

La position de l'ORIT et de la CUT du Brésil dans les négociations commerciales en cours à l'OMC

Vincent Dagenais *

Depuis plusieurs années, dans la foulée des vastes mouvements de contestation qui ont opposé de nombreuses organisations de la société civile aux grandes institutions financières internationales, les échanges entre ces dernières et le mouvement syndical international ont pris un caractère plus institutionnel. L'auteur rend compte, dans la présente chronique, de la position défendue par l'Organisation régionale interaméricaine du travail (ORIT) et par la Centrale unique des travailleurs (CUT) du Brésil, lors de la réunion du comité de la Confédération internationale des syndicats libres (CISL) sur le commerce, l'investissement et les normes de travail, tenue à Oslo les 3 et 4 avril 2006.

Depuis l'approbation du Programme de Doha pour le développement (PDD) par les 147 membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), le premier août 2004, et la Déclaration ministérielle adoptée le 18 décembre 2005, à Hong Kong, les négociations commerciales multilatérales sont entrées dans une période critique¹. Après des semaines de négociations intensives, les négociateurs se sont en effet donné deux échéances pour arriver à des ententes : la première, fin avril 2006, était l'échéance fixée pour arriver à une entente sur l'agriculture et le commerce des produits non agricoles, et la seconde, fin juillet 2006, l'échéance fixée pour arriver à une entente sur le commerce des services². Dans les deux cas, la précipitation vise à ralentir la multiplication, voire la prolifération des accords bilatéraux ou régionaux. Les négociations en cours ont donc des répercussions majeures pour les pays

d'Amérique du Sud, ainsi que pour les syndicats de la région.

Retour en arrière

Le cycle de Doha a été lancé en novembre 2001³. Cette nouvelle ronde devait être consacrée au développement des pays en développement. Après des décennies de négociations centrées sur les tarifs et autres entraves au commerce des biens industriels, il fallait enfin, disaient les officiels de l'OMC, faire bénéficier les pays moins développés des bienfaits du libre commerce. Cependant, même si les questions de commerce vont monopoliser les travaux, on convient d'introduire également dans la déclaration de Doha les « questions de Singapour » qui vont devenir des exigences répétées des pays développés à l'égard des pays en développement. Ces questions sont au nombre de quatre : la facilitation des échanges, la transparence des marchés, l'investissement et les

* Économiste et chargé de cours à l'Université de Montréal. De 1999 à 2004, adjoint au comité exécutif de la CSN, responsable des questions internationales. L'auteur remercie Dorval Brunelle de ses commentaires et remarques.

¹ On retrouve la déclaration complète sur le site de l'OMC : www.wto.org

² Ces dates sont aujourd'hui remises en causes.

³ Mehdi Abbas, « Vers Hong Kong : les enjeux de la sixième ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce », Observatoire des Amériques, *Chronique des Amériques*, décembre 2005, no 41. En ligne : www.ameriques.uqam.ca

politiques de concurrence. Si les deux premières questions apparaissent assez anodines, les deux dernières sont plus litigieuses. L'une parce qu'elle pourrait préparer le retour du projet d'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) négocié à l'instigation de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) à la fin des années 1990, l'autre parce qu'elle pourrait conduire au démantèlement des monopoles publics, comme l'éducation, la santé, mais aussi l'eau, l'électricité, etc.⁴ On rappellera que ce fut précisément l'insistance mise sur ces « questions de Singapour » par les pays développés et leur refus de régler le dossier de l'agriculture face à la position maintenue, entre autres, par la coalition du G-20 montée à l'instigation du Brésil, qui a entraîné l'échec de la rencontre ministérielle de Cancun en septembre 2003⁵.

La phase actuelle des négociations s'inscrit dans la relance engagée en juillet 2004. Cette fois, à part la question de la facilitation des échanges, les autres « questions de Singapour » sont retirées et le dossier de l'agriculture est désormais placé au centre des discussions. Par la suite, à Hong Kong, en décembre 2005, les ministres recentrent les négociations sur l'agriculture, l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA) et les négociations de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS).

Ce rappel est important pour comprendre le sens et la portée du bras de fer actuel. Le Brésil a été largement responsable de l'échec de Cancun et de la relance des négociations qui ont fait sauter les questions de Singapour et recentrer la négociation sur l'agriculture. Le Brésil est aussi l'acteur majeur qui a paralysé les négociations de la ZLEA, notamment en renvoyant le dossier de l'agriculture à l'OMC. La pression est donc aujourd'hui très forte sur le Brésil pour que, en échange contre l'ouverture des marchés du Nord aux importations de l'*agrobusiness* du Sud, les pays du Sud ouvrent leurs propres marchés aux exportations de l'industrie et des services en provenance du Nord. À ce propos, l'enjeu avait été clairement défini par la ministre française du commerce, Christine Lagarde, dans une déclaration faite à Washington, le 7 avril 2006 :

« Le Brésil doit démontrer sa volonté d'ouvrir ses marchés de biens industriels et de services dans le cadre des négociations commerciales internationales, afin de débloquent la négociation sur les subsides agricoles. La responsabilité [de débloquent la négociation] n'appartient pas aujourd'hui à l'Europe. Il échoit au Brésil de démontrer un certain niveau d'ouverture. Nous sommes en attente depuis un an. Quand le Brésil bougera, alors le bloc des 25 nations européennes verra quelle position l'Union Européenne (UE) pourrait prendre en regard de la réduction des aides et des tarifs agricoles »⁶.

Quelques jours plus tard, le 12 avril, le secrétaire général de l'OMC, Pascal Lamy, s'est montré inquiet devant la perspective d'un échec des négociations : « l'Union Européenne doit céder plus de terrain en ce qui concerne les tarifs agricoles, les États-Unis en ce qui concerne les aides agricoles et les pays en développement, comme le Brésil et l'Inde doivent ouvrir leurs marchés aux importations industrielles »⁷.

Les positions de l'ORIT et de la CUT

Pour l'Organisation régionale interaméricaine du travail (ORIT), un des regroupements régionaux de la CISL, les négociations dans le cadre de l'OMC ne représentent qu'un lieu d'intervention parmi de nombreux autres. Il faut remettre en question l'hégémonie exercée par l'OMC pour qui le commerce est la seule clé d'un développement susceptible de promouvoir l'équité, la justice et le droit. En d'autres mots, le désaccord porte sur la place du commerce dans le développement : autant pour l'OMC, il doit occuper toute la place, autant pour l'ORIT, le commerce n'est qu'un des éléments d'une politique de développement. Par ailleurs et pour l'instant, l'ORIT est beaucoup plus préoccupée par la multiplication des accords bilatéraux de libre-échange qui tissent des liens commerciaux et financiers entre partenaires au détriment d'une réelle intégration régionale et sous-régionale qui repose également sur les dimensions politiques et sociales du développement⁸.

⁶ Selon REUTERS, 7 avril 2006, 13h14 (traduit de l'espagnol).

⁷ Selon REUTERS, 12 avril 2006, 10h33 GMT (traduit de l'espagnol).

⁸ Il est intéressant de souligner qu'au même moment, le 6 avril, de l'autre côté de la planète, c'est l'*Asian Development Bank* (ADB) qui, dans son rapport annuel sur le développement, s'inquiète de la prolifération des accords bilatéraux de commerce parlant de « *noodle bowl of competing bilateral trade agreements* ». L'ADB affirme, à

⁴ Bien que cette question ait été formellement abandonnée par la suite, comme on le verra, elle demeure au cœur des négociations de l'AGCS.

⁵ Voir Mehdi Abbas, *op cit*.

Cependant, si l'ORIT est résolument favorable à la négociation d'accords multilatéraux, plutôt qu'à la négociation d'accords bilatéraux, elle n'en considère pas moins que les véritables enjeux se situent dans les dynamiques d'intégration à l'échelle régionale et à l'échelle sous-régionale⁹. D'ailleurs *La plataforma laboral de las Américas* a déjà balisé l'intervention de l'ORIT sur cette question, ce qui l'a amenée à privilégier les quatre regroupements sous-régionaux suivants, à savoir le MERCOSUR, la Communauté andine des nations (CAN), le Système d'intégration centre américain et la Communauté des États caribéens¹⁰.

D'ailleurs, une semaine avant la rencontre d'Oslo, le troisième Sommet syndical Union Européenne-Amérique latine et Caraïbes (UE-ALC) tenu à Vienne, le 5 avril, avait fait sienne cette position:

«[...] Le Sommet syndical soutient le caractère institutionnel de la politique de la communauté sud-américaine et considère qu'elle doit se doter d'objectifs et d'instruments sociaux. Il est également important d'avancer dans l'alliance et l'interrelation de toutes les associations sous-régionales (comme le MERCOSUR, la Communauté andine, le Système d'intégration centraméricain, la Communauté des États caribéens) avec pour objectifs de renforcer l'ensemble des pays latino-américains dans la

partir de ses modèles de prévision économique, que le fait pour la Chine d'être au centre d'un réseau d'accords bilatéraux ne générerait que la moitié des bénéfices que générerait un accord asiatique de libre-échange pour les pays asiatiques en développement.

⁹ Il est intéressant de noter que le débat actuel se déroule alors même qu'on assiste à une véritable course aux traités de libre-échange mettant en présence non seulement des pays du Nord, notamment les États-Unis et le Canada, mais aussi les pays du Sud. Ainsi la BBC annonçait, le 31 mars 2006 [<http://news.bbc.co.uk>] que le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud travaillaient à mettre sur pied une zone de libre-échange entre eux qui pourrait éventuellement entraîner leurs continents respectifs. Cette opération est différente de celle de l'OMC. Selon le ministre indien des Affaires étrangères, Annand Shanna, l'objectif final est un traité de libre-échange entre les trois pays, d'ailleurs frustrés du peu de progrès réalisés dans le cadre de l'OMC. Celso Amorin, ministre des Affaires étrangères du Brésil, dont le commerce avec l'Inde a augmenté de 170% au cours des deux dernières années et avec l'Afrique du Sud de 86%, évoque aussi un traité de libre-échange à trois. On sait enfin que le Brésil travaille activement à persuader ses partenaires du MERCOSUR d'élargir ses accords de commerce à l'Inde et l'Afrique du Sud.

¹⁰ www.cioslorit.org

perspective de leur future unification [...] L'intégration politique à fort contenu social que nous défendons doit exister dans le cadre de l'intégration commerciale et économique¹¹.»

Par ailleurs, le 30 mars 2006, la veille de la rencontre tenue à Rio de Janeiro entre plusieurs ministres responsables du commerce dans les Amériques et le commissaire au commerce de l'UE, Peter Mandelson, la CUT a défendu une position claire contre le troc proposé entre produits agricoles et produits industriels¹², position qui constitue un deuxième désaccord fondamental entre la centrale et les promoteurs de l'ouverture des marchés à l'OMC.

À ses yeux, un tel marchandage menace d'interrompre le processus actuel d'industrialisation et fait courir un risque de perte massive d'emplois. Tirant les leçons de la précédente période d'ouverture des marchés sud-américains, la CUT note que, de 1980 à 2000, la part de la production industrielle dans le PIB des pays latino-américains est passée de 28 à 18%. De 1990 à 1999, l'excédent commercial des matières premières et produits agricoles a augmenté d'à peine 14%, alors que le déficit commercial pour les produits industrialisés a bondi de 400%, surtout dans les échanges avec les pays développés. Au Brésil, durant la même période, le nombre d'emplois industriels a baissé de 20%, ce qui équivaut à une perte de 1.9 millions d'emplois.

De plus, la CUT fait valoir que le potentiel de création d'emplois et les conditions de travail dans l'industrie sont supérieurs à ce qu'on retrouve dans l'agriculture, y compris dans l'*agrobusiness*. De 2000 à 2004, cinq fois plus d'emplois ont été créés dans le secteur industriel que dans l'agriculture. La CUT craint donc que ce troc mette fin à la croissance du secteur industriel national qui a transformé un déficit du commerce extérieur de biens industriels de plus de 10 milliards de dollars US, en 1998, en un surplus de 18 milliards en 2004. Bref, selon la CUT: « la proposition des pays développés, avancée par les États-Unis et l'UE, est injuste et signifie pour le Brésil une augmentation de la

¹¹ CISL-CMT-CES-ORIT-CLAT. 3^{ème} Sommet syndical Union Européenne-Amérique latine et Caraïbes. Déclaration finale.

¹² *Dedclaração da CUT frente a negociação de NAMA que acontecerá ne próximo final de semana no Rio de Janeiro entre Brasil, Uniao Européia e Estados Unidos*, Rio de Janeiro, 30 mars 2006.

précarisation des emplois industriels, une augmentation du chômage et la consolidation d'une structure productive centrée sur des produits à faible valeur ajoutée. Elle compromet la capacité de l'État de mettre de l'avant quelque politique commerciale et industrielle que ce soit destinée à stimuler le développement national...¹³»

Et la CUT de conclure que, même si la centrale a toujours privilégié les négociations multilatérales, dans l'état actuel des choses, elle préférerait qu'il n'y ait pas d'accord du tout à une entente qui constituerait à ses yeux un retour vers un modèle antérieur de développement. Cette critique des propositions faites par les pays développés à l'OMC est aussi celle de la CISL. En effet, la centrale mondiale craint que les négociations actuelles ne conduisent à une interruption de la croissance industrielle, à l'instauration d'un modèle de croissance sans valeur ajoutée et à la spécialisation dans une production agricole orientée vers l'exportation. De plus, en l'absence de réforme agraire, le développement de l'agriculture d'exportation ne signifie pas, loin de là, une amélioration du sort des paysans sans terre et des populations locales¹⁴.

C'est dans ce contexte d'urgence que la CISL a lancé une campagne de pression que les centrales affiliées devraient mener auprès de leurs gouvernements nationaux respectifs afin de modifier le cours actuel des négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA)¹⁵. Tout n'est pas joué mais, même si les échéances sont reportées, les pressions des pays développés sur les membres du G-20 et, notamment, sur les grands marchés que représentent le Brésil, l'Inde et l'Afrique du Sud vont s'accroître. C'est ce qui alimente et explique la vigilance exercée par certains syndicats du Sud, dont la CUT du Brésil, sur ces dossiers.

En terminant, ce positionnement soulève la question de savoir comment l'ORIT pourra justifier et défendre ses prises de position sur l'enjeu du développement et sur la priorité à accorder à l'intégration au Sud face à ses affiliés. Ces deux questions, qui demeurent ouvertes pour le moment, pourraient être formulées de la manière suivante. La première est celle de savoir comment les syndicats affiliés du Nord réagiront face aux concessions exigées par les négociateurs des puissances émergentes du Sud. Cette question peut être formulée de manière plus précise et on peut se demander quelle sera la réaction de la Confédération des travailleurs du Mexique (CTM), de l'AFL-CIO aux États-Unis, voire même du Congrès du travail du Canada (CTC) et de la Confédération des syndicats nationaux (CSN) au Québec face aux négociations en cours à l'OMC dans ce nouveau contexte. Quant à la seconde question, elle porte sur le choix des quatre accords régionaux retenus dans *La plataforma laboral de las Américas*. En effet, dans le contexte actuel, c'est non seulement le choix en tant que tel qui risque de poser problème¹⁶, mais surtout son à-propos alors que l'on assiste à la montée des tensions entre l'axe formé par le Venezuela et la Bolivie, d'un côté, et les trois membres restants de la CAN (la Colombie, l'Équateur et le Pérou), de l'autre. Or, ces tensions se répercutent désormais à l'intérieur même du MERCOSUR, alors que les deux premiers négocient leur intégration à part entière dans le marché commun et que le président Evo Morales a décidé, le premier mai, de nationaliser les réserves de gaz naturel de son pays, une décision qui a conduit à la convocation d'un sommet d'urgence à l'instigation du président Lula, à Puerto Iguazu le 4 mai, sur la stratégie d'intégration énergétique en Amérique du Sud. Bref, la position de l'ORIT face aux négociations en cours à l'OMC pourrait avoir des répercussions importantes pour l'ensemble du mouvement syndical dans les Amériques.

¹³ Le 11 avril 2006, le *Congress of South African Trade Unions* (COSATU) annonçait le lancement d'une campagne nationale et internationale contre les propositions de l'AMNA pour les mêmes motifs que ceux invoqués par la CUT. « [COSATU] predicted that the current proposals could result in massive job loss and de-industrialisation in South Africa, and many other developing countries. »

¹⁴ Organisation régionale interaméricaine du travail (ORIT). Intervention de Ruben Cortina de l'ORIT lors de la réunion du comité de la CISL sur le commerce, l'investissement et les normes de travail, TILS, tenu à Oslo les 3 et 4 avril 2006.

¹⁵ Cette campagne fait suite aux discussions du comité TILS tenues à Oslo les 3 et 4 avril 2006.

¹⁶ Par exemple, ce choix implique-t-il que l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI) et la Communauté sud-américaine des Nations (CSAN) ont une importance stratégique et politique moindre?