

L'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) et les stratégies de la globalisation

*par Christian Deblock et Dorval Brunelle
département de science politique et de sociologie de l'UQAM et
Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC).*

Depuis 1995, les 29 pays membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE) négocient au secret un accord que certains commentateurs ont qualifié de manière très polémique de «nouveau manifeste du capitalisme mondial» (Le Monde Diplomatique, février 1998). De quoi s'agit-il? Quelle est la signification de cette stratégie? Que prévoit l'accord? Quelles critiques lui a-t-on adressé? Nous allons chercher à fournir quelques éléments de réponse à ces questions.

Peut-être que la façon la plus simple d'aborder le sujet, c'est encore de citer la documentation officielle du gouvernement fédéral sur «la nécessité d'un accord multilatéral sur l'investissement» où l'on trouve en tout début de texte la phrase suivante: «partout dans le monde, les gouvernements se disputent l'investissement direct étranger». En effet, les modalités et conditions d'accueil de l'investissement étranger chez soi, tout comme les modalités et conditions d'accueil de son propre investissement national à l'étranger sont depuis peu l'objet de négociations politiques serrées et intenses. Ce qui est en cause ici, c'est essentiellement la masse de capitaux disponibles à travers le monde. À l'heure actuelle, l'accroissement des échanges de marchandises est moins rapide que l'accroissement de l'investissement direct étranger (IDE). La valeur globale de l'IDE dans le monde est estimée à 3 mille milliards («billions») de dollars. Au Canada, «depuis 1980, l'IDE a augmenté de près de 50 p. 100 en termes réels, pour atteindre les 180 milliards de dollars en 1996», toujours selon la documentation du gouvernement fédéral. Les engagements auxquels les pays souscriront à ce chapitre auront donc des retombées très importantes sur la politique d'investissement national, mais également, sur tout un ensemble de questions incidentes qui affectent de manière tout à fait déterminante le cadre légal dans lequel opèrent les entreprises et les particuliers.

Comment l'AMI propose-t-il d'arriver à ces fins?

Premièrement, en sanctionnant un principe général qui définit en termes à la fois larges et très exigeants la protection qu'un pays doit fournir à un investissement étranger et à son investisseur. Ainsi, cette protection requiert qu'un pays accorde aux investissements sur son territoire réalisés par des investisseurs d'une autre partie contractante «un traitement loyal et équitable ainsi qu'une protection et une sécurité complètes et constantes» (Partie iv, art.1.1). Ce principe général exige de la part des signataires qu'ils «n'entravent pas par des mesures déraisonnables et discriminatoires l'exploitation, la gestion, le maintien, l'utilisation, la jouissance ou l'aliénation d'investissements qui sont réalisés sur son territoire par des investisseurs d'une autre partie contractante» (art. 1.2).

L'application de ce principe entraîne plusieurs conséquences qui font l'objet des articles qui suivent portant successivement sur l'expropriation et la nationalisation qui ne sont

permises que dans certaines circonstances et sous certaines conditions, ainsi que sur la protection contre les «troubles» qui est définie en termes très large également, ce qui pourrait placer les pouvoirs publics dans l'obligation d'indemniser les investisseurs en cas de conflit armé, insurrection ou autres «troubles civils». Faute de définition claire et restrictive, on peut imaginer que les pouvoirs publics pourraient désormais être tenus d'indemniser des investisseurs pour des événements, comme des grèves ou des boycotts, qui se seront déroulés sur leur territoire, événements vis-à-vis desquels les contrats d'assurance prévoient en général des clauses d'exception. En vertu de ce genre de disposition, l'État et les pouvoirs publics pourraient être tenus redevables vis-à-vis d'investisseurs des conséquences économiques des actions sociales et politiques de leurs ressortissants. Toute l'absurdité de cet engagement ressort avec plus de force quand on évoque l'éventualité que les «troubles» en question puissent être en tout ou en partie imputables au comportement même d'un investisseur!

Plus avant, et toujours avec cette idée de fond de lever toute entrave au fonctionnement des lois du marché, l'Accord sanctionne le principe à l'effet que tout taxe existant au moment de la signature de l'Accord ne doit pas être interprétée comme une mesure d'expropriation, sous-entendant ainsi que rien ne pourrait s'opposer à ce qu'on interprète différemment des contributions à venir.

Bref, et sans entrer dans le détail des nombreuses autres dispositions prévues à l'Accord, l'AMI innove sur une foule de points en sanctionnant le principe général de la plus grande liberté accordée à l'investissement et à son investisseur. Cette autonomie est fondée sur la poursuite de deux buts qui, à leur tour, reposent sur cinq mesures. Ces deux buts, ce sont, respectivement, l'établissement des plus hauts standards de traitement et de protection de l'investissement d'une part, avec l'objectif d'aller au-delà des accords existants d'autre part. Quant aux cinq mesures, elles devraient prévoir une extension de la protection, la sanction du principe de non-discrimination, des garanties contre l'expropriation, des incitatifs à l'investissement et, enfin, des exigences en matière de performance.

Or, la plus importante innovation à cet égard ne consiste pas seulement dans la définition de principes, elle tient d'abord et avant tout au fait que l'on ait étendu leur opérationnalisation de deux façons: premièrement, en accordant un statut juridique à l'investisseur qui peut désormais obtenir réparation des États, tandis que la contrepartie n'est pas prévue; deuxièmement, en étendant l'application des termes de l'AMI de manière à couvrir également les gouvernements infra-étatiques et locaux.

Les négociations:

Les négociations, avons-nous souligné, ont été menées dans le plus grand secret. C'est à la fois vrai et faux. C'est vrai puisque l'opinion publique au Québec n'a été saisie de ce dossier que depuis peu; c'est faux dans la mesure où les négociateurs au sein de l'OCDE ont tenu l'OIT au courant de la progression de leurs travaux d'un côté, et dans la mesure où ils consultent également deux groupes, la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE et la Commission patronale consultative de l'autre. L'opinion publique a ainsi été alertée soit par les syndicats et leurs partis, comme ce fut le cas au Canada quand le

Nouveau Parti Démocratique a voulu obtenir un débat d'urgence sur cette question au Parlement à Ottawa, soit encore par l'entremise de gouverneurs d'États aux États-Unis et, en particulier, de la Western Governors Association qui est montée à l'assaut contre l'Accord au nom de la défense de la «State sovereignty», c'est-à-dire de la souveraineté des États.

En principe, le gouvernement fédéral tient les provinces au courant des négociations, mais rien n'a pour le moment «transpiré», comme on dit, depuis Québec à ce sujet. Il y a deux explications à ce fait: la première, c'est que le courant entre le Congrès du travail du Canada qui est représenté au sein du CSC de l'OCDE et le mouvement syndical québécois passe mal, la seconde, c'est que le gouvernement à Québec, qui est très pointilleux quand il est question de défendre sa souveraineté à l'interne, l'est moins quand il s'agit de la protéger au niveau international. D'ailleurs, si l'empressement du gouvernement à sanctionner les termes de l'ALÉNA et ceux de l'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail peut servir d'indicateur, il ne fait pas de doute que ce même gouvernement serait on ne peut plus favorable à l'AMI.

Les enjeux:

Au-delà des questions de conjoncture et du louable projet d'uniformiser des normes, quels sont les enjeux des négociations en cours? Selon la CNUCED, au premier janvier 1997, il y avait au total quelque 2641 accords bilatéraux sur l'investissement qui avaient été signés par 162 pays. À eux seuls, les 15 membres de l'Union Européenne avaient négocié 637 accords que l'on peut décomposer de la manière suivante: l'Allemagne détenait le record du plus grand nombre avec 111 accords, le Royaume-Uni 87, la France 74, la Hollande 58 et l'Italie 53. Ailleurs, toujours parmi les pays développés, les chiffres sont les suivants: les États-Unis 39, le Canada 17, l'Australie 15 et le Japon 4. Ainsi 19 pays cumulent plus du tiers de tous les accords (712 sur 2641), ce qui est déjà un indicateur intéressant de l'intérêt objectif qu'ils peuvent avoir, en tant que pays développés, à convenir de normes communes en matière d'investissement, un intérêt qui est bien évidemment confirmé par le fait que la plus grande part des flux d'investissement circule à l'intérieur de l'espace de ces mêmes pays.

Pourtant, d'autres calculs tout aussi sommaires peuvent ouvrir la piste à des réflexions d'un autre ordre. En effet, quand on y regarde de plus près, on se rend compte que les accords d'investissement ne servent pas à lier entre eux les pays développés, c'est-à-dire ceux qui sont, au premier chef, à la fois exportateurs et importateurs de capital, mais qu'ils lient plutôt les pays développés aux pays en développement et aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Ainsi, des 637 accords signés par les pays membres de l'UE, 15 seulement lient entre eux ces pays à d'autres pays développés, tandis que 622 ont été signés avec des pays en développement, dont la très grande majorité sont situés hors de la région, ainsi qu'avec les PECO. Et il en va bien sûr de même pour les quatre autres exemples cités puisque l'Australie a signé 10 accords avec des pays en développement et 5 avec les PECO, le Canada 9 et 7 respectivement, les États-Unis 21 et 18, le Japon, 3 avec des pays en développement situés dans sa région et un à l'extérieur. Nous avons bien sûr une confirmation de cette tendance quand nous nous tournons vers

les données correspondantes pour les pays en développement et les PECO. Nous voyons alors que c'est un petit groupe de pays qui a recours à la signature d'un nombre important d'accords. Par exemple, l'Argentine a négocié 44 accords, le Chili 36, la Chine 80, l'Égypte 43, l'Indonésie 35, la Malaisie 40, la République de Corée 49, le Vénézuéla 20 et la Thaïlande 20; quant aux PECO et aux pays de l'ex-URSS, on peut citer les chiffres suivants: la Pologne 58, la Hongrie 43, la Roumanie 82, la Bulgarie 37, l'Ukraine 38, le Kazakhstan 24, l'Ouzbékistan 23, la Géorgie 16, la Lettonie 25 et la Lituanie 28. En somme, 9 pays en développement et 10 PECO ont signé au total 741 accords bilatéraux sur les investissements, davantage que les 19 pays comptant parmi les plus développés. Cependant, dans ces cas-ci également, il est essentiel de tenir compte de la proportion élevée d'accords qui ont été signés avec d'autres pays en développement ainsi qu'avec d'autres PECO. Que peut-on tirer de ces chiffres? En premier lieu, il est intéressant de souligner que la question de l'encadrement normatif des flux d'investissements n'est pas une question qui semble préoccuper les pays développés dans leurs transactions avec leurs vis-à-vis, mais qu'il s'agit bel et bien d'un contentieux entre pays développés d'une part, pays en développement et pays d'Europe centrale et orientale, de même que pays de l'ex-URSS d'autre part. Il est d'ailleurs passablement révélateur de souligner à cet égard à quel point les accords impliquent désormais des pays en voie de développement qui comptent parmi les plus déterminés ou les plus agressifs dans la définition de leur nouvelle stratégie d'intégration économique internationale.

C'est d'ailleurs en ce sens précis que la décision de recourir à l'OCDE revêt une signification stratégique tout à fait déterminante. Bien sûr, jusqu'à un certain point, les pays développés sont au premier chef concernés par l'uniformisation des normes d'investissement et l'on voit déjà poindre des dissensions et des incompatibilités importantes entre eux, notamment à propos de l'exception culturelle revendiquée conjointement par la France et le Canada. Mais ce sont là des éléments somme toute secondaire et les envolées oratoires au sujet de la protection de telle ou telle dimension de la souveraineté ne sert au fond qu'à justifier toutes les entorses à venir à l'application des principes généraux, entorses qui servent à composer les longues listes d'exceptions qui apparaissent en fin d'Accord. Non, la signification stratégique du recours à l'OCDE vise à permettre aux pays développés de définir entre eux un cadre de l'IDE dont on voudrait ensuite qu'il soit repris et sanctionné par les autres pays. En ce sens, le choix de l'OCDE s'est fait aux dépens de l'OMC. On aura d'ailleurs une confirmation de ce fait quand on aura souligné que plusieurs des formulations qui sont mises sur la table des discussions ne sont que de simples reprises des dispositions apparaissant déjà à l'ALÉNA.

Que conclure?

Nous ne pouvons pas aller au fond des choses dans un texte aussi court. Contentons-nous, avant de terminer, de présenter quelques pistes de réflexions. En premier lieu, il convient de souligner à quel point, malgré l'expression de quelques soucis vis-à-vis de la diffusion de l'information et des velléités de consultation de la part des gouvernements qui négocient cet Accord, encore une fois, nous sommes en présence d'une démarche et d'une tactique qui confirment toutes deux à quel point nous sommes entrés dans une ère marquée par le déficit démocratique. Et ce n'est bien évidemment pas uniquement le

contexte de la négociation qui peut nous conduire à défendre cette conclusion, mais également, et surtout peut-être, le contenu de certaines dispositions qui accordent autant d'avantages à un acteur économique aux dépens de tous les autres acteurs politiques et sociaux.

En deuxième lieu, et en lien direct avec ce qui précède, nous devons aussi parler de déficit social, c'est-à-dire de cet abandon, de la part des pouvoirs publics, de pans entiers de leurs responsabilités vis-à-vis des enjeux du développement social et de la promotion du bien-être. Car, ce qui est en cause au fond, c'est bel et bien le renoncement à la promotion du bien-être au profit d'un retour en arrière aux belles années de la promotion de la richesse des nations sans plus se soucier de répartition ou de redistribution.