

AGGRAVER UNE SITUATION PROBLÉMATIQUE

ANALYSE DU TEXTE DE L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE CANADA-COLOMBIE

Document d'information préparé par :
Conseil canadien pour la coopération internationale
Association canadienne des avocats du mouvement syndical
Congrès du travail du Canada
Centre canadien de politiques alternatives

Le Conseil canadien pour la coopération internationale est une coalition d'organisations du secteur bénévole canadien œuvrant à l'échelle internationale pour un développement humain viable. Le CCCI cherche à mettre fin à la pauvreté dans le monde et à promouvoir la justice sociale et la dignité humaine pour tous.

Le CCCI est reconnaissant des divers appuis des institutions ayant collaboré à la rédaction du présent document, ainsi que du soutien financier continu de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et du Centre de recherches pour le développement international (CRDI). Les points de vue exprimés ici sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux des bailleurs de fonds.

Les auteurs et les organismes ayant collaboré avec eux souhaitent remercier de leurs commentaires Rick Arnold, Mark Fried, Kenton Lobe, Dawn Paley, William Payne et Jean Symes et, en Colombie, Mario Valencia, de Red Colombiana de Acción frente al Libre Comercio y el ALCA, Apécides Alvis Fernández, président, Confederación de Trabajadores de Colombia (CTC), Julio Roberto Gomez Esguerra, président, Confederación General de Trabajadores (CGT), Tarcisio Mora Godoy, président, Confederación Unitaria de Trabajadores (CUT) et Luciano Sanin Vásquez, directeur, Escuela Nacional Sindical, (ENS).

Le document peut être reproduit intégralement ou partiellement et utilisé à des fins non lucratives, pour autant qu'il soit indiqué clairement que le CCCI en est la source. L'utilisation intégrale ou partielle de ce document à des fins commerciales est interdite sans l'assentiment écrit du CCCI.

Pour de plus amples renseignements :

Tél. : 613-241-7007

Télééc. : 613-241-5302

Courriel : info@ccic.ca

Site web: www.ccic.ca

ISBN : 978-1-896622-56-9

Aggraver une situation problématique : analyse du texte de l'Accord de libre-échange Canada-Colombie, est publié également en anglais sous le titre *Making a Bad Situation Worse: An Analysis of the Text of the Canada-Colombia Free Trade Agreement*, et en espagnol sous le titre *Empeorando una Situación que ya Estaba Mal: Un Análisis del Texto del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Colombia*.

Tous droits réservés.

© Conseil canadien pour la coopération internationale 2009

RÉSUMÉ

Le texte de l'Accord de libre-échange (ALE) Canada-Colombie a été rendu public à la fin du mois de novembre 2008, un an et demi après le début des négociations, et seulement après le règlement de toutes les modalités d'application. Cet accord a suscité une profonde inquiétude au sein du public, de la Chambre des communes et dans les Amériques.

Le présent document d'information offre une analyse pointue des principaux enjeux liés au développement et aux droits de la personne que soulèvent les modalités de l'accord. Préparée par une équipe d'experts de la société civile canadienne sous l'égide du Conseil canadien pour la coopération internationale (CCCI), l'analyse est soutenue par une équipe de partenaires de la Colombie. Elle a été rédigée à l'intention des parlementaires, des fonctionnaires et des organisations de la société civile (OSC) et en vue d'alimenter le débat sur l'accord avant qu'une décision ne soit prise quant à sa ratification.

Le commerce peut contribuer au développement et à la réalisation des droits de la personne lorsqu'il profite aux populations vulnérables et qu'il permet aux États qui en ont la volonté de promouvoir le développement et de protéger l'environnement. Toutefois, ni la situation politique en Colombie, ni les modalités de l'ALE Canada-Colombie n'offrent ces garanties. En effet, les Canadiens ont reçu l'assurance que cet accord tenait compte des préoccupations au chapitre des droits de la personne, mais il s'agit en fait d'un accord commercial standard axé sur l'accès aux marchés et assorti d'accords auxiliaires inefficaces dans les domaines du travail et de l'environnement.

La société civile colombienne et les organisations de défense des droits de la personne sont catégoriques : elles ne veulent pas de cet accord. Le président Barack Obama a affirmé que les États-Unis ne concluraient pas l'ALE prévu avec la Colombie, vu la persistance et l'escalade de la violence contre les travailleurs ainsi que l'impunité des crimes commis. Que fait le Canada ?

Cet accord marque un appui politique du Canada à un régime colombien profondément impliqué dans des violations flagrantes des droits de la personne et empêtré dans un scandale politique retentissant en raison de ses liens avec les escadrons de la mort paramilitaires. Sans compter que le processus canadien se déroule dans le plus grand secret et dans le mépris des délibérations du Parlement.

En outre, les modalités de l'accord soulèvent de grandes inquiétudes quand aux droits de la personne dans le cas des populations vulnérables, étant donné la situation conflictuelle qui caractérise la Colombie. En effet, l'ALE nuira aux petits paysans en permettant une concurrence déloyale. De plus, l'accord rendra les peuples autochtones, les Afro-Colombiens et les habitants des milieux ruraux encore plus vulnérables aux prises de possession sauvages pratiquées par les sociétés minières canadiennes. Celles-ci disposant alors d'un pouvoir immense, grâce à leurs nouveaux droits d'investisseurs, n'auront pas à assumer de responsabilités contraignantes. L'adoption de telles dispositions, dans ce contexte difficile, brisera les élans de dissidence démocratique et affaiblira les groupes désavantagés et persécutés. Les accords auxiliaires dans les domaines du travail et de l'environnement ne traitent pas de ces menaces; au contraire, celui qui traite de l'environnement crée des incitatifs pervers pour une faible réglementation. Autrement dit, l'accord aggrave une situation déjà problématique.

Conclusions

En 2008, le Comité permanent du commerce international (CIIT) a conclu que le Canada ne devait pas mettre en œuvre l'ALE avec la Colombie avant que la situation des droits de la personne en Colombie ne s'améliore et que ne soit effectuée une évaluation indépendante exhaustive des répercussions sur les droits de la personne. De plus, il a réclamé la mise en place de dispositions légales sur la responsabilité sociale des entreprises en vue de garantir le

respect des normes en matière des droits universels de la personne par les entités canadiennes qui investissent en Colombie.

Les OSC canadiennes affirment que les conditions préalables à un ALE avec la Colombie ne sont pas réunies, étant donné la crise des droits de la personne qui sévit dans ce pays. Tout accord éventuel devra être conditionnel à une évaluation indépendante des répercussions sur les droits de la personne afin de garantir que les populations vulnérables en retireront des avantages sur les plans social et économique

Points clés de l'Accord

Les droits des travailleurs et l'accord auxiliaire dans le domaine du travail

Mark Rowlinson, Association canadienne des avocats du mouvement syndical, Sheila Katz, Congrès du travail du Canada

- Les violations des droits des travailleurs et la violence à l'égard des travailleurs syndiqués comptent parmi les plus graves problèmes de la Colombie dans le domaine des droits de la personne. La Colombie est l'endroit le plus dangereux au monde pour un syndicaliste. Il existe dans ce pays une culture antisyndicale profondément enracinée, autant chez les fonctionnaires que chez les entrepreneurs, ceux-là considérant l'organisation autonome des travailleurs comme une menace.
- Depuis 1986, 2 690 syndicalistes ont été assassinés en Colombie. Les meurtres avaient diminué à partir de 2001, mais la tendance s'est inversée et 46 meurtres ont eu lieu en 2008, comparativement à 39 l'année précédente – une hausse de 18 p. cent. Les taux d'impunité pour ces violations demeurent inchangés, et seulement 3 p. cent de ces actes donnent lieu à des condamnations.
- Le gouvernement Uribe continue à faire des dénonciations mensongères, accusant les syndiqués d'être des guérilleros, ce qui, selon les syndicats, donne carte blanche aux paramilitaires et met en grand danger la vie des travailleurs.
- Les mesures importantes de protection des droits des travailleurs font partie d'un accord parallèle plutôt que de l'accord lui-même. La mise en œuvre de ces droits est entièrement à la discrétion des gouvernements signataires.
- Le processus relatif aux plaintes n'est soumis à aucun examen ni à aucune évaluation de la part d'organismes judiciaires ou quasi judiciaires indépendants qui permettraient de trouver des solutions pour les parties concernées.
- Contrairement aux dispositions de l'accord sur les droits des investisseurs, celles qui portent sur les droits des travailleurs ne prévoient aucune sanction commerciale telle que l'imposition de droits compensateurs ou l'abrogation d'un accord commercial préférentiel en cas d'infraction.
- La simple imposition d'amendes au gouvernement en faute n'est ni acceptable, ni efficace. En effet, ces sanctions ne règlent pas les causes de la violence et n'incitent pas le gouvernement colombien à résoudre la crise et à mettre fin à la violence contre les syndicalistes, ni à lui insuffler la volonté politique nécessaire pour le faire.
- En raison de l'ampleur et de la gravité du problème, ni l'ALE Canada-Colombie, ni son accord auxiliaire dans le domaine du travail ne pourront garantir le respect des droits et des libertés des travailleurs colombiens. La plus grande crainte est que les dispositions de l'accord portant sur la libéralisation des marchés et les droits des investisseurs - qui sont centrales dans l'accord - n'exacerbent le conflit et n'aggravent les violations des droits des travailleurs.

Le chapitre sur l'investissement

Scott Sinclair, Centre canadien de politiques alternatives

- Les sociétés pétrolières et minières canadiennes sont bien établies partout en Colombie, y compris dans les zones de conflit. Selon l'ambassade du Canada à Bogota, la valeur des investissements canadiens en Colombie s'élève à trois milliards de dollar et atteindra probablement les cinq milliards d'ici deux ans. Ces investissements se concentrent dans les secteurs du pétrole, du gaz et des mines. Ainsi, les régions riches en minerai et en pétrole sont devenues le théâtre de violence, de contrôle paramilitaire et de déplacements de populations.
- La crise persistante des droits de la personne mine le rôle des citoyens et des collectivités dans la prise de décisions touchant les projets d'investissement étrangers qu'ils désirent pour leur région. Elle affaiblit également leur capacité à se battre pour que leur communauté retire des avantages plus substantiels pour la communauté, des salaires et des conditions de travail décentes et des mesures de protection de l'environnement.
- Les sociétés canadiennes menant des activités dans des zones de conflit ne sont pas des acteurs neutres. Même lorsque les investisseurs n'ont pas de lien direct avec la violence, leurs intérêts sont souvent intimement liés à ceux des agresseurs. Les sociétés canadiennes ne peuvent se soustraire à leurs responsabilités.
- Le chapitre sur l'investissement de l'ALE Canada-Colombie n'exprime que des vœux pieux sur la responsabilité sociale des entreprises. En effet, ses dispositions ne font appel qu'aux « meilleurs efforts » purement volontaires, et sont absolument impossibles à faire appliquer.
- À l'opposé, le chapitre accorde aux investisseurs des droits qui leur confèrent un pouvoir extraordinaire et qui peuvent être directement appliqués grâce à une procédure d'arbitrage entre les investisseurs et l'État. Contrairement aux gouvernements, les investisseurs privés ne se gênent pas pour soulever des litiges, et ils font une interprétation généreuse pour eux mêmes des libellés de portée générale sur les droits des investisseurs.
- Comme il n'existe pas d'accord sur la promotion et la protection des investissements étrangers (APIE) entre la Colombie et le Canada, les droits dont jouiraient les investisseurs canadiens en vertu de l'ALE seraient sans précédent. Le chapitre sur l'investissement augmente le pouvoir des investisseurs dans un contexte de luttes souvent violentes pour la terre et les ressources.
- Loin de favoriser une solution à la situation de crise des droits de la personne, la jouissance de nouveaux droits pour les investisseurs dans ce contexte très instable refroidira les élans de dissidence démocratique, et mettra encore plus en position de faiblesse les groupes déjà désavantagés, exclus et persécutés.
- L'ALE Canada-Colombie ne tient pas compte du fait que l'Amérique latine, voire le monde, s'éloigne de l'époque où les contraintes internationales limitaient le rôle du gouvernement dans l'économie. Le chapitre sur l'investissement restreint la capacité des gouvernements à mettre en place les politiques et les règlements publics nécessaires pour s'assurer que les investissements étrangers contribuent au développement et que ses bienfaits soient partagés équitablement. Le chapitre sur l'investissement va plus loin que les précédents traités sur l'investissement, car il limite la capacité des gouvernements à élaborer des politiques favorables à leurs citoyens.
- S'il continue à promouvoir cette approche discréditée, le Canada risque d'en payer le prix sur le plan diplomatique et de gaspiller son capital de sympathie dans la région. Étant donné la piètre performance de la Colombie en matière de droits de la personne, il est dans le meilleur intérêt du Canada de préconiser une démarche équilibrée et de se comporter en bon voisin sur le continent.

L'agriculture

Gauri Sreenivasan et Dana Stefov, CCCI, en collaboration avec Inter Pares

- On ne peut aborder la question de la pauvreté et des droits de la personne en Colombie sans parler d'agriculture. En effet, 12 millions de Colombiens vivent en campagne. L'agriculture compte pour 11,4 p. cent du PIB et fournit 22 p. cent des emplois – près du double des industries manufacturières.
- Le conflit qui fait rage depuis quarante ans en Colombie est alimenté par des luttes pour le contrôle de la terre et des ressources qu'elle recèle. Les citoyens des campagnes colombiennes sont ceux qui souffrent le plus de cette violence. Sur près de 4 millions de personnes qui ont été déplacées à l'intérieur du pays, 60 p. cent vivaient dans des régions cruciales pour les industries minières ou agricoles, ou pour d'autres raisons économiques.
- L'ALE Canada-Colombie ouvre résolument le marché de l'agriculture colombien aux exportations canadiennes, et prévoit l'élimination immédiate des droits de douane sur le blé, les pois, les lentilles, l'orge et des quantités précises de bœuf et de haricots.
- Cinquante pour cent de l'industrie porcine en Colombie est informelle et emploie 90 000 personnes par année. L'analyse faite par la Colombie de son ALE avec les États-Unis prédit que le secteur sera décimé par l'augmentation des importations des États-Unis, lesquelles mèneront à la perte d'environ 39 000 emplois. Les exportations canadiennes auraient des répercussions similaires.
- Les petits producteurs de blé et d'orge sont ceux qui souffriront le plus de l'ALE Canada-Colombie. Douze mille personnes perdront leur gagne-pain en raison des exportations canadiennes de blé et d'orge produits industriellement. La valeur de la production nationale de blé en Colombie devrait diminuer de 32 p. cent, ce qui entraînerait une baisse de 44 p. cent des niveaux d'emploi et des salaires.
- Le gouvernement colombien a, à toutes fins pratiques, renoncé aux instruments qui lui auraient permis de protéger les moyens de subsistance et les revenus des paysans. L'accord commercial pourrait provoquer d'autres déplacements des pauvres des campagnes.
- L'ouverture des marchés profitera disproportionnellement au Canada. Ainsi, la Colombie a obtenu des périodes de 12 ou 13 ans d'élimination tarifaire progressive pour certains secteurs sensibles (par exemple, les haricots), mais l'élimination tarifaire progressive appliquée par le Canada sur les importations de sucre colombien s'étendra sur 17 ans.
- Les avantages de l'augmentation des exportations sur le développement et les droits de la personne en Colombie sont discutables. Cette augmentation peut générer des profits et une croissance économique – mais pour qui ? En 2004, le vérificateur général de la Colombie a déclaré que la moitié de la terre arable du pays appartenait directement aux paramilitaires et aux narcotrafiquants.
- Le secteur de l'agriculture qui connaît la plus forte croissance en Colombie est celui de la culture de palmiers d'Afrique. Le président de la Colombie, Alvaro Uribe, désire tirer profit de la demande mondiale croissante pour l'huile de palme et le biodiésel en encourageant cette industrie. Toutefois, il y a un côté sombre à cette mesure. Dans les quatre régions de culture des palmiers, les entreprises productrices d'huile de palme sont associées aux paramilitaires et impliquées dans les violations des droits de la personne, y compris des massacres et des déplacements forcés. Dans un bassin fluvial, les groupes de défense des droits de la personne ont relevé 113 meurtres commis par des paramilitaires travaillant avec des entreprises productrices d'huile de palme pour s'approprier des terres appartenant à des Afro-Colombiens.

L'accord auxiliaire sur l'environnement

Steven Shrybman, Sack Goldblatt Mitchell LLP

- La Colombie se trouve au deuxième rang des pays les plus biodiversifiés de la planète, mais elle perd près de 200 000 hectares de forêt naturelle chaque année. Cette déforestation est causée par l'agriculture, l'exploitation forestière, les industries minières, le développement énergétique et la construction d'infrastructures.
- Les intérêts importants des entreprises canadiennes du secteur des mines, de l'énergie et du génie qui investissent en Colombie font ressortir la nécessité de veiller à ce que ces investissements ne nuisent pas aux efforts de protection de l'environnement et de la biodiversité en Colombie.
- Les processus de règlement des différends prévus par l'ALE Canada-Colombie, en particulier ceux portant sur les différends entre les investisseurs et l'État, contiennent de nouveaux mécanismes puissants qui pourraient servir à contester des mesures existantes de protection de l'environnement ou à décourager l'adoption de réformes progressistes.
- L'accord auxiliaire sur l'environnement n'offre aucune solution efficace pour contrer la pression que les investisseurs exerceront, grâce à leurs droits, sur les instances souhaitant adopter des mesures environnementales, et ce, pour deux raisons :
 - Premièrement, il existe une asymétrie évidente entre les mécanismes d'application des dispositions de l'ALE Canada-Colombie et ceux de l'accord auxiliaire sur l'environnement. L'ALE Canada-Colombie contient sans doute les dispositions de mise en œuvre les plus efficaces jamais introduites dans un accord commercial, car elles peuvent permettre à un nombre incalculable d'investisseurs privés d'obtenir des dommages-intérêts. En revanche, l'accord auxiliaire sur l'environnement ne prévoit aucune sanction en cas de non-respect de ses exigences, même les plus minimales. Le règlement des différends se fait par consensus. L'accord auxiliaire de l'ALE Canada-

Colombie ne contient même pas les dispositions de mise en vigueur les moins exigeantes de celui qui est rattaché à l'accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

– Deuxièmement, l'ALE Canada-Colombie détermine des normes objectives minimales relatives à la protection des investissements et la réglementation du commerce. L'accord auxiliaire sur l'environnement, lui, ne contient pas de telles exigences, et laisse plutôt la réglementation sur l'environnement à la discrétion des parties.

- L'accord auxiliaire sur l'environnement pourrait en fait inciter les parties, surtout la Colombie, à ne pas adopter de nouvelles mesures en matière d'environnement ou de conservation. Ce résultat pervers provient du fait que l'accord auxiliaire traite de l'application des lois sur l'environnement, mais n'exige pas de réglementation minimale. Aucune partie ne peut protester si une autre partie n'établit pas de normes minimales de protection de l'environnement; cependant, elle peut protester si l'autre partie n'applique pas les normes qu'elle a adoptées. Pour un pays en développement comme la Colombie, la solution la plus sûre peut être de rejeter les initiatives en matière d'environnement. Ainsi, elle évite de se faire reprocher de ne pas prendre les mesures nécessaires pour appliquer les initiatives en question.
- Non seulement l'accord auxiliaire ne permet pas d'améliorer et d'appliquer les lois et règlements en matière d'environnement, mais il ne contient pas de mesures d'atténuation des pressions dévastatrices que l'ALE Canada-Colombie exercera sur les mesures existantes en ce qui concerne l'environnement et la conservation. En fait, il risque de décourager encore plus la réforme des lois sur l'environnement.