

Le Devoir Édition Internet

Tout le site Agora Culture Économie Le Devoir Plaisirs  
Politique Société

Le Devoir  
S'abonner  
Une histoire  
Publicité  
Offres et avis  
ledevoir.com  
Nous joindre

Agora  
Idées et opinions

Chroniques  
J. Dion  
C. Hébert  
C. Rioux  
O. Tremblay  
D. Bombardier  
M. Cornellier  
J-C. Leclerc  
Invités  
A.-R. Nadeau  
S. Bouchard  
L.-G. Francoeur

Politique  
Canada  
Québec  
Villes  
Monde

Économie  
Actualité  
Finances  
économie.com  
Travail

Société  
Actualité  
Écologie  
Éducation  
Justice  
Médias  
Sciences  
Santé  
Technologie  
Sport

Culture  
Actualité  
Cinéma  
Livres  
Télévision  
Théâtre  
Arts visuels  
Musique classique  
Pop-rock  
Jazz et Blues  
Danse

Plaisirs  
Restaurants  
Vins  
Voyage  
Passe-temps  
Saveurs et gourmandises  
C'est la vie  
Jardins

Images  
Caricature

Accueil Imprimer | Faire suivre  
ZLEA: vers une libéralisation extrême des marchés  
Dorval Brunelle

Le jeudi 12 juillet 2001  
Textes apparentés  
Traduits et publiés, les textes de la ZLEA restent obscurs (04/07/2001)

Le 3 juillet dernier, les textes de négociation de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) ont été rendus publics, comme l'avaient demandé de nombreuses organisations de la société civile et comme l'avait promis le ministre fédéral du Commerce extérieur, Pierre Pettigrew.

Obscurs, ces textes, qui tiennent sur 900 pages, parce qu'ils comportent un ensemble de propositions provenant de tous les pays participant à la négociation, nous avons demandé à l'un des experts les plus respectés de l'intégration continentale, le professeur Dorval Brunelle, d'en faire une analyse, que nous publions aujourd'hui. L'étude du professeur Brunelle se limite au chapitre sur les investissements.

Avant d'entreprendre une analyse de l'ébauche d'accord portant création d'une zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), il convient de souligner à quel point la publication de ces textes à ce stade-ci des négociations représente une victoire citoyenne importante.

Cette ébauche n'aurait vraisemblablement pas été rendue publique n'eût été des mobilisations intenses et prolongées tout au long des mois précédant immédiatement la tenue du troisième Sommet des Amériques, à Québec, en avril dernier. Des mobilisations qui ont eu

lieu un peu partout, non seulement d'un bout à l'autre des Amériques mais également en Europe, voire en Australie, comme quoi l'instauration d'un régionalisme économique original à l'intérieur de ce continent est susceptible d'avoir des répercussions bien au delà du continent lui-même.

En un sens, la diffusion des textes pourrait représenter un tournant majeur dans les négociations commerciales engagées au niveau multilatéral si elle permet de penser que la clandestinité et le secret ont fait leur temps et que la transparence s'imposera à l'avenir dans ces négociations. Après tout, l'exigence de transparence apparaît de moins en moins contestable au fur et à mesure que l'on assiste à l'élargissement des domaines susceptibles de faire l'objet de négociations commerciales à l'éducation, à la santé, aux marchés publics, à la propriété intellectuelle et aux investissements, de sorte que la circulation d'une information complète à propos des domaines couverts par ces négociations semblerait s'imposer d'elle-même.

Des textes à jour?

Cela étant, il ne faudrait pas se réjouir trop vite de l'initiative du gouvernement fédéral car il semble bien que l'ébauche qui circule depuis le 3 juillet ne soit pas à jour du tout. En effet, quand on compare la version actuelle du chapitre sur l'investissement à celle qui avait été divulguée durant le Sommet des peuples le 18 avril dernier, on s'aperçoit immédiatement que nous avons affaire à deux textes identiques.

Or, la version diffusée pendant le sommet étant datée du 29 novembre 2000, on imagine mal que les négociations soient restées en plan durant neuf mois. Quel crédit doit-on alors accorder à la version rendue publique? Et si nous étions plus près d'une entente que ce que laisse supposer la version disponible, avec ses innombrables variantes et passages entre crochets? Quelle est la direction générale empruntée? Celle qui conduit vers une plus grande libéralisation des marchés, ou l'autre, la position de repli?

À la vérité, comme nous allons le voir à l'instant, la question ne se pose pas, puisque c'est bel et bien l'approche qui conduira à la libéralisation la plus large et la plus étendue qui est privilégiée et, en ce sens, l'ébauche d'accord prépare rien moins qu'une libéralisation extrême des marchés.

Le point de départ: l'ALENA

Faute de pouvoir engager une analyse complète des neuf chapitres que comprendra l'accord, nous allons nous attarder sur l'ébauche du chapitre consacré à l'investissement, un domaine qui compte parmi les plus litigieux, pour la simple et bonne raison que l'encadrement normatif et réglementaire de l'investissement de la part des pouvoirs publics a toujours compté, jusqu'à aujourd'hui en tout cas, parmi leurs prérogatives les moins contestées et les moins contestables. Cet encadrement apparaissait, aux yeux de l'économiste Keynes, par exemple, comme une condition préalable à l'établissement d'une coopération minimale entre le gouvernement et le capital en vue de poursuivre le plein emploi.

Or l'application du principe de traitement national et l'extension de la clause de la nation la plus favorisée à l'investissement direct étranger, sous le fallacieux prétexte de favoriser une mise à

plat des exigences imposées à tous les investisseurs, d'où qu'ils proviennent, changent la donne. Cela consacre bien au contraire le pouvoir des investisseurs étrangers sur tous les autres, d'une part, et consacre du coup l'ascendant du pouvoir économique étranger sur le pouvoir politique national, d'autre part.

Nous avons d'ailleurs l'illustration la plus éclairante de ce fait dans les dispositions de la section B du chapitre 11 de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), qui instaurent un mécanisme de règlement des différends entre une partie, c'est-à-dire l'un des signataires de l'ALENA, et un investisseur d'une autre partie. Ce faisant, la section en question se trouve à étendre l'aire d'application du principe de réciprocité internationale aux investisseurs.

Rappelons que ces dispositions, parmi d'autres, avaient été à l'origine de poursuites engagées avec succès par certains investisseurs étrangers contre des gouvernements fédéraux ou provinciaux qui avaient adopté lois ou règlements dans le but de protéger l'environnement ou la santé publique mais qui auraient brimé les droits des investisseurs en question.

L'avant-projet d'accord, au chapitre sur les investissements, reprend, article après article, parfois mot à mot, le texte de l'ALENA. On y retrouve donc aussi bien le principe du traitement national que la clause de la nation la plus favorisée, de même que l'extension du principe de la réciprocité internationale aux investisseurs.

Mais il fallait bien partir de quelque part et, si la ligne de départ ou la position de départ de l'avant-projet de ZLEA est celle de l'ALENA, qu'en est-il des autres propositions et des autres libellés? Et, à partir de ces comparaisons, peut-on dégager une ligne générale au sujet du contenu d'un projet final?

Les formules alternatives

Comme il fallait s'y attendre, on peut distinguer deux positions dans les formulations alternatives avancées par les uns et les autres [NDLR: les textes rendus publics récemment contiennent toutes les propositions provenant de tous les pays participant aux négociations; celles-ci sont placées entre parenthèses; les documents ne précisent pas quel pays a formulé telle ou telle proposition].

Une première série de propositions formule des réserves à l'extension des principes énumérés tandis que l'autre vise au contraire à étendre l'aire d'application des mêmes principes. Mais ce qui frappe au premier chef, c'est qu'aucune partie ne remet en cause l'un ou l'autre de ces principes ni ne formule la moindre réserve de fond sur leur application et sur leur extension aux investisseurs aux dépens des gouvernements et des pouvoirs publics. Tout se passe comme si même aucun des partenaires de l'ALENA en particulier, pas plus que les autres pays d'Amérique centrale et d'Amérique du Sud, ne voulait tirer la moindre leçon de l'expérience vécue sous l'empire du chapitre 11.

Alors l'en-deçà et l'au-delà de l'ALENA sont représentés par deux grandes options ou deux grands cadres normatifs connus. D'une part, il y a les dispositions inscrites dans le traité d'Asunción de 1991, qui a mis en place le Mercosur, ce marché commun qui réunit le

Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay. D'autre part, il y a les dispositions propres à cet Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) de triste mémoire, négocié au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) à la toute fin des années 90, négociations qui avaient été suspendues en septembre 1998 à la demande expresse du gouvernement français.

### Avantageux pour les investisseurs

Ces trois positions (l'ALENA, l'en-deçà de l'ALENA et l'au-delà de l'ALENA) sont beaucoup moins éloignées les unes des autres qu'on pourrait le croire, surtout parce que l'une d'entre elles, celle que représente le Mercosur, ne correspond pas à une alternative au sens strict du terme. En effet, ce que nous pouvons identifier, pour faire vite, comme l'option Mercosur, ne diffère pas, sur le fond, de l'option portée par l'ALENA qui, à son tour, n'est pas très éloignée de celle que l'on retrouvait dans l'AMI. Car, après tout, il faut le rappeler, c'est bien le texte de l'ALENA qui avait servi de canevas à l'AMI.

Quant au chapitre sur les investissements du Mercosur, la seule différence majeure qu'on y trouve par rapport au chapitre 11 de l'ALENA, c'est qu'on y ménage le pouvoir d'intervention des gouvernements qui peuvent, pour des raisons de développement régional ou autres, surseoir à l'application du principe de traitement national. Mais comme les conditions dans lesquelles ces réserves peuvent s'exercer sont laissées en plan et comme, à notre connaissance, elles n'ont pas encore été interprétées par les tribunaux non plus, il est difficile d'en évaluer l'effet et la portée. En attendant, cette position moins libérale fait l'objet, dans l'avant-projet, d'un article 12 qui prévoit réserves et exceptions générales.

Que peut-on conclure de cette courte présentation? En premier lieu, puisque personne ne semble remettre en cause les dispositions les plus litigieuses du chapitre 11 de l'ALENA, il faut donc penser que la ZLEA reconnaîtra un traitement encore plus avantageux pour les investisseurs que ce qui est prévu dans l'ALENA, et ce, d'autant que les négociations en cours mettent face à face le Nord et le Sud, un modèle à l'intérieur duquel le Nord s'octroie en général toutes les justifications pour imposer au Sud des conditions qui vont au delà de ce qui serait acceptable entre égaux.

D'ailleurs, nombre de formulations entre crochets dans l'avant-projet semblent confirmer cette hypothèse, entre autres celles qui visent à protéger l'investisseur contre des troubles qui vont du tremblement de terre à la guerre civile et à l'émeute, formulations qui rappellent celles que l'on rencontrait dans l'AMI.

De l'ALENA à la ZLEA à l'OMC

Il convient de prendre une autre mesure du projet des Amériques et d'envisager les négociations en cours dans le cadre de la ZLEA comme un contournement stratégique de la part des négociateurs des trois pays membres de l'ALENA. Ce contournement permettrait, une fois étendu l'empire des normes de l'ALENA aux 3 autres partenaires des Amériques, de les faire ensuite reconnaître et accepter au niveau multilatéral par tous les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Or on sait que les partenaires de l'Union européenne (UE) ne sont pas prêts à aller aussi loin en matière de libéralisation et d'extension du principe de réciprocité internationale aux investisseurs, comme en témoigne l'échec de l'AMI mais comme en témoigne également l'échec du lancement du Cycle du millénaire de l'OMC, à Seattle, en décembre 1999.

Certains analystes prévoient maintenant que cet entêtement de la part des États-Unis, du Canada et du Mexique, ainsi que celui de leurs partisans au sein de la ZLEA, risque de compromettre la réunion de l'OMC qui doit se tenir au Qatar cet automne. Si tel devait être le cas, nous assisterions bel et bien à la consolidation de deux régimes d'intégration économique à grande échelle dans le monde, celui de l'ALENA d'un côté, celui de l'UE de l'autre.

Dans ces conditions, l'enjeu de l'extension des normes de l'ALENA ou celui de l'extension des normes de l'UE au plus grand nombre de partenaires à l'intérieur d'une zone de libre-échange ou d'un marché commun, selon les cas, revêtirait une toute nouvelle signification puisque, loin de préparer une soi-disant mondialisation, il signifierait plutôt l'émergence d'un affrontement entre blocs économiques.

Dorval Brunelle, Département de sociologie et Groupe de recherche sur l'intégration continentale de l'Université du Québec à Montréal.

Vos commentaires sur ce texte:  
Equilibre, enfin!

Vous voulez commenter?

Nom

Prénom

Courriel

Titre

Commentaire

(Minimum de 250 caractères)

ACCUEIL | PLAN DU SITE | EN HAUT  
Agora | Chroniques | Politique | Économie | Société | Culture |  
Plaisirs |  
Idées | Canada | Québec | Villes  
Économie | Travail | Finance | Éducation | Écologie | Justice |  
Médias | Science | Technologie  
Arts visuels | Cinéma | Danse | Livres | Musique classique | Pop-rock  
| Jazz | Télévision | Restaurants | Vins | Passe-temps | Voyage  
Abonnement | Publicité | Offres et avis publics  
Copyright ©Le Devoir 2001 - Tous droits réservés