

Global Citizen Initiative

Document de travail. Diffusion restreinte

**De l'échec de l'OMC à Seattle
... aux conditions d'une gouvernance globale**

octobre 2000

Un texte produit par RONGEAD

en partenariat avec :

*Alliance pour un monde responsable et solidaire
Agriculture Paysanne et Mondialisation*

avec le soutien de :

- *Fondation Charles Mayer pour le progrès de l'Homme -*
- *MAE (Ministère des Affaires Etrangères) -*
- *Commission Européenne -DG Développement -Service ONG éducation au développement -*

Global Citizen Initiative

De l'échec de Seattle vers les conditions d'une gouvernance globale.

Rongead/Alliance pour un monde responsable et solidaire/Agriculture Paysanne et Mondialisation

PROLOGUE

Les 135 pays membres de l'OMC¹ - avec la participation passive d'une trentaine de pays postulants - ont échoué, fin novembre dernier, à Seattle, ville de la côte Ouest des Etats-Unis, capitale et berceau de deux symboles de la puissance américaine que sont Boeing et Microsoft.

Ce naufrage, c'est l'échec de la 3ème Réunion ministérielle de l'OMC qui devait décider du lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales dit le Cycle du Millénaire.

L'objectif affiché du cycle était de poursuivre et d'étendre la libéralisation des échanges commerciaux dans un certain nombre de domaines :

- ceux convenus et décidés à Marrakech en avril 94: l'agriculture, les services et la propriété intellectuelle;
- ceux qui auraient pu l'être à Seattle et qui auraient été « choisis » parmi les nombreux thèmes proposés par les différents membres : des thèmes qui reflétaient surtout la prééminence des intérêts régionaux et nationaux sur les intérêts globaux et surtout le "décalage" entre les pays en développement et les pays industrialisés.

L'objectif de Seattle n'était pas de négocier sur le fond mais seulement de définir le "mandat de négociation" ; en clair, de s'entendre sur la liste des sujets à négocier pendant le cycle ainsi que sur la méthode à suivre et sur l'objectif à atteindre.

On a beaucoup écrit et fait valoir que l'échec était dû à la pression exercée par la société civile. De fait, la mobilisation citoyenne a fait prendre conscience à l'opinion publique de l'absence de volonté ainsi que de l'incapacité du système multilatéral à prendre en compte la réduction des disparités croissantes entre pays riches et pays pauvres membres de l'OMC. Cette pression a rendu incontournable, dans le processus même de négociation, la dimension sociale et environnementale du développement mondial. Et ce résultat, il faut le souligner, est le fruit d'un long et patient travail de réseau qui a commencé, sur le GATT, il y a près de 20 ans.

Mais, des pressions, il y a en eu d'autres, en particulier : l'enjeu des élections américaines;

- l'insistance mise par l'Union Européenne à négocier sur un éventail de thèmes (pour pouvoir équilibrer les gains et les pertes entre ses pays membres);
- l'opposition manifestée par les PED à l'inclusion des "normes sociales" et au mauvais traitement qu'on leur « infligeait » dans le processus de négociation lui-même.

En fait, l'échec de Seattle n'a-t-il pas d'abord révélé les incohérences et la faiblesse du système multilatéral dans son ensemble?

Ensuite l'OMC est critiquée pour l'ambition que ses membres influents manifestent à vouloir imposer la loi de l'Organisation sur des questions qui ne sont pas de son ressort. Certes, mais n'est-ce pas là

¹ 139 depuis l'adhésion récente de l'Albanie et du Sultanat d'Oman.

la conséquence de l'incapacité des autres institutions concernées, plus appropriées, à mettre en œuvre les mesures nécessaires pour faire appliquer la leur ?

En fin de compte, au-delà des péripéties et des gesticulations à Seattle, le problème de fond n'a été ni posé ni appréhendé : il s'agit de la **gouvernance** globale au niveau mondial.

En second lieu, s'il importe de faire l'autopsie de l'échec de cette conférence mal préparée et qui marque la fin des ambitions d'un Directeur Général qui n'avait qu'un mandat de compromis de 3 ans alors que les auteurs du compromis savaient pertinemment qu'un cycle de négociations d'une telle ampleur dépassera à coup sûr ces trois années (ce qui illustre l'aspect anachronique et irresponsable de la diplomatie multilatérale) il faut aussi tirer la sonnette d'alarme : La mondialisation de l'économie, d'abord tirée par le progrès technologique et la montée de l'actionnariat, est un phénomène quasi irréversible ; qu'un nouveau cycle sous l'égide de l'OMC soit lancé ou non, l'expansion des échanges se poursuivra.

Sans aller jusqu'à dire, comme l'a fait « the Economist » que les pauvres sont les premières et les principales victimes de l'échec de Seattle, on peut au moins affirmer qu'en l'absence d'un encadrement multilatéral approprié, de plus en plus de pratiques commerciales échapperont à l'état de droit.

Et c'est bien là l'enjeu fondamental du commerce international au seuil du troisième millénaire.

C'est pourquoi il est nécessaire de remettre rapidement l'OMC sur de bons rails. Et ce, d'autant plus que c'est une organisation internationale qui, mieux que d'autres (FMI et Banque Mondiale notamment), dispose d'un mécanisme juridictionnel efficace capable d'imposer des sanctions effectives même à des grandes puissances.

Deux objectifs ont été fixés pour le présent dossier :

- faire le point sur l'échec de Seattle et sur les différents thèmes qui composaient ou qui auraient pu constituer "l'agenda du Cycle du Millénaire";
- explorer des propositions à l'intention aussi bien de la société civile (qui a su tisser une toile de relations sur une base internationale) que des gouvernements des pays membres de l'organisation qui portent la lourde responsabilité de relancer à la fois l'institution et le cycle de négociations.

La formulation de propositions soulève certaines difficultés :

On sait, par expérience, que l'élaboration du droit économique international sert plus souvent à codifier les rapports de force existants qu'à les réformer. Il ne servirait donc à rien de faire des propositions qui ne prendraient pas en compte cette incontournable réalité.

Mais nous savons aussi que le débat peut assouplir les positions et créer une dynamique qui permette de surmonter les divergences de vue et d'intérêts.

En ce sens, nos propositions ne sont pas à prendre ou à laisser, mais à verser à un débat que nous souhaitons constructif.,

In fine, l'objectif est de promouvoir un terrain, sinon de consensus, du moins de convergence entre les différentes organisations de la société civile qui sauront faire masse et peser le moment venu.

Le programme est ambitieux, mais le temps disponible est suffisant pour l'initier. Il faudra en effet au moins deux ans avant que la négociation puisse être relancée : le temps pour le nouveau Président des Etats-Unis, partenaire commercial de poids et incontournable, de mettre ses équipes en place à partir de janvier 2001 et pour la société civile de construire ses propositions et de consolider son potentiel d'intervention.

Pour donner corps à ce projet, nous présentons, à la fin de ce dossier, le projet de création d'un *Observatoire/centre de ressources sur l'OMC et la gouvernance mondiale*, qu'un comité de lancement a dénommé « **Global Citizen Initiative** ». Il s'est donné pour mission, dans les années à venir, d'une part de fournir l'information utile à tous et surtout à ceux qui en sont le plus démunis, et de soutenir, d'autre part, l'expression de la société civile en ayant le souci d'agir au service du bien commun.

Il faut espérer que cette initiative portera ses fruits.

Global Citizen Initiative

De l'échec de Seattle vers les conditions d'une gouvernance globale.

Rongead/Alliance pour un monde responsable et solidaire/Agriculture Paysanne et Mondialisation

PARTIE I

L'OMC : UNE CONTRIBUTION A LA GOUVERNANCE GLOBALE POUR RELEVER LE DEFI DE LA MONDIALISATION

La mondialisation : un phénomène irréversible - La libéralisation des échanges : un choix de politique

<<La mondialisation est comme un long fleuve avec ses affluents innombrables. Son parcours et son débit sont fonction du relief du sol, accidenté ou tranquille, entre deux rivages toujours irrigués et souvent fertilisés. Comme le fleuve, la mondialisation est nourricière, se laissant même apprivoiser pour abriter des barrages générateurs d'énergie et se fâchant parfois avec ses crues dévastatrices. La mondialisation ne demande qu'à être apprivoisée et surtout à avoir une âme. Au seuil du nouveau millénaire, elle se laisse déjà drainer par le progrès technologique et par des acteurs économiques dynamiques et plus particulièrement les "jeunes pousses", les start up.>>.²

La mondialisation doit donc être analysée comme un phénomène quasi irréversible. La libéralisation des échanges commerciaux en est un facilitateur, mais il s'agit là d'un choix de politique – de moins en moins contesté - qui repose sur le constat selon lequel l'ouverture des économies nationales aux échanges internationaux contribue à la croissance. De fait, on constate qu'au cours des 50 dernières années, période pendant laquelle le commerce a été progressivement libéralisé, le monde s'est globalement enrichi.

Mais on observe dans le même temps que :

- les disparités se sont accrues non seulement entre pays riches et pays pauvres, mais également à l'intérieur des pays, qu'ils soient riches ou pauvres
- la croissance sauvage se fait généralement au détriment de l'environnement

Ainsi, l'impact automatique et mécanique de la libéralisation sur la croissance ne peut plus être considéré comme le credo incontesté. En effet, la libéralisation dans le cadre dynamique imparfaitement concurrentiel dans lequel fonctionne l'économie progressivement mondialisée peut engendrer un effet négatif sur l'économie des plus pauvres du système.

Dans ce contexte et paradoxalement, l'OMC peut apparaître, non pas comme le chantre du libre-échange, mais comme une bureaucratie inter-étatique gérant un commerce encadré et administré.

Le processus de libéralisation et de mondialisation a donc trop servi, jusque-là, des stratégies qui ne reflétaient pas une logique d'intérêt mondial et général mais des intérêts nationaux antagonistes ou tout simplement les intérêts particuliers de groupes privés (financiers ou industriels).

² Tran Van Thinh, ancien Ambassadeur de l'Union Européenne auprès de l'OMC- Extrait d'un discours.

Extrait d'un interview de Rubens Recupero, Secrétaire Général de la CNUCED

Partagez-vous l'idée, exprimée à Davos, selon laquelle il faut «intégrer» les pays du Sud à la mondialisation?

Rien ne sert d'aller trop vite. Au Brésil, on a exporté pendant trois cent cinquante ans notre production de sucre et de café et payé pour cela un prix lourd : l'esclavagisme et le *latifundisme*. Ce qui nous intégrait au monde économiquement nous désintérait socialement. La globalisation ne doit pas signifier unification du marché.

Libération 9/02/2000

La toile de fond de tout ce processus met en relief le développement incontrôlé et irrésistible des marchés financiers qui rendent progressivement obsolètes les bureaucraties financières inter-étatiques (FMI, BM ...) et, défi majeur plus grave à terme, la capacité des Etats nationaux dont le rôle de régulation sociale, exercé soit en souveraineté individuelle soit en souveraineté partagée, reste incontournable et irremplaçable.

C'est en ce sens que la mobilisation de la société civile est nécessaire et prometteuse, pour peu qu'elle sache canaliser de manière durable vers des objectifs constructifs les élans de révolte et de contestation.

Libéralisation/Mondialisation : des processus incontrôlables ?

Pour relever le défi de la mondialisation, il faut des politiques et des instruments d'encadrement, de régulation voire de contrôle du processus.

Mais la régulation au niveau international ne suffit pas ; elle doit être combinée et complétée avec des politiques et des actions aux niveaux régional, national et local, lesquelles doivent être conçues dans le cadre d'une approche globale.

A l'évidence, les politiques et les instruments qui ont été mis en place jusque-là aux différents niveaux n'ont pas été suffisamment pertinents.

Les réponses pertinentes devraient être formulées à partir de la réaffirmation de principes fondamentaux, de la définition de politiques et d'instruments aux niveaux appropriés et cohérents entre eux, de l'identification de la place et du rôle de la société civile dans leur définition, leur élaboration et leur mise en œuvre.

Face à la mondialisation : réaffirmer des principes.

Global Citizen Initiative

De l'échec de Seattle vers les conditions d'une gouvernance globale.

Rongead/Alliance pour un monde responsable et solidaire/Agriculture Paysanne et Mondialisation

Tout en réaffirmant notre soutien au principe fondamental de la liberté de circulation des biens, des services, des capitaux, des hommes et des idées, nous n'en rappelons pas moins que ce soutien est conditionnel. Pour qu'il ait un " visage humain " et une "âme", le processus de libéralisation qui en découle doit être réalisé dans le respect de la diversité des économies et des cultures, dans l'intérêt de l'homme et de la nature et, enfin, dans le cadre d'un état de droit multilatéral.

Des efforts ont été entrepris par les organisations internationales pour promouvoir et faire progresser ces principes. Mais au niveau multilatéral, il est indispensable que l'organisation qui encadre et stimule les échanges commerciaux mondiaux soit doté de règles claires en ce sens.

OMC, le développement, l'environnement et le citoyen : quel rapport contractuel ?

1. La convergence des règles de l'OMC avec l'objectif de développement durable.

Les textes fondateurs de l'OMC font bien référence au développement durable. Il reste à ses Etats membres à démontrer leur volonté politique et leur capacité de donner un contenu concret à cet objectif; cela, en assumant une responsabilité commune et partagée quant au devenir des 6 milliards d'êtres humains que compte aujourd'hui notre planète.

Il faut, entre autres, revisiter cette vérité universellement reconnue selon laquelle le commerce sert la paix. Dans les faits le commerce ne sert que la paix entre les nantis sans pour autant, d'ailleurs, éliminer les tensions et les risques de conflits entre eux. De plus, l'expansion du commerce, cause et effet de la croissance, accentue les inégalités entre les pays riches et les pays pauvres et, ce qui plus grave encore, à l'intérieur de chaque pays.

Les membres de l'OMC s'égarent aujourd'hui dans une multitude de sujets, certes importants et parfois même vitaux en tant que tels dans leur spécificité, mais dont le traitement est parcellaire et non orienté vers l'objectif fondamental et fondateur du développement durable. La fragmentation de cette approche conduit inévitablement, ou bien à l'échec, ou bien à de nouveaux accords non viables quant à leur durée et à leur longévité et surtout douteux quant à leurs effets sur les couches de populations défavorisées. L'absence de rigueur dans la volonté de parvenir à l'objectif du développement durable - qui se manifeste par de véritables épreuves de force entre les approches partielles et contradictoires - met ainsi en relief les fractures entre les pays membres et le fossé entre les enjeux considérables et les tentatives fragmentaires de négociations.

Les membres de l'OMC doivent donc donner une définition claire du développement durable. Ils doivent aussi préciser la compatibilité des accords OMC avec les dispositions des accords multilatéraux sur l'environnement et la cohérence entre les principes de l'OMC et ceux des institutions qui conduisent des actions spécifiques dans le domaine de l'environnement et du développement.

2 .Institutions et Organisations internationales : convergence, cohérence, cohésion

Pour répondre au défi de la mondialisation, il est nécessaire de globaliser les politiques et les instruments. A l'échelle mondiale, les organisations internationales telles que le FMI, la Banque Mondiale et l'OMC, sont les instruments de cette globalisation.

Mais on constate souvent une absence profonde de cohérence entre les politiques conduites par ces institutions.

Global Citizen Initiative

De l'échec de Seattle vers les conditions d'une gouvernance globale.

Rongead/Alliance pour un monde responsable et solidaire/Agriculture Paysanne et Mondialisation

Ainsi des politiques d'ajustement structurels ont conduit la plupart des PED à libéraliser leur agriculture beaucoup plus que ne l'exigeait les accords de l'OMC.

Cet empiètement du FMI et de la Banque Mondiale sur les "compétences" de l'OMC est d'ailleurs ancien : ces institutions ont toujours fait déroger les PED à leurs obligations vis-à-vis du GATT en cas de déséquilibre de la balance des paiements.

Pour atténuer les effets négatifs de la mondialisation, les politiques qui seront mises en œuvre au niveau international, mais aussi régional et national, devront être conduites dans :

- la convergence (un minimum)
- la cohérence (un must)
- la cohésion (un espoir)

3. Canaliser et orienter la place et le rôle du commerce et de l'OMC

Dans l'OMC, on traite des thèmes qui impliquent **un échange** : un échange entre deux pays et mais aussi à l'intérieur même d'un pays puisque l'on doit traiter le produit importé sur un pied d'égalité avec le produit d'origine nationale.

On notera aussi cette particularité de l'OMC qui assure son efficacité : C'est la seule organisation multilatérale qui dispose d'un système de règlement des différends effectif, renforcé, qui plus est, par un mécanisme de sanctions qui s'applique à tous les pays membres, qu'ils soient puissants ou faibles.

Ces deux raisons au moins expliquent pourquoi l'OMC s'est "infiltré" dans tout ce qui a une dimension d'activité économique et ce jusqu'à remettre en péril, selon certains, les fondements de nos identités culturelles.

Certes, la libéralisation des échanges est un facteur de croissance. Mais la croissance n'est pas le développement...et le monde, pour reprendre les slogans des manifestants de Seattle, n'est pas une marchandise.

La tâche à accomplir est donc de définir et de négocier des règles qui soient bonnes pour les entreprises sans constituer des menaces pour les sociétés et les individus, c'est à dire des règles qui sauront traiter sur un pied d'équité et non d'égalité, par exemple le producteur américain qui dispose de plus de 1000 ha et le paysan chinois qui peine à survivre sur 0,5 ha.

C'est en ce sens que la règle de la « non-discrimination », pierre angulaire du système OMC mérite un sérieux réexamen.

4. La place et le rôle de la société civile

Le principe est admis : l'accord de Marrakech stipule que l'OMC devra mettre en place les

8

Global Citizen Initiative

De l'échec de Seattle vers les conditions d'une gouvernance globale.

Rongead/Alliance pour un monde responsable et solidaire/Agriculture Paysanne et Mondialisation

moyens de concertation " appropriés " avec les ONG. Mais le mécanisme structuré de consultation n'existe pas encore.

Cette concertation, inhérente à l'éthique démocratique, est d'autant plus justifiée et légitime que ce sont les individus qui subissent indirectement les effets des accords et de leur gestion.

La participation de la société civile est aussi devenue difficilement contournable : les estimations chiffrent à 2000 le nombre d'ONG qui se sont mobilisées pour Seattle, d'où elles ont diffusé des informations auprès de 48 000 personnes dans 46 pays. Depuis, ce chiffre s'est quelque peu accru et la mobilisation de la société civile reste intense.

La participation de la société civile est enfin nécessaire pour consacrer l'Etat de droit dans les relations économiques et commerciales internationales. Lequel a vocation à faire prévaloir des règles et des disciplines universelles sur la tentation de l'unilatéralisme et sur la raison du plus fort.

La société civile à l'OMC : Antigone ou le Petit Prince ?

A l'OMC, la reconnaissance de la société civile comme "partenaire obligé" de l'organisation, s'est imposée grâce aux ONG de l'environnement (influentes dans les pays développés).

Les manifestations de l'AFL-CIO à Seattle pour exiger l'introduction d'une "clause sociale" dans les règles du commerce international a cependant montré que les syndicats de travailleurs pouvaient rapidement occuper la première place.

L'image des associations de consommateurs a été plutôt malmenée à Seattle : dominées par les organisations anglo-saxonnes, d'esprit consumériste (pouvoir disposer du plus grand nombre de biens et des services au meilleur prix), elles affichent volontiers leur soutien aux politiques de libéralisation. Il n'est donc pas étonnant qu'elles aient été les seules invitées à prendre la parole à la tribune officielle lors de la séance d'ouverture de la Conférence Ministérielle.

Les ONG de développement, qui défendent les intérêts des populations des Pays en Développement, qui ont surtout milité, au cours des dernières années sur le thème de la dette et de l'aide au développement, se sont positionnées sur le thème du "Commerce équitable".

Enfin, à l'image de la puissante organisation dirigée par Ralph Nader "Public Citizens", la démarche citoyenne semble la seule démarche qui tente de concilier les aspirations, parfois contradictoires, de l'ensemble des mouvements sociaux. Reste que ce type d'organisations est souvent cantonné et opère dans les pays développés.

Pour l'histoire, on notera que c'est Rongead qui, avec le soutien avec le Service de Liaison non gouvernemental des Nations Unies, a organisé la première rencontre internationale sur le GATT en novembre 1986, à Genève, deux mois après le lancement du Cycle d'Uruguay. 45 représentants de 23 pays du Nord et du Sud y ont participé .

Global Citizen Initiative

De l'échec de Seattle vers les conditions d'une gouvernance globale.

Rongead/Alliance pour un monde responsable et solidaire/Agriculture Paysanne et Mondialisation

Global Citizen Initiative

De l'échec de Seattle vers les conditions d'une gouvernance globale.

Rongead/Alliance pour un monde responsable et solidaire/Agriculture Paysanne et Mondialisation

PARTIE II

ANALYSE DES ENJEUX ET PROPOSITIONS

Fallait-il lancer un nouveau Cycle de négociation ?

L'OMC est un forum de négociation permanente. Mais les cycles de négociation sont nécessaires. Ils permettent de sensibiliser l'opinion publique et les opérateurs économiques, de ne pas limiter la négociation à la seule libéralisation et de donner à l'ensemble de la négociation une plus grande cohérence. Ils permettent enfin de faire progresser l'état de droit. En fait, il ne peut y avoir d'approche globale sans les cycles.

Plus déterminant encore : l'Administration américaine a besoin du lancement des cycles pour pouvoir disposer de mandat de négociation.

L'inconvénient du cycle est, qu'à chaque fois, se pose le problème du mandat à définir avec risque de médiatisation excessive : ce qui met les négociateurs en position défensive et risque de figer les positions.

La tenue d'une conférence annuelle à Genève serait sans doute la meilleure solution.

Faut-il une évaluation des accords passés et un « Moratoire » ?

État des lieux

La mise en œuvre des engagements pris à Marrakech n'est pas terminée. C'est pourquoi de nombreuses ONG demandent un moratoire avant le lancement de nouvelles négociations. Ce qui permettrait à la fois d'évaluer les effets des premières mesures prises et de finaliser, avec les corrections nécessaires, la mise en œuvre des engagements.

Les évaluations qui ont été faites jusque-là ne sont pas convaincantes : il reste beaucoup de zones d'ombre et l'on constate une forte asymétrie dans la mise en œuvre des engagements. De ce point de vue on constate que les PED, qui, après avoir été contraints à des politiques d'ajustement et de libéralisation par le FMI et le Banque avant la négociation de l'Uruguay Round, sont maintenant " très en retard " dans la mise en œuvre des engagements pris à l'OMC.

La question est sensible. Elle est source de divergences entre les membres de l'OMC.

Plus largement, la question se pose de la mesure de l'impact des accords de l'OMC sur le développement durable. Autant la question est pertinente, autant la méthode est difficile à concevoir. Pour l'instant, les analyses se limitent aux cas soulevés dans le cadre du système de règlement des différends et qui ont trait à l'environnement : panel thon, crevettes, tortues, hormones, etc...

Enjeu

Global Citizen Initiative

De l'échec de Seattle vers les conditions d'une gouvernance globale.

Rongead/Alliance pour un monde responsable et solidaire/Agriculture Paysanne et Mondialisation

Le moratoire est intéressant lorsque des pays pauvres ont une dette vis à vis des pays riches. Dans ce cas en effet, c'est le créancier qui paie en assumant le coût du retard de remboursement.

Mais dans le cas de l'OMC, un moratoire équivaldrait à l'immobilité d'un groupe de voyageurs qui resterait sur le quai en regardant le train qui file.

Enfin, le report des négociations ne ferait qu'encourager la prolifération des accords régionaux.

Propositions

Il faut replacer la question de l'évaluation de la mise en œuvre des engagements dans le cadre plus large du nouvel équilibre global des droits et des obligations ainsi que des concessions entre les membres de l'OMC à la fois à la lumière des accords de l'UR et des nouvelles accessions depuis Marrakech.

Une mission d'audit sur le nouvel équilibre global devrait être confiée à un bureau d'étude indépendant. Il s'agit d'une question politique, très controversée et excessivement politisée qui est trop délicate pour être confiée au Secrétariat de l'OMC ou même aux organes de l'OMC.

Le rapport d'audit risque en tout état de cause d'être critiqué voire contesté mais, au moins, il aurait le mérite d'exister comme référence "objective" pour, sinon désamorcer, du moins relativiser les positions excessives derrière lesquelles s'abritent et sur lesquelles campent certains membres de l'OMC.

Les termes de références de l'audit, ainsi que le rapport, devraient faire l'objet d'une concertation avec les organisations de la société civile.

Après l'échec de Seattle : Quelle stratégie pour une relance ?

État des lieux

Le document qui devait servir à la définition, à Seattle, d'un agenda de négociations était une barque trop chargée et mal préparée. S'y trouvaient compilés les thèmes proposés par au moins un membre de l'OMC ainsi que les recommandations ou propositions des membres ou groupes de membres s'y référant : pas moins de 260 pages !

Du naufrage de Seattle il ne reste que trois rescapés : l'agriculture, les services et la propriété intellectuelle (thèmes dits de « l'agenda incorporé » déjà convenus dans les accords de Marrakech).

Mais là encore, les perspectives ne sont pas très engageantes : le texte de Marrakech n'indique aucune obligation de résultat ni de durée. Autant dire que les récalcitrants pourront traîner les pieds.

Positions en présence

Global Citizen Initiative

De l'échec de Seattle vers les conditions d'une gouvernance globale.

Rongead/Alliance pour un monde responsable et solidaire/Agriculture Paysanne et Mondialisation

Les plus défavorisés dans l'histoire sont ceux qui seront contraints, pour des raisons internes, d'engager des réformes avant la relance des négociations. En effet, la bonne stratégie consiste, dans une négociation, à faire « payer » aux autres votre propre réforme en l'échangeant contre des concessions commerciales. L'accord est, selon l'expression d'un ancien haut fonctionnaire de la Commission européenne, le « déversoir » de la réforme.

Les Pays en Développement, contraints aux politiques d'ajustement dans les années 80, ont été les premières victimes de cette « mécanique ».

L'Europe risque d'être le second : elle a en effet un besoin urgent de réformer une politique agricole qui pèse lourd aux contribuables sans répondre aux attentes des consommateurs et, plus globalement, aux attentes des citoyens.

Proposition

L'échec de Seattle a porté un coup dur à la crédibilité même de l'OMC. Avant de relancer les négociations, il faut d'abord remettre sur pied l'institution. Il faut pour cela travailler dans trois directions :

Il faut, dans un premier temps, promouvoir et mettre en place la transparence dans le fonctionnement de l'organisation et dans ses relations avec la société civile et créer les conditions d'un dialogue entre les uns et les autres.

Cela devrait créer les conditions favorables pour parvenir à un accord sur l'agenda.

En amont de la définition de l'agenda lui-même, il faut partir du principe qu'aucun sujet ne devrait être tabou. Mais cela ne sera possible que si les membres s'engagent à ne prendre aucune mesure de harcèlement unilatérale et/ou protectionniste (mesures commerciales liées une clause sociale ou environnementale par exemple). Dans ces conditions, il serait envisageable que des thèmes tels que les produits de la mer, ou même l'énergie (hautement sensible pour les pays producteurs de pétrole mais aussi pour l'Europe à cause du nucléaire) puissent être inscrits sur la liste des thèmes de négociation.

Enfin, il est indispensable de développer la coopération entre l'OMC et les autres accords ou institutions du système multilatéral. Certains thèmes nécessitent une concertation étroite avec d'autres organisations ou conventions internationales pour assurer, entre autres :

- la compatibilité entre les règles de l'OMC et les dispositions commerciales de certaines conventions (accords MEA).
- la cohérence entre les engagements pris à l'OMC et les interventions des autres institutions internationales.
- les conditions dans lesquelles la compétence de certaines organisations sera reconnue (propriété intellectuelle, par exemple).

De ce point de vue, la recherche de la cohérence des règles et des politiques sur des questions spécifiques serait le terrain d'apprentissage d'un système de gouvernance globale.

La question de la transparence

La transparence à l'OMC masque, à deux niveaux, celui de la participation.

La question de la transparence s'est d'abord posée, en interne, entre les parties contractantes du GATT et ensuite entre les membres de l'OMC qui n'ont pu, en périodes de négociations, trouver jusqu'ici un *modus vivendi* satisfaisant en la matière. Cela met en évidence la difficulté d'une solution incontestée dans une organisation de 137 membres d'inégale participation au commerce multilatéral.

La transparence débouche en réalité sur la question de la participation effective au processus proprement dit de négociation.

A Seattle le manque de transparence et/ou de participation était manifeste : des négociations sur les questions les plus délicates se déroulaient dans la « salle verte », (système d'abord abandonné puis ressuscité), entre les pays-clés.

La société civile a, sans aucun doute, son mot à dire sur ce manque de transparence interne; mais un travail de réflexion approfondi ne pourra être productif que s'il est conduit au sein des organes de l'OMC, et ce, pour parvenir à un *modus operandi* formel.

La transparence externe a enregistré des progrès considérables grâce à Internet...sans compter les « fuites » provenant à la fois de l'intérieur du Secrétariat et des pays membres.

Mais poussée à l'extrême, la transparence handicape la négociation classique proprement dite.

Elle sera en tout cas améliorée lorsque le mandat qui a été donné à l'OMC de trouver les formes appropriées de consultation avec les ONG débouchera sur des solutions satisfaisantes.

« Global Citizen Initiative » (présentée à la fin de ce dossier) qui consiste à établir un Observatoire à Genève devrait pouvoir permettre d'apporter des réponses concrètes à cette demande.

Le système de règlement des litiges, épine dorsale du système

État des lieux

Le cycle de l'Uruguay a remodelé le système de règlement des litiges du GATT, en instaurant notamment l'Organe de Règlement des Différends (ORD), créé pour l'administrer. L'objectif était d'améliorer la sécurité et la prévisibilité du système commercial. Il s'agissait avant tout de mettre en place une procédure préservant les droits et les obligations des pays membres de l'OMC. C'est à l'ORD, composé de tous les membres de l'OMC, qu'incombe la responsabilité de gérer les conflits et les consultations concernant les accords commerciaux. La procédure de règlement des conflits, dont la forme était relativement informelle sous le GATT, est ainsi mieux structurée. Mais maintenir

l'équilibre entre les droits et les obligations des pays Membres est une tâche difficile, surtout au regard des décalages existants entre le poids économique des pays membres et du fait de l'incapacité de nombre d'entre eux à évaluer les torts et à revendiquer leurs droits. A titre d'exemple, les pays en développement, même s'il ne représentent qu'une part relativement faible du commerce mondial, déposent seulement le tiers des plaintes alors qu'ils représentent les trois quarts des pays membres de l'OMC.

Dans l'esprit du GATT, l'objectif de la procédure de règlements des litiges était de maintenir l'équilibre des concessions. Mais cela, en recherchant toujours des solutions positives" aux conflits. Ainsi, Le but premier n'était pas de dire qui avait tort ou raison ou d'imposer des sanctions, mais de maintenir "l'esprit de coopération". Cela, en "apprivoisant" à la coopération internationale par une gestion "politique" des litiges plutôt qu'en faisant peur par un système juridique trop rigide De ce fait le système se devait d'être utilisé d'abord pour des demandes de conciliation et non pour des actes contentieux.

L'art.5 du Mémoire d'accord réaffirme le principe selon lequel l'OMC devrait favoriser l'approche non contentieuse, en utilisant notamment les "demandes de conciliation", la médiation et les bons offices. Dans ce sens, des arbitrages extérieurs (CNUCED, Chambres de commerce, etc...) sont possibles...mais pratiquement jamais utilisés.

En près de 6 années, 204 plaintes ont été déposées devant l'ORD. S'il est vrai que bon nombre d'entre elles se règlent à l'amiable et qu'aux périodes très chargées peuvent succéder des périodes très calmes en matière de dépôts de plaintes il n'en demeure pas moins que le mécanisme pourrait "s'écrouler" sous le nombre des litiges. Où est la solution : augmenter le budget et engager plus de monde pour faire face au surcroît de travail ou rendre les règles plus claires et les "sanctions" plus fortes pour inciter au respect des règles ? Le débat est ouvert.

L'évolution du sujet

Le terme de "guerres commerciales" est né des conflits survenus dans le cadre du GATT et de l'OMC. Ces guerres ont souvent fait la " Une " des journaux, notamment celles qui opposèrent les États-Unis et l'Union européenne, et ont contribué au mauvais renom de l'OMC.

La société civile, de plus en plus consciente des effets négatifs de la mondialisation et du dysfonctionnement des systèmes de régulation, s'est mobilisée. La réforme du système de règlement des différends a été, de ce fait, l'une des nombreuses revendications de la société civile à Seattle.

Dans les textes du GATT de 1947, deux articles seulement (articles XXII et XXIII) traitent du règlement des différends . Il s'agissait d'une simple disposition relative aux consultations à mener pour assurer "la protection des concessions et des avantages". Les décisions des panels étaient adoptées par l'ensemble des pays membres par consensus, ce qui veut dire que tous les pays qui souhaitaient donner leur avis (ils pouvaient s'abstenir) devaient donner leur approbation (ou ne pas s'y opposer) pour qu'une décision soit entérinée. Mais, dans le cas des panels traitant de "dumping" ou de "subventions", ce consensus faisait la plupart du temps défaut (le pays perdant étant la plupart du temps contre) et la résolution des panels était régulièrement rejetée. Les guerres commerciales s'ensuivaient.

Avec l'instauration de l'Organisation mondiale du commerce, le "Mémoire d'accord sur les règles et les procédures régissant les différends" a été adopté et l'ORD mis en place.

Les États-Unis souhaitaient un système plus efficace que celui du GATT. L'UE et les PMA (Pays les moins avancés) cherchaient à tout prix à proscrire le recours à des mesures et des sanctions unilatérales, celles-ci devenant quasi-systématiques. En effet, les États-Unis invoquaient fréquemment le "Trade Act 301" autorisant les mesures de rétorsion à l'encontre des pays ou des sociétés "contrevenants", c'est-à-dire dont les pratiques sont considérées par le gouvernement américain comme discriminatoires, injustifiables, entravant ou restreignant leurs échanges commerciaux. Ces mesures étaient unilatérales car fondées sur la seule appréciation américaine.

La SUPER 301 américaine

En 1998, " l'Omnibus Trade and Competitiveness Act " a introduit le "Super 301", nom donné à une procédure spéciale permettant d'engager des enquêtes sur des pratiques commerciales dites "déloyales". Le président Clinton a fait adopter le 3 mars 1994 un décret-loi (executive order) portant fixation des priorités en matière d'expansion commerciale. Se référant à la procédure "Super 301"(2), le décret-loi demande au représentant des États-Unis pour le commerce, sur le fondement d'informations figurant dans le document annuel "National Trade Estimates", d'identifier les pratiques commerciales déloyales à traiter en priorité et d'engager à leur encontre des procédures en vertu de l'article 301. Le 27 septembre 1995, ce décret-loi a été reconduit pour une période de deux ans. Certains membres du Congrès américain ont demandé la remise en vigueur du dispositif.

Les États-Unis se servent fréquemment du Super 301 pour protéger la propriété intellectuelle hors des États-Unis. Le représentant des États-Unis pour le Commerce a créé une liste de "pays à surveiller en priorité" et une seconde liste de "pays à surveiller". Les premiers font l'objet d'une surveillance renforcée et sont sujets à une procédure d'enquête pouvant déboucher sur des sanctions commerciales unilatérales. Les seconds sont ceux qui n'assurent pas la protection des droits de la propriété intellectuelle détenue par des personnes physiques ou morales des États-Unis ou qui refusent l'accès aux secteurs liés aux droits de la propriété intellectuelle.

Le Mémorandum a finalement conduit à ce que les États-Unis s'engagent à ne plus recourir aux mesures unilatérales. Mais le gouvernement américain n'a pas abrogé pour autant sa législation commerciale unilatérale. La pirouette juridique qui a permis aux USA de ne pas faire "condamner" la Super 301 à l'OMC a été de dire que l'on ne pouvait pas condamner cette loi car son texte de mise en oeuvre (Statement of Administrative Action) indiquait très clairement que l'application de la Super 301 se conformerait strictement aux prescriptions du Memorandum".

En clair, les USA ont obtenu de l'OMC la permission de brandir un pistolet sous le prétexte qu'il n'était pas chargé. La question est maintenant de savoir si la "menace à main armée avec un pistolet sans cartouche" (les USA réfutent cette comparaison) est un comportement acceptable en droit international : combien de pays, en fin de compte, ont lu le rapport du panel et savent que la Super 301 n'est qu'un "tigre de papier".

Le Mémorandum décrit, dans une trentaine de pages - soit 27 articles - comment opérer en cas de litige (de l'initiation de la procédure de contestation à l'adoption du rapport du pane par les pays membres). Rappelons que l'OMC (ou son secrétariat) n'a pas le pouvoir d'initier une enquête ou une procédure. Ce sont les membres qui ont pouvoir d'engager des procédures de conciliation, d'établir des

panels pour traiter des plaintes, d'adopter leurs rapports ainsi que ceux établis par l'organe d'appel et d'autoriser la suspension des concessions.

Au contraire du consensus du GATT, les panels et les rapports de l'Organe d'appel de l'OMC sont adoptés selon un système totalement nouveau en matière de droit international et que l'on peut appeler le consensus "renversé". Selon ce système, il faut, pour que la décision soit rejetée, que l'ensemble des Membres qui souhaitent s'exprimer s'y opposent formellement. On comprendra par là que les rapports des panels sont pratiquement adoptés automatiquement et qu'il ne reste plus comme recours, que l'organe d'appel.

Pour l'exprimer plus simplement, il fallait le consensus au GATT pour indiquer le feu vert. Aujourd'hui, on n'a besoin du consensus que lorsqu'on veut indiquer le feu rouge.

Cette procédure a été largement critiquée par les ONG et les pays en développement membres de l'OMC qui craignaient, avec raison d'ailleurs, que la procédure ne serve à valider les décisions des panels sans offrir la possibilité de faire opposition.

Le Mémoire a aussi fait évoluer le système de "sanction".

À l'issue d'un panel du GATT (dans la mesure où celui-ci était adopté par les Parties Contractantes), une partie plaignante avait le droit de suspendre les concessions seulement dans le secteur concerné par l'infraction. Par exemple, un conflit concernant l'agriculture ne pouvait donner lieu qu'à un retrait des concessions concernant un produit agricole.

Avec l'OMC, le champ des possibilités de rétorsions est plus ouvert. Par exemple, une plainte concernant l'agriculture peut aboutir à la suspension des concessions dans le domaine sanitaire et phytosanitaire. Et "si les circonstances sont suffisamment graves" la partie plaignante peut même être autorisée à suspendre les concessions au titre d'un autre accord. Dans ce cas, on parle de "rétorsions croisées". C'est ainsi qu'un différend au titre de l'accord ADPIC (c'est-à-dire concernant les droits de propriété intellectuelle) peut se traduire par l'imposition d'un embargo sur les importations de soja. Le lien entre l'objet de la plainte et l'objet des rétorsions est ainsi totalement effacé. L'OMC élargit donc le champ des représailles, ce qui renforce leur caractère dissuasif. Les pays en développement membres de l'OMC, y compris les PMA, trouvent avantage à cette évolution : l'Equateur a appliqué des rétorsions croisées contre l'Europe). Il n'en reste pas moins que, du fait de l'inégalité des économies en présence, dans le cas d'une sanction appliquée par un PED à l'encontre d'un Pays Développé, c'est souvent le pays qui sanctionne qui, de fait, se retrouve sanctionné.

Positions en présence

Deux types de groupes - les ONG internationales et les Pays en développement - ont exprimé des positions à la mesure des enjeux de l'OMC.

Les ONG (notamment les groupes environnementalistes et de consommateurs) ont activement critiqué le système de règlement des différends et les décisions issues des panels. Elles réclament la réforme du système de règlement des différends de l'OMC sur la forme et le fond.

En ce qui concerne la forme, elles demandent la transparence (notamment l'accès aux informations) et une ouverture qui permettrait la participation des membres de la société civile aux procédures de litiges. au fond, elles réclament que le système prenne davantage en considération la santé publique, l'environnement et les droits de la personne.

Pour les pays en développement, l'ORD ne remplit pas sa fonction de "garant" de l'équilibre entre les droits et les obligations des pays membres. Les PMA réclament un "traitement spécial et différencié" plus

accentué en leur faveur : en clair, des obligations différentes et moins contraignantes que celles imposées aux pays riches.

. Cela se justifie au moins pour plusieurs raisons :

- Le coût de la procédure de litige est exceptionnel : un panel coûte en moyenne 500 000 dollars. Quel PED peut y consacrer de tels budgets?
- L'accès aux experts juridiques fait défaut. Le manque d'experts juridiques et de spécialistes sur les règles de l'OMC peut proscrire toute démarche et réduit la capacité d'un pays à défendre ses intérêts nationaux.
- Au regard des sanctions commerciales adoptées en cas de litige, ils s'interrogent sur les "avantages" du système actuel. Quel effet peut avoir une sanction appliquée par un petit pays contre les importations européennes ?
- Enfin, l'adoption des décisions par consensus "renversé" peut s'avérer coercitive : aucun Membre ne peut, individuellement, invalider une décision de l'ORD.

Il n'en reste pas moins que les pays en développement se méfient des demandes des ONG (dont la représentativité est parfois contestée) car elles ajoutent, à la problématique économique, la problématique sociale et environnementale. Pour eux, ces nouveaux paramètres impliquent de nouveaux risques et en premier lieu celui de voir s'élever des obstacles à l'accès aux marchés à cause de normes sanitaires, environnementales ou sociales.

Enjeux pour " un monde responsable et solidaire "

La crédibilité du système est en cause.

Cela tient d'abord à l'absence de sanction effective et systématique contre TOUS les manquements aux engagements pris.

Il ne peut en effet y avoir sanction... que s'il y a plainte au préalable. Or beaucoup de PED hésitent à "attaquer" les grands pays dont ils reçoivent souvent des aides.

En second lieu, s'il y a autant de panels, c'est peut être à cause de règles peu claires et mal négociées. Cela démontre aussi la réticence des pays membres à respecter leurs engagements.

Le juridisme occulte les problèmes de fond ?

Depuis l'instauration de l'ORD, plusieurs panels ont cristallisé le débat autour de l'inadéquation existante entre le fonctionnement du système commercial multilatéral et les attentes globales des citoyens. Les panels traduisent, de fait, une approche purement juridique : ils sont chargés d'effectuer une analyse objective de la question dont ils sont saisis et de vérifier seulement la conformité des faits avec les textes de l'OMC ou de l'accord visé.

Or tous les textes de l'OMC se réfèrent à l'idée que le bien-être individuel du consommateur s'améliore du fait de la plus libre circulation des biens "individualisés". Ne sont pas suffisamment pris en compte le bien-être global et les biens collectifs.

C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne les Accords multilatéraux environnementaux (les AEM). Et si, à l'heure actuelle, il n'y a encore jamais eu de litige entre un AEM et un accord de l'OMC, le manque de clarté concernant la compatibilité des engagements et les dispositions préconisées dans les différents accords crée un risque réel.

De ce fait, l'OMC apparaît comme faisant prévaloir sa "loi" hors du cadre de ses compétences.

Le principe de précaution

Lorsqu'un pays adopte une mesure commerciale exceptionnelle, telle l'interdiction d'importer de la viande aux hormones, en évoquant le risque pour la santé ou l'environnement national, il doit apporter la "preuve scientifique" que ce risque est réellement prouvé et reconnu.

Dans le conflit relatif aux hormones, les États-Unis réclament à l'Europe de démontrer scientifiquement l'effet nuisible du produit interdit. Les pays européens sont à peu près unanimes à défendre le droit de préserver la santé et l'environnement, même en l'absence de preuve scientifique; cela, au nom de la protection de l'intérêt général et des consommateurs. La réflexion autour du principe de précaution est née de ces conflits récents.

La société civile a demandé, à juste titre, que le principe de précaution puisse être évoqué pour des raisons sanitaires et phytosanitaires en l'absence de preuve scientifique. La pertinence du principe de précaution pour des raisons sociales et économiques devrait être testée au vu des engagements dans les accords de l'OMC pour un développement durable.

La question du développement

Plusieurs articles du "Mémorandum" prévoient des dispositions spéciales en faveur des pays en développement. Par exemple, il est demandé qu'un pays développé prête "une attention spéciale aux problèmes et aux intérêts particuliers des pays en développement membres". Lorsqu'un litige concerne un pays développé et un pays en développement, le second peut demander qu'au moins l'un des trois membres du panel soit ressortissant d'un pays en développement. Enfin, les pays développés doivent faire preuve de "modération" lorsqu'ils soulèvent des questions concernant les Pays les moins avancés. Mais aucun instrument n'est mentionné et aucun moyen n'est prévu pour contrôler le respect de ces dispositions.

Dans le système actuel, un pays qui "perd" un panel se retrouve face de plusieurs options possibles :

- soit il remet sa politique commerciale en conformité avec les règles de l'OMC,
- soit il subit les sanctions (qui sont toujours temporaires),
- soit il "règle la note" en proposant une compensation volontaire et temporaire qui ne soit pas discriminatoire (calculée sur la base de la clause de la Nation la Plus Favorisée).. Cette dernière disposition donne, à l'évidence, un "avantage comparatif" aux pays riches.

Qui sera la "Société Civile" ?

On a pu constater, dans le conflit sur la banane, le rôle et l'influence déterminants de la société multinationale Chiquita dans la mise en place du panel s'y référant. La société civile a pu mettre en évidence, à cette occasion, l'intervention abusive des firmes et lancer un débat sur l'influence des intérêts privés dans le fonctionnement du système de règlement des litiges.

Il reste qu'en ouvrant la voie à la participation des ONG de développement et d'environnement au règlement des différends, on risque d'être contraint de l'ouvrir encore davantage aux "ONG industrielles".

Proposition et pistes de réforme

1. Clarifier les règles des différents accords leur donnant un caractère dissuasif.

Il faut des règles claires et bien négociées qui ne soient pas remises en cause de manière systématique et qui soient moins ouvertes à l'interprétation.

2. Professionnaliser les juges.

La désignation des trois membres des panels et de l'organe d'appel (choisis entre neuf permanents) pose problème. Il y a manque d'expertise, de qualité de jugement, d'impartialité...

3. Instaurer le droit à une assistance juridique.

Un bureau d'assistance juridique aux pays en développement a été récemment mis en place à l'OMC, grâce à des financements hollandais. Il faut encourager cette démarche.

4. Instaurer un système "sanction collective" dans le règlement des litiges. .

Le système actuel repose actuellement sur la possibilité, donnée au pays qui obtient gain de cause, de suspendre des concessions commerciales pour obliger le pays perdant à se plier à la décision du panel. Pour les pays développés, la perte de concessions ne représente pas un coût économique suffisant pour les obliger à appliquer la décision du panel, surtout lorsque le pays gagnant est un pays en développement qui a peu de moyens de faire pression. Dans ce cas, ne pourrait-on pas envisager l'application de retrait collectif de concessions, c'est-à-dire de rétorsions appliquées par l'ensemble des membres ?

5. Promouvoir la transparence.

Il faudrait envisager l'ouverture des procédures à l'examen public et permettre la présence des journalistes et du public pendant toutes les délibérations.

6. Accepter l'audition de tierces parties, y compris des ONG.

Il faut modifier l'article 10 en y prévoyant l'intervention possible des organisations de la société civile (celles qui défendent expressément le bien commun et non des intérêts catégoriels) auprès du système de règlement des différends, lorsqu'elles estiment qu'une mesure prise dans le cadre de l'ORD est préjudiciable au respect des engagements pris, au niveau international, en matière de développement et d'environnement.

7. Rendre obligatoire la prise en considération, par les membres du panel, les "Amicus Briefs" qui lui sont soumis.

Il s'agit de dossiers d'experts qui apportent des informations et des éléments supplémentaires ayant rapport au litige. Le texte du Memorandum indique que le panel a le droit de consulter des experts. Il serait souhaitable que le panel ait l'obligation de consulter les experts.

8. Prévoir "l'exclusion temporaire de l'OMC pour manquement grave aux obligations essentielles".

Il faut initier, dans la cadre de l'ORD, un "système d'exclusion temporaire". Cela signifierait qu'un pays dont le système commercial aurait gravement failli à ses obligations à l'égard des règles de l'OMC serait considéré pendant une période (à préciser), comme "persona non grata" à l'OMC. Comme dans la proposition des sanctions collectives ci-dessus, l'exclusion temporaire, décidée par vote (selon un mode à définir) serait appliquée par l'ensemble des membres.

L'accèsion des nouveaux pays à l'OMC

Quelle est la définition que partagent les 137 pays membres³ de la démocratie économique lorsqu'on laisse à la porte plus de 30 pays ?

³ 138 aujourd'hui avec l'accèsion récente de l'Albanie.

Les conditions d'accès sont beaucoup trop complexes : les pays qui souhaitent adhérer à l'OMC doivent répondre, en moyenne, à plus de 1 000 questions.

Le processus d'adhésion est discrétionnaire, arbitraire et inique : on exige des conditions d'ouverture de marché aux accédants qui sont supérieures aux engagements des membres de l'OMC et cela sans réciprocité (ce qui la règle de base de l'OMC). La Mongolie, en accédant est pratiquement devenue un marché d'exportations des puissances commerciales, notamment américaine.

Il faut revoir ce problème en définissant des critères et des conditions objectives et équitables et non en laissant chaque pays " défendre sa peau " sans base juridique.

L'agriculture

Rappel

Quel pays, au cours de son histoire n'a pas été marqué par des pénuries alimentaires (causées par la sécheresse, par la guerre etc..) qui rendent les produits inaccessibles aux consommateurs pauvres, ou même par des crises de surproduction qui provoquent l'effondrement des cours pour les producteurs.

Tous ces traumatismes, anciens ou actuels, auxquels s'ajoutent aujourd'hui, ceux liés à la contamination des aliments, sont enracinés dans l'esprit collectif et font de l'agriculture une question politiquement, économiquement et surtout socialement ultra-sensible. Rien d'étonnant, dans ces conditions, à les pouvoirs publics étatiques intervenir dans le secteur agricole plus que dans tout autre domaine.

Dans les années trente, les Américains ont donné l'exemple avec l'Adjustment Agriculture Act de Roosevelt (1933), une loi qui donnait au Président le pouvoir de déroger aux engagements internationaux des Etats Unis, pour peu que le pays fût confronté à la rareté de l'offre ou à la surproduction. Mieux encore, en 1955, les USA obtiendront du GATT une dérogation quasi-permanente qui les dispensera totalement du respect des règles du GATT dans le domaine agricole.

Dans ces conditions, on peut comprendre que l'agriculture ait été mise « sous une cloche » dans les accords GATT de 1948 et « protégée de toute négociation » au cours de tous les cycles qui ont précédé celui d'Uruguay.

Mais dans les années 80, le paysage et l'économie agricole ont évolué : dans les pays développés, si les risques de disette avaient pu être définitivement écartés, la protection dont bénéficiait l'agriculture et les subventions qui lui étaient versées accentuaient la tendance à la surproduction, alors que sur les marchés mondiaux la part de l'agriculture décroissait progressivement : les échanges agricoles représentaient 50 % du commerce mondial dans les années 50 ; ils n'étaient plus que 10% dans les années 80. De quoi faire réfléchir sur l'intérêt d'un soutien et d'une forte protection aux frontières qui, par ailleurs, attisaient les critiques de Pays en Développement d'Asie et d'Amérique Latine qui ont émergé en tant qu'exportateurs agricoles et vers lesquels on (c.à.d. l'Europe et les Etats Unis) voudrait écouler plus de produits industriels et de services.

C'est dans ce contexte que s'est engagé le cycle de l'Uruguay à l'issue duquel l'Accord sur l'Agriculture sera signé et intégré dans l'accord de Marrakech.

Dans cet accord agricole les pays membres de l'OMC se sont engagés à réduire la protection et le soutien de l'agriculture sur trois plans :

- l'accès au marché (la réduction des droits de douane, par exemple, améliore la possibilité des partenaires commerciaux d'exporter sur le marché protégé),
- le soutien interne (une baisse dans ce domaine réduit la compétitivité des produits jusque-là subventionnés),
- les subventions aux exportations (qui permettaient de réduire les prix à l'exportation et donc de gagner des parts de marché).

En marge de cet accord sur l'agriculture, d'autres, plus spécifiques, sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, sur les normes techniques et sur la propriété intellectuelle, auront, comme on le verra plus loin, des impacts qui seront loin d'être négligeables sur la structuration des échanges agro-alimentaires.

Constat

Même si des dispositions spécifiques ont été prévues pour les Pays en Développement, il ressort de la mise en œuvre de l'accord sur l'agriculture :

- qu'un très fort déséquilibre dans les niveaux de soutien et de protection persiste entre les Pays Développés et les Pays en Développement ;
- et que ce déséquilibre a été accentué dans la phase post UR du fait des politiques d'ajustement imposées aux PED par le FMI et la Banque Mondiale.

Ainsi, en 1995, les droits de douane dans les Pays Développés sont en moyenne de 36 % alors qu'ils ne sont que de 20 % dans les PED et 84% des subventions aux exportations sont versées par les Pays Développés. Les mesures de la boîte verte, que seuls peuvent s'offrir les Pays Développés, ont augmenté de 54 % sur la période 1986-88 à 1995.

Les évolutions récentes ne sont pas plus encourageantes : sur la période 1997-1999, l'équivalent soutien à la production a doublé aux USA, passant de 12 à 24 %, pendant qu'il passait de 39 à 49% en Europe⁴.

La période de libéralisation que nous avons connue, marquée à la fois par la mise en œuvre de l'Accord de Marrakech et par les politiques d'ajustement, laisse un héritage surprenant :

- les PED déficitaires importateurs nets ont dû faire face à des prix mondiaux plus élevés, et cela, sans pouvoir obtenir l'aide promise dans l'Accord sur l'Agriculture par les Pays Développés.
- Les PED, en général, ont dû accroître leurs importations agricoles et alimentaires en application de leur engagement à ouvrir davantage leur marché.

⁴ L'équivalent soutien à la production (ESP) est calculé en cumulant toutes les formes de soutien dont bénéficie un produit dans un pays donné, la référence de base, pour définir le soutien en pourcentage, étant le prix de ce produit sur le marché mondial (ce qui peut être une référence contestable lorsque ce prix est la conséquence de pratiques de dumping).

- Cet accroissement des importations n'a pas été compensé par une augmentation de leurs exportations agro-alimentaires : les contraintes liées aux normes sanitaires et phytosanitaires, aux normes techniques, aux méthodes d'allocation des contingents tarifaires imposés par les Pays Développés ont été souvent plus dissuasives que les droits de douane proprement dits.
- Enfin, sachant que le gain de compétitivité se fait notamment par l'agrandissement des exploitations, les PED se retrouvaient devant l'impossibilité de jouer cette carte : ils n'avaient pas les moyens de financer un "filet de sécurité" ou des aides de reconversion qui auraient permis de gérer le problème des petits paysans mis hors course.

Positions en présence

L'agriculture, avec les services, faisait partie de ce que l'on appelle l'agenda incorporé (built-in agenda). En clair, c'était, pour le cycle du millénaire, une figure imposée.

Les USA ont usé de cet avantage en demandant une négociation secteur par secteur et qui se limiterait à l'agriculture et aux services.

Ils voulaient aussi concentrer la négociation sur les subventions aux exportations. Ils auraient eu là encore beau jeu : la plupart de leurs subventions à l'agriculture ont été transformées en aides directes au revenu et les crédits à l'exportation ou l'aide alimentaire qu'ils accordent ne sont pas considérées à l'OMC comme des subventions aux exportations.

L'Union Européenne souhaitait négocier l'agriculture dans un cadre global pour pouvoir équilibrer les résultats entre les pays membres de l'Union.

Si elle s'orientait vers une suppression des subventions à l'exportation, elle aurait un problème délicat à résoudre : si les quotas laitiers n'étaient pas réduits dans le même temps, ce serait 10% en plus d'une production jusque-là exportée que le marché intérieur devrait absorber. Avec, « en prime », une chute du prix de près de 50% !!

C'est pourquoi, entre autres, l'UE n'entendait pas limiter la négociation à la seule réduction des subventions mais souhaite l'élargir à tout ce qui concourt à subventionner les exportations (crédit subventionné, fiscalité avantageuse ou même l'aide alimentaire utilisée à des fins commerciales). A titre d'exemple, l'UE a été écartée en deux ans du marché coréen du porc, du fait simplement que les USA accordaient à la Corée un délai de trois ans sans intérêt pour payer les importations.

L'Union Européenne souhaitait aussi conserver la « Boîte bleue » qui permet, quoi qu'on en dise, de subventionner les exportations et de maintenir des aides directes ciblées uniquement sur les "céréaliers de l'Europe des 15" sans que les PECO puissent en bénéficier. Ces aides, qui ne représentaient pas moins de 26 Milliards de dollars en 1997, sont en effet versées en compensation de la baisse des prix garantis (ce qui n'est pas le cas pour les PECO) et non soumises à engagement de réduction.

Le Groupe de Cairns, composé de 15 pays est sans aucun doute le plus « agressif » contre toutes les formes de subventions à l'agriculture. Il est composé de pays agro-exportateurs qui ne disposent pas, comme l'Europe ou les Etats Unis, de moyens financiers pour prendre en charge des aides directes.

Reste, pourrait-on dire, le groupe des pays pauvres importateurs nets, « conduit » par l'Égypte. Ils souhaitent que les pays développés s'engagent plus fermement pour faire face à la hausse des prix des produits agricoles que provoque la libéralisation. Comme ce n'est pas le cas, ces pays prenaient leurs distances à l'égard de ceux qui souhaitent une forte libéralisation du secteur dans les pays développés.

Enjeux

En fin de compte, la question est de savoir comment évoluera la courbe des soutiens et de la protection de l'agriculture, sachant qu'aujourd'hui, ce qui est un paradoxe, plus les pays sont riches et plus le soutien et la protection sont élevés. Va-t-on « assister » :

- à une baisse du soutien et de la protection dans les pays développés ?
- à une hausse du soutien et de la protection dans les PED ?

Et cela, dans quelles proportions ?

Propositions

La question agricole est complexe, politiquement sensible, certes. Mais elle souffre surtout de n'être traitée que par des acteurs économiques aux appétits (les firmes agro-alimentaires) ou des acteurs économiques et sociaux (les organisations professionnelles agricoles) qui ont trop tendance à ne projeter leur vision sur l'avenir de l'agriculture mondiale qu'au travers de leurs prismes nationaux et de leurs intérêts particuliers.

Il faut reconnaître au Cycle d'Uruguay le mérite d'avoir lancé le processus qui a mis en lumière les disparités de traitement des agricultures dans le monde.

Le défi à relever dans le Cycle du Millénaire sera d'arriver à construire la négociation sur la base de principes fondamentaux valables pour l'ensemble des agricultures et des agriculteurs de la planète et non pour quelques modèles régionaux ou quelques multinationales.

C'est en ce sens que le principe d'humanité et du respect de la dignité humaine, de la préservation du bien commun, de responsabilité... nous inspire les propositions suivantes :

Évaluer l'accord agricole du Cycle d'Uruguay sur la base de critères plus rigoureux et plus équitables

À l'évidence, les critères dits « scientifiques » qui ont été élaborés pour définir l'incidence des différentes mesures ou instruments de politique agricole sur les prix reposent sur un sens de l'éthique contestable. Comment peut-on accepter que les 52 milliards de dollars d'aides versées aux agriculteurs américains⁵ sous le couvert de la "Boîte Verte" n'aient eu aucune incidence sur les prix mondiaux ?

De ce point de vue, un travail sérieux doit être entrepris pour que soit élaborée une définition claire du « dumping » en agriculture.

Dans l'Accord sur l'Agriculture, il est stipulé que les subventions (y compris les subventions aux exportations) qui sont versées dans le respect des engagements ne donnent pas droit, pour les pays

⁵ Chiffre de 1997

importateurs, à la mise en œuvre de mesures antidumping. N'y a-t-il pas là deux poids deux mesures lorsque, au mépris de l'esprit des accords d'auto-limitation, les Pays Développés ont usé largement des mesures anti-dumping à l'encontre des exportations de textiles et vêtements en provenance des PED. A ce niveau une correction de l'accord sur l'agriculture s'impose : en effet, quelle est la portée d'un droit de douane de 20 % (moyenne pratiquée par les PED), lorsqu'un produit agricole est mis sur le marché international au quart de son prix de revient ?

L'Accord de Marrakech a légitimé et légalisé un système d'aide à l'agriculture qui privilégie les pays développés dans la mesure où il repose bien davantage sur des soutiens budgétaires que sur la protection à la frontière.

Il y a là un sérieux ré-équilibrage à opérer si l'on veut que prenne corps le principe du droit et du devoir des peuples à se nourrir.

Il faut enfin ré-évaluer les engagements pris par les PED dans l'accord signé à Marrakech ou par les pays en transition dans le cadre de leur accession à l'OMC. La plupart d'entre eux étaient dans l'incapacité à juger des conséquences de leurs engagements.

Là encore, et selon un principe d'équité, il est indispensable de ré-équilibrer les engagements.

Repartir sur de nouvelles bases

Selon l'article XX de l'Accord sur l'Agriculture signé à Marrakech, l'agriculture sera un thème « obligé » du Cycle du Millénaire. Mais cet article n'impose aucune contrainte particulière en terme de délai, de contenu ou de méthode de négociation. Il y a donc de l'espace pour les propositions.

Sur la base des principes fondamentaux déjà énoncés mais en se référant aussi à une simple logique de bon sens, il faut que les règles et les engagements qui seront pris dans le prochain accord permettent une cohérence et une convergence plus marquées entre cet accord et les autres accords internationaux : Convention sur la biodiversité, sur les climats, Charte des droits de l'homme etc...

Frank Wolter, Directeur de la Division Agriculture et Matières premières à l'OMC, indiquait dans son discours au symposium FAO sur la sécurité alimentaire que celle-ci soulevait plusieurs questions, entre autres, le besoin d'un accès meilleur et plus sûr à l'alimentation.

Au vu de ce que nous avons connu ces dernières années en termes d'accidents climatiques (sécheresse aux USA en 95, phénomène El Nino), de pressions géopolitiques exercées à l'aide de l'arme alimentaire, la sécurité alimentaire risquerait d'être très affaiblie par une libéralisation systématique des échanges et des politiques agricoles dans la mesure où la production et les exportations se concentreraient dans les zones aujourd'hui les plus compétitives.

Il y a donc nécessité de définir des règles et des engagements qui, en encourageant une meilleure répartition géographique des zones de production et surtout d'exportation, permettraient d'atténuer les effets du risque climatique qui est le premier facteur de l'instabilité des prix mondiaux si dommageable aux producteurs.

En ce sens une réglementation sérieuse de la concurrence sur le marché mondial éviterait déjà les positions dominantes et les trop fortes concentrations de l'offre. Ces règles porteraient sur les produits agricoles mais aussi sur les intrants.

Il faut, en second lieu, aller vers une re-définition des règles en matière d'accès au marché.

Sur ce plan, il faudrait que le niveau et la forme de protection puissent être définies en fonction du niveau de productivité et en prenant en compte les critères suivants :

- . population/emploi rural par rapport à la population totale,
- . productivité de la terre, des intrants, du travail,
- . potentiel de diversification (problèmes liés à l'enclavement, à l'insularité, à la taille du pays etc...)
- . part de la production exportée : les produits destinés au marché intérieur pourraient bénéficier d'une plus forte protection (à définir en relation avec une Convention internationale sur la sécurité alimentaire).

Ces engagements en matière d'accès au marché, adaptés, grosso modo au niveau de productivité existante, devraient être consolidés et être soumis à des engagements à réduction progressive : ce qui contraindrait chaque pays à progresser.

Le FMI et la Banque Mondiale devraient être associés à la conception de ces modèles de « *libéralisation éclairée* », comme d'ailleurs d'autres institutions (PNUD, PNUE, FAO etc...), et s'engageraient à ne pas remettre en cause, au travers des politiques d'ajustement par exemple, les politiques arrêtées par les PED dans le cadre des accords OMC.

Investissement

État des lieux

Le thème de l'investissement a fait son entrée au GATT lors des négociations du Cycle d'Uruguay. L'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce, plus connu sous le sigle anglais de Accord TRIMS (Trade-Related Investment Measures) a un champ relativement limité et ne s'applique qu'au commerce des marchandises. Il traite essentiellement les mesures concernant les investissements (MIC) qui contreviennent au principe du traitement national ou qui pourraient comporter des restrictions quantitatives. La partie la plus intéressante de l'Accord est certainement son annexe qui donne une liste dite "exemplative" des MIC qui devraient être éliminées, d'ici 1997 pour les pays développés, d'ici 2000 pour les PED et d'ici 2002 pour les PMA. Il s'agit par exemple de mesures incitatives qui obligeraient une entreprise étrangère à s'approvisionner au moins pour partie en matières premières locales ou qui limiteraient l'importation de matières premières ou l'exportation des produits finis.

Il faut bien reconnaître que cet accord n'a pas fait la une des journaux, de même que les différentes dispositions de l'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS ; GATS en anglais) qui ont pourtant d'ores et déjà ouvert la question des investissements dans le domaine des services.

De fait, il aura fallu que l'opinion publique découvre incidemment qu'un Accord multilatéral sur l'Investissement (AMI) était en négociation au sein de l'OCDE pour que cette question soulève un intérêt plus général que celui de quelques initiés.

Positions en présence

L'inclusion du thème de l'investissement dans de futures négociations est principalement portée par les pays développés, au premier rang desquels l'Union européenne. En effet, depuis "l'ajournement" de la négociation sur l'AMI (Accord Multilatéral sur l'investissement) au sein de l'OCDE, les USA apparaissent plutôt en recul sur cette question.

- Si les PED, dans leur ensemble, reconnaissent l'intérêt et sont demandeurs d'investissement direct étranger, ils sont contre une négociation sur le sujet dans le cadre de l'OMC dans la mesure où ils craignent pour leur souveraineté. Les justifications données par l'Union Européenne pour l'inclusion du thème ne peuvent que renforcer dans cette attitude, cela dans la mesure où il est beaucoup question de protection de l'investissement européen dans les pays tiers.

- Le rapport demandé à Catherine Lalumière, avant Seattle, par le Premier Ministre, proposait, que les pays s'engagent, comme pour les services, sur des listes positives : selon ce principe, tout secteur d'activité économique non mentionné dans la liste des engagements n'aurait pas à être libéralisé. C'est une stratégie inverse, en quelque sorte, à celle qui avait été proposée dans le cadre de l'AMI. L'effet attendu d'une telle démarche est une meilleure protection de la souveraineté des États.

-
En fait cette méthode aboutirait au résultat suivant : pour attirer l'investissement étranger, les petits pays seraient contraints " d'allonger la liste " alors que des pays comme la Chine, qui représente un vaste marché avec des perspectives de retour sur investissement rapide, pourraient se contenter de ne proposer que des listes restreintes.

Enjeux pour un monde responsable et solidaire

Un accord sur l'investissement est nécessaire : on a besoin d'un cadre réglementaire pour éviter les "délocalisations sauvages" liées notamment à l'existence de paradis fiscaux.

Mais il est trop tôt pour parler d'accord, il faut donc en limiter le champ : s'il doit y avoir mise en oeuvre d'un cadre multilatéral sur l'investissement, il doit se limiter à l'investissement direct à l'étranger car il y a un consensus général pour le considérer comme réellement utile.

Propositions

La "négociation" doit s'engager dans les conditions suivantes :

- Elles doivent se tenir dans le cadre multilatéral le plus approprié, ce qui est loin d'être une question simple. Il est clair que ce ne peut être l'OCDE qui ne représente que les pays industrialisés et quelques pays émergents.

- Une évaluation de l'Accord sur les TRIMs devrait déjà être réalisée avant d'ouvrir une nouvelle négociation. Si l'on croit les compte rendus du Comité spécialisé sur les MIC, certains Membres PED/PMA rencontrent des difficultés certaines à identifier les MIC dites incompatibles de celles qui le sont et donc à les notifier auprès du Comité.

- Le Groupe de Travail sur le Commerce et l'investissement, créé en décembre 96 suite à la Déclaration Ministérielle de Singapour, doit poursuivre son travail. Son agenda doit inclure les questions suivantes :
 - Examen des différents codes de conduite et lignes directrices ayant trait aux comportements des entreprises (multinationales en particulier) et élaborées dans différentes instances, l'OCDE n'étant pas la seule référence en la matière.
 - Répertoire et remise à plat des différents BIT (Bilateral Investment Treaty) et de leur impact sur la durabilité du développement économique des pays-hôtes.
 - Création d'un comité sur les accords bilatéraux auquel tous les pays notifieront les codes d'investissement et les accords bilatéraux : il existe 1630 traités d'investissements bilatéraux (la plupart sont secrets, et il est courant qu'ils donnent lieu à des dessous de table). Les textes de ces accords serviront de base de travail au comité

La Politique de concurrence

Etat des lieux

La politique de concurrence est l'ensemble des réglementations qu'un pays met en place au niveau national pour permettre au consommateur d'acheter les produits qu'il désire, sans limitation de quantité et à des prix acceptables, et pour assurer le libre jeu de la concurrence entre entreprises. Elle vise en particulier à éviter qu'une entreprise ou un groupe d'entreprises n'occupe une situation dominante ou de monopole sur le marché national.

La question des relations entre le commerce et les politiques de concurrence est très liée à celle du commerce et de l'investissement. Elles ont au moins deux points en commun qui expliquent en partie leur caractère "sensible" dans le cadre de l'OMC :

- Elles concernent des mesures, considérées comme des obstacles ou des entraves au commerce, qui sont mises en place à l'intérieur des pays, alors que les Accords de l'OMC traitent généralement des mesures mises en œuvre à la frontière.
- Elles touchent de très près aux pratiques des entreprises alors que les Accords de l'OMC ont essentiellement trait aux mesures gouvernementales.

Depuis Marrakech : Singapour

Lors de la Conférence de Singapour, il a été décidé d'établir pour deux ans un groupe de travail sur le commerce et la politique de concurrence (son mandat a été renouvelé en décembre 1998), ceci afin d'enclencher un travail d'exploration et d'approfondissement sur le sujet.

Positions /Propositions/intérêts en jeu pour les principaux protagonistes

De même que pour l'investissement, le thème de la politique de concurrence est surtout poussé par les pays développés (au premier rang desquels l'Union européenne et le Japon) pour lesquels la libéralisation de l'investissement va de pair avec un renforcement des politiques de concurrence. Ils

souhaitent en particulier que des engagements puissent être pris par l'ensemble des pays membres sur les questions de transparence de leurs marchés nationaux et de non-discrimination des entreprises étrangères.

La plupart des pays en développement (africains en particulier) ne disposent pas de réglementation nationale en matière de politique de concurrence, et ont donc peu d'expérience, de compétences et de recul sur ce thème. S'ils reconnaissent l'intérêt de disposer d'une politique nationale en matière de concurrence, ils évaluent cependant mal les enjeux que pourraient recouvrir une éventuelle négociation sur le sujet. Ils craignent en particulier que ce soit une nouvelle tentative des pays développés pour les obliger à ouvrir encore davantage leur marché. Ils réclament que le "travail éducatif" enclenché dans le *Groupe de travail sur le commerce et la politique de concurrence* soit poursuivi, avant d'entamer une quelconque négociation.

D'autres pays, parmi lesquels les Etats-Unis, mettent l'accent sur la dimension internationale de la politique de concurrence et souhaitent que l'accent soit mis sur les lois antitrust et sur la coopération internationale pour faire face aux concentrations d'entreprises au niveau mondial.

Pour certaines ONG (asiatiques en particulier) la proposition des Pays Développés favorables à des règles plus élaborées dans ce domaine n'a pour objectif que le démantèlement des monopoles ou positions dominantes tenues par des entreprises nationales dans les PED au profit des firmes des pays riches.

Enjeux

La mondialisation pousse les entreprises à adopter trois types de stratégie :

- une adaptation simple au marché;
- une stratégie de puissance;
- une stratégie d'innovation.

Il y a danger lorsque la stratégie de puissance se traduit par des positions de monopoles et lorsque la recherche de l'innovation introduit un risque pour la santé ou l'environnement, par exemple.

C'est particulièrement le cas avec les OGM qui présentent non seulement des risques pour l'environnement, la santé, la biodiversité mais qui posent aussi, au niveau des entreprises, la question des monopoles ou des positions dominantes.

Le procès intenté par les agriculteurs américains contre la firme Monsanto est, à ce titre, exemplaire: cette firme, qui a fait le choix des OGM, est la seule à approvisionner les agriculteurs en semences. Les consommateurs ne voulant plus d'OGM, les agriculteurs sont à la recherche de semences non OGM qui sont aujourd'hui ...introuvables sur le marché américain et, peut-être demain, sur l'ensemble des grands pays agricoles

En ce sens, une saine politique de la concurrence qui serait élaborée, non seulement à l'intérieur de chaque Etat mais aussi sur le marché international, constitue l'une des réponses clés aux sollicitations de la société civile.

A l'évidence, une telle réglementation ne sera jamais soutenue par les milieux économiques des deux plus grandes puissances, à savoir, l'Union Européenne et les USA, puisqu'elle constituerait une menace directe à leur expansion sur les marchés internationaux.

Sa mise en œuvre NE DEPENDRA QUE DE LA DETERMINATION DE LA SOCIETE CIVILE.

C'est sans doute là le chantier le plus urgent et le plus fondamental de l'OMC.

Propositions de pistes de travail

-Il faut poursuivre le travail "pédagogique" réalisé par le *Groupe de travail sur le Commerce et la politique de concurrence* qui devrait mettre l'accent sur :

- . la définition de ce que sont les pratiques anti-concurrentielles des entreprises (car cela n'a pas encore été fait), ce qui permettrait de mieux les identifier;
- . la dimension internationale de la politique en matière de concurrence et en particulier la question des cartels, fusions, concentrations, etc...
- . la mise en œuvre d'une réelle coopération internationale, sur le plan technique et financier, pour *investiguer* les cas de pratiques anticoncurrentielles au niveau international.

- Il faut reprendre la proposition du Brésil qui serait de réaliser un rapport mondial sur la concurrence, comme le World Investment Report, et dont la réalisation pourrait être confiée à la CNUCED.

- Il faut exiger des pays développés un engagement sur la mise en œuvre d'une assistance technique réelle et concrète aux pays qui ne disposent pas de politique de concurrence afin qu'ils mettent en place les législations et administrations nationales adéquates

- Il faut, enfin, inclure la notion de progressivité dans les engagements des pays dans la définition d'un futur cadre multilatéral sur la politique de concurrence.

SPS (mesures sanitaires et phytosanitaires) et OTC (Obstacles techniques au commerce)

L'Accord SPS

L'article XX du GATT de 1948 stipulait qu'un pays membre de l'accord pouvait s'opposer à l'importation d'un produit donné s'il considérait que cette mesure était nécessaire « à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux ».

C'est donc en référence à cet article que se trouvaient légalisées les nombreuses normes sanitaires, phytosanitaires et techniques que les « parties contractantes » du GATT imposaient aux produits importés.

Mais l'utilisation à des fins protectionnistes de ces normes a conduit, pour les questions sanitaires et phytosanitaires, à la naissance de ce que l'on a appelé « les trois sœurs » : Le Codex Alimentarius, l'Office international des épizooties (OIE), la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV).

Le Codex Alimentarius, géré conjointement par la FAO (Organisation Mondiale de l'Agriculture et de l'Alimentation) et l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé) : une structure légère où siègent les délégations conduites par les Ministères de l'agriculture des membres de l'organisation (mais où figurent, en bonne place les représentants des firmes privées). Le Codex est chargé d'élaborer, au niveau international, les normes, directives et recommandations ayant trait :

- aux additifs alimentaires et contaminants
- aux résidus de médicaments vétérinaires
- aux résidus de pesticides
- aux méthodes d'analyse et d'échantillonnage
- aux codes d'hygiène.

L'Office international des épizooties (OIE), chargé, sur le même mode de fonctionnement, d'établir :

- un code international de la santé animale
- les zoonoses : normes et recommandations
- la surveillance, le contrôle et l'éradication des maladies
- la carte des zones exemptes de maladies.

La Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), chargée de gérer :

- le contrôle de pestes
- les principes de quarantaine
- les méthodes d'évaluation des risques
- les critères pour l'établissement des zones exemptes de maladies
- les glossaires, codes de conduites etc..

Dans la mesure où tous les pays membres du GATT/OMC ne sont pas membres de ces organisations ou accords, dans la mesure aussi où les normes qui y sont établies n'ont pas un caractère contraignant (du

fait de systèmes de sanctions), l'OMC, tout en reconnaissant le caractère de référence des ces accords, a établi un accord spécifique appelé accord SPS (Accord sanitaire et phytosanitaire).

Cet accord, tout en réaffirmant le droit souverain d'établir un niveau de protection sanitaire jugé approprié (art. 2.1), essaie d'en garantir :

- une application non abusive en exigeant :
 - une justification scientifique (art.2.2),
 - la transparence ((art 7) en obligeant la notification, entre autres, des projets ou des modifications de normes, la création d'un organisme national de notification et d'un point national d'information.
- une application non-protectionniste, en exigeant, entre autres que l'on n'applique pas aux produits importés un niveau de normes supérieur à celui appliqué aux produits nationaux (principe du traitement national).

L'accord SPS encourage l'harmonisation des normes au niveau international et « surveille » le processus d'harmonisation. Il prévoyait enfin un programme d'assistance technique aux PED (art. 9) pouvant être conduit sur trois modes possibles de coopération : aide bilatérale, programmes gérés par les « trois sœurs » ou assistance technique d'autres organismes tels que l'OMS.

L'Accord OTC

L'accord SPS couvre toutes les mesures ayant pour objectif de protéger la santé des hommes , des animaux et des plantes, qu'il s'agisse ou non de prescriptions techniques.

L'accord OTC, qui suit la même logique que l'Accord SPS, vise tous les règlements techniques et normes volontaires ainsi que les procédures destinées à assurer leur respect, à l'exception des mesures sanitaires et phytosanitaires définies par l'accord SPS. Par conséquent, c'est la nature de la mesure qui détermine si celle-ci relève de l'accord OTC, et c'est son objectif qui détermine si elle relève de l'Accord SPS.

Les mesures OTC peuvent toucher n'importe quel sujet, par exemple, les dispositifs de sécurité pour automobiles, les économiseurs d'énergie ou la forme des emballages en carton pour produits alimentaires. Dans le domaine de la santé des personnes, par exemple, les normes OTC peuvent comprendre les restrictions applicables aux produits pharmaceutiques ou l'étiquetage des cigarettes.

La plupart des mesures liées à la lutte contre les maladies de l'homme relèvent de l'Accord OTC, sauf si elles concernent des maladies véhiculées par des végétaux ou des animaux (comme la rage). Par conséquent, l'Accord SPS s'applique surtout à la protection des plantes et des animaux.

Evolution du thème

Les litiges entre les Etats-Unis et l'Union Européenne sur la question des hormones et sur les OGM ont montré que les règles élaborées à l'OMC dans le domaine sanitaire et phytosanitaire n'étaient pas suffisamment claires et ne mettaient pas les relations commerciales à l'abri des tensions.

Dans le différend sur les hormones, l'OMC s'est appuyé sur le Codex Alimentarius. Lequel élabore ses normes sur la base de preuves scientifiques. Dans ce cas précis, la preuve scientifique du danger n'a pas été établie. La viande hormonée a donc été considérée comme sans danger pour la consommation humaine.

Sur ce dossier, la démonstration suivante a été faite : lorsqu'on injecte dans des bœufs castrés (par exemple) de la testostérone qui est naturellement produite par les animaux non castrés, on obtient les mêmes hormones que celles produites et injectées artificiellement.

On a seulement démontré que les deux types d'hormones peuvent être également dangereuses pour certains groupes de consommateurs : les adolescents. La conclusion tirée est donc : si on interdit un type d'hormone, il faut aussi interdire l'autre.

On peut dire que c'est au Codex Alimentarius que le panel OMC a été " perdu " par l'Union Européenne.

Sur la question des OGM, le champs est un peu plus ouvert. Les travaux du Codex en sont à leur début. Un programme est en cours.

L'idée est d'appliquer ici le fameux « principe de précaution » qui, consiste, en l'absence de preuve scientifique évidente, à se prémunir des risques possibles en interdisant le produit.

Il faut tout d'abord préciser que le terme « principe de précaution » n'apparaît pas explicitement dans les accords de l'OMC. Mais le panel sur les hormones a permis de constater que l'OMC n'interdisait pas de l'appliquer. En effet, l'accord SPS stipule qu'il est possible de prendre des mesures temporaires, en attendant d'avoir établi la preuve *scientifique et véritable, mais cela, sur la base « d'évidences scientifiques préliminaires »* (ce que l'on avait pas dans le cas des hormones).

Enfin, la preuve scientifique véritable *peut être minoritaire dans le monde scientifique.*

La Commission Européenne considère que l'on a, dans ce cas, plus d'arguments dans la mesure où certains dangers ont pu être démontrés : risque de propagation de plantes indésirables (résistantes), effets incertains du « bombardement de gènes » auquel on procède pour produire les modifications génétiques.

Positions en présence

Pour l'instant, la « bataille » des OGM a été gagnée sur le terrain des consommateurs qui sont de plus en plus nombreux à refuser les produits à base d'OGM. A tel point que les firmes agroalimentaires américaines ont demandé aux agriculteurs de ne leur vendre que des produits sans OGM, ce qui était pratiquement ingérable. Comme on l'a dit plus haut, les agriculteurs américains ont tenté de s'approvisionner en semences non OGM... ce qui était devenu impossible du fait du monopole de la firme Monsanto en matières de semences.

Aujourd'hui, on attend l'issue du procès intenté par les agriculteurs américains contre Monsanto..

Comme on l'a dit, la bataille des OGM a été « gagnée » sur le terrain des consommateurs, mais pas sur le terrain scientifique.

Il suffit de lire la revue scientifique française « La Recherche » qui déplore que le jugement porté sur les OGM ne prend en compte que les risques et les inconvénients en oubliant les avantages qu'ils offrent.

Enjeu: sur le terrain des disparités

En fin de compte, si l'approche scientifique est indispensable pour juger du bien-fondé de l'introduction de normes et de nouvelles technologies dans l'économie, elle n'est pas suffisante. La bonne gouvernance voudrait que l'on prenne aussi en compte l'ensemble des phénomènes que cette introduction provoque au niveau social, économique ou politique.

La production de normes sanitaires et phytosanitaires ou de normes techniques est, en soi, légitime, puisqu'elle vise la protection de la santé et de l'environnement.

Mais dans le même temps, elle peut modifier rapidement et considérablement la structure des avantages comparatifs et donc la structure des échanges.

Cela est vrai pour les exportations des PED vers les Pays Développés, dans la mesure où ils ont du mal à se conformer aux normes des Pays Développés et à s'adapter à leur rapide évolution.

C'est aussi vrai pour les exportations des Pays Développés vers les PED dans la mesure où beaucoup de PED, n'ayant pas les moyens techniques et financiers nécessaires pour élaborer leurs normes, adoptent les normes des Pays Développés avec lesquels ils ont le plus de relations commerciales ou qui sont les plus « rigoureuses ».

En conséquence, lorsque les PED adoptent les normes européennes en matière d'hormones ou d'OGM, les Etats-Unis se voient confisquer non seulement le marché européen mais aussi celui de tous les PED qui s'alignent sur l'Union Européenne...Ce qui attise davantage encore leur agressivité à l'encontre de ces normes !

Au Sénégal, la réglementation concernant les normes et la qualité des produits est relativement ancienne. Elle est issue de la Loi 66-48 du 27 mai 1966 et des décrets d'application 68-507 et 68-503 de mai 1968.

Ils servent de base à l'ensemble des mesures fixant la qualité et le contrôle des produits alimentaires ainsi que la répression des fraudes.

Mais on ne recensait en 1982 que 159 normes dont seulement 41 concernant les produits agricoles et alimentaires.

Or ces normes sont la clef d'entrée incontournable pour les marchés extérieurs. Dans ces conditions, les experts recommandent l'adoption transitoire d'un système de normes reconnu au plan international (Codex ou Union européenne) et un travail complémentaire en vue de renforcer les lois et la réglementation sénégalaise pour qu'elles atteignent les standards internationaux....

Dans la mesure où l'on s'oriente vers une élimination progressive des moyens classiques de protection (certains experts prédisent que les droits de douane n'existeront plus en 2010) les normes vont devenir un élément clé dans la détermination des avantages comparatifs.

Pour l'instant, la plupart d'entre elles sont produites dans les pays anglo-saxons. A Seattle, les PED ont insisté: ils veulent que soient associés à la production des normes internationales les pays qui représentent les intérêts de l'ensemble des régions du monde.

Propositions

On ne peut que souscrire à cette démarche, mais elle est insuffisante.

En effet que l'introduction de technologies nouvelles s'accompagne souvent (le cas de Microsoft et de Monsanto sont probants) de stratégies de construction de monopoles, lesquelles sont contraires non seulement à l'objectif de réduction des disparités et des inégalités mais aussi au principe-même de l'économie de marché.

Il y a donc un chantier à ouvrir sur « les nouvelles technologies, les normes et le droit de la concurrence ». Dans le cas des OGM, la nécessité d'instaurer des règles contre les positions dominantes devrait être plus forte que l'insistance que l'on met à démontrer les risques que nous font courir les OGM sur le plan de la santé et de l'environnement.

Enfin, on constate, qu'en France et en Europe, prennent corps des agences spécialisées sur la sécurité des aliments, cela, en vue d'échapper à la pression des lobbies. Il serait souhaitable que ce soit ces agences qui siègent au Codex en lieu et place des délégations conduites par les Ministères ou Directions de l'Agriculture.

ADPICADPIC (Accord sur les Aspects de Droits de Propriété Intellectuelle qui touchent au Commerce)

États des lieux

Comme les Services et l'Agriculture, l'ADPIC fait partie de l'agenda incorporé (l'agenda fixé à la Réunion Ministérielle de Marrakech en 1994). Il a été inscrit à l'agenda car il contient des dispositions "transitoires" qui viennent à expiration en l'an 2000.

L'Accord ADPIC a été négocié pendant l'UR et adopté à Marrakech en 1994. L'ADPIC et le GATS (acronyme pour l'Accord sur les Services), avec les accords du GATT, constituent l'ensemble des accords de l'OMC. Mais, tandis que les accords du GATT et le GATS exigent une plus grande ouverture aux échanges et un moindre de contrôle de l'État, l'ADPIC vise une plus grande protection de la propriété

intellectuelle et donc un contrôle accru de l'Etat dans les secteurs précisés par l'accord. Paradoxe peu surprenant au regard des enjeux commerciaux .

Durant les 8 ans des négociations du Cycle d'Uruguay, l'accord ADPIC était un sujet de contentieux entre les pays industrialisés et les pays du Sud aussi bien dans la forme que sur le fond. Concernant la forme, le plupart des pays du Sud ne possédaient qu'un système de protection nationale rudimentaire. Sur le fond, les pays du Sud, conscients qu'un nouvel accord abriterait de nouvelles obligations, craignaient de s'engager sur un thème qu'ils ne maîtrisaient pas et dont ils ne saisissaient pas suffisamment les enjeux. À l'issue des négociations l'ADPIC a néanmoins été adopté par consensus : les PED n'avaient pas d'autre choix que de signer l'Acte final dont l'accord ADPIC faisait partie ou se retirer complètement.

L'ADPIC recouvre la protection et le respect des droits de propriété intellectuelle. Les pays signataires de l'ADPIC s'engagent à garantir un niveau minimum de protection de la propriété intellectuelle dans 8 secteurs parmi lesquels figurent : les droits d'auteur, les marques de fabrique ou de commerce, les indications géographiques, les dessins et modèles industriels, les brevets ou les schémas de configuration topographique. Les droits de propriété intellectuelle sont considérés comme des droits privés. Comme pour le GATT, l'accord se fonde sur le respect des principes de la nation la plus favorisée et du traitement national.

Les dispositions relatives au traitement spécial et différencié, que l'on trouve dans tous les accords du GATT, n'y ont pas été inscrites. Seuls quelques aménagements, qui se réfèrent au niveau de développement économique, ont été accordés pour la période de mise en œuvre des engagements.

Au cours de l'année 1999, l'accord ADPIC s'est retrouvé au cœur des conflits commerciaux avec "l'affaire des OGM" et le débat plus large sur la brevetabilité du vivant.

Évolution du thème

L'insistance des pays industrialisés à vouloir défendre un système de contrôle multilatéral via, entre autres, les licences et les brevets a amené les PED (l'Inde en tête) à prendre conscience de la nature des enjeux.

Les PED sont les détenteurs de la plus grande part du patrimoine génétique, dont les royalties potentielles pourraient être une source énorme de revenus pour financer leur développement. Ce constat a fait évoluer leur position. Ils ont remis en question la notion de "patrimoine commun" (au cœur de la Convention sur la diversité biologique) pour lui substituer celui de "patrimoine national". Il n'était ainsi plus question de permettre le libre accès à des ressources qui pouvaient être monnayées.... sauf si des mesures compensatoires, comme le transfert de technologies, permettaient d'indemniser ceux qui s'estiment détenteurs de ces ressources.

Les pays industrialisés étaient partisans au contraire d'un libre accès aux ressources jugées essentielles pour l'avenir de l'agriculture et des biotechnologies. En outre, la conservation a un coût et les PED entendaient ne pas être les seuls à supporter le coût de la conservation.

L'objectif initial de conservation des espèces et des écosystèmes s'est ainsi trouvé fortement concurrencé par celui des transferts de technologies et de l'accès aux ressources génétiques.

Deux ans après Marrakech, à la Conférence Ministérielle de Singapour, les droits de la propriété intellectuelle (les DPIs) ont été relégués à l'arrière-plan des discussions par les nouveaux sujets : la protection des investissements et la politique de la concurrence.

Étant donné les enjeux que représente l'ensemble de ces thèmes pour les PED, il était crucial pour eux de se manifester dès la phase de préparation de la troisième conférence ministérielle de l'OMC et de participer activement à la définition de l'agenda du Cycle du Millénaire.

Principaux points en débat et positions en présence

Parmi les sujets prioritaires des PED à Seattle figuraient les renégociations de l'accord ADPIC, en particulier la section sur les brevets (section 5 de l'Accord), et plus précisément les brevets applicables aux ressources génétiques et aux espèces.

La durée de la protection offerte, selon les termes de l'accord, est de 20 ans. Les PED souhaitaient rouvrir cet accord, qu'ils avaient signé sans avoir compris ni le contenu ni la nature des engagements.

Les PED, menés par l'Inde et le Groupe Africain, ont demandé :

- une révision de l'Article 27.3b pour y incorporer la protection des connaissances traditionnelles, la compensation pour l'utilisation des ressources locales et la condamnation du « bio-piratage ».
- L'Article 27.3(b) couvre plus particulièrement le droit de protection des ressources de la biodiversité et la mise en place d'un système de brevet dit « sui generis ». Les PED ont besoin de ce dernier pour pouvoir bénéficier d'un statut de détenteur de brevets et ainsi exiger des compensations dans l'utilisation des ressources génétiques locales par des firmes étrangères. Actuellement les PED estiment que le travail de générations d'agriculteurs ayant créé et entretenu les variétés traditionnelles doit être reconnu. On évolue donc vers une double reconnaissance :
 - celle des droits des obtenteurs de brevets pour qu'ils aient l'exclusivité de la vente d'une variété spécifique de plante cultivée.
 - celle du droit des agriculteurs qui correspond à la contribution des communautés locales à la création et au maintien des ressources génétiques.

L'article 27 est donc un élément-clé du débat qui oppose les pays du Sud aux pays industrialisés. Or une révision de cet article est prévue en l'an 2000.

Il sera question de la mise en place de système de concessions de licences obligatoires. Il s'agit d'une sorte de droit de préemption exercé par un gouvernement pour attribuer une licence à une société nationale qui s'est vu refuser la licence par la société qui en détient les droits. Le système est principalement évoqué pour les médicaments qui figurent sur la liste des médicaments essentiels.

Devrait aussi être soulevé la question de l'obligation, pour les firmes, de produire une information complète, garantissant la traçabilité, sur l'origine géographique des ressources génétiques qu'elles utilisent. Une telle disposition viendrait compléter la mise en vigueur du "consentement préalable" selon lequel un pays doit donner, par écrit, son autorisation pour l'exploitation ou l'utilisation des ressources locales.

Les ONG du Nord et du Sud se sont positionnées contre le brevetage du vivant.

Les progrès rapides du génie génétique ont encouragé le secteur des biotechnologies à déposer des brevets sur les organismes vivants. Pour les firmes, il s'agit d'un juste retour sur investissements. Pour la société civile, il s'agit d'un problème d'éthique.

À Seattle, les Amis de la Terre et plus de 65 ONG ont appelé les gouvernements des pays du Sud et l'OMC à ne pas incorporer la biotechnologie dans les négociations. Les enjeux des brevets sur le vivant concernent plus directement les droits des consommateurs à être correctement informés sur ce qu'ils consomment et sur le risque des nouvelles biotechnologies, notamment les organismes génétiquement modifiés. Cette demande est justifiée dans la mesure où nous manquons de recul pour cerner leurs éventuels impacts sur la santé et l'environnement.

L'Administration américaine, l'Union Européenne...et la Norvège.

L' Administration américaine a résolument refusé le principe d'une renégociation de l'ADPIC. À la rencontre ministérielle de l'OMC à Seattle, l'UE et les USA voulaient instaurer un groupe de travail à l'intérieur de l'OMC sur les biotechnologies. Pour les ONG, il s'agit d'une manœuvre pour ouvrir la porte à un nouvel accord.

La Norvège s'est distinguée des autres pays développés en se positionnant contre les brevets sur le vivant.

Enjeu

Selon les termes de l'accord ADPIC, "la protection et le respect des droits de propriété intellectuelle procurée devraient contribuer à la promotion de l'innovation technologique, au transfert et à la diffusion de la technologie, à l'avantage mutuel de ceux qui génèrent et de ceux qui utilisent des connaissances techniques et d'une manière propice au bien-être social et économique, et à assurer un équilibre de droits et d'obligations".

Mais lorsque l'on observe ce qui se passe dans la réalité, on ne voit pas comment cet objectif pourrait être atteint : La pratique de dépôts de brevets, par exemple, a pris une ampleur faramineuse au regard des royalties qui fait miroiter toute découverte. Et l'on s'oriente vers un système de dépôts de brevets à chacune des étapes de la Recherche&Développement. Cela signifie que les droits seront payés non seulement sur la découverte mais sur chacun des différents stades du processus de la découverte.

À ce stade, une question de fond se pose : en quoi les droits de propriété intellectuelle seraient un frein ou un moteur du développement ? Et de quels indicateurs disposons-nous pour procéder à une telle analyse ?

À l'expiration de la période de transition, c'est-à-dire au cours de l'année 2000, le Conseil des ADPIC doit examiner la mise en œuvre du présent accord . Il faut que les ONG et les PED participent et contribuent à cette évaluation. Mais les PED sont-ils en mesure de présenter des propositions nouvelles et pertinentes ?

Il faudrait, en tout état de cause, lier le débat sur les questions relatives aux droits des agriculteurs, de la biodiversité et des OGM avec les règles de l'ADPIC.

Enfin, dans l'Article 8.1 sur les «Principes», on peut lire : « Les Membres pourront, lorsqu'ils élaboreront ou modifieront leurs lois et réglementations, adopter les mesures nécessaires pour protéger la santé publique et la nutrition et pour promouvoir l'intérêt public dans des secteurs d'une importance vitale pour leur développement socio-économique et technologique, à condition que les mesures soient compatibles avec les dispositions du présent accord » .

Il faut, sur ce point, ouvrir un débat sur les liens de subsidiarité entre les dispositions de l'accord et les mesures nécessaires à la protection de la santé publique.

Propositions de pistes de travail.

1. Il faut demander une évaluation sur la pertinence des objectifs de l'accord à partir d'un cahier des charges construit en collaboration avec des experts indépendants, les gouvernements, l'OMPI (l'Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle), l'OMC et la Convention sur la Biodiversité.

2. Il faut identifier les produits issus de la biodiversité susceptibles d'être traités comme produits sensibles et donc protégés, dans l'accord ADPIC, par des dispositions spéciales; cela de la même manière que peuvent l'être les instruments de politique agricole classés dans la "Boîte Verte" et qui sont exemptés de tout engagement à réduction.

Services

Rappel : L'accord de Marrakech sur les services de l'OMC

L'enjeu des services a dominé toute la négociation de l'Uruguay Round (U.R. 1986-1994).

Les PED, pratiquement tous importateurs nets de services, n'étaient en rien demandeurs d'inclure les services dans les règles du GATT, conscients que cette inclusion pourrait empêcher la construction de leur secteur national. La CNUCED en 1986 avertissait que les sociétés transnationales sont les principaux fournisseurs de services, que ce soit par « exportations » directes ou par le biais de l'investissement à l'étranger pour fournir les marchés extérieurs.

Les industries américaines de services des principaux secteurs (banques, assurances, banques de données, marketing, conseil) avaient constitué un lobby, la Coalition des Industries de Services, avec pour objectif unique que l'U.R. débouche sur l'obligation d'imposer au commerce des services les principes déjà considérés comme stratégiques en matière de libéralisation des marchandises: la clause de la nation la plus favorisée, le traitement national ainsi que le droit d'établissement et la transparence.

La résistance déterminée des PED conduits par l'Inde a permis d'obtenir en 1994 que l'Accord du GATT sur le commerce des services (AGCS) serait un *accord séparé* des règles générales du GATT.

Par les articles IV (Participation croissante des PED) et XIX (Libéralisation progressive) de l'AGCS inclus dans les compétences de l'OMC, les PED ont obtenu un cadre de déclaration de principes reconnaissant la légitimité de la promotion d'une industrie nationale de services et le droit « à une *flexibilité appropriée* » pour que « les PED puissent ouvrir moins de secteurs, libéraliser moins de types de transactions, élargir progressivement l'accès à leurs marchés en fonction de la situation de leur développement. » (Article XIX).

L'AGCS de 1994 prévoyait que les Etats membres « ouvriront secteur par secteur des négociations successives respectant les intérêts de tous les participants sur une base d'avantages mutuels et assurant un équilibre global des droits et des obligations ». L'AGCS fixait l'échéance de 1999 pour enclencher des négociations en vue d'élever le niveau de libéralisation. C'est ce que l'on a appelé la négociation sur la base de « listes positives ».

Evolution du thème

39

Global Citizen Initiative

De l'échec de Seattle vers les conditions d'une gouvernance globale.

Rongead/Alliance pour un monde responsable et solidaire/Agriculture Paysanne et Mondialisation

De 1994 à 1998, le processus de *négociation d'accords secteur par secteur* s'est réalisé *au détriment des PED* et fait douter de la volonté des pays développés (où les services représentent plus de 60% du PNB) de respecter le cadre de principes des articles IV et XIX.⁶

Ainsi les pays développés ont réussi à faire signer *trois nouveaux accords* : l'accord sur la libéralisation dans le secteur des télécommunications de base signé en 1997, un accord démantelant les tarifs sur les échanges de produits de la technologie de l'information et surtout en décembre 1997 l'accord sur la libéralisation des services financiers.

Par contre, dans deux domaines d'importance primordiale pour de nombreux PED, aucun progrès n'a été fait depuis la signature des accords de l'Uruguay Round:

- la *libéralisation du mouvement des personnes physiques* n'a donné lieu qu'à une déclaration de principe en 1995 sans aucun engagement depuis: le recours croissant aux « *examens des besoins économiques* » et l'absence d'accords de reconnaissance mutuelle pour les prestations de services professionnels ont été jugés par l'Inde et le Pakistan comme « *obstacles énormes au mouvement des personnes physiques comme prestataires de services.* »⁷. L'accord sur les services financiers traduit quant à lui le traitement privilégié donné aux mouvements du capitaux⁸.
- sur les *mesures de sauvegarde d'urgence* pour limiter les effets de la libéralisation dans le commerce des services (prévues par l'AGCS de 1994), aucun progrès n'a été fait pour les définir et les pays développés en remettent même en question la nécessité⁹.

Le Third World Network constate ainsi que le processus de négociation secteur par secteur joue en défaveur des pays en développement qui n'ont pu imposer à l'agenda leurs priorités: services professionnels, services liés à la construction, à l'ingénierie, au tourisme¹⁰.

L'accord sur la libéralisation des services financiers , signé par 70 pays membres de l'OMC est quant à lui d'une importance majeure: il libéralisera plus de 90% du marché mondial dans les services d'assurances, d'opérations bancaires et de courtage. Si l'accord n'oblige pas tous les pays à ouvrir entièrement les marchés dès le départ, il « *verrouille* » l'accès au marché et la libéralisation, interdisant de nouvelles mesures de protection.

Cet accord est aussi révélateur des nouveaux modes de pression utilisés à l'encontre des intérêts des PED:

- les leaders des services financiers des USA et de l'UE ont créé en 1996 un lobby commun, le « *Financial Leaders Group* » dont le principal travail consista à identifier sur 20 marchés émergents de pays tiers les entraves à la libéralisation et à proposer aux négociateurs US et de l'UE les mesures à prendre;

⁶ (R. S. Kaubab, 1999)

⁷ (ICSTD, Passerelles, n°1, janvier-février 1999).

⁸ (B. L. Das, 1997);

⁹ (R(B. L. Das, 1997).

¹⁰ S. Kaubab, 1999)

- sur ces bases, de hauts fonctionnaires de l'UE et des USA se rendirent dans les capitales asiatiques pour convaincre de l'intérêt de la libéralisation qui attirerait de nouveaux flux d'investissement étranger direct après le reflux des capitaux de 1997. Le travail du Financial Leaders Group a été présenté par le Commissaire européen Leon Brittan comme un « modèle de coopération qui devra être utilisé pour le prochain cycle de négociations concernant la libéralisation des services. » (Corporate Europe Observatory, 1999)

Positions en présence

L'ouverture de *négociations dès fin 1999*, prévue pour poursuivre *la libéralisation des services* prévue par l'AGCS de 1994 représente donc bien le *front principal* que tenteront d'ouvrir les transnationales des USA et d'Europe. Un document de l'OMC de juillet 1999 précise clairement les enjeux : « au niveau mondial, l'AGCS est le premier accord multilatéral sur *l'investissement* puisqu'il vise non seulement le commerce transfrontières, mais tous les moyens possibles de fourniture d'un service, y compris le droit d'établir une présence commerciale sur le marché d'exportation ».

La *Coalition des industries de service (CSI) aux USA* avait annoncé que le « *Round 2000 de négociation globale sur les services à l'OMC* » peut être la première négociation globale sur les services dont le succès ne doit pas être entravé par la recherche de consensus sur d'autres sujets comme un accord international sur l'investissement qui doit être, selon elle, postposé pour examen ultérieur.

La CSI insiste aussi pour qu'un examen d'une réforme des règles de l'Accord sur les services réclamé par des PED ne fasse pas obstacle à la négociation rapide d'accords sectoriels. Les nouvelles négociations, ajoute-t-elle, doivent « *sécuriser le traitement national, l'accès au marché et les services transfrontières en autant de secteurs que possible.* »¹¹ La CSI juge aussi prioritaire d'arriver à un accord complet pour assujettir le commerce par voie électronique à toutes les règles et obligations de l'OMC.

Il faut également savoir que le Transatlantic Business Dialogue, créé en 1995 comme organe consultatif à l'initiative de l'UE et des USA, est une plate-forme où se prépare la libéralisation des services entre représentants des STN des USA, de l'Europe et du Japon.

Les services publics de santé à l'OMC?

Les PED doivent s'attendre à des propositions déjà élaborées par l'UE et les USA pour redéfinir *la classification* des services; les propositions européennes couvriraient plus de 160 sous-secteurs et activités, notamment les services financiers, la construction, les services de communication, les services culturels, y compris l'éducation et la santé. (S. George, 1999). *L'éducation et la santé* étaient jusqu'à présent exclues de l'AGCS, étant fournies dans l'exercice de l'autorité gouvernementale.

La Coalition of Service Industries aux USA, dans un document « *Services 2000* » adressé aux autorités américaines, propose également d'inclure la *santé* dans la négociation sur les services à l'OMC. Elle suggère trois objectifs de négociation qui constituent une offensive de démantèlement des services publics:

¹¹ Discours du président de l'US Coalition of Service Industries le 13 mai 1999 au symposium « *Agenda for the next WTO negotiation* » - Tokyo, Japan.

- le droit de participation majoritaire dans les établissements de santé (ce qui implique la privatisation de ces établissements à court terme);
- le traitement national, la clause de la nation la plus favorisée et l'accès aux marchés nationaux quels qu'ils soient;
- l'ouverture de tous les marchés publics du secteur de la santé aux appels d'offre internationaux.

L'offensive de la coalition n'est pas principalement dirigée contre les PED; elle vise d'abord à « *conquérir une part significative du marché de la santé des personnes âgées dans les autres pays de l'OCDE, marchés protégés par diverses barrières: restrictions sur les autorisations accordées aux fournisseurs étrangers, réglementations excessives en matière de confidentialité* ».

Mais elle vise aussi, selon ses propres termes, à « *'capturer' la nouvelle demande émergente de soins de santé dans les classes moyennes de pays en développement rapide* ». Si dans ces derniers pays, il y a encore peu de lois faisant obstacle à la pénétration des fournisseurs étrangers de services de santé, la Coalition souligne que l'inclusion de la santé dans l'Accord sur le Commerce des Services permettra d'interdire aux PED représentants des marchés émergents d'élaborer de telles législations.

Propositions : les axes stratégiques pour les pays du Sud

Face à cette offensive dans la négociation sur les services, les PED devraient pouvoir représenter un front uni pour exiger :

- l'exclusion formelle des domaines de la santé, comme de l'éducation, des négociations sur les services à l'OMC.
- un réexamen des règles de l'Accord sur les Services, son évaluation pour « *que le concept de protection des industries naissantes reste un élément à part entière du débat sur les politiques commerciales.* »¹²
- un état des lieux sur les mouvements des personnes et qu'il soit possible d'étendre le champs d'application des mouvements de personnes à des compétences présentant un intérêt pour les PED.

Textiles

¹² (CNUCED, 1999)

État des lieux

Pour les Pays en Développement, l'Accord sur les Textiles et Vêtements (ATV) devait être l'un des résultats du Cycle d'Uruguay qui leur procurera des avantages appréciables.

On estimait à l'époque que « plus d'un tiers de l'ensemble des gains découlant du Cycle résulterait de la libéralisation du commerce des textiles et vêtements... » (Rapport annuel de l'OMC, 1998, page 42).

Les Pays Développés avaient pris l'engagement de faire réintégrer tout le commerce des textiles et vêtements dans les règles normales du GATT 94 en supprimant progressivement l'Accord Multi-Fibres.

L'accord stipulait que la mise en œuvre complète des engagements serait terminée à la fin de l'an 2004. Cela permettait aux Pays Développés de continuer à limiter les importations en provenance des PED par le biais de contingents d'autolimitation d'exportation (tolérés par l'accord notifié et les exceptions à la règle) avec licences d'exportation à la clé et admission sur présentation des licences d'exportation.

Cet engagement n'a pas été respecté dans la pratique. D'où la " colère " des PED qui réclament la mise en œuvre complète et de bonne foi des engagements.

Il n'y avait, en fait, pas de réel programme de libéralisation dans l'accord, laissé à la discrétion des Pays industrialisés importateur. Les PED ne voulaient donc pas le signer, mais c'était quasiment impossible dans la mesure où il fallait clore le Cycle d'Uruguay qui avait déjà beaucoup trop duré (huit années), surtout par rapport à l'expansion du commerce international et à la sophistication des moyens et des pratiques dans les transactions commerciales.

Dans cette affaire, les PED n'étaient pas totalement perdants. Ils avaient obtenu des compensations dans d'autres domaines : meilleur accès pour les produits tropicaux et les produits industriels aux marchés des pays développés et abandon par ces derniers des sauvegardes sélectives. Ces sauvegardes, pratiquées sous couvert des écarts par rapport à l'article XIX du GATT, permettaient aux Pays Développés « d'imposer » aux PED des accords d'autolimitation de leurs exportations dans des secteurs sensibles. Ce type d'accords (baptisés « de la zone grise ») s'était tellement répandu qu'il avait fini par représenter un tiers du commerce mondial.

Evolution du thème

L'accord permet de maintenir les restrictions à l'importation pendant 10 ans de 1994 à 2004. Il n'y a pas de calendrier de mise en œuvre : on peut tout faire le dernier jour. De fait, les PED constatent que les Pays Développés n'ont rien fait et considèrent qu'ils ne seront pas capables d'honorer leurs engagements le dernier jour.

Le thème est donc devenu une pomme de discorde car il n'y a pas eu, en cinq ans, de progrès significatif. Le sujet est d'autant plus épineux que les Pays Développés ajoutent à la mauvaise foi et aux accords d'autolimitation, l'usage de la clause antidumping.

L'Union européenne, du fait des plaintes des industriels, l'utilise abondamment. Mais les USA ne sont pas en reste.

Mais dans cette histoire, ce sont les importateurs les « pires ennemis ». En Europe, il n'a presque plus d'industries dans ce secteur : un peu de textile (très automatisée) et de l'impression. On fait de la maille

mais plus d'habillement : on n'arrive plus à soutenir la concurrence ...d'importateurs devenus plus puissants que les industriels.

On libéralise en fait ce qui est déjà libéralisé et qui porte sur 10 % du commerce européen.

Entre temps les industries européennes de l'habillement se sont délocalisées : au départ vers Ile Maurice puis vers l'Asie. Le mouvement revient maintenant, dans le cadre d'une politique de coopération économique de proximité, vers l'Europe Centrale et dans le cadre du partenariat Europe-Méditerranée dans la zone « Mare Nostrum » : en Tunisie notamment, où investissent les entreprises françaises et italiennes.

Le Maroc, tout comme l'Algérie, voudrait que les entreprises s'implantent aussi chez eux. Mais le mouvement est freiné à l'idée que le secteur « risque » de n'être libéralisé qu'au dernier moment.

Positions en présence

Romano Prodi et Bill Clinton avaient concocté pour Seattle une "faveur" à offrir aux PMA : le libre accès aux marchés des Pays Développés. Mais cette bonne intention a buté sur le secteur textile : l'entrée prochaine de la Chine a provoqué une levée de boucliers syndicale.

Dans cette affaire, la position européenne n'était pas sans arrière-pensées : en effet les principaux bénéficiaires de cette mesure auraient été les exportateurs de produits textiles. Et sur ce secteur, le pays qui aurait dû faire le plus d'effort n'est autre que les Etats Unis.

Cela étant, un pays comme le Bangladesh triche sur les règles d'origine : il importe de l'Inde, de la Chine... Comme il ne dispose pas des capitaux nécessaires pour investir dans le tissage, il achète du tissu synthétique de Corée, de Taiwan et de l'Inde. C'est sans fin.

Propositions

L'exigence première serait que les Pays Développés appliquent réellement l'accord et ses échéances. Or il est aujourd'hui certain que les engagements pris ne seront pas tenus.

La crainte, voire la certitude des PED à cet égard s'explique : il n'y a pas de sanction automatique au non respect des engagements ; ce qui n'est d'ailleurs jamais le cas à l'OMC.

S'ils portent plainte, il ne sont pas sûrs d'avoir gain de cause : ce sont des pays faibles ; ils n'ont pas la capacité d'appliquer des sanctions contre les grands pays qu'il seraient pourtant en droit d'attaquer.

Et demander à renégocier l'accord (dans le sens d'un engagement ferme) n'est pas possible à l'OMC.

La redistribution géographique de l'industrie du textile, mais surtout de l'habillement, est un sujet crucial du fait des volumes d'emplois concernés. C'est aussi une étape stratégique dans le processus de développement industriel des PED qui sont de plus en plus nombreux à pouvoir gérer ce type d'investissement.

Les Pays Développés doivent donc prendre la mesure de l'enjeu et respecter pour le moins leurs engagements. Dans le cas contraire, ce serait un coup de plus porté à l'intérêt des négociations commerciales et au système multilatéral.

A n'en pas douter, le respect des engagements provoquera des restructurations. En Europe, au moins, ces restructurations devraient être conduites dans un cadre dynamique de coopération avec les pays du pourtour méditerranéen : une coopération qui ne reposerait plus sur des relations verticales mais sur une base régionale.

Ce pourrait être l'occasion de mettre en œuvre des systèmes de quotas régionaux d'importation (plutôt que des quotas par pays) et d'aller ainsi vers une plus grande compatibilité des accords régionaux avec l'OMC.

En Europe même, les mesures d'accompagnement nécessaires devraient être prévues pour les secteurs les plus touchés par la restructuration.

L'accord sur les textiles et vêtements prévoit l'élimination complète des contingents tarifaires (selon lesquels les PED se voient attribuer, par les Pays Développés, des quantités « garanties » d'exportation au taux réduit).

Il faut sans doute adopter aujourd'hui dans ce domaine une certaine prudence. En effet, l'entrée de la Chine à l'OMC va complètement bouleverser le marché mondial de ce secteur. Sa libéralisation totale pourrait conduire à un « envahissement » du marché par les produits chinois. Les petits pays, qui voyaient dans l'Accord Multi-Fibres et les accords bilatéraux qui l'accompagnaient, un moyen de « protection » contre la concurrence indienne pourraient être frappés de plein fouet par un tel bouleversement.

Environnement

Etats des lieux

En 1989, lors d'une consultation organisée par la CNUCED avec les ONGs internationales, la question de l'origine de la dégradation de l'environnement était posée en ces termes : est-ce la pauvreté qui entraîne la dégradation de l'environnement ou est-ce la dégradation de l'environnement qui crée la pauvreté ? À l'époque, commençait à s'élaborer le concept de "développement durable" et le principe "pollueur payeur". Mais on est encore avant Rio .

À la même époque, un certain Martin Khor, jeune expert sur l'OMC au réseau Third World Network en Malaisie (qui a été l'une des figures de la contestation à Seattle) s'inquiétait de la montée en puissance des ONG environnementales, soulignant le risque de "protectionnisme vert" des Pays Développés à l'encontre des PED.

En fait, c'est en 1971 que le GATT se préoccupe, pour la première fois, de l'environnement. avec la mise en place du "Groupe sur les mesures concernant l'environnement et le commerce international » chargé de traiter "les politiques de l'environnement susceptibles d'avoir des effets commerciaux significatifs pour les parties contractantes du GATT".

Le groupe était "consultatif" en ce sens qu'il était prêt à entrer en action à LA DEMANDE D'UNE PARTIE CONTRACTANTE. Mais en 20 ans, aucune partie contractante n'en a fait la demande et le groupe n'a, de ce fait, jamais effectivement fonctionné.

En 1990, lors de la préparation de la Réunion Ministérielle de Bruxelles qui devait conclure le Cycle d'Uruguay (décembre 1990) les pays de l'AELE ont demandé qu'une attention prioritaire soit accordée à la question de l'interdépendance entre les politiques commerciales et les politiques environnementales.

Ils ont demandé en particulier, aux PARTIES CONTRACTANTES d'entreprendre une étude sur "le lien entre les politiques dans le domaine de l'environnement et les règles du système commercial multilatéral" et "d'examiner les implications des travaux préparatoires relatifs à la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement CNUED – RIO (1992)". De plus, ils ont en plus demandé qu'une réunion du Groupe de travail du GATT sur les mesures concernant l'environnement et le commerce international soit enfin organisée.

Ce fut la première tentative d'activer le Groupe sur les mesures concernant l'environnement et le commerce international. Certains pays étaient favorables à leur demande, d'autres l'ont estimée prématurée, la priorité devant être de conclure l'Uruguay Round. Aucune suite n'a donc été donnée.

Il a fallu attendre 1993, soit plus de 20 ans, pour que le Groupe de travail du GATT sur les mesures concernant l'environnement et le commerce international soit formellement activé. Les Parties Contractantes ont alors reconnu « la nécessité de faire en sorte que les politiques commerciales et les politiques environnementales s'étayent mutuellement ».

Pendant ces mêmes 20 années, de nombreux concepts et instruments, comme le principe de précaution, le principe du pollueur payeur, la transparence, la traçabilité et le « bien commun » se sont développés. Ces principes ont servi de catalyseurs à une prise de conscience des États au regard du développement durable et ont permis d'illustrer la nécessité d'une cohérence entre les politiques environnementales, les politiques commerciales et les pratiques industrielles.

Évolution du thème : du GATT à l'OMC

À la signature de l'Accord de Marrakech, les Ministres du commerce ont adopté la "Décision sur le commerce et l'environnement". Un comité a été formellement constitué au sein de l'OMC. Il lui a été donné pour mandat d'étudier la compatibilité des mesures visant à protéger l'environnement avec les règles de l'OMC.

Le Comité devait aborder la question de l'environnement « en vue d'identifier les relations entre les mesures commerciales et les mesures environnementales de manière à promouvoir le développement durable » et « d'identifier des recommandations appropriées pour déterminer s'il y a lieu de modifier les dispositions du système commercial multilatéral, en respectant le caractère ouvert, équitable et non discriminatoire, ... ».

Le Comité a établi un agenda de travail très détaillé pour traiter de thèmes plus spécifiques, parmi lesquels :

- "Le rapport entre les dispositions du système commercial multilatéral et les mesures commerciales prises à des fins de protection de l'environnement, y compris celles qui relèvent d'accords environnementaux multilatéraux (Point 1) »,
- "Les rapports entre les dispositions du système commercial multilatéral les impositions et taxes appliquées à des fins de protection de l'environnement (Point 3)",

- "Le rapport entre les mécanismes de règlement des différends du système commercial multilatéral et ceux qui sont prévus dans les AEM (Point 5) »,
- "L'effet des mesures environnementales sur l'accès aux marchés, notamment pour les PED et en particulier les PMA (Point 6) ",
- "La question des exportations de produits interdits sur le marché intérieur (Point 7).

Deux ans plus tard, se tient à Singapour la première rencontre ministérielle de l'OMC après Marrakech. La question de la sécurité alimentaire et quelques conflits commerciaux vont contribuer à une meilleure prise en compte de l'environnement . Mais le mouvement ne sera pas assez fort pour que l'environnement soit inscrit à l'ordre du jour. Le Comité du Commerce et de l'Environnement a simplement présenté un rapport comme cela avait été convenu à Marrakech.

Parallèlement, les actions des ONG ont peu à peu mobilisé les opinions publiques sur cette question. Les panels, à l'OMC, et notamment ceux sur les tortues et les crevettes inquiétaient les ONG. Il devenait urgent de démontrer la nécessité de mieux définir le rapport entre les dispositions du système commercial multilatéral et les mesures commerciales prises à des fins de protection de l'environnement.

À la deuxième rencontre ministérielle à Genève, en 1998, les PED et les pays développés ont souligné l'importance du lien entre le commerce et l'environnement et la nécessité d'en examiner les interactions. Le recours aux mesures unilatérales prises par les USA prétextant la protection des ressources naturelles a été vigoureusement condamnée par les pays du Sud. Mais les Etats-Unis ont implacablement défendu leur droit d'intervenir hors de leur territoire lorsque la situation était suffisamment grave : la question de l'application d'une loi nationale au territoire d'un pays tiers (extraterritorialité) était posée.

Lors de la préparation de la troisième réunion ministérielle de l'OMC, la question du commerce et de l'environnement a largement débordé le comité du commerce et de l'environnement. Deux facteurs, au moins, ont concouru à ce « débordement » :

- Il y avait, d'une part, la pression croissante des ONG environnementales et de la société civile en général en faveur d'une meilleure protection des "biens communs" entre autres : la forêt tropicale, la biodiversité, la couche d'ozone, ...
- Il était devenu clair, d'autre part, que l'OMC n'était pas doté de moyens qui lui aurait permis d'éclairer l'opinion sur l'impact des politiques de libéralisation sur l'environnement. Les arguments étaient pauvres, l'opinion en était frustrée. Le leitmotiv sur le fait que " l'élaboration de politiques environnementales nationales ne devrait pas constituer un obstacle injustifié aux échanges" revenait à chaque discours alors que, dans les années 90, le nombre d'Accords Environnementaux Multilatéraux se multipliait (il y a en aujourd'hui près de 200) et que l'on ne voyait toujours pas comment ils pouvaient s'articuler avec l'OMC.

Positions en présence

Afin de mieux appréhender les positions en présence, il est utile se poser d'abord deux questions de fond :

- 'OMC est-il le forum approprié pour traiter des liens entre le commerce et la protection de la santé et de l'environnement ?

- Comment articuler les différentes disciplines scientifiques qui traitent de l'environnement avec le droit économique international?

| À ces questions peut s'en ajouter une troisième à titre subsidiaire, à savoir celle du lien entre les subventions et la dégradation environnementale .

Les PED restent, pour la plupart, contre l'introduction de l'environnement à l'OMC. Ils craignent un "protectionnisme vert" de la part des Pays Développés. Et dans la mesure où ils manquent déjà de moyens pour se conformer aux normes sanitaires ou techniques des Pays Développés, des normes environnementales ne peuvent être perçues que comme un obstacle supplémentaire à la pénétration des marchés des Pays Développés.

Les USA se sont "positionnés" en faveur du développement durable et ont souhaité que le Comité du Commerce et de l'Environnement montre sa capacité à progresser « de manière substantielle ». Ils se sont fixés comme thèmes prioritaires :

- l'élimination des subventions qui ont des effets négatifs sur l'environnement (c.à.d. le secteur de la pêche),
- le développement des relations avec d'autres instances multilatérales ou intergouvernementales,
- l'assistance technique aux PED.

L'Union Européenne s'est "distinguée" sur le principe de précaution. Selon elle, il est clair qu'il faut clarifier les relations entre l'OMC et les AEM si l'on veut rendre ce principe opérationnel.

LES Etats-Unis et L'UNION Européenne sur le thème du

Commerce et de l'environnement

Lors des rencontres entre l'UE et les USA qui ont eu lieu pendant la phase préparatoire de la 3^e rencontre ministérielle, quelques thèmes spécifiques ont été discutés de manière bilatérale. Bien que ces discussions se soient limitées aux questions présentant un intérêt pour les deux grandes puissances, la présentation succincte des positions respectives permet de mieux appréhender le fond du débat.

1. Les AEM (accords environnementaux multilatéraux) et l'OMC

Problématique : Comment définir le rapport entre les AEMs et l'OMC ? Que se passerait-il en cas de conflit ? Comment concilier les objectifs parfois antinomiques ?

Pour l'Union Européenne :

- Respect des AEM par l'OMC. - Pas de lien de subordination entre OMC et AEM.
- Pas d'"intervention" de l'OMC dans les AEM.
- On a besoin du soutien des Etats-Unis.
- On a besoin d'un dialogue constructif avec les PED.
- Il faut lier la protection de l'environnement et l'accès au marché : On pourrait proposer « 0 » tarif sur les produits des PED-PMA.

Il faut utiliser le "traitement spécial et différencié" pour promouvoir la protection de l'environnement.

Pour les Etats-Unis :

- Nécessité d'une assistance technique pour renforcer les capacités des PED à gérer leurs contraintes.
- Nécessité d'établir un partenariat d'égalité avec les PED sur cette question pour éviter un "front du refus".

2 Les PPM (sur les processus et les moyens de production)

Problématique : Pour déterminer si un produit est "durable", faut-il évaluer l'ensemble du processus de production ? En quoi le système de production peut-il être considéré comme une caractéristique du produit final ?

Pour l'Union Européenne :

- Les PPM sont intrinsèques aux systèmes d'"éco-labélisation".
- Leur prise en compte porte atteinte à l'avantage comparatif de certains pays.
- Le sujet est trop sensible.
- Il est très complexe du point de vue légal .
- il n'y a pas de méthode "fiable" pour l'analyse du "cycle de vie"
- Il n'y a pas d'harmonisation internationale prévisible en la matière.
- Il faut travailler sur des labels, qu'ils soient volontaires ou obligatoires.
- Il faut traiter le problème de " l'extraterritorialité ¹³".

Le sujet est trop sensible pour qu'il fasse l'objet d'une négociation.

3 Le Principe de précaution

Problématique : Issu du souci de gérer les problèmes d'environnement à l'échelle planétaire, associé à l'objectif de développement durable, il traduit aussi la réaction provoquée par les carences de la prévention de santé lors des productions à une attention accrue, ainsi que l'aspiration du public à être mieux associé à la gestion d'un monde responsable et solidaire. Le principe de précaution propose de renverser la charge de la preuve du danger ou de la nocivité, vise à limiter les risques.

Pour les Etats-Unis :

Il faut soutenir les efforts faits par le PNUE pour définir ce principe.

Enjeux pour un monde responsable et solidaire

Il ne faudrait pas s'engager dans une voie qui, au nom de la protection du bien commun, pourrait conduire à l'asphyxie de l'économie des pays du Sud. Les efforts pour la restauration de l'environnement doivent être équitablement répartis entre les Pays Développés et les PED.

Il est fondamental que les PED participent à la définition des critères de normes et à la mise en place des régulations visant la protection de l'environnement. Mais pour cela il faut :

- plus de transparence dans les instances qui fixent les normes,
- une réelle participation des experts des pays du Sud au sein des instances normatives,
- plus de moyens techniques pour les pays du Sud à conserver l'environnement local et national. À cette fin, il faut soutenir les pays qui revendiquent l'accès aux nouvelles technologies propres.

Propositions et pistes de travail

1. La définition des produits similaires.

La définition de "produit similaire" qui se limite, pour l'instant, à l'identification des composants du produit final, pourrait, à l'avenir, inclure les "moyens et méthodes de production" ainsi que l'impact environnemental du produit. À partir de là, une série de questions se posent :

- Quels critères retenir pour définir la similarité des produits ?- Ne faudra-t-il retenir que des critères environnementaux?
- Comment faire la différence entre "protection de l'environnement" et "protectionnisme » ?
- Enfin, et cette question rejoint le point précédemment soulevé, quels moyens techniques et financiers devrait être accordés aux pays du Sud pour s'adapter ?

2. La compatibilité entre les Accords multilatéraux et les accords de l'OMC.

La capacité de l'OMC à faire prévaloir sa loi incite certains membres à la faire intervenir hors du cadre de ses compétences. C'est le cas, par exemple, en ce qui concerne les AEM. Si, à l'heure actuelle, il n'y a encore jamais eu de "conflit" entre un AEM et un accord de l'OMC, il risque de se produire à l'avenir : la compatibilité des engagements et/ou des dispositions préconisées dans les différents accords est loin d'être évidente.

3. Les PPM : les méthodes et moyens de production.

Il faut clarifier les critères qui caractérisent un produit final pour que les systèmes de production durables soient renforcés et valorisés par le système des échanges.

4. Des compensations pour les PED

Il faudrait lier les efforts réalisés par les PED sur le plan des politiques environnementales avec des concessions dans d'autres domaines commerciaux identifiés comme étant d'un intérêt vital pour les pays du Sud. Par exemple, il faudrait compenser leurs efforts environnementaux par une réduction de certains pics tarifaires et une mise en œuvre plus "équitable" de l'article VI (anti-dumping) du GATT.

5. Déterminer la responsabilité

Il est urgent d'identifier les moyens et les instruments juridiques qui permettent de juger et fixer la responsabilité en cas d'accident environnemental ou de dégradation des ressources naturelles. Il faut viser à ce que les engagements des États en termes de politiques environnementales se traduisent par des contraintes réelles pour les acteurs économiques.

Les normes de travail

Etats des lieux

Si le dossier agricole apparaissait comme le thème le plus sensible à Seattle, celui des normes sociales a sans doute été le plus controversé. La discussion a été amplifiée par la dimension éthique du sujet. Au cœur du problème, la question suivante : doit-on aborder, dans le cadre de débats sur le commerce, et plus particulièrement à l'OMC, le problème du droit des travailleurs ? À l'heure actuelle, il n'existe pas à l'OMC d'accord sur les normes sociales, cette question relevant de l'Organisation Internationale du Travail (OIT).

Koffi Annan, Secrétaire Général de l'ONU, a résumé le débat en déclarant quelques semaines avant Seattle : "Nous n'avons pas besoin de nouvelles contraintes, mais d'une plus grande détermination politique pour nous attaquer aux problèmes politiques et sociaux et pour donner aux institutions existantes les fonds et les moyens dont elles ont besoin. Le commerce ne doit pas être considéré comme un moyen de poser le problème du droit des travailleurs ou de la dégradation de l'environnement ; la globalisation ne doit pas servir de bouc émissaire aux problèmes et aux échecs des politiques domestiques ; les pays industriels ne doivent pas chercher à résoudre leurs problèmes aux dépens des pauvres".

La question des normes sociales à l'OMC concerne tout particulièrement quatre conventions dites "core labour standards" forgées à l'OIT à savoir : la liberté d'association, le droit de se syndiquer et de négocier collectivement, l'interdiction du travail forcé, l'interdiction du travail des enfants et la non-discrimination sur les lieux de travail.

L'évolution du sujet

Pendant les huit années qu'ont duré les négociations du Cycle d'Uruguay, le thème des normes sociales et de leur lien avec l'OMC n'a pu être traité ni même abordé

L'OIT a fait son entrée à l'OMC lorsqu'elle a été invitée en tant qu'observateur à la première rencontre ministérielle de Singapour. Mais les protestations passionnelles des pays du Sud, qui y voyaient un mauvais augure, ont empêché sa participation. Ces pays se sont, par la suite, positionnés formellement, en expliquant que le travail à bas salaire était leur avantage comparatif. La déclaration finale de Singapour fera mention des normes sociales en se référant à l'OIT comme la seule instance compétente en la matière et en appelant à une coopération plus étroite entre l'OIT et l'OMC.

Pendant la phase préparatoire de la rencontre ministérielle de Seattle, la question sociale a été très présente et évoquée par de nombreux pays du Nord. Ainsi, si les normes sociales (labour) ne figuraient pas dans l'agenda au lancement de la rencontre, elles ont néanmoins figuré comme l'un des thèmes centraux des manifestants de la société civile et ont fini par figurer au programme des cinq ou six groupes de travail des délégations ministérielles.

Mais en s'attaquant aux normes sociales, l'OMC risque d'ouvrir d'autres dossiers épineux. On pense en particulier à la question des PPM (les méthodes et les moyens de production) qui n'entre pas, à l'heure actuelle, dans les évaluations des caractéristiques d'un produit importé. On pense également aux pays en développement qui craignent, à juste titre, de voir de nouveaux critères comme de futurs obstacles techniques au commerce.

Comprendre les différentes positions des parties en présence est particulièrement difficile au regard des enjeux commerciaux, sociaux, économiques et, aussi, éthiques.

Positions en présence

La clé du problème se trouve dans le mot anglophone "linkages". Pour les pays en développement, il ne s'agit pas de débattre si les enfants doivent ou non travailler, ni si les travailleurs doivent avoir le droit de s'organiser. Il s'agit de savoir s'il doit exister un lien entre les conditions de production et les règles des échanges.

L'Inde, Cuba, le Pakistan, la Malaisie et le Nigeria ont pris la tête d'une opposition à un tel lien. D'autres pays, surtout en Amérique latine, sont restés plus en retrait.

Supachai Panitchpakdi, futur Directeur général de l'OMC, a déclaré que le fait d'autoriser des sanctions commerciales contre les pays qui ne respectent pas certains droits des travailleurs serait une erreur.

Les syndicats des travailleurs des pays industrialisés ont déclaré à Seattle qu'il fallait "humaniser" l'OMC. On estime à 25,000 le nombre des manifestants syndicaux lors de cette rencontre. Ceux-ci ont demandé que l'OMC règle le problème des droits des travailleurs sans avoir compris que, jusqu'alors, l'institution n'avait pas ni compétence ni mandat pour traiter cette question. Dans les faits, il semblerait que ce sont avant tout les pertes d'emplois issus d'une concurrence déloyale qui a mobilisé les syndicats. Bill Clinton connaissait très bien les enjeux : les syndicats ont largement contribué au financement de sa campagne électorale. Il a également su saisir l'opportunité présentée par la rencontre en signant la Convention de l'OIT "contre les pires formes de travail" à Seattle, en plein milieu des négociations. Il a ajouté sa menace édifiante de recourir, si nécessaire, aux sanctions unilatérales pour protéger les intérêts des enfants : c'était parapher l'échec de la Conférence.

À la fin des trois journées de négociations à Seattle, la proposition de compromis de l'UE a consisté en la création d'un groupe de travail à l'OMC en coopération avec l'OIT et d'autres instances. Les USA restaient néanmoins implacables dans leur volonté à voir les normes sociales comme thème spécifique de plein droit dans les négociations formelles à l'OMC.

L'Union européenne était favorable au fait d'aborder la question des normes sociales à l'OMC : il s'agit d'une question qui relève des droits de l'homme. Les autres pays développés étaient restés, à ce sujet, en retrait et le thème était écarté faute de consensus.

Enjeux

Maintenant que la question des normes sociales a été introduit à l'OMC, on peut imaginer, comme cela a été le cas des questions environnementales, qu'elle prendra de plus en plus de place dans les discussions. Traditionnellement, la question des conditions de travail incombait à l'OIT. Cette agence spéciale de l'ONU est constituée de représentants du secteur privé (employeurs, organisations), de syndicats des travailleurs et des gouvernements. Ce système tripartite fonctionne grâce à des négociations sur des thèmes extrêmement précis et les résultats sont souvent traduits par l'adoption de conventions. L'OIT a récemment organisé une consultation dans le cadre d'un groupe de travail interne sur "la dimension sociale de la libéralisation du commerce international". Le rapport final comporte des études par pays sur l'impact social de la mondialisation. L'approche de l'OIT qui met en avant "la dimension sociale" nous rappelle l'importance de soutenir le rôle de l'OIT et de veiller à ce que cette institution soit le premier lieu pour l'établissement des normes sociales et le développement de leurs critères.

L'accession de la Chine à l'OMC bouleversera toute la problématique. Une étude récente a révélé que la majorité des Américains souhaite utiliser le commerce comme levier dans la défense des droits de l'homme.

Proposition de réforme et pistes de travail

1. Renforcement du travail de l'OIT et de ses conventions.
2. Comment lier la question des normes sociales, si elle était prise en compte à l'OMC, avec d'autres sujets sensibles pour les pays en développement, tels la politique de la concurrence ou la nécessité d'une meilleure régulation des investissements ? Il faudrait évoluer vers des normes sociales associées à la responsabilité industrielle juridique et l'adoption d'un code de conduite des firmes.
1. Des accords bilatéraux, dont l'objectif serait de lier les objectifs des normes sociales avec des dispositifs et moyens nationaux, pourraient être négociés sous l'auspice de l'OIT en coopération avec d'autres instances (l'UNRISD, l'OMC et la CNUCED) et en concertation avec les acteurs sociaux et gouvernementaux. Une période transitoire pour la mise en des engagements pourrait être envisagée au cas par cas.

Le commerce électronique

Définition

Le commerce électronique recouvre l'ensemble des produits ou des services qui sont achetés et payés par le biais d'InterNet, qu'ils soient livrés physiquement ou livrés en tant qu'information numériques (digital information) sur Internet.

Etat des lieux

Le commerce électronique modifiera la structure du commerce international et même sa nature avec ses composantes. Cette véritable révolution est due essentiellement aux évolutions des techniques de communication.

Une comparaison permet de se représenter la vitesse à laquelle se diffuse cette nouvelle technologie : alors qu'il a fallu, aux USA, 38 années pour que la radio atteigne 50 millions de personnes, il n'aura fallu que 4 ans à Internet pour conquérir, dans ce pays, le même nombre d'individus.

La croissance du commerce électronique est prodigieuse : en 1991 il y avait seulement 5 millions d'utilisateurs d'Internet. Aujourd'hui, ils sont plus de 300 millions et le commerce électronique va bientôt représenter plus de 300 milliards de dollars par an.

Sur le plan commercial : problème à l'OMC

On peut distinguer trois étapes dans la réalisation d'une transaction commerciale :

- La phase de recherche du producteur ou du consommateur, de l'acheteur ou du vendeur ;
- La phase de commande et de paiement une fois que l'accord est passé ;
- La phase de livraison.

Il faudra y ajouter la phase de l'après-vente.

Pour les produits et les services qui sont livrés physiquement, les règles habituelles de l'OMC sur les biens et les services s'appliquent.

Mais la question la plus sérieuse se pose lorsque le produit est « livré » par le système Internet lui-même.

Dans une étude réalisée par l'OMC, les auteurs proposent qu'entrent dans le champs de l'accord sur les services à la fois l'offre de service d'accès à Internet et les produits livrés sur Internet. Mais ils reconnaissent également le besoin de clarifier comment et jusqu'à quel point certaines activités entrent dans le champs d'application des engagements des membres en matière d'accès au marché.

L'étude souligne aussi que le commerce soulève de nombreuses questions réglementaires : la protection des données personnelles, du consommateur, le droit applicable, et au-delà, l'évolution des marchés publics.

L'imposition de taxes sur ce type d'activité pose de réels problèmes :

- Faut-il, par exemple, taxer sur la base de la durée de la communication (ce qui n'a guère de sens) ou sur la valeur de la transaction, ce qui est difficilement contrôlable ?
- Dans quel pays la taxe doit-elle être perçue, sachant que tous les scénarios de localisation géographique des parties engagées dans la transaction sont envisageables ?

De Marrakech à Seattle

La question du commerce électronique n'avait fait l'objet d'aucune négociation dans le cadre de l'Uruguay Round.

Mais à la Conférence Ministérielle de Singapour, les Etats-Unis ont insisté pour que l'ensemble des membres de l'OMC s'engagent à n'introduire aucun obstacle nouveau au développement de ce commerce. Un accord provisoire dans ce sens a pu être obtenu.

Un groupe de travail s'est constitué. La question est traitée par trois comités « Commerce et Développement », « Propriété intellectuelle » et « Services ».

Enjeu

Le développement du commerce électronique aura des conséquences imprévisibles sur les stratégies d'investissement des firmes.

Jusqu'à-là, les investissements directs opérés par les firmes à l'étranger étaient indispensables pour pénétrer les marchés. C'était même la motivation première. Ces investissements seront sans doute moins nécessaires avec le commerce électronique, bien qu'il soit démontré aussi que la production d'un site Web ait ses limites : une société suisse, pour faire connaître son site au Japon, a dû organiser 100 conférences dans le pays.

Certains experts avancent aussi que la réduction des coûts de communication incitent des entreprises des pays développés à délocaliser leurs activités de production dans les pays à bas salaires.

D'autres estiment que cet outil permettra aux PMI, y compris celles des PED, d'accéder au marché international et cela à moindre coût, du fait de la suppression des nombreux intermédiaires.

D'autres enfin estiment qu'il va plutôt décupler les moyens dont disposent les grandes firmes pour s'implanter sur tous les marchés de la planète.

Positions en présence

Les PED sont peu diserts sur le commerce électronique à l'OMC : seuls Cuba, le Venezuela et l'Indonésie ont présenté des propositions (peu innovantes) avant la Conférence de Seattle.

Les PED soulignent que, du fait de leurs faibles équipements en infrastructures de communication, ce type de commerce creusera encore un peu plus les écarts entre eux et les Pays Développés.

Par ailleurs, des pays comme l'Inde se préoccupent de savoir si le commerce électronique peut être une alternative valable à la résistance des Pays Développés à ouvrir leurs frontières aux mouvements de personnes physiques.

La position de l'Union Européenne et des USA reflète celle des Pays Développés : ils souhaitent la poursuite de la pratique actuelle qui consiste à ne pas imposer de droits de douane à cette nouvelle forme de commerce.

Proposition de pistes de travail

Le commerce électronique a introduit une novation fondamentale au regard de l'accord sur les services : en 1993, de nombreuses formes de prestations de services étaient techniquement impossibles en l'absence d'Internet. Les listes d'engagements des membres de l'OMC n'avaient pas pris en compte ce phénomène.

A considérer l'insistance des Pays Développés à ne vouloir aucun frein au développement de ce type de commerce, on peut supposer qu'ils y trouvent un avantage. La question mérite d'être traitée. Mais sur quelle base légale les membres pourraient reconsidérer et renégocier leurs engagements ?

Le commerce électronique pose enfin de sérieuses questions quant à la protection de la diversité culturelle, de la propriété intellectuelle, et surtout, de la protection contre la diffusion de produits intellectuellement et moralement nuisibles. Il y a des espaces presque vierges à défricher.

Les Accords Régionaux

Rappel

La Charte de la Havane se donnait pour objectif de supprimer les droits de douane et les quotas d'importations. Comme les négociateurs avaient conscience de la difficulté de l'exercice, ils ont inventé l'article XXIV sur les Zones de Libre Echange et les Unions Douanières, article qui a été repris dans les textes du GATT.

Ces deux types d'accords régionaux étaient vus comme une étape intermédiaire à l'ouverture des économies nationales au marché mondial et au système multilatéral, un passage obligatoire, en somme. Et chaque pays y avait intérêt.

Mais aujourd'hui ces accords régionaux tendent à devenir figés et permanents. Et ils posent d'autant problème que des secteurs entiers échappent aux règles de l'OMC par le biais de ces accords (l'agriculture dans bien des cas).

En effet, l'article XXIV stipule que ces accords doivent couvrir « l'essentiel » des échanges des pays qui en sont membres. Certains en ont conclu que si tous les secteurs étaient concernés, sauf l'agriculture par exemple, l'essentiel des échanges était bien couvert... d'où les débats sans fin à l'OMC pour s'entendre sur la définition juridique du mot « essentiel » et pour essayer de rendre plus strictes les dispositions de l'article XXIV.

Evolution du thème

Concrètement, on se retrouve à l'OMC avec plus d'une cinquantaine d'accords régionaux qui ont été notifiés : aucun, sauf celui entre la Tchéquie et la Slovaquie, a été jugé compatible avec l'article XXIV, mais aucun non plus n'a été jugé incompatible.

Un comité des accords régionaux a été créé à l'OMC il y a seulement deux ans. L'objectif est de rendre les accords régionaux compatibles avec la règle de la non discrimination.

Les experts constatent et prédisent à la fois que l'on va vers un renforcement des coopérations de proximité. L'intégration régionale se poursuit, mais dans des contextes différents qui intègrent les rapports de force et les pressions exercées à l'OMC.

Ainsi, des accords, tel le traité de Rome, qui n'a été jugé ni compatible ni incompatible avec l'OMC, sont des acquis politiques avec lesquels il faudra vivre, pour autant qu'ils respectent un minimum de règles.

De son côté la Malaisie veut faire sans les USA pour l'APEC et souhaite un accord qui n'intégrerait que les pays asiatiques. C'est pourquoi elle privilégie l'ASEAN.

Quant aux Accords de Lomé, la pression exercée par les pays d'Amérique latine (qui s'estimaient pénalisés) les a fait évoluer vers la règle de réciprocité, exigée par l'article XXIV. D'accord préférentiel pour un libre accès des produits ACP sur le marché européen, ils évoluent donc vers des accords de libre-échange entre l'UE et les régions ACP.

L'accès libre pour les produits et les services européens aux marchés ACP risque de se traduire par ce que certains qualifient de « reconquête coloniale ».

Positions en présence

La presque totalité des membres de l'OMC est membre d'un accord régional. Les positions sont simples : on est pour lorsqu'on est dedans, on est contre (cas du Bangladesh et de Tonga, par exemple) lorsqu'on y est pas.

Enjeu

La coopération régionale est à la fois nécessaire et fondamentale pour le développement et le maintien des équilibres régionaux.

Mais ces accords ne devraient pas aboutir à des fragmentations ; ils doivent garder leur vocation première qui est de faciliter le passage vers le système multilatéral.

Proposition (de pistes de travail)

À l'évidence, il faut que les accords régionaux deviennent plus cohérentes et plus compatibles avec le système multilatéral. La réflexion et la négociation devraient s'engager sur les bases suivantes :

Les fragmentations créées par les accords régionaux sont justifiées lorsqu'il s'agit d'une phase transitoire. Ils ne doivent pas rester figés et s'ils doivent évoluer, c'est dans le cadre d'une négociation globale.

PARTIE III

QUE CONSTRUIRE ?

GLOBAL CITIZEN INITIATIVE

Un centre de ressource international sur l'OMC et la gouvernance globale **Un observatoire économique et social**

Les besoins

Les principales revendications de la "société civile" sont bien identifiées pour l'essentiel : besoin de participation, besoin de démocratiser et de rendre plus transparent l'OMC, besoin de rendre opérationnel l'objectif développement durable dans la définition et l'application des règles et des pratiques, besoin de plus de cohérence entre les différentes politiques (commerciale, environnementale, sociale, financière, monétaire...) qui concourent à la gouvernance globale.

Mais il reste à identifier les méthodes et à mettre en place les moyens qui permettront à la fois :

- d'articuler le débat entre les gouvernements, l'appareil de l'OMC, la "société civile" (aux composantes multiples, variées et contradictoires), les groupes d'intérêts privés, les autres enceintes internationales ...
- et de promouvoir une dynamique, sinon de consensus, du moins de convergence entre les différents protagonistes vers des règles commerciales plus "équitables" et conformes au développement durable.

Traiter cette question soulève des problèmes à plusieurs niveaux :

1- Le besoin de traiter l'information stratégique

Au niveau de la collecte

Comme on a pu le constater durant ces derniers mois, l'information qui est diffusée (via InterNet et les différentes publications) est plus qu'abondante, source de confusion et de rumeurs sinon invérifiables du moins partielles voire partiales. Or, sans « matériaux de base » valables et fiables, toute action serait vaine et contestable.

Il serait donc avisé, en attendant que la circulation et la diffusion de l'information soient assainies et structurées, de proposer un service de "classification, de tri, de sélection" des informations, ne serait-ce que pour offrir aux destinataires un mode d'accès et des informations adaptés à leurs moyens et à leurs besoins.

L'information valable et fiable provient généralement des "centres de décision internationaux" (Genève, Bruxelles, Washington etc..) mais aussi des différents pays où se posent des problèmes concrets du point de vue de la pertinence des règles de l'OMC.

Il y a donc besoin d'organiser géographiquement la collecte de l'information.

Au niveau de la diffusion

Dans certaines régions, l'information est surabondante (on relève souvent de fréquents doublages dans la diffusion) alors que des continents entiers comme l'Afrique, notamment l'Afrique francophone, sont laissés à l'écart.

Si le premier objectif que l'on se donne en matière de développement durable est de lutter contre les inégalités, il faut aller vers une distribution plus équitable de l'information.

1. Le besoin d'expertise et d'analyse pour le conseil et la formation

Comprendre et assimiler les règles de l'OMC, être en mesure de discerner les enjeux économiques, politiques, financiers, sociaux, environnementaux... qui se profilent à l'arrière-plan de la négociation de nouvelles règles nécessite de sérieuses compétences dans de nombreux domaines.

Pour que les parlementaires, les journalistes, les citoyens ordinaires, les négociateurs eux-mêmes, notamment ceux des pays en développement puissent mieux accéder à la compréhension d'enjeux complexes, il est nécessaire aussi de disposer d'experts, de pédagogues et de communicateurs expérimentés, mobilisables selon l'évolution des sujets.

2. Besoin d'organiser l'échange et l'expression collective.

Il existe de nombreux forum InterNet sur lesquels les individus ou les organisations échangent leurs points de vue sur l'OMC. Mais depuis Seattle, un nombre croissants d'organisation très diverses concentrent leur attention et leurs activités sur le sujet. La confusion qui se dégage dans l'expression « collective » peut se mesurer à l'aune de cette question posée, quelques semaines après Seattle, avec une certaine bonne foi, par l'un des directeurs adjoints de l'OMC : « Mais au juste, que reprochent les ONG de l'environnement à l'OMC ? »

3. Un besoin d'intermédiation

A Seattle, la "société civile" a montré sa capacité à se mobiliser. Les organisations présentes ont su démontrer la pertinence de leurs revendications. Mais il y a eu peu d'initiatives (était-ce seulement possible ?) pour tenter de donner une certaine cohérence à cette mobilisation aux multiples facettes.

Globalement on a pu distinguer deux tendances : les organisations qui étaient contre la l'OMC et celles qui souhaitaient une profonde réforme de l'institution.

Si l'on s'inscrit, comme nous le faisons, dans la recherche de solutions pour une gouvernance globale, la seconde voie nous paraît plus constructive.

Mais elle est, sans aucun doute, difficile à baliser. Il faut justifier d'une grande capacité à comprendre les points de vue, à organiser les échanges d'idées entre la "société civile", le secteur privé et les gouvernements avec leurs divergences et leurs oppositions. Il faut également justifier de suffisamment de "fermeté" pour que le processus lui-même débouche sur des propositions et des actions constructives.

Propositions citoyennes pour l'OMC

Citoyens et citoyennes soucieux de l'intérêt général, nous adressons aux responsables politiques et à tous les membres des sociétés civiles qui se sentent responsabilisés, les éléments d'analyse et les propositions qui suivent.

Nous considérons que les instruments et les lieux de régulation des échanges mondiaux sont importants. Nous ne sommes pas favorables à une "loi de la jungle" seulement nuancée par des accords bilatéraux. Nous considérons que l'OMC doit être profondément réformée pour devenir cohérente avec des principes partagés par les êtres humains de la planète

- **principe de sauvegarde** afin de transmettre une planète vivable aux générations futures,
- **principe d'humanité et de dignité** de chaque être humain,
- **principe de responsabilité** pour chacun et pour chaque entité organisée, afin d'assumer sa contribution à la construction d'une harmonie entre les sociétés, entre les hommes et avec leur milieu,
- **principe de prudence et de précaution**, afin que les sociétés humaines ne mettent en œuvre de nouveaux produits ou de nouvelles techniques qu'une fois acquise la capacité d'en maîtriser les risques présents et futurs,
- **principe de diversité** des cultures et des êtres vivants, car la diversité est un bien commun qu'il est un devoir de préserver,
- **principe de citoyenneté**, car tous les êtres humains sont membres à part entière de la communauté humaine.

Le marché ne peut pas devenir la valeur suprême de l'humanité ! Il peut être orienté et gouverné par ces principes. Ceux-ci doivent être traduits par des orientations claires : le respect et la mise en œuvre des droits de l'homme, le droit des peuples à se nourrir et à choisir leur alimentation, la reconnaissance de la bio-diversité comme patrimoine de l'humanité, le refus du brevetage des êtres vivants, ... Nous faisons en ce sens les propositions suivantes :

1. Il faut évaluer les accords du Cycle d'Uruguay en fonction des objectifs et des critères de développement durable.

On nous parle des bienfaits de la marche forcée vers la libéralisation de l'économie mondiale, mais les évaluations existantes ne font référence qu'à la croissance économique, ce qui est insuffisant. Les objectifs figurant dans le préambule des statuts de l'OMC, qui font référence au développement durable et sont précisés dans l'Agenda 21 et dans d'autres textes des Nations Unies, doivent être au centre d'une telle évaluation. Nous, citoyens, observateurs attentifs des réalités de ce monde, avons constaté

60

Global Citizen Initiative

De l'échec de Seattle vers les conditions d'une gouvernance globale.

Rongead/Alliance pour un monde responsable et solidaire/Agriculture Paysanne et Mondialisation

les dégâts opérés par cette libéralisation forcée, conduite par les responsables politiques, soutenue par les multinationales et mise en oeuvre par l'OMC, le Fonds Monétaire International et la Banque Mondiale. Le monde s'est globalement enrichi mais les écarts se sont creusés entre riches et pauvres. On a dit que le commerce servait la paix. On constate qu'il n'a servi la paix qu'entre les nantis et qu'il a souvent conduit à des pratiques incompatibles avec le développement durable.

La réduction des disparités et des inégalités, la démocratie économique et la protection des ressources naturelles doivent être au centres des règles de l'OMC. Il est indispensable que celles-ci précisent à quelle définition du développement durable et à quelles conventions internationales elles font référence.

2. 2. Convergence et cohérence pour un développement des échanges mais refus d'une libéralisation plus grande.

Les responsables politiques et les Etats signent des conventions sur le respect des droits de l'homme et sur la protection des ressources naturelles en mettant souvent en oeuvre des politiques contradictoires. Les institutions internationales se dirigent souvent dans des directions différentes. Par exemple, les politiques d'ajustement structurel impulsées par le Fonds monétaire international ont conduit la plupart des pays en développement à libéraliser leur agriculture davantage que ne l'exigeait l'OMC. Il n'y a pas recherche de convergence, de cohérence et de cohésion. Ceci génère un coût énorme pour l'humanité. Des experts estiment que ces incohérences représentent 10 % du produit brut mondial. La recherche de convergence et de cohérence doit constituer une priorité par rapport à l'objectif d'une libéralisation accrue que nous refusons. Nous proposons, en particulier, que les règles et les accords de l'OMC soient liés et rendus compatibles avec les accords multilatéraux sur l'environnement et avec les autres règles, conventions définies et gérées par différentes instances internationales (Bureau international du travail, FAO, Nations Unies), comme ils le sont avec le Codex Alimentarius qui définit les normes en matière de produits alimentaires.

2. La réforme du système de règlement des litiges pour plus d'équité

Un système de règlement des litiges existe dans le cadre de l'OMC. C'est une bonne chose. Mais ce système est encore inéquitable et injuste, donnant le pouvoir aux puissances économiques et souvent, en sous main, aux multinationales. Il est inaccessible aux pays en développement car chaque recours coûte excessivement cher. Lors d'un conflit, la sanction ne peut être appliquée que par le pays plaignant : encore faut-il avoir des échanges économiques suffisants pour appliquer une rétorsion. L'afflux des plaintes et le harcèlement américain sont le signe du manque de clarté et de pertinence des règles actuelles. Ce sont les raisons pour lesquelles nous proposons les réformes suivantes :

1. Clarification (renégociation si nécessaire) des règles de l'OMC pour qu'elles acquièrent un caractère dissuasif et moins ouvert à l'interprétation.

Supprimé : c

2. Composition des panels : professionnalisation des panélistes qui, en règle générale, ne sont pas des experts juridiques. Recherche de neutralité et d'objectivité.

3. Un système de règlement des litiges avec "sanction collective" pour que la perte de concessions représente un coût économique suffisant pour obliger les pays développés à appliquer la décision du panel.

4. Une transparence effective.

Supprimé : Transparence

5. L'audition de tierces parties, y compris ONG (modifier l'article 10) et possibilité pour les ONG et les experts d'apporter des éléments supplémentaires.

Supprimé : A

6. Création, à terme, d'un tribunal international du commerce et des échanges, indépendant, se référant aux textes fondamentaux des Nations Unies (dont la déclaration universelle des droits de l'homme), aux conventions internationales et aux accords de l'OMC.

4. L'accession de nouveaux pays dans des conditions acceptables

Quelle est la définition de la démocratie économique que partagent les 134 pays membres de l'OMC alors qu'ils laissent à la porte 35 pays qui représentent plus d'un cinquième de la planète ? Les conditions d'accès sont beaucoup trop complexes et le processus d'adhésion inique : on exige des conditions d'ouverture de marché supérieures aux engagements des membres de l'OMC et cela sans réciprocité. Le risque majeur est une déstabilisation économique et sociale de pans entiers de l'humanité. Une crise en Chine liée à une ouverture brutale des frontières, en particulier sur l'agriculture, aurait des conséquences considérables pour ce pays et au niveau international. Il faut donc définir des conditions objectives et équitables et ne pas laisser chaque pays postulant "défendre sa peau" sans base juridique.

5. La création d'un observatoire de l'OMC et de la régulation des échanges internationaux

Le principe est admis : l'OMC doit mettre en place des moyens de concertation avec les ONG, les organisations citoyennes et populaires. Mais le mécanisme structuré de consultation n'existe pas. Il est nécessaire qu'il soit élaboré et mis à l'épreuve dès le prochain cycle de négociations. La société civile devrait être particulièrement impliquée dans la création et le fonctionnement d'un observatoire international et d'un système d'information et de conseil. De nombreuses ONG et organisations citoyennes demandent un moratoire pour le lancement de nouvelles négociations. Un observatoire international, au fonctionnement autonome, reconnu par l'OMC, pourrait évaluer les effets des mesures prises, les mettre en débat et finaliser la mise en oeuvre des engagements. Il devrait pouvoir se constituer "partie civile" lorsque des pratiques commerciales - même si elles ne font pas l'objet de plaintes de la part des pays concernés - vont à l'encontre des règles et de l'objectif de développement durable.

6. Un centre de ressources international

Sur les 134 pays membres de l'OMC, 80 ne seront pas en mesure, pour des raisons de compétences et de moyens techniques, de participer au prochain cycle de négociations dans des conditions satisfaisantes. Il est urgent de mettre en place un centre de ressources accessible à la société civile ainsi qu'aux administrations des pays membres ou non membres de l'OMC. Celui-ci fournirait les évaluations portant sur l'impact réel et potentiel des accords et des engagements, donnerait informations et formations sur les règles, offrirait des conseils en matière de négociation et proposerait une assistance juridique.

Sans volonté de situer l'OMC dans un cadre de valeurs et de principes, sans une définition claire des objectifs poursuivis et en l'absence de règles de fonctionnement démocratiques, les discussions engagées aboutiront à terme à la déstabilisation des sociétés et à l'aggravation des problèmes écologiques. Nous ne doutons pas que, face à cette perspective, l'émergence d'une opposition mondiale à la logique du libre-échange ne pourrait que provoquer un blocage des négociations...

62

Global Citizen Initiative

De l'échec de Seattle vers les conditions d'une gouvernance globale.

Rongead/Alliance pour un monde responsable et solidaire/Agriculture Paysanne et Mondialisation

Extraits du texte "Propositions citoyennes pour l'OMC"

Ce texte a recueilli, au 15 janvier 2000, 234 signatures dans 42 pays

Pour l'obtenir et le signer :

propositions.omc@globenet.org ou <http://www.sentenext1.epfl.ch/fph/french.wlproj/apm.html>.

Code de champ modifié

Il est aussi disponible sur www@rongead.org

Code de champ modifié

Que construire ?

C'est pour tenter de relever ces défis qu'un nombre déjà important d'organisations se retrouvent régulièrement pour essayer de trouver des réponses aux objectifs suivants :

- Rendre accessibles (matériellement et intellectuellement) au plus grand nombre, notamment dans les régions du monde les moins favorisées, les informations et les analyses disponibles sur les enjeux de l'OMC et des négociations en cours.
- Rendre plus effective et plus opérationnelle la contribution de la "société civile" à l'identification des règles multilatérales du commerce international.
- Contribuer à améliorer la transparence du fonctionnement de l'OMC et à promouvoir un mécanisme pratique de surveillance et de participation.

Qui est concerné ?

Global Citizen Initiative se structurera progressivement en réseau en cherchant à associer tous ceux qui veulent contribuer à la réalisation des objectifs qui ont été définis. Les responsabilités seront partagées sur les différents thèmes de travail et au niveau de la couverture géographique.

Le centre de ressource sera "ouvert" sans discrimination et accessible en permanence à la "société civile" et aux administrations des pays membres ou non membres de l'OMC.

Le centre de ressource ne sera pas « neutre » au niveau de ses interventions dans le sens où seront privilégiées les relations avec les organisations suivantes :

- Celles qui travaillent dans ou en faveur des PED et des pays accédants à l'OMC les moins favorisés en terme d'accès à l'information et de capacité de négociation.
- Les membres du réseau les plus engagés dans la formulation de propositions "opérationnelles" sur la réforme de l'OMC, sur les thèmes de négociation et sur le lien entre l'OMC et la question de la gouvernance globale.

Thèmes prioritaires

Dans le domaine de l'évaluation des accords passés et du fonctionnement de l'OMC, *Global Citizen* traitera en priorité des thèmes suivants :

- La mise en œuvre des résultats du Cycle d'Uruguay
- La transparence- La réforme du mécanisme du règlement des différends.
- La vocation universelle de l'OMC et plus particulièrement le problème des accessions.
- Les PMA, le traitement spécial et différencié pour les PED et leur participation à l'élaboration des normes

Pour les thèmes de négociation proprement dits, *Global Citizen Initiative* s'attachera à faire des propositions sur les questions qui représentent des enjeux pour le développement et la démocratie économique : sur l'agriculture, les services, la propriété intellectuelle, dans la mesure où ces thèmes sont dans l'agenda incorporé, mais aussi sur des sujets tels que le commerce électronique, l'énergie, les produits de la mer, etc...

Un travail sera enfin conduit sur l'interface « OMC/Système de gouvernance mondiale » étant entendu que la gouvernance mondiale englobe l'ensemble des institutions (qu'elles soient internationales, régionales, nationales ou même locales) qui interviennent dans le domaine économique, social et environnemental. Il s'agit là d'un programme ambitieux. Il sera conduit en collaboration avec les organisations ou les mouvements qui, comme *l'Alliance pour un monde responsable et solidaire*, travaillent sur cette question.

Pour donner corps à cette démarche, *Global Citizen Initiative* va travailler sur la proposition de création d'un **organe international d'arbitrage extérieur à l'OMC** chargé de régler tout litige dépassant le cadre proprement dit de la politique commerciale multilatérale.

En effet, si les litiges découlant de mesures de politique commerciale relèvent au premier chef du mécanisme du règlement des différends propre à l'OMC, qui est la véritable épine dorsale du "système OMC", tout règlement mettant en cause la pérennité d'autres politiques multilatérales (environnement, travail) devrait faire l'objet d'un arbitrage externe à l'OMC.

Il devrait en être de même lorsque des politiques conduites par d'autres institutions internationales (finances en particulier) perturbent l'équilibre global des droits et obligations issu des négociations commerciales.

Cette idée d'un organe international d'arbitrage extérieur à l'OMC, serait l'illustration concrète de la cohérence dans le contexte d'une approche globale.

Ont contribué à la production de ce dossier :

RONGEAD : Meredyth Bowler Ailloud, Rose Marie Di Donato, Joseph Rocher

GRESEA : Anne Peters et Bruno Carton pour la section sur les services.

ainsi que :

- les membres du conseil scientifique de Rongead,

des experts qui, pour la plupart, souhaitent conserver l'anonymat. Coordination générale et Supprimé : ¶
rédaction finale : Joseph Rocher