



ASSEMBLÉE NATIONALE

Q U É B E C

Commission des institutions

Le Québec et la
Zone de libre-échange des Amériques :

Effets politiques et
socioéconomiques

Décembre 2000

Publié par le Secrétariat des commissions
Assemblée nationale
Édifice Honoré-Mercier
Bureau 3.29
Québec (Québec)

Comité de rédaction de la Commission des institutions :

M. Roger Bertrand, président et député de Portneuf
M. Henri-François Gauthier, vice-président et député de Verdun
M. Christian A. Comeau, secrétaire de la Commission
M^{me} Dominique Drouin, rédactrice principale et recherchiste de la
Commission Division de la recherche, Bibliothèque de l'Assemblée
nationale

Pour tout renseignement sur les travaux de la Commission des institutions, veuillez
vous adresser au secrétaire de la Commission, M. Christian A. Comeau, à l'adresse
ci-dessus ou encore :

Téléphone : (418) 643-2722
Télécopieur : (418) 643-0248
Courriel : ccomeau@assnat.qc.ca

Ce document est également disponible dans le site Internet de l'Assemblée
nationale :

<http://www.assnat.qc.ca>

ISBN 2-550-36894-0

Dépôt légal — Bibliothèque nationale du Québec, décembre 2000

Les membres de la Commission des institutions

M. Roger Bertrand, député de Portneuf et président de la Commission
M. Henri-François Gauthier, député de Verdun et vice-président de la Commission
M. Marc Boulianne, député de Frontenac
M. Jacques Côté, député de Dubuc
M. Mario Dumont, député de Rivière-du-Loup
M. Jacques Dupuis, député de Saint-Laurent
M. Normand Jutras, député de Drummond
M^{me} Michèle Lamquin-Éthier, députée de Bourassa
M. Michel Morin, député de Nicolet-Yamaska
M. Roger Paquin, député de Saint-Jean
M. Benoît Pelletier, député de Chapleau
M^{me} Céline Signori, députée de Blainville

Pour la réalisation de ce mandat, les députés suivants se sont joints aux membres réguliers de la Commission :

M. François Beaulne, député de Marguerite-D'Youville et adjoint parlementaire du ministre des Relations avec les citoyens et de l'Immigration;
M. Christos Sirros, député de Laurier-Dorion, agissant alors à titre de porte-parole de l'Opposition officielle en matière de relations internationales.

La Commission des institutions a compétence dans les domaines suivants :

Le Conseil exécutif (incluant les affaires autochtones et la jeunesse), la Constitution, la justice, la sécurité publique, et les relations intergouvernementales (affaires intergouvernementales canadiennes et relations internationales). La Commission s'occupe également des dossiers du Code des professions, du Directeur général des élections du Québec et du Protecteur du citoyen.

Pour plus de détails sur le fonctionnement des commissions parlementaires vous voudrez bien consulter la page web : <http://www.assnat.qc.ca/fra/assemblee/commissions.html>

Présentation

La Commission des institutions est l'une des dix commissions parlementaires permanentes de l'Assemblée nationale. Constituée de 12 députés, elle a compétence dans les secteurs de la justice, de la sécurité publique, de la Constitution, du Conseil exécutif, des affaires intergouvernementales et internationales. C'est principalement à ce titre qu'elle a entrepris un examen des impacts pour le Québec du projet de Zone de libre-échange des Amériques, la ZLEA.

La Commission accomplit ce mandat en vertu de son pouvoir d'initiative, non à la demande de l'Assemblée nationale sur proposition du gouvernement, et le choix de ce sujet a été une décision unanime des membres de la Commission. Le présent rapport a également été adopté à l'unanimité des membres de la Commission des institutions.

La Commission insiste sur le fait que la démarche entreprise est non partisane, car il lui apparaît important que des parlementaires se penchent sur les impacts de la ZLEA, puissent les analyser et en tirer les conséquences sur le rôle des parlementaires et des Parlements, et notamment sur la capacité des parlementaires de pouvoir continuer à représenter efficacement et adéquatement les intérêts de leurs commettants.

Rappelons que l'Assemblée nationale a été l'instigatrice et l'hôte de la Première Conférence parlementaire des Amériques (COPA) en septembre 1997. Les parlementaires des Amériques avaient alors convenu qu'il était de leur responsabilité d'animer, dans chacune de leur société, un débat sur le processus d'intégration hémisphérique afin que les populations puissent faire entendre leurs voix en regard de la construction de l'avenir du continent.

Le 21 juin dernier, la Commission a lancé la consultation générale sur les répercussions du projet de la ZLEA en publiant un document de consultation sur ce sujet, disponible dans le site Internet de l'Assemblée nationale. Elle a innové en permettant, pour la première fois, aux citoyens ou organismes d'exprimer leur point de vue par le moyen d'une consultation en ligne dans le site Internet de l'Assemblée nationale. Bien que la procédure normale de dépôt des mémoires et des auditions ait suivi la formule traditionnelle, la Commission a non seulement pris en compte ces opinions, mais a également entendu des citoyens lors de ses auditions publiques. La Commission a reçu 41 mémoires et 25 opinions, provenant de toutes les régions du Québec, de l'Ontario, de la Colombie-Britannique, et même de France. Au cours des six journées d'audiences publiques, la

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques

Commission a entendu la totalité des citoyens et des organismes disponibles ayant déposé un mémoire (34), et deux citoyens dont les opinions avaient été transmises par Internet.

À la suite des auditions, la Commission est maintenant en mesure de remettre son rapport afin de rendre compte de ses observations, de ses conclusions et de ses recommandations. Le rapport comporte quatre parties : une présentation du projet de la ZLEA, la teneur des auditions, les conclusions de la Commission et, enfin, ses recommandations.

La Commission des institutions n'est pas une commission parlementaire à vocation économique, aussi l'examen qu'elle a fait de la ZLEA se veut donc plus global. Ce rapport constitue une première étape puisque nous nous sommes engagés à demeurer alertes à l'endroit du projet d'intégration continentale, dont la Zone de libre-échange des Amériques n'est qu'un aspect.

*Roger Bertrand, président
Député de Portneuf*

*Henri-François Gauthier, vice-président
Député de Verdun*

Québec, le vendredi 8 décembre 2000

Table des matières

Présentation	5
Première partie : Présentation du projet de la ZLEA.....	11
A) Sommets des Amériques et lancement du projet de la ZLEA	11
B) Processus de négociation	12
C) Principes et objectifs généraux du processus de négociation	15
D) Forces en présence.....	18
E) Développements à ce jour	19
Deuxième partie : Auditions.....	21
I. Le projet de la ZLEA.....	21
A) Sommets des Amériques et lancement du projet de la ZLEA	21
Appui au projet de la ZLEA.....	21
Autres engagements des Sommets des Amériques	23
Bilan des accords de libre-échange et mécanisme de suivi.....	25
B) Principes et objectifs généraux du processus de négociation	26
Approche négative et approche positive	26
Transparence et consultation de la société civile.....	28
Sujets et échéanciers.....	29
C) Forces en présence.....	30
II. L'économie du Québec.....	30
A) Libre-échange, croissance et bien-être	30
B) Avantages économiques et occasions d'affaires dans la ZLEA	34
C) Ajustements du marché du travail.....	37
La théorie économique.....	37
Les défis du Québec	40
D) Normes fondamentales du travail.....	43
Les termes du débat	43
Solutions proposées	47
III. Groupes de négociation de la ZLEA : Quels enjeux pour le Québec?.....	51
A) Le commerce des marchandises.....	53
Objectifs du groupe de négociation de la ZLEA.....	53
Commercialisation de certains biens.....	53
Barrières non tarifaires	54
Barrières tarifaires.....	56
B) Agriculture et produits agroalimentaires	57
Objectifs du groupe de négociation de la ZLEA.....	57
Préoccupations des producteurs agricoles du Québec.....	58
C) Services commerciaux.....	59
Objectifs du groupe de négociation de la ZLEA.....	59
Les professionnels du Québec et leur mobilité	59
Commerce électronique	62
D) Marchés publics.....	63
Objectifs du groupe de négociation de la ZLEA.....	63
Santé, éducation et services sociaux dans l'accord de la ZLEA.....	63
E) Investissements.....	67
Objectifs du groupe de négociation de la ZLEA.....	67
Préoccupations relatives au Chapitre 11 de l'ALENA.....	67

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques

F) Droits de propriété intellectuelle	70
Objectifs du groupe de négociation de la ZLEA.....	70
Préoccupations du Québec.....	70
G) Politique et droit de la concurrence.....	71
Objectifs du groupe de négociation de la ZLEA.....	71
Préoccupations des Québécois	71
H) Règlement des différends.....	72
Objectifs du groupe de négociation de la ZLEA.....	72
Préoccupations des Québécois	73
IV. La ZLEA et la société civile québécoise : occasion à saisir ou menace?.....	75
La société civile et le processus d'intégration des Amériques.....	77
Charte et clauses sociales dans le cadre des accords de libre-échange.....	79
A) Démocratie et droits de la personne.....	80
Universalité des droits fondamentaux de la personne et protectionnisme	80
Solutions proposées	81
B) Environnement et développement durable	82
Environnement et commerce.....	83
C) Culture	85
La diversité culturelle	85
Langues des Amériques.....	87
V. La ZLEA et les institutions politiques québécoises et canadiennes.....	88
A) Le Canada et l'intégration économique.....	88
Le Québec et les négociations commerciales internationales	88
B) La démocratie et le projet de la ZLEA.....	90
Déficit démocratique	90
Attentes des citoyens face aux parlementaires.....	93
Travail d'information et de sensibilisation	93
Accès des parlementaires aux négociations.....	93
Consultations référendaires	94
Conférence parlementaire des Amériques (COPA).....	94
Contrôle du pouvoir exécutif	94
La pérennité de la démarche de la Commission des institutions.....	95
Troisième partie : Conclusions de la Commission.....	97
Transparence.....	97
Déficit démocratique	98
L'accord de libre-échange des Amériques.....	100
Les groupes de négociation de la ZLEA.....	102
L'économie du Québec	103
Quatrième partie : Recommandations de la Commission	105
1. Transparence.....	105
2. Démocratie.....	106
3. L'accord de libre-échange des Amériques.....	107
4. Économie du Québec et considérations particulières.....	108
Cinquième partie : Annexes.....	109
LEXIQUE.....	109
Annexe 1 Type d'accords régionaux en Amérique.....	111
Annexe 2 Plan d'action du Sommet de Miami.....	113
Annexe 3 Plan d'action du Sommet de Santiago.....	115

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques

Annexe 4 Déclaration de Santiago.....	117
Annexe 5 Procédures douanières.....	123
Annexe 6 Mesures liées à la transparence.....	125
Annexe 7 Exportations internationales du Québec	127
Annexe 7.1 Exportations internationales du Québec par zone géographique (1990-1998)	129
Annexe 7.2 Exportations internationales du Québec par groupe d'industries	130
Annexe 7.3 Exportations internationales du Québec par niveau technologique	131
Annexe 8 Les clauses sociales dans l'intégration économique des Amériques	133
Annexe 9 Le Canada et l'intégration économique.....	141
Annexe 10 Liste des témoins entendus.....	147
Annexe 10.1 Liste des mémoires par ordre numérique.....	151
Annexe 10.2 Liste des mémoires par ordre alphabétique	153
Annexe 10.3 Liste des personnes qui ont soumis une opinion par Internet.....	155

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques

Première partie : Présentation du projet de la ZLEA

A) Sommets des Amériques et lancement du projet de la ZLEA

Le Sommet des Amériques, tenu à Miami en 1994, relance la question de l'intégration continentale américaine¹. Sur l'initiative du président Clinton, le Sommet réunit les 34 chefs d'État et de gouvernement démocratiquement élus du continent (excluant Cuba). Ce premier Sommet adopte un plan d'action regroupant une vingtaine d'initiatives spécifiques rattachées aux grands objectifs suivants : protection et renforcement de la démocratie; intégration économique et libre-échange; éradication de la pauvreté et de la discrimination; et enfin, promotion du développement durable et de la protection de l'environnement². L'esprit premier de ces initiatives est de les réaliser concurremment. Par exemple, la croissance économique et la lutte contre la pauvreté ne seraient pas envisageables sans l'ouverture des marchés, et la démocratie ne pourrait être renforcée que par une meilleure participation à la vie publique et un accès accru à l'éducation et aux soins de santé.

Le Sommet des Amériques de Santiago, tenu en avril 1998, définit davantage les objectifs (soutien à la démocratie, développement des conditions socioéconomiques des populations, et, en particulier, l'éducation)³. C'est lors de ce sommet que le processus de négociation a été officiellement lancé pour l'instauration de la zone de libre-échange à l'échelle continentale, devant être conclue au plus tard en 2005.

Le projet est ambitieux : réunir les 34 États démocratiquement élus du continent, représentant un marché de 800 millions de consommateurs et un produit intérieur brut (PIB) combiné de quelque dix billions (dix mille milliards) de dollars américains, et mettre en place une vaste zone de libre-échange des biens, des services et des capitaux entre des nations ayant un développement économique aussi inégal que celui d'Haïti et des États-Unis, par exemple.

¹ Il existe déjà de nombreux accords régionaux, dont la liste se retrouve à l'annexe 1.

² Voir l'annexe 2 pour les détails du plan d'action.

³ Voir l'annexe 3 pour les détails du plan d'action.

B) Processus de négociation

Les négociations sont menées par neuf groupes sectoriels (accès aux marchés; investissement; services; marchés publics; agriculture et produits agroalimentaires; règlement des différends; propriété intellectuelle; subventions, antidumping et droits compensateurs; politique de la concurrence). Les négociations sont présidées par les pays suivants, par rotation à tous les dix-huit mois : le Canada, l'Argentine, l'Équateur, et conjointement le Brésil et les États-Unis durant la dernière phase et jusqu'à la conclusion d'un accord.

PÉRIODE	PRÉSIDENTE	VICE-PRÉSIDENTE
Mai 1998 à octobre 1999	Canada	Argentine
Novembre 1999 à avril 2001	Argentine	Équateur
Mai 2001 à octobre 2002	Équateur	Chili
Novembre 2002 à décembre 2004	Co-présidence Brésil – États-Unis	

Les réunions des groupes de négociation ont lieu à un siège unique, se trouvant à tour de rôle dans les pays suivants :

PÉRIODE	LIEU
1 ^{er} mai 1998 au 28 février 2001	Miami, États-Unis
1 ^{er} mars 2001 au 28 février 2003	Ville de Panama, Panama
Du 1 ^{er} mars 2003 jusqu'à la fin des négociations	Mexique D.F., Mexique

Première période de négociation (avril 1998 à novembre 1999).

GROUPES DE NÉGOCIATION	PRÉSIDENTE	VICE-PRÉSIDENTE
Accès aux marchés	Colombie	Bolivie
Investissement	Costa Rica	République Dominicaine
Services	Nicaragua	Barbade
Passation du secteur public	États-Unis	Honduras
Règlement des différends	Chili	Uruguay - Paraguay
Agriculture	Argentine	Salvador
Droit de propriété intellectuelle	Venezuela	Équateur
Subventions, antidumping et droits compensateurs	Brésil	Chili

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques
Présentation de la ZLEA

Politique de concurrence	Pérou	Trinité et Tobago
GROUPE CONSULTATIF	PRÉSIDENTE	VICE-PRÉSIDENTE
Économies de petite taille	Jamaïque	Guatemala

Deuxième période de négociation (novembre 1999 à avril 2001)

GROUPES DE NÉGOCIATION	PRÉSIDENTE	VICE-PRÉSIDENTE
Accès aux marchés	Chili	Barbade
Investissement	Trinité et Tobago	Colombie
Services	États-Unis	Pérou
Passation du secteur public	Canada	Chili
Règlement des différends	Costa Rica	Pérou
Agriculture	Brésil	Équateur
Droit de propriété intellectuelle	Mexique	Paraguay
Subventions, antidumping et droits compensateurs	Venezuela	Uruguay
Politique de concurrence	Colombie	Canada
GROUPES CONSULTATIFS	PRÉSIDENTE	VICE-PRÉSIDENTE
Économies de petite taille	Guatemala	Bahamas
Société civile	Bolivie	---
Commerce électronique	Uruguay	Canada

La structure des négociations (présidence et vice-présidence des groupes sectoriels, ainsi que du processus global) se veut flexible afin d'assurer une bonne représentation géographique et un équilibre lors des négociations.

Le Comité des négociations commerciales (CNC) est composé des ministres délégués du Commerce, dont la présidence et la vice-présidence changent aussi aux 18 mois. Le CNC est chargé d'orienter le travail des groupes de négociation et de décider de la structure générale de l'accord et des questions institutionnelles. Il a également la responsabilité d'assurer la pleine participation de tous les pays dans le processus de négociation; dans cet esprit, il devra s'assurer que les préoccupations des économies de petite taille et des pays en voie de développement soient prises en considération par chaque groupe de négociation. La présidence du CNC est la même que celle du processus de la ZLEA.

Le travail des groupes de négociation peut être interrelié; c'est le CNC qui détermine ces liens et qui établit les procédures pour assurer une coordination efficace. Lors de la réunion ministérielle de San Jose (1998), deux mandats sont donnés dans ce sens : l'interaction entre le commerce et les politiques de concurrence, y compris les mesures antidumping, ainsi que l'accès aux marchés et l'agriculture, en vue d'identifier les questions litigieuses. Les groupes concernés doivent faire rapport au CNC au plus tard en décembre 2000.

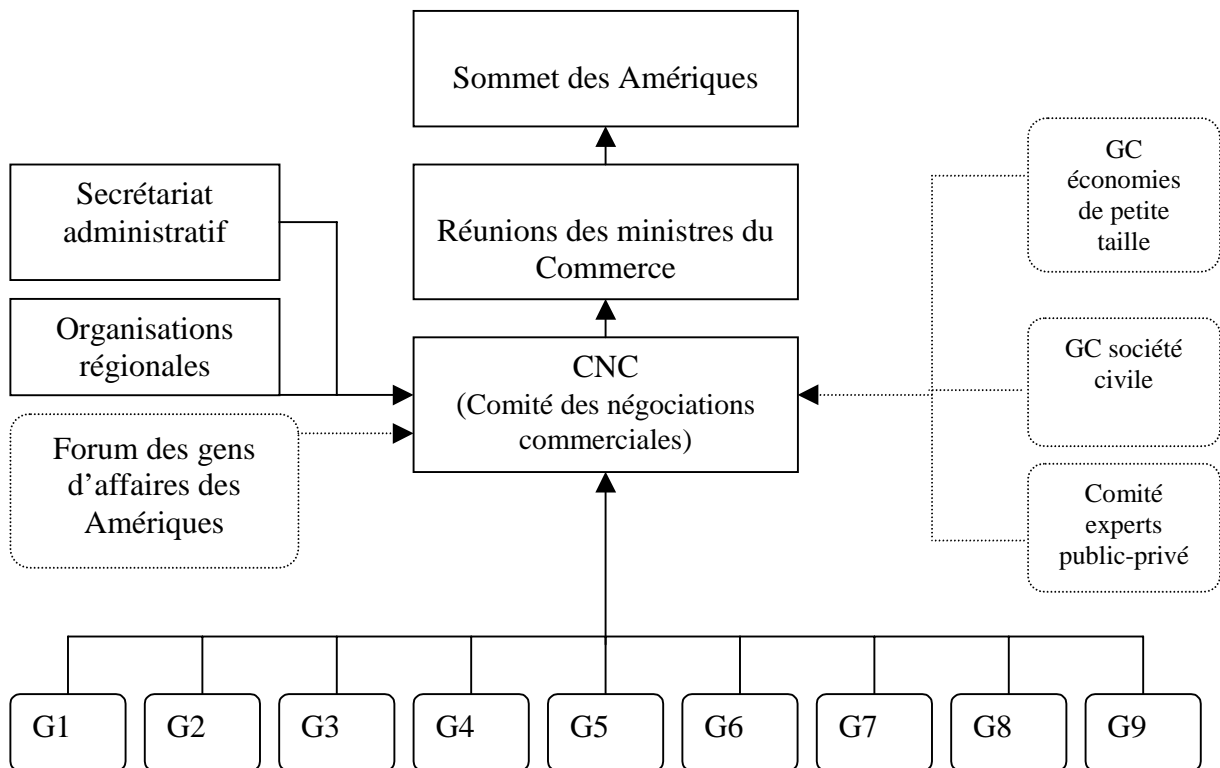
Enfin, trois groupes à caractère consultatif complètent la structure en place :

- le **Groupe consultatif sur les économies de petite taille** : ouvert à la participation de tous les pays de la ZLEA, il a pour mandat de suivre le processus de négociation en gardant à l'esprit les préoccupations et les intérêts des économies de petite taille, d'attirer l'attention du Comité des négociations commerciales (CNC) sur leurs sujets d'intérêt et de formuler des recommandations pour traiter de ces sujets;
- le **Comité des représentants gouvernementaux de la société civile** : il est chargé de recevoir les contributions du secteur des affaires et des autres secteurs productifs, du travail, de l'environnement, des universités et des autres composantes de la société civile, de les analyser et de les porter à la considération des ministres du Commerce des 34 pays;
- un **Comité d'experts du secteur privé et public** : il est chargé de travailler sur les impacts du commerce électronique, mais n'a pas le statut de groupe partie aux négociations; ses recommandations sont prises en compte par le CNC, et il se réunit pour toute la durée des négociations.

Le processus de négociation de la ZLEA repose ainsi sur trois piliers. Le premier est formé des organisations régionales diverses qui ont une responsabilité partagée dans un certain nombre de dossiers⁴. Le deuxième réunit les gouvernements concernés. Et enfin, le troisième est constitué des différents groupes consultatifs.

⁴ Comme l'Organisation des États américains (OEA) et la Banque interaméricaine de développement (BID). Ces organisations, avec l'ONU, forment le Comité tripartite dont le mandat est d'assurer le soutien technique au projet et de préparer les divers documents d'information nécessaires aux négociations.

Le tableau qui suit donne un aperçu du fonctionnement du processus de négociation.



Note :

- G1 à G9 représentent les différents groupes de négociation.
- GC correspond aux groupes consultatifs.
- Les pointillés expriment le caractère exclusivement consultatif de ces groupes et comités, et le Forum des gens d'affaires est à part en raison de l'audience privilégiée dont il jouit auprès des ministres du Commerce.

C) Principes et objectifs généraux du processus de négociation

Les deux tableaux suivants présentent les principes et les objectifs qui guident les négociations. Il s'agit en quelque sorte des compromis atteints et des engagements pris par les parties négociantes lors du lancement des négociations, une sorte de « code de conduite économique », par lequel chacun est assuré de l'engagement des autres.

Objectifs généraux

- Promouvoir la prospérité grâce à une intégration économique accrue et le libre-échange entre les pays de l'hémisphère comme facteurs clés pour élever le niveau de vie, améliorer les conditions de travail des populations et mieux protéger l'environnement.

- Établir une zone de libre-échange où seront progressivement éliminées les barrières au commerce des biens, des services et à la circulation des investissements, en concluant les négociations au plus tard en 2005 et en obtenant des résultats concrets dans la réussite de cet objectif avant l'an 2000.
- Promouvoir l'ouverture des marchés par de hauts niveaux de discipline grâce à un accord équilibré et intégré.
- Faciliter l'intégration des économies de petite taille dans le processus de la ZLEA, afin de maximiser les possibilités et augmenter leur niveau de développement.
- S'assurer que les politiques environnementales et les mesures de libéralisation commerciale s'appuient mutuellement, en tenant compte des efforts déployés par l'OMC et par les autres organisations internationales.
- Mieux assurer, en accord avec nos lois et règlements respectifs, le respect et la promotion des droits des travailleurs tout en renouvelant notre engagement de respecter les normes fondamentales du travail reconnues à l'échelle internationale et en tenant compte du fait que l'OIT est l'organe compétent pour établir et s'occuper des normes fondamentales du travail.

Principes généraux

- **Consensus** - Dans le processus des négociations de la ZLEA, les décisions sont prises par consensus.
- **Transparence** - Les négociations se déroulent d'une manière transparente pour garantir un avantage mutuel et des bénéfices accrus à tous les participants de la ZLEA.
- **Conformité avec l'OMC** - L'accord relatif à la ZLEA sera conforme aux règles et à la discipline de l'OMC. À cette fin, les pays participants réitérent leur engagement envers les règles et les disciplines multilatérales, en particulier l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1994 et son Mémoire d'accord de l'*Uruguay Round* et l'article V de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).
- **OMC+** - La ZLEA devra inclure des améliorations en ce qui concerne les règles et les disciplines de l'OMC lorsque ce sera possible et approprié, en tenant compte de toutes les implications des droits et des obligations des pays en tant que membres de l'OMC.

- **Négociations simultanées** - Les négociations débutent simultanément dans tous les domaines thématiques. Le début, la conduite et le résultat des négociations de la ZLEA doivent être traités comme une partie d'un accord unique qui inclura les droits et les obligations mutuellement décidés.
- **Relation avec les accords existants** - La ZLEA peut coexister avec des accords bilatéraux et sous-régionaux, à condition que les droits et les obligations assumés dans le cadre de ces accords ne soient pas prévus ou qu'ils n'aillent pas au-delà des droits et des obligations de la ZLEA.
- **Négociations individuelles ou en bloc** - Les pays peuvent négocier et accepter les obligations de la ZLEA, individuellement ou en tant que membres de groupes d'intégration sous-régionaux qui négocient comme une unité. À ce titre, le Mercosur négocie en bloc, tandis que les membres de l'ALENA négocient à titre individuel.
- **Économies de petite taille** - Une attention particulière doit être portée aux besoins, aux conditions économiques (y compris les coûts de transition et les déséquilibres internes possibles) et aux possibilités des économies de petite taille afin de garantir leur pleine participation à la ZLEA.
- **Engagement unique** - Les droits et les obligations de la ZLEA doivent être communs à tous les pays. Dans la négociation des différents domaines thématiques, des mesures peuvent être incluses telles que l'assistance technique dans les domaines spécifiques et des périodes plus longues ou différentes pour remplir les obligations sur une base de cas par cas, afin de faciliter l'ajustement des économies de petite taille et la pleine participation de tous les pays à la ZLEA.
- **Mesures transparentes, simples et homogènes** - Les mesures qui sont adoptées pour faciliter l'intégration des économies de petite taille dans le processus de la ZLEA doivent être transparentes, simples et d'application aisée, tout en reconnaissant leur degré d'hétérogénéité.
- **Conformité du droit national** - Tous les pays doivent s'assurer que leurs lois, leurs règlements et leurs formalités administratives sont conformes à leurs obligations au sein de l'accord de la ZLEA.
- **Différences de développement** - Afin de garantir la pleine participation de tous les pays dans la ZLEA, il faut tenir compte des différences existant dans les niveaux de développement.

D) Forces en présence

Historiquement, le projet d'intégration continentale des Amériques relève de deux visions : celle du Nord, prônant l'extension de l'ALENA aux autres pays d'Amérique, et celle du Sud, qui cherche à constituer un contrepoids à la force économique nord-américaine afin d'être aussi en mesure de négocier des avantages et des concessions.

Les enjeux de la ZLEA reflètent ces deux visions : d'une part, le groupe de l'ALENA, avec les États-Unis en tête, cherche à imposer l'esprit de ce dernier accord, tandis que l'Amérique latine s'appuie sur le Mercosur, sous l'égide du Brésil, pour faire valoir ses intérêts. Les enjeux sont importants, car les précédents établis par l'ALENA, en matière d'investissement, par exemple, pourraient avoir des répercussions importantes sur les économies du Sud; la stabilité macroéconomique dans cette région est loin d'être établie, constat d'autant plus pertinent à la lumière de la crise financière de décembre 1998 et dont les pays se sont à peine remis.

La force économique ainsi que le volume de leurs échanges, laissent penser que les États-Unis pourront aisément imposer leurs objectifs durant les négociations de la ZLEA. Par contre, le rapport de force n'est pas aussi disproportionné que l'on pourrait le croire. Les résultats des quatre années de négociation qui furent nécessaires à l'établissement d'une procédure de négociation pour la ZLEA ont donné les résultats suivants.

Tout d'abord, l'Amérique latine a obtenu que la signature de l'accord soit unique, et non pas le produit d'une suite d'accords partiels où il aurait pu lui être difficile de faire valoir ses intérêts, et par lesquels elle pourrait être amenée à faire des concessions trop importantes qu'il serait impossible de modifier par la suite.

Ensuite, l'équilibre géographique est assuré par une présidence tournante à tous les 18 mois, dont le calendrier a été soigneusement découpé. Ainsi, le Mercosur occupe la présidence d'un des groupes de négociation, tandis que l'ALENA contrôle le processus au début et à la fin des négociations. Le Mercosur a de plus obtenu que l'agriculture fasse l'objet d'une négociation séparée.

Par ailleurs, les États-Unis ont réussi à imposer que les négociations soient simultanées plutôt que thématiques; le Mercosur voulait, par exemple, que les droits de douane soient traités en dernier, car ils représentent les plus gros sacrifices de leur part, leur tarif extérieur moyen étant de 13 %, contre 3 % pour les États-Unis. Les États-Unis ont également obtenu que des accords partiels de facilitation du commerce soient négociés et mis en œuvre avant l'an 2000.

Malgré ces quelques gains de l'Amérique latine, la préséance des intérêts économiques et politiques américains ne fait aucun doute. Mais un dernier point mérite d'être mentionné. La situation interne des États-Unis ne leur permet pas un « ALENA 2 », du moins à court ou moyen terme. Le président Clinton se voit refuser depuis 1994 le renouvellement de la procédure *fast track* qui pourrait lui permettre l'élargissement de l'accord sans passer par le Congrès. Ce dernier refuse de négocier un nouvel accord sans inclure une clause portant sur l'environnement et sur le travail, démarche fortement appuyée par les lobbies économiques et sociaux américains. De son côté, le Mercosur refuse catégoriquement d'aborder ces questions.

Il n'est pas exclu, par contre, que l'approche ALENA réussisse à s'imposer. Mais de nombreuses dispositions de cet accord vont bien au-delà de celles de l'OMC, lesquelles ont déjà bien du mal à être respectées par la plupart des pays d'Amérique latine. De ces dispositions de l'ALENA, mentionnons : l'investissement, les services, les droits de propriété intellectuelle, l'environnement et le travail.

E) Développements à ce jour

Faisant suite au lancement des négociations lors du deuxième Sommet des Amériques en 1998, la cinquième réunion des ministres du Commerce a eu lieu à Toronto le 4 novembre 1999. Trois décisions sont particulièrement importantes pour la poursuite du projet de la ZLEA.

Tout d'abord, le Comité des représentants gouvernementaux sur la participation de la société civile, précédemment mentionné, est mis en place.

Ensuite, les ministres ont convenu d'une série de mesures spécifiques de facilitation du commerce dans le secteur des procédures douanières et des mesures propres à accroître la transparence. Ces mesures sont opératoires depuis le 1^{er} janvier 2000⁵.

Enfin, dernier point à souligner, les demandes des économies de petite taille ont été prises en considération, puisque le CNC, soutenu par la Banque interaméricaine de développement, a annoncé un appui technique et financier pour la mise en œuvre de cette série de mesures (procédures douanières et transparence).

⁵ À ce titre, voir les annexes 5 et 6.

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques
Présentation de la ZLEA

La prochaine réunion ministérielle aura lieu en Argentine en avril 2001, peu de temps avant le troisième Sommet des Amériques, à Québec.

Deuxième partie : Auditions

I. Le projet de la ZLEA

Dans le document de consultation, nous demandions aux Québécoises et aux Québécois ce qu'ils pensaient du projet de la ZLEA dans son ensemble, et si la diversité des conditions socioéconomiques en Amérique latine, aux États-Unis et au Canada leur permettait de penser qu'un tel accord serait souhaitable et réalisable.

A) Sommets des Amériques et lancement du projet de la ZLEA

Appui au projet de la ZLEA

Dans l'ensemble, les intervenants se sont prononcés en faveur du libre-échange et du projet de la ZLEA, mais plusieurs l'ont fait avec réserve. En effet, ils appuient le projet dans la mesure où ce dernier sera assorti de conditions spécifiques. Les groupes représentant la société civile (syndicats, groupes de défense des droits de la personne, groupes populaires et communautaires) ont demandé que « l'orientation de base soit celle par laquelle le principe de développement humain intégral prime sur celui de la libéralisation des échanges » (19M : 17). Cela signifie d'abord que les bénéfices du libre-échange devront être répartis dans l'ensemble de la société, et non pas concentrés dans les seules mains des détenteurs du capital. Mais plus encore :

« Le gouvernement du Québec doit générer la volonté politique nécessaire pour que nos relations commerciales soient considérées comme les moyens d'atteindre un but [le développement humain] et non comme une fin en soi. » (27M : 3)

À cet égard, il est intéressant de noter que quelques intervenants, qui avaient exprimé une opposition absolue au projet de la ZLEA dans leur mémoire, ont démontré lors des échanges avec la Commission qu'ils y étaient opposés, mais seulement *dans les conditions actuelles*. Un exemple typique est celui du Parti de la démocratie socialiste. Dans son mémoire, nous pouvons lire qu'il est totalement contre le système de libre-échange actuellement en cours, qu'il s'agisse d'accord de type ALENA ou de tout autre projet semblable. Mais lors des auditions, son porte-parole a précisé que le PDS n'est pas contre le libre-échange en soi, mais plutôt contre le libre-échange sans redistribution des richesses créées.

De plus, un intervenant apporte une nuance intéressante en ce qui concerne les vertus du libre-échange :

« La théorie économique nous prédit qu'à terme, la libéralisation de l'économie devrait faciliter la stabilisation macroéconomique et atténuer l'impact des récessions, [mais] elle peut tout aussi bien causer l'effet contraire [...]. La nouvelle superstructure économique devrait être beaucoup plus résistante au cycle vicieux de la récession que l'étaient auparavant chacune des économies relativement isolées les unes des autres. Si la théorie est juste, on devrait, à terme, parvenir à cet objectif. Toutefois, cela risque de prendre du temps, beaucoup de temps, car on connaît les disparités économiques entre les différents pays du continent [...]. La nouvelle zone économique devra s'homogénéiser [et] jusqu'à l'atteinte de cet idéal, [...] les pays risquent d'être particulièrement vulnérables à un fléau que l'on pourrait appeler la *récession continentale*. » (7M : 20-21)

En d'autres termes, l'ouverture des marchés à l'échelle continentale peut s'avérer une possibilité d'expansion exceptionnelle pour les producteurs et les exportateurs, ainsi qu'un atout pour les consommateurs, mais cette ouverture peut aussi les rendre davantage vulnérables aux cycles économiques des Amériques.

Quelques intervenants ont suggéré de ne pas limiter l'intégration des Amériques à des seules fins commerciales, mais plutôt d'élargir le projet à une intégration sociale et politique, du même type que la structure de l'Union européenne. Un tel projet permettrait par exemple la liberté de circulation des travailleurs et une structure politique supranationale.

« Nous avons débuté nos réflexions par l'élaboration d'une structure parlementaire supranationale ayant des pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires. Pour nous, c'était clair, un parlement supranational, le Parlement des Amériques, devait être au cœur de nos propos. Nous allions vous soumettre une structure supranationale avec répartition des pouvoirs, et tout ça. Toutefois, on n'a pas succombé à l'envie. [...] Pourquoi qu'on n'a pas traité ça? Parce que, à notre avis, on n'en est pas là dans le processus. À notre avis encore, il est prématuré pour nous de discuter de ça et d'émettre une telle opinion avec toutes les répartitions

des pouvoirs et ces choses-là. Par contre, il est vrai qu'il faut songer à ces questions-là dès aujourd'hui. » (14M : Auditions⁶)

Plusieurs ont dénoncé l'exclusion de Cuba du processus d'intégration. D'une part, une telle exclusion ne semble pas pouvoir régler les problèmes auxquels elle s'attaque (démocratisation du régime). De plus, plusieurs autres régimes dits démocratiques des Amériques ne passent pas le test lorsque l'on analyse leur pratique du pouvoir. D'autre part, cette exclusion semble largement motivée par la seule volonté des États-Unis, ce qui ne représente pas la volonté de la majorité des États dans l'hémisphère.

« L'exclusion de Cuba, au nom du caractère démocratique des gouvernements participants à l'entente, nous apparaît comme l'élargissement du blocus états-unien contre ce pays et son chef. [...] À la limite, il y a contradiction absolue entre les objectifs ultimes d'un marché mondialisé sans contrainte et la véritable démocratie que l'Occident a tellement en estime mais qu'il défigure dans la pratique en la réduisant à sa dimension mécaniquement électorale. » (12M : 9)

Autres engagements des Sommets des Amériques

Plusieurs intervenants ont souligné la nécessité de respecter et de promouvoir les autres engagements des Sommets des Amériques (démocratie, éducation, droits de la personne, etc.), auxquels ont d'ailleurs souscrit officiellement les chefs d'État et de gouvernement, afin d'assurer la viabilité du projet de la ZLEA. Dans l'esprit des Sommets, les objectifs de développement humain doivent être réalisés concurremment avec les objectifs de développement économique. Mais plusieurs constatent que peu de progrès semble avoir été fait depuis 1994 en matière de développement humain, contrairement aux avancées du projet de la ZLEA. Les préoccupations des intervenants entendus portent surtout sur les conditions de vie en Amérique latine, qui doivent être absolument rehaussées, à la fois pour des considérations morales et pour assurer une saine concurrence entre les économies. Dans cet esprit, et en lien avec les objectifs fondamentaux des Sommets des Amériques, un intervenant a suggéré :

« qu'un plan continental de lutte à la corruption soit préparé pour la prochaine réunion ministérielle, qu'il comporte un échéancier serré et des objectifs précis, et qu'il devienne une priorité des ministres du Commerce pour les années à venir. »
(7M : 17-18)

⁶ Le lecteur voudra bien noter que les citations des auditions sont extraites de la 1^{ère} épreuve non-révisée du Journal des Débats.

Mais plus encore, les groupes entendus s'inquiètent de la préservation de nos acquis sociaux en matière de droits de la personne, de normes fondamentales du travail et de protection de l'environnement.

De même, en accord avec le dixième paragraphe de la Déclaration de Santiago, presque tous les intervenants ont réclamé davantage de transparence dans tout le processus de négociation. En effet, on peut lire dans cette Déclaration :

« Le processus de négociation de la ZLEA sera transparent et tiendra compte des différences en ce qui concerne les niveaux de développement et les tailles respectives des économies des Amériques [...]. »

Contrairement à cet objectif, tout le processus d'intégration des Amériques est marqué par une forte opacité.

« On essaie d'aller le chercher [l'accord], mais admettez que c'est quand même curieux qu'on débâte tellement d'un objet qu'on n'a pas vu. Je veux dire : C'est quand même rare, au troisième millénaire là! Le fait qu'on débâte d'un document qui s'appelle la ZLEA, que personne n'a encore vu dans aucun département des Amériques, est-ce que ce n'est pas inquiétant? [...] Parce qu'il est évident que, de deux choses l'une : ou il n'y a rien dans ce document et on est tous en train de faire des montées de lait pour rien, ou il y a quelque chose dans ces documents et il serait peut-être intéressant de savoir quoi. Et qu'on ne nous donne pas l'argument que ces accords sont secrets, parce qu'il est en négociation : ces accords-là sont publics. On a eu l'accord de l'AMI parce qu'il y avait des partenaires autour de la table qui étaient à la fois le mouvement patronal et il y avait le mouvement syndical. [...] Ouvrez-la, la négo, minimalement comme elle est ouverte dans le cadre de l'OMC. On l'a, l'accord de l'OMC. On a eu l'accord. On a les accords même avec ce qu'on appelle en langage scientifique les « brackets » qui définissent les positions un peu inconciliables des parties. On a ça avec l'Accord du tribunal pénal international. Pourquoi pas celui-là? Mais ce que j'essaie de dire, ce que j'essaie de mettre en lumière, c'est que : oui, il y a quelque chose de différent qui se met en place dans les Amériques et c'est sur ça qu'il faut alerter l'opinion. Ça n'a pas grand chose à voir avec le système mondial et ça n'a surtout pas grand chose à voir avec le système européen. Et c'est ça qu'il faut peut-être dénoncer. » (3M : Auditions)

Bilan des accords de libre-échange et mécanisme de suivi

Dans une perspective globale, et malgré le fait que tous ont reconnu la difficulté d'une telle démarche, plusieurs groupes ont demandé qu'un bilan détaillé soit fait des accords de libre-échange avant de s'engager plus avant dans le projet de la ZLEA, bilan qui couvrirait les effets économiques, sociaux et environnementaux de ces accords. La pertinence d'une telle analyse dépendra de l'autonomie de l'organisme qui sera chargé de faire le bilan, et du suivi donné aux recommandations qui seront faites. Il ne s'agit pas tant ici de remettre en cause le principe du libre-échange, mais plutôt d'en connaître davantage les effets, et d'y parer par les mesures appropriées.

Par contre, force est de constater :

« Il n'y a pas eu d'évaluation exhaustive des effets des accords de libre-échange. Les quelques études disponibles mesurent essentiellement les effets directs des accords, soit l'évolution des échanges commerciaux (exportations et importations) et les flux d'investissement, [et ne tiennent pas compte des effets qualitatifs sur les emplois, ni des pertes globales d'emploi]. » (33M : 8)

C'est pourquoi les propositions suivantes furent formulées :

« [Il faudrait] que la Commission demande aux institutions gouvernementales appropriées de produire un bilan [...] et que ce bilan soit discuté publiquement avant la rencontre des chefs d'État en avril 2001; le gouvernement pourrait mettre un comité interministériel sur pied, qui travaillerait en partenariat avec des centres de recherche. » (19M : 17 et Auditions)

« Ces recherches devraient également étudier de quelle manière l'État peut conserver son pouvoir de légiférer en matière de droits humains et de protection de l'environnement. » (27M : 4)

En matière environnementale, les groupes concernés ont fait les propositions suivantes :

« [Afin d'éviter l'exportation des problèmes environnementaux], un bilan [environnemental] pourrait être fait par des organismes existants, à condition qu'ils intègrent la participation de la société civile. Une autre possibilité serait de mener un tel type de bilan dans chacun des États, dont les travaux seraient coordonnés par un organe supranational. » (28M : Auditions)

« Cette instance adopterait, suite à une large consultation publique, un Plan d'action précis pour s'assurer du développement durable dans les Amériques. »
(28M : 8)

Enfin, et surtout, plusieurs groupes ont exprimé le souhait qu'un bilan en matière d'investissement soit fait, afin de connaître les retombées du Chapitre 11 de l'ALENA. En effet, ce chapitre va beaucoup plus loin que tout autre accord en matière d'investissement, accordant entre autres choses un droit de recours aux investisseurs contre les États et les entreprises, et en élargissant les notions d'expropriation et de nationalisation⁷.

« Il est indispensable de procéder à une analyse critique de l'application du Chapitre 11 de l'ALENA et de son impact sur la souveraineté de l'État avant de poursuivre toute autre négociation sur les investissements. Je vous demande de faire en sorte que les entreprises, basées au Québec et qui sont si pressées de tirer profit d'une libéralisation des échanges commerciaux et du régime des investissements, le fassent dans le plein respect des principes des droits humains. » (27M : 4; Auditions)

Dans un même ordre d'idées, plusieurs témoins ont proposé de mettre un mécanisme de suivi sur pied, afin de suivre l'évolution des négociations et de surveiller les effets de la ZLEA lorsqu'elle sera en place.

Enfin, plusieurs ont mentionné l'importance d'analyser le projet de la ZLEA avec une lunette globale, c'est-à-dire que la ZLEA ne devrait pas être étudiée en vase clos, mais plutôt en relation étroite avec tous les autres accords de libre-échange, multilatéraux ou régionaux. Il n'est possible de comprendre le projet actuel qu'en le mettant en contexte avec les autres accords.

B) Principes et objectifs généraux du processus de négociation

Approche négative et approche positive

Plusieurs groupes ont d'abord dénoncé la démarche d'intégration dite « négative », introduite par l'ALENA, en ce qui concerne la libéralisation des services publics, contrairement à l'approche positive adoptée dans tous les autres accords de libre-échange.

⁷ Pour un développement plus complet de la question, voir les pages 66 à 69.

« [Dans l'approche dite positive], l'annexe établit une liste de services auxquels les termes de l'accord s'appliquent et qui sont donc couverts par les termes de l'accord, alors que l'ALENA innovera en cette matière en recourant à une approche dite « négative », approche selon laquelle le principe de la libéralisation des marchés s'applique à tous les services sans exception, sauf aux services qui figurent en annexe, et qui seront exclus pour un délai prévu à l'accord même, délai au-delà duquel les négociations doivent reprendre sur le maintien, ou non, des exclusions. [...] L'approche négative pose, au point de départ, que le principe de la libéralisation des marchés des services s'applique à terme à tous les services et elle met en place un mécanisme permanent de négociation pour atteindre l'objectif en question. Une fois ce principe acquis, tout ce que les autorités politiques peuvent faire, ce sont deux choses : premièrement, dresser une liste exhaustive de services exclus qu'ils insèrent en annexe; [et ensuite], confier des mandats à leurs négociateurs auprès des comités mis en place aux termes de l'accord. » (3M : 10)

Lors des auditions, cet intervenant a davantage précisé sa pensée en affirmant :

« J'en étais venu à penser que le chapitre le plus litigieux de l'ALENA, c'était le Chapitre 11 sur l'investissement. [...] À la réflexion, je me suis dit : ce n'est pas le Chapitre 11 qui fait difficulté. Mais non, le Chapitre 11 ne fait que poursuivre une logique qui est mise en place dans le chapitre X, c'est là qu'est la clé de l'ALENA, et c'est là que serait la clé de compréhension éventuellement d'une ZLEA si elle, et ça ce n'est pas sûr, reprend la même démarche. Alors, bien sûr, dans un premier temps, la différence [entre l'approche négative et l'approche positive] est superficielle [...], sauf que l'innovation va plus loin. À partir du moment où vous confiez à autant de comités la responsabilité de poursuivre le processus de libéralisation [...], il est évident que vous ne pouvez pas avoir cette logique, confier ce mandat à des comités et, en même temps, préserver l'autonomie des assemblées parlementaires, de revenir et de remettre après coup des normes qui déferaient en quelque sorte le travail que vos comités ont fait. » (3M : Auditions)

Dans cet esprit, plusieurs intervenants demandent :

« Il faut non seulement s'opposer à ce que l'approche dite « négative » soit incorporée à la ZLEA, mais il faut également dénoncer les formes et les modalités que revêt l'extension des normes de l'ALENA aux services exclus et, en particulier, condamner le recours aux comités de négociation mis en place en

vertu de cet accord, des comités qui eux aussi opèrent au secret et de manière clandestine; en opérant de la sorte, ces comités restreignent les assemblées parlementaires dans l'exercice de leurs droits les plus fondamentaux et, du même coup, privent les citoyennes et les citoyens de leurs prérogatives. » (13M : 12)

Transparence et consultation de la société civile

Malgré l'importante structure du processus de négociation, et malgré la présence de groupes consultatifs censés faire le lien entre la société civile et les ministres du Commerce et les négociateurs, le processus de négociation de la ZLEA fut la dimension la plus décriée par les groupes et les individus entendus en Commission. Selon la Déclaration de Santiago, les chefs d'État et de gouvernement se sont engagés à intégrer la société civile dans le processus de négociation :

« Nous encourageons tous les secteurs de la société civile à participer et à contribuer au processus de manière constructive, par le biais de nos mécanismes respectifs de dialogue et de consultation, et en se prévalant du mécanisme créé dans le cadre du processus de négociation de la ZLEA. [...] Ces éléments seront pris en compte au fur et à mesure que nous avancerons dans le processus d'intégration économique des Amériques. »

La première revendication de tous les intervenants est de rendre publics les textes en cours de négociation et ainsi donner un aperçu des orientations majeures des différents groupes. Un seul s'est déclaré satisfait du processus de consultation :

« Je crois que les membres en général, les membres de l'AMEQ, sont satisfaits du processus existant de consultation à tous les niveaux et nous demeurons satisfaits que les représentants qui vont négocier ces ententes-là vont prendre en considération les opinions de nos membres. » (30M : Auditions)

Mais la plupart des groupes entendus considèrent inutile le *Comité consultatif des représentants gouvernementaux de la société civile* mis en place à la suite de la réunion ministérielle de Toronto en 1999. En outre, la plupart des intervenants ignoraient l'existence de ce Comité et, à notre connaissance, aucun n'a été invité à y participer. Un groupe environnemental a même déclaré, en prenant connaissance de l'existence de ce comité, et malgré le fait qu'il travaille aux questions de commerce et d'environnement depuis longtemps déjà :

« Nous, pour avoir été un interlocuteur privilégié auprès de la Commission de coopération environnementale [de l'ALENA] depuis plusieurs années, je crois

que, si on avait fait l'effort de vouloir rejoindre les groupes intéressés pour ce qui est de cette question-là, on nous aurait rejoints. Puis, je ne veux pas juger ou préjuger, là, des résultats du comité en question mais c'est peut-être ce côté-là perfectible où les gens ne se sentent pas interpellés ou considérés dans toute cette dynamique de négociation là. Je veux dire : on se rend compte – même que vous nous le dites – qu'il y a des instruments, il y a des mécanismes de prévus mais qui ne rejoignent pas les gens. Alors, je crois que c'est peut-être la démonstration qu'effectivement il y a une faiblesse quant à l'esprit de rejoindre la société civile puis de refléter le plus justement possible les préoccupations qui sont exprimées par eux. » (28M : Auditions)

Selon les informations que nous avons obtenues du gouvernement fédéral, et *a contrario* de ce que laissent entendre les engagements de la Déclaration de Santiago, le processus de consultation de la société civile n'est pas continu, mais ponctuel. Une première consultation a été menée en 1999 et une deuxième, en 2000; l'expérience ne sera probablement pas renouvelée. De plus, ce sont des fonctionnaires formant un groupe de travail qui sont chargés de recevoir les avis écrits de la société civile, de les résumer et de les transmettre aux ministres du Commerce. Il n'y a donc pas de contact direct entre ces groupes et les fonctionnaires, donc encore moins avec les ministres du Commerce.

Enfin, plusieurs intervenants ont soutenu que c'est ajouter l'injure à l'insulte lorsqu'ils constatent l'audience privilégiée dont jouit le *Forum des gens d'affaires des Amériques* auprès des ministres du Commerce. Ainsi, non seulement les groupes de la société civile ne faisant pas partie du patronat n'ont aucun accès direct au processus de négociation, mais les membres du Forum, faisant eux aussi partie de la société civile, ont directement accès à la table de négociation où leur avis est pris en compte.

Sujets et échéanciers

En ce qui concerne les sujets de négociation et les échéanciers, quelques groupes ont souligné la nécessité de prévoir une période de transition pour les pays d'Amérique latine dans l'accord, ainsi que pour les secteurs vulnérables de notre économie, afin d'éviter des effets négatifs trop importants.

« La diversité des conditions socioéconomiques en Amérique latine et sur le continent nord-américain, notamment avec le géant économique que représentent les États-Unis, pourra être un obstacle à la signature d'un traité de libre-échange global entre les 34 pays qui prendront part aux négociations dans les délais

prévus. S'il est important pour nos entreprises que les normes environnementales ou celles qui régissent l'encadrement légal du travail soient similaires à celles en vigueur dans le contexte de l'ALENA, encore faut-il accorder un délai raisonnable aux pays d'Amérique latine afin qu'ils adaptent leurs politiques en conséquence, comme on l'a fait pour le Mexique. » (1M : 11)

Quelques groupes ont mentionné la pertinence de débattre d'une éventuelle monnaie unique dans les Amériques.

« Nous devons tirer profit de l'exemple européen et mettre en place une union monétaire négociée. À cet effet, il faut ajouter un volet monétaire à l'intégration économique des Amériques. Aussi, nous suggérons la création, par les États participants à la ZLEA, d'un Institut monétaire des Amériques (IMA) qui pourrait se pencher sur les avantages et les inconvénients d'une zone monétaire correspondant à l'espace économique de la ZLEA, de même que divers scénarios monétaires possibles : statu quo, taux de change fixe, conseil de la monnaie, union monétaire, dollarisation, [...] ce qui nous permettra de mieux comprendre les enjeux et de mieux s'y préparer lorsque l'heure des choix se présentera. » (23M : 15)

C) Forces en présence

Quelques groupes ont suggéré de faire alliance avec les pays d'Amérique latine afin de surmonter les blocages éventuels du processus d'intégration, comme l'absence de *fast track* aux États-Unis, afin de compenser la force par le nombre.

II. L'économie du Québec⁸

A) Libre-échange, croissance et bien-être

Tout d'abord, un groupe a souligné qu'au-delà des bénéfices strictement commerciaux, et dans le contexte nord-américain très particulier dans lequel le Canada doit cohabiter avec

⁸ Nous avons joint la structure des exportations du Québec en fonction de leur répartition par zone géographique, par produit et par niveau technologique aux annexes 7 à 7.3 et ce, pour la période 1990-1998.

une superpuissance économique, un accord de libre-échange constitue un rempart non négligeable face aux initiatives unilatérales américaines de protectionnisme.

Ainsi, à la lumière de l'expérience de l'ALE, le Québec se protège dans le cadre du règlement des différends commerciaux défini dans cet accord.

« La partie reliée au mécanisme de règlement des différends a mis en place un mécanisme très important qui a fait en sorte que les États-Unis et le Canada ne peuvent plus être à la fois juges et parties dans leurs différends commerciaux, disposition particulièrement importante face au poids économique des États-Unis. Depuis l'entrée en vigueur du traité de 1989, environ 70 causes ont été entendues. Le Canada en a gagné la majorité. Mais ce que le Canada a le plus gagné, c'est le fait que maintenant, face au géant américain, ce sont un ensemble de règles qui le protégeront. » (30M : 5)

Ensuite, l'ensemble des intervenants reconnaissent que le libre-échange accroît la production, donc la richesse d'une société. Dans l'espace nord-américain, les données disponibles relatives aux échanges entre le Canada et les États-Unis depuis 1989 semblent indiquer non seulement une importante croissance de la production et des échanges, mais de plus une croissance plus importante des échanges dans les secteurs libéralisés.

« Les comparaisons sectorielles fournissent l'indice le plus révélateur d'un effet bénéfique de l'ALE : les industries dont la production était visée par les clauses de libéralisation ont accru leurs expéditions vers les États-Unis beaucoup plus rapidement que les autres industries. » (1M : 3)

Un groupe souligne ainsi les bienfaits de l'ALE à l'occasion de son dixième anniversaire :

« Les résultats [...] sont éloquentes quant à l'importance et aux bienfaits du libre-échange : hausse de près de 170 % des exportations qui ont atteint 271,5 milliards de dollars, hausse de près de 150 % des importations qui ont atteint 203 milliards de dollars, le commerce bilatéral des services a pratiquement doublé pour atteindre 60 milliards de dollars, l'ensemble du commerce bilatéral se chiffre à près de 1,5 milliard de dollars par jour, au Canada les exportations de marchandises vers les États-Unis sont passées de 15 % à 28,4 % du PIB, la part des exportations canadiennes vers les États-Unis est passée de 71 % en 1989 à 84 % en 1998. » (30M : 8)

Lors des auditions, ce groupe ajoutait :

« Depuis 10 ans, l'accroissement important des exportations a permis au Canada d'éviter la dépression économique : en effet, de 1989 à 1998, la progression globale de la production intérieure a augmenté de 18 %. Durant la même période, les achats de produits locaux par les Québécois et les Canadiens ont diminué de 5 %, tandis que les achats par les étrangers ont augmenté de 95 %. » (30M : Auditions)

Toutefois, la question n'est pas aussi simple qu'elle pourrait le paraître. En effet, il fut mentionné à plusieurs reprises qu'il se révèle très difficile de départager les effets du libre-échange des effets de la conjoncture économique mondiale sur la production et sur le marché du travail (phase d'expansion ou de contraction, dynamisme de l'économie américaine, valeur de la monnaie, etc.), rendant périlleuse toute conclusion à ce sujet. Il serait en effet tentant d'associer l'explosion des échanges entre le Québec, le Canada et les États-Unis avec l'entrée en vigueur de l'ALE. Mais cette croissance pourrait être liée à d'autres facteurs, comme la demande interne des États-Unis, la faiblesse du dollar canadien, les changements technologiques ou encore la croissance mondiale qui a caractérisé la dernière décennie.

Par contre, l'argument contraire pourrait être tout aussi vrai : la récession du début des années 90 n'est peut-être pas due à l'entrée en vigueur de l'ALE, mais davantage à la conjoncture mondiale.

La question de la redistribution des richesses créées par le libre-échange pose également un problème énorme. La plupart des intervenants qui appuyaient le projet de la ZLEA avec réserve ont adopté une telle attitude parce qu'ils trouvent trop risqué qu'aucun mécanisme ne prévoit la redistribution des richesses dans l'ensemble de la société et entre les pays participants. À cet effet, le pouvoir des détenteurs du capital leur semble démesuré par rapport aux droits des citoyens.

Leurs préoccupations sont de deux ordres. Premièrement, les intervenants s'inquiètent de l'accroissement des inégalités (au Nord et au Sud), malgré les gains absolus du libre-échange enregistrés ces dernières années :

« Les dernières années de croissance économique ont été marquées par le développement des inégalités. Il est maintenant courant, parlant du Québec ou du Canada, de parler de sociétés cassées en deux, la masse des exclus ne cessant de grossir à côté d'une formidable accumulation de richesses pour un petit nombre de privilégiés. Entre les pays, l'écart s'est creusé. Le développement du commerce international n'a pas donné lieu au rattrapage tant proclamé par les plus ardents

défenseurs de la mondialisation. Au contraire, la situation semble même se dégrader : non seulement le nombre de pays pauvres augmente, mais leur situation par rapport aux pays nantis se dégrade. » (26M : 14-15)

À ce titre, un intervenant ajoute, dans le cas particulier du Mexique :

« L'apparition récente et rapide des quelque 140 milliardaires mexicains montre bien que l'ALENA a favorisé la croissance de richesses au Mexique. Il n'y a pourtant pas d'amélioration générale des niveaux de vie de la population, toujours majoritairement privée des biens essentiels comme une alimentation adéquate, des services de santé appropriés, et le respect de leurs droits humains fondamentaux. » (12M : 8)

De plus,

« Je rappellerai quand même que le PIB américain, c'est 22 % de la production mondiale. C'est 80 % de la production totale dans les Amériques. Ce n'est pas négligeable; ça a un effet d'attraction mais ça a aussi un effet, en sens inverse, de dépendance. Alors, concernant la question des effets sur les populations concernées : personne ne contestera que le libre-échange a un effet très positif, d'une façon, sur l'économie mexicaine. Certainement, des trois économies, c'est l'économie mexicaine qui a le plus profité du libre-échange en termes de croissance, en termes d'exportation, etc. Pourtant, les faits sont quand même là. Par rapport à il y a 10 ans, le salaire réel, officiel des Mexicains est resté totalement inchangé, voire même a baissé. Mais il y a eu la crise. Mais, même avec le rattrapage, même avant la crise, le salaire réel avait du mal à progresser. » (3M : Auditions)

Deuxièmement, plusieurs groupes entendus exigent un engagement sérieux de la part des pouvoirs publics leur garantissant que les droits économiques et commerciaux n'auront jamais préséance sur les droits sociaux des populations (droits fondamentaux de la personne, droits des travailleurs, droit à un environnement sain, etc.).

« Pour nous, l'objectif que doit viser la création de la ZLEA est d'améliorer la situation des droits humains, et donc de passer des principes aux actes. Le libre-échange, la croissance économique ou l'abaissement des tarifs douaniers ne sont pas des fins en soi, mais des moyens que nous pouvons choisir pour atteindre d'autres objectifs [...]: permettre à un nombre plus grand d'habitants du

continent de jouir de leurs droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. » (27M : 2)

« Nous proposons que les principes généraux suivants guident nos gouvernements dans leurs réflexions et leurs actions : le libre-échange est un moyen et non une fin en soi. Le commerce doit servir les fins de la prospérité, de la stabilité, de la démocratie et du bien-être collectif. Toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour s'assurer que cela sera effectivement le cas. » (16M : 11)

B) Avantages économiques et occasions d'affaires dans la ZLEA

Nous avons demandé aux producteurs et aux exportateurs, ainsi qu'aux citoyens intéressés par cette question, s'ils considéraient pertinent de développer les débouchés commerciaux en Amérique latine, suivant la logique de diversification des marchés d'exportation, ou s'il ne valait pas mieux concentrer nos efforts sur notre principal partenaire commercial, à savoir les États-Unis.

La plupart des intervenants s'accordent pour dire que le marché québécois est profondément lié à celui des États-Unis, pour le meilleur et pour le pire. Plusieurs considèrent cette dépendance néfaste, ou trop risquée, et plaident pour une ouverture sur l'Amérique latine.

« Il faut mettre l'accent sur l'Amérique latine dans le cadre de nos échanges commerciaux, car nous sommes trop dépendants des États-Unis. À ce titre, nous devons profiter de nos avantages pour bien se positionner auprès de l'Amérique latine dans la ZLEA : double système de droit civil, bilinguisme et souvent trilinguisme, bonne formation de la main-d'œuvre, conception latine des affaires, abondance des ressources naturelles, et bonne perception des Canadiens et des Québécois par les Latino-Américains. » (14M : Auditions)

Un autre témoin abondait dans le même sens :

« Une récente étude, que vous avez sans doute lue ou pris connaissance, du Center for Strategic and International Studies de Washington disait que l'élargissement d'une zone de libre-échange à l'ensemble des Amériques contribuerait à réduire la dépendance du Canada et du Québec envers les États-Unis. Cette dépendance, en ce moment, nous favorise, mais nous croyons qu'à

moyen terme l'élargissement d'une zone de libre-échange réduirait grandement cette dépendance et permettrait donc une plus grande stabilité au cas où, éventuellement, il y aurait des récessions ou un recul économique chez nos voisins du sud. Donc, je pense que cette dépendance que nous avons maintenant envers les États-Unis devrait être réduite et une belle occasion, c'est d'emblée d'accepter ou de promouvoir une zone de libre-échange. » (8M : Auditions)

Malgré la concurrence féroce que nous livrent les Américains, il semble y avoir d'importants débouchés en Amérique latine pour les entreprises québécoises, tel que l'exprime ce groupe :

« Présentement, nos grands concurrents sont des grandes corporations américaines qui ont des chiffres d'affaires de sept à 10 fois plus que nous. [...] [Malgré cela], en 1992, nous nous étions fixé l'objectif d'être le meilleur et le plus important transformateur de légumes au Québec. En 1996, nous nous sommes donné l'objectif d'être le plus important et le meilleur transformateur de légumes au Canada, ce que nous sommes aujourd'hui. Et au cours de la dernière année, nous nous sommes fixé comme objectif, pour les prochaines années, de devenir un joueur majeur dans la transformation des légumes en Amérique du Nord. Ce que je dis : pour continuer à développer une entreprise comme Aliments Carrière, ça me prend des débouchés, et mes débouchés ne sont pas en Europe, l'Europe a presque fermé ses frontières dans le secteur où nous vivons, l'agroalimentaire. Alors, je pense que c'est une opportunité qui s'offre à nous ce libre-échange à travers les Amériques. » (24M : Auditions)

En ce qui concerne nos échanges commerciaux avec l'Amérique latine, un intervenant précise que nous avons déjà fait d'importants progrès :

« [...] en 1998, les exportations du Québec vers l'Amérique latine représentaient moins de 2 % de toutes les exportations québécoises, et celles vers le Mexique, environ 0,2 %. Mais ces pourcentages masquent les progrès accomplis, notamment en ce qui a trait aux échanges commerciaux entre le Canada et le Mexique. Depuis la signature de l'ALENA, les échanges commerciaux et les investissements [...] ont fortement progressé. De 1993 à 1998, les exportations de marchandises canadiennes à destination du Mexique sont passées de 800 millions à 1,4 milliard de dollars [...] alors que les importations ont plus que doublé, passant de 3,6 à 7,6 milliards de dollars. » (1M : 4)

Par contre, un autre témoin mentionnait les possibilités restreintes de la ZLEA; il se pourrait que l'extension d'une zone de libre-échange à l'échelle continentale n'offre pas autant d'avantages au Québec et au Canada qu'on pourrait le croire.

« [...] la difficulté qu'on a à essayer d'évaluer ou de mesurer l'effet de l'ALENA ou de la ZLEA sur certains indicateurs économiques comme le salaire, comme même l'indicateur de développement, est à peu près nul parce que ce n'est pas ça dont il est question dans ces accords pour nous du Canada et du Québec. Ce que je veux dire en très clair, c'est que notre accord de facilitation de commerce, on l'a eu une première fois dans l'ALE, l'Accord de libre-échange Canada – États-Unis de 1989 et depuis lors, c'est-à-dire depuis la négociation de l'ALENA et depuis maintenant la négociation de la ZLEA, l'effet de facilitation de commerce pour le Canada et pour le Québec est très réduit [en termes relatifs]. Nos échanges se font à 87 % avec les Américains. L'effet de l'ALENA sur nos travailleurs, l'effet de l'ALENA sur nos entreprises, [...] est réduit. On essaie de le repérer, on essaie de l'évaluer, c'est réduit. J'ai encore un autre groupe d'étudiants qui travaillent là-dessus. On va essayer encore de dénicher quelque chose. C'est peu. Pourquoi? Parce que finalement on n'échange pas beaucoup avec le Mexique. Je ne vous apprends rien. Et quand on aura la ZLEA, on n'échangera pas tellement plus avec l'Uruguay. » (3M : Auditions)

Enfin, plusieurs se sont montrés inquiets de la capacité des marchés d'Amérique latine d'absorber nos produits; il est certes souhaitable d'ouvrir nos marchés et d'intensifier nos échanges avec les autres pays de l'hémisphère, mais encore faut-il qu'ils soient en mesure d'acheter nos produits. Si le niveau de vie global n'y est pas rehaussé, l'intensification des échanges n'aurait pas beaucoup de sens. Ainsi, un intervenant proposait :

« Il faut favoriser partout un développement économique et social endogène qui va permettre d'inclure une plus grande partie des populations démunies, entre autres choses par la promotion du mouvement coopératif et associatif. [...] Ce que je dis, c'est que les entreprises de type associatif ont d'abord un fonctionnement démocratique où c'est les gens qui en ont besoin qui sont les propriétaires, ont un grand avantage sur les autres. On a fait des études récemment pour démontrer, nous, que dans le travail qu'on avait fait, on avait un taux de survie de ces entreprises-là [en Amérique latine] qui avoisinait 90 %. Et on se disait : on a aussi le même phénomène au Québec. Les études ont démontré l'année dernière qu'au Québec aussi les coopératives et les entreprises de type associatif vivent plus longtemps parce qu'elles n'ont pas seulement le

profit comme intérêt, elles veulent servir le monde. C'est ce qui fait en sorte qu'elles survivent plus longtemps, donc donnent des services plus longtemps et qu'elles contribuent au développement endogène des pays. Moi, je dis que c'est à développer aussi de ce côté-là et ne pas se fier seulement surtout aux multinationales. » (39M : Auditions)

C) Ajustements du marché du travail

Dans le document de consultation, nous demandions aux groupes concernés de se prononcer sur les effets que pourrait avoir une zone de libre-échange continentale sur le marché du travail québécois, ainsi que sur la protection des normes fondamentales du travail. De plus, nous nous interrogeons sur la position qui devrait être celle du Québec concernant les normes fondamentales du travail dans les pays partenaires, et plus particulièrement en Amérique latine.

Les témoignages entendus recourent les positions, parfois antagonistes, décrites dans le document de consultation. Ainsi, les intervenants (travailleurs, syndicats, patronat) ne s'entendent pas sur les impacts économiques réels que pourrait avoir la zone de libre-échange sur leur économie et, par le fait même, sur les conditions de vie des travailleurs.

La théorie économique

Certains prétendent que la libéralisation des marchés ne peut être que positive et synonyme de croissance pour les pays qui s'y engagent : les secteurs les plus productifs attireront les ressources disponibles (travail et capital) afin de les faire fructifier. Ainsi, la spécialisation dans les domaines où les pays possèdent un avantage comparatif va permettre de réaliser des économies d'échelle. De plus, l'instauration de la ZLEA permettrait de mieux circonscrire le phénomène de délocalisation de la production, car les conditions de production convergeraient davantage (normes environnementales et du travail, par exemple). Les secteurs non productifs ou non compétitifs d'un pays périlliciteraient, alors que les produits compétitifs bénéficieraient d'un marché plus vaste. Ensuite, un déplacement de la main-d'œuvre se produirait vers les secteurs les plus productifs, et la redistribution des richesses se ferait ainsi naturellement. C'est la position qui fut défendue par quelques intervenants, dont un groupe qui soutient que :

« Les bénéfices du libre-échange semblent importants, autant pour les pays riches que pour les pays pauvres, et autant pour les pauvres que pour les riches de ces pays. Une plus grande prospérité peut être atteinte en permettant à chacun

d'exploiter ses capacités et ses avantages relatifs qu'ils soient en termes de ressources naturelles, de main-d'œuvre, de capital physique ou de capital financier et ce, sans considérations de limites géographiques. » (21M : 14)

Ainsi, cet intervenant réfute à la fois l'argument selon lequel les bas salaires des pays en voie de développement menacent à la baisse ceux des pays industrialisés, et celui selon lequel le commerce international entraîne l'exploitation de la main-d'œuvre des pays en voie de développement (21M : 8-10).

A contrario, d'autres intervenants, beaucoup plus nombreux, ont soutenu que la main-d'œuvre n'est pas aussi flexible qu'on peut le croire, que le chômage engendré durera à moyen et long terme, et que les conditions des travailleurs iront toujours en se dégradant.

Un témoin souligne :

« Il serait faux de prétendre que la main-d'œuvre québécoise ne souffrirait pas trop de ces mises à pied [en se déplaçant] automatiquement vers des secteurs plus prometteurs. Les secteurs les plus prometteurs pour le Québec sont actuellement les secteurs de haute technologie. Pour travailler dans ces domaines, il faut généralement une bonne formation, soit collégiale ou universitaire. [Outre les coûts que cela implique, et si cela est possible], un ex-travailleur qui retourne aux études implique des coûts sociaux. » (7M : 24-28)

En ce sens, un autre ajoute :

« On n'a d'yeux que pour la nouvelle économie, oubliant au passage que la population n'est pas constituée que de nouveaux travailleurs et, surtout, que les secteurs dits traditionnels continuent à détenir un poids important dans l'économie québécoise. » (40M : 14)

De plus, le même groupe qui vantait un peu plus haut les vertus de l'ALE en termes de production dans les secteurs libéralisés, reconnaît que l'effet net de création d'emplois résultant de l'ALE est difficile à mesurer pour l'ensemble de l'économie canadienne (1M : 4). Certains autres groupes soutiennent que le niveau d'emploi ainsi que les conditions de travail (qualité d'emploi, rémunération) sont à la baisse depuis une dizaine d'années. Même un groupe représentant le patronat a concédé :

« Dans les secteurs manufacturiers dits « mous », l'emploi des salariés à l'heure a diminué, même si les salaires des employés ont augmenté. » (30M : 10)

Il semble difficile d'établir un bilan exact des pertes d'emplois liées au phénomène de délocalisation. Lorsque c'est le cas, de nouveaux emplois se créent dans d'autres secteurs. Par contre, un groupe faisait remarquer, concernant la qualité des emplois « sauvés » :

« La menace de délocalisation, ça ne délocalise pas toujours. On ne s'en va pas toujours au Mexique, aux Indes ou ailleurs. Mais souvent, au moment des rapports collectifs de la négociation, la menace est là. Quand elle n'est pas ouverte, elle est latente. [...] Avec l'ALE et l'ALENA, les exportations et les investissements ont crû partout mais l'emploi a décliné. Les gains de productivité ne se sont pas traduits en gains de salaire. L'hécatombe d'emplois [suite à ces accords] que prévoyait la FTQ et ses partenaires des coalitions ne s'est pas produite. Mais, au côté des emplois perdus dans les délocalisations et les fermetures d'entreprises, d'autres ont été créés à la faveur de restructuration et d'expansion. Mais un nombre considérable de nouveaux emplois sont précaires, occasionnels, à temps partiel, mal rémunérés et comportent peu d'avantages sociaux. » (33M : Auditions)

Certains vont même beaucoup plus loin, en affirmant :

« Le modèle économique, quant à lui, n'a pas « livré la marchandise ». Après vingt ans de déréglementation, de privatisation, de flexibilité tout azimut, de libéralisation des mouvements de capitaux, il n'y a à peu près pas de pays ou de région dans le monde qui s'en porte mieux. [...] La ZLEA, faite sur le même modèle que l'ALENA, amplifierait la logique néolibérale et les conséquences qui y sont rattachées : taux de croissance plus faibles, appauvrissement général, renforcement des inégalités à l'échelle internationale et à l'intérieur même des pays, et bradage du patrimoine collectif de ressources naturelles non renouvelables. » (16M : 2; 8-9)

Les préoccupations des intervenants ne se limitaient pas seulement au marché du travail au Québec et au Canada, mais portaient également sur l'Amérique latine et sur le Mexique.

« Dans un rapport soumis à M^{me} Mary Robinson – le rapport s'intitule *La situación de los derechos económicos, sociales y culturales en México* – on mentionne que les aspects où on peut le plus clairement voir les effets de l'ALENA sont l'emploi et les salaires. Les indicateurs économiques nous font voir une réalité bien différente des promesses. Cette réalité n'a pas respecté l'article 6 du droit au travail, l'article 7 du droit à des conditions justes et suffisantes, l'article 9 du droit à la sécurité

sociale, donc, les articles du *Pacte des droits économiques, sociaux et culturels*. On dit aussi que, en 1996, il y avait 2,7 millions travailleurs au Mexique avec des conditions précaires et, aujourd'hui, il y en avait 557 000 de plus qu'avant le traité du libre-échange. » (12M : Auditions)

Les défis du Québec

Au-delà des prédictions encore difficiles à prouver, le Québec doit faire face à certains défis s'il ouvre son marché à l'ensemble des Amériques. Par exemple, plusieurs intervenants s'inquiètent du faible taux de productivité de nombreuses entreprises québécoises.

Malgré les gains attribués au libre-échange, un intervenant pose la question de la productivité et du bien-être en ces termes :

« À l'heure actuelle, ce qu'on observe [...] au niveau de tout l'ensemble des Amériques, [...] c'est que même si, au niveau canadien, nous gagnons [du libre-échange], nous gagnons moins que les États-Unis. Notre croissance, depuis 10 ans, est plus faible qu'aux États-Unis. La croissance de la productivité est plus faible qu'aux États-Unis. Les salaires augmentent moins vite qu'aux États-Unis. Les emplois augmentent moins vite qu'aux États-Unis. Et pourtant, pourtant, on n'arrête pas d'exporter! Pourtant, la croissance – malgré finalement, des résultats commerciaux aux États-Unis qui sont le moins qu'on puisse dire déplorables – est plus forte que chez nous, la politique est plus forte que chez nous, les gages salariaux sont plus forts que chez nous. Il y a des questions à se poser, au moins! » (3M : Auditions)

Ainsi, une première conclusion s'impose d'elle-même :

« Nous devons améliorer notre productivité. [...] Ce qui améliore la productivité, c'est non seulement l'effort à fournir en recherche et développement, mais également l'effort dévolu pour enraciner une culture d'innovation. [...] L'innovation, c'est ce qui se passe dans la tête des entrepreneurs. » (1M : 8-9)

De plus, certains groupes ont mentionné l'importance d'assouplir l'encadrement législatif du marché du travail québécois afin d'alléger les opérations de production. Cette position fut surtout défendue par les groupes représentant le patronat, les producteurs et exportateurs, ainsi que par certains professionnels juridiques.

« Le Québec [...] pourrait faire encore mieux si l'encadrement légal du travail n'était pas aussi rigide et beaucoup plus contraignant que chez nos partenaires commerciaux, notamment les autres provinces canadiennes et les États-Unis. [...] La réforme du *Code du travail*, à l'étude actuellement par le gouvernement, devrait être l'occasion à saisir pour lever toutes les entraves à la capacité concurrentielle de nos entreprises. [...] Au-delà de la prospection de nouveaux marchés, il faut nous donner, à l'interne, les marges de manœuvre pour produire. » (1M : 9-10)

La question spécifique de la libéralisation des échanges pour les professions juridiques est traitée dans la partie des groupes sectoriels de négociation⁹.

Dans un autre ordre d'idées, les producteurs et exportateurs ont mentionné la nécessité d'harmoniser les règles et les standards régissant les différents produits (langue, mesures), et de développer une structure de mise en marché pour répondre aux réalités continentales. Un groupe du secteur agroalimentaire demandait ainsi :

« Une structure de mise en marché, ce qui veut dire que c'est de centraliser les enregistrements de produits et la protection des marques de commerce, l'étiquetage dans les langues officielles, l'uniformisation des codes barres et de l'information nutritionnelle, l'utilisation d'un seul système de poids et mesures parce que, avec les Américains, ils ont un système de poids qui est complètement différent du nôtre. Les Américains ont un système de « avoir du poids ». Nous, ici, on est retourné au système métrique. Dans ces pays-là, ils ont encore l'ancien système anglais. Ça fait qu'il faudrait qu'il y ait une uniformisation. » (24M : Auditions)

De plus, et surtout, plusieurs propositions ont été faites pour assurer un meilleur soutien aux PME et, plus particulièrement, aux jeunes entrepreneurs qui constituent le type d'entreprises le plus prometteur en matière de production et de création d'emplois.

« [...] le Québec se doit de mettre en évidence et de promouvoir les initiatives personnelles issues des PME dont l'objectif est de faciliter les échanges de biens, de services, d'information. La force économique du Québec se retrouve grandement dans ces PME et il faut donner les moyens à ces entreprises de s'épanouir dans ce processus intégratif, et pas seulement les multinationales et/ou les États-Unis d'Amérique. » (14M : Auditions)

⁹« Groupes de négociation de la ZLEA : Quels enjeux pour le Québec? - Services commerciaux», aux pages 58 à 62.

Ce même intervenant soulignait l'importance du rôle de l'État dans l'élaboration d'une stratégie de soutien aux PME, en mentionnant qu'il se doit de les accompagner et de faciliter leurs démarches, et non de les remplacer.

« L'incitatif que doivent mettre en place les gouvernements canadien et québécois doit se limiter à faciliter et non d'organiser, sinon il sera un frein au développement, et dans un cadre de globalisation et d'intégration, l'État ne peut plus se permettre ce genre d'actions. Ainsi, le gouvernement du Québec sera excessivement plus efficace s'il « accompagne » l'initiative, et non la coordonne. En ce sens, une initiative qui aurait pour objectif de mettre en contact divers jeunes entrepreneurs du bloc Amérique, afin de faciliter les échanges de biens, de services, d'informations et autres, générerait des acquis pour le Québec et le mettrait en avant plan. » (14M : 10-11)

Un autre est d'avis que le gouvernement devrait faire une plus grande place aux PME, notamment dans ses programmes de financement, car elles n'ont pas accès aux outils financiers des grandes entreprises, mais le soutien premier devrait être technique. De plus, les PME devraient obtenir une participation accrue dans les missions économiques du gouvernement. En soutenant ce type d'entreprises, et outre leur flexibilité et les emplois créés sur place, nous éviterions aussi la fuite d'importantes ressources financières vers les pays étrangers (dividendes des filiales de multinationales étrangères, qui retournent dans leur pays d'origine) (7M : 36-37).

Un groupe qui représente le patronat a mentionné l'importance d'augmenter la formation de la main-d'œuvre qualifiée au Québec, professionnelle et semi-professionnelle (1M : Auditions).

Ce même groupe suggérerait que les Québécois apprennent à faire davantage appel à l'impartition et à la sous-traitance pour demeurer compétitifs (1M : Auditions).

Enfin, quelques intervenants ont mentionné que la ZLEA est une occasion pour nos entrepreneurs d'amorcer un changement de mentalité en voyant « grand » et en se lançant dans l'innovation, plutôt que de sombrer dans le défaitisme et le misérabilisme.

« Le Québec manque de confiance face à ses propres moyens. On ne compte plus les occasions ratées par des Québécois par manque de confiance ou par pessimisme. Nos « oiseaux de malheur » nous le rappellent constamment [...]. Dans un contexte où l'économie et la société évoluent de plus en plus

rapidement, il faut faire preuve d'audace, de créativité et d'ingéniosité pour réussir. » (7M : 23-24)

En ce sens, un intervenant précisait :

« Malgré cette avance [les bénéfices retirés de l'ALE et de l'ALENA], seulement 3861 (30,4 %) des 12 245 entreprises manufacturières québécoises exportent hors du Québec selon le MIC. Cinq entreprises québécoises sont responsables de 22 % de la valeur des exportations québécoises et 50 entreprises engendrent à elles seules 47 % des ventes à l'étranger selon Statistiques Canada. Il faut donc que les entrepreneurs québécois prennent conscience des marchés hors Québec. » (30M : 10)

D) Normes fondamentales du travail

Les termes du débat

La question des normes fondamentales du travail fut un des sujets les plus débattus lors des audiences, à l'instar des droits fondamentaux de la personne. L'avènement d'une zone de libre-échange touche en premier chef les travailleurs. Dans le cadre de la ZLEA, deux éléments sont déterminants et inédits : d'une part, nous serons en présence d'un espace économique où la liberté de circulation des biens, des services et des capitaux sera très importante et, d'autre part, le niveau de protection des travailleurs entre les États sera, quant à lui, très inégal.

La ZLEA peut devenir une possibilité « d'exporter » les acquis sociaux du Québec (normes du travail, éducation, santé, etc.) en développant les échanges d'expertise avec les pays d'Amérique latine et en leur fournissant un appui technique ou financier. Mais l'intégration continentale peut aussi représenter la menace de rabaisser ces acquis au plus petit dénominateur, étant donné les pressions que pourraient exercer, en libre concurrence, les producteurs situés dans des pays où ces normes n'ont pas atteint le même niveau que les nôtres.

De plus, l'interrogation se pose quant au rôle que devrait jouer l'État dans la gestion des rapports entre le social et l'économique : devrait-on favoriser la libre entreprise, c'est-à-dire laisser le capital fructifier sans contrainte, ou est-ce que l'État peut aussi jouer le rôle

d'un agent économique dans certains secteurs sensibles (environnement, programmes sociaux, contrôle des investissements étrangers, etc.)? En d'autres termes, doit-on laisser le marché s'équilibrer lui-même ou a-t-il besoin de réglementations étatiques? La question qui se pose ici, c'est de déterminer dans quelle mesure l'État peut intervenir dans l'économie, et de quelle façon il doit le faire.

Toute la problématique des normes fondamentales du travail dans les Amériques réside dans cette opposition entre la liberté d'entreprise et la protection des travailleurs, que résume fort bien un groupe entendu :

« [D'une part], le mouvement syndical porte la mémoire de près de deux siècles de luttes pour la dignité humaine. [...] Tous ces combats menés simultanément dans tous les pays qui s'industrialisaient ont finalement convaincu les gouvernements de baliser le travail humain de règles auxquelles doivent se conformer les employeurs. [...] Sur le territoire de la future ZLEA, présentement, en l'an 2000, des hommes et des femmes vivent dans des conditions que nous avons mis plus de cent ans à modifier. [...] Chaque année, la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) publie un rapport sur les violations des droits syndicaux dans le monde. L'Amérique n'est pas en reste : elle constitue toujours un chapitre très « garni » en exactions, tueries et négation des droits élémentaires. [...] Dans les zones franches d'Amérique centrale, du Mexique et des Caraïbes, comme dans les grandes plantations, l'exercice du syndicalisme relève encore de l'héroïsme. » (33M : 12)

« [Mais d'autre part], les dirigeants syndicaux constatent partout le durcissement des rapports économiques. À la faveur de la libéralisation accélérée, les droits syndicaux sont perçus par les employeurs comme des entraves à la productivité, des facteurs diminuant leurs avantages comparatifs. » (33M : 12-13)

L'inquiétude des défenseurs de ces droits porte d'une part sur nos travailleurs, les groupes craignant une pression à la baisse sur nos normes du travail devant la compétition des taux de salaire et des conditions de travail excessivement bas au Sud. D'autre part, plusieurs groupes, qui sont en contact constant avec les travailleurs d'Amérique latine, s'inquiètent des conditions de travail dans lesquelles ils évoluent déjà, situation qui, selon eux, s'aggraverait avec la ZLEA.

De plus, s'il n'existe pas de règles exigeant l'adoption de normes de travail minimales, les pays disposant de normes élevées pourraient être tentés de déplacer leurs lieux de production vers les pays disposant d'une main-d'œuvre non seulement moins coûteuse,

mais aussi moins protégée. En octroyant une liberté de circulation du capital aux investisseurs, sans accorder de garanties de protection aux travailleurs, plusieurs craignent qu'on ne reconnaisse plus qu'un type de droit et de liberté : la liberté d'entreprise, sans contrainte et sans respect pour les travailleurs. Les normes revendiquées ne portent pas sur des salaires élevés et des avantages sociaux, mais plutôt sur le droit de négocier des conditions de travail raisonnables (droit à la syndicalisation, droit aux négociations collectives).

A contrario, plusieurs témoins se sont opposés à l'inclusion de telles normes, mais ils ne sont pas tous motivés par les mêmes raisons.

Certains prétendent qu'une intervention du gouvernement pour l'instauration ou la défense des normes minimales serait superflue. Selon eux, la libéralisation des échanges ouvre la possibilité aux pays et aux travailleurs de rehausser leur bien-être économique; ainsi, la richesse créée entraînera à terme de meilleures conditions de travail et des normes plus élevées. Une intervention externe ne ferait que créer une distorsion sur le marché.

« Si on parle de meilleures façons de voir à ce que les travailleurs soient bien traités dans ces pays-là et si on regarde les statistiques, il me semble qu'elles démontrent que, lorsqu'on a un environnement de libre-échange, il n'y a aucun doute que c'est bénéfique pour le Québec, pour le Canada, mais c'est aussi bénéfique pour les pays en question, qui résultent à un plus haut taux d'emploi et un plus haut taux de revenus pour la masse de la population et donc une amélioration de leur niveau de vie. Avec ça vient aussi une augmentation de leurs attentes et ça crée inévitablement une pression sur le niveau salarial. » (30M : Auditions)

De plus, de telles exigences dans le seul cadre des Amériques ne réglerait en rien le problème pour les pays n'en faisant pas partie, comme l'Asie; la production est maintenant mondiale et, si une zone s'impose des normes « anormalement » élevées, les producteurs se dirigeront alors vers les pays où de telles normes ne sont pas encore respectées.

« Ce qui va être important, c'est de s'assurer qu'on garde un environnement compétitif pour les entreprises québécoises. Il faut s'assurer qu'on ne crée pas de désavantages particuliers pour les entreprises québécoises face à leurs concurrents, qu'ils soient en Europe, qu'ils soient au Japon ou en Chine. Alors, ça ne donne rien d'imposer des règles strictes auxquelles seulement les entreprises québécoises seraient assujetties, si les Européens, eux, ne sont pas assujettis à ces

mêmes clauses-là. Tout ce que ça fait, comme impact, c'est de déplacer le volume d'affaires vers les pays qui ne sont pas assujettis à ces mêmes clauses-là.»
(30M : Auditions)

Dans un autre ordre d'idées, même si la crainte des sanctions commerciales de la part de leurs partenaires inciterait davantage les signataires à respecter ces droits dans le cadre d'un accord de libre-échange, les négociateurs les plus orthodoxes prétendent qu'il ne faut pas inclure de tels sujets dans les accords commerciaux multilatéraux parce que bien peu de pays sont disposés à faire des concessions et à prendre des engagements dans de tels domaines. Il deviendrait alors trop difficile d'obtenir des engagements commerciaux ou autres.

D'autres pensent que, si nous incluons les normes fondamentales du travail dans un accord de libre-échange, à l'instar d'autres droits fondamentaux de la personne, et que nous rendons la violation de ces droits passible de sanctions commerciales en les transformant en sujet de « concurrence loyale », nous en changerons à terme la nature car ces droits devraient être considérés indivisibles et universels¹⁰.

Un intervenant a mentionné que les droits démocratiques devraient être les premiers défendus. En effet, la ZLEA devrait insister sur les conditions essentielles de l'instauration de la démocratie plutôt que sur les normes du travail, car les populations, une fois en régime démocratique, pourraient définir elles-mêmes ces normes
(34M : Auditions).

Enfin, certains arguent que notre propre développement économique est d'abord passé par des conditions de travail dites « répréhensibles » à la lumière de nos critères actuels, et que nous avons adopté les réglementations nécessaires pour protéger nos droits seulement lorsque nous avons eu les moyens (financiers) de le faire. Ainsi, les demandes des pays industrialisés de sanctionner la violation des normes fondamentales du travail constitueraient une forme de protectionnisme déguisé.

Malgré ces divergences de vues, l'ensemble des témoins s'entendent pour dire qu'il faut absolument rehausser la promotion et la protection des normes fondamentales du travail; ce n'est qu'au sujet des moyens qu'il faut prendre afin d'atteindre ce but que les intervenants ne s'entendent pas. Si l'on veut régler cette question, il nous faudra définir les

¹⁰ À ce sujet, le résumé de la présentation d'un expert lors d'une séance de travail de la Commission se trouve à l'annexe 8.

rapports entre le commerce et les droits fondamentaux de la personne, ainsi que les liens « hiérarchiques » entre les normes qui y sont rattachées¹¹.

Solutions proposées

Traditionnellement, il est du ressort de chaque État de veiller à la protection et à la promotion des droits des travailleurs. Par contre, force est de constater que beaucoup d'États de la future ZLEA, surtout en Amérique latine, ne peuvent ou ne veulent pas assurer la protection de ces droits.

Devant une telle situation, plusieurs sont tentés de faire appel au droit international afin de palier les lacunes nationales. Nous devons spécifier qu'il n'existe encore aucun lien officiel entre le commerce international et la protection des droits des travailleurs, qui pourrait rendre leur violation passible de sanctions. L'Organisation internationale du travail (OIT) est le seul organe international compétent en la matière, mais il ne dispose d'aucun pouvoir de coercition en cas de violation de ces droits.

Il existe tout de même sept conventions de l'OIT, dont les normes doivent être respectées, sans égard au niveau de développement du pays : les conventions sur le respect de la liberté d'association et sur le droit à la négociation collective (conventions 87 et 98); celles portant sur l'abolition du travail forcé (conventions 29 et 105); celle sur l'interdiction du travail des enfants (convention 138); et enfin, celles sur la non discrimination en matière d'emploi, et l'égalité de traitement pour un travail à valeur égale (convention 100 et 111). Mais dans la réalité, peu de pays sont enclins à permettre le recours à des sanctions commerciales pour faire appliquer ces normes.

De plus, il appert que même le Canada n'a pas ratifié trois conventions fondamentales de l'OIT qui sont considérées comme faisant partie du noyau dur des normes du travail internationalement reconnues : la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (convention 98); celle sur l'âge minimum relative au travail des enfants (convention 138)¹²; et enfin, celle sur le travail forcé (convention 29). Un intervenant dénonce l'attitude du Canada en ces termes :

¹¹ À ce sujet, voir l'annexe 8 précédemment mentionnée, qui développe longuement sur ce sujet.

¹² Un intervenant précise lors des auditions qu'il existe deux conventions relatives au travail des enfants : la convention 182, portant sur les pires formes de travail des enfants comme ceux travaillant dans les mines ou dans l'industrie du sexe, convention qui a été ratifiée; et la convention 138 portant sur toutes les autres formes de travail des enfants, qui elle n'a pas encore été ratifiée par le Canada. (33M : Auditions).

« Le Canada est parmi les pays qui ratifient le moins. La raison qui est toujours donnée, c'est que le Canada, étant une Confédération, a besoin de l'accord de toutes les provinces et des territoires, surtout lorsqu'il s'agit de questions de juridiction provinciale, ce qui est souvent le cas. Aux États-Unis, la même chose, ont dit les 50 États. Mais quand est arrivée la question du travail des enfants, c'est incroyable comment ces deux pays-là ont été capables de bouger très rapidement pour faire ratifier ces deux conventions-là. Alors, il y a un côté volonté politique qui est évident qui est nécessaire si on veut ratifier ces conventions-là. »
(33M : Auditions)

Au cours des auditions, les solutions proposées pour aplanir ces inégalités et hausser globalement les normes du travail s'inscrivent autour de trois axes. Il n'en existe aucune idéale. Le seul point sur lequel tous s'entendent, c'est qu'il faut hausser globalement les normes du travail.

La première proposition est d'inclure les normes fondamentales du travail dans l'accord même de la ZLEA, et d'imposer des sanctions économiques si elles ne sont pas respectées par les membres, peu importe leur niveau de développement économique. Cette position fut défendue par de nombreux témoins.

« Le gouvernement du Québec doit se faire le promoteur de l'inclusion dans les accords de libre-échange des droits fondamentaux des travailleurs et travailleuses selon les conventions de l'OIT. De plus, ces droits doivent constituer des conditions d'application de l'accord au même titre que les règles commerciales. Le respect de ces droits doit être garanti par des mécanismes de mise en œuvre incontournables et exécutoires. [...] Les entreprises contrevenantes [doivent] être privées des avantages de l'accord continental et des sanctions commerciales [doivent] lui être directement imposées s'il y a violation des droits fondamentaux des travailleurs et travailleuses. » (33M : 16)

Plusieurs se sont objectés à cette solution, en arguant qu'exclure un pays de la zone de libre-échange, ou encore lui faire payer des pénalités hors de ses moyens, ne feraient qu'aggraver sa précarité économique.

La deuxième proposition constitue une variante, elle consiste à négocier des accords parallèles à l'accord de la ZLEA, aussi passibles de sanctions en cas de violation, et qui constitueraient une version améliorée des accords parallèles de l'ALENA. En effet, l'Accord parallèle de l'ALENA en matière de travail (ANACT) a été décrié par plusieurs intervenants à cause de son inefficacité.

« Les accords parallèles sur le travail et l'environnement n'ont pas permis d'améliorer le sort des travailleurs et travailleuses mexicains. Ces accords insuffisants et inefficaces ont permis tout au plus de porter des violations sur la place publique. » (33M : Auditions)

« Les mécanismes mis en place pour contrer ce nivellement vers le bas en vertu des accords parallèles sur le travail et l'environnement se sont révélés tout simplement inefficaces. Nous le savons pour avoir été les premiers à porter plainte en vertu de ces accords. Notre plainte concernait une filiale de la multinationale Echlin Corporation, Itapsa, fabricant de pièces automobiles au Mexique. Elle portait sur la violation du droit d'association des employés ainsi que sur des violations des lois mexicaines sur la santé et sécurité au travail. Il nous fait plaisir de dire ici que nous avons gagné notre cause. Nous avons prouvé que le gouvernement mexicain avait effectivement failli à son devoir de protéger les droits des travailleurs, mais cette victoire n'a eu aucune conséquence. Aucune sanction ne fut prise contre le gouvernement mexicain ou contre la compagnie fautive. À ce jour, les travailleurs et travailleuses de la compagnie Itapsa attendent toujours une amélioration de leur situation. » (16M : Auditions)

La troisième proposition est de laisser aux États le soin de rehausser les normes fondamentales du travail nationales, et d'adhérer aux normes de l'OIT.

« Je crois que les considérations de sociétés civiles sont tout à fait valables. Elles doivent être prises en considération. Mais je ne suis pas tellement certain que le mécanisme de la ZLEA est le meilleur mécanisme pour mettre de l'avant des changements de ce côté-là dans les pays visés. J'aurais beaucoup plus tendance à promouvoir des interventions beaucoup plus positives telles que des échanges parlementaires, telles que des projets d'intervention ciblés pour améliorer les connaissances des dirigeants dans ces pays-là, les connaissances des dirigeants d'entreprise, les interventions telles que l'Agence canadienne de développement international, probablement un excellent mécanisme pour essayer d'influencer positivement l'environnement de travail dans ces pays. » (30M : Auditions)

En ce sens, certains groupes ont soutenu que la protection des droits des travailleurs œuvrant dans les multinationales devrait se faire par un code d'éthique ou de conduite tel que proposé par l'OCDE, élaboré et contrôlé par elles-mêmes. Ainsi, les entreprises s'y plient volontairement pour éviter certains abus relatifs aux droits de la personne, des

travailleurs et de l'environnement. Un groupe a affirmé qu'en mettant un tel processus en pratique il obtenait des résultats probants.

« Nous croyons que l'amélioration des systèmes de justice et de lutte à la corruption doit être une priorité. Alors, déjà pour y faire face, plusieurs entreprises multinationales se sont donné des règles de fonctionnement basées sur un système de valeurs modernes. Souvent efficaces et pratiques, ces règles ou codes de conduite définissent la conduite des affaires pour les employés, les consultants et les entrepreneurs engagés par l'entreprise, peu importe le pays où ils œuvrent. La mise en place et le contrôle requis est un travail considérable et parfois un choc important pour certaines cultures. Cela ne devrait pas nous empêcher de mettre en place ce que nous appelons des règles de fonctionnement opérationnelles d'entreprises sans frontières. » (8M : Auditions)

Enfin, plusieurs ont mentionné l'importance de financer les pays d'Amérique latine pour assurer un certain rattrapage avant de les intégrer économiquement, ce qui permettrait d'exiger le respect des normes du travail en leur donnant les moyens financiers de le faire.

« Mais, en même temps qu'on demande l'inclusion de ces normes, on promeut aussi des programmes de soutien au développement. On souhaite que les accords prévoient l'élévation des pays les plus pauvres comme ça s'est fait dans le cadre de la construction de l'Europe. En Europe, avant d'admettre l'Irlande et le Portugal, ils ont eu droit à des programmes d'ajustement et à des soutiens de fonds structurels qui ont permis à ces pays-là de se mettre un peu plus à niveau avec les autres pays du marché commun avant d'y accéder. Alors, à ce moment-là, on ne parlera plus de protectionnisme parce que ces gens-là sont un peu plus à armes égales. Ce qui n'est pas le cas dans le moment. Les pays de la ZLEA, il y a des disparités incroyables tant au niveau des droits, tant au niveau de la qualité de la démocratie qu'au niveau économique. Et là on demande de faire l'acte de foi que tout ce monde-là, étant tout à coup dans une zone de libre-échange, va prospérer en même temps. C'est faux. Il y en a qui, pour prospérer, vont exploiter leur main-d'œuvre davantage puis emprisonner des syndicalistes pour les écraser. » (33M : Auditions)

Mais, de façon plus fondamentale, un intervenant proposait d'augmenter les chances de l'Amérique latine d'assurer sa participation au processus d'intégration :

« Les différences entre les États impliqués dans la négociation représentent un grand défi. L'énorme différence entre les économies du Nord et du Sud

représentent également un obstacle à une participation égalée de tous. Les organisations du Nord, surtout des États-Unis, sont abondamment financées et possèdent des ressources considérables, ce qui leur permet de se déplacer facilement et de s'organiser plus efficacement. [...] C'est pourquoi nous recommandons que le gouvernement du Québec se fasse le promoteur d'une aide financière, allouée aux organismes de la société civile du Sud, afin que ceux-ci puissent présenter leur point de vue de façon plus équitable et efficace.» (23M : 4-5)

Dans le même sens, un autre groupe proposait une coopération plus étroite entre le Nord et le Sud :

« Le projet de la ZLEA fait cruellement défaut d'une vision globale et d'une perspective générale. [...] Les États des Amériques [devraient] penser à un plan général d'intervention et de soutien au développement, [comme l'augmentation des ressources attribuées à l'aide internationale, et le développement de la coopération culturelle et scientifique]. » (23M : 9-10)

Ainsi, ce financement subsidiaire pourrait être utilisé en complément ou en substitution des sanctions qui pourraient s'appliquer aux pays qui ne respectent pas ces normes. En ce sens, quelques intervenants nous ont proposé l'adoption de la *Taxe Tobin* afin de financer ce fonds¹³.

III. Groupes de négociation de la ZLEA : Quels enjeux pour le Québec?

La Commission s'interrogeait, dans le document de consultation, sur les avantages et les inconvénients de la ZLEA pour le Québec dans les domaines suivants : commerce des marchandises; agriculture et produits agroalimentaires; services commerciaux; marché public; investissement; droits de propriété intellectuelle; politique et droit de la concurrence; et, enfin, règlement des différends.

Les sujets abordés par les groupes de négociation ne représentent pas tous les mêmes enjeux pour le Québec. Par exemple, l'accès aux marchés (barrières tarifaires et non

¹³ Taxe du nom de l'économiste américain James Tobin, prix Nobel américain en 1981, qui l'a suggérée. Cette taxe constitue un prélèvement minimal sur les transactions et les spéculations en devises, de l'ordre de 0,05 %.

tarifaires dans le commerce des marchandises) est le domaine dans lequel le plus de concessions et d'avancées ont été faites à ce jour. En effet, les négociations et les accords multilatéraux, auxquels participe le Canada, se succèdent depuis presque 50 ans sous l'égide de l'OMC, dont les dispositions sont reprises dans les accords régionaux. Par contre, les secteurs dits « protégés », comme l'agriculture et les produits agroalimentaires, pourraient subir des transformations profondes s'ils étaient assujettis à une concurrence accrue.

Une des principales difficultés réside dans le fait qu'on ignore la teneur des textes et l'orientation des négociations. Cela revêt une importance particulière pour les sujets davantage controversés, c'est-à-dire les domaines dans lesquels l'ALENA a le plus innové en matière de commerce international, et en partant bien sûr du principe que cet accord représente le point de référence pour la ZLEA : les dispositions relatives aux investissements, aux droits de propriété intellectuelle, aux services, et aux marchés publics.

Ce qui pose problème dans la plupart des cas, c'est de trouver le point d'équilibre entre la libéralisation des échanges, impliquant des bénéfices certains, et la protection de certains secteurs et, parfois même, de certaines valeurs. En effet, plusieurs groupes se sont insurgés contre la tendance qui veut que tout soit commercialisable, et donc sujet à la privatisation et à la libéralisation.

La question du traitement national est fort intéressante à ce propos. D'une part, la clause de traitement national interdit toute discrimination d'un gouvernement envers les entreprises basées sur son territoire qui proviennent du territoire d'un autre gouvernement, ce qui garantit à ces dernières d'être traitées équitablement. Mais, d'autre part, cette clause empêche un gouvernement de prendre des dispositions discriminatoires envers les entreprises étrangères, même lorsqu'il s'agit, par exemple, de protéger une industrie naissante qui n'est pas encore compétitive face aux multinationales étrangères, ou encore pour des raisons de santé publique et de protection de l'environnement.

Les témoignages entendus en Commission concernant les groupes sectoriels de négociation regroupent à la fois les préoccupations des producteurs et des exportateurs œuvrant dans ces domaines, et celles des groupes de citoyens qui s'inquiètent de la commercialisation de certains biens et services.

Les contributions apportées à la réflexion de la Commission sur les neuf groupes sectoriels de négociation sont très inégales selon le sujet traité.

A) Le commerce des marchandises

Objectifs du groupe de négociation de la ZLEA¹⁴

Les objectifs du groupe de négociation de l'accès aux marchés sont les suivants :

- éliminer progressivement les tarifs douaniers et les barrières non tarifaires, ainsi que toutes les mesures ayant des effets équivalents, qui limitent le commerce entre les pays participants, conformément aux dispositions de l'OMC¹⁵;
- faciliter l'intégration des économies de petite taille et leur pleine participation aux négociations de la ZLEA.

À cet effet, tous les tarifs sont déterminés par voie de négociation, et les différents échéanciers de libéralisation commerciale peuvent être négociés selon les secteurs.

Commercialisation de certains biens

L'Association québécoise pour le contrat mondial de l'eau (ACME-Québec) est venu défendre l'idée que l'eau ne devrait jamais faire partie des marchandises commercialisables, mais plutôt être reconnue comme patrimoine commun de l'humanité. À ce titre, cette ressource serait gérée par les principes suivants : elle serait libre de toute appropriation privée ou étatique; la gestion de ce bien commun se ferait sous l'égide d'une organisation internationale et non individuellement par les États; tout bénéfice économique devrait être partagé par l'ensemble de l'humanité; son utilisation ne serait permise qu'à des fins pacifiques; et, enfin, son intégrité devrait être protégée (18M : 7-8).

Ce groupe s'inquiète particulièrement des travaux menés par le *Conseil mondial de l'eau*, auxquels s'est associé l'ACDI, qui compte faire reconnaître l'eau comme un bien économique susceptible d'être soumis aux règles du marché (18M : 13).

ACME-Québec s'oppose à cette orientation pour plusieurs raisons (18M : 8-14). D'abord, l'accès à l'eau doit être considéré comme un droit humain fondamental, comme un droit à la vie, donc non négociable. De plus, une telle gestion sur la base de l'offre et de la demande drainera plutôt cette ressource vitale vers les usages les plus rentables, et non les

¹⁴ Les objectifs officiels de chacun des groupes de négociation sont tirés du site officiel de la ZLEA (http://www.ftaa-alca.org/NGROUP_f.asp)

¹⁵ Conformément à l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 (GATT 1994) et de son Mémoire d'accord sur l'interprétation de l'art. XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994.

plus vitaux; le marché n'est pas apte à garantir les droits humains, ni à assurer la préservation de nos ressources et de notre environnement. Enfin, l'eau considérée comme une marchandise sera soumise aux règles commerciales des accords en vigueur, dont les organes de règlement des différends ne prennent aucun compte de la santé publique, de l'environnement ou des droits humains; ce constat est d'autant plus inquiétant à la lumière de l'intérêt exprimé par les États-Unis pour cette ressource.

C'est pourquoi ce groupe recommande que le gouvernement du Québec reconnaisse l'eau comme patrimoine de l'humanité, et qu'il prenne toutes les mesures possibles au niveau national et international pour défendre cette position.

Barrières non tarifaires

Les barrières non tarifaires représentent toute mesure adoptée par un gouvernement pour restreindre l'accès d'un produit étranger sur son marché, que ce soit par voie de lois, de règlements ou de prescriptions, qui affectent la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation de ce produit sur le marché intérieur¹⁶. Ces pratiques sont condamnées par l'OMC et par tous les accords régionaux de libre-échange, comme l'ALENA.

Un tel cas a été porté à la connaissance de la Commission, cas d'autant plus important qu'il concerne une industrie en région éloignée, dont dépendent plusieurs centaines d'emplois, et porte incidemment sur la protection de nos ressources naturelles.

Ainsi, l'intervention du Groupe de commerce international Eng-Hubert a fait la démonstration que la chasse aux phoques, aux Îles-de-la-Madeleine, souffre d'une double discrimination : d'une part, le Canada est victime d'une campagne de dénigrement de la part de la communauté internationale et des groupes de défense de cette espèce, malgré les ajustements apportés à cette chasse ces dernières années. D'autre part, en vertu du *Marine Mammal Protection Act* (MMPA), voté en 1972 aux États-Unis, l'exploitation des pinnipèdes est interdite. Cette situation constitue une iniquité du traitement des chasseurs de l'Est du Canada par rapport aux autochtones d'Alaska, qui ont conservé leurs droits de pêche et de commerce des produits du phoque en vertu d'une clause d'exception. Ces derniers peuvent ainsi écouler leurs produits aux États-Unis et au Canada, réciproque qui ne s'applique pas aux Canadiens.

¹⁶ Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, art. III , alinéa 4.

Comme conséquence, c'est toute une région qui est menacée économiquement. En plus de perdre les revenus associés à ce commerce, la surpopulation des phoques menace les stocks de fond de morue. Après de nombreuses démarches infructueuses, ce groupe demande expressément de faire les représentations nécessaires auprès des autorités concernées pour atteindre les buts suivants :

- que le Canada limite les actions des groupes de défense des phoques, qu'il fasse pression afin que les campagnes (majoritairement américaines) de dénigrement international cessent, et qu'une diffusion appropriée de l'information démontre les mesures prises par les chasseurs pour atteindre les standards internationaux;
- que le Canada adopte l'approche « d'équilibre » telle que pratiquée par la Norvège, approche qui permet d'exploiter la ressource en s'assurant de sa régénération naturelle;
- que le Canada fasse pression et prenne toutes les mesures juridiques à sa disposition dans le cadre de l'ALENA et de l'OMC pour que les États-Unis ouvrent leur marché et modifient leur législation en ce qui concerne les produits dérivés de la chasse au phoque (fourrure, farine animale, huile, etc.).

Un autre exemple de barrières non tarifaires a été mentionné par un témoin qui déplore l'utilisation abusive du principe de protection environnementale à des fins de protectionnisme.

« Sous le couvert de principes environnementaux, le Gouvernement du Québec et de l'Ontario ont créé des barrières en favorisant l'utilisation de contenants à remplissage multiples (bouteilles) au détriment de contenants en aluminium entièrement recyclables; au Québec, moins de 9 % de la bière est vendue en cannettes, alors qu'en Colombie-Britannique et dans l'ensemble des États-Unis, c'est plus de 60 %. » (8M : 15)

Lors des auditions, ce groupe a précisé que cette mesure semblait destinée à protéger un autre secteur :

« Aux États-Unis, près de 60 %, 65 % de la bière est vendu en cannette d'aluminium. Les grandes brasseries américaines ont un pouvoir énorme de production. Elles peuvent, sans faire d'investissement, sans avoir de personnel supplémentaire, fournir le marché canadien de Saint-Jean (Terre-Neuve) à Victoria. Ils ont les moyens de production pour le faire. Or, l'industrie canadienne brassicole a essayé de trouver des moyens pour se protéger de ça, ça a été la

bouteille en verre, d'une part [...] Mais ça a été aussi la mise sur pied de tout un système complexe, administré jusqu'à tout récemment par RECYC-QUÉBEC, qui fait en sorte que si on veut vendre quelque chose, il faut obtenir un permis, il faut être capable de récupérer ces bouteilles. Donc, tout un système fort complexe qui fait en sorte que, dans le fond, on bloque indirectement l'avenue de compétiteurs potentiels. Alors, en Ontario, c'est exactement ça. Ici, le 37,5 % qui s'appliquait sur les boissons gazeuses et la bière, c'est carrément ça, sous un couvert environnemental. » (8M : Auditions)

L'industrie de transformation de l'aluminium est certes énergivore et peut sembler, à première vue, néfaste pour l'environnement, mais ce fait occulte les bénéfices liés à l'utilisation d'un tel matériau.

« Nos membres ont déjà les plus hauts standards de l'industrie de l'aluminium en matière de pratiques respectueuses de l'environnement. [De plus, grâce à l'utilisation de l'aluminium dans l'industrie automobile], chaque réduction de 10 % du poids d'une voiture familiale se traduit par une hausse de 6 % de l'économie en carburant et par une réduction correspondante des émissions de gaz à effet de serre. Grâce à un taux de recyclabilité de près de 100 %, l'aluminium apporte aussi des solutions aux problèmes de gestion des déchets. »
(8M : 14-15)

Barrières tarifaires

Non seulement les accords de libre-échange prévoient une réduction à terme, jusqu'à leur élimination, des droits de douane et des autres frais imposés à l'importation de produits étrangers mais, de plus, les droits imposés ne peuvent être discriminatoires entre un même produit étranger provenant de différents pays, partie à un même accord. Par exemple, dans le cadre de l'OMC, le Canada ne pourrait exiger des droits de douane de 10 % sur la valeur des téléviseurs américains, et 30 % sur celle des téléviseurs français. Il doit accorder à tous ses partenaires commerciaux un traitement équivalent au traitement le plus favorable accordé à l'un de ses partenaires; dans ce cas, les droits de douane sur les téléviseurs ne peut excéder 10 %. C'est la clause de la nation la plus favorisée.

Le témoin précédemment cité œuvrant dans l'industrie de l'aluminium souffre particulièrement des tarifs douaniers élevés imposés par l'Europe, et a plaidé pour une réduction importante des tarifs douaniers et leur éventuelle élimination complète. En effet,

« L'industrie de l'aluminium vend ses produits à de grands transformateurs dont le nombre est restreint, de sorte que la production et la commercialisation de ses produits ne peuvent progresser que par une libéralisation accrue du commerce. [...] Les droits de douane perçus par certains pays importateurs [dont l'Europe] sur l'aluminium en provenance du Canada constitue une anomalie qui a résisté à l'*Uruguay Round*. [...] L'abolition de ces tarifs entraînerait de nets avantages. »
(8M : 10-12)

B) Agriculture et produits agroalimentaires

Objectifs du groupe de négociation de la ZLEA

Les objectifs concernant la libéralisation du commerce agricole sont fort nombreux, ce qui s'explique en grande partie par la nature même de l'activité agricole, qui est très instable, et par le fait que ce secteur est encore soumis au système de gestion de l'offre dans la plupart des pays :

- les objectifs du groupe de négociation sur l'accès aux marchés devront être appliqués au commerce des produits agricoles; de plus, les règles d'origine, les procédures douanières et les barrières techniques au commerce seront traitées par le groupe de négociation sur l'accès aux marchés;
- veiller à ce que les mesures sanitaires et phytosanitaires ne deviennent pas un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays, ou une restriction déguisée au commerce international, afin d'éviter les pratiques commerciales protectionnistes et faciliter le commerce dans l'hémisphère;
- en conformité avec l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires de l'OMC (Accord MSP), ces mesures seront appliquées seulement en vue d'assurer une protection appropriée de la santé et de la vie humaine, animale et végétale, et elles seront fondées sur des principes scientifiques et ne seront pas maintenues sans une preuve scientifique suffisante;
- la négociation dans ce domaine inclut l'identification et l'élaboration de mesures pour faciliter le commerce en suivant et en analysant en détail les dispositions contenues dans l'Accord MSP de l'OMC;

- éliminer les subventions aux exportations agricoles qui ont une incidence sur le commerce dans l'hémisphère;
- identifier d'autres types de distorsion dans le commerce des produits agricoles, y compris celles qui ont un effet équivalent à celui des subventions aux exportations agricoles et soumettre ces pratiques à une plus grande discipline; les produits agricoles couverts sont contenus à l'annexe I de l'Accord sur l'agriculture de l'OMC;
- inclure les progrès réalisés lors des négociations multilatérales sur l'agriculture qui seront tenues conformément à l'article 20 de l'Accord sur l'agriculture, ainsi que les résultats des révisions de l'Accord MSP de l'OMC.

Préoccupations des producteurs agricoles du Québec

L'Union des producteurs agricoles du Québec constitue sans doute le groupe le plus représentatif des producteurs québécois. L'Union nous a fait part de ses préoccupations dans un mémoire mais, à sa demande, n'a pas été entendue par la Commission.

Dans le cadre de la ZLEA, et à l'instar de ses préoccupations concernant tout accord de libre-échange, l'UPA propose :

- que les négociations de la ZLEA soient subordonnées aux négociations de l'OMC;
- que les discussions concernant le volume des contingents tarifaires et le niveau des tarifs hors quotas soient exclus des négociations;
- que le droit de maintenir des systèmes de mise en marché collective, dont la gestion de l'offre, soit défendu;
- que le droit de soutenir et de stabiliser les revenus agricoles soit maintenu et défendu.

Un autre groupe entendu, œuvrant dans le secteur de transformation des produits agricoles, attend beaucoup des négociations de la ZLEA. L'Amérique latine constitue pour lui un débouché important, mais des correctifs devront être apportés concernant l'harmonisation des tarifs douaniers et l'élimination de taxes diverses.

« [...] Nul doute que l'accès à cet immense marché et l'uniformisation des taux de douanes seront bénéfiques aux productions agricoles québécoises et canadiennes. [...] La problématique : des tarifs douaniers de 20 % qui existent à l'heure actuelle. En plus de ça, on nous met un « value-added tax » – qu'on appelle un

VAT – de 15 %. Les taux [de change] varient entre chaque pays. Les taux de transport sont très élevés. [...] Les normes sanitaires : la réglementation sur ce sujet diffère de pays en pays, et ce qui est très important, c'est le dumping social. [...] Comme recommandation, nous demandons une uniformisation des normes sanitaires, phytosanitaires et environnementales; une harmonisation des tarifs douaniers, une imposition des tarifs sur les prix FOB usine, [...] l'harmonisation ou l'annulation de la taxe sur la valeur ajoutée. » (24M : Auditions)

C) Services commerciaux

Objectifs du groupe de négociation de la ZLEA

Les objectifs du groupe de négociation sur les services consistent à :

- promouvoir la libéralisation progressive du commerce des services de telle sorte que cela permette la mise en place d'une zone de libre-échange dans l'hémisphère, en instaurant certitude et transparence;
- assurer l'intégration des économies de petite taille au processus de la ZLEA.

Les professionnels du Québec et leur mobilité¹⁷

De l'avis de nombreux groupes entendus en Commission, il semble que le Québec dispose d'un véritable savoir-faire en matière de services, qu'il doit apprendre à exporter tout en s'assurant de la qualité de formation des professionnels et des services rendus.

Par contre, même un accord de libre-échange continental ne devrait pas occulter la spécificité du droit québécois : il doit absolument y avoir une reconnaissance de la spécificité du système juridique québécois, et des mesures particulières devraient être prises dans l'accord de la ZLEA.

« [...] le système professionnel québécois bénéficie d'un encadrement législatif et réglementaire qui lui est propre et dont la structure est largement tributaire de cette mission de protection du public conférée aux ordres professionnels. Aussi,

¹⁷ Cette section ne concerne pas la question des conseillers juridiques, dont la mobilité est définie par l'entente sur les conseillers juridiques, signée à la suite de l'ALENA; les conseillers juridiques ne font pas partie de l'ordre des professions. Mais selon les informations que nous avons obtenues, même cette entente ne règle pas totalement la question de la mobilité, car elle connaît d'importants problèmes de mise en œuvre, surtout en raison de l'opposition des États-Unis.

le Barreau du Québec tient-il à rappeler au gouvernement qu'il se doit d'être vigilant et conserver en mémoire cette structure organisationnelle spécifique au Québec qui offre des garanties dont ne bénéficient pas les autres juridictions. De la même façon, le gouvernement doit être vigilant et éviter de traiter indistinctement l'ensemble des quarante-quatre (44) professions réglementées au Québec, ce qu'encouragent des ententes telles l'ALENA, qui pose comme principe de départ la sujétion de tous les secteurs de services, sous réserve de certaines mesures spécifiques. Or, on ne saurait au Québec traiter l'ensemble des services sur le même pied comme s'il s'agissait d'une seule « industrie réglementée ». » (11M : 4)

À ce titre, un intervenant nous faisait remarquer que, même au Canada, une certaine confusion semblait régner sur la nature exacte de professions juridiques québécoises :

« Je pense que beaucoup de gens au fédéral ne savent même pas c'est quoi, un notaire. Alors, je vous donne cet exemple-là, mais il y a d'autres réalités qu'ils ne connaissent pas. Ce n'est pas de la mauvaise volonté, c'est que tout ça est complexe puis, souvent, ils ne connaissent pas la réalité, alors ils signent l'entente. Puis c'est déjà fait : à l'OMC, ils ont signé un projet, la résidence ne pourra pas être admise par une des professions juridiques. » (20M : Auditions)

Ce même groupe soulignait que, dans le contexte de libre-échange et de concurrence accrue, cette spécificité pourrait nous servir afin de se distinguer à travers la panoplie de services provenant des trois Amériques, mais qu'elle ne sera pas suffisante :

« La spécificité du droit québécois apparaît à première vue protéger notre marché et notre marché interne surtout, mais y regarder de plus près on constate que la concurrence se rapproche dangereusement. Nous n'avons qu'à penser par exemple aux firmes internationales qui s'intéressent au règlement des successions et au financement du parc immobilier québécois. À cet égard, il serait prudent d'agir sur deux fronts. Tout d'abord, en ce qui concerne notre marché interne, il est vital d'obtenir les outils nécessaires afin de mieux nous positionner face à cette concurrence. Ensuite, relativement aux marchés externes, il est essentiel de tirer profit de toutes les occasions qui sont offertes. » (20M : Auditions)

En ce qui concerne la mobilité des professionnels juridiques dans un contexte de libre-échange, les avis divergent selon les domaines d'activité. Un point fait cependant consensus : il faut absolument que les normes adoptées garantissent la protection du public.

En ce sens, au nom de la protection de « l'acte public », certains plaident pour la restriction de la mobilité :

« Une toute autre question est celle soulevée par le notaire étranger désirant exercer ici en tant que notaire québécois. La création de grandes zones de libre-échange augmente toujours la pression pour accentuer la mobilité de la main-d'œuvre professionnelle des pays liés par ces accords. [...] L'engagement de ne pas exiger la résidence pour offrir des services professionnels n'est pas acceptable pour les notaires. [...] L'exigence de la résidence du notaire se fonde sur le souci que doit avoir un État de conserver un contrôle efficace sur les activités qui expriment son autorité et sur le résultat de ces activités (documents d'État civil, judiciaires, notariés, d'administration publique, etc.) [...] La Chambre des notaires demande au gouvernement du Québec d'être vigilant sur cet aspect des négociations et de s'assurer que les accords de la ZLEA ne comportent pas l'engagement des pays signataires d'abroger toute exigence de résidence. » (20M : 35)

A contrario, d'autres professionnels juridiques, comme ce groupe œuvrant dans le domaine de l'arbitrage commercial, demandent clairement que les entraves à la liberté de déplacement soient levées :

« Le gouvernement du Québec doit négocier avec les ministères concernés et les autorités fédérales l'assouplissement des règles de déplacement des professionnels étrangers et canadiens de l'arbitrage (conseillers juridiques, experts, secrétaires de tribunaux d'arbitrage et interprètes) aux frontières avec les États-Unis. » (37M : 12)

Ce groupe recommandait de plus d'offrir de la formation aux juges et aux professionnels juridiques de la ZLEA relativement aux modes de règlement des différends extrajudiciaires (négociateurs, médiateurs, arbitres, experts-conseils auprès des gouvernements).

Ainsi, selon ces intervenants, une réforme du *Code des professions* devrait être menée à la fois pour répondre aux nouvelles exigences du marché, de plus en plus globalisé, et pour permettre aux professionnels d'exporter leur savoir-faire. De plus, à la lumière des témoignages entendus, une certaine confusion semble exister sur ce qu'il est possible de faire ou non pour les professionnels. Cette réforme pourrait permettre de tirer les choses au clair, mais tout en tenant compte des réserves exprimées sur les différences entre les professions.

Toutefois, selon un témoignage, il est quelque peu ironique de se préoccuper de la mobilité internationale de nos professionnels, tout en constatant que cette dernière est loin d'être complète entre les provinces canadiennes (37M : Auditions).

Commerce électronique

La libéralisation des échanges dans un espace de plus en plus vaste, combinée à l'essor technologique, pose un défi en termes de commerce électronique. En effet, selon un intervenant, l'emploi d'Internet dans une stratégie commerciale peut multiplier, mais aussi torpiller, toute chance de succès. Le problème principal, c'est la confiance des usagers, directement liée au processus de signature électronique.

« Si la technique peut accomplir des merveilles et que l'industrie peut toujours s'ajuster à la croissance de ses ventes, celles-ci ne pourront progresser qu'au rythme de l'augmentation de la confiance des consommateurs dans la sécurité du réseau. [...] La confiance intervient [...] quant à la confidentialité des informations personnelles qu'un usager est appelé à transmettre à son co-contractant; quant à la sécurité et à l'opposabilité du contrat à intervenir; et, enfin, quant à la connaissance de son cocontractant virtuel. [...] C'est ici que se pose la question de l'identification des parties au commerce électronique. » (20M : 36-37)

En ce qui concerne plus spécifiquement l'identification de l'utilisateur du commerce électronique, ce groupe précise que le moyen privilégié consiste actuellement à utiliser des mécanismes de signature électronique, basés sur les technologies de cryptographie asymétrique à clés privées et publiques. Un détenteur de clés peut ainsi demander l'émission d'un certificat attestant de son identité et de son droit de propriété sur les clés qu'il utilise (20M : 37).

Dans le cadre de la ZLEA, ce groupe plaide pour sa reconnaissance en tant qu'un des principaux organismes responsables du processus de normalisation des procédures de certification :

« La normalisation des procédures de certification dans la ZLEA fournirait donc un moyen de stimuler et d'encadrer le commerce réalisé par voie électronique entre les citoyens des pays membres. [...] Le notariat trouverait, selon nous, une place de choix dans la hiérarchie de certification à établir dans la future ZLEA, [d'abord en raison de] l'existence établie du notariat dans un grand nombre de pays qui composent la zone [...] Ensuite, l'objectif premier de l'exercice de

certification [...] constitue également la spécialité traditionnelle de la profession notariale. » (20M : 38)

D) Marchés publics

Objectifs du groupe de négociation de la ZLEA

L'objectif général du groupe de négociation sur les marchés publics consiste à élargir l'accès aux marchés publics des pays membres de la ZLEA. Plus précisément, il travaille à :

- ériger un cadre normatif qui garantisse la transparence des procédures d'achat du secteur public, sans que cela n'implique nécessairement l'établissement de systèmes identiques d'achat du secteur public dans tous les pays;
- garantir la non-discrimination en ce qui concerne les achats du secteur public, dont la portée sera déterminée par voie de négociation;
- garantir un examen impartial et juste pour régler les réclamations et trancher les appels interjetés par les fournisseurs, ainsi que la mise en œuvre efficace des règlements auxquels sont parvenues les parties.

Santé, éducation et services sociaux dans l'accord de la ZLEA

La question des marchés publics a largement été débattue lors des auditions. Les objectifs du groupe de négociation de la ZLEA ne posent pas vraiment problème en ce qui concerne les marchés publics dans le sens traditionnel du terme (achats du secteur public). Ce qui inquiète plutôt les groupes entendus, c'est la partie qui est non dite, et que l'on peut déduire des précédents instaurés par l'ALENA.

Nous avons vu que les marchés publics, dans le cadre de cet accord, sont libéralisés suivant l'approche négative, c'est-à-dire que le principe de base stipule que tous les domaines sont visés par l'accord, sauf ceux nommés en annexe, et que des Commissions sont chargées depuis décembre 1998 de faire avancer les négociations pour qu'à terme cette liste soit « vidée ». Les exceptions concernent entre autres choses les services publics et les services d'éducation. C'est justement ce qui inquiète la plupart des témoins entendus en Commission.

Ainsi, plusieurs groupes ont tout d'abord demandé à ce que l'approche négative soit exclue dans le cas des marchés publics.

Ensuite, dans le cas particulier de l'ALENA, un groupe de recherche s'est montré particulièrement inquiet du sort réservé aux marchés publics et a proposé que l'on demande des comptes aux commissions de négociation, qui n'ont fait encore aucun rapport public de leurs travaux (3M).

Mais, surtout, de nombreux témoins ont demandé que les secteurs de la santé, de l'éducation et des services sociaux soient exclus des négociations en cours et, ainsi, ne puissent être soumis aux règles du commerce international. Dans le même sens, les services gouvernementaux ne devraient jamais être considérés comme des obstacles à la libre concurrence.

Il est ici question d'importants choix de société, que nous ne pouvons faire à la légère. La tendance actuelle est à la libéralisation tout azimut, mais un intervenant nous faisait remarquer :

« On a, de tout temps, dans nos sociétés, géré certains biens autrement que par les principes du marché. Ce que je trouve à l'heure actuelle particulièrement hallucinant – passez-moi l'expression – dans les débats autour de l'eau, mais dans tous les secteurs qui concernent le bien commun, c'est d'entendre nos pays occidentaux riches, qui ont augmenté depuis le début du siècle de façon faramineuse la qualité de vie de leur population par le développement d'une intervention publique, de services publics, de la solidarité collective, s'en aller dire aux pays du Tiers-Monde et aux pays du Sud : Non, non, non, vous, vous allez répondre aux besoins de vos populations par la loi du marché. Je commence à trouver que c'est de la mauvaise foi, pardon. À La Haye, au mois de mars, c'est exactement ce à quoi on a assisté, des pays aussi riches en termes de qualité de vie de leur population que les Pays-Bas supporter la position que c'est par le marché que les pays du Sud vont réussir à fournir l'eau potable à leur population, l'éducation, la santé, etc. On sort de l'eau, mais c'est toute la même logique. Or, moi, ce que je vous dis, c'est que nous ne serions pas ici, en face de vous, pour vous parler, si les services d'éducation du Québec étaient gérés selon la loi du marché. La demande de mes parents n'aurait pas été solvable. Il y a un problème de fond à ce niveau-là, à l'heure actuelle. On pense qu'en dehors des règles du marché il n'y a pas de règle. Or, toutes les règles, les règlements, les lois qui

sortent de l'Assemblée nationale sont des règles, sont des façons dont nous pouvons répartir la richesse. » (18M : Auditions)

À ce titre, un autre témoin nous soulignait, dans le cas précis de l'Amérique latine, :

« Et regardez-les, en Amérique latine. Quelles sont les causes, à l'heure actuelle, des turbulences sociopolitiques en Amérique latine [...] ? Quelles sont ces turbulences ? Ce sont des turbulences qui tournent essentiellement autour de la question de la privatisation, dans certains pays d'Amérique latine ce n'est pas seulement la privatisation, c'est la déconstitutionnalisation de certains droits collectifs, c'est l'article 27 de la Constitution du Mexique, c'est la privatisation du système hydroélectrique au Costa Rica qui crée, dans un pays pacifique par ailleurs, certaines turbulences encore au moins sous contrôle, mais c'est le cas quand on fait le tour, partout, de ce phénomène-là, partout le phénomène de cette privatisation. » (3M : Auditions)

En ce qui concerne particulièrement la formation universitaire et l'éducation, un groupe qui représente les étudiants a exprimé son inquiétude face à une privatisation du système universitaire. Selon lui, les effets du libre-échange sur le milieu universitaire sont nombreux. La pression exercée sur les gouvernements depuis quelques décennies, afin qu'ils deviennent de plus en plus compétitifs, les ont amenés à se diriger vers le *déficit zéro*, atteint par une politique de très fortes compressions budgétaires, et au détriment des transferts aux universités, entre autres choses. Il n'y a pas que la qualité de l'enseignement qui soit en jeu : le manque de ressources, combiné aux pressions exercées sur les universités, a exercé un rapprochement entre les universités et le secteur privé. Ce groupe ne considère pas que ce rapprochement soit menaçant en soi. C'est plutôt l'indépendance analytique, la mission critique et le rôle des universités comme agents de développement régional qui sont ici en jeu, dans l'hypothèse où le système d'éducation devenait tributaire du financement privé. En effet, le financement des programmes de recherche et de développement semble se concentrer sur les secteurs dits « rentables » pour l'entreprise privée, au détriment des autres programmes (recherche scientifique fondamentale, sciences sociales, par exemple).

« Ce qui nous inquiète, [c'est que] les solutions proposées, dans la mesure où elles soumettent davantage les universités aux besoins des entreprises et du commerce, vont dans la mauvaise direction. Encourager la recherche qui mène directement à l'innovation ne pourra certainement pas bénéficier à la recherche fondamentale, dont les retombées ne se font sentir qu'à long terme [...] Par ailleurs, une telle

vision de l'université risque de drainer les effectifs vers la recherche commercialisable. » (25M : 17-19)

Il n'y a pas que le monde étudiant qui s'inquiète de la privatisation dans le secteur de l'éducation. Un groupe syndical, œuvrant dans le secteur public et dont près des trois quart de ses membres font partie du personnel de l'éducation, soutient que :

« Les politiques sociales et éducatives qui dominent au Québec, et dans plusieurs pays du continent actuellement, sont marquées par le courant néo-libéral qui accompagne la mondialisation [...] Avec le GATS et la ZLEA, l'inclusion des services dans les négociations ouvre la voie à la commercialisation des services publics [...] On imagine que les pressions seront très fortes pour que les nouveaux accords commerciaux diminuent encore davantage le contrôle de l'État sur ces secteurs au profit des entreprises commerciales. » (19M : 11)

Lors des auditions, ce groupe a davantage précisé sa pensée en soutenant que :

« [...] Les négociations en cours à l'OMC, comme au sein de la ZLEA, imposeront toutes sortes de contraintes dans ces secteurs, réduiront les marges de manœuvre des États nationaux et ramèneront les soins et les services éducatifs au niveau de simples produits à être consommés sur le marché libre, sans l'interférence des États. [...] Écoutez, il y a un certain nombre de signaux qui nous alertent [...] Quand les négociations du GATT se sont terminées, la question des services bien sûr, et y compris de l'éducation, étaient sur la table. La présente négociation de l'OMC vise juste à aller un peu plus loin là-dedans. [...] Tout ce qui s'appelle administration publique des établissements, tout ce qui s'appelle immobilier, tout ce qui s'appelle personnel dans les écoles autre qu'enseignant [...] même les enseignants, pourrait devoir être des marchés ouverts. [...] Donc, ils s'installent, ils prennent des espaces qui sont disponibles parce qu'il y a des besoins qui ne sont pas répondus par le pays et après, quand les négociations se continuent dans le cadre des ententes internationales, on craint qu'ils demandent d'avoir du traitement qui ressemble à ce que les institutions publiques reçoivent dans les États. [De plus], des commissions scolaires sont en train de se donner des normes ISO, des normes de qualité. Qui les fait, ces normes de qualité là? C'est décidé aux États-Unis, ça répond à des besoins d'entreprises américaines. Ça fait que le petit cours de Littérature 101 puis 102, 103 sur le Québec puis l'histoire du Québec puis, la sociologie, ça va [exercer] de la pression sur ces formations-là. » (19M : Auditions)

E) Investissements

Objectifs du groupe de négociation de la ZLEA

L'objectif du groupe de négociation sur les investissements est d'établir un cadre juridique juste et transparent, favorable à un environnement stable et prévisible pour protéger les investisseurs, leurs investissements et les flux respectifs sans créer d'obstacles aux investissements extra-hémisphériques.

Préoccupations relatives au Chapitre 11 de l'ALENA

Le Chapitre 11 de l'ALENA portant sur les investissements a innové à plus d'un titre, et il est possible que l'accord de la ZLEA s'en inspire directement.

En effet, selon un témoin, tout porte à croire que l'accord sur les investissements qui sera inclus dans la ZLEA reprendra l'essentiel des dispositions du Chapitre 11 de l'ALENA. L'audience privilégiée accordée au Forum des gens d'affaire des Amériques dans le cadre des négociations, joutée à une de leurs revendications majeures en matière d'investissement, laissent penser qu'ils auront gain de cause. Après avoir grandement atteint leurs objectifs de libéralisation des marchés pour leurs capitaux, les grands investisseurs semblent maintenant bien soucieux de se voir reconnaître une plus grande protection et un meilleur traitement. Le Chapitre 11 de l'ALENA sur les investissements représente également, pour les investisseurs américains, canadiens et mexicains, une avancée exceptionnelle à ce sujet, et tout porte à croire que les négociateurs américains tenteront de prendre modèle sur celui-ci (5M : 3).

Au titre des innovations, le Chapitre 11 permet d'abord aux investisseurs, pour la première fois dans le cadre d'un accord de libre-échange, d'avoir directement recours aux mécanismes de règlement des différends lorsqu'ils se sentent lésés relativement au traitement que lui accorde l'une des parties au traité. Auparavant, seuls les recours entre États étaient permis. Une entreprise peut maintenant poursuivre les autorités publiques au niveau national, provincial ou régional.

De plus, les dispositions du chapitre ont permis d'élargir les concepts d'investissement et d'expropriation, ce qui augmente les possibilités de recours des investisseurs, ce qui est une bonne chose en soi afin de les protéger contre les abus passés dans certains cas d'expropriation. La notion classique d'expropriation réfère à un acte d'État et à un transfert de propriété, mais elle a été élargie dans le cadre de l'ALENA.

« Ces définitions ont toutefois été bouleversées au cours des cinq dernières années, principalement à cause de l'ajout des termes *directement ou indirectement* se rapportant aux expropriations, ainsi que l'extension de celles-ci aux *mesures équivalent à la nationalisation ou à l'expropriation* à l'intérieur des traités bilatéraux d'investissement et de l'ALENA. Grâce à ces termes, les mesures de dépossession ne sont plus seulement limitées aux prises de possession des biens de l'investisseur étranger, mais s'étendent désormais aux mesures les privant de la possibilité de faire des profits. » (5M : 11)

Par contre, au-delà de ces innovations au profit des investisseurs, plusieurs intervenants s'inquiètent du fait que les États ne semblent plus avoir la possibilité de déterminer leurs politiques de développement national, sans avoir constamment de comptes à rendre aux investisseurs. De plus, le mécanisme de règlement des différends soulève de l'inquiétude, parce qu'il semble court-circuiter les gouvernements et la justice traditionnelle, pour concentrer ce pouvoir entre les mains des tribunaux commerciaux.

Selon ce témoin, ce qui inquiète dans la nouvelle portée du concept d'investissement, c'est ce qui ressort de son analyse en parallèle avec les normes de traitement et de protection qui sont accordées dans le reste de l'accord.

Le traitement minimal des États est une des obligations des États à l'égard des investisseurs, les obligeant à assurer un minimum d'avantages aux investisseurs étrangers, qui ne peut être sous le niveau d'un traitement accordé à un investisseur national. Par contre, de l'avis de cet intervenant, cette obligation des États tend à devenir l'argument à évoquer par les investisseurs qui n'ont pas reçu un traitement pleinement satisfaisant à leurs yeux, rendant cette clause très subjective, même si ce traitement ne viole pas les autres obligations du traité de libre-échange qui sont généralement mieux définies (5M : 7 - 8).

Le traitement national et le traitement de la nation la plus favorisée, quant à eux, réfèrent à l'obligation d'un État de ne faire aucune discrimination entre les investissements étrangers et les investissements nationaux, ce qui peut se révéler un handicap dans certains cas :

« L'application des clauses de traitement national et de nation la plus favorisée au moment de l'établissement de l'investissement empêche, par exemple, les États de protéger une industrie naissante mais prometteuse contre la concurrence des firmes transnationales disposant souvent d'un capital beaucoup plus imposant. [...] Ces pays se retrouvent ainsi face à une incapacité de définir souverainement leur politique en matière de développement. » (5M : 8)

Ce témoin identifie des risques supplémentaires liés à cette nouvelle définition de l'investissement combinée aux normes de traitement :

« La nouvelle définition des investissements comporte au moins trois autres risques : celui lié à la capitalisation purement spéculative, sans restrictions sérieuses; celui lié à la perte du droit d'un État d'exiger une obligation de résultats lorsqu'un investissement étranger arrive sur son territoire; et enfin, celui lié au mécanisme de règlement des différends, outrepassant les tribunaux conventionnels et les politiques gouvernementales. » (5M : 6-12)

Cet intervenant conclut en soutenant que l'étude approfondie du Chapitre 11 de l'ALENA, ainsi que de la jurisprudence des poursuites menées par les investisseurs contre les gouvernements en vertu du mode de règlement des différends en cours, semblent démontrer que de tels accords peuvent avoir des effets pernicieux graves, qui mettent la souveraineté des États en péril. Précisément, l'objectif principal des investisseurs semble maintenant être :

« d'obliger les États à prendre en considération, plus que toute autre chose, la maximisation des profits [...]. Ce phénomène est rendu possible par les différentes clauses concernant le traitement qui doit être accordé à ces investisseurs, par la transformation récente du concept de *mesures de dépossession* (expropriation et nationalisation), et par les nouveaux mécanismes de règlement des différends. » (5M : 1)

C'est ainsi que, en vertu des nouvelles notions d'expropriation et de nationalisation, certains investisseurs ont poursuivi des États pour « perte de profits escomptés » à la suite de l'adoption de réglementations ou de lois pour des raisons de santé ou de protection de l'environnement.

Quelques cas ont déjà été portés devant les tribunaux commerciaux qui semblent vouloir confirmer cette nouvelle définition. Un des cas les plus célèbres à ce titre est celui de la poursuite d'*Ethyl Corporation*, une entreprise américaine, contre le gouvernement canadien, qui avait interdit l'additif à essence MMT, une toxine connue de la nervure. *Ethyl Corporation* a intenté une poursuite de 250 millions de dollars américains. En 1998, elle a obtenu 13 millions de dollars en dédommagement, ainsi que l'annulation de l'interdiction. La mesure du gouvernement canadien fut reconnue comme une expropriation parce qu'elle empêchait *Ethyl Corporation* de faire du profit.

C'est pourquoi, tel que mentionné précédemment, un bilan complet des effets du Chapitre 11 devrait être fait. Ainsi, quelques témoins ont demandé que les notions d'expropriations (directes et indirectes) soient clarifiées et révisées; certains ont même parlé d'une réouverture de l'accord de l'ALENA.

Mais plusieurs considèrent que les dispositions relatives aux investissements, tout le mécanisme de règlement des différends du Chapitre 11, sont inacceptables et que l'on devrait tout simplement les rejeter.

F) Droits de propriété intellectuelle

Objectifs du groupe de négociation de la ZLEA

L'objectif poursuivi par le groupe de négociation sur les droits de propriété intellectuelle est de réduire les distorsions dans le commerce entre les pays et de promouvoir et garantir une protection adéquate et efficace des droits de propriété intellectuelle, tout en tenant compte de l'évolution technologique.

Préoccupations du Québec

Les entreprises dont la production et la distribution de leurs produits sont tributaires de l'innovation et du maintien de la qualité sont particulièrement sensibles aux questions de droits de propriété intellectuelle.

Un groupe entendu en Commission nous faisait ainsi part de ses inquiétudes :

« La concurrence dans les marchés mondiaux des produits d'aluminium est fondée sur la qualité, la livraison et le service. Seuls les producteurs à faibles coûts ont des chances de réussir. La propriété intellectuelle est un élément essentiel d'une concurrence efficace et novatrice, et elle joue un rôle capital dans l'amélioration des installations et des procédés existants, l'acquisition et l'amélioration d'autres installations, et la recherche et le développement. [...] Le respect des droits de propriété intellectuelle étant plus ou moins ancré dans un grand nombre de pays, les entreprises seront réticentes à y investir. [...] Dans beaucoup de pays, il ne semble pas y avoir de véritable volonté de faire appliquer les lois, même quand une fraude est signalée. Pour plusieurs de nos membres, la situation est particulièrement préoccupante en Asie du Sud Est, surtout en Chine et en Inde. » (8M : 12-13)

Ce groupe soutient que la promotion du changement passe par des règles internationales plus efficaces, qui encouragent l'amélioration lorsque la protection juridique n'est pas suffisante. De plus, en raison des variations importantes des coûts liés aux brevets, il appuie sans réserve toutes les initiatives visant l'harmonisation et l'élargissement à tous les pays des règles protégeant les droits de propriété intellectuelle (8M : 13). Pour l'hémisphère américain, il a également exprimé le souhait lors des auditions qu'un seul organisme soit chargé de décerner les brevets en matière de propriété intellectuelle.

Un autre groupe, œuvrant dans le domaine de l'agriculture, a mentionné qu'il préférerait que la question des brevets sur des plantes et des animaux soit discutée à l'OMC. De plus, toute disposition concernant les droits sur la propriété intellectuelle des plantes et des animaux devrait protéger les intérêts des agriculteurs (32M : 10).

G) Politique et droit de la concurrence

Objectifs du groupe de négociation de la ZLEA

L'objectif du groupe de négociation est de veiller à ce que les bénéfices du processus de libéralisation des échanges par la ZLEA ne soient pas atténués par des politiques commerciales non compétitives. Plus précisément, le groupe travaille à :

- établir une procédure juridique et institutionnelle sur les plans national, régional ou sous-national qui proscrit le recours à des pratiques commerciales non compétitives;
- créer des mécanismes pour faciliter et promouvoir l'élaboration d'une politique de concurrence, mécanismes qui garantiraient l'application des normes de la libre concurrence à la fois au sein des pays de l'hémisphère et entre eux.

Préoccupations des Québécois

Les résultats des travaux du groupe de négociation sur la politique et le droit de concurrence seront particulièrement importants pour les petites et moyennes entreprises, ainsi que pour les économies de petite taille. Les témoignages entendus en Commission représentent surtout leurs préoccupations.

Un intervenant faisait d'abord remarquer que deux réalités semblent s'opposer actuellement, celle de la concentration des entreprises et celle des bénéfices promis du libre-échange :

« Il existe une disparité importante entre les objectifs de la ZLEA et les faits observés, qui selon moi est une source de beaucoup d'inquiétudes pour la société civile. Alors que l'intégration économique devait, selon les militants en faveur de la ZLEA, favoriser la libre concurrence et ainsi favoriser le consommateur, on assiste plutôt à une concentration des entreprises. [...] Les monopoles et oligopoles sont néfastes pour l'économie. D'une part, elles se maintiennent « au pouvoir » en écrasant les petits concurrents qui tentent de proposer des alternatives, haussent les prix de façon excessive et font souvent obstacle à la recherche et développement de nouveaux produits, lesquels deviennent souvent des alternatives à leurs propres produits. De plus, ce sont ces entreprises qui sont le plus sujettes à faire des tentatives de corruption. [...] L'accord de la ZLEA devra absolument contenir des normes sévères contre la concentration excessive des entreprises, puisqu'il n'existe aucun avantage à la création de monopoles ou d'oligopoles. » (7M : 31)

Cet intervenant va encore plus loin en proposant que les comités d'arbitrage aient le pouvoir d'ordonner la scission d'entreprises en situation de monopole, ainsi que le pouvoir de bloquer des transactions entraînant une concentration excessive dans un secteur d'activité donné (7M : 32).

Un groupe représentant les producteurs agricoles souligne qu'il faudrait avoir l'assurance que les dispositions concernant les investissements et la politique sur la concurrence n'entreront pas en conflit avec les politiques, les programmes agricoles et les systèmes de mise en marché collective. Il ajoute que des consultations sur ces sujets devraient être tenues avec les organisations agricoles (32M).

H) Règlement des différends

Objectifs du groupe de négociation de la ZLEA

Les objectifs du groupe de négociation sont de :

- créer un mécanisme juste, transparent et efficace pour le règlement des différends entre les pays membres de la ZLEA en tenant compte, entre autres, du Mémoire de l'OMC sur les règles et procédures en vigueur pour le règlement des différends de l'OMC;

- concevoir les moyens de faciliter et de promouvoir l'utilisation de l'arbitrage et des autres moyens de règlement pour résoudre les différends d'ordre privé dans le cadre de la ZLEA.

Préoccupations des Québécois

L'efficacité d'un mécanisme de règlement des différends dans un accord de libre-échange est d'une importance cruciale : il s'agit d'offrir à nos entrepreneurs les moyens suffisants pour être en mesure de défendre leurs intérêts.

Tout d'abord, les intervenants nous ont fait quelques remarques d'ordre général. De l'avis de plusieurs producteurs et exportateurs, nous devons trouver un mécanisme qui sera rapide, impartial, transparent et efficace. De plus, les pays membres devront obtenir le même traitement, indépendamment de leur niveau de développement économique ou de leur pouvoir politique. Un groupe rappelle que les mécanismes de règlement des différends seront efficaces dans la mesure où on donne une marge de manœuvre suffisante aux parlementaires pour pouvoir en faire usage. Enfin, le mécanisme devrait s'inspirer de celui de l'OMC, notamment au chapitre de l'application des décisions d'un groupe spécial, des compensations et des représailles.

Un groupe a fait un témoignage original et intéressant quant à un mode rapide, peu coûteux et efficace de règlement des différends privés dans la ZLEA (37M). Mais, à la surprise de la Commission, ce centre d'arbitrage, le seul reconnu au Québec et bénéficiant d'une large reconnaissance internationale, n'a pas été invité ou consulté par la délégation canadienne pour participer aux travaux du groupe de négociation de la ZLEA.

Partant du fait que la majorité des entreprises qui tireront le plus profit de cette zone de libre-échange sont des PME, ce groupe propose un recours systématique à l'arbitrage pour le règlement des différends d'ordre privé.

Les avantages liés à l'utilisation des services d'un tel centre d'arbitrage, plutôt que les tribunaux, sont nombreux. Tout d'abord, les délais de traitement et de règlement de la plainte sont infiniment moins élevés que pour une cause portée devant les tribunaux. Ces délais peuvent revêtir une grande importance pour les PME. Ils peuvent suffire à mettre en faillite des entreprises le plus souvent sous-capitalisées et qui travaillent avec de l'argent emprunté (37M : 4).

Ensuite, les seuils d'admissibilité d'un litige sont beaucoup moins élevés auprès d'un centre d'arbitrage qu'auprès des tribunaux (quatre fois moins élevés pour les dossiers

internes et internationaux). Les coûts de déplacement moins importants, l'économie de temps et de frais d'honoraires constituent d'autres avantages de l'arbitrage (37M : 5-6).

Afin d'être en mesure d'utiliser efficacement ce mécanisme, ce groupe a identifié quelques problèmes qui devront être résolus. Tout d'abord, les États-Unis et l'Amérique latine, pour des motifs différents, posent plusieurs problèmes à nos entrepreneurs lors du règlement de différends commerciaux : par l'agressivité des tribunaux américains, par l'agressivité de la profession juridique, par les coûts exorbitants des procédures et des jugements, ainsi que par les seuils d'admissibilité élevés des causes entendues. En ce qui concerne l'Amérique latine, il semble que le problème soit davantage déontologique qu'économique.

Des problèmes d'ordre législatif se posent également. Tout d'abord, le Canada est le seul pays de l'hémisphère à ne pas avoir encore ratifié la *Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements*, ou la *Convention de Washington* de 1965. De plus, les accords internationaux en matière d'arbitrage qui sont inclus dans notre législation doivent être transformés, pour des impératifs de compatibilité avec la législation existante, et surtout dans le cas du *Code des professions*, au point de les rendre méconnaissables aux négociateurs (37M : Auditions).

Ce groupe identifie également des obstacles à un recours efficace à l'arbitrage. Un premier frein concerne les lois professionnelles du Québec :

« Malheureusement, [elles] sont encore trop dirigées vers la protection des intérêts professionnels de certaines corporations et qui, de ce fait, limitent l'accès des arbitres, des médiateurs, des conseillers juridiques extérieurs. » (37M : Auditions)

Un deuxième problème est posé par l'accord de l'ALENA, qui ne permet aux arbitres d'aller aux États-Unis que pour de courtes périodes, avec des visas particuliers. Toujours selon ce témoin, le gouvernement fédéral suggérerait même aux arbitres de ne pas dire le véritable but de leur visite en territoire américain, ce qui allège les procédures d'entrée.

Ce groupe a fait de nombreuses propositions à la Commission pour faire la promotion de ce mode de règlement des différends :

- il faudrait qu'il y ait un assouplissement des règles qui régissent le déplacement des professionnels juridiques;

- que le Québec, à l'instar du Canada, reconnaisse le *Centre d'arbitrage commercial national et international du Québec* (CACNIQ) comme seul centre pour le règlement des litiges des entreprises du Québec faisant des affaires dans la ZLEA, le considère comme un partenaire du gouvernement québécois pour la promotion des modes extrajudiciaires des litiges commerciaux dans cette zone, et lui donne les moyens matériels de le faire;
- que le Québec prenne les moyens pour offrir la formation sur les modes extrajudiciaires aux juges et aux professionnels de la ZLEA, sur place et au Québec, qu'il envisage un financement canadien pour le faire, et qu'il mandate le CACNIQ pour offrir cette formation;
- que le Québec incite les entreprises du Québec et, quand ceci est possible, exige d'elles de prévoir des clauses de médiation et d'arbitrage, sous la responsabilité du CACNIQ, et leur assure une aide financière à titre incitatif;
- que le Québec négocie avec les ministères concernés et les autorités fédérales l'assouplissement des règles de déplacement des professionnels étrangers et canadiens de l'arbitrage aux frontières avec les États-Unis;
- que le Québec négocie avec le Barreau du Québec la clarification du Code des professions pour éliminer les contraintes imposées aux conseillers juridiques et aux arbitres étrangers impliqués dans les arbitrages au Québec;
- que le Québec mandate le CACNIQ, le cas échéant, pour réaliser les études nécessaires pour l'implantation des recommandations faites;
- il faudrait que le Centre soit associé aux travaux du groupe de négociation sur les règlements des différends.

IV. La ZLEA et la société civile québécoise : occasion à saisir ou menace?

Tout d'abord, pour la clarté de nos propos, et en accord avec la définition apportée par un groupe entendu, nous entendons par société civile :

« Différents groupes de pression et d'intérêt [qui] se sont constitués, des groupes organisés de travailleurs, de consommateurs, des groupes de pression, des

corporations professionnelles, des organisations non gouvernementales. Ils ont développé des structures, des moyens d'action souvent en marge des institutions et des organisations politiques traditionnelles et parfois même contre elles, et c'est ce qu'on a appelé la société civile qui, au sens strict, veut désigner le lieu des associations volontaires des individus et des groupes et donc l'ensemble de la société organisée par groupes d'intérêt ou par groupes de défense de droits ou de causes particulières. » (31M : Auditions)

La Commission a demandé aux différents groupes de la société civile de s'exprimer sur les questions suivantes : Comment associer la société civile aux négociations commerciales? Que faire des niveaux de protection sociale différents entre les États? Plus précisément, l'intégration continentale constitue-t-elle une menace ou, au contraire, une occasion à saisir pour renforcer la société québécoise?

Ces interrogations sont fondamentales, car les bénéfices promis du libre-échange ne peuvent être atteints que dans le cas où une société est libre de s'exprimer hors de toute contrainte politique ou sociale.

De plus, la promotion et le renforcement de la démocratie en Amérique latine représentent des enjeux importants non seulement pour le Québec, mais aussi pour tous les gouvernements participant au projet de la ZLEA. En effet, la stabilité économique et la stabilité politique se renforcent mutuellement. Qui dit démocratie dit prospérité, et qui dit prospérité, dit renforcement de la société civile et de la démocratie.

L'objectif demeure toujours le même : concilier de façon optimale les bénéfices d'une libéralisation accrue des échanges, et la protection maximale des populations qui seront touchées.

Il n'est peut-être pas inutile de rappeler que cet objectif est clairement énoncé dans les déclarations des sommets de Miami et de Santiago, auxquelles ont souscrit tous les chefs d'État et de gouvernement impliqués dans le projet d'intégration hémisphérique (la protection des droits fondamentaux de la personne, et du développement humain : social, économique et politique).

La Commission avait choisi trois secteurs de la société québécoise qui pourraient être influencés, d'une manière ou d'une autre, par une zone de libre-échange continentale (droits de la personne, environnement et culture). Mais, avant d'exposer nos observations à ce sujet, deux dimensions plus globales ont été mentionnées par plusieurs intervenants,

et sont d'abord présentées : la transparence et la participation de la société civile, d'une part, et les clauses sociales dans les accords de libre-échange, d'autre part.

La société civile et le processus d'intégration des Amériques

Tout d'abord, les groupes de la société civile se sont montrés très préoccupés par le déroulement des négociations qui les exclut doublement, de façon directe car on ne leur demande pas leur avis, et indirectement puisque leurs élus sont dans la même situation. Le manque de transparence fut la dimension la plus décriée par tous les participants. Il ressort clairement de nos auditions qu'ils veulent être associés à ce processus, en obtenir l'accès et, parfois même, prendre part aux discussions, au même titre que leur participation aux négociations de l'OMC.

En ce sens, le concept de « consultation tripartite » a souvent été proposé, qui permettrait à l'État, au patronat et aux syndicats de débattre des enjeux et de définir un mandat clair pour les négociations, à l'instar de ce qui se fait dans l'Union européenne, par exemple.

« L'autre absence de ces négociations-là, c'est l'esprit de tripartisme qui existe dans les négociations des accords internationaux ou des grandes conventions internationales. Par exemple, à l'Organisation internationale du travail, tu as l'État ou les États qui sont présents, tu as le mouvement syndical puis tu as le patronat. Mais dans ces négociations-là [de la ZLEA], on ne retrouve pas cet esprit de tripartisme et on pense que le gouvernement du Québec [devrait] exiger la reconnaissance du mouvement syndical et sa pleine participation au processus de négociation, tout comme on le fait dans les processus de négociation pour les accords internationaux à l'Organisation internationale du travail, parce que le commerce international ça affecte l'emploi et les conditions de travail des travailleurs, des travailleuses et on pense qu'on a notre mot à dire là-dessus. [...] D'ailleurs, à l'Union européenne, c'est comme ça que ça fonctionne. [...] Ici, on ne l'a pas ça, cette notion-là. » (26M : Auditions)

Il fut ainsi proposé par plusieurs intervenants d'établir un mécanisme permanent d'échange avec la société civile, plus particulièrement avec le mouvement syndical, pour le suivi de toute négociation commerciale internationale.

D'autres groupes, comme ceux faisant la promotion des droits fondamentaux, ou des groupes environnementaux, ont aussi exigé d'être consultés durant le processus de négociation.

Enfin, la tenue du Sommet parallèle des peuples des Amériques, qui doit se tenir peu avant le Sommet de Québec 2001, semble connaître de nombreux problèmes (espaces disponibles et accès aux lieux, accès aux ministres du Commerce ou aux chefs d'État et de gouvernement). Les groupes qui se préparent à y prendre part ont demandé l'appui du gouvernement et de l'Assemblée nationale. Certains ont même demandé qu'un fonds spécial soit créé et alloué aux organisations de la société civile afin de les appuyer non seulement dans leur participation, mais également dans la préparation de l'événement (23M).

Mais, d'autre part, certains intervenants se déclarent contre cette revendication et soutiennent que la représentation de la société civile ne peut se faire autrement que par l'État, car cela représente son rôle premier.

« On sait que, dans le cadre de la mondialisation, le pouvoir politique a été de plus en plus démuné des moyens nécessaires à l'exercice de ses fonctions, qu'il s'est lui-même délaissé de nombreux pouvoirs de législation, de réglementation, de régulation, de planification, d'intervention, de contrôle et que l'État national a aussi subi des pressions visant à diminuer son rôle au cours des années. Les forces politiques à cet égard se sont disséminées et éparpillées et je dirais dans différents groupes de pression et d'intérêt parce que la contrepartie de ce qu'on a appelé la crise de l'État-nation et la perte de crédibilité du politique, c'est que de nombreux groupes se sont constitués [...] Accélééré par l'idéologie néo-libérale en faveur d'un État minimal et de la liberté quasi absolue des individus et des entreprises à mener à terme leurs projets sans contrainte, ce mouvement, qui visait au départ une plus grande participation des citoyens à la vie sociale, une responsabilisation plus grande face à leur destin, prend maintenant un sens différent : remplacer en quelque sorte le politique et le juridique, représenter les populations, faire contrepoids même au gouvernement considéré comme ne représentant peut-être plus adéquatement ses commettants et ne pouvant les protéger, puisque, selon le préjugé général, il serait plutôt au service des pouvoirs économiques. [...] Nous récusons, pour notre part, nous n'acceptons pas cette vision dichotomique. Nous présumons et nous posons que ce sont les gouvernements et les parlements qui sont les premiers représentants des intérêts généraux de leurs populations dans nos États démocratiques, ce qui par ailleurs n'empêche pas des groupes organisés au sein de la société, et même des groupes organisés au plan international, de jouer des rôles importants et utiles de défense d'intérêts spécifiques, comme ceux des travailleurs, des entreprises, de défense

des droits particuliers ou la promotion de valeurs particulières. » (31M : Auditions)

Charte et clauses sociales dans le cadre des accords de libre-échange

D'une part, plusieurs intervenants ont exprimé le désir de définir un « projet de société québécois » dans un débat large et ouvert, une sorte de charte définissant les acquis sociaux et les valeurs que nous considérerions intouchables, ou non négociables.

« La société québécoise doit définir une « charte sociale » des valeurs fondamentales québécoises, à savoir ce qui devrait être considéré comme intouchable dans le cadre des négociations pour une vision globale et à long terme, qui devrait ensuite être utilisée par le gouvernement du Québec afin de faire pression sur les négociateurs. » (20M : 12)

D'autre part, nous avons longuement fait part de nos observations relatives aux normes fondamentales du travail dans la section sur l'économie du Québec. À cause de la nature spécifique de ces normes, nous avons choisi de les traiter distinctement, mais il n'empêche que la revendication de la protection des droits des travailleurs fait partie d'un tout beaucoup plus global : le développement humain intégral et la protection des droits fondamentaux de la personne.

Ainsi, ceux qui réclament l'inclusion de clauses sociales dans l'accord de la ZLEA ne font pas uniquement référence aux normes fondamentales du travail, mais bien à l'ensemble des droits de la personne.

« Il est donc essentiel de réitérer que, pour nous, le libre-échange ne doit pas être inconditionnel ni absolu. Le commerce ne devrait pouvoir se développer que s'il peut contribuer concrètement à réduire la pauvreté et à promouvoir les droits humains et sociaux. C'est pourquoi les traités de libre-échange eux-mêmes doivent comprendre des clauses sociales, plutôt que de reléguer le tout dans des accords parallèles comme cela s'est fait jusqu'à maintenant en Amérique du Nord. » (40M : 28)

De l'avis de plusieurs témoins, cette charte sociale devrait de plus être protégée par un pouvoir judiciaire indépendant et efficace.

A) Démocratie et droits de la personne

En ce qui concerne la démocratie et les droits de la personne, la Commission s'interrogeait sur les moyens à prendre afin de garantir à la fois la liberté d'entreprise et la protection des droits de la personne. De plus, elle s'interrogeait sur l'attitude que devraient adopter les gouvernements participant aux négociations de la ZLEA s'ils constataient des manquements au respect des droits de la personne dans l'un des pays membres, et sur leur réaction dans l'hypothèse d'un coup d'État chez l'un de ceux-ci.

Universalité des droits fondamentaux de la personne et protectionnisme

En raison de leur nature particulière, une précision s'impose en ce qui concerne les droits fondamentaux de la personne. Il existe deux types d'arguments contre la promotion et la protection des droits de la personne dans un contexte de libre-échange.

Le premier conteste le caractère universel des droits comme ceux de la *Déclaration universelle des droits de l'homme* de l'ONU, en soutenant que ces droits sont ethnocentriques et définis seulement en fonction des critères des sociétés occidentales et industrialisées.

Le second est à l'effet que, dans le cadre de la ZLEA, le développement économique est prioritaire pour les populations d'Amérique latine, comparé au désir de protéger et de promouvoir ces droits. En réclamant des sanctions économiques lorsque les États violent ces droits, les pays industrialisés, dont le Canada, exerceraient alors une forme de protectionnisme déguisé et déloyal.

À la lumière de son expérience, un intervenant, qui travaille depuis plusieurs années dans le domaine des droits fondamentaux de la personne, réfute cette supposition qu'il existe différentes conceptions des droits fondamentaux :

« Alors, il y a deux, trois ans, quelques pays asiatiques ont essayé... Ils ont présenté l'argument que les valeurs dans la Déclaration universelle étaient occidentales, chrétiennes, juives, etc., mais pas orientales. Alors, ils ont dit que peut-être c'est nécessaire de faire des amendements ou des exceptions pour les pays dans cette région. Mais je dois vous dire que nous travaillons en Asie, en Afrique, en Amérique du centre où nous avons beaucoup de partenaires, et les peuples dans ces pays ont totalement rejeté cette déclaration [faite] par le gouvernement. Ils ont dit que ces mêmes pays ont ratifié, 130 pays, la Convention sur les droits civils et politiques. Et, quand la Déclaration universelle a été votée, elle a été votée par les peuples dans tous les continents du monde. Ce n'est pas

des valeurs occidentales, c'est des valeurs universelles. Et les peuples dans ces pays rejettent cet argument que c'est dans la culture d'avoir la torture ou de nier aux femmes des droits. Alors, les femmes dans ces pays ont d'autres idées. Et nous sommes en consultation souvent avec elles. » (27M : Auditions)

Un autre groupe a témoigné à l'effet que les populations d'Amérique latine sont loin de vouloir renoncer à la protection de leurs droits fondamentaux pour assurer leur développement économique :

« Face à l'exclusion de fait dont sont victimes tous les acteurs sociaux et toutes les organisations sociales, syndicales, féministes, environnementales, autochtones, et autres, concernant l'instauration du libre-échange dans les Amériques, nous assistons depuis quelques années à un rapprochement significatif et original, non seulement entre les centrales syndicales elles-mêmes, mais aussi entre les centrales syndicales et les autres mouvements sociaux à l'intérieur de coalitions nationales d'opposition au libre-échange mises en place au Nord comme au Sud. » (13M : 4)

Ainsi, du point de vue de la plupart des groupes de la société civile, les normes commerciales ne devraient jamais avoir préséance sur les droits fondamentaux de la personne.

Solutions proposées

Lorsque nous avons traité des normes fondamentales du travail, les solutions proposées pour en assurer la défense et la promotion s'inscrivaient dans un triple schéma : les inclure dans l'accord même, les inclure dans un accord parallèle, ou s'en remettre aux États qui, d'une part, veilleront à les appliquer et, d'autre part, veilleront à ratifier les conventions internationales pertinentes.

La plupart des témoins entendus ont réclamé l'adoption de la première solution. De plus, certains ont demandé que le Canada signe les conventions de l'OEA relatives aux droits fondamentaux de la personne, dont le *Protocole de San Jose* et celui de *San Salvador* s'il veut conserver sa crédibilité lorsqu'il revendique le respect des droits de la personne dans les Amériques.

Mais quelques intervenants ont tout de même mentionné que les questions des droits de la personne ne devraient pas être traitées dans le cadre de la ZLEA, mais plutôt par une organisation internationale compétente en la matière, comme l'ONU.

B) Environnement et développement durable

Les membres de la Commission se sont également penchés sur les relations qui devraient exister entre le commerce et l'environnement et se sont interrogés, plus particulièrement, sur les impacts prévisibles de la mondialisation et de l'instauration de la ZLEA sur la protection et l'utilisation de nos ressources naturelles.

La question de protection de l'environnement constitue un cas à part dans la mesure où il n'existe pas de conventions internationales aussi développées que celles relatives aux droits de la personne et des travailleurs, alors qu'elles n'en seraient pas moins essentielles. C'est du droit international relativement nouveau, et qui est encore peu codifié, ce qui ajoute parfois à la difficulté de faire reconnaître l'urgence de prendre des mesures appropriées pour en assurer la protection.

Les témoins nous ont d'abord fait quelques remarques d'ordre général. Ainsi, plusieurs intervenants ont rappelé qu'une des conditions essentielles à la réussite de la ZLEA est de mener ce projet d'intégration économique en gardant à l'esprit les objectifs de développement durable, tels que définis dans les déclarations des sommets de Miami et de Santiago.

À cet effet, un participant a recommandé que l'Assemblée nationale sensibilise les autres États à la nécessité de la gestion participative et du développement durable des ressources, et qu'elle fasse des pressions politiques intenses en cas de refus de leur part d'aborder ces questions (7M : 38-39).

En ce sens, un autre témoin a proposé que l'on travaille à changer l'optique par laquelle nous abordons la question de développement durable. Ainsi, nous ne devrions pas nous en tenir à une stratégie de « réparer les pots cassés », mais nous devrions aller plus loin en investissant dans des projets environnementaux participatifs et coopératifs de gestion des ressources, surtout en Amérique latine (39M : Auditions).

De plus, il fut soutenu à plusieurs reprises que les gouvernements ont un rôle actif à jouer dans l'analyse et l'établissement de constats environnementaux, à savoir une évaluation rigoureuse des impacts du commerce sur l'environnement, et un investissement important en recherche et développement environnemental.

Environnement et commerce

Les groupes préoccupés par la protection de l'environnement ont fait ressortir l'existence de risques graves si la production et la libéralisation des échanges sont menées sans contrainte, surtout en matière d'investissement.

« Nous sommes particulièrement inquiets des conséquences de la libéralisation des investissements et des services sur la protection de l'environnement telle que prévue par l'ALENA. [...] Les règles sur les investissements contenues au Chapitre 11 ont conduit à affaiblir la capacité des États d'adopter des mesures pour protéger et promouvoir l'environnement. Si cette interprétation devait prévaloir au sein de la ZLEA, cela aurait inévitablement pour effet de retarder le développement du droit de l'environnement à travers les Amériques. » (28M : 6)

À cet effet, un groupe a témoigné ainsi :

« Il faut qu'on parle d'environnement [dans l'accord de la ZLEA]. Moi, j'ai visité Matamoros, c'est tout près de Brownsville, dans le Texas. On est allé visiter ces endroits-là. Il y a des compagnies canadiennes et américaines d'établies là, puis elles polluent. Il y a des canaux, les produits chimiques tombent dans des canaux puis ça se déverse dans le Golfe du Mexique, puis ça, là, c'est prouvé, on a des photos, on a des vidéos là-dessus. C'est impensable qu'en l'an 2000 puis 2001 qui s'en vient qu'on fasse ça encore. Les compagnies au Québec, puis au Canada, puis aux États-Unis, elles sont surveillées, puis il y a des lois, tandis que là-bas, nos compagnies s'en vont là puis elles continuent à polluer. » (16M : Auditions)

En raison du caractère particulier des normes environnementales, nous reprenons notre même schéma de proposition de solutions exposé plus tôt : les inclure dans l'accord, les inclure dans un accord parallèle, ou laisser aux États le soin de veiller à leur protection.

Selon les groupes environnementaux, les relations entre les normes commerciales et les normes environnementales devraient être les suivantes :

« Les États doivent établir la primauté des accords environnementaux internationaux sur les accords de libre-échange, [et doivent pouvoir inclure les dispositions suivantes dans les accords de libre-échange] : le principe de pollueur payeur; le principe de précaution; les mesures sanitaires et phytosanitaires dans le but de réaliser un niveau national de protection environnementale; les normes relatives à la sécurité, à la protection de la santé et de la vie des personnes et des

animaux; les normes relatives à la préservation des végétaux et à la protection de l'environnement; l'internalisation des coûts environnementaux. » (28M : 5-6)

Ainsi, nous devrions inclure des clauses strictes en matière environnementale dans l'accord de la ZLEA, et ce dernier devrait prévoir des pénalités importantes pour les entreprises qui refuseront de s'y conformer. L'ampleur des normes que nous devrions inclure diverge selon les intervenants (normes minimales, ou normes équivalentes aux nôtres), mais tous les groupes qui se sont prononcés en faveur de l'inclusion de ces normes s'entendent aussi pour dire qu'ils veulent un accord qui a des « dents », c'est-à-dire qui sera en mesure de sanctionner véritablement leur violation. Certains témoins ont suggéré, à l'instar du cas des normes fondamentales du travail, de mettre sur pied un fonds de soutien pour aider les pays d'Amérique latine à se hausser progressivement à notre niveau de protection environnementale.

De plus, un éventuel organe environnemental, intégrant la participation de la société civile, devrait détenir les outils nécessaires pour évaluer les plaintes et sanctionner les violations.

« L'instauration de la ZLEA va nécessiter la mise en place d'un organisme qui aura pour mission de s'assurer que la nouvelle zone de libre-échange ne se créera pas au détriment de l'environnement. Cet organisme devra bénéficier d'une structure indépendante, de moyens coercitifs et de ressources financières suffisantes pour effectuer efficacement sa mission de surveillance de l'application par les États de leur législation et politiques environnementales et, surtout, intégrer le public à cette mission à travers un mécanisme facilitant la participation active de la société civile. » (28M : 7-8)

Mais, selon d'autres témoins, dont les groupes représentant le patronat, ces dispositions seraient injustes dans la mesure où ces normes ne s'appliqueraient qu'à l'espace américain, d'une part, et elles seraient pratiquement irréalisables pour la plupart des pays d'Amérique latine, d'autre part, ce qui aurait pour effet de mettre en compétition les producteurs mondiaux disposant d'avantages très inégaux. De plus, intégrer des normes environnementales dans un accord de libre-échange serait du protectionnisme indu et de l'ingérence dans les affaires internes des États.

Ainsi, la protection de l'environnement et la promotion du développement durable ne devraient pas se faire par l'entremise de l'accord de la ZLEA, mais plutôt par des échanges et des interventions ciblées, tel que proposé dans le cas des normes du travail,

ou encore par un organisme mondial qui imposerait les mêmes normes à tous les producteurs.

C) Culture

La Commission s'est interrogée sur les effets potentiels de la ZLEA sur la culture, en se demandant si la ZLEA constituait davantage une menace ou une occasion à saisir pour la culture québécoise.

Des témoins ont regretté que la culture ne fasse pas partie intégrante des préoccupations des sommets de Miami et de Santiago, à part quelques mentions incidentes. Ainsi, ils souhaitent que le développement culturel soit inscrit à l'agenda des négociateurs.

Deux dimensions ont été abordées en matière culturelle lors des auditions : la protection de la diversité culturelle comprise dans son sens large, et la protection linguistique.

De toutes les interventions portées à la connaissance de la Commission, quelques points ont fait l'unanimité, comme la reconnaissance de la spécificité de la langue et de la culture au Québec, et le risque de domination culturelle des États-Unis. En ce sens, la plupart des intervenants sont d'accord pour exclure la culture des accords commerciaux, que ce soit par clause d'exception ou par exclusion pure et simple.

La diversité culturelle

Dans le cadre très particulier d'un accord de libre-échange, la culture peut poser problème dans la mesure où les États doivent décider si les règles du commerce international s'appliquent à ce domaine. La question est importante, car la réponse aura un impact sur la définition que nous donnerons à la culture. Si elle est considérée comme un bien ou un service au même titre que tous les autres, nous ne pourrions plus prendre de mesures de protection nationales, par exemple pour protéger notre spécificité culturelle ou nous protéger contre l'envahissement d'un modèle culturel dominant, sous peine de s'exposer à des poursuites par les autres États pour concurrence déloyale.

Un intervenant a souligné l'importance d'atteindre l'équilibre entre la promotion de la diversité culturelle, en adoptant les mesures appropriées, et le repli sur soi face au contexte de globalisation. Ainsi, il incite les principaux concernés à ne pas craindre la ZLEA, mais plutôt à considérer cet accord comme une occasion de s'ouvrir sur le monde.

En ce sens, il déplore notre absence sur le terrain en Amérique latine, et souhaite que le Québec développe davantage une stratégie offensive dans ces pays (4M : Auditions).

Plus concrètement encore, un autre groupe a proposé qu'un nouvel instrument de protection de la diversité culturelle soit mis en place, non seulement dans le contexte de la ZLEA, mais aussi au niveau international (9M : 4)¹⁸. Ce nouvel instrument établirait les principes essentiels de la diversité culturelle, et consacrerait ce droit fondamental des États et des gouvernements d'adopter librement les politiques nécessaires au soutien de la diversité culturelle¹⁹. De plus, ce nouvel instrument devrait être développé et géré, non pas sous l'égide de l'OMC ou d'autres organismes où dominent les règles usuelles du commerce international des marchandises, mais plutôt dans un forum intergouvernemental approprié, qui reconnaîtrait d'emblée le caractère exceptionnel des œuvres, des productions, des biens et des services culturels.

D'ici la mise en place d'un nouvel instrument, les États devraient s'abstenir de prendre des engagements de libéralisation du commerce affectant le domaine de la culture dans le cadre des négociations de l'OMC ou de toute autre organisation multilatérale, comme la ZLEA.

Un autre intervenant a fait de nombreuses propositions originales, en soulignant que, dans le cadre de la ZLEA, il serait bénéfique de promouvoir la dimension commerciale de l'accord seulement si ce dernier prévoyait des investissements ou des programmes spécifiques au développement culturel de manière à permettre à toutes les cultures de se développer et de renforcer leur diversité (38M : 10).

En ce sens, il propose que le Québec, fort de ses liens privilégiés avec l'Europe, joue un rôle de premier plan dans la ZLEA en faisant la promotion de l'expérience européenne en matière culturelle, qui fait la promotion du développement économique par des projets de développement culturel (38M : 16).

¹⁸ Le monde culturel québécois est présentement en réflexion pour définir cet instrument, à savoir un organisme totalement nouveau ou un organisme existant déjà, comme l'UNESCO. Chacune des possibilités comporte des avantages et des inconvénients, mais le défi principal demeure la façon d'y intégrer les États-Unis, qui sont la pierre d'achoppement dans toute négociation internationale en matière culturelle, et qui ont une conception très différente de la culture (9M : Auditions).

¹⁹ Ce groupe défend l'idée que les industries culturelles sont l'aboutissement de tout un processus de création ayant nécessité l'appui de l'État, et qu'elles doivent ainsi être incluses dans ces exceptions. Ainsi, les grandes compagnies de danse, par exemple, ont souvent commencé par des petites troupes de danse expérimentale qui ont eu besoin du soutien de l'État. Prendre la défense de l'intervention de l'État dans le domaine culturel, c'est défendre le choix des consommateurs en s'assurant de l'intégrité du choix offert (9M : Auditions).

Enfin, un fonds de développement culturel à l'échelle hémisphérique pourrait être mis en place afin de renforcer l'identité culturelle régionale.

Langues des Amériques

La question linguistique revêt une importance particulière pour le Québec, en raison de l'importance des populations anglophones et hispanophones dans les Amériques.

Les négociations en vue d'une zone de libre-échange à la grandeur des Amériques représente une chance pour le Québec de faire part de ses préoccupations. Un intervenant a abondamment traité cette question (29M). Ainsi, la tenue du prochain Sommet des Amériques pourrait être l'occasion d'entreprendre des actions concertées visant à sensibiliser les gouvernements, les acteurs socioéconomiques et la population en général à la nécessité de respecter et de promouvoir toutes les langues des Amériques. Il est essentiel que le Québec s'assure que le processus d'intégration n'occulte pas les enjeux linguistiques et mette au point une stratégie qui privilégie la diversité linguistique et la promotion du multilinguisme. Cette stratégie doit viser à donner à la langue française une place sur l'échiquier linguistique interaméricain. De plus elle doit viser à :

- renforcer le caractère multilingue des organisations interaméricaines par des représentations québécoises et canadiennes auprès de ces organisations, par des mesures comme des cours de langue à distance, des stages d'immersion, et l'utilisation des nouvelles technologies;
- favoriser le développement du plurilinguisme des Québécois, dont la responsabilité revient en grande partie aux ministères québécois (Éducation et autres ministères sectoriels);
- sensibiliser les entreprises exportatrices à la nécessité du multilinguisme dans l'étiquetage, les modes d'emploi et le commerce électronique, en utilisant l'expérience des entreprises qui se sont déjà engagées dans cette voie et en utilisant les outils technologiques;
- « multilatéraliser » l'action en faveur du multilinguisme au sein du continent par la mise sur pied d'un réseau de partenaires interaméricains intéressés par les questions de pluralité linguistique dans le cadre d'un *Réseau interaméricain pour la promotion des langues dans une Amérique intégrée*, qui débattrait des enjeux ci-haut mentionnés.

V. La ZLEA et les institutions politiques québécoises et canadiennes

A) Le Canada et l'intégration économique

À titre de rappel, nous avons inclus à l'annexe 9 un bref historique des habitudes de négociation commerciale au Canada, ainsi qu'une brève analyse de leur impact sur les institutions politiques et sur l'équilibre fédératif.

Le Québec et les négociations commerciales internationales

Le rôle de l'État est aussi mis au défi par le processus de prise de décisions et plus précisément, dans le cas qui nous intéresse, par la façon dont sont menées les négociations commerciales multilatérales. Cette section s'attarde surtout aux mécanismes de consultation des provinces et de coordination au sein de la fédération canadienne.

La Commission a tenu une séance de travail avec des fonctionnaires du ministère de l'Industrie et du Commerce afin de mieux comprendre les mécanismes de consultation en matière de négociations commerciales entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces.

Ainsi, on nous a confirmé que c'est au ministère de l'Industrie et du Commerce que revient la responsabilité gouvernementale d'assurer le suivi et de coordonner la préparation des positions du Québec en regard de la négociation d'accords internationaux de commerce, et de défendre ces positions auprès des négociateurs fédéraux.

Pour la négociation et la mise en œuvre des accords commerciaux, les provinces peuvent faire valoir leurs points de vue auprès du gouvernement fédéral à partir d'un certain nombre de mécanismes de consultation, sans toutefois que cette participation ne soit inscrite dans un accord formel, malgré les demandes répétées de plusieurs provinces, y compris le Québec.

Ces mécanismes sont les suivants :

- la rencontre annuelle des ministres responsables du Commerce permet de faire un tour d'horizon de tous les litiges en cours, de toutes les négociations, incluant la ZLEA et les autres accords de libre-échange;

- trois à quatre rencontres annuelles du Comité fédéral-provincial-territorial sur le commerce, où sont discutés les différents dossiers actifs de politique commerciale; ces rencontres sont plus fréquentes durant les périodes de négociation;
- des groupes de travail fédéral-provinciaux sont mandatés afin de traiter des problèmes sectoriels particuliers (agriculture, bois d'œuvre, etc.)
- consultations régulières des représentants des secteurs privés par le gouvernement fédéral, par l'entremise du Comité consultatif sur le commerce extérieur et des groupes de consultation sectoriels sur le commerce extérieur (SAGIT);
- le Comité technique interministériel sur le commerce permet aux représentants des différents ministères québécois, à vocation économique, d'élaborer les positions gouvernementales sur différents dossiers mettant en cause le commerce des produits et des services québécois;
- des groupes de travail interministériels traitent de dossiers sectoriels (diversité culturelle, environnement, etc.);
- une participation formelle des provinces dans la gestion des accords parallèles et des litiges liés à la réglementation environnementale et aux normes du travail est assurée par les ententes intergouvernementales de collaboration en matière d'environnement et de travail; par contre, seuls le Québec et l'Alberta ont adhéré à ces accords intergouvernementaux à ce jour;
- enfin, le gouvernement québécois organise différents forums de discussion impliquant les ONG et les représentants du secteur privé lorsqu'un dossier majeur s'impose dans un domaine d'activité donné, comme ce fut le cas pour le projet d'exportation de l'eau.

Malgré les informations qui nous ont été fournies, une vaste zone d'ombre demeure au sujet des acteurs des négociations. Quel est le véritable rôle des provinces dans la définition du mandat de négociation du gouvernement fédéral? Qu'est-ce qui leur garantit que leur point de vue sera pris en considération? Y a-t-il véritablement consultation, ou est-ce qu'on informe simplement les fonctionnaires de l'avancement des négociations? Pourquoi ne pas enchâsser ces mécanismes dans un accord formel? Quelle est la place accordée aux parlementaires, aux ministres concernés et aux fonctionnaires?

Lors des audiences, quelques intervenants, ne disposant pas de ces informations mais tenant tout de même à nous faire des propositions, nous ont suggéré quelques idées.

Un intervenant a suggéré que le gouvernement fédéral consulte les provinces avant d'adopter sa stratégie « de négociation » et que cette dernière soit élaborée conjointement avec les gouvernements provinciaux, si ce n'est déjà le cas.

D'autres ont souligné la possibilité de regrouper tous les intervenants provinciaux pour la négociation des éléments de juridiction provinciale dans le cadre de la ZLEA. Ainsi, lorsqu'il est question de matière de juridiction provinciale, les provinces devraient être obligatoirement consultées, et leur avis pris en compte.

Mais cette consultation ne devrait pas être limitée à ces seuls cas. Le caractère international des négociations ne doit pas constituer un frein en raison de la répartition des compétences à l'intérieur de la fédération canadienne, car ces sujets nous concernent tous. Il devrait ainsi y avoir une obligation de concertation entre les divers gouvernements canadiens concernant la stratégie et les objectifs poursuivis.

D'autres ont proposé que les mécanismes actuels de consultation dans le contexte du commerce interprovincial servent de modèle pour l'élaboration d'un mécanisme de consultation dans le cadre des négociations commerciales internationales (1M : Auditions).

B) La démocratie et le projet de la ZLEA

Déficit démocratique

La Commission avait entrepris cette consultation en s'interrogeant sur le rôle que l'Assemblée nationale du Québec devrait assumer dans le processus d'intégration des Amériques. De plus, elle cherchait par quels moyens elle pourrait influencer le cours et le résultat des négociations commerciales.

À la lumière de tout ce qui a été entendu lors des audiences, et lu dans les mémoires ainsi que dans la documentation fournie à la Commission, le déroulement des négociations commerciales tend à démontrer un déficit démocratique croissant dans le processus de mondialisation et d'intégration économique, à la fois pour la population — nous en avons largement fait mention dans toutes les sections de ce rapport — et pour les parlementaires.

En effet, de l'avis de la majorité, les assemblées élues sont de plus en plus écartées de l'exercice réel du pouvoir. Un témoin a ainsi voulu rappeler la responsabilité de l'État dans le cadre de l'intégration économique :

« Le point essentiel, c'est que l'État ne peut pas abdiquer ses responsabilités et les laisser dans les mains d'associations volontaires [la société civile] sans pouvoirs réels de législation et de sanction, qui devraient demeurer des privilèges des gouvernements. Et le schéma de la page 9 [du document de consultation] est à cet égard révélateur, donnant un aperçu du fonctionnement du processus de négociation. On voit que les parlements et les parlementaires en sont totalement absents, alors que les secteurs de la société civile, en commençant par les gens d'affaires, ont accès ou peuvent avoir accès de façon privilégiée au comité des négociations. Et c'est là, et n'est-ce pas là directement, au comité de négociation, que devraient être présents les parlementaires et les parlements? »
(31M : Auditions)

D'une part, nous assistons à une démocratie « d'exécutifs », mais d'autre part, nous sommes de plus en plus liés aux experts et aux négociateurs lors de négociations commerciales internationales :

« Qui contrôle quoi? Qui contrôle quoi dans ce processus? Parce que, là, le problème de fond, c'est, bien sûr, le problème. On disait déficit démocratique. Je veux bien. Mais déficit démocratique, c'est le diagnostic. L'analyse, ce n'est pas ça. L'analyse, c'est que désormais on a affaire à une démocratie d'exécutifs qui a pris un ensemble de pouvoirs – ce sont des prérogatives des exécutifs – mais ces prérogatives que les exécutifs ont prises, ils en confient la gestion désormais à des commissions, là encore quelque chose qu'on peut faire. Tous les gouvernements peuvent mettre sur pied toutes les commissions possibles et imaginables. Mais, là, vous avez ici des commissions qu'une obligation de résultat [la libéralisation des marchés] sur lesquelles l'ensemble des parlementaires du continent des trois Amériques n'ont strictement rien à dire et c'est ça qui m'apparaît désormais comme étant la question litigieuse dans ces accords de libre-échange. » (3M : Auditions)

Plusieurs intervenants ont ainsi demandé que les règles de commerce international respectent la diversité des institutions et des normes nationales, et que les États conservent leur liberté de choix lorsqu'il est question d'intérêt public. C'est pourquoi plusieurs demandent que les bilans et les analyses des accords de libre-échange, outre les

effets économiques, sociaux et politiques, étudient de quelle manière l'État peut conserver son pouvoir de légiférer en ces domaines.

La question peut sembler relativement simple pour des sociétés démocratiques comme celles du Québec et du Canada, mais elle peut aussi se révéler une arme à double tranchant dans d'autres sociétés moins démocratiques, qui pourraient décider, par exemple, de faire fi des droits fondamentaux de la personne au nom du principe de l'intégrité des compétences de l'État, d'où l'importance de définir avec soin quels sont les droits que nous considérons fondamentaux pour l'ensemble du continent.

En ce qui concerne l'équilibre des pouvoirs, au même titre que celui que l'on retrouve dans un parlement, cet intervenant soutenait, sur un ton un peu ironique et provocateur, qu'il existe réellement dans le projet d'intégration continentale :

« On établit souvent une différence de fond entre l'Union européenne avec ses grandes institutions européennes : Bruxelles, l'Exécutif, le Parlement européen, la Cour européenne de justice, et on dit, en comparaison, que dans les Amériques, bon, on n'a pas ça. [...] Je pense que nous ne voyons pas ce qui est en train de se produire. Et que, par exemple, à la suite de la promulgation de l'ALENA, nous assistons bel et bien à la mise en place d'un régime confédéral en Amérique du Nord, M. le Président. Et je vais vous expliquer comment il fonctionne : régime confédéral, donc, implique qu'on aurait nos trois pouvoirs classiques: on a un exécutif continental. L'Exécutif continental, ce sont les réunions régulières des ministres du Commerce qui sont prévues dans l'ALENA et ce sont surtout cette commission tripartite qui a pour mandat de faire avancer le processus de privatisation, l'ouverture des marchés publics dans l'espace nord-américain. Ensuite, on a un pouvoir judiciaire nord-américain. Je ne sais pas si vous avez vu la complexité du mécanisme du règlement des différends dans l'ALENA, vous avez un groupe d'experts avec des tribunaux d'experts qui sont prévus presque à chaque chapitre, d'une vingtaine de comités d'experts qui donc ont un rôle à la fois extrajudiciaire comme créature, mais qui ont un rôle judiciaire dans la mesure où ils tranchent sur des différends commerciaux entre les pays. [...] Ah! Allez-vous me dire, il n'y a pas de pouvoir législatif continental. C'est vrai. Ni les parlements au Canada, provinciaux et fédéral n'ont de mot à dire dans ce qui se passe, ils sont coincés avec le secret, ni le Parlement des États mexicains n'ont quoi que ce soit à dire, mais nous avons bel et bien un pouvoir législatif continental, c'est le Sénat des États-Unis. Le Sénat des États-Unis est le seul pouvoir législatif qui contrôle son Exécutif, qui lui accorde ou non la procédure

de *fast track*, qui refuse de lui accorder quand la négociation n'est pas rendue là où il veut qu'elle soit rendue, c'est le seul qui a son mot à dire sur [...] le développement des mandats. Et quand on comprend ça, on comprend maintenant la fonction du secret [entourant les négociations de la ZLEA]. Pour que le processus puisse fonctionner, il faut que les assemblées des deux autres pays soient bâillonnées. Parce que le seul qui a un mot à dire, le seul qui est effectivement démocratique dans ça, le seul qui fonctionne à l'ouverture et a une certaine transparence, c'est le Sénat américain. » (3M : Auditions)

Attentes des citoyens face aux parlementaires

Cette partie du rapport constitue probablement la plus importante de toutes pour la Commission. En lançant cette consultation publique, la première chose qu'elle désiret savoir, outre naturellement les préoccupations de la population, était la nature de son rôle dans le projet d'intégration des Amériques et les attentes de la population à ce sujet.

Il ressort clairement des auditions que les intervenants croient que les parlementaires ont un rôle important à jouer dans le cadre de ce projet. Les groupes furent nombreux à leur faire des recommandations, reconnaissant par le fait même la pertinence et la légitimité de leur intervention.

Travail d'information et de sensibilisation

- Il faut absolument alerter l'opinion publique et se réveiller face au système qui est en train de se mettre en place dans les Amériques, qui ne ressemble à rien de comparable dans un traité de libre-échange, et qui s'apparente à un régime confédéral.
- Dans le cadre du Sommet parallèle des peuples, plusieurs groupes ont exprimé le souhait que l'Assemblée nationale les appuie dans leurs démarches, entre autres choses en faisant des représentations auprès du gouvernement fédéral.
- Il faut faire la promotion d'interventions comme des échanges parlementaires, des projets d'intervention ciblés pour améliorer les connaissances des dirigeants gouvernementaux et d'entreprises, des interventions de l'ACDI, etc.

Accès des parlementaires aux négociations

- Concernant les textes de l'accord, il revient à chacune des assemblées législatives de rompre le silence et il faut, à ce titre, s'allier avec les autres parlements des Amériques;

- Il est important que les parlementaires participent à la définition du mandat de négociation avec le gouvernement fédéral, et qu'un lien direct soit établi entre les parlementaires et les comités de négociation.
- Le gouvernement du Québec doit donner l'exemple en laissant une place importante à l'Assemblée nationale lors de ses implications dans les dossiers internationaux, notamment au sujet de la ZLEA, qu'il la consulte ainsi que les commissions pertinentes avant de prendre des engagements ou des positions officielles relatives à la ZLEA.

Consultations référendaires

- L'Assemblée nationale doit exiger du gouvernement fédéral qu'une fois l'entente de principe négociée, il consulte les Canadiens par voie référendaire sur la question avant de prendre position sur l'accession du Canada à la ZLEA.
- Advenant un refus de sa part, l'Assemblée nationale tiendrait sa propre consultation auprès des Québécois.
- L'Assemblée nationale doit inviter les parlementaires des pays devant adhérer à la ZLEA à faire de même.

Conférence parlementaire des Amériques (COPA)

- Les membres de la délégation de l'Assemblée nationale, à la Conférence parlementaire des Amériques, doivent défendre l'idée d'une consultation référendaire lors des prochaines activités de la COPA.
- Il faut établir un lien direct entre la COPA et le Sommet des Amériques.
- La COPA devrait se réunir plus régulièrement pour faire contrepoids au processus en cours et faire écho aux préoccupations de la société civile.
- Il est nécessaire de donner à la COPA un statut officiel comme organisme spécialisé ou, à défaut, comme organe subsidiaire, auprès des autres organisations du Comité tripartite ou des Sommets des Amériques.

Contrôle du pouvoir exécutif

- Les assemblées législatives des Amériques doivent baliser la conduite de leurs délégués respectifs, tant au niveau des groupes de négociation que des comités de la ZLEA, ainsi que de l'autonomie accordée à leur ministre du Commerce lors de la signature de déclarations conjointes.

- Il faut que les parlementaires restent extrêmement vigilants pour assurer le respect du partage des compétences au Canada lorsque le gouvernement fédéral négocie des accords commerciaux à l'étranger.

La pérennité de la démarche de la Commission des institutions

- Le débat lancé par la Commission des institutions pourrait servir de base à une réflexion plus profonde sur les causes de marginalisation des assemblées élues.
- Plusieurs groupes ont mentionné qu'ils souhaitaient que la Commission demande à l'Assemblée nationale du Québec d'assurer un suivi réel des processus de négociations commerciales internationales dans le cadre de la ZLEA et de l'OMC.

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques
Auditions de la Commission

Troisième partie : Conclusions de la Commission

Dans cette partie, les membres de la Commission des institutions exposent, d'une façon condensée, l'essentiel des éléments qu'ils ont retenus, tant de la lecture des mémoires reçus, des auditions, de la documentation recueillie que de leurs échanges.

Il semble utile de rappeler que la ZLEA n'est qu'un des éléments du projet d'intégration des Amériques, qui comprend dans sa globalité toutes les dimensions du développement humain, à savoir le développement politique, social et économique.

Certes, la ZLEA constitue le dossier moteur de l'intégration des Amériques. C'est celui qui progresse le plus rapidement, qui dispose d'un échéancier fixe et, sans aucun doute, qui attire le plus l'attention. Nous constatons tout de même que l'on parle trop peu des autres objectifs de l'intégration hémisphérique, ce qui nous fait craindre qu'on y travaille aussi trop peu. Ainsi, le rehaussement du niveau de l'éducation avait été déclaré objectif prioritaire dans la Déclaration finale et le Plan d'action du Sommet de Santiago, tout comme la lutte à la pauvreté. Force est de constater qu'on est sans nouvelles depuis.

Transparence

Malgré les engagements fermes de transparence du processus, il y a manifestement une très nette absence d'informations pour tout ce qui touche la ZLEA de près ou de loin. Cette constatation a fait presque l'unanimité des témoignages et ce, tant des groupes du monde des affaires que des représentants des travailleurs et des observateurs.

Nous comprenons qu'on ne peut négocier efficacement un tel projet sur la place publique. Par contre, ce que nous nous expliquons moins clairement, c'est que ni les orientations précises, ni l'état d'avancement des travaux ne sont connus. Plusieurs témoins craignent que des précédents instaurés par l'ALENA ne servent de modèle à la ZLEA, notamment en matière d'investissements et de marchés publics, et les informations nécessaires pour répondre à ces interrogations n'étaient pas disponibles. Ce manque d'information nous apparaît nuisible au succès du projet, car il alimente les pires craintes et favorise toutes les spéculations.

En ce qui concerne les marchés publics, par exemple, faut-il comprendre que le concept vise uniquement les achats de biens ou, comme c'est le cas dans l'ALENA, inclut aussi les services et même, éventuellement, la fourniture de services publics? Un témoin,

observateur chevronné des Amériques, constate qu'en ce moment l'Amérique latine semble vouloir paver la voie à la ZLEA en privatisant une partie de ses services publics. Doit-on y voir un signe confortant les craintes des témoins entendus ou simplement une interprétation abusive? Deux ans après le début des travaux, est-ce normal que nous ne sachions pas encore clairement ce qu'on entend par marché public? Autant de questions de même nature sont en suspens pour chacun des neuf groupes de négociations de la ZLEA.

Dans le même ordre d'idées, nous constatons, et ceci est une constante des témoignages, que, dix ans après l'ALENA, il n'y a toujours pas d'évaluation disponible des impacts socioéconomiques des accords de libre-échange en vigueur, bien que plusieurs témoins s'accordent pour dire que le résultat d'ensemble serait plutôt positif. Certes, de l'avis des spécialistes, il serait difficile, voire impossible de dresser un bilan complet et rigoureux des effets de l'ALE et de l'ALENA. Toutefois, nous croyons qu'il serait tout de même utile d'en faire une évaluation, si imparfaite soit-elle.

Déficit démocratique

La cause première du déficit démocratique dans le projet de la ZLEA est donc cette rareté de l'information. Mais par déficit démocratique, nous entendons aussi le peu d'implication de la société civile dans le processus de négociation. Les gouvernements participants sont bien sûr les représentants de leurs sociétés respectives. Fait à signaler, il n'y a jamais eu autant de gouvernements démocratiquement élus dans les trois Amériques. Malgré ce constat réjouissant, il n'en reste pas moins que les groupes constitutifs de la société civile ne se sentent pas impliqués, ni suffisamment consultés, et qu'en somme ils mettent en doute la représentativité de leurs gouvernements.

Il n'y a pas que la société civile qui souffre du déficit démocratique du processus de négociation, ses représentants élus aussi, et même doublement dans le cas du Québec.

Nombre de témoignages soulignaient en effet qu'on ne retrouve pas les parlementaires ni en amont ni en aval du processus de négociation, alors que certains groupes de la société civile y ont une place privilégiée, tel le Forum des gens d'affaires des Amériques.

Les députés, représentants légitimes de l'ensemble de la société, croient qu'ils devraient être les premiers associés au processus. Cela comblerait dans une large mesure le déficit démocratique dénoncé par tous et donnerait à la société civile la possibilité d'être

représentée, informée et consultée par ses élus et les parlements redeviendraient le lieu privilégié des grands débats de société.

« *Qui contrôle quoi, dans ce processus?* », s'interrogeait un témoin. En principe, chaque Parlement contrôle son exécutif. Nous répétons, en principe. Si c'est le cas pour la plupart des dossiers, lorsqu'il s'agit des accords internationaux, les parlementaires interviennent soit trop tôt, soit trop tard. Trop tôt, de l'avis des experts gouvernementaux dans le processus même de négociation, trop tard, de l'avis des parlementaires, lorsqu'on leur demande de ratifier un accord qui est déjà conclu.

La difficulté est double lorsqu'il s'agit d'un Parlement comme le nôtre au sein de la Fédération canadienne. Les parlementaires doivent alors interroger un exécutif qui n'est même pas à la table de négociations et qui, lui-même, n'est au mieux que consulté.

Dans ce même ordre d'idées, et toujours en vertu du principe de l'équilibre des pouvoirs, nous croyons que les parlementaires des Amériques devraient pouvoir exercer une meilleure surveillance des négociations en cours, qui sont actuellement sous la responsabilité des ministres du Commerce. Contrairement à d'autres organisations interétatiques²⁰, le Sommet des Amériques n'a toujours pas un forum parlementaire reconnu. Lors de la Deuxième Assemblée générale de la Conférence parlementaire des Amériques, tenue à Puerto Rico en juillet 2000, les parlementaires des trois Amériques ont unanimement demandé aux chefs d'État et de gouvernement de renforcer le processus d'intégration continentale par la participation des parlementaires de toutes les juridictions du continent, par la transparence des débats sur la création de la ZLEA, et ont aussi demandé d'être informés dans les meilleurs délais de l'état d'avancement des négociations de la ZLEA.

Il existe un autre aspect du déficit démocratique, moins visible et moins souvent dénoncé mais qui est d'autant plus inquiétant : la mise sur pied de commissions de règlement des différends, qui permet parfois aux entreprises de court-circuiter l'appareil judiciaire traditionnel et de renverser les décisions des assemblées élues. À ce titre, nous sommes inquiets des impacts réels du Chapitre 11 de l'ALENA, surtout si l'esprit des dispositions de ce dernier devait être repris dans l'accord de la ZLEA.

En tout état de cause, il est impératif que l'Assemblée nationale demeure attentive aux développements des différentes facettes du projet d'intégration hémisphérique.

²⁰ Nous pensons ici à l'Union européenne, au Mercosur et à l'ASEAN.

L'accord de libre-échange des Amériques

Depuis quelques décennies, le gouvernement du Québec, toute allégeance politique confondue, s'est montré favorable au libre-échange, tout en demeurant attentif au respect du partage des compétences constitutionnelles et à la protection de ses valeurs telles que la justice et l'équité. Nous partageons cette vision, et il en fut de même pour la quasi-totalité des témoignages entendus.

Toutefois, un nombre important et varié de réserves et de craintes ont été exprimées, que nous partageons en grande partie.

Le partage de la richesse

La première, et non la moindre, concerne le partage de la richesse. Le libre-échange devrait, en théorie, créer de la richesse pour les peuples qui s'y engagent. Il faut par contre que cette richesse soit équitablement partagée, à la fois entre les classes de la société et entre les États. Les groupes entendus lors des auditions se sont certes montrés intéressés à augmenter leur richesse et leur bien-être mais ont aussi fait part de leur sentiment de solidarité avec les autres peuples d'Amérique latine. Une représentation syndicale est éloquente à ce sujet, disant que ses membres accepteraient de faire certaines concessions, à la condition qu'ils soient assurés que cela se ferait bien au bénéfice des travailleurs d'Amérique latine, et non seulement au profit des détenteurs du capital. Nous croyons que le partage de la richesse ne pourra se faire qu'en s'assurant de la protection des droits de la personne et des travailleurs. Il importe de bien se rappeler cette évidence.

Nous avons noté avec intérêt les propositions qui nous ont été faites pour assurer le rehaussement des conditions de vie en Amérique latine, qui pourrait en même temps protéger les droits de nos travailleurs en ne les soumettant pas à une concurrence trop féroce. Il existe essentiellement deux manières de procéder : par un soutien financier au développement, et par une série d'échanges en matière culturelle, scientifique et technique. Ainsi, un plan général d'intervention et de soutien au développement pourrait être élaboré et mis en œuvre en augmentant les ressources attribuées à l'aide internationale, d'une part, et les échanges sectoriels avec l'Amérique latine pourraient être intensifiés, d'autre part.

Les clauses sociales

Nous reconnaissons les risques liés à la stratégie qui consiste à faire appel au droit commercial international pour sanctionner les violations des droits de la personne, des

droits des travailleurs et de la protection de l'environnement, stratégie qui pourrait éventuellement dénaturer ces droits et les rendre dépendants de la définition de « concurrence loyale ou déloyale », définition elle-même tributaire d'un organe de réglementation de commerce international. Mais d'ici à ce que l'on dispose d'un organe international approprié qui pourrait sanctionner la violation de ces droits, nous sentons l'urgence de faire quelque chose pour en assurer la protection.

Nous sommes ici au cœur du débat sur ce qu'il convient d'appeler les clauses sociales. Doit-on les inclure dans l'accord même, dans un accord parallèle, ou s'en remettre à la bonne volonté des États qui ratifieront les conventions internationales applicables, si ce n'est déjà fait, telles que celles de l'OIT, de l'UNICEF ou de l'ONU?

À ces questions, nous croyons qu'il nous faudra définir les rapports entre le commerce et ces droits fondamentaux, ainsi que les liens hiérarchiques entre les normes qui y sont rattachées. Doit-on, et peut-on, dans nos sociétés libérales, opposer le droit au profit, tout légitime qu'il soit, aux droits fondamentaux de la personne? Nous reconnaissons que nous ne pouvons maintenant, sans autre débat, trancher seuls cette question qui relève de choix de société fondamentaux. Il n'en reste pas moins que nous réaffirmons que tout accord de libre-échange ne doit pas avoir l'effet non désiré d'abaisser ou de porter atteinte aux droits des travailleurs et de la personne, ni ici ni ailleurs. En outre, notons à cet égard que le Canada et les provinces n'ont pas encore ratifié trois des sept conventions fondamentales de l'Organisation internationale du travail (OIT), qui sont considérées comme faisant partie du « noyau dur » des normes du travail internationalement reconnues (la convention n° 98, sur le droit d'organisation et de négociation collective; la convention n° 138, sur l'âge minimum relativement au travail des enfants; et la convention n° 29, sur le travail forcé).

En regard de l'environnement, presque tous reconnaissent les risques liés à une libéralisation débridée des échanges; un développement industriel sans considérations environnementales ne peut qu'être désastreux. Selon nous, l'accord de la ZLEA devrait, à tout le moins, inclure l'engagement des États à faire respecter les normes environnementales existantes dans leur législation. Néanmoins, nous croyons qu'un tel engagement serait encore insuffisant. C'est pourquoi nous nous interrogeons sur la possibilité d'avoir des normes environnementales minimales.

Le règlement des différends et l'accès aux marchés publics

Les dispositions relatives au règlement des différends, précédemment mentionné, ainsi qu'à l'accès aux marchés publics peuvent à la limite mettre en jeu le respect de l'intégrité de la souveraineté de l'État et des choix sociaux des populations.

À cet égard, les inquiétudes sont peut-être davantage appréhendées que réelles, du moins pour le moment. Le fait est qu'on ne sait pas très bien ce que l'accord nous réserve. À titre d'exemple, il est possible qu'une société décide de se doter d'un système d'éducation privé. Par contre, nous considérons essentiel qu'un tel choix, s'il venait à se faire, provienne du choix de la population et non des obligations contractées dans le cadre d'un accord de libre-échange, ou encore résulte d'une décision prise par un organe interétatique de règlement des différends, en réponse aux demandes d'un investisseur.

En résumé, les informations disponibles ne permettent pas de se faire une idée exacte des impacts réels des accords de libre-échange, afin de bien alimenter le débat sur le futur accord de la ZLEA. C'est pourquoi il est important de procéder à un bilan des accords de libre-échange existants et de mettre sur pied un mécanisme permanent de suivi des négociations commerciales actuelles.

Les groupes de négociation de la ZLEA

Certains témoignages relatifs aux groupes sectoriels de négociation semblent particulièrement importants, surtout si on considère que le Québec est une économie de petite taille, comparée à celle des États-Unis. Il est essentiel que le Québec se prépare adéquatement à cet accord de libre-échange continental.

Certains groupes entendus nous ont fait part de leurs inquiétudes relatives à la commercialisation de certains biens et services qui, selon eux, ne devraient pas l'être. Nous partageons en grande partie leurs inquiétudes, notamment en ce qui concerne l'eau. Nous croyons que la décision de rendre ces biens et services commercialisables au même titre que les autres, si cela devait se faire, ne devrait l'être qu'à la lumière des consensus dégagés suite à un débat de société, tel que le gouvernement en a initié un au sujet de l'eau.

En ce qui concerne l'accès aux marchés, il importe que le Canada fasse pression et prenne toutes les mesures à sa disposition dans le cadre des accords de libre-échange pour

éliminer les barrières tarifaires et non tarifaires que nous imposent certains de nos partenaires commerciaux.

En matière de services commerciaux, et dans le cas précis de la mobilité des professionnels, la Commission retient qu'il semble y avoir contradiction fondamentale entre le principe de base des accords de libre-échange, qui pose comme principe que le secteur des services commerciaux constitue une seule « industrie réglementée », alors que dans le cas du Québec, le régime professionnel ne permet pas de traiter indistinctement les 44 professions. La Commission ne sait pas, à première vue, comment solutionner cette contradiction pour à la fois protéger cette spécificité et bénéficier des avantages d'une libéralisation de ce secteur. Nous croyons que cette question requiert un examen attentif et particulier.

Enfin, il semble intéressant de favoriser le recours à l'arbitrage dans l'accord de la ZLEA en matière de différends commerciaux d'ordre privé, plutôt que de recourir à un organisme de règlement des différends au sens traditionnel. Cette solution nous semble en effet la plus avantageuse dans le cas du Québec, dont le poids économique et politique face au géant américain pourrait constituer un désavantage, et dont la majorité des entreprises sont des PME disposant de peu de capital à investir dans des poursuites coûteuses.

L'économie du Québec

À la lumière des témoignages entendus, nous constatons que nos entreprises sont enthousiastes à l'idée d'une zone de libre-échange continentale.

Nous retenons qu'il faut en effet développer nos exportations à destination de l'Amérique latine, après avoir réussi à augmenter de manière substantielle nos échanges avec les États-Unis. Outre nos produits, il ressort clairement que nous avons un savoir-faire qu'il serait très profitable d'exporter, notamment en ce qui concerne notre tradition de mouvement coopératif.

Nos entreprises, notamment nos PME, devront rechercher constamment les gains de productivité dans cette perspective d'un large marché ouvert pour tout l'hémisphère. Et ces gains de productivité devront être recherchés dans l'optique bien sûr d'assurer la pérennité des entreprises, mais aussi la croissance des emplois et l'amélioration des conditions de travail, tout autant que des profits.

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques
Conclusions de la Commission

Nous nous interrogeons également sur la stratégie la plus adéquate pour accompagner et soutenir les PME qui se lanceront à l'assaut de ces nouveaux marchés. Le Québec doit poursuivre ses efforts afin de s'adapter à ces nouveaux défis.

Quatrième partie : Recommandations de la Commission

1. Transparence

Considérant qu'il y a manifestement une très nette absence d'information pour tout ce qui touche la ZLEA de près ou de loin, la Commission des institutions recommande :

- 1.1. Que le gouvernement du Québec, précise ses politiques, orientations et objectifs à propos de la ZLEA et en saisisse l'Assemblée nationale.
- 1.2. Que le gouvernement du Québec rende accessibles les informations qu'il détient à l'égard de l'état d'avancement des travaux des neuf groupes sectoriels de négociation de la ZLEA.
- 1.3. Que le gouvernement du Québec utilise tous les forums à sa disposition pour sensibiliser et convaincre ses partenaires de la nécessité d'une plus grande transparence dans le projet de la ZLEA.
- 1.4. Que l'Assemblée nationale s'assure que le projet de la Zone de libre-échange des Amériques respecte nos compétences constitutionnelles, nos valeurs sociales et notre identité collective.
- 1.5. Que l'Assemblée nationale demande au gouvernement du Canada de rendre périodiquement compte, et de façon publique, de l'avancement des travaux des neuf groupes sectoriels de négociation de la ZLEA.
- 1.6. Que l'Assemblée nationale invite tous les Parlements des Amériques à également demander que leur gouvernement rende compte régulièrement de l'avancement des travaux des neuf groupes sectoriels de négociation de la ZLEA.
- 1.7. Que l'Assemblée nationale insiste pour que toute négociation sur la ZLEA tienne compte des autres engagements énoncés lors des précédents Sommets des Amériques, notamment en matière de lutte à la pauvreté, d'éducation, de démocratie et de droits des travailleurs.

2. Démocratie

Considérant le déficit démocratique vécu à la fois par la société civile et les parlementaires;

Considérant que les Parlements doivent redevenir le lieu privilégié des grands débats de société;

La Commission des institutions s'engage à demeurer attentive à la progression du projet d'intégration des Amériques et recommande :

- 2.1. Que l'Assemblée nationale se prononce sur les orientations, les objectifs et les politiques du gouvernement du Québec à propos de la ZLEA.
- 2.2. Que les commissions parlementaires se montrent attentives aux dimensions de la ZLEA dans tous les secteurs relevant de leurs compétences.
- 2.3. Que l'accord final de la ZLEA soit soumis aux assemblées élues du Canada avant sa ratification par le gouvernement fédéral.
- 2.4. Que les parlementaires du Québec se fassent les ardents promoteurs de la nécessité d'instituer un forum parlementaire continental qui accompagnerait tout le processus d'intégration des Amériques, incluant la ZLEA, et que ce forum soit représentatif de toutes les assemblées parlementaires du continent.
- 2.5. Que l'Assemblée nationale invite les parlementaires de l'ensemble du Canada à la vigilance relativement au partage des compétences constitutionnelles lorsque le gouvernement fédéral négocie des accords commerciaux internationaux.
- 2.6. Que l'Assemblée nationale demande aux gouvernements concernés qu'un accord formel définisse la représentation et la participation du Québec aux négociations commerciales internationales qui touchent ses domaines de compétence.

3. L'accord de libre-échange des Amériques

Considérant la position favorable du Québec à l'endroit du libre-échange depuis quelques décennies;

Considérant les craintes et réserves reçues par la Commission;

La Commission des institutions recommande :

- 3.1. Que le gouvernement du Québec, en s'associant avec ses partenaires économiques et des groupes de recherche, dresse un bilan public aussi précis que possible des effets des accords de libre-échange existants.
- 3.2. Que le gouvernement du Québec réalise une évaluation complète des implications pour les institutions québécoises du Chapitre 11 de l'ALENA, relatif aux investissements.
- 3.3. Que le gouvernement du Québec fasse preuve de la plus grande vigilance pour s'assurer que les obligations découlant de tout accord de libre-échange n'imposent pas de choix de société contraires aux valeurs des Québécois et des Québécoises.
- 3.4. Que l'Assemblée nationale demande au gouvernement du Québec d'examiner l'opportunité que soit ratifiées les trois conventions suivantes de l'OIT : la convention sur le droit d'organisation et de négociation collective (convention n° 98); celle sur l'âge minimum relative au travail des enfants (convention n° 138); et enfin, celle sur le travail forcé (convention n° 29).
- 3.5. Que le gouvernement du Canada examine l'opportunité que l'accord de la ZLEA inclue des dispositions favorisant l'application des normes minimales du travail comprises dans les conventions fondamentales de l'OIT.
- 3.6. Que le gouvernement du Canada cherche à obtenir dans l'accord de la ZLEA, l'engagement des États de respecter les normes environnementales existant dans leur législation.
- 3.7. Que le gouvernement du Canada propose formellement à ses partenaires de la ZLEA de s'engager dans l'établissement de normes environnementales minimales communes.

4. Économie du Québec et considérations particulières

Considérant le potentiel majeur pour l'économie du Québec que représente l'ouverture du marché de l'Amérique latine;

Considérant la nécessité de bien se préparer à cette ouverture, tout en minimisant les risques inhérents;

La Commission des institutions recommande :

- 4.1. Que le gouvernement du Québec maintienne le moratoire sur la commercialisation de l'eau en vrac dans le contexte de la Zone de libre-échange des Amériques.
- 4.2. Que le gouvernement du Québec s'assure que l'on maintienne l'exception culturelle dans les accords de libre-échange, incluant la ZLEA, et intensifie ses appuis à la recherche d'une solution internationale pour la protection de la diversité culturelle.
- 4.3. Que le gouvernement du Québec examine les conséquences de la ZLEA sur le régime professionnel québécois particulièrement en termes de mobilité.
- 4.4. Que le gouvernement du Canada évalue l'opportunité d'inclure des dispositions dans l'accord de la ZLEA qui favorisent l'arbitrage extrajudiciaire comme mode de règlement des différends commerciaux privés internationaux.
- 4.5. Que le gouvernement du Québec et ses partenaires de la communauté culturelle développent une stratégie de diffusion culturelle québécoise à l'intérieur de la Zone de libre-échange des Amériques.
- 4.6. Que le gouvernement du Québec intensifie ses efforts de coopération, de formation et d'échanges dans les domaines technique et scientifique avec les trois Amériques en s'associant avec les centres de recherche et d'enseignement supérieur.
- 4.7. Que le gouvernement du Québec accroisse ses efforts de soutien et de développement aux PME, en matière d'investissements, de recherche et de développement, et priorise le développement du marché de l'Amérique latine.

Cinquième partie : Annexes

LEXIQUE

Termes et acronymes	
ALE	Accord de libre-échange canado-américain entré en vigueur le 1 ^{er} janvier 1989.
ALENA	Accord de libre-échange entre le Canada, les États-Unis et le Mexique, entré en vigueur en janvier 1994.
Barrières non tarifaires	Exigences imposées par un pays à l'importation d'un produit étranger qui ne se traduisent pas par des coûts, comme par exemple des lois, des réglementations ou des règlements qui affectent entre autres la vente, l'achat ou la distribution du produit.
Barrières tarifaires	Taxes ou autres impositions qu'un pays exige comme condition pour importer les produits d'un autre pays.
BID	Banque interaméricaine de développement.
CEPALC	Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes, organe de l'Organisation des Nations unies.
Clause fédérale	La clause fédérale permet au gouvernement fédéral de négocier multilatéralement dans tous les domaines, qu'ils soient de compétence fédérale ou provinciale, en vertu de la personnalité internationale unique du pays, et s'engage à ce que les pouvoirs provinciaux et locaux respectent les engagements qu'il a contractés.
Libre-échange	Les pays membres éliminent en grande partie les barrières tarifaires et autres obstacles qui empêchent la libre circulation des biens, des services et des investissements, tout en maintenant leurs barrières envers les autres pays non membres.
Marché commun	Union douanière dans laquelle toutes les entraves aux mouvements de main-d'œuvre et de capitaux sont éliminées.

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques
Annexes

MERCOSUR	Marché commun du cône sud, regroupant l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay; la Bolivie et le Chili en sont membres associés en ce qui concerne le libre-échange.
Mesures sanitaires et phytosanitaires	Mesure qu'une partie à un accord commercial applique pour déroger à ses obligations en matière agricole, à des fins de protection de la vie ou de la santé des animaux et des personnes.
OEA	Organisation des États américains
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce, regroupe tous les accords multilatéraux commerciaux, comme par exemple l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT).
Union douanière	Accord de libre-échange dont les membres ont adopté un tarif extérieur commun sur les biens et services des pays qui n'en font pas partie.

Annexe 1

Type d'accords régionaux en Amérique

1. Accords par zone géographique

ACCORDS	PAYS ASSOCIÉS
ALENA	Canada, États-Unis, Mexique
Caricom	16 pays des Caraïbes
AEC	25 pays des Caraïbes et d'Amérique centrale
GRAN, CAN, SAI	Venezuela, Colombie, Pérou, Équateur, Bolivie
G3	Mexique, Venezuela, Colombie
MCCA, SICA	Costa Rica, Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama
Mercosur	Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay

2. Accords par niveaux d'intégration

Union douanière	Zone de libre-échange de 1 ^{ère} génération	Zone de libre-échange de 2 ^{ème} génération
MCCA	Chili - Bolivie	ALENA
Caricom	Chili - Colombie	G3
GRAN	Chili - Équateur	Mexique - Costa Rica
Mercosur	Chili - Mexique	Mexique - Bolivie
	Chili - Venezuela	
	Chili - Mercosur	

Remarques :

- les unions douanières sont toutes imparfaites;
- le libre-échange de première génération ne concerne que les biens;
- le libre-échange de nouvelle génération porte sur les biens, services, investissements, propriété intellectuelle et marchés publics; dans le cas de l'ALENA, le travail et l'environnement en font aussi partie.

3. Convergence par zone géographique

AMÉRIQUE DU SUD	AMÉRIQUE CENTRALE	CARAÏBES
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Approfondissement du Mercosur et élargissement au Chili et à la Bolivie ▪ Approfondissement de la CAN et négociation Mercosur - CAN 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Approfondissement du SICA et élargissement au Panama et à Belize 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Approfondissement de la Caricom et élargissement à Haïti et à la République Dominicaine

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques
Annexes

Annexe 2

Plan d'action du Sommet de Miami

I. Préserver et renforcer la communauté de démocraties dans les Amériques

Renforcer la démocratie

Promouvoir et protéger les droits de l'homme

Dynamiser la société - participation communautaire

Promouvoir les valeurs culturelles

Lutter contre la corruption

Lutter contre le problème des stupéfiants illicites et de la criminalité connexe

Éliminer la menace du terrorisme national et international

Renforcer la confiance mutuelle

II. Promouvoir la prospérité par le biais de l'intégration économique et du libre-échange

Libre-échange dans les Amériques

Développement et libéralisation des marchés de capitaux

Infrastructure de l'hémisphère

Coopération dans le domaine de l'énergie

Infrastructure des télécommunications et de l'information

Coopération scientifique et technologique

Tourisme

III. Vaincre la pauvreté et la discrimination dans notre hémisphère

Accès universel à l'éducation

Accès équitable aux soins de santé de base

Renforcer le rôle des femmes dans la société

Promotion des micro-entreprises et des petites entreprises

Casques blancs – Corps de secours d'urgence et de développement

IV. Garantir le développement durable et protéger notre environnement naturel pour les générations futures

Partenariat pour une utilisation de l'énergie durable

Partenariat pour la biodiversité

Partenariat pour la prévention de la pollution

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques
Annexes

Annexe 3

Plan d'action du Sommet de Santiago

I. Préservation et renforcement de la démocratie, de la justice et des droits de la personne

Démocratie et droits de la personne

Éducation pour la démocratie

Société civile

Travailleurs migrants

Renforcement des administrations municipales et régionales

Corruption

Prévention et contrôle de la consommation et du trafic illicites de drogues et de substances psychotropes et d'autres délits connexes

Terrorisme

Renforcement de la confiance et de la sécurité entre les États

Renforcement des systèmes juridiques et des appareils judiciaires

Modernisation de l'État quant aux questions relatives au travail

II. Intégration économique et libre-échange

Zone de libre-échange des Amériques

Renforcement, modernisation et intégration des marchés financiers

Science et technologie

Coopération régionale en matière d'énergie

Infrastructure de l'hémisphère

III. Éradication de la pauvreté et de la discrimination

Encourager le développement des micro-entreprises et des petites et moyennes entreprises

Enregistrement des propriétés

Technologies de la santé

Femmes

Droits fondamentaux des travailleurs

Populations autochtones

Faim et malnutrition

Développement durable

Coopération

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques
Annexes

Annexe 4

Déclaration de Santiago

Nous, chefs d'État et de gouvernement démocratiquement élus des pays des Amériques, sommes réunis à Santiago du Chili pour continuer le dialogue et intensifier l'effort de coopération amorcés à Miami en décembre 1994. Depuis cette date, des progrès significatifs ont été réalisés pour ce qui est de formuler et d'exécuter des projets et programmes conjoints devant permettre de profiter des grandes possibilités qui s'ouvrent à nous. Nous réaffirmons notre volonté de poursuivre cette entreprise capitale, qui exige des efforts nationaux soutenus et une coopération internationale dynamique.

La consolidation de la démocratie, le dialogue politique, la stabilité économique, le progrès vers la justice sociale, la convergence de nos politiques d'ouverture commerciale et la volonté d'accélérer le processus permanent d'intégration de l'hémisphère ont contribué à la maturation de nos relations. Nous redoublerons nos efforts pour poursuivre les réformes destinées à améliorer les conditions de vie des peuples des Amériques et pour instaurer une communauté solidaire. C'est pourquoi nous avons décidé de faire de l'éducation un sujet particulièrement important de nos discussions. Nous approuvons le Plan d'action annexé et nous nous engageons à le réaliser.

Depuis notre réunion de Miami, nous avons constaté dans les Amériques de réelles retombées économiques, du fait de la libéralisation des échanges commerciaux, d'une plus grande transparence des réglementations économiques, de l'adoption de judicieuses politiques économiques, axées sur l'économie de marché, ainsi que des efforts consentis par le secteur privé afin d'augmenter sa compétitivité. Malgré les difficultés financières et économiques éprouvées par des pays de la région, alors que certains pays d'autres régions subissaient, eux, de graves revers économiques, les tendances générales observées dans les Amériques ont été une croissance économique plus rapide, des taux d'inflation inférieurs, de plus vastes débouchés et un climat de confiance face au marché mondial. Ces acquis sont attribuables en grande partie aux efforts soutenus et concertés accomplis par nos pays afin de promouvoir la prospérité par une plus grande intégration et une plus large ouverture de nos économies. De nouveaux partenariats ont été formés, et les alliances existantes ont été renforcées et élargies. Les accords sous-régionaux et bilatéraux d'intégration et de libre-échange jouent aujourd'hui un rôle positif. Nous sommes persuadés que la Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA) améliorera le bien-être de nos peuples, y compris les populations économiquement défavorisées, dans nos pays respectifs.

L'intégration de l'hémisphère constitue un complément nécessaire aux politiques nationales visant à éliminer des problèmes persistants et à atteindre un plus haut degré de développement. Un processus d'intégration, au sens le plus large du terme, dans le respect des entités culturelles, nous permettra de définir un ensemble de valeurs et d'intérêts communs qui nous aidera à atteindre ces buts.

La mondialisation offre de grandes possibilités pour le progrès de nos pays et ouvre de nouveaux domaines de coopération pour la communauté de l'hémisphère. Cependant, elle peut également aggraver les différences entre les pays et au sein de nos sociétés. Fermement décidés à profiter de ses avantages et à faire face à ses défis, nous apporterons une attention particulière aux pays et groupes sociaux les plus vulnérables de notre hémisphère.

L'éducation constitue le facteur décisif du développement politique, social, culturel et économique de nos peuples. Nous nous engageons à faciliter l'accès de tous les habitants des Amériques à l'école maternelle et à l'éducation primaire, secondaire et supérieure, et nous ferons de l'apprentissage un processus permanent. Nous mettrons la science et la technologie au service de l'éducation afin de repousser les frontières du savoir et d'aider les enseignants à développer au maximum leurs capacités. Le Plan d'action qui accompagne cette Déclaration définit les objectifs et les buts que nous voulons atteindre et les actions par lesquelles nous entendons y arriver. Pour atteindre nos buts dans les délais convenus, nous réaffirmons notre engagement à investir des ressources plus importantes dans ce domaine vital et à encourager la société civile à participer au développement de l'éducation.

Les décisions prises par nos ministres de l'éducation à la Conférence de Mérida, au Mexique, en février dernier, répondent à notre volonté de promouvoir des initiatives conjointes et précises, destinées à améliorer l'accès à une éducation de qualité, de manière équitable, pertinente et efficace. Pour consolider nos résolutions et en assurer la continuité, nous avons appelé à la tenue d'une nouvelle conférence, à Brasilia, au Brésil, en juillet prochain.

Aujourd'hui, nous chargeons nos ministres responsables du commerce d'entamer les négociations sur la ZLÉA, conformément à la Déclaration ministérielle de San José de mars 1998. Nous réaffirmons notre volonté de conclure ces négociations au plus tard en 2005, et de faire des progrès concrets avant la fin du siècle. L'accord sur la ZLÉA devra être équilibré, intégral et conforme à l'OMC, et il constituera un engagement unique.

Nous avons considéré avec satisfaction les travaux préparatoires réalisés depuis trois ans par les ministres responsables du commerce, lesquels ont renforcé nos politiques commerciales, favorisé la compréhension de nos objectifs économiques et facilité le dialogue entre les pays participants. Nous apprécions la contribution non négligeable de la Banque interaméricaine de développement (BID), de l'Organisation des États américains (OÉA) et de la Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPALC), dans leur rôle de Comité tripartite

Le processus de négociation de la ZLÉA sera transparent et tiendra compte des différences en ce qui concerne les niveaux de développement et les tailles respectives des économies des Amériques, afin que tous les pays puissent y participer pleinement. Nous encourageons tous les secteurs de la société civile à participer et à contribuer au processus d'une manière constructive, par le biais de nos mécanismes respectifs de dialogue et de consultation, et en se prévalant du mécanisme créé dans le cadre du processus de négociation de la ZLÉA. Nous sommes persuadés que l'intégration économique, l'investissement et le libre-échange sont des facteurs clés pour rehausser le niveau de vie et améliorer les conditions de travail des habitants des Amériques et pour mieux protéger l'environnement. Ces éléments seront pris en compte au fur et à mesure que nous avancerons dans le processus d'intégration économique des Amériques.

La région a réalisé des progrès significatifs, tant dans le domaine monétaire que budgétaire, ainsi que sur le plan de la stabilité des prix et de l'ouverture de nos économies. La volatilité des marchés de capitaux confirme notre décision de resserrer le contrôle des banques dans l'hémisphère ainsi que de réglementer la divulgation et la diffusion d'informations sur l'activité des banques.

La force et le sens de la démocratie représentative résident dans la participation active des citoyens à tous les niveaux de la vie civile. La culture démocratique doit toucher l'ensemble de notre population. Nous approfondirons l'éducation pour la démocratie et ferons la promotion des réformes nécessaires pour que les institutions publiques deviennent des systèmes plus participatifs. Nous nous engageons à consolider, le cas échéant, les capacités des gouvernements régionaux et locaux, et à encourager une participation plus active de la société civile.

La promotion et le respect des droits de la personne et des libertés fondamentales de tous les individus constitue une préoccupation primordiale de nos gouvernements. Alors que nous célébrons le cinquantenaire de la Déclaration américaine des droits et des devoirs de l'homme et de la Déclaration universelle des droits de la personne, nous convenons de la

nécessité de promouvoir la ratification et la mise en œuvre des accords internationaux destinés à les sauvegarder, et de continuer à renforcer les institutions nationales et internationales pertinentes. Nous convenons du rôle fondamental qu'une presse libre joue en ce sens, et nous réaffirmons l'importance de garantir la liberté d'expression dans le cadre de l'Organisation des États américains.

Convaincus qu'une administration de la justice indépendante, efficiente et efficace joue un rôle essentiel dans le processus de consolidation de la démocratie, qu'elle en raffermisse les institutions, assure l'égalité de tous les citoyens et contribue au développement économique, nous renforcerons nos politiques relatives à la justice et nous encouragerons les réformes nécessaires pour promouvoir la coopération juridique et judiciaire. À ces fins, nous renforcerons nos politiques relatives à la justice et nous encouragerons les réformes nécessaires pour promouvoir la coopération juridique et judiciaire. À ces fins, nous renforcerons les entités nationales vouées à l'étude de l'administration de la justice et nous hâterons la création d'une centre d'études dans ce domaine au niveau de l'hémisphère.

Nous lutterons contre toutes les formes de discrimination dans l'hémisphère. L'égalité des droits et des possibilités entre les hommes et les femmes ainsi que la participation dynamique des femmes dans tous les domaines d'activité de nos pays sont des objectifs prioritaires. Nous continuerons à favoriser la pleine intégration des populations autochtones et des autres groupes vulnérables à la vie politique et économique, dans le respect des caractéristiques et des expressions qui affirment leur identité culturelle. Nous ferons un effort spécial pour garantir le respect des droits humains de tous les migrants, y compris les travailleurs migrants et leurs familles.

L'éradication de la pauvreté demeure le plus grand défi que notre hémisphère doit relever. Nous sommes conscients que la croissance positive observée dans les Amériques au cours des dernières années n'a pas encore donné réponse aux problèmes d'iniquité et d'exclusion sociale. Nous sommes décidés à éliminer les barrières qui empêchent les pauvres d'accéder à une nutrition adéquate, aux services sociaux, à un environnement sain, au crédit, ainsi qu'à la propriété légale de leurs biens. Nous soutiendrons mieux les micro-entreprises et petites entreprises, ferons la promotion des normes fondamentales du travail reconnues par l'Organisation internationale du travail (OIT) et utiliserons les nouvelles technologies pour améliorer l'état de santé de toutes les familles des Amériques, avec l'aide technique de l'Organisation panaméricaine de la santé (OPS), et atteindre des niveaux plus élevés d'équité et de développement durable.

Nous constatons avec une profonde satisfaction que la paix, valeur fondamentale de la coexistence humaine, est une réalité dans notre hémisphère. Nous soulignons que l'Amérique centrale est devenue une zone de paix, de démocratie et de développement, et reconnaissons les efforts pour l'élimination des mines antipersonnelles et la réadaptation de leurs victimes. Nous continuerons à favoriser la confiance et la sécurité entre nos États par des mesures comme celles mentionnées dans les déclarations de Santiago et de San Salvador sur les mesures d'encouragement de la confiance et de la sécurité. Nous encourageons le règlement pacifique des différends.

Nous donnerons un nouvel élan à la lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent, le terrorisme, le trafic des armes et des stupéfiants, y compris leur consommation illicite, et nous coopérerons pour faire en sorte que les délinquants ne trouvent asile nulle part dans l'hémisphère. Nous sommes décidés à persévérer dans cette voie.

En formant une alliance contre les drogues et en appliquant la stratégie antidrogue de l'hémisphère, nous ne pouvons que nous réjouir de l'amorce de négociations formelles, à la réunion de la Commission interaméricaine de lutte contre l'abus des drogues (CICAD) qui aura lieu le 4 mai, à Washington, dans le cadre de l'Organisation des États américains (OÉA), dans le but d'établir une procédure objective pour faire l'évaluation multilatérale des actions et de la coopération destinées à prévenir et combattre le problème des drogues sous toutes ses formes et les délits connexes, selon les principes de la souveraineté, de l'intégrité territoriale des États et du partage de la responsabilité, et dans une optique générale et équilibrée.

Nous renforcerons les efforts déployés aux niveaux national, hémisphérique et international pour la protection de l'environnement, en tant que base d'un développement durable, garantissant à l'être humain une vie saine et productive, en harmonie avec la nature. Les engagements pris au Sommet de Miami et au Sommet sur le développement durable qui a eu lieu à Santa Cruz de la Sierra, en Bolivie, fournissent une base solide pour l'approfondissement de nos actions. En tant que parties à l'Accord cadre des Nations unies sur le changement climatique, nous soulignons l'importance de collaborer pour mieux appliquer l'accord conclu à la Conférence de Kyoto, au Japon, et pour promouvoir sa ratification par nos pays. De même, nous coopérerons étroitement pour préparer la Conférence des Parties qui aura lieu en novembre de cette année à Buenos Aires, en Argentine.

Nous reconnaissons que le développement de liens énergétiques et l'intensification des échanges dans le secteur de l'énergie, entre nos pays, renforcent et favorisent l'intégration

des Amériques. Sur la base d'activités compétitives et transparentes, conformes aux conditions et objectifs nationaux, l'intégration énergétique contribue au développement durable de nos pays et à l'amélioration de la qualité de vie de nos populations, en nuisant le moins possible à l'environnement.

Tout en reconnaissant l'importance des institutions de l'hémisphère ainsi que le rôle positif qu'elles jouent, particulièrement l'Organisation des États américains (OÉA), nous chargeons nos ministres d'examiner des moyens de les renforcer et de les moderniser.

Nous réaffirmons notre volonté de continuer à approfondir le dialogue et la coopération intrahémisphériques dans l'esprit d'amitié et de solidarité qui anime nos nations.

Fait à Santiago, Chili, ce 19 avril 1998, dans les langues espagnole, française, anglaise et portugaise.

Annexe 5

Procédures douanières

1. Importation – admission temporaire de certaines marchandises des voyageurs d'affaires : établir de nouvelles procédures douanières ou simplifier les procédures existantes.
2. Expédition express : élaborer et mettre en œuvre des procédures pour accélérer les expéditions express.
3. Procédures simplifiées pour les expéditions à faible valeur : établir des procédures simplifiées, rationalisées et plus rapides pour les transactions des expéditions à faible valeur.
4. Système d'échange de données électroniques (EDI) compatibles et éléments communs des données :
 - établir des systèmes d'échange de données compatibles entre les commerçants et les administrations douanières;
 - élaborer un ensemble unique d'éléments de données nécessaires à l'administration nationale des règlements et besoins associés au dédouanement;
 - encourager l'établissement de systèmes d'échange de données entre les administrations douanières pour accroître la coopération et l'échange;
 - développer des paramètres pour l'échange bilatéral ou multilatéral des renseignements liés aux règlements et exigences douanières.
5. Appellation uniformisée des marchandises et du système de codage : mettre en place l'appellation uniformisée des marchandises de 1996 et du système de codage à six chiffres.
6. Diffusion des renseignements douaniers – Guide hémisphérique sur les procédures douanières : diffuser sur une grande échelle les renseignements de base mis à jour des procédures douanières, lois, réglementations, directives et règles administratives.
7. Code de conduite pour les fonctionnaires des douanes : élaborer et mettre en œuvre des codes de conduite nationaux applicables aux fonctionnaires des douanes en respect de la Déclaration d'Arusha.
8. Analyse de risque – méthodologie de ciblage : encourager l'emploi de systèmes de gestion des risques utilisés comme critère des activités de vérification obligatoire, tout en respectant la confidentialité des renseignements.

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques
Annexes

Annexe 6

Mesures liées à la transparence

1. Diffuser et mettre à jour périodiquement les renseignements sur les tarifs et les flux commerciaux.
2. Publier et diffuser le document « Les pratiques nationales sur les normes, les règlements techniques et l'évaluation de la conformité dans l'hémisphère occidental ».
3. Diffuser et mettre à jour périodiquement des points de contacts nationaux qui fournissent des renseignements sur la législation nationale et les autres mesures affectant le commerce dans le domaine des services.
4. Diffuser les procédures existantes et les exigences pour l'entrée temporaire des gens d'affaires dans chacun des pays de la ZLEA.
5. Diffuser périodiquement des statistiques du « Rapport sur les investissements étrangers en Amérique latine et aux Caraïbes ».
6. Diffuser et mettre à jour périodiquement des informations sur les régimes d'arbitrage commercial existants.
7. Diffuser et mettre à jour périodiquement « L'abrégé des lois sur les droits antidumping et les droits compensateurs de l'hémisphère occidental ».
8. Diffuser et mettre à jour périodiquement « L'inventaire des lois et réglementations nationales concernant les politiques de concurrence dans l'hémisphère occidental ».
9. Diffuser et mettre à jour périodiquement l'inventaire des mécanismes de règlement des différends des accords sous-régionaux et de l'OMC.
10. Rendre plus accessible l'information sur les réglementations, procédures et instances compétentes gouvernementales dans les secteurs des neuf groupes de négociation.

Note : Cette diffusion est essentiellement assurée par la page d'accueil du site Internet officiel de la ZLEA.

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques
Annexes

Annexe 7

Exportations internationales du Québec

La structure des exportations des biens du Québec est ici donnée en fonction de leur répartition par zone géographique, par produit et par niveau technologique pour la période 1990-1998²¹, afin de donner un aperçu de ses atouts et du potentiel des marchés dans les Amériques.

Exportations par zone géographique

La plupart d'entre nous savons déjà à quel point l'économie québécoise est historiquement liée à celle des États-Unis. Le phénomène s'est amplifié durant la période analysée. En effet, la part des exportations des biens québécois à destination des **États-Unis** est passée de 76,1 % en 1990 à 83,6 % en 1998. Il est souvent mentionné à cet effet que le Québec profite pleinement de la forte croissance économique intérieure aux États-Unis, de l'intégration de plus en plus poussée de l'économie québécoise en Amérique du Nord, et de la dépréciation du dollar canadien. Quant à la part des exportations du Québec à destination de l'**Amérique Latine**, elle a chuté de 2,4 % en 1990 à 1,9 % en 1998.

Exportations par produit et par niveau technologique

Tout d'abord, il convient de mentionner qu'entre 1990 et 1998, les exportations internationales de biens du Québec ont progressé trois fois plus rapidement que l'ensemble de la production des biens et services du Québec. L'industrie du matériel de transport est le **premier secteur** d'exportation du Québec, avec une valeur de 9,9 milliards en 1998, ce qui représente 17,3 % des exportations totales. Vient en **deuxième place** l'industrie des produits électriques et électroniques, dont la valeur des exportations a atteint 8,6 milliards en 1998, soit 15 % des exportations totales de biens. Au **troisième rang**, avec 7 milliards de dollars d'exportation, on retrouve l'industrie de la première transformation des métaux, soit 12,3 % des exportations totales. Au **quatrième rang** vient l'industrie du papier et des produits connexes, qui mobilise 12,1 % des exportations totales pour une valeur de 6,9 milliards de dollars. Enfin, l'industrie du bois occupe le **cinquième rang** avec des exportations de 4 milliards de dollars, soit 7 % de la valeur totale des exportations. Les autres groupes d'industries, même s'ils ont une part respective de moins de 5 % des exportations totales, sont ceux qui ont connu la plus forte croissance

²¹ Analyses du commerce extérieur, ministère de l'Industrie et du Commerce, octobre 1999.

annuelle moyenne de leurs exportations. Ces industries sont celles de l'habillement, des produits du caoutchouc, du meuble, et des textiles de première transformation.

En ce qui concerne les exportations par niveau technologique, les exportations des industries manufacturières dites de **haute technologie** sont celles qui ont progressé le plus rapidement durant la période 1990-1998, soit à un taux de croissance annuel moyen de 11,3 %, pour atteindre 25,2 % du total des exportations en 1998. Cela représente une augmentation de 30,2 milliards de dollars pour cette période. Pour la même période, l'importance relative des exportations des industries dites de **moyenne/haute technologie** a connu de nombreuses fluctuations, pour s'établir à 17,9 % en 1998. Les exportations de cette catégorie ont plus que doublé durant cette période, passant de 4,4 milliards de dollars en 1990 à 9,5 milliards de dollars en 1998. La part relative des industries de **moyenne/faible technologie** a peu varié et représente à peu près le quart des exportations totales, dont la valeur a augmenté de 7,3 milliards de dollars entre 1990 et 1998. Les exportations des industries de **faible technologie** restent les plus importantes, représentant 32,6 % en 1998, et dont la valeur a crû de 10 milliards de dollars pour la période 1990-1998.

Annexe 7.1

Exportations internationales du Québec par zone géographique (1990-1998)

(en millions de dollars)

ZONE GÉOGRAPHIQUE	1990		1995		1996		1997		1998	
	Valeur	Part %	Valeur	Part %	Valeur	Part %	Valeur	Part %	Valeur	Part %
États-Unis	19 857	76,1	39 097	81,0	39 655	80,7	42 817	81,7	47 691	83,6
Europe occidentale	3 644	14,0	4 866	10,1	5 056	10,3	4 737	9,0	5 237	9,2
- UE	3 453	13,2	4 704	9,7	4 829	9,8	4 559	8,7	4 927	8,6
- Allemagne	517	2,0	857	1,8	1 079	2,2	851	1,6	913	1,6
- France	493	1,9	953	2,0	974	2,0	897	1,7	863	1,5
- Italie	295	1,1	517	1,1	350	0,7	288	0,5	336	0,6
- Royaume-Uni	864	3,3	866	1,8	860	1,8	1 035	2,0	1 191	2,1
Europe orientale	143	0,5	208	0,4	304	0,6	349	0,7	327	0,6
Asie et Océanie	1 310	5,0	2 359	4,9	2 432	5,0	2 627	5,0	1 882	3,3
- Japon	417	1,6	624	1,3	606	1,2	730	1,4	447	0,8
Amérique latine	633	2,4	919	1,9	912	1,9	1 049	2,0	1 069	1,9
- Mexique	149	0,6	79	0,2	147	0,3	116	0,2	136	0,2
Moyen-Orient et Afrique	494	2,0	794	1,7	744	1,5	824	1,6	838	1,4
Reste du monde	10	0,0	8	0,0	10	0,0	7	0,0	7	0,0
TOTAL	26 091	100,0	48 251	100,0	49 113	100,0	52 410	100,0	57 051	100,0

Source : Données de Statistique Canada révisées par l'ISQ, ministère de l'Industrie et du Commerce, Direction de l'analyse du commerce extérieur, septembre 1999.

Annexe 7.2

Exportations internationales du Québec par groupe d'industries

(en millions de dollars)

GROUPE D'INDUSTRIES	1990		1995		1996		1997		1998	
	Valeur	Part %	Valeur	Part %	Valeur	Part %	Valeur	Part %	Valeur	Part %
Matériel de transport	4 369	16,7	9 086	18,8	8 614	17,5	8 532	16,3	9 853	17,3
Produits électriques et électroniques	4 055	15,5	5 641	11,7	6 803	13,9	8 201	15,6	8 549	15,0
1 ^{re} transf. métaux	3 719	14,3	7 147	14,8	6 537	13,3	7 147	13,6	7 022	12,3
Papier et connexes	4 278	16,4	7 543	15,6	6 092	14,1	6 810	13,0	6 923	12,1
Bois	887	3,4	2 569	5,3	3 241	6,6	3 858	6,8	3 989	7,0
Produits chimiques	865	3,3	2 098	4,3	2 138	4,4	2 275	4,3	2 493	4,4
Machinerie	731	2,8	1 391	2,9	1 602	3,3	1 842	3,5	2 056	3,6
Divers manufacturier	527	2,0	1 414	2,9	1 619	3,3	1 670	3,2	1 820	3,2
Aliments	982	3,8	1 278	2,6	1 500	3,1	1 771	3,4	1 780	3,1
Transactions comm.	1 650	6,3	2 655	5,5	1 775	3,6	1 233	2,4	1 693	2,4
Produits métalliques	607	2,3	968	2,0	1 102	2,2	1 0238	2,4	1 494	2,6
Habillement	211	0,8	733	1,5	926	1,9	1 112	2,1	1 328	2,3
Meubles et articles	209	0,8	524	1,1	639	1,3	761	1,5	1 031	1,8
Textiles 1 ^{re} transf.	218	0,8	602	1,2	744	1,5	864	1,6	992	1,7
Produits caoutchouc	174	0,7	405	0,8	528	1,1	710	1,4	900	1,6
Produits plastiques	178	0,7	518	1,1	576	1,2	640	1,2	752	1,3
Mines	756	2,9	756	1,6	740	1,5	683	1,3	666	1,2
Autres serv. publics	172	0,7	488	1,0	533	1,1	515	1,0	617	1,1
Imprimerie et édit.	202	0,8	462	1,0	469	1,0	472	0,9	527	0,9
Minéraux non mét.	203	0,8	344	0,7	378	0,8	409	0,8	491	0,9
Agriculture	132	0,5	232	0,5	292	0,6	352	0,7	488	0,9
Div. commerce gros	308	1,2	388	0,8	317	0,6	303	0,6	324	0,6
Pétr. charbon raff.	246	0,9	328	0,7	371	0,8	381	0,7	316	0,6
Boissons	87	0,3	180	0,4	193	0,4	297	0,6	297	0,5
Textiles	121	0,5	206	0,4	262	0,5	282	0,5	296	0,5
Cuir et connexes	68	0,3	115	0,2	144	0,3	182	0,3	181	0,3
Autres	136	0,5	180	0,4	158	0,3	190	0,4	173	0,3
TOTAL GÉNÉRAL	26 091	100,0	48 251	100,0	49 113	100,0	52 410	100,0	57 051	100,0

Source : Données de Statistique Canada révisées par l'ISQ, ministère de l'Industrie et du Commerce, Direction de l'analyse du commerce extérieur, septembre 1999.

Annexe 7.3

Exportations internationales du Québec par niveau technologique

(en millions de dollars)

NIVEAU TECHNOLOGIE	1990		1995		1996		1997		1998	
	Valeur	Part %	Valeur	Part %	Valeur	Part %	Valeur	Part %	Valeur	Part %
Haute technologie	5 700	24,8	8 900	20,4	10 554	23,3	11 846	24,1	13 397	25,2
- Électronique	3 692	16,1	4 931	11,3	6 048	13,3	7 245	14,7	7 362	13,9
- Transport	1 873	8,2	3 632	8,3	4 165	9,2	4 205	8,5	5 493	10,3
Moy/haute technol.	4 419	19,2	8 921	20,5	8 082	17,8	8 781	17,9	9 525	17,9
- Transport	2 412	10,5	4 788	11,0	3 588	7,9	3 705	7,5	3 912	7,4
- Machinerie	731	3,2	1 391	3,2	1 602	3,5	1 842	3,7	2 056	3,9
- Chimie	730	3,2	1 762	4,0	1 798	4,0	1 879	3,8	1 950	3,7
Moy/faible technol.	5 589	24,3	11 582	26,6	11 694	25,8	12 493	25,4	12 908	24,3
- 1 ^{re} transf. métaux	3 719	16,2	7 147	16,4	6 537	14,4	7 147	14,5	7 022	13,2
- Fabrication	607	2,6	968	2,2	1 102	2,4	1 238	2,5	1 494	2,8
- Autres	344	1,5	1 144	2,6	1 279	2,8	1 270	2,6	1 402	2,6
Faible technologie	7 269	31,7	14 211	32,5	15 029	33,1	16 068	32,6	17 314	32,6
- Papier et connexe	4 278	18,6	7 543	17,3	6 912	15,2	6 810	13,8	6 923	13,0
- Bois	887	3,9	2 569	5,9	3 241	7,1	3 538	7,2	3 989	7,5
- Aliments	982	4,3	1 278	2,9	1 500	3,3	1 771	3,6	1 780	3,3
- Habillement	211	0,9	733	1,7	926	2,0	1 112	2,3	1 328	2,5
TOTAL	22 977	100,0	43 614	100,0	45 359	100,0	49 188	100,0	53 144	100,0

Source : Données de Statistique Canada révisées par l'ISQ, ministère de l'Industrie et du Commerce, Direction de l'analyse du commerce extérieur, septembre 1999.

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques
Annexes

Annexe 8

Les clauses sociales dans l'intégration économique des Amériques

Résumé du document présenté par M^{me} Sylvie Paquerot²²

L'inclusion des clauses sociales dans les accords de libre-échange soulève bien des passions. Il est difficile de départager les bienfaits et les menaces de ces clauses, sensées rééquilibrer les rapports sociaux dans les États s'ouvrant au libre-échange. D'une part, il existe une réelle volonté populaire, sans cesse croissante, de lier les questions commerciales à celles des droits de l'Homme. Les citoyens sont de moins en moins disposés à faire du commerce avec des pays qui ne respectent ni les droits des travailleurs, ni ceux des enfants. De plus, plusieurs études semblent démontrer que les bienfaits promis du libre-échange (rehaussement général des conditions de vie dans les pays qui s'ouvrent au commerce) ne sont pas au rendez-vous, et que les inégalités croissent sans cesse.

Mais, d'autre part, refuser de commercer avec les pays qui ne respectent pas les droits fondamentaux de la personne n'est-ce pas aussi leur refuser de leur faire connaître d'autres systèmes de production, de régulation sociale et politique?

Enfin, et cela ne simplifie pas les choses, il existe une contradiction évidente entre le discours officiel des États et leur comportement réel, grandement motivé par leurs intérêts économiques.

Le texte de Sylvie Paquerot vient jeter une lumière bienvenue et rafraîchissante dans ce débat. L'auteure base son analyse sur les règles définissant le « vivre en commun » des différentes sociétés qui s'engagent dans la mondialisation et la libéralisation des échanges. Précisément, elle s'interroge sur le fondement de la règle de droit qui devrait définir ce « vivre en commun ».

Quelques notions de droit : droit international public et droits fondamentaux de la personne

Les droits fondamentaux de la personne, tels que définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, évoluent dans un univers juridique complexe. Il convient

²² C'est à la demande de l'auteure que cet article n'a pas été diffusé.

de faire une brève mise en contexte afin de bien saisir les propos de l'auteure au sujet des clauses sociales.

Le droit international public se distingue du droit traditionnel à bien des égards : c'est un droit consensuel, sans arbitre, sans gendarme, et un droit primitif à la recherche d'une certaine systématisation²³. Un droit consensuel d'abord, car les seuls sujets reconnus du droit international sont les États, qui consentent à s'engager face à la communauté internationale dans divers domaines (droit de la mer, droit commercial, etc.). Un droit sans arbitre ensuite, car il n'existe pas de tribunal mondial « habilité à dire le droit en cas de conflit, et c'est l'État qui apprécie pour son propre compte la mesure de ses obligations et les conditions d'application de ces dernières »²⁴. Sans gendarme de plus, car il n'existe pas encore de force internationale en mesure de faire respecter le droit en cas de conflit international²⁵. Droit primitif, enfin, à la recherche d'une certaine systématisation, car toutes ces caractéristiques appartiennent à un ordre juridique primitif en voie de formation. Le paradoxe, par contre, c'est que les trois fonctions essentielles à une communauté politique (législative, judiciaire et exécutive) sont bien présentes dans la communauté internationale, mais, au lieu d'être exercées par des organes distincts, elles le sont par les États eux-mêmes.

Le principe consensuel (ou la liberté contractuelle) en droit international est limité par les normes impératives du droit international général (*jus cogens*)²⁶. En vertu de la *Convention de Vienne sur le droit des traités* (1969), tout traité sera déclaré nul lorsque, au moment de sa conclusion, il entre en conflit avec une norme impérative de droit international général. Une norme impérative est définie comme « une norme acceptée et reconnue par la communauté internationale des États dans son ensemble en tant que norme à laquelle aucune dérogation n'est permise »²⁷.

²³ Arbour, Jean-Maurice, *Droit international public*, Les Éditions Yvon Blais, 1992.

²⁴ *Ibid.*, p. 13-14. L'auteur souligne qu'il ne faut pas se méprendre sur le rôle de la Cour internationale de justice de La Haye, qui ne juge que les affaires que les États veulent bien lui soumettre. Il convient également de rappeler que l'Organisation mondiale du commerce (OMC) peut rendre des décisions quant à la conformité avec ses normes des pratiques commerciales de ses membres. Un État reconnu fautif doit se conformer aux décisions rendues en raison de son état de membre, mais l'OMC ne peut forcer un État à se comporter d'une manière donnée sinon en l'expulsant de l'organisation. Ce sont les États touchés par une pratique discriminatoire qui peuvent prendre des sanctions commerciales contre l'État fautif.

²⁵ Les missions des Nations unies pour le maintien de la paix ne peuvent entrer dans cette définition, étant donné leur caractère passif (non intervention). Les seules missions à caractère offensif ont été lancées de manière temporaire, et dans une grande controverse (Guerre du Golfe, et bombardement en ex-Yougoslavie par l'OTAN, par exemple).

²⁶ *Ibid.*, p. 18.

²⁷ *Ibid.*, p. 21.

Ces normes se retrouvent dans trois domaines : normes relatives à la protection des intérêts vitaux de la communauté internationale (par exemple les normes proscrivant le génocide ou l'esclavage); normes relatives à la protection des droits fondamentaux des États, comme l'interdiction de l'emploi de la force; et enfin, les normes relatives à la protection des droits fondamentaux de la personne, comme la prohibition de la discrimination.

Il existe un grand débat quant à la nature des normes fondamentales : sont-elles internationales ou universelles? Nous nous limitons ici à la reconnaissance de ces normes : pour être reconnue comme relevant du *jus cogens*, une norme n'a pas à l'être par l'unanimité des États, mais plutôt par la communauté internationale dans son ensemble, c'est-à-dire par la majorité des États²⁸. Cette précision est importante, car elle pose la question de la hiérarchie des normes internationales.

C'est ici que nous faisons le lien entre le droit commercial (la liberté contractuelle) et les normes fondamentales relatives à la protection de la personne. À la lumière de ce que nous avons exposé plus haut, les normes fondamentales relatives à la protection de la personne sont supérieures à la liberté contractuelle, ce qui signifie en clair qu'un accord de libre-échange allant à l'encontre des droits fondamentaux de la personne devrait être déclaré nul. Mais en l'absence de mécanisme réel de coercition en cas de violation de ce principe, il est évident que cette reconnaissance est loin d'être acquise.

Les clauses sociales dans les accords de libre-échange : outils de mise en œuvre des droits humains fondamentaux ou transformation de leur nature?

Sylvie Paquerot pose clairement le débat actuel au sujet des clauses sociales. Elle indique avec justesse que les règles d'une société définissant le « vivre en commun » entre le politique, le social et l'économique n'a rien de nouveau, mis à part la transposition de ce débat au niveau international en raison de la mondialisation. La société internationale, avec toutes les faiblesses de la définition de son cadre juridique, se retrouve aux prises avec la question brûlante de cette définition du « vivre en commun ». Ce sont les règles définissant les rapports entre le marché et les sociétés qui sont à définir.

La fin des années 40 a ouvert simultanément deux chapitres distincts dans la définition de ces règles : l'adoption de la Déclaration universelle des droits de l'homme définissait les normes fondamentales relatives à la protection de la personne, et les Accords de Bretton Woods lançaient la plus grande vague de libéralisation du commerce à ce jour. En théorie,

²⁸ *Ibid.*, p. 21.

les normes fondamentales relatives à la protection de la personne ont préséance sur la liberté contractuelle entre les États.

Mais c'est justement là où le bât blesse : selon l'auteure, nous sommes en train de dénaturer ces normes fondamentales en essayant d'inclure des clauses sociales dans les accords de libre-échange. Précisément, les hypothèses de l'auteure sont les suivantes :

- les droits fondamentaux se déplacent dans la hiérarchie juridique : de règles de droit positives et supérieures, elles passent dans la conception traditionnelle de la doctrine contractuelle;
- les clauses sociales transforment la nature des droits fondamentaux parce que le sujet de la règle de droit change : l'être humain, détenteur de droits inhérents, devient objet de la « concurrence loyale », et les termes de l'échange deviennent le sujet principal de la règle;
- enfin, les clauses sociales supposent une rupture dans le principe de l'indivisibilité des droits, où une seule catégorie de droits et une seule catégorie d'êtres humains sont concernés, à savoir certains droits du travail, et les personnes actives dans les secteurs liés aux exportations.

Débat sur les clauses sociales

L'auteure souligne avec justesse que, dans le cadre de la libéralisation mondiale du commerce, le débat politique sur les clauses sociales s'articule de manière relativement superficielle. Avant de s'engager plus avant dans le débat, définissons d'abord ce que l'on entend par clause sociale.

Il n'existe pas de définition unique des clauses sociales, car elles diffèrent beaucoup selon l'époque, le contexte et les interlocuteurs. Selon les termes du Bureau international du travail, cette expression réfère à la considération de la dimension sociale de la libéralisation du commerce.

En général, lorsque l'on parle de clause sociale, on se réfère à cinq normes déjà contenues dans les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT) : la liberté syndicale, le droit à la négociation collective, l'absence de discrimination et l'égalité de rémunération de l'emploi, l'interdiction du travail forcé et l'interdiction de l'exploitation commerciale du travail des enfants. Ces principes énoncés sont les normes minimales auxquelles se rallient les tenants des clauses sociales.

L'auteure souligne avec justesse qu'il est paradoxal de constater que la conception des droits économiques et sociaux du citoyen s'est élargie au fil du temps, et la portée des

normes du travail a évolué en parallèle, mais que les clauses sociales ne reflètent ni cette évolution, ni cette articulation des normes du travail comme composante des droits économiques et sociaux.

L'OIT est l'organisation internationale dans laquelle s'est développé un système de normes internationales du travail fondé sur l'adoption de conventions internationales ayant force de loi pour les pays qui les ratifient. Le problème, comme nous l'avons signalé précédemment, c'est que l'OIT, à l'instar d'autres organisations de droit international, ne dispose d'aucun mécanisme de contrôle et de sanction pour garantir le respect de ces obligations. De plus, plusieurs considèrent que la structure juridique de l'OIT est devenue trop lourde et trop complexe pour être applicable et efficace.

C'est ainsi que plusieurs, pour ne pas dire la plupart, des tenants des clauses sociales sont d'avis qu'il faut les intégrer dans les accords de commerce²⁹. « Mais, en associant l'OMC à un tel mécanisme [...] on induit une transformation significative dans le processus. Ainsi, si l'OIT, dans une éventuelle collaboration entre les deux organisations, devait déterminer si une règle du droit international a été violée, il appartiendrait à l'OMC, dans un deuxième temps, de déterminer **si cela a des effets sur le commerce international** de tel ou tel produit ». Un glissement s'opère ainsi, car l'enjeu des clauses sociales ne relèverait jamais principalement du caractère inhérent des droits fondamentaux de la personne, mais plutôt de la préoccupation d'instaurer et de maintenir des règles d'échange « équitables ».

Particularités de l'intégration dans les Amériques

Faiblesse institutionnelle

L'intégration des Amériques constitue une des plus anciennes tentatives d'intégration régionale, mais aussi une des moins réussies. L'Organisation des États Américains (OEA), malgré ses institutions officielles communes, a eu bien peu de succès³⁰. Il n'entre pas dans le cadre de notre propos de développer davantage ce sujet; ce qui importe, c'est de souligner que l'espace institutionnel est en fort décalage avec les visées intégrationnistes continentales. Ainsi, le libre-échange s'est mis en place progressivement à l'aide d'accords qui ne nécessitent pas la mise en place d'institutions communes.

Influence et rôle des États-Unis

²⁹ Incluant les syndicats eux-mêmes.

³⁰ En ce qui concerne quelques-unes des raisons de cet échec, on peut mentionner : manque de volonté politique, asymétrie profonde entre ses membres, et rupture idéologique.

Cette faiblesse institutionnelle augmente le risque de dérapage dans le cadre d'accord de libre-échange, ainsi que la tentation d'inclure des clauses sociales dans ces accords. Lorsque l'on mentionne les risques de dérapage, il s'agit ici essentiellement de laisser l'acteur régional dominant (États-Unis) imposer la logique contractuelle à celle de la protection des droits fondamentaux de la personne.

L'auteure démontre que les États-Unis réagissent en effet à une logique bien déterminée, en combinant règle de droit – libre-échange – démocratie, mais en donnant une nette préséance à la liberté contractuelle. Ainsi, les priorités des États-Unis font toujours mention des droits humains fondamentaux dans les questions commerciales, mais leur articulation s'inscrit dans une vision profondément libérale : la démocratie et les droits fondamentaux se limitent essentiellement aux droits civils et politiques, en même temps qu'est attribué au marché le rôle de premier régulateur.

Ainsi s'explique en partie le regain d'intérêt de la part des États-Unis pour le libre-échange continental au cours des années 90, car la vague de démocratisation en Amérique latine permet de poursuivre la libéralisation des échanges où « le rôle des États nationaux, comme celui des mécanismes régionaux, n'est pas de définir les règles communes du « vivre en société », mais plutôt de garantir une procédure pour assurer le respect des contrats librement négociés, et la démocratie, dans un tel cadre, sert à assurer la légitimité de la régulation par le marché ».

Leçons de l'ANACT

D'entrée de jeu, l'auteure mentionne que l'*Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail* (ANACT³¹) est considéré par plusieurs comme une véritable amorce d'une clause sociale, telle que la conçoit le Bureau international du travail.

Après en avoir fait une analyse exhaustive, l'auteure conclut qu'il s'agit en réalité « du maintien d'une logique de régulation par le marché, le choix stratégique d'y introduire une dimension sociale, celle des droits fondamentaux du travail, risque de ramener ces derniers à une simple matière négociable, une condition de concurrence loyale »³². Elle prétend même que l'ANACT est en fait « une clause sociale dépouillée des principaux attributs qui pourraient rendre de telles clauses au moins partiellement intéressantes : elle

³¹ Accord parallèle à l'ALENA signé en 1993.

³² L'accord comporte de nombreuses faiblesses, dont les suivantes : mécanisme essentiellement intergouvernemental et non supranational; prémisses qu'il existe dans chacun des pays signataires une législation suffisante concernant les droits fondamentaux du travail; parmi les rares normes mentionnées, peu sont sanctionnables (normes techniques seulement); mécanismes d'étude et d'analyse lourds et ardu.

ne définit pas de socle minimal commun et son degré de contrainte est très limité, alors même que l'ajout d'une dimension sociale aux règles du commerce international cherche précisément à introduire des modes plus contraignants de régulation internationale ».

En ce qui concerne la ZLEA, l'auteure fait les mêmes pronostics : « dans le cadre de l'intégration continentale des Amériques, l'enjeu de la subordination de l'OEA à la ZLEA représente un risque majeur du point de vue de la soumission des droits fondamentaux aux marchés. [...] Avec la ZLEA, une véritable superstructure vient se superposer à l'OEA, qui ne représente qu'une infime partie de ce nouveau dispositif ». Allant encore plus loin, elle soutient que l'évitement d'un espace politique supranational, même minimal, dans la structuration des Amériques du commerce apparaît volontaire, et correspond au modèle souhaité par les États-Unis pour lequel la liberté contractuelle reste le fondement de la légitimité de toute règle.

« En ce sens, la question d'*agir sur* la libéralisation du commerce afin de forcer le respect de normes communes supérieures plutôt que d'*intégrer dans* l'ordre commercial des modalités de régulation sociale de l'échange soulève des enjeux cruciaux à l'égard du caractère « fondamental » des droits humains à deux niveaux principalement : de quel ordre juridique parle-t-on d'une part et, d'autre part, quels sont les acteurs pertinents dans la mise en œuvre de cet ordre juridique? »

Pistes à privilégier

Les risques de soumettre les droits fondamentaux de la personne aux règles du commerce sont énormes. Au-delà des conséquences, tout de même graves, sur la nature de ces droits, c'est toute la dynamique entre les prérogatives du marché et celles de l'État qui sont en cause : « ce qui est en cause, clairement, c'est la capacité d'établir véritablement cet autre pôle essentiel, celui d'un espace politique démocratique concrétisé par une capacité de créer et d'imposer les règles du « vivre en commun », à travers le droit, au-delà du contrat ».

L'auteure conclut en mentionnant que « la clause sociale, à ce titre et au vu des considérations qui précèdent, n'est peut-être pas le moyen à privilégier en regard des effets pervers qu'une telle stratégie peut induire ». Elle poursuit en soutenant qu'« il serait envisageable et plus cohérent avec une réelle volonté de voir le droit international des droits de la personne devenir un cadre réglementaire universel, de soumettre les accords

commerciaux à une conditionnalité de respect des normes et conventions relatives aux droits fondamentaux ».

Mais plus encore :

« Les stratégies choisies pour renforcer la mise en œuvre des droits humains fondamentaux doivent s'articuler sur la nature même de ces droits. S'ils sont *inhérents* leur respect doit relever d'un ordre juridique prévalant sur la liberté contractuelle. S'ils sont *universels*, ils doivent relever d'un droit émanant d'une instance supranationale qui prévaut dans les ordres juridiques internes. Ni la souveraineté des États, ni la libre disposition de la propriété fondant la liberté des échanges ne doivent prévaloir sur le respect de ces droits. La norme générale doit s'imposer à la liberté de contracter. »

Annexe 9

Le Canada et l'intégration économique

Historique des habitudes de négociations commerciales, impacts sur les institutions politiques et sur l'équilibre fédératif

Les questions politiques canadiennes et québécoises, surtout constitutionnelles, sont d'une extrême sensibilité. La Commission ne désire pas s'engager dans un débat suivant les clivages partisans traditionnels. Il s'agit ici d'une analyse sommaire des rapports entre le droit international et le droit interne. La question est aussi ancienne que peut l'être la cohabitation entre la communauté des États et la souveraineté nationale, mais elle revêt chaque jour davantage d'actualité face à l'accélération du processus de mondialisation.

Historique des habitudes de négociations commerciales

La libéralisation des échanges ne s'inscrit pas dans un vide politique, institutionnel ou constitutionnel; elle implique au contraire des ajustements importants.

Lorsqu'un État ratifie un accord avec d'autres États, le droit international ne prend pas en compte la structure interne de cet État; ce dernier bénéficie d'une marge discrétionnaire quant aux modalités de transposition en droit interne des obligations contractées.

Dans le cas du Canada, un accord international ne fait partie de la législation nationale qu'à partir du moment où le Parlement en a repris les termes dans une loi nationale. De plus, lorsque le gouvernement fédéral s'engage internationalement dans des domaines de compétences partagées ou exclusives aux provinces, celles-ci ne sont pas liées par les termes de l'accord tant et aussi longtemps que ces engagements ne sont pas sanctionnés par une loi ou un décret provincial³³.

Lors de la négociation et de la ratification de tout accord multilatéral, comme celui du libre-échange, le gouvernement fédéral est donc incité à revoir ses relations avec les autres ordres de gouvernements. Il doit procéder à certains ajustements : définition des formes et modalités de la négociation, c'est-à-dire le degré de participation des éléments de la

³³ En 1937, une révision judiciaire a statué que si le gouvernement fédéral est le seul à avoir la personnalité internationale lui permettant de conclure des traités, il ne peut le faire dans des champs de compétence provinciale sans l'assentiment des provinces.

fédération dans le processus; adoption de lois nationales ou amendements constitutionnels pour intégrer les engagements internationaux.

Une analyse exhaustive du rôle des provinces canadiennes dans les relations commerciales canado-américaines et multilatérales démontre que, traditionnellement, les provinces ne sont pas très actives dans les relations commerciales extérieures, du moins jusqu'au début des années 70³⁴.

En effet, même si la libéralisation des échanges avait été amorcée à la fin des années 40, les ententes commerciales multilatérales portaient d'abord sur la réduction des barrières tarifaires, sujet qui relevait essentiellement du gouvernement fédéral. À la fin des années 70, ce sont les barrières non tarifaires qui s'inscrivent à l'ordre du jour des négociations, sujet qui touche particulièrement les provinces. Les négociations du *Tokyo Round* du GATT (amorcées en 1973) marquent le début de l'implication des provinces dans les négociations commerciales multilatérales d'une façon formelle, mais non institutionnelle.

Les projets d'accord de libre-échange canado-américain (ALE) et d'accord de libre-échange Canada – États-Unis – Mexique (ALENA) reprennent les acquis du GATT, et vont même au-delà en incluant l'investissement, les services et la propriété intellectuelle, ce qui rend la participation des provinces au processus de négociation encore plus pertinente.

La difficulté d'inclure les provinces dans le processus de négociations commerciales, relève du fait qu'il n'existe aucun mécanisme formel définissant cette participation, que ce soit par un accord ou par une disposition constitutionnelle, et qu'elle devient ainsi tributaire des relations entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces³⁵. Durant les années 80, des efforts importants ont été faits pour parvenir à un accord formel reconnaissant la participation des provinces aux négociations commerciales; le projet n'a pas abouti et, de plus, rien n'indique que le dossier n'ait quelque chance de le faire dans un proche avenir.

Mais si le processus n'est pas institutionnalisé, la pratique a tout de même conduit à l'instauration d'un certain mode de consultation : réunion annuelle des ministres et sous-

³⁴ Douglas M. Brown, *The Evolving Role of the Provinces in Canada-U.S. Trade Relations*.

³⁵ À titre d'exemple, il est intéressant de mentionner les deux cas suivants. Lors du conflit sur le bois d'œuvre avec les États-Unis sous les auspices de l'ALENA, les provinces ont été invitées à être présentes à la table de négociation pour le règlement du différend, considérant que le litige était lié à une compétence provinciale (ressources naturelles). Par contre, dans le cas de la poursuite du Canada contre la France au sujet de l'amiante devant l'OMC, le Canada a refusé que les provinces soient présentes dans la salle, sous prétexte que le différend était de caractère « offensif », et non défensif, même s'il s'agissait ici aussi de ressources naturelles.

ministres provinciaux du Commerce, réunions régulières des représentants provinciaux du commerce (fonctionnaires), et réunions hebdomadaires (conférences téléphoniques et réunions *ad hoc*).

Impacts sur les institutions politiques et sur l'équilibre fédératif

En 1985, dans le contexte de mondialisation croissant, le Canada mettait sur pied la *Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada* (Commission Macdonald), dans le but de formuler de nouvelles propositions au sujet des orientations économiques et financières pour le Canada.

En analysant le projet de libre-échange canado-américain, la Commission Macdonald avait prévu qu'un tel accord priverait les provinces canadiennes d'une partie de leur autonomie politique, en les obligeant à instaurer entre elles une plus grande coopération économique et en abandonnant certaines pratiques protectionnistes. Elle estimait que les provinces créaient des distorsions en imposant des limites au commerce. Dans ses recommandations, elle a préféré la mise sur pied d'un « code de conduite économique », auquel s'engageraient les gouvernements fédéral et provinciaux, à la solution offerte par un amendement constitutionnel à l'article 121 (libre circulation des biens). En effet, selon la conception de la Commission, l'intégration économique à grande échelle, pour qu'elle soit viable, demande une intégration interne économique et politique accrue. Cette recommandation semble avoir été suivie, à la lumière de la signature de l'Accord sur le commerce intérieur (ACI), le 18 juillet 1994.

Il n'y a pas que les provinces qui soient touchées par l'avènement du libre-échange car elles sont les représentantes des pouvoirs locaux, donc toute perte d'autonomie du pouvoir provincial entraînerait automatiquement une perte pour le pouvoir local. Comme on ne peut déléguer les pouvoirs que l'on n'exerce pas, les régions se trouveraient davantage marginalisées par les effets du libre-échange.

L'intégration économique dans les Amériques menée jusqu'à maintenant nous offre quelques indicateurs intéressants³⁶. Depuis l'entrée en vigueur de l'ALE et de l'ALENA, nous observons les tendances suivantes.

- D'une part, le gouvernement fédéral négocie toujours davantage, dans le cadre des accords commerciaux internationaux, dans les champs de compétence provinciaux et locaux en vertu

³⁶ Inspiré de l'analyse de Brunelle, Bélanger et Deblock, *L'intégration économique continentale et ses effets sur les gouvernements infra-étatiques : de l'ALE à l'ALENA et au-delà*, mai 1999.

de la « clause fédérale », ce qui réduit considérablement la marge de manœuvre des provinces; cette clause est d'ailleurs présente dans l'ALE, dont la force constituait déjà un précédent, et renforcée dans l'ALENA³⁷.

- D'autre part, on assiste à un resserrement significatif de la coopération fédérale-provinciale (coopération verticale), et interprovinciale (coopération horizontale et même transnationale). Ainsi, les provinces sont de plus en plus actives, par consultation ou autrement, dans la négociation, mais ce constat est relativisé par l'absence de mécanisme formel qui rend cette participation très arbitraire³⁸. La nature des relations entre les gouvernements fédéral et provinciaux avec les autres acteurs sociaux est aussi modifiée par l'instauration de nouveaux partenariats politiques et économiques.

Enfin, le gouvernement fédéral ne peut engager les provinces dans un accord commercial sans que ces dernières ne sanctionnent les termes de cet accord dans la législation, ce qui donne aux provinces une légère marge de manœuvre, à condition qu'elles demeurent solidaires face au pouvoir fédéral. En cas de division entre les provinces, le fédéral a, dans les faits, toute la marge de manœuvre et les provinces, aucune.

Le resserrement des liens latéraux et horizontaux entre les gouvernements des provinces, le gouvernement fédéral et celui des autres États n'a pas attendu les négociations de l'ALE et de l'ALENA pour se manifester. Par exemple, la Conférence des premiers ministres provinciaux est en place depuis 1926, et plusieurs conférences et réunions transfrontalières existent depuis des décennies.

Les développements des dernières années confirment donc que la ligne de partage entre les prérogatives du pouvoir central et celles des provinces devient de plus en plus ténue, et que même si les provinces ont réussi à participer à certains groupes de travail et de négociation, leur marge de manœuvre semble de plus en plus réduite.

L'accord de la ZLEA actuellement en négociation s'inscrit dans cette même tendance. Les enjeux sont fondamentalement les mêmes, car ils s'inspirent essentiellement de l'ALENA.

³⁷ À l'article 105 de l'ALE on prévoit de « veiller à ce que toutes les mesures nécessaires soient prises pour donner effet aux dispositions du présent accord (...) par les gouvernements des États et provinces », tandis que, dans l'ALENA, on lui substitue un engagement plus fort selon lequel « chacune des parties s'efforcera, par l'adoption des mesures appropriées, de faire en sorte que les gouvernements provinciaux ou d'État et les organismes non gouvernementaux de normalisation observent les articles (...) sur son territoire ».

³⁸ Avis de Brunelle, Bélanger et Deblock, mais relativisé par Douglas M. Brown, *op. cit.*

Par contre, c'est la portée qui risque d'être fort différente, vu le niveau de développement économique très inégal des États participants.

La démocratie et le projet de la ZLEA

Nous avons parlé jusqu'ici essentiellement de transformations dans les relations entre niveaux de gouvernement, mais l'intégration économique entraîne également une remise en question de la nature des relations entre les pouvoirs exécutif et législatif à l'intérieur d'une même juridiction. Le sentiment général est à l'effet que le processus de négociation et de décision se situe bien au-dessus de la compétence des Parlements, et qu'aucun contrôle n'est plus possible contre « la marche de la mondialisation ».

En effet, la complexité des dossiers et du processus de négociation entre les gouvernements tend à reléguer au second plan le rôle du pouvoir législatif dans la gouverne de l'État en général, et dans l'intégration économique en particulier.

Ainsi se pose le problème du déficit démocratique : si c'est le pouvoir exécutif qui dirige les négociations, et essentiellement le pouvoir exécutif fédéral, la représentation de la volonté populaire par l'intermédiaire du Parlement du Canada et des Parlements régionaux s'en trouve réduite d'autant. De plus, l'expérience de l'ALENA démontre que, dans de nombreux domaines, ce sont les mécanismes d'arbitrage en cas de conflits commerciaux qui tranchent et qui dictent aux gouvernements concernés la conduite de leurs relations commerciales³⁹.

³⁹ Le cas du Chapitre 11 de l'ALENA (dispositions relatives aux investissements) est souvent cité, surtout dans des causes environnementales; ainsi, certains producteurs américains ont poursuivi le Canada pour « perte de profits escomptés » en raison de mesures du gouvernement canadien destinées à protéger la vie et la santé des citoyens. Par exemple, la poursuite d'Ethyl Corporation en 1998 contre le gouvernement canadien, qui avait interdit l'additif à essence MMT, une toxine connue de la nervure. Elle a obtenu 13 millions en dédommagement et l'annulation de l'interdiction.

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques
Annexes

Annexe 10

Liste des témoins entendus

Consultation générale et auditions publiques sur les *Impacts du projet de zone de libre-échange des Amériques*

Séance de travail du lundi 25 septembre 2000

Ministère de l'Industrie et du Commerce

- M. Laurent Cardinal, directeur de la Politique commerciale
- M. Richard St-Cyr, coordonnateur du dossier de l'ALENA

Ministère des Relations internationales

- M. Christopher Malone

Madame Sylvie Paquerot, juriste, Université du Québec à Montréal

Le mardi 26 septembre 2000

Confédération des syndicats nationaux (26M)

- M. Marc Laviolette, président
- M. Vincent Dagenais, adjoint au comité exécutif

Conseil du patronat du Québec (1M)

- M. Gilles Taillon, président
- M. Jacques Garon, directeur de la Recherche socioéconomique

Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC) (3M)

- M. Dorval Brunelle, professeur, Département de sociologie, Université du Québec à Montréal, co-responsable du GRIC
- M. Christian Deblock, économiste et professeur, Département de sciences politiques, Université du Québec à Montréal, coresponsable du GRIC

Union des artistes (9M)

- M. Jean-Robert Choquet, directeur général
- M^{me} Anne-Marie Des Roches, directrice des Affaires publiques

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques
Annexes

Fédération étudiante universitaire du Québec (25M)

- M. Christian Robitaille, président, FEUQ
- M. Akos Verboczy, coordonnateur à la recherche sociopolitique, FEUQ
- M. Michel Roche, permanent à la recherche, FEUQ
- M. Frédéric Tremblay, vice-président aux affaires externes de la Confédération des associations d'étudiants et étudiantes de l'Université Laval (CADEUL)

Centre québécois du droit de l'environnement (28M)

- M. Denis Bergeron, directeur général
- M. Hervé Pageot, coordonnateur des dossiers internationaux

Parti Québécois (31M)

- M^{me} Marie Malavoy, première vice-présidente
- M. Paul-André Quintin, président du Comité des relations internationales

Le mercredi 27 septembre 2000

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (33MR)

- M. Henri Massé, président
- M. Michel Lajeunesse, vice-président de la FTQ et secrétaire général du Syndicat des employées et employés professionnels-les et de bureau (SEPB)
- M. André Leclerc, conseiller syndical aux affaires internationales de la FTQ
- M. Jean-Claude Parrot, vice-président exécutif du Congrès du travail du Canada

Droits et démocratie (27M)

- M. Warren Allmand, président
- M^{me} Patricia Poirier, directrice des Communications

Réseau québécois sur l'intégration continentale (13M)

- M. Vincent Dagenais, CSN
- M. André Leclerc, FTQ

Association pour le contrat mondial de l'eau (18M)

- M^{me} Sylvie Paquerot, porte-parole
- M^{me} Isabelle Doré, membre

Association québécoise des organismes de coopération internationale (12M)

- M^{me} Martine Bourgeois, vice-présidente
- M. Raymond Levac, administrateur
- M^{me} Francine Néméh, directrice
- M^{me} Nicole Riberdy, Jeunesse du Monde
- M. Roger Saucier, Centre international de solidarité ouvrière
- M^{me} Sylvie Dunn, Carrefour Tiers-Monde

Syndicat des métallurgistes unis d'Amérique (16M)

- M. Arnold Dugas, directeur québécois

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques
Annexes

- M. Michel Arsenault, adjoint au directeur national
- M. Jean Lapointe, représentant du Fonds humanitaire des métaux
- M. Pierre Laliberté, économiste

Le jeudi 28 septembre 2000

Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Québec (30M)

- M. Gilles Nadeau, président du comité commerce international (AMEQ) et directeur des affaires gouvernementales chez CAE Électronique ltée
- M. Marc-André Veilleux, conseiller en politiques publiques, AMEQ

Centrale des syndicats du Québec (19M)

- M. Daniel Lachance, deuxième vice-président
- M^{me} Micheline Jourdain, conseillère à l'action sociopolitique

Comité canadien pour combattre les crimes contre l'humanité (6M)

- M. Bruce Katz, président
- M. René Silva, directeur

Bloc Québécois (23M)

- M. Pierre Paquette, vice-président
- M. Richard Marceau, député de Charlesbourg
- M. Stéphan Tremblay, député de Lac-Saint-Jean

Chambre des notaires du Québec (20M)

- M^e Denis Marsolais, président
- M^e Julie Loranger, juriste, Direction du développement de la profession

Monsieur Jean Cencig (34M)

Le jeudi 5 octobre 2000

Parti de la démocratie socialiste (17M)

- M. Alain Marcoux, membre de l'exécutif

Centre d'arbitrage commercial, national et international du Québec (37M)

- M. Nabil N. Antaki, président
- M^e Danielle Létourneau, vice-présidente et directrice générale
- M^e Alain Létourneau, arbitre membre du CANIQ et membre du Conseil des experts du CANIQ

Institut économique de Montréal (21M)

- M. Michel Kelly-Gagnon, directeur exécutif
- M. Michel Boucher, membre du comité scientifique

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques
Annexes

Association de l'aluminium du Canada (8M)

M. Christian L. Van Houtte, président

M. Claude A. Gagnon, directeur principal, Affaires gouvernementales

Monsieur Sylvain Leduc, avocat,

et Monsieur Michel Paradis, directeur de l'Institut Fidelium (14M)

Monsieur James Archibald, directeur, Département de langues et de traduction,
Université McGill (4MR)

Aliments Carrière inc. (24M)

M. Marcel Ostiguy, président-directeur général

M. Paul Périgny, directeur des ventes à l'international

M^{me} Annie Thibault, agronome et analyste au commerce international

Monsieur Marc-André Carle (7M)

Le jeudi 12 octobre 2000

Centrale des syndicats démocratiques (40M)

M. François Vaudreuil, président

Monsieur Jean-François Morin (15M)

Groupe de commerce international Eng-Hubert inc. (2M)

M. Georges-Henri Hubert

Regroupement des citoyens du Québec métropolitain (22M)

M. Martin Laperrière, président

Le vendredi 13 octobre 2000

Monsieur Réjean Lantagne (39M)

Monsieur Rémi Bachand (5M)

Séance de travail du vendredi 13 octobre 2000

Du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international

M. Marc Lortie, coordonnateur principal des relations fédérales-provinciales, et « Sherpa » du gouvernement du Canada pour le 3^e Sommet des Amériques

Annexe 10.1

Consultation générale sur les impacts du projet de Zone de libre-échange des Amériques

Liste des mémoires par ordre numérique

(26, 27 et 28 septembre, 5, 12 et 13 octobre 2000)

Conseil du patronat	1M
Groupe de commerce international Eng-Hubert inc.	2M
Groupe de recherche sur l'intégration continentale	3M
Archibald, James	4MR
Bachand, Rémi	5M
Comité canadien pour combattre les crimes contre l'humanité	6M
Carle, Marc-André	7M
Association de l'aluminium du Canada	8M
Union des artistes	9M
Nouveau Parti démocratique du Canada	10M
Barreau du Québec	11M
Association québécoise des organismes de coopération internationale	12MR
Réseau québécois sur l'intégration continentale	13M
Leduc, Sylvain et Paradis, Michel	14MR
Morin, Jean-François	15M
Métallurgistes Unis d'Amérique	16M
Parti de la démocratie socialiste	17M
Association pour le contrat mondial de l'eau, section Québec	18M
Centrale des syndicats du Québec	19M
Chambre des notaires du Québec	20M

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques
Annexes

Institut économique de Montréal	21MR
Regroupement des citoyens du Québec métropolitain	22M
Bloc Québécois	23M
Aliments Carrière inc.	24M
Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ)	25M
Confédération des syndicats nationaux	26MR
Droits et Démocratie	27M
Centre québécois du droit de l'environnement	28MR
Conseil de la langue française	29M
Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Québec	30M
Parti Québécois	31M
Union des producteurs agricoles	32M
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec	33MR
Cencig, Jean	34M
Lapointe, Jean-Claude	35M
Réseau québécois des groupes écologistes	36M
Centre d'arbitrage commercial national et international du Québec	37M
Ghafouri, Mehdi	38M
Lantagne, Réjean	39M
Centrale des syndicats démocratiques	40M
STOP inc.	41M

Annexe 10.2

**Consultation générale sur les impacts
du projet de Zone de libre-échange des Amériques
(26, 27 et 28 septembre, 5, 12 et 13 octobre 2000)**

Liste des mémoires par ordre alphabétique

Aliments Carrière inc.	24M
Alliance des manufacturiers et des exportateurs du Québec	30M
Archibald, James	4MR
Association de l'aluminium du Canada	8M
Association pour le contrat mondial de l'eau, section Québec	18M
Association québécoise des organismes de coopération internationale	12MR
Bachand, Rémi	5M
Barreau du Québec	11M
Bloc Québécois	23M
Carle, Marc-André	7M
Cencig, Jean	34M
Centrale des syndicats démocratiques	40M
Centrale des syndicats du Québec	19M
Centre d'arbitrage commercial national et international du Québec	37M
Centre québécois du droit de l'environnement	28MR
Chambre des notaires du Québec	20M
Comité canadien pour combattre les crimes contre l'humanité	6M
Confédération des syndicats nationaux	26MR
Conseil de la langue française	29M
Conseil du patronat	1M
Droits et Démocratie	27M

Le Québec et la Zone de libre-échange des Amériques
Annexes

Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec	33MR
Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ)	25M
Ghafouri, Mehdi	38M
Groupe de commerce international Eng-Hubert inc.	2M
Groupe de recherche sur l'intégration continentale	3M
Institut économique de Montréal	21MR
Lantagne, Réjean	39M
Lapointe, Jean-Claude	35M
Leduc, Sylvain et Paradis, Michel	14MR
Métallurgistes Unis d'Amérique	16M
Morin, Jean-François	15M
Nouveau Parti démocratique du Canada	10M
Parti de la démocratie socialiste	17M
Parti Québécois	31M
Regroupement des citoyens du Québec métropolitain	22M
Réseau québécois des groupes écologistes	36M
Réseau québécois sur l'intégration continentale	13M
STOP inc.	41M
Union des artistes	9M
Union des producteurs agricoles	32M

Annexe 10.3

Liste des personnes qui ont soumis une opinion par Internet

M^{me} Claire Adamson
M. José Baz
M. Jacques Bellemare
M. Sylvain Bériault
M^{me} Danielle Boulanger
M. Jean-Luc B Burlone
M. Jean Cencig *
M. Emmanuel Dupont
M. Maxim Fortin
M. Errol Fréchette
M^{me} Chloé Frommer
M. Pierre-François Gagnon
M. Luc Gravel
M. Aurélien Lafaye
M. Réjean Lantagne *
M^{me} Sharon Lax
M. Yves Legault
M. Gilles Longpré
M. Juan Alberto Lopez
M. Donald R. Mackay
M. François D. Ménard
M^{me} Beatriz Oliver
M. Pierre Pelchat
M. Robert Savard
M. Pascal Soucy

* Personnes entendues lors des auditions publiques de la Commission