

## **La liberté des échanges, les droits des multinationales et le dilemme de l'État**

---

Réflexion sur le sommet des Amériques, une fois la fumée dissipée

---

par Jacques Parizeau

Il est regrettable que le Sommet des peuples d'Amérique se soit terminé par une sorte de condamnation générale du libre-échange. Plusieurs des participants avaient montré de la clairvoyance dans l'étude qu'ils avaient conduite des diverses facettes de la Zone de libre-échange des Amériques. Et finalement, toutes les distinctions et les nuances se sont estompées au profit d'une condamnation dogmatique. On ne condamne pas les marées. On construit des digues, des jetées, on se protège en somme. On n'excommunie pas la mer.

Le libre-échange international s'étend dans le monde comme le libre-échange intra-national s'est établi à l'intérieur de chaque pays, il y a bien longtemps.

### **Le rôle de GATT**

Le mouvement commence en 1947, avec la création du GATT. La dépression des années 1930 et la deuxième guerre mondiale ont laissé des barrières au commerce très élevées ; les représailles commerciales ont saccagé les mouvements commerciaux.

L'objectif du GATT est simple : abaisser graduellement les tarifs et supprimer petit à petit les quotas d'importation. L'instrument privilégié pour atteindre ces fins est, lui aussi, simple : la réduction de barrières commerciales consentie par un pays membre à un autre pays membre est automatiquement accordée à tous les autres membres.

C'est la clause de la nation la plus favorisée. Comme personne ne consent une réduction sur un produit, sans obtenir en contrepartie, une réduction sur un autre

produit, les négociations du GATT deviennent une sorte d'immense foire où tous les pays membres échangent avec tous les pays membres, une foule de réductions qui sont automatiquement étendues à tous.

L'instrument est puissant. Au début, il n'y avait que deux douzaines de membres. Ils sont aujourd'hui cent quarante. Tous veulent en être. Même et, surtout, la Chine.

Les barrières sont graduellement réduites. GATT s'accommode évidemment de ce que certains de ses membres plus pressés que les autres organisent des zones de libre-échange ou des unions douanières (dans le premier cas, chaque membre garde son tarif à l'égard des tiers, dans le second cas, un tarif commun s'applique aux tiers).

Et c'est ainsi que vont apparaître le marché commun européen, la zone européenne de libre-échange, l'entente de libre-échange canado-américaine, l'Aléna, le Mercosul, la Zleu (enfin, le projet...). Ce sont les plus connus mais il y en a d'autres. L'Union économique et monétaire d'Afrique occidentale attire moins l'attention mais montre que même entre des pays en voie de développement, le libre-échange est pratiqué.

Dans ce contexte, il y a donc deux clauses de la nation la plus favorisée. Celle qui s'applique aux membres de l'OMC (qui a succédé à GATT) et celle qui s'applique entre les membres de chaque zone de libre-échange ou union douanière.

Les négociations sont maintenant plus sophistiquées que les échanges bilatéraux d'autrefois. Et le champs d'application sont plus nombreux. Alors que les premières négociations portent normalement sur les produits, on a commencé à libéraliser les services ( financiers, de transport, informatiques, commerciaux, etc...) Mais on ne fournit pas un service d'assurance, de financement de la consommation ou de consultant en informatique comme on déplace un baril de pétrole. Il faut habituellement une implantation locale. L'entreprise qui va chercher à s'implanter dans un pays qui n'est pas le sien va vouloir être traitée comme une entreprise locale. Apparaît ainsi la clause du traitement national.

### **L'objectif des multinationales**

Pourquoi, cependant, limiter l'application de cette clause aux services? Elle devrait, dit-on, s'appliquer à tous les investissements étrangers. Pourquoi un pays accepterait-il de laisser entrer en franchise de l'acier étranger et n'accepterait-il pas d'offrir le traitement national à l'étranger qui veut construire une aciérie ? Après tout, il y a bien plus d'emplois dans la production que dans le transport ?

Si un conflit apparaît entre un investisseur étranger et un gouvernement, comment va-t-il être réglé? Pendant longtemps, les conflits commerciaux n'étaient reconnus qu'entre gouvernements et des formes d'arbitrage étaient établies qui prévoyaient le type de représailles auquel un pays pouvait recourir à l'égard du ou des délinquants.

Comment régler aujourd'hui un conflit entre une société visée et un gouvernement ?

Les conflits sont d'autant plus probables, que les objectifs du secteur privé sont de

plus en plus exigeants. Le président de la société helvético-suédoise ABB ( soit dit en passant solidement implantée au Québec ) a résumé de façon lapidaire l'objectif des sociétés multinationales et transnationales, dans une déclaration qui date de 1995.

" Je définirais la globalisation comme la liberté pour mon groupe d'investir où il veut, le temps qu'il veut, pour produire ce qu'il veut, en s'approvisionnant et en vendant où il veut, et en ayant à supporter le moins de contrainte possible en matière de droit du travail et de conventions sociales. "

La Chambre de commerce internationale embrasse ce credo avec enthousiasme et les pressions deviennent de plus en plus pressantes pour que dans les conflits qu'un tel credo ne manquerait pas de susciter, une entreprise puisse poursuivre un gouvernement devant un tribunal international et en obtenir des compensations financières pour les profits perdus à cause des politiques suivis par ce gouvernement. Vaste programme!

### **Les exceptions**

Une dernière observation est utile pour comprendre ce qui va se produire à ces tables de négociations qui veulent déterminer l'avenir du monde. Elle porte sur les exemptions ou exceptions. Il s'agit de déterminer à quels champs d'activités s'appliquent les traités de libre-échange. Il y a deux types d'exceptions. Celles dites générales sont acceptées par tous les participants et donnent lieu à des dispositions d'exclusion dans le traité lui-même. L'exemple classique de cette exception générale est ce qu'on appelle l'exception culturelle : c'est-à-dire que les parties conviennent

que les produits et les investissements culturels échappent à toutes les dispositions des traités de libre-échange. Le lobby du cinéma américain se bat farouchement depuis des années contre une exception de ce genre, pour des raisons évidentes. Comme on le verra plus loin, il n'a pas toujours gagné.

Le second type d'exception est dit spécifique. Cela veut dire qu'un pays peut, pour des raisons qu'il considère de son intérêt, demander que tel ou tel secteur d'activité soit, quant à lui, exempté de l'application du traité. L'exception ainsi " nationalisée " apparaîtra en annexe au traité. Elle sera souvent limitée dans le temps et lorsqu'elle ne l'est pas, des pressions s'exercent sur ce pays pour qu'elle le devienne. Tout dépend alors de la capacité de résistance et de négociation.

Avec ces instruments d'analyse en main, on peut maintenant examiner les traités de libre-échange qui ont marqué les rapports du Canada avec l'Amérique du Nord d'abord, puis avec les Amériques.

### **Le traité canado-américain**

À la fin des années 1980, le Congrès américain est devenu très protectionniste. Les projets de lois se multiplient pour limiter l'importation de tel ou tel produit. La liste finit par atteindre plus de deux cents propositions. Comme principal fournisseur des Etats-Unis, le Canada est directement visé. Qu'une partie seulement de ces projets soit adoptée et il sera exposé à une sérieuse récession. La Maison Blanche consciente du danger gagne le Congrès de vitesse en proposant au Canada une zone de libre-échange. M. Mulroney accepte. L'Ontario qui a tant profité de l'installation de

succursales de sociétés américaines, à l'abri du tarif canadien, est contre. Son premier ministre menace de recourir aux tribunaux pour empêcher M. Mulroney de signer. Au Québec, le Premier ministre, M. Bourassa, serait plutôt pour mais hésite. L'opposition officielle, le Parti québécois, serait plutôt contre mais hésite. Une entente entre les deux partis va faire en sorte que l'appui non-partisan du Québec à M. Mulroney lui donnera la force politique de conclure. Sous l'influence des syndicats ontariens, les syndicats québécois seront contre, mais le plus important syndicat dans le secteur privé, les Métallos, refuse, au nom de l'intérêt de ses membres de s'aligner sur les craintes ontariennes. La partie est gagnée.

Et pourtant l'intérêt du Québec était clair. Ce qui crée des emplois ici ce sont moins les succursales de sociétés américaines que les PME indigènes. Pour elles, la levée des tarifs américains était un don du Ciel. Leurs exportations vers le Sud explosèrent. Alors, que leurs ventes vers le reste du Canada stagnaient. Le vrai marché d'avenir pour les produits québécois apparaissait enfin. Avec toutes les conséquences politiques que cela représentaient. Plus jamais, le Canada anglais ne pourrait faire chanter les souverainistes comme il l'avait fait depuis tant d'années : si vous partez nous n'achèterons plus vos produits. Le Canada cessait d'être le plus grand marché du Québec, les États-Unis le devenaient. Sortir un Québec souverain de la zone de libre-échange nouvellement créée ? Difficile, très difficile, alors que, après l'extension au Mexique, les États-Unis visaient une Zlea. Le commerce au Québec avec les États-Unis, au moment du premier Sommet des Amériques à Miami, était

l'équivalent du commerce des Etats-Unis avec le Brésil, l'Argentine et le Chili, ensemble.

Le nouveau traité de libre-échange canado-américain était d'abord et avant tout un traité commercial qui n'était pas encore tombé entre les mains des lobbies. Bien sûr, le principe du traitement national est accepté. On accepte aussi de ne pas obliger les investisseurs à des conditions de performance (des obligations d'exporter une partie déterminée de la production, d'acheter des produits locaux, de procéder à des transferts technologiques, etc.) On établit des règles strictes quant à la procédure d'expropriation et on assure la totale liberté de transfert de fonds d'un pays à l'autre. Cependant, les sociétés visées ne peuvent forcer les gouvernements à accepter l'arbitrage obligatoire.

Finalement, un grand nombre d'exemptions générales sont incorporées au Traité aussi bien pour ce qui a trait au commerce qu'aux investissements : les produits et industries culturelles, les services de transport, de télécommunication, maritimes, les produits financiers (sauf l'assurance) et les marchés publics.

En somme, le Traité de libre-échange canado-américain assure une libéralisation importante des échanges mais ne jette pas le bébé avec l'eau du bain. Les gouvernements gardent la possibilité d'exercer une action structurante et la culture est clairement reconnue comme une exception générale.

## **L'Alena**

Le glissement va commencer avec l'Alena. L'accord canado-américain était entré en vigueur en 1989. L'Alena le sera en 1994. Les investisseurs américains se méfient du comportement des gouvernements d'Amérique latine. Ils veulent des protections " blindées ". Le néo-libéralisme fait rage. Les gouvernements de type soviétique se sont effondrés. La grande quête de l'investissement étranger est partout. Les gouvernements vont céder. Les investisseurs auront leur arbitrage international obligatoire pour les gouvernements.

Il n'est pas évident que le gouvernement canadien ait vu toute la portée de ce qu'il signait. C'est vrai que le gouvernement mexicain suscitait bien des méfiances. Et la clause d'arbitrage semblait si logique pour encourager l'investissement étranger en Amérique latine. Quand la compagnie américaine Ethyl va poursuivre le Canada à partir des dispositions de l'Alena, le réveil va être brutal.

Pour le reste, cependant, et en particulier pour les exceptions générales, les clauses de l'entente canado-américain ont été, dans l'ensemble, maintenues. L'exemption culturelle est demeurée mais comme clause de l'accord américain, plutôt que comme clause de l'Alena. Ce n'est pas indifférent pour la suite des choses.

## **L'AMI**

La suite est, pour notre propos, une sorte de détour hors des Amériques. C'est le projet de traité de l'AMI (accord multilatéral sur l'investissement) C'est une



initiative de l'OCDE qui regroupe, on le sait, que des pays industrialisés, modernes, dont le Canada et les Etats-Unis.

Les membres de l'OCDE vont nommer des négociateurs qui, sans que l'opinion publique soit au courant de ce qui se passe, sans que les Parlements ne soient vraiment informés (sauf par ses rapports lénifiants dont on se rendra compte, une fois le projet de texte publié, à quel point ils cachaient l'essentiel) vont élaborer une charte de l'investissement international qui se rapproche le plus de ce que désirait le président d'ABB.

Tout ce que véhiculait comme exigence la Chambre de commerce internationale se retrouve dans le traité. Les exemples sont trop nombreux pour être tous cités ici mais en voici quelques-uns.

- a) Un gouvernement devra respecter une longue liste d'interdictions de conditions de performance ou de résultats. La liste de l'Alena s'allonge. Il sera interdit même d'imposer à l'investisseur étranger de recruter localement une partie déterminée de sa main-d'œuvre. Et même si un gouvernement impose de telles obligations aux entreprises nationales, il ne peut les imposer aux entreprises étrangères.
- b) On exprime le voeu que les entreprises étrangères ne demandent pas aux pays membres d'abaisser leurs normes environnementales avant d'investir, mais on

impose aux gouvernements de payer une compensation aux entreprises pour les pertes de profit qui découleraient d'une hausse des normes environnementales.

- c) Les exceptions générales sont restreintes à ce qui a trait à l'ordre public ou la sécurité nationale. L'exception culturelle disparaît. Tout pays qui veut inscrire des exceptions spécifiques, le fait en annexe, et elles sont négociables.
- d) Toutes ces dispositions sont sujettes à l'arbitrage obligatoire au gré des compagnies.

Le texte du projet d'accord est rendu public sur Internet par une association américaine de consommateurs.

Des manifestations ont lieu un peu partout (dont celle de SALAMI à Montréal).

Dans tous les milieux on commence à se rendre compte que les gouvernements sont sur le point de renoncer à certaines de leurs responsabilités essentielles. Non seulement à l'égard de l'organisation de l'économie mais celle de la société. Le libre-échange déborde sur une démission de l'État.

Les dernières négociations de l'AMI doivent débiter à Paris, le 20 octobre 1998. Le 13 octobre, M. Lionel Jospin déclare en substance à l'Assemblée nationale française que si dans le monde d'aujourd'hui, il est normal pour un pays de transférer des éléments de sa souveraineté à un organisme international, il ne doit pas transférer d'éléments de sa souveraineté à des intérêts privés. Et il demande à la délégation française de se retirer des négociations. Cela suffit pour que le projet s'écroule.

Le Québec l'a échappé belle. Le gouvernement fédéral l'a très mal informé de ce qui se passait. Il a renoncé à l'exception culturelle générale sans le dire. Et si le projet passait, une bonne partie de ce qu'on appelle le " modèle " québécois devenait illégal. C'est, depuis cet épisode, que le gouvernement du Québec exige, sans succès jusqu'à maintenant, d'être présent à des négociations internationales qui concernent à ce point son avenir.

Une autre tentative se présentera à l'occasion de la réunion de l'OMC à Seattle mais les manifestants empêcheront la réunion d'avoir lieu.

### **La Zlea**

L'occasion suivante sera la réunion de la Zlea à Québec. Dans ce cas encore, une fuite sur Internet va révéler la teneur du chapitre de la Zlea qui concerne l'investissement étranger. Le responsable cette fois est l'Institute for Agriculture and Trade Policy.

À la lecture du texte, on se rend compte qu'il s'agit d'une nouvelle tentative d'écrire pour les trois Amériques, une grande charte des droits des multinationales. C'est l'AMI en plus dur encore, si cela est possible. Les droits des gouvernements sont plus réduits, plus édulcorés qu'ils ne l'étaient dans l'AMI.

La négociation a été secrète. Le Groupe de négociations sur l'investissement a siégé en cinq occasions au cours de l'année 2000. Il fait rapport aux ministres responsables

du commerce après leur réunion du 27 au 29 novembre. C'est le texte de leur rapport dont nous disposons. Il devait être discuté au Comité de négociations commerciales qui siège à Lima, au Pérou, en janvier 2001. Nous ne savons pas ce qui s'est passé là. Tout ce que nous savons, c'est que le Sommet de Québec qui devait porter sur le traité de libre-échange, bifurque sur la démocratie, c'est intéressant mais ce n'est pas cela qui était l'objectif initial de la conférence.

La plupart des gouvernements des pays de notre hémisphère cherchent à obtenir le plus d'investissement possible. Ils regardent ce que le Mexique a obtenu de l'Alena et salivent. Le Brésil, dont la population approche les 180 millions d'habitants, dont le développement industriel en fait le leader de l'Amérique latine, qui a créé le Mercosul, est cependant plus hésitant alors que son économie se développe rapidement. L'Argentine qui traverse une crise économique sérieuse est prête à accepter n'importe quoi.

M. Pettigrew, ministre du Commerce extérieur du Canada, a promis que le traité de la Zlea ne comporterait pas les clauses les plus controversées de l'Alena et, en particulier, celles de l'arbitrage obligatoire imposé par les sociétés privées. Il ne nie pas que l'objet de la fuite sur les négociations de la Zlea, soit authentique. Il indique simplement que c'est un brouillon et que le Canada n'a pas encore fait connaître sa position. Après les cinq réunions du Groupe de négociations sur l'investissement en 2000 ? Même pas à la réunion de Lima ? Il faut prendre les gens pour des imbéciles pour affirmer cela. En fait, comme dans le cas de l'AMI, le Canada impressionné par

l'ampleur des enjeux, a laissé filer. « Laisser faire, laisser passer ». Non seulement on ne s'oppose pas à la marée. On ne cherche même pas à construire des digues.

Et le gouvernement du Québec ne peut faire guère plus que d'affirmer la présence du Québec, son existence, et la nature de ses intérêts. Il le fait fort bien.

Heureusement qu'il y a la société dite " civile ". C'est-à-dire une conjugaison de syndicalistes, d'étudiants, d'activistes politiques à la recherche d'une cause, du Monde diplomatique et de vieux libéraux (au sens propre du terme), dans mon genre, pour vouloir établir un équilibre à peu près acceptable, pour affirmer qu'il y a une vie au delà des sociétés multinationales et de leurs intérêts et que l'État ne peut pas démissionner de ses responsabilités.

### **Conclusions**

Je conclurai avec quelques observations que me suggèrent les débats qui ont entouré le Sommet de Québec.

- a) N'eut été de la déclaration finale du Sommet des peuples d'Amérique, il faudrait saluer une fois de plus le rôle de révélateur de ceux qui s'appellent, un peu pompeusement, la société civile. On dit leur démarche non démocratique. Elle n'est certainement pas moins démocratique que celle d'Americas Business Forum qui s'est vu octroyer un statut consultatif officiel par les chefs d'État et de gouvernement ; pas moins démocratique non plus que l'admission de gens

d'affaires aux tables de négociation. Quand on n'a accès ni aux salles de réunion, ni aux rapports, il reste la rue.

- b) Le Québec est dans une situation délicate, potentiellement dangereuse. Tenu à l'écart des négociations, il n'est pas vraiment au courant de ce qui se passe.

Ériger un panneau devant les salles de réunion, pour faire savoir qui l'on est, a quelque chose de pathétique. Il fallait le faire, sans doute, mais on ne peut éviter de penser qu'à 52,000 voix près, le Québec aurait participé à ces réunions avec plusieurs pays bien plus petits que lui.

On dit que puisqu'un Québec souverain ne serait qu'une fraction du Canada d'aujourd'hui, il aurait assez peu d'influence sur les orientations. Il n'en a aucune actuellement. Ce sera déjà un progrès. Et d'ailleurs, le peu d'importance des petits pays dans les tractations internationales ne correspond pas à la réalité.

- c) On peut-être libre-échangiste et refuser les dérives que le néo-libéralisme cherche à imposer. On peut reconnaître les mérites de l'économie de marché, sans vouloir imposer la domination de grandes sociétés multinationales dont les intérêts coïncident souvent avec l'intérêt public mais pas toujours et pas nécessairement.

- d) À force de vouloir tout gagner, les grandes sociétés privées sont en train de faire réapparaître une lutte de classes. On croyait que le phénomène s'était beaucoup atténué. On voit maintenant se répandre la crainte, la suspicion et la confrontation. Les gouvernements ont leur part de responsabilité en laissant s'accréditer l'impression qu'entre politique et affaires, il y a plus que collaboration, il y a collusion.