

Groupe de recherche sur l'intégration continentale

NOTES DE LA CONFÉRENCE DU 14 SEPTEMBRE 2001

NOTE 01-08



L'ÉBAUCHE DE ZLEA : QUE DISENT LES TEXTES?

Dorval Brunelle
Département de sociologie,

Le projet des Amériques actuellement en cours de négociation prévoit l'approfondissement d'une intégration multiple, et non pas seulement économique ou commerciale, entre les 34 pays du continent dont le chef d'État ou de gouvernement a été élu démocratiquement, une exigence qui sert à exclure Cuba des discussions, en passant.

Ce projet, appelé au départ Initiative pour les Amériques et dévoilé par le président républicain George Bush en juin 1990, a été relancé à l'instigation du président démocrate Clinton, qui a convoqué un premier Sommet des Amériques à Miami en décembre 1994, onze mois après l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) le premier janvier. À cette occasion, les chefs d'État et de gouvernement des Amériques ont adopté un Plan d'action qui prévoyait instaurer une intégration large et multiple autour de vingt trois thèmes regroupés sous quatre intitulés ou « corbeilles », à savoir : (1) la démocratie, (2) la prospérité, (3) l'élimination de la pauvreté et, (4) le développement soutenable. C'est sous le second intitulé qu'est esquissé un projet de négocier une « zone de libre-échange des Amériques » dont la Déclaration finale fixe l'entrée en vigueur à l'année 2005. La mise en oeuvre d'un tel projet est confiée aux ministres

du commerce des Amériques qui doivent se réunir une première fois en juin 1995.

Par la suite, le plan adopté à Miami est revu et précisé lors du deuxième Sommet des chefs d'État et de gouvernement tenu à Santiago en avril 1998. La seconde version du Plan d'action reclasse les « corbeilles » dans l'ordre suivant : (1) l'éducation, (2) la démocratie, la justice et les droits humains, (3) l'intégration économique et le libre-échange et, (4) l'éradication de la pauvreté et la discrimination. Le projet de ZLEA se trouve alors déplacé au troisième rang, mais, ce qui est plus significatif pour notre propos, c'est que le deuxième Sommet donne suite à une des recommandations centrales issues de la quatrième Réunion ministérielle tenue à San José en mars 1998 et ouvre officiellement les négociations en vue de la création d'une Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), tout en maintenant l'échéance de 2005.

Quant au troisième Plan d'action, celui qui a été adopté au Sommet de Québec, le 22 avril 2001, il est entièrement réaménagé et il comporte désormais dix-huit chapitres; c'est au ch. 6 « Commerce, investissement et stabilité financière » qu'apparaît le projet de ZLEA. Pour le reste, ce plan reprend et reclasse les nombreux engagements auxquels les chefs d'État et de gouvernement avaient souscrits les fois précédentes.

Ceci dit, il ne fait aucun doute que, parmi tous les engagements souscrits depuis le tout premier sommet en 1994, c'est bel et bien les négociations entourant la ZLEA qui ont progressé au point où une ébauche d'accord a pu être diffusée le 3 juillet 2001 et au point où il apparaît de plus en plus vraisemblable que l'échéancier de départ qui fixait le mois de décembre 2005 pour l'entrée en vigueur de la ZLEA puisse être respecté. Cependant, contrairement aux fois précédentes, il semblerait, cette fois-ci, que les autres engagements apparaissant au troisième Plan d'action feraient l'objet de négociations et que des échéanciers aient déjà été rédigés afin d'amorcer des pourparlers dans plusieurs domaines à la fois. C'est ainsi, pour ne citer que ce seul exemple, qu'une ébauche de Charte démocratique a été rédigée au cours de l'été et que des négociations ont été engagées sur ce texte à Lima récemment.

Nous allons partager l'analyse en trois parties portant respectivement sur une comparaison de pure forme avec d'autres accords régionaux, sur une première interprétation de certaines dispositions de deux des neuf chapitres de l'ébauche et, enfin, sur quelques questions de fond concernant les enjeux normatifs et institutionnels de l'accord. Nous offrons ce tour d'horizon partiel comme contribution à un effort collectif d'analyse et d'interprétation des textes de la ZLEA, effort qui a conduit à la diffusion de plusieurs articles sur ces questions. Nous allons bien sûr nous servir de ces travaux dans notre propre analyse tout en espérant que la présente contribution pourra à son tour s'avérer utile pour d'autres qui voudraient étendre et approfondir notre compréhension du sens et de la portée du projet de ZLEA.

1. Le point de vue formel

Avant toute chose, il faut savoir que l'ébauche d'accord mise en circulation par le gouvernement fédéral le 3 juillet 2001 n'est sans doute pas à jour. En effet, si l'on se fie au texte du chapitre 3 sur les investissements, nous avons ici une version en tous points semblable à celle qui avait été coulée pendant le deuxième Sommet des peuples à Québec le 18 avril 2001, version qui datait elle-même du mois de novembre 2000. Il est pour le moins difficile d'imaginer que les négociations sont au point mort sur un sujet aussi litigieux depuis

près de huit mois. Et si tel ne devait pas être le cas, cette réflexion à son tour renvoie au problème plus général de la mise à jour du texte que l'on nous a donné à lire; la question devient alors celle de savoir de quand date l'ébauche diffusée en juillet? Il est bien évident qu'il peut s'avérer parfaitement inutile de travailler à interpréter un texte qui serait déjà complètement dépassé, une éventualité qui en dirait long sur le sérieux avec lequel les autorités politiques auraient fait droit au reproche du manque de transparence entourant les négociations. Quoi qu'il en soit de cette difficulté, et sans pour un moment en minimiser la portée, il reste que la diffusion de l'ébauche, dans la mesure où elle est le résultat de demandes pressantes venues de tous les coins des Amériques à l'effet qu'une entente aussi importante ne devait pas être négociée au secret, exige toute notre attention. Nous ne pouvons évidemment pas suivre ici la voie suggérée par Philippe Faucher qui, rebuté par la complexité apparente de l'ébauche, propose tout simplement d'en renvoyer l'interprétation aux experts qui négocient présentement le texte.¹ Agir de la sorte, équivaudrait à admettre que la condamnation du secret et de la connivence entourant les négociations était à la fois factice et inutile!

Nous allons donc commencer par une comparaison d'ensemble de trois accords régionaux successifs, à savoir: l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALE) de 1989, l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) de 1994 et l'ébauche d'accord portant création de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) rendue publique le 3 juillet 2001. Le tableau ci-dessous présente côte à côte les listes des chapitres et parties des trois accords.

¹ Philippe Faucher, « Les limites de la transparence », *La Presse*, 9 juillet 2001.

TABLEAU DES CHAPITRES ET PARTIES D'ACCORDS

LES CHAPITRES ET PARTIES D'ACCORDS

ALE 1989		ALENA 1994		ZLÉA (ébauche 2001)
Chapitres	Parties	Chapitres	Parties	
1- Objectifs et portée 2- Définitions	Partie I - Objectifs et portée	1- Objectifs 2- Définitions	Partie I - Dispositions générales	
3- Produits règles d'origine 4- Mesures à la frontière 5- Traitement national 6- Normes techniques 7- Agriculture 8- Vins et spiritueux 9- Énergie 10- Produits automobiles 11- Mesures d'urgence 12- Exceptions	Partie II - Commerce des produits	3- Traitement national 4- Règles d'origine 5- Procédures douanières 6- Produits énergétiques (...) 7- Agriculture (...) 8- Mesures d'urgence	Partie II - Commerce des produits	Ch. 1- Agriculture (46 pages) Ch. 4- Accès aux marchés (119 pages) Ch. 5- Subventions, droits anti-dumping et compensateurs (19 pages)
13- Marchés publics	Partie III - Marchés publics (...)	9- Mesures normatives	Partie III - Obstacles techniques au commerce	
14- Services 15- Séjour temporaire 16- Investissements 17- Services financiers	Partie IV - Services, investissements	10- Marchés publics	Partie IV - Marchés publics	Ch. 2-Marchés publics (37 pages)
	Partie V - Services financiers	11- Investissement 12- Commerce sans frontière des services 13- Télécommunications 14- Services financiers 15- Politique de concurrence 16- Admission temporaire	Partie V - Investissements, services (...)	Ch. 3-Investissements (43 pages) Ch. 7- Services (34 pages) Ch. 9- Politique de concurrence (15 pages)
18- Dispositions institutionnelles 19- Règlement des différends	Partie VI - Dispositions institutionnelles	17- Propriété intellectuelle	Partie VI - Propriété intellectuelle	Ch. 8-Droits de propriété intellectuelle (116 pages)
20- Autres dispositions	Partie VII - Autres dispositions	18- Publication (...) des lois 19- Examen et règlement des différends 20- Dispositions institutionnelles et procédures de règlement des différends	Partie VII - Dispositions administratives et institutionnelles	Ch. 6- Règlement des différends (32 pages)
21- Dispositions finales	Partie VIII - Disposition finales	21- Exceptions 22- Dispositions finales	Partie VIII - Autres dispositions	

L'ALE comprend 7 parties et 21 chapitres, l'ALENA, 8 parties et 22 chapitres et la ZLEA, 9 chapitres. La juxtaposition des chapitres et, surtout, des différentes parties des trois accords, est éclairante à plus d'un titre. En premier lieu, elle permet de mettre en lumière à quel point l'ébauche est incomplète puisque qu'il manque encore des parties entières à l'accord, qu'il s'agisse d'une partie consacrée aux définitions et aux objectifs, et d'une autre prévoyant les institutions de mise en œuvre. En deuxième lieu, il manque évidemment des chapitres à l'intérieur de parties comme le montre la comparaison avec la structure de l'ALENA et, sans ces chapitres, tout un pan de l'interprétation d'ensemble des parties en question nous échappe. Comment, en effet, se faire une idée de l'importance du commerce des produits dans la ZLEA à l'aide d'un seul chapitre consacré à l'agriculture? C'est ainsi, en troisième lieu, qu'en l'absence de chapitre consacré aux dispositions institutionnelles autres que celles portant sur le mécanisme de règlement des différends, il est impossible de déterminer si la ZLEA prévoira, ou non, une institutionnalisation de négociations ultérieures comme le fait l'ALENA, ou si l'accord s'inscrira plutôt dans le prolongement de l'ALE. Dans ce cas-ci, on peut fort bien comprendre que la question n'ait pas encore été tranchée et qu'elle fera sans doute partie de celles qui seront réglées en dernier, mais il reste que nous devons peut-être suspendre nos interprétations à cet égard tant que nous ne disposerons pas d'un canevas complet. En quatrième lieu, on retrouve dans le projet de ZLEA une ébauche de chapitre consacré aux droits de propriété intellectuelle, qui correspond au chapitre 17 de l'ALENA, mais cette fois-ci les visées sont beaucoup plus ambitieuses comme le montre le fait que l'ébauche compte 116 pages et des dizaines d'articles, alors que le chapitre 17 fait 25 pages et compte 21 articles. Il s'agit-là, comme on le sait, d'une question en cours de négociation au sein de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Sa présence ici est un indicateur à la fois intéressant et probant de la volonté de certains pays négociateurs, les États-Unis en l'occurrence sans doute, de vouloir faire de la ZLEA un accord qui aille au-delà des négociations engagées dans le cadre de l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits

de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Ceci nous montre que, pour saisir toute la portée de l'ébauche, il faudrait également étendre la comparaison de ce côté-là. Comme quoi la ZLEA ne représenterait pas seulement l'expression d'une volonté d'étendre les normes de l'ALENA à l'ensemble des Amériques, mais également celle de renforcer auprès des partenaires des Amériques les engagements souscrits au niveau multilatéral. En cinquième lieu, enfin, il n'est pas inutile de souligner que les négociations portent déjà sur des thèmes aussi litigieux, que l'investissement et les services, alors même que nous n'avons encore rien sur d'autres qui le sont beaucoup moins, comme le commerce des produits autres que ceux de l'agriculture.

2. Le point de vue substantiel

Aux fins d'une analyse des différentes propositions inscrites dans l'ébauche d'accord, nous retiendrons deux chapitres, celui sur les investissements (ch. 3) et celui sur les services (ch. 7).

L'Avant-projet d'Accord, au chapitre sur les investissements, reprend, article après article, parfois mot à mot, le texte de l'ALENA.² 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?

Comme il fallait s'y attendre, on peut distinguer deux positions dans les formulations alternatives avancées par les uns et les autres : une première série formule des réserves à l'extension des principes énumérés, tandis que l'autre vise au contraire à étendre leur aire d'application. Mais ce qui frappe au premier

² Nous reprenons ici les éléments d'un article consacré à ce chapitre; voir, D. Brunelle, « La ZLEA : vers une libéralisation extrême des marchés », *Le Devoir*, 12 juillet 2001, page A-7.

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, malgré toutes les critiques adressées par plusieurs intervenants et analystes à certaines dispositions du chapitre 11 de l'ALENA.

Alors l'en deçà et l'au-delà de l'ALENA sont représentés par deux grandes options ou deux grands cadres normatifs, à savoir les dispositions inscrites dans le Traité d'Asuncion de 1991 qui a mis en place le MERCOSUR, ce marché commun qui réunit le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay d'un côté, et les dispositions propres à cet Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) qui avait été négocié au sein de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) à la toute fin des années quatre-vingt dix, négociations qui avaient été suspendues en septembre 1998 à la demande expresse du gouvernement français, de l'autre.

Or, ces trois positions 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 d'un article 12 dans l'Avant-projet qui prévoit réserves et exceptions générales.

Que peut-on conclure à propos de cette ébauche de chapitre ? 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.

Quant au projet de chapitre sur les services, avec ses 34 pages, il est plus long que le chapitre correspondant de l'ALENA, qui en comprend à peine six. Ceci dit, il faut souligner que les négociations ici semblent passablement complexes, et les points de divergence, fort nombreux. L'ébauche se divise en deux parties : la première est constituée des propositions d'articles ou de paragraphes qui reprennent les articles correspondant de l'ALENA sur la portée et le traitement de la nation la plus favorisée, entre autres, mais, cette fois-ci, le nombre des formulations et des variantes est très élevé. La seconde partie, intitulée « section portant sur d'autres sujets relatifs aux aspects précités (déterminés par chaque pays ou groupe) » nous permet de saisir toute l'importance des limites que des négociateurs veulent imposer au commerce transfrontière des services et, en particulier, toute l'importance de la protection de la souveraineté législative des gouvernements. Cette section se termine d'ailleurs par une Annexe contenant la position du MERCOSUR sur la question des subventions dans le secteur des services, ainsi que celle du Chili au sujet de ce qui pourrait constituer, ou non, une restriction quantitative discriminatoire.

Ce projet est intéressant également pour une autre raison, puisqu'on y trouve esquissé, à la page 7.26, les responsabilités d'une éventuelle Commission sous l'intitulé « Libéralisation

future », dont voici le premier paragraphe avec quelques variantes de propositions entre parenthèses :

« 1. Dans le cadre de négociations ultérieures réclamées par la Commission (chargée de l'administration de l'Accord)(...), les Parties doivent (conjointement) étendre la libéralisation réalisée dans différents secteurs de services, en vue d'éliminer éventuellement les dernières restrictions (énoncées dans l'article sur les réserves (ou les engagements)) ».

De plus, sous l'intitulé « Travaux futurs », on prévoit la création d'un « Comité des services (qui) doit déléguer aux groupes de travail la tâche d'examiner les questions relatives à l'harmonisation de la réglementation dans certains secteurs de services spécifiques ».

La proposition suivante prévoit la mise sur pied d'un Comité du commerce transfrontière des services. Enfin, l'incorporation des exceptions et autres réserves au commerce transfrontière des services devraient être intégrées à l'accord « au plus tard deux ans après la date à laquelle l'accord est entré en vigueur », sauf pour ce qui concerne les économies de petite taille qui disposeraient d'un délai « pouvant atteindre cinq ans ».

Si la ZLEA devait incorporer un mécanisme prévoyant des négociations ultérieures, comme cela est prévu au chapitre 20 de l'ALENA, alors nous aurions bel et bien affaires à la sanction d'une approche dite « négative », une approche qui est passablement différente de celle qui a été sanctionnée dans le MERCOSUR, en particulier, qui souscrit encore et toujours à l'approche dite « positive », c'est-à-dire à une approche qui n'institutionnalise pas un mécanisme de négociations permanentes visant à étendre la libéralisation aux domaines exclus dans l'accord et à mener ces négociations à l'intérieur d'un délai préétabli.

3. La perspective élargie

Les remarques précédentes nous permettent de nous faire une idée passablement vague de la portée de l'ébauche de ZLEA ; il reste encore beaucoup à faire avant d'en avoir une idée claire, malgré toutes les limites et lacunes que nous avons relevées à propos du document

que nous avons en mains. L'étude des autres chapitres du projet d'accord s'impose si nous voulons avoir une vue d'ensemble plus exacte et plus complète de ce qui se trame derrière ces portes closes et, surtout, si nous voulons cerner de plus près les véritables enjeux des négociations.

Ceci dit, il ne faudrait pas accorder à l'analyse des textes plus d'importance qu'elle n'en peut avoir. Il s'agit au fond d'une approche passablement scolaire à la compréhension de l'intégration économique. Il convient alors de la compléter en allant également voir de deux côtés, du côté de l'origine des normes et du côté de leurs bénéficiaires, c'est-à-dire du côté de ceux qui les proposent et de ceux qu'elles avantagent. En ce sens, il conviendrait de compléter l'interprétation des textes en cherchant à voir d'où viennent les propositions qui sont acheminées par les différents négociateurs. Une piste intéressante, qui nous vient de travaux en cours sur les mécanismes d'institutionnalisation de l'ALENA³, nous amènerait à aller voir du côté du vaste travail d'harmonisation engagé à l'instigation de la Commission de l'ALENA et des nombreux comités, sous-comités et groupes de travail mis sur pied en vertu de l'accord. Il semblerait que tous ces processus d'harmonisation sont beaucoup plus avancés et mieux articulés qu'il ne paraît et, dans la mesure où ils opèrent et fonctionnent au ras du sol en quelque sorte, loin des instances politiques et bureaucratiques, les ententes auxquelles ces comités parviennent s'avèrent non seulement très efficaces, mais surtout, plus prégnantes que les normes issues des sphères politiques ou bureaucratiques. En d'autres termes, on assisterait à un déplacement selon lequel la production et la rédaction des normes seraient confiées à ces instances situées quelque part à la jonction du public et du privé, avec le résultat que ce serait les progrès accomplis dans l'harmonisation des normes à ce niveau qui expliqueraient pourquoi tel ou tel chapitre avec ses dispositions propres serait ensuite

³ Voir D. Brunelle, R. Sarrasin et C. Deblock, « Libre-échange et gouvernance : le Canada et la politique de continentalisation », in Louis Perret, dir., Montréal, Wilson et Lafleur, 2001 (à paraître). Disponible sur le site du GRIC : www.unites.uqam.ca/gric/.

intégré dans un accord de libre-échange comme la ZLEA.

Pour illustrer le raisonnement, on peut citer ici un cas devenu emblématique, celui de l'investissement. Le groupe de travail ou de négociations qui a travaillé à la rédaction du chapitre 11 de l'ALENA sur l'investissement était parvenu à une formulation à ce point adaptée aux objectifs poursuivis à la fois par les défenseurs des intérêts des investisseurs et ceux des pouvoirs publics, que c'est une version à peine plus perfectionnée, en définitive, qui est négociée à l'OCDE. Cependant, une fois les négociations entourant l'AMI suspendues, à quoi doit-on s'attendre sinon à une réémergence de ce genre de dispositions ailleurs? La question devient alors moins celle de savoir quelles nouvelles dispositions un accord sur l'investissement doit ou devrait incorporer, mais plutôt celle de savoir où et dans quel contexte une version apparentée ou similaire à l'AMI émergera? À cet égard, les choix sont limités : ce sera l'OMC ou la ZLEA, ou encore un accord régional quelconque.

Appliqué aux autres chapitres de l'ébauche, le raisonnement prend une dimension plus litigieuse parce qu'il nous renvoie maintenant à la question de savoir quel comité ou quel groupe a préparé toutes les autres ébauches de textes. L'enjeu, on le voit est important, puisque ce ne sont pas, malgré les apparences, les négociateurs de l'ALENA qui jouent un rôle déterminant dans les négociations de la ZLEA, mais que ce sont plutôt les résultats de l'harmonisation réalisée en sous-comités et autres groupes de travail qui sont acheminés vers d'autres comités ou groupes de travail avant de remonter par la suite vers les instances politiques de négociations. On voit alors que, ce qui nous est présenté comme étant séparé et distinct au niveau politique, sous la forme d'étapes et de péripéties de négociations autour de l'ALENA, avec une ouverture, des rencontres et des signatures à la fin, plus tard, la reprise d'un rituel semblable autour de la ZLEA, nous cache une réalité tout autre. En fait, nous sommes confrontés à l'enclenchement et à la mise en marche d'un cycle ininterrompu de négociations commerciales depuis plus de quinze ans maintenant, depuis le Sommet de Québec à deux qui a réuni le président Reagan et le premier ministre Mulroney, en mars 1985,

cycle qui a de nouveau émergé en pleine lumière lors du troisième Sommet des Amériques à Québec en avril 2001. Cependant, entre ces deux dates, les négociations n'ont jamais fait relâche, de sorte que les formulations ont été affinées et les stratégies améliorées. Il aura fallu près de quatre ans pour rédiger l'ALE à deux, trois ans pour préparer l'ALENA à trois; il en faudra tout au plus dix pour finaliser un accord à 34. L'efficacité de ce système est telle, qu'il importe peu qui, parmi les chefs d'État et de gouvernement actuels, sera encore là pour signer la ZLEA dans quelques années. Entre temps, les critères d'harmonisation normative auront eu tout le loisir de transiter de comités en groupes de travail, à l'abri de tout contrôle public et sans que les nombreuses consultations engagées avec les acteurs de la société civile aient eu un impact significatif sur les dispositions des différents accords commerciaux négociés au cours des années.

Conclusion

Dans l'état actuel des choses, il est assez difficile de prévoir, ou même de savoir, si l'ébauche de ZLEA sera une pure et simple extension de l'ALENA, une synthèse nouvelle entre l'ALENA et les accords de l'OMC, ou encore une reprise d'accords comme l'AMI. En définitive, le texte final risque d'être un peu tout cela à la fois, surtout si les négociations entourant le lancement d'un Cycle du millénaire à l'OMC ne sont même pas poursuivies cette année à cause des événements tragiques survenus aux États-Unis le 11 septembre.

Il conviendrait alors de prendre une autre mesure du projet des Amériques et d'envisager désormais 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, contournement qui permettrait, une fois étendu l'empire des normes de l'ALENA aux trente et un 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), entre autres, 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.

Dans ces conditions, l'enjeu de l'extension des normes ALENA ou celui de l'extension des normes 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 globalisation, il signalerait plutôt l'émergence d'un affrontement entre blocs économiques. Il y a plusieurs questions en litige ici, qu'il s'agisse des droits de propriété intellectuelle, de l'investissement, des services ou de l'agriculture, pour ne nommer que ceux-là, mais celle qui apparaît sans doute comme la plus épineuse de toutes, ce pourrait être la question de l'institutionnalisation, c'est-à-dire la question de la poursuite des négociations entourant la libéralisation de tous les services et de tous les marchés à l'instigation de comités et autres groupes de travail qui relèveraient d'une Commission de la ZLEA qui agirait à l'intérieur d'un échéancier serré, comme cela se fait déjà dans le cadre de l'ALENA.