

L'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) et les droits économiques et sociaux:

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

Nous avons eu l'occasion récemment de diffuser une première interprétation générale de l'AMI dans un texte auquel le lecteur pourra se référer pour compléter celui-ci. Il devrait y trouver une information de base concernant les dimensions à la fois économiques et politiques de l'Accord (voir, avec Christian Deblock, *Info Solidarité populaire Québec*, vol.3, no 7, 26 février 1998). Pour le moment, je voudrais reprendre le filon de cette réflexion en me concentrant sur les éventuels effets de l'AMI sur les droits économiques et sociaux; il s'agira donc moins de chercher à cerner les effets directs de l'Accord sur tel ou tel droit, mais plutôt de définir un cadre d'ensemble susceptible de permettre de poser les questions les plus pertinentes par la suite. Le texte sera divisé en deux parties portant respectivement sur le contexte et la conjoncture. L'introduction servira à cerner les enjeux et à clarifier les questionnements à venir.

Introduction

En première analyse, la question de la libéralisation des investissements ne devrait pas soulever de problèmes majeurs ni au niveau contextuel ni au niveau politique ni non plus au niveau théorique. Si l'on considère, en effet, que l'investissement n'est qu'un échange de capital contre des actifs productifs promis à une certaine rentabilité et susceptibles de procurer des revenus réguliers, on ne voit pas bien pourquoi des États ne conviendraient pas de définir entre eux de la manière la plus claire les formes et modalités de la circulation des flux d'investissements depuis les pays exportateurs de capital vers les pays d'accueil. Et puisque tous les États, ou tant s'en faut, sont déjà engagés dans plus de 2600 accords bilatéraux d'investissement d'une part, que ce mode d'encadrement à la pièce a très certainement fait son temps d'autre part, rien ne devrait s'opposer à la négociation et à la définition d'un cadre normatif reposant sur un ensemble de règles à la fois universelles et claires, comme cela a été réalisé dans d'autres domaines de l'économie qu'il s'agisse de la circulation des marchandises ou des services. En ce sens, la négociation d'un accord multilatéral sur l'investissement participe d'une volonté de plus en plus clairement exprimée de la part d'un nombre grandissant d'États d'internationaliser les normes des échanges; une telle démarche s'inscrit dès lors dans la droite ligne d'une approche plus globale qui a déjà fait de la libéralisation des services une des lignes centrales de son action. De surcroît, dans la mesure où l'encadrement normatif de l'investissement peut ou pourrait préparer d'éventuelles négociations sur cette forme spécifique d'opérations financières à court terme que représente la spéculation, on devrait sans doute se réjouir de ce que les gouvernements pourraient éventuellement être appelés à ouvrir cette boîte de Pandore que constitue les flux internationaux.

Ceci dit, il ne saurait être question de nous en tenir à une analyse de surface dans l'étude et l'interprétation de ce dossier, car les enjeux posés par la recherche d'un cadre légal plus sécuritaire et plus contraignant s'inscrivent dans un contexte beaucoup plus large et dans une conjoncture beaucoup plus délicate. Le contexte auquel nous faisons référence, c'est bien sûr celui de la mondialisation des services et, plus spécifiquement, à cette forme spécifique de mondialisation que l'on désigne du néologisme de «globalisation», un néologisme qui prend tout son sens quand il sert à rendre compte, entre autres, de l'émergence de flux financiers caractérisés à la fois par leur haut degré d'autonomie par rapport aux États-nations, par leur temporalité propre et, enfin, par leur dimension même, une dimension qui leur confère désormais non plus seulement un poids économique distinct mais surtout une puissance politique nouvelle. Quant à la conjoncture que nous évoquons, c'est celle qui est marquée par une réorientation importante et significative des flux d'investissements eux-mêmes, une réorientation en vertu de laquelle une part croissante des flux est dirigée vers les pays en développement, ainsi que vers les pays de l'Europe centrale et orientale (PECO), où l'on a de plus en plus recours à la privatisation et à la dérèglementation afin de favoriser une éventuelle intégration à l'espace économique du premier monde.

Le contexte

La négociation de l'AMI s'inscrit dans le cadre général des nombreuses négociations en cours à plusieurs niveaux et dans plusieurs secteurs ou domaines afin d'accélérer et d'intensifier la globalisation des économies. En ce sens, *l'esprit* de l'AMI participe de celui qui a prévalu dans les négociations qui ont

conduit à la libéralisation de la circulation des marchandises et des services (GATT et GATS) d'une part, tout autant que de *l'esprit* qui a conduit les partenaires économiques à sanctionner des accords bilatéraux, trilatéraux ou régionaux de libre-échange (ALE, ALÉNA puis ZLÉA) d'autre part. Ce rappel est important parce qu'il nous permet de tirer plusieurs conclusions: *premièrement*, il nous permet d'établir un lien entre divers accords et de mettre en lumière la complémentarité entre eux autour de ce projet de globalisation avec une conséquence de taille, c'est que les analyses et interprétations que l'on pouvait faire les fois précédentes à partir d'une évaluation critique des termes de tel ou tel accord avec leurs effets préjudiciables à la défense et la promotion des droits économiques et sociaux risquent de valoir tout autant cette fois-ci encore; *deuxièmement*, cette mise en contexte permet de faire ressortir l'originalité de certaines dispositions de l'AMI par rapport à tout ce qui avait été négocié jusqu'ici et, *troisièmement*, d'isoler de manière plus précise le sens et la signification profonde du passage à la globalisation, en termes d'effets éventuels sur les droits économiques et sociaux.

À propos de la complémentarité, il est intéressant, et sans doute révélateur, de souligner que plusieurs des dispositions de l'AMI ne font que reprendre des dispositions qui figuraient déjà au chapitre 11 de l'ALÉNA sur les investissements, comme quoi l'AMI ne ferait qu'étendre aux vingt-neuf membres de l'OCDE des clauses qui avaient déjà été négociées entre partenaires nord-américains. Parmi ces clauses, ce sont celles qui portent sur les règlements de différends entre une Partie contractante et un investisseur qui comptent parmi les plus inadmissibles dans une perspective socio-politique et juridique puisqu'elles conduisent à attribuer un statut prééminent à ce nouvel acteur international qu'est l'investisseur, sans que la contrepartie soit accordée ni aux États eux-mêmes, ni non plus à leurs ressortissants, qu'il s'agisse d'individus lésés ou de groupes discriminés. Quant aux innovations de l'AMI, elles sont de plusieurs ordres. Il y a celles qui touchent aux niveaux de protection qui seraient désormais accordés à un investisseur, niveaux qui vont jusqu'à prévoir que l'investisseur devrait être protégé contre les «troubles civils», sans autre précision, tandis que d'autres clauses limiteraient considérablement la capacité des pouvoirs publics d'imposer à des investisseurs sur leur territoire des «critères de performance», c'est-à-dire de respecter certaines exigences en matière d'embauche d'une main d'oeuvre locale, par exemple, au chapitre de la promotion de certains groupes ou de certaines catégories sociales, ou encore de s'approvisionner en matières premières à l'intérieur d'une certaine région. Ceci veut dire, en clair, que l'investisseur bénéficierait du plus haut niveau de protection possible, un avantage injustifiable quand on le compare au statut subalterne accordé aux pouvoirs publics d'un côté, ou à l'impuissance totale dans laquelle seraient cantonnés commettants, bénéficiaires ou ressortissants bref, les citoyens, d'un autre côté.

L'une dans l'autre, complémentarité et innovations préparent rien moins qu'un véritable désarmement économique et social des pouvoirs publics qui, au nom de la croissance économique, devraient renoncer à assumer leur rôle historique en matière de redistribution et de promotion du bien-être.

La conjoncture

La négociation de l'AMI s'inscrit aussi dans une conjoncture économique et politique particulière, en ce sens que la stratégie des pays développés qui consiste à négocier d'abord entre eux l'Accord au sein de l'OCDE, et non pas avec tous leurs partenaires au sein de l'OMC, reflète une double préoccupation. En premier lieu, elle marque la volonté des pays développés de définir entre eux les normes de l'internationalisation d'un capital dont ils sont au premier chef les détenteurs. Ceci ne devrait pas poser de problèmes insurmontables dans la mesure même où les dispositions en matière de protection de l'investissement étranger varient quand même assez peu d'un pays développé à l'autre; ce qui ne veut pas dire, bien sûr, que la sanction des plus hauts niveaux de protection accordés à un investisseur ne soulève pas des questions de fond concernant l'autonomie des États et des pouvoirs publics, ou concernant l'imputabilité des gestionnaires des politiques publiques; c'est pourquoi, dans l'état actuel des négociations, des pays comme la France ou le Canada cherchent à sauvegarder certaines aires de juridiction, comme la protection des industries culturelles, par exemple. Mais, que l'on sache, pour le moment, et malgré les efforts consentis par les représentants des syndicats siégeant à la Commission syndicale de consultation auprès de l'OCDE, les pays n'entendent pas accorder de protection semblable à la défense et à la promotion des droits économiques et sociaux.

En deuxième lieu, il faut bien voir que l'enjeu se situe également sur un autre plan. En ce sens, la question de la protection des investisseurs et de leurs investissements ne concerne plus uniquement les pays développés, mais elle affecterait désormais les pays en développement qui représentent à l'heure

actuelle des destinations de plus en plus intéressantes pour ces mêmes investisseurs, mais qui craignent avant toute chose les turbulences politiques et sociales. Ce serait ainsi dans la foulée de la réorientation des flux d'investissements vers certains pays du Sud que les pays développés auraient choisi de définir d'abord entre eux le contenu des normes qui doivent figer les hauts niveaux de protection requis de la part des investisseurs de leur pays.

Conclusion

Dans l'analyse et l'interprétation des effets de l'AMI sur les droits économiques et sociaux, il conviendrait alors d'établir une démarcation forte entre deux ordres d'effets systémiques, les effets sur la défense et la promotion de ces droits à l'intérieur des pays développés d'un côté, et leurs effets juridiques et politiques sur les autres pays d'un autre côté. Pour les pays développés, qui disposent d'un cadre socio-politique où les droits économiques et sociaux sont à tout le moins reconnus, quand ils ne sont pas sanctionnés, la ligne de résistance et d'attaque contre les empiètements que cherche à imposer l'AMI est claire, encore que l'on puisse ne pas s'entendre sur le contenu des revendications. Il pourra s'agir d'exiger la reconnaissance des mêmes niveaux de protection pour les citoyens, ou encore d'inclure dans l'Accord des clauses sociales, comme le revendique l'OIT, voire tout simplement de demander son abrogation. L'investissement étranger n'est pas à ce point déterminant qu'on puisse imputer à son cadre normatif une fonction essentielle dans la gouverne des économies et des sociétés.

En revanche, pour tous les autres pays, les effets risquent de s'avérer à la fois plus déstabilisateurs et plus délétères à cause même de l'importance des investissements étrangers pour les raccrocher au premier monde: déstabilisateurs, à cause de la fragilité des démocraties et de la précarité de la défense et de la promotion des droits économiques et sociaux, délétères, à cause de la dimension intolérable de l'alternative qui est alors posée aux pouvoirs publics dans les pays du Sud et les PECO de devoir choisir entre la protection accordée à l'investisseur et la simple sauvegarde de maigres acquis en matière de défense des droits économiques et sociaux.