

Requiem pour l'AMI

Henri Etienne

Le 18 octobre 1998 Lionel Jospin a déclaré que la France n'occuperait plus son siège à la conférence de négociation sur l'AMI (Accord Multilatéral sur les Investissements) pour la raison que les textes n'étaient pas amendables¹. Lionel Jospin a posé un acte "gaullien" qui n'était pas dans son style. (De Gaulle avait rompu le 28 janvier 1963 les négociations sur l'adhésion du Royaume uni à la CE. Le 30 juin 1964 il avait décidé la chaise vide au Conseil de la CEE au motif que l'échéance sur les ressources propres n'avaient pas été tenue.) Lionel Jospin avait fait précéder sa décision d'un rapport demandé à Madame Lalumière. Un examen sans passion des constats faits par Madame Lalumière conduit à la conclusion qu'un accord était à portée de main. Lionel Jospin ignorait tout bonnement les efforts énormes faits sous présidence luxembourgeoise de la CE (deuxième semestre de 1997) pour ramener l'AMI sur terre. La décision de Lionel Jospin avait uniquement pour but de faire un geste en direction de l'aile contestataire de la majorité plurielle.

Le geste de Lionel Jospin a-t-il signifié la fin d'un petit monstre ultralibéral ou était-ce le Valmy marquant la fin d'un certain type d'organisation mondiale des échanges et le début du rejet du schéma néolibéral?

De l'OMC à l'OCDE

L'accès à l'investissement et la protection de celui-ci sont le prolongement de l'action du GATT devenu OMC depuis les accords de Marrakesch. Ces derniers s'étaient bornés à garantir l'accès à l'investissement aux secteurs (limités) de services qui avaient été libérés (TRIPS) et à confirmer l'interdiction d'imposer à des investisseurs établis des mesures déjà prohibées par le GATT (TRIMS). Le geste suivant devait être logiquement l'application aux investissements internationaux des règles du GATT (non discrimination, stand still, réglementation des litiges). Les investissements internationaux étaient devenus progressivement le facteur le plus dynamique de la division internationale du travail qui devait impérativement être soumise aussi à des disciplines multilatérales. Les pays en voie de développement s'opposaient à la négociation

du sujet à l'OMC où, bien que présents, ils n'avaient rien à dire. De toutes manières ils étaient opposés à donner un droit d'accès à leurs ressources. Les Etats-Unis ont obtenu alors que la négociation ait lieu à l'OCDE, l'orga-

Au terme de la présidence luxembourgeoise, l'AMI s'est limité à consacrer le principe de l'égalité de l'accès à l'investissement et du traitement égal. Le fait pour un pays de légiférer n'était plus considéré comme une expropriation larvée.

nisation des 29 nations les plus industrialisées (plus la CE). C'était condamner dès le départ l'AMI à être du sur mesure pour les pays industrialisés qui auraient, selon cette stratégie, progressivement imposé le traité aux PVD et aux pays émergents qui devaient bien l'avaler pour avoir des investissements étrangers.

Le Luxembourg, avec la Belgique et le Canada, s'était opposé au transfert à l'OCDE. En fait, le Luxembourg n'était nullement organisé pour mener une négociation d'envergure à l'OCDE. Il s'y ajoutait qu'à l'OMC la Commission négocie pour le compte des Quinze, y compris pour des matières ne relevant pas encore des compétences exclusives de la CE. Sauf exception, l'acceptation et le traitement de l'investissement d'un pays tiers relèvent de la compétence de l'Etat membre et non de celle de la Communauté. Ce système permet au Luxembourg de ne pas être sur le devant de la scène. Ses intérêts sont défendus plus efficacement de l'intérieur de la CE.

Un début sage, puis des débordements

Les négociations à l'OCDE ont débuté de manière sage avec pour cadre l'application des règles éprouvées du GATT. Puis s'est produit un extraordinaire réveil de toutes les frustrations accumulées par les ultranéolibéraux et les propriétaires de dossiers de tout poil qui ont tous vu dans l'AMI une occasion unique de faire consacrer dans un

traité leurs idées jusque là ignorées. La notion d'investissement pouvait être étendue à l'infini. La protection donnée à l'investisseur pouvait aller jusqu'à faire déclarer contraire à un traité des réglementations et interventions contrecarrant le laisser-faire de l'investisseur. On n'avait pu obtenir un système de règlement des conflits en matière de protection de la propriété intellectuelle ou de conventions contre la double imposition. Qu'à cela ne tienne, l'AMI y pourvoirait. La violation d'un droit d'auteur et une imposition erronée seraient une entrave à l'investissement et ipso facto il y aurait application du système AMI de règlement des conflits. Les avancées tous azimuts dans l'AMI suscitaient des réactions contraires, d'où une myriade de réserves et de contre-lettres. Tout ceci était du pain béni pour les hackers canadiens qui ont découvert en avril 1997 de véritables perles qui devaient rapidement faire le tour du monde.

Un constitution pour l'invisible hand

Mais ceci n'était que du folklore au regard de la détermination d'un noyau de personnes, parfaitement localisé, de considérer l'AMI comme l'instrument servant de Constitution au monde libre. Après la chute du mur de Berlin et l'implosion du modèle soviétique, le triomphe de la pensée néolibérale devait être ancré dans un texte constitutionnel couvrant le globe. Ensemble avec le communisme on aurait enterré le modèle rhénan et la Charte de l'ONU sur les Droits Economiques et Sociaux (au demeurant non ratifiée par les Etats-Unis). L'idée est partie de certains fonctionnaires du ministère néerlandais des affaires économiques qui ont conçu la Charte de l'Energie (sous-entendez libre accès aux champs pétroliers). Ce qui devait être la trame de l'AMI était déjà inscrit dans la Charte de l'Energie (soit dit en passant, celle-ci a été votée aussi par notre Chambre, mais n'a pu entrer en vigueur en l'absence d'une convention d'application qu'on se garde bien de négocier). Le cœur du système est le libre accès à la ressource, la possibilité pour l'investisseur de soumettre le litige à une instance arbitrale notamment dans le cas où il considère une intervention économique ou sociale du

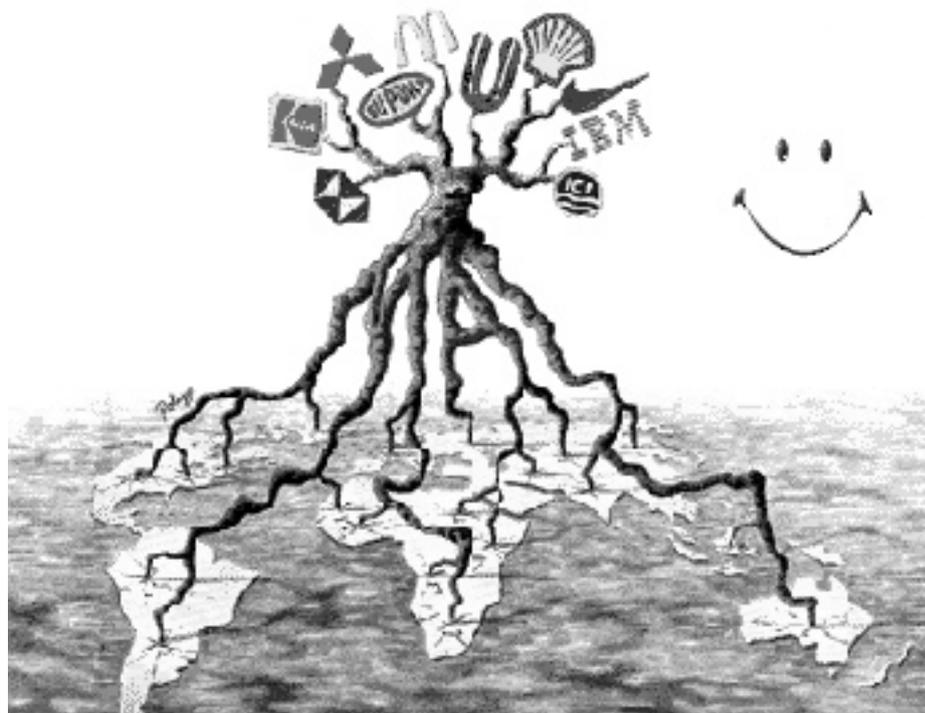
pays hôte comme une entrave à son établissement. En fait, cela revenait à rétablir le système des concessions, la Charte tenant lieu de capitulation. Le concepteur de la fusée à deux étages – Charte de l'Energie, puis AMI – a un nom familier à ceux qui connaissent le dossier. Ce groupe a tissé des liens avec ses homologues dans bon nombre de ministères des affaires économiques, si bien qu'il y avait dans la négociation un bloc de personnes bien déterminé à faire aboutir la "Constitution". Aux Etats-Unis, le relais était pris par l'Heritage Foundation composée principalement d'ex CEO ayant dû quitter leurs fonctions encore en pleine force et qui devaient consacrer leurs énergies au projet. L'agréable était joint à l'utile du fait que la négociation se faisait à Paris. Bien entendu, dans chacun des pays concernés d'autres sensibilités politiques se sont maintenues et n'ont pas manqué de faire surface au moment de la crise. Pour la petite histoire on retiendra que des membres d'ONG néerlandaises en colère ont attaché à leurs radiateurs les zélotes en question.

L'AMI tel qu'il se présentait au début de la présidence luxembourgeoise (2e semestre 1997) était un magma de doctrine, de desiderata particuliers et de réserves. Sur le plan technique, il s'est

avéré qu'on ne pouvait intégrer le contenu de 1400 conventions bilatérales contre la double imposition dans le système juridique propre aux pays de l'OCDE. Ces conventions convenues avec des pays à problème conféraient à l'investisseur des droits, notamment la possibilité de saisir une instance arbitrale lorsqu'il se sentait traité de manière "unfair". Ces dispositions sont parfaitement légitimes lorsqu'il s'agit de convaincre des personnes à investir en République Centrafricaine, Elles sont choquantes lorsqu'elles s'appliquent à un pays industrialisé où règne le droit.

La Présidence luxembourgeoise aplatit l'AMI à l'essentiel

Le Luxembourg avait le pressentiment du désastre qui s'annonçait. Sa délégation avait averti par écrit dès début 1997 la Présidence néerlandaise de la Conférence qui coïncidait avec la Présidence néerlandaise de la CE que sans une réduction à l'essentiel et une préservation du droit pour un pays hôte de mener sa politique sociale et économique l'AMI deviendrait inacceptable. Lorsque les textes furent portés à leur paroxysme sous présidence néerlandaise, survint l'intervention de la société civile. Ce choc facilitait la tâche





de la présidence luxembourgeoise. L'intervention de la société civile rendit en particulier la position américaine moins volatile. La délégation américaine était composée de pas moins de cinq départements et de multiples agences non coordonnés avec pour résultat que la position américaine se situait au niveau le plus haut de la revendication et au niveau le plus haut de la réserve. L'absence d'un Conseil de Gouvernement à Washington permettant de coordonner les positions se fit cruellement sentir. Lorsque la société civile s'est manifestée, la Maison Blanche se mit à s'intéresser à la question. Les simplifications obtenues et les progrès faits étaient spectaculaires. Au terme de la présidence luxembourgeoise, l'AMI s'est limité à consacrer le principe – nécessaire et suffisant – de l'égalité de l'accès à l'investissement et du traitement égal. Le fait pour un pays de légiférer n'était plus considéré comme une expropriation larvée. Les membres de l'AMI devaient appliquer les cinq conventions majeures de l'OIT sur les normes sociales de base. (Il s'est agi d'une percée décisive qui a entraîné le ralliement de la Confédération Internationale des Syndicats Libres). Il était interdit à une partie contractante de diminuer les normes sociales et environnementales pour attirer un investissement. Il était reconnu que l'Union Européenne pou-

vait aller plus loin dans sa législation. La matière culturelle n'était plus un problème dès lors que la capacité pour une partie contractante de légiférer de manière non discriminatoire était préservée. Les pays industriels qui sont des pays de droit ne subissaient plus la menace de voir des investisseurs traîner leur législation devant des instances d'arbitrage. Les PVD et pays émergents ne se voyaient plus privés du droit d'imposer une "Verhüttungsklausel" ou des joint-ventures avec des entreprises du crû. L'AMI était sur les roues. Ce qu'il fallait, c'était la volonté de finaliser. C'était la première cause de l'échec. Lorsque l'AMI ne fut plus un jeu de société parisien, mais une réalité dure, certains pays se retiraient. Le cas de l'Australie est significatif. Ultranéolibérale au départ, l'Australie, lorsque les choses devinrent sérieuses, finit par annoncer des réserves pour préserver son autonomie sur ses ressources.

L'échec

L'autre cause fut l'extrême timidité avec laquelle l'OCDE aborda la société civile. L'OCDE ne comprit pas qu'un AMI allégé et la pleine association des ONG aux négociations multilatérales étaient une chose, la crainte des dérives de la mondialisation en était une autre. Cette dernière ne bloquait pas seulement les

procédures de négociation, mais constituait un frein aux progrès dans la bonne direction. Le Luxembourg avait compris qu'il y avait deux problèmes. C'est la raison pour laquelle il intervint – il fut le seul – à associer ce qui gravite autour du "Monde Diplomatique" pour faire apparaître plus clairement et isoler la composante altermondialiste du débat. A la dernière conférence ministérielle de l'AMI d'avril 1998 le Luxembourg notait que pour sauver ce qui pouvait être sauvé la Conférence devait faire acte de repentance et reconnaître ouvertement que la société civile avait soulevé les bonnes questions et qu'il en avait été tenu pleinement compte. Ceci servait de leçon pour associer à l'avenir la société civile à ce type de négociation. Pareille déclaration aurait permis de rallier bon nombre d'organisations du type WWF ou OXFAM, alors que les organisations qui font de l'antimondialisme leur pain quotidien auraient été laissées sur leur orbite. L'absence de transparence et de contrôle démocratique sur les négociations multilatérales économiques était devenu patent à l'occasion de l'entrée dans l'ordre juridique national des accords de Marrakesch sur l'OMC. L'AMI était la bonne occasion pour revenir sur les erreurs du passé. Ceci était devenu manifeste suite aux premiers arrêts des panels de l'OMC qui ont fait mal (voir bananes et bœuf traité aux hormones).

Le mot de la fin

Le mot de la fin, je voudrais le laisser au ministre Robert Goebbels qui, dans sa réponse du 28 octobre 1998 à l'interpellation du député Vert Jean Huss a fait le constat suivant: Le Luxembourg est pour une réglementation multilatérale de l'investissement, que ce soit à l'OMC ou ailleurs, et ceci dans l'intérêt des PVD. Il a cité le cas de Cuba qui venait, pour rassurer les investisseurs étrangers, de créer à son tour des zones de non application du droit cubain. Abandonner les PVD livrés à eux-mêmes aux investisseurs étrangers qui sont les plus forts revient à réintroduire par la petite porte le système des capitulations et des concessions. L'AMI méritait un requiem.

¹ Ndlr: Sur l'AMI et ses enjeux pour le Tiers Monde et la démocratie dans les pays industrialisés voir forum n° 181/janvier 1998, p. 9ss.