunion du CNC à des fins de décision sur la façon de procéder.]<sup>9</sup>

Ce texte a été étudié, puis le Brésil l'a rejeté et l'Argentine s'y est opposée. Selon une interprétation suggérée, cette clause aurait été rejetée parce que les déclarations sur le travail et l'environnement sont contraires aux avantages comparatifs basés sur des salaires faibles.

Une autre interprétation suggère que les pays du Mercosur savent que, pour les Etats-Unis, la ZLÉA doit comprendre une déclaration sur le travail et l'environnement. Le retrait de cette déclaration particulière rendrait improbable l'adoption de l'accord par le Congrès américain. Ainsi, si les Américains veulent la réintégrer à l'accord, ils devront en payer le prix.<sup>10</sup>

La déclaration ministérielle de Miami ne donne aux comités aucune directive pour négocier la ZLÉA en ce qui a trait au travail, à l'environnement ou à la culture. Elle se limite à demander à la Conférence interaméricaine des ministres du travail (CIMT) de tenir la coprésidence de la ZLÉA au courant des résultats de la recherche sur « les aspects fondamentaux des dimensions du travail dans l'intégration économique ».<sup>11</sup>

#### **4. Restriction de la politique publique**

Le Venezuela a proposé une clause destinée à assurer la capacité de chaque État d'établir des politiques publiques :

[20. Les engagements auxquels les pays de la ZLEA ont souscrit doivent cadrer avec les principes de souveraineté des États et leurs lois constitutionnelles respectives *et ne doivent pas restreindre la capacité des États d'établir des politiques publiques conformes à l'intérêt national et au bien-être de leur population.*]<sup>12</sup> (italique ajouté)

La Déclaration ministérielle ne comprend que la première partie de cette clause. Le texte en italique a été omis à la demande du Canada.<sup>13</sup> Selon Claude Carrière, « sachant que cela rendrait l'entente illégale, personne ne signerait ».<sup>14</sup>

Ce développement est crucial. Il montre tant le rôle de l'État canadien que le véritable danger de la ZLÉA, grâce auquel les États néolibéraux s'entendent pour avoir recours à des traités de commerce et d'investissement dans le but de se débarrasser de politiques sociales nationales. Ce ne sont pas là les gestes d'État faibles. Au contraire, le gouvernement canadien a accepté une déclaration finale qui insiste sur « l'engagement des pays à intégrer le commerce dans leurs plans de développement nationaux, notamment des stratégies de réduction de la pauvreté ».<sup>15</sup>

#### **Conclusion**

À l'heure actuelle, l'unité des ministres du commerce est extraordinairement fragile. Ils ont coupé court à leurs réunions à Miami et n'avaient que de minces rapports à présenter à la fin. Ils n'ont donné aucune directive importante aux comités de la ZLÉA. Pourtant, ils ont demandé à leurs négociateurs de veiller à conclure un accord sur l'accès aux marchés d'ici la fin de septembre 2004.

L'année prochaine, la substance de la ZLÉA sera élaborée dans neuf domaines : l'accès aux marchés, l'agriculture, les services, l'investissement, l'approvisionnement des gouvernements, la propriété intellectuelle, la politique en matière de concurrence, les subventions, les droits antidumping et compensatoires et le règlement des différends.<sup>16</sup>

Nous devons savoir comment le gouvernement entend consulter les mouvements syndicaux et sociaux sur chacune de ces questions. Nous devons savoir ce que le gouvernement libéral se prépare à donner en échange. Et nous serons là pour surveiller.

- 
- <sup>1</sup> Inside U.S. Trade, “U.S. Seeks Mini-Ministerial Before Miami FTAA Meeting to Address Fight Over Scope”, 30 octobre 2003.
- <sup>2</sup> Ken Traynor, Association canadienne du droit de l’environnement, Table ronde de Common Frontiers, Ottawa, le mercredi 5 novembre 2003.
- <sup>3</sup> Ed Taylor et David Haskel, “U.S., Brazil Harden Positions Over Scope of FTAA, with Allgeier, Lula Standing Firm”, Bureau of National Affairs, Inc. Washington, novembre 2003.
- <sup>4</sup> Claude Carrière, cité dans « U.S. Seeks Mini-ministerial »; Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 8<sup>e</sup> Réunion ministérielle de la ZLÉA, Miami, É.-U. – Les 20 et 21 novembre 2003 Foir aux questions, Ottawa: novembre 2003. <http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/FTAA/faq-en.asp>
- <sup>5</sup> Citizen’s Trade Campaign, « Civil Society Guide and Calendar to the FTAA Ministerial », 14 novembre 2003.
- <sup>6</sup> Déclaration ministérielle, Zone de libre-échange des Amériques, Huitième réunion ministérielle, Miami le 20 novembre 2003, 7.
- <sup>7</sup> Alliance sociale continentale, « Civil Society Responds to the Final Declaration of the VIII FTAA Ministerial in Miami », les 20 et 21 novembre 2003.
- <sup>8</sup> Notes du briefing avec Claude Carrière, négociateur en chef, Canada, le mercredi 19 novembre, 15 h, Miami, Floride. Tiré d’une entrevue avec Jean Yves, Conseil des Canadiens, citée par Teresa Healy, Service de recherche du SCFP, le jeudi 20 novembre 2003
- <sup>9</sup> Projet de déclaration ministérielle, FTAA-TNC/w/240/Rev.4 Questions institutionnelles, 19 novembre 2003
- <sup>10</sup> Communication avec Ken Traynor, Association canadienne du droit de l’environnement, 25 novembre 2003.
- <sup>11</sup> Déclaration ministérielle, 37.
- <sup>12</sup> Projet de déclaration ministérielle, Questions institutionnelles, 18 novembre 2003
- <sup>13</sup> Déclaration ministérielle, 4.
- <sup>14</sup> Briefing avec Claude Carrière.
- <sup>15</sup> Déclaration ministérielle, 17.
- <sup>16</sup> Le Comité de négociations commerciales (CNC) se réunira à trois reprises avant le mois de septembre 2004. Les réunions du CNC auront lieu à Puebla, Panama City et Trinité et Tobago. La prochaine réunion ministérielle aura lieu au Brésil, au début de l’été 2004. « Déclaration ministérielle », 31, 39.