

## L'ALÉNA EST-IL UN LEVIER POUR LES NÉGOCIATIONS DANS LES AMÉRIQUES? À L'OMC?

Gilbert Gagné,  
Département des études politiques, *Université Bishop's*

L'ALÉNA est souvent présenté comme un modèle à suivre pour les négociations dans les Amériques et au niveau multilatéral. L'Amérique du Nord est-elle un laboratoire institutionnel et si oui, que peut-on en tirer? D'autres voies sont-elles préférables? A partir de ces pistes de réflexion, j'entends insister sur ce qui m'apparaît comme des questions essentielles et formuler quelques commentaires. D'entrée de jeu, il faut faire une distinction entre les concepts de levier et de modèle. Alors que l'idée de levier renvoie aux notions d'efficacité et d'influence, celle de modèle renvoie à un point de vue davantage normatif.

### L'ALÉNA comme levier

L'ALÉNA peut être considéré comme un levier dans la mesure où les négociations d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLÉA) consistent principalement en l'extension des dispositions de l'ALÉNA à l'ensemble des Amériques. Par exemple, le Canada et les États-Unis avaient tous deux insisté au milieu des années 1990 pour que les dispositions de l'ALÉNA en matière d'investissement soient adoptées dans le cadre plus large du projet d'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI). De manière plus générale, le Canada et les États-Unis ont souvent présenté l'ALÉNA comme étant à l'avant-garde, notamment pour ce qui touche la libéralisation des services et le traitement de l'investissement. Ainsi, à l'instar d'une première version du texte préliminaire de la ZLÉA rendue publique en juillet 2001, la deuxième version disponible depuis peu constitue une réplique presque verbatim des présentes dispositions de l'ALÉNA, dont celles du Chapitre 11 sur la protection des investissements et en particulier les dispositions, éminemment controversées, dites investisseurs-États.

En revanche, des questions, voire des problèmes, se posent. Entre autres, dans quelle mesure le modèle d'intégration régionale du MERCOSUR peut-il être rendu compatible avec la démarche intégratrice de l'ALÉNA? De même, en Amérique latine, plusieurs États, dont des leaders régionaux comme le Brésil, ont souvent des positions et des intérêts autres qui rappellent les clivages traditionnels entre les pays du Nord et ceux du Sud. Néanmoins, dans la mesure où un pays en développement comme le Mexique fait partie de l'ALÉNA, ce dernier apparaît toujours comme un levier pour les négociations dans les Amériques. Il n'en demeure pas moins que les récents déboires financiers de l'Argentine et les modalités des accords existants d'intégration régionale en Amérique latine suscitent toujours des interrogations quant à la possibilité d'une extension pure et simple du modèle de l'ALÉNA à l'ensemble des Amériques.

Pour ce qui est de l'OMC, il semble que pour les partenaires nord-américains, qui souscrivent à ce qu'il est convenu d'appeler le néo-libéralisme triomphant, l'ALÉNA constitue un levier pour les négociations multilatérales. Il s'agit en effet de transposer au niveau multilatéral les multiples percées déjà réalisées dans le contexte de l'intégration nord-américaine.

## L'ALÉNA comme modèle

L'on voit mal comment l'ALÉNA pourrait servir de modèle, et en particulier de laboratoire institutionnel, dans la mesure où il n'y a pas d'institutions. Même la deuxième version du texte de la ZLÉA parue récemment ne fait aucunement référence à des institutions, et ce même s'il s'agit d'un projet d'intégration économique devant regrouper 34 pays. Évidemment, il est question ici d'institutions formelles. Dans l'ALÉNA comme pour la ZLÉA, il y a des "institutions" informelles sous la forme notamment d'un ensemble de groupes de travail. A ce chapitre, l'ALÉNA et un éventuel traité de la ZLÉA représentent des "régimes" sans cadre institutionnel proprement dit. Hormis les engagements et dispositions spécifiques dont il est mentionné dans les traités, cela suppose que l'évolution du processus d'intégration repose essentiellement sur les voies diplomatiques traditionnelles. Pour les États-Unis, puissance hégémonique non seulement dans les Amériques mais aussi au niveau multilatéral, cela assure le maintien de relations basées sur le pouvoir et de la marge de manoeuvre souhaitée quant à l'exercice discrétionnaire et arbitraire du pouvoir en fonction de leur seul intérêt national. Pour les autres États parties à un tel accord, les implications peuvent être considérables, notamment lorsque des questions et des problèmes se posent au-delà des questions commerciales et des dispositions des traités.

Pour les États-Unis, l'ALÉNA est un modèle dans la mesure où le régime de l'ALÉNA est essentiellement une organisation à caractère contractuel, et donc qui ne va pas au-delà des concessions et dispositions spécifiques stipulées dans l'accord. C'est là une précision faite par l'ancien représentant américain au commerce, Mickey Kantor, lorsque ce dernier a tenu à faire accepter au Congrès des États-Unis les résultats des négociations du Cycle d'Uruguay et en particulier la création d'une Organisation mondiale du commerce. Pour Kantor, se faisant ici l'écho de la perspective américaine, l'OMC tout comme l'ALÉNA sont des organisations contractuelles (contract organization) à la différence des Nations Unies ou de l'Union européenne qui sont des organisations "institutionnelles" (charter organization), c'est-à-dire reposant sur une charte pouvant évoluer au-delà des dispositions spécifiques résultant des négociations inter-étatiques.

### D'autres voies?

Dans la mesure où l'Amérique du Nord peut être un laboratoire institutionnel, elle montre surtout que des institutions ou régimes à caractère informel minimisent les contraintes et préservent la marge de manoeuvre des États les plus puissants. Pour des pays de puissance moyenne comme le Canada et le Mexique, un cadre institutionnel plus formel pourrait leur donner plus de poids dans leurs relations avec les États-Unis. Or, pour ces derniers, un tel cadre institutionnel n'est guère à l'ordre du jour car il limiterait leur marge de manoeuvre.

Dans ces conditions, pour le Canada, qui a misé sur les institutions au niveau international pour limiter le seul exercice du pouvoir par son puissant voisin américain, la voie multilatérale semble préférable. Cette dernière permet en effet de forger des alliances, notamment avec l'Union européenne, afin de limiter quelque peu le pouvoir des États-Unis. En conclusion, d'autres voies que celles du modèle de l'ALÉNA apparaissent donc préférables.

