2 Impacts et ripostes

Asie et Pacifique

L'accord de libre-échange Australie-États-Unis: Équité ou saleté?

Jemma Bailey (Septembre 2007)

L'une des images qui restera de la campagne contre l'accord de libre-échange Australie-États-Unis, l'AUSFTA (Australia-US Free Trade Agreement) est un dessin qui avait paru en couverture d'un livre sur les négociations intitulé *How to Kill a Country* (Comment tuer un pays).

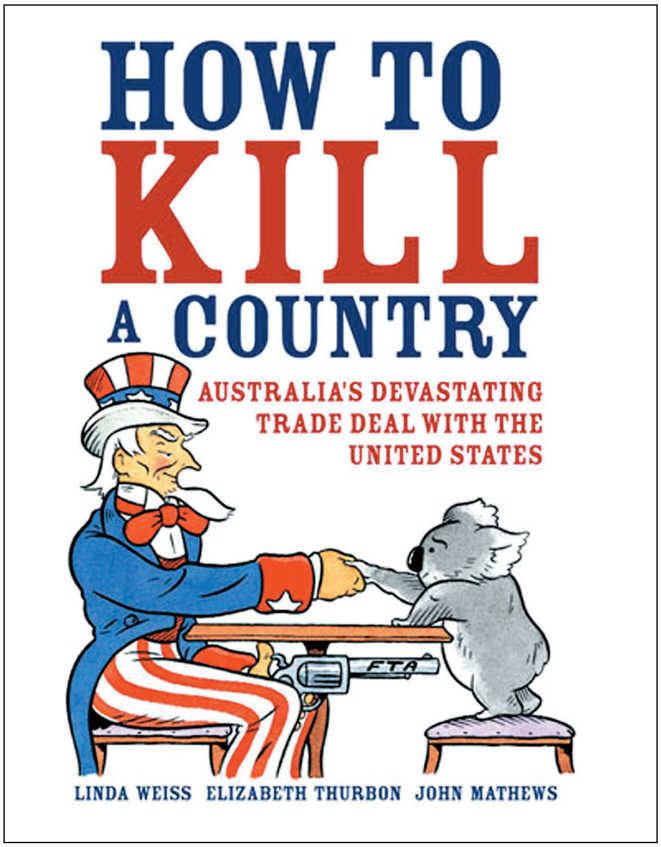
Ce dessin humoristique montrait un koala (pour l'Australie) assis sur une chaise, tendant le cou pour voir au-dessus d'une table. De l'autre coté de la table, est assis l'Oncle Sam (les États-Unis), habillé de rouge, blanc et bleu. Le koala et l'Oncle Sam sourient et échangent une poignée de main par dessus la table. Sous la table, l'Oncle Sam tient fermement un revolver à bout portant du ventre du koala.

En réalité, l'histoire de l'AUSFTA n'est pas aussi simple que cela. Le parti politique au pouvoir en Australie pendant les négociations – le parti libéral conservateur – était très enclin au libre-échange et bien trop désireux de se faire bien voir des États-Unis. Mais comme dans la plupart des négociations commerciales avec les États-Unis, le gouvernement australien était loin d'être un partenaire de jeu égal. C'est finalement un très mauvais accord pour le public australien qui a été signé.

Les tribulations de la campagne de l'AUSFTA

Les négociations de l'AUSFTA commencèrent en mars 2003. Dès février 2004, l'accord était arrêté et son texte final – ses 800 pages dans leur totalité – sorti du huis clos.

Le déséquilibre de pouvoir dans les négociations était évident – l'économie australienne ne représente que 4% de l'économie américaine. Néanmoins, le gouvernement australien continua les négociations avec un petit plus qu'un engagement sincère envers le libre échange et le



La célèbre couverture du livre *How to Kill a Country* (Comment tuer un pays) (Allen & Unwin, Sydney, 2004)

Le peuple australien a largement perçu l'ALE USA-Australie comme un accord livrant le pays aux États-Unis et à son puissant secteur des affaires.

néolibéralisme, une fausse perception que les États-Unis ouvriraient leurs marchés agricoles et la conviction erronée que les États-Unis était un "pote" qui pendrait soin de nos intérêts pendant les négociations.

Le gouvernement australien, avec l'aide des lobbyistes des affaires et les médias de Rupert Murdoch, ont furieusement monté en épingle la valeur de l'accord. Le premier ministre, John Howard, a décrit l'AUSFTA comme une "rencontre des planètes ... qui ne se reproduira plus avant une génération ou davantage". Pour le secrétaire parlementaire auprès de la ministre du commerce, De-Anne Kelly, l'AUSFTA était la "coupe du monde du commerce".

Une forte campagne populaire s'opposa à la nature non démocratique des négociations et exigea que les politiques de santé, sociales et environnementales soient exclues de l'AUSFTA. Les étapes finales de la campagne ciblèrent principalement le parti d'opposition le plus progressiste, le parti travailliste australien, l'ALP (Australian Labor Party), dans l'espoir que l'ALP s'opposerait à toute modification des lois australiennes au parlement.

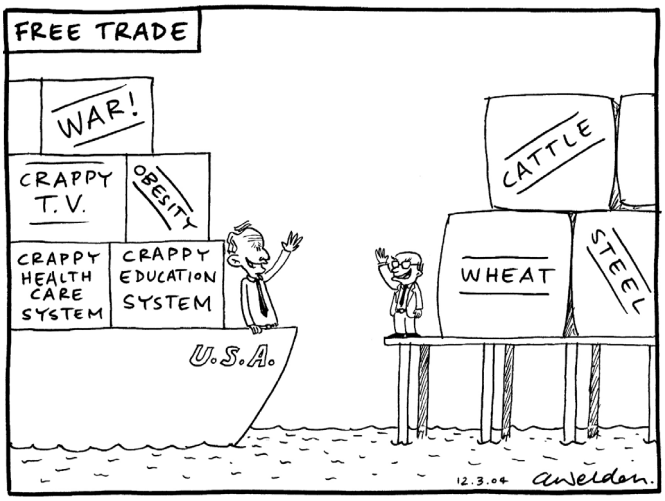
L'accord fut présenté au parlement en août 2004. Il fut voté après que la faction la plus conservatrice au sein de l'ALP utilisa sa majorité afin de forcer le soutien à l'accord – bien qu'il contienne des amendements pénalisant l'abus de brevets par les entreprises pharmaceutiques et conservant des protections aux formes actuelles des médias.

L'accord final était plutôt mal proportionné, c'est le moins qu'on puisse dire. Les exportations australiennes les plus compétitives, notamment les ferry-boats, les fruits à noyaux et le vin sont toujours interdits sur le territoire américain, ou fortement restreints. Le sucre est totalement exclu de l'accord et les réductions tarifaires sur le bœuf et les produits laitiers seront revus d'ici à 18 ans.

Ajuster les cibles – Les impacts de l'AUSFTA

En 2002, l'ancien représentant des États-Unis pour le Commerce, Robert Zoellick, communiqua au congrès américain une liste de politiques sociales de prime importance en Australie, que les États-Unis avaient identifiées comme étant de lourds "obstacles au commerce". Cette lettre était un document important désignant les domaines clés de la campagne contre l'AUSFTA.

- **Des médicaments abordables – Le régime de prestations sociales pour les produits pharmaceutiques (PBS)**
  Les négociateurs américains avaient identifié le régime australien de prestations sociales pour les produits pharmaceutiques (Pharmaceutical Benefits Scheme, PBS) comme un obstacle au commerce. Grâce au PBS, le gouvernement australien achète en gros les médicaments agréés à des prix de gros et ce, afin de garantir des prix abordables sur les médicaments en Australie. Les médicaments en Australie sont de 3 à 10 fois moins chers qu'aux États-Unis. Il n'est pas étonnant que les intérêts de l'industrie pharmaceutique américaine la pousse à vouloir que l'AUSFTA offre plus de droits à ses entreprises ... et bien sûr, des médicaments plus chers. La campagne menée par les communautés locales a sauvé la majeure partie du PBS. Néanmoins, il est probable que de petites modifications, telles que l'autorisation d'étendre la durée des brevets de médicaments, parviennent à saper le PBS et à retarder la distribution de médicaments génériques meilleur marché.



Les concessions impliquées par l'ALE États-Unis-Australie
(Image Andrew Weldon)

- **L'étiquetage des aliments génétiquement modifiés**
  Grâce aux campagnes de sensibilisation des consommateurs sur l'impact des aliments génétiquement modifiés (GM) sur l'environnement et sur la santé, la loi australienne leur impose un étiquetage. Les négociateurs américains souhaitaient affaiblir ces lois, en les alignant avec les faibles exigences du droit américain en la matière. Une puissante campagne des agriculteurs et des groupes environnementaux en Australie bloqua les tentatives américaines visant à se débarrasser de ce système d'étiquetage.

- **L'adoption du droit américain sur le copyright**
  Les États-Unis cherchaient à remplacer les lois australiennes sur le copyright par les leurs. Le chapitre dédié à la propriété intellectuelle dans l'AUSFTA est pratiquement un copier/coller des lois américaines. Entre autres, l'AUSFTA étend la durée de vie du copyright de 50 à 70 ans. Les bibliothèques et les organes de l'éducation publique menèrent une forte campagne sur ce point, car il supposait des coûts supérieurs pour la reproduction du matériel, même à but éducatif.

- **Les règles de la préférence nationale dans les médias**
  Les lois sur la préférence nationale exigent qu'un nombre minimum d'heures soit réservé au matériel produit en Australie dans le film, la télévision et la radio. Les lois sur la préférence nationale soutiennent l'industrie médiatique nationale et permettent que diverses voix australiennes soient entendues. Les entreprises américaines des médias dominent le marché local et sans cette disposition sur la production nationale, l'industrie des médias australiens devrait lutter pour survivre. La campagne populaire réussit à maintenir les règles de préférence nationale pour les formes de médias déjà existantes, mais pas pour des formes de médias émergentes ou nouvelles. Ceci signifie que l'industrie australienne perdra sa protection vis à vis des avancées technologiques dans le film, la télévision et la radio.

- **Quarantaine**
  L'Australie a des lois de quarantaine plutôt strictes, que les États-Unis ont identifiées comme un obstacle au commerce. Les producteurs australiens de vin, de porc et de poulet affirmaient que l'assouplissement des lois de quarantaine les rendrait plus vulnérables aux maladies, virus et parasites américains absents en Australie. Après une forte campagne publique, les lois de quarantaine australiennes furent en grande partie maintenues.

- **Les limites sur l'investissement étranger**
  Le comité australien d'évaluation de l'investissement étranger évalue les propositions d'investissements par des entreprises étrangères en Australie. Les États-Unis voulaient ôter ces contrôles pour pouvoir accéder à nos industries stratégiques, telles que les médias, les télécommunications, les compagnies aériennes et la banque. Les États-Unis ont réussi à augmenter le seuil au-delà duquel les investissements doivent être évalués de 50 à 800 millions de dollars.

- **La régulation des services et de l'investissement**
  Les États-Unis cherchaient à changer les lois de façon à ce que les entreprises américaines puissent avoir le même traitement que les entreprises australiennes. La campagne se focalisa sur les services essentiels. Certains services publics capitaux, tels que la santé, l'éducation et la télévision publique furent spécifiquement exclus de l'AUSFTA. L'eau, l'énergie et les transports publics font cependant toujours partie de l'accord.

- **Les tarifs douaniers liés aux principales industries manufacturières**
  L'Australie a maintenu des tarifs douaniers élevés pour le textile, le vêtement, la chaussure et l'automobile. Le syndicat australien des ouvriers de la fabrication avança qu'une baisse des tarifs douaniers par l'AUSFTA ferait littéralement fermer ces secteurs et signifierait une perte de plus de 130.000 emplois dans les communautés régionales.

- **Le mécanisme de règlement de différends investisseur-état**
  Les États-Unis voulaient établir un mécanisme de règlement des différends investisseur-état dans l'AUSFTA. Ceci aurait permis aux entreprises américaines de récuser certaines lois australiennes sur la base qu'elles n'étaient pas en cohérence avec l'AUSFTA et qu'elles nuisaient aux profits des entreprises. Ceci aurait en fait lié les mains du gouvernement australien dans le dos au moment de rédiger de nouvelles lois susceptibles d'affecter des entreprises américaines. Avec un processus de règlement des différends investisseur-état, les plaintes seraient entendues par un panel d'experts dans le cadre d'un tribunal international, fermé au public.

Qui tire les ficelles – les forces derrière l'AUSFTA

Il était flagrant que l'AUSFTA était une mauvaise affaire pour l'Australie – une majorité de personnes en Australie s'y opposaient et la plupart des économistes le mettaient en doute. Il y a même une rumeur selon laquelle les bureaucrates du gouvernement spécialisés dans le commerce eux-mêmes recommandèrent de ne pas signer l'accord. Alors, qu'est-ce que qui a bien pu obliger le gouvernement australien à apposer sa signature sur les pointillés?

Idéologie. Le gouvernement conservateur d'Howard était idéologiquement dévoué au néolibéralisme. Il semble que l'AUSFTA était un bon moyen de sceller son ordre du jour en termes de dérégulation et de privatisation.

Les groupes de pression du monde des affaires. Un certain nombre de puissants groupes de pression liés aux entreprises a joué un rôle clé pour influencer la signature de l'AUSFTA. En particulier:

- AUSTA – Une coalition entrepreneuriale menée par Alan Oxley. Et comprenant la Chambre du commerce et d'industrie australienne et la Chambre du commerce américaine en Australie.
- Le Conseil des affaires d'Australie – Composé d'entreprises soi-disant "australiennes", mais, en réalité, un grand nombre des plus grandes entreprises australiennes est sous contrôle étranger.
- Medicines Australia – Représente les entreprises pharmaceutiques en Australie, notamment les filiales locales des entreprises pharmaceutiques américaines.

Le gouvernement australien prit également soin de compenser les pertes des grandes industries générées par l'AUSFTA. Par exemple, les entreprises sucrières reçurent une enveloppe d'ajustement de 444 millions de dollars australiens. Pour acheter leur silence, peut-être?

La guerre. L'AUSFTA a été négocié dans l'ombre de la soi-disante guerre contre le terrorisme et le soutien du gouvernement australien – sans l'autorisation du peuple australien – pour l'invasion de l'Afghanistan et de l'Irak. L'AUSFTA devint de plus en plus lié aux intérêts militaires australiens. Ayant accroché le wagon australien si étroitement au train américain de la "coalition des volontaires", le premier ministre australien paraissait maintenant incapable de faire marche arrière pour l'AUSFTA.

Une forte campagne contre l'AUSFTA se servit des exemples dans le cadre de l'ALENA (Accord de libre-échange nord-américain) sur des entreprises récusant des lois nationales. La campagne réussit à ce que le mécanisme de règlement de différends investisseur-état ne soit pas inclus dans l'AUSFTA.

La campagne

La campagne contre l'AUSFTA réunit divers types d'organisations et de mouvements en Australie, notamment des syndicats, des groupes confessionnels ou environnementaux, des défenseurs de la santé publique et de l'éducation, des bibliothécaires, des retraités et des étudiants. Beaucoup de ces groupes n'avaient jamais travaillé ensemble auparavant – ni d'ailleurs travaillé sur des questions de commerce auparavant – et des alliances se formèrent qui devaient perdurer et ce, même après l'AUSFTA.

Ces groupes se sont unis principalement par le biais du réseau australien sur le commerce et l'investissement équitables (Australian Fair Trade and Investment Network, AFTINET). L'AFTINET a coordonné un grand nombre d'actions conjointes pendant la campagne. Mais à quoi ressemblait donc cette campagne?

- Information populaire – Un grand objectif de la campagne. Au début de la campagne, beaucoup de gens ne comprenaient toujours pas bien ce qu'était un ALE, et encore moins pourquoi ils devraient se soucier des ALE. Il y eut des forums, des réunions et des stands publics dans toutes les grandes villes, ainsi que des villes moins importantes. Des publications d'information populaires furent distribuées, ainsi que des bandes dessinées et des films d'animation, mettant en lumière différents aspects de l'AUSFTA. (Voir le film d'animation au sujet du contenu national des médias monté par l'Association des producteurs cinématographiques australiens à l'adresse: http://www.spaa.org.au/freetrade.html)

- Mobilisation et construction du mouvement – Allant au-delà de l'information, la campagne chercha à ce que les gens s'impliquent et s'activent. Des rassemblements publics se tinrent dans la plupart des grandes villes. Des organisations organisèrent des ateliers de campagne et de rédaction de correspondance. Des ateliers d'enseignement d'une journée eurent lieu à Sydney et à Melbourne, ainsi que des sessions de formation des formateurs sur l'AUSFTA.

- Pression directe (lobbying) – L'AUSFTA fut négocié dans la période précédent les élections fédérales en Australie, la campagne s'est donc également focalisée sur l'influence qu'elle pouvait avoir sur les politiciens et notamment les politiciens de l'ALP et des partis de moindre importance mais sympathisants au mouvement. Des milliers de lettres et de courriels furent envoyés aux politiciens pendant la campagne et l'AFTINET coordonna des visites de personnes auprès de leurs politiciens pour faire pression. La campagne força deux enquêtes parlementaires, qui reçurent plus de 700 soumissions publiques. Au niveau des conseils locaux, des motions furent proposées contre l'AUSFTA.

- Médias – La campagne a attiré beaucoup d'attention des médias dominants et alternatifs. Le syndicat des médias attira des acteurs célèbres (et des chanteurs essayant de percer), tels que Toni Collette et Russell Crowe, pour faire davantage parler de la campagne.

Il y eut des activités de campagne conjointes avec des activistes aux États-Unis et en Australie. Par exemple, le Conseil australien des syndicats et la Fédération américaine du travail et le Congrès des organisations industrielles (AFL-CIO) émirent un communiqué de presse conjoint, de même que les organisations environnementales. Malheureusement, la plupart de ces activités conjointes se firent par le biais de grandes organisations et elles ne durèrent pas très longtemps.

L'un des aspects importants de cette campagne fut la recherche entreprise pour discréditer la rhétorique gouvernementale selon laquelle l'AUSFTA serait fantastique pour l'économie australienne. Le gouvernement s'appuyait sur les recherches produites par le Centre en économie internationale qui affirmait que l'ALE allait généré 2 milliards de dollars américains de bénéfices économiques après 10 ans. Là où le bât blesse était que ces études se basaient sur un commerce agricole absolument libéralisé – ce qui ne devait jamais se produire. Des groupes au sein de la campagne ont fait faire leurs propres études qui projetaient des pertes et sapèrent les déclarations du gouvernement.

Des petites choses naissent les grandes – Mesurer le succès dans la campagne

Malgré la force de la campagne, l'AUSFTA a été signé. Certains pourraient dire que nous avons perdu un combat gagné d'avance. Mais la campagne a réussit à créer un authentique changement du débat public sur le libre échange. Dans la politique australienne, le libre échange était devenu une vache sacrée qu'il fallait respecter. La dogme était que le libre échange conduirait à plus de richesse et de prospérité pour tous. Et l'ALP était sur la même longueur d'ondes que le gouvernement libéral conservateur sur ce point.

La campagne de l'AUSFTA suscita le plus grand débat que l'Australie ait connu sur un accord commercial. Le débat à la base – et même dans les principaux médias – était de savoir si le but réel des accords de libre échange était de rendre le commerce plus ouvert ou s'ils servaient à assurer des droits aux grandes entreprises et à ébranler le contrôle public sur la politique sociale.

La campagne a fait changer l'opinion publique. Au début de la campagne, le soutien pour l'AUSFTA était de 65%, au moment de sa signature, il avait chuté à 35%. Même si l'AUSFTA a été signé, en Australie, il est désormais généralement reconnu comme un mauvais accord. La campagne a aussi réussi à rendre un mauvais accord ... un peu moins mauvais qu'il l'aurait été sans elle. Il n'y a pas de processus de règlement de différends investisseur-état, les lois de quarantaine australiennes demeurent relativement intactes, ainsi que les lois sur l'étiquetage des aliments génétiquement modifiés. Les règles de préférence nationale pour les formes actuelles de médias ont été maintenues et les limites existantes en termes d'investissement étranger dans Qantas, Telstra et la propriété des médias, préservées.

Dans le domaine clé des médicaments, la campagne a fait pression sur l'ALP pour obtenir un amendement visant la sauvegarde de la politique pharmaceutique

australienne contre la pratique de “rafraîchissement perpétuel” des entreprises pharmaceutiques. Le rafraîchissement perpétuel est une pratique selon laquelle les entreprises pharmaceutiques revendiquent des brevets fictifs pour retarder le marketing de médicaments génériques moins chers après l’expiration des brevets.

La mauvaise surprise, c’est que là où les États-Unis n’ont pas atteint leur but, ils ont mis en place des comités conjoints Australie-États-Unis pour permettre l’ingérence constante et sans responsabilité envers le public dans l’élaboration de la politique australienne. L’AUSFTA a institué des comités conjoints sur les médicaments, la quarantaine et les normes techniques, y compris l’étiquetage alimentaire. Trois ans ont passé et nous ne sommes toujours pas en mesure de savoir qui siège dans ces comités, quand ils se rencontrent et de quoi ils débattent.

Le koala et le revolver en perspective

Il est important de replacer l’AUSFTA dans le contexte d’autres négociations commerciales australiennes. Le gouvernement australien, bien qu’il soit le koala avec un revolver sur le ventre dans l’AUSFTA, est loin d’être innocent. Un simple coup d’œil aux négociations commerciales de l’Australie avec la Thaïlande et les pays du Pacifique montrent que le gouvernement australien est lui-même adepte du revolver sous la table et qu’il négocie ses propres accords commerciaux qui favorisent des politiques néolibérales néfastes.

Le défi que le mouvement doit encore relever en Australie est de savoir exploiter l’élan de la campagne contre l’AUSFTA pour que le gouvernement australien reconnaisse sa responsabilité dans le fait que lui aussi, joue au tyran avec d’autres pays.

La campagne continue ...

L’AUSFTA est entré en vigueur le 1er janvier 2005.

Après près de trois ans d’activité, ses impacts deviennent évidents. Malgré les promesses de retombées économiques, la balance commerciale de l’Australie avec les États-Unis a décliné de 32%, soit une détérioration of 3,3 milliards de dollars. Le syndicat australien des ouvriers d’usine estime que plus de 10.000 emplois ont été perdus suite à cet accord.

Il n’est pas surprenant que le gouvernement australien ait refusé de conduire le réexamen public de l’AUSFTA. Au lieu de cela, le gouvernement parade avec une poignée d’histoires de réussites individuelles. Apparemment, une compagnie australienne qui vend des tartes se porte bien. Des groupes communautaires et des universitaires continuent de contrôler et de mettre en lumière les impacts de l’AUSFTA, et il y a eu quelques petites victoires en chemin. Par exemple, l’AUSFTA a ouvert la porte aux firmes américaines pour des offres de contrats de fourniture de sang. En 2007, les actions de campagne de la communauté ont poussé les administrations des états fédérés à rejeter la tentative du gouvernement fédéral de faire accepter cette pratique.

L’AUSFTA permet à l’un ou à l’autre des pays signataires de se retirer de l’accord avec un préavis de 6 mois. La campagne contre l’AUSFTA continue.

Ressources

Réseau australien sur le commerce et l’investissement équitables (Australian Australian Fair Trade and Investment Network) www.aftinet.org.au. L’AFTINET a réuni plus de 80 organisations durant la campagne contre l’AUSFTA. Ce site contient d’excellentes archives sur les bulletins de la campagne. Pour plus d’information sur les impacts causés par l’AUSFTA, voir la brochure les “10 détails diaboliques” de l’AFTINET.

Global Trade Watch Australia http://tradewatchoz.org/. Ce site compile une liste complète de médias sur la campagne de l’AUSFTA.

Syndicat australien des ouvriers manufacturiers (Australian Manufacturing Workers Union), Dites non à la campagne de l’USFTA http://www.amwu.asn.au/default.asp?Action=Category&id=68

Campagne AUSFTA de Friends of the Earth, à l’adresse http://www.foe.org.au/trade/learning-resources/australia-2013-united-states-free-trade-agreement/

Pat Ranald, *The Australia-US Free Trade Agreement: a contest of interests*, Journal of Australian Political Economy, No. 57 juin 2006. www.jape.org. Bonne présentation des forces sociales et celles du monde des affaires pour et contre l’AUSFTA.

An Environmental Impact Assessment (EIA) of the US Free Trade Agreement http://www.OzProspect.org

Entretien radiophonique ABC sur l’impact de l’AUSFTA après 2 ans, avec John Matthews, co-auteur de l’ouvrage *How to Kill a Country* http://bilaterals.org/article.php3?id_article=7828

Déclaration conjointe des groupes australiens demandant au sénat australien de s’opposer à la législation AUSFTA http://aftinet.org.au/campaigns/US_FTA/usftasignonstatement.html