

De l'échec de l'OMC à Seattle

... aux conditions d'une gouvernance globale

PROLOGUE

Les 135 pays membres de l'OMC - 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. Certes, mais, des pressions, il y a en eu d'autres, et sans doute plus fortes :

- 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 PVD à l'inclusion des "normes sociales" et au mauvais traitement qu'on leur « infligeait » dans le processus de négociation lui-même.

En fait, les germes de l'échec provenaient du processus lui-même.

Tout d'abord, l'échec de Seattle n'a-t-il pas révélé fondamentalement l'absence de volonté ainsi que l'incapacité du système multilatéral à prendre en compte la réduction des disparités croissantes entre pays riches et pays pauvres membres de l'OMC.

N'a-t-il pas révélé ensuite les incohérences et la faiblesse du système multilatéral dans son ensemble?

En plus 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 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 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, 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, et qu'il ne sert à rien de faire des propositions si elles ne s'inscrivent pas dans cette "dynamique". En ce sens, nos propositions ne sont pas à prendre ou à laisser, mais à verser au débat, sachant que le fait d'en débattre peut faire assouplir les rapports de force.

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, de fournir l'information utile à tous et surtout à ceux qui en sont le plus démunis, et de soutenir 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.

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 des acteurs économiques dynamiques et plus particulièrement les "jeunes pousses" (start up).

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 que 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
- l'impact automatique et mécanique de la libéralisation sur la croissance n'est plus 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 apparaît non pas comme le chantre du libre-échange mais comme une bureaucratie inter-étatique gérant un commerce encadré et administré.

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

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).

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.

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 et dans l'intérêt de l'homme et de la nature,
- dans le cadre d'un état de droit multilatéral.

Des efforts ont été entrepris par les organisations internationales pour promouvoir et faire progresser ce principe. Mais au niveau multilatéral, il est indispensable que l'organisation

qui encadre et stimule les échanges commerciaux mondiaux prenne en compte la diversité des économies et des cultures et soit dotés 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 en assumant une responsabilité commune et partagée quant au devenir des 6 milliards d'êtres humains que compte aujourd'hui notre planète.

Un exemple parmi tant d'autres sur le concept universellement reconnu que le commerce sert la paix. Dans les faits le commerce ne sert que la paix entre les nantis sans pour autant 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'égarer 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.

Ainsi des politiques d'ajustement structurels ont conduit la plupart des PVD 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 PVD 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** entre deux pays et 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.

A noter une particularité de l'OMC qui assure son efficacité : l'OMC est la seule organisation multilatérale qui dispose d'un système de règlement des différends effectif et renforcé, 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

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 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 .

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.

A noter que l'administration américaine a besoin du lancement des cycles pour pouvoir disposer de mandat de négociation.

L'inconvénient est, qu'à chaque fois, se pose un 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 PVD, qui ont été contraints à des politiques d'ajustement et de libéralisation par le FMI et le Banque, sont " très en retard " dans la mise en œuvre des engagements pris à l'OMC.

La question 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 : thon, crevettes, tortues, hormones etc...

Enjeu

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

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, 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, 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 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) 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 », abandonnée puis ressuscitée, 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 * ce chapitre **essentiel** est en cours de remise à jour

L'Organe de Règlement des Différends (ORD) a été créé par l'OMC afin d'assurer 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 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 désormais un organe permanent et structuré. Mais maintenir l'équilibre entre les droits et les obligations est une tâche précaire, 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 déposent seulement le tiers des plaintes alors qu'ils représentent les trois quarts des pays membres de l'OMC.

Le but de la procédure de règlements des litiges est d'arriver à une solution "positive", c'est-à-dire que le système doit être utilisé pour les demandes de conciliation et non pas pour des actes contentieux. Mais dans la pratique, les disputes commerciales sont la règle et les conciliations l'exception : en moins de trois ans, 105 plaintes ont été déposées devant l'ORD. Selon un expert juridique, le mécanisme menace de "s'écrouler" sous le nombre des litiges. C'est sans doute le corollaire déconcertant d'un système renforcé de règlement des litiges.

La création de l'ORD a été décidée suite à une négociation entre les États-Unis et l'Union européenne. Les États-Unis souhaitaient un système plus efficace que celui du GATT. L'UE cherchait 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. L'accord entre les États-Unis et l'UE consistait en la création d'un mécanisme plus opérant, en contrepartie duquel les États-Unis s'engageraient à ne plus recourir aux mesures unilatérales. Mais le gouvernement américain n'a pas abrogé pour autant sa législation commerciale unilatérale, se contentant de la vague promesse de ne pas appliquer de sanctions de façon contraire aux principes de l'OMC.

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. Les membres de la société civile, informés du dysfonctionnement des systèmes d'échange et conscients des effets négatifs de la mondialisation, ont été de plus en plus interpellés. La réforme du système de règlement des différends a été, de ce fait, l'une des nombreuses revendications de la société civile à Seattle.

Si on parle souvent de ce système à l'OMC, cela est sans doute lié au fait que, dans de nombreux conflits multilatéraux, la gestion des litiges est déficiente du fait de l'absence de sanctions effectives.

En outre, 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 Accords multilatéraux environnementaux (les AEMs). 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.

Enfin, 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.

Encadré sur le SUPER 301

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.

L'évolution du sujet

Dans les textes du GATT de 1947, le règlement des différends a été traité dans deux articles seulement (articles XXII et XXIII). Il s'agissait d'une simple disposition destinée à mener des consultations en ce qui concerne "la protection des concessions et des avantages". Les

décisions des panels étaient adoptées par l'ensemble des pays membres par "consensus positif", ce qui veut dire que tous les pays devaient donner leur approbation afin qu'une décision soit entérinée. Mais ce consensus faisait souvent défaut et la résolution des panels était régulièrement rejetée. Les guerres commerciales s'ensuivaient.

Avec l'instauration de l'Organisation mondiale du commerce, le "Mémorandum d'accord sur les règles et les procédures régissant les différends" a été adopté et l'ORD mis en place. Le mémorandum décrit, dans une trentaine de pages - soit 27 articles - comment les conflits commerciaux seront résolus. L'OMC a le 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 positif du GATT, les panels de l'OMC sont adoptés par un consensus dit "négatif". Celui-ci est acquis lorsque aucun membre ne s'oppose formellement à la décision. 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. En effet, depuis 1994, nul pays n'a "osé" s'opposer à une décision du panel.

À l'issue d'un panel du GATT, une partie plaignante était tenue 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. En revanche, avec l'OMC, une partie plaignante peut suspendre des concessions dans d'autres secteurs. 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 TRIPs (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 le champ des représailles, ce qui renforce leur caractère dissuasif. Les pays en développement membres de l'OMC se sont opposés aux rétorsions croisées car celles-ci offrent au pays qui gagne le contentieux un "choix des armes" élargi. 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 des citoyens, surtout lorsqu'il s'agit du droit des consommateurs. Pour bien appréhender les enjeux, il faut d'abord comprendre les termes de référence des panels. Leurs recommandations et leurs décisions ne peuvent pas accroître ni diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés. Le panel est chargé d'effectuer une analyse objective de la question dont il est saisi et de vérifier la conformité des faits avec les textes du GATT ou de l'accord visé. Pour ce faire, il s'appuie sur quelques paramètres clés de l'OMC, qui sont résumés ainsi :

- La politique commerciale d'un pays membre de l'OMC ne doit pas créer une discrimination à l'égard d'autres pays membres. Il s'agit de veiller au respect du principe de la nation la plus favorisée et du traitement national.

- Les dispositions commerciales adoptées dans le cadre d'une politique nationale ne doivent pas transgresser la souveraineté d'un pays partenaire. Pour prendre un exemple, un pays a le droit de fixer des normes sociales ou environnementales, mais il ne peut les imposer hors de son territoire.

- Enfin, 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 pouvoir donner la "preuve scientifique" que ce risque est réellement prouvé et reconnu.

L'évaluation du panel, qui traduit une approche purement juridique, ne permet pas à l'heure actuelle d'évoquer des circonstances atténuantes : ni le bien-fondé, ni l'intérêt social ou environnemental ne sont prises en compte. C'est dans ce contexte que l'Europe semble accumuler des plaintes provenant des États-Unis qui n'admettent pas l'utilisation de certaines mesures prises à des fins de la protection de la santé et de l'environnement. Ce pays réclame 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, 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.

Positions en présence

Deux groupes en particulier - 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 de l'ORD 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. Quant au fond, elles réclament que le système prenne 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. De plus, au regard des sanctions commerciales adoptées en cas de litige, il est important de s'interroger sur les "avantages" du système actuel pour les pays en développement. De nombreux facteurs font obstacle.

- D'abord, le coût de la procédure de litige est exceptionnel : un panel coûte en moyenne 500 000 dollars.
- Ensuite, 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. En cas de procédure de litige, un juriste

étranger fera-t-il preuve de la détermination nécessaire pour « aller au front » pour un pays client ?

- Enfin, l'adoption des décisions par consensus positif peut s'avérer coercitive. Un pays en développement peut-il « oser » invalider un consensus au risque de se retrouver isolé des autres ?

Dans ce contexte, les pays en développement se méfient des demandes des ONG 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. Il devient urgent, pour les pays membres de l'OMC, de définir des lignes de conduites cohérentes et transparentes avant l'intégration de considérations non commerciales dans l'OMC et dans les décisions des panels.

Enjeux pour « un monde responsable et solidaire »

- Si autant de panels sont nécessaires, c'est que les règles des accords multilatéraux ne sont pas claires ni bien négociées.
- Dans le système actuel, un pays a le choix entre la mise en conformité avec les règles de l'OMC ou le règlement de « la note », c'est-à-dire les sanctions ou rétorsions commerciales. Cette disposition donne un avantage comparatif aux pays riches.
- Le principe de précaution et le risque économique ou social : 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 durable.
- On a vu, avec le conflit sur la banane, le rôle et l'influence de la société multinationale Chiquita dans la mise en place des panels. La société civile est bien placée pour dénoncer l'intervention abusive des firmes et lancer un débat sur l'influence des intérêts privés dans le fonctionnement du système de litiges.

Proposition et pistes de réforme

1. Clarification des 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. Professionnalisation des juges.

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

3. Le droit à une assistance judiciaire et à un conseiller juridique.

L'OMC, en coopération avec la CNUCED, met en place une sorte de bureau de juristes mis à disposition des pays en développement. Il faut encourager cette démarche.

4. Un système de règlement des litiges avec "sanction collective".

Le système actuel repose actuellement sur la possibilité, donnée au pays qui obtient gain de cause, de suspendre des concessions commerciales ou de demander des compensations au pays perdant pour l'obliger 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 quand 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. 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. L'audition de tierces parties, y compris des ONG, devrait être acceptée.

Il faut modifier l'article 10.

7. Les "Amicus Briefs" doivent être revus par les membres du panel.

Il s'agit de dossiers d'experts qui apportent des informations et des éléments supplémentaires ayant rapport au litige.

8. Renverser la charge de la charge de la preuve.

Le système actuel exige que le pays accusé démontre les accusations.

9. Le système de sanctions unilatérales et discriminatoires qui dérogent aux principes du GATT devrait être réformé.

Une possibilité résiderait en la mise en place à l'ORD d'un "système d'exclusion temporaire". Cela signifierait qu'un pays dont le système d'importation aurait été jugé incompatible avec les règles du GATT 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 serait appliquée par l'ensemble des membres.

L'accèsion des nouveaux pays à l'OMC

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

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 la famine (causée par la sécheresse ou par la guerre) ou encore par des crises de surproduction qui créaient des situations de pénurie avec renchérissement des prix pour les consommateurs et effondrement des cours pour les producteurs.

Tous ces traumatismes, anciens ou actuels, ont profondément marqué les esprits et ont fait de l'agriculture une question politiquement, économiquement et surtout socialement ultrasensible. Rien d'étonnant, dans ces conditions, que les pouvoirs publics étatiques interviennent dans le secteur agricole plus que dans les autres domaines.

Dans les années trente, les Américains ont fourni 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 soit 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 dispensait totalement du respect des règles du GATT dans le domaine agricole.

Dans ces conditions, donc, rien d'étonnant 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 développées, les risques de disette ont 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

20

critiques de Pays en Développement d'Asie et d'Amérique Latine qui ont émergé en tant qu'exportateurs agricoles et auxquels on (l'Europe et les États Unis) voudrait écouler plus de produits industriels et de services.

C'est donc 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 le soutien et la protection de l'agriculture à trois niveaux :

- l'accès au marché (qui réduisait la possibilité des partenaires commerciaux d'exporter davantage sur le marché protégé),
- le soutien interne (qui 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 PVD par le FMI et la Banque Mondiale.

Ainsi, les droits de douane dans les Pays Développés sont en moyenne de 36 % alors qu'ils ne sont que de 20 % dans les PVD ; 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.

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 PVD 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 PVD, en général, ont dû accroître leurs importations agricoles et alimentaires en application de leur engagement à ouvrir davantage leur marché.

- 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 PVD 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. 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 " céréalières de l'Europe des 15 " sans que les PECO puissent en bénéficier. Ces aides 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 14 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'Egypte. 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

Graphique.

En fin de compte, la question est de savoir comment évoluerait la courbe des soutiens et de la protection de l'agriculture, telle qu'elle est représentée dans le graphique. 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 PVD ?

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 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 agriculteurs 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 :

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

A 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 milliards d'aides directes versées aux agriculteurs américains ou européens n'aient 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 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 PVD. 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 pour les PVD), lorsqu'un produit 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 PVD 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, 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 les plus compétitives.

Il y a donc nécessité de définir des règles et des engagements qui permettraient de traiter cette question.

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 existant, 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 PVD 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

25

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, 2000 pour les PVD et 2002 pour les PMA. Il s'agit par exemple de mesures incitatives qui obligerait 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 PVD 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 les renforcer dans cette attitude, dans la mesure où il est beaucoup question de "protection" de l'investissement européen dans les pays tiers.

- Le rapport au Premier Ministre (de Catherine Lalumière) propose comme base de négociation, que les pays s'engagent, comme pour les services, sur des listes positives (tout secteur d'activité économique non mentionné dans la liste des engagements n'aurait pas à être libéralisé (c'est une stratégie inverse à celle qui avait été appliquée dans le cadre de l'AMI). On pense ainsi protéger davantage 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

Propositions

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.

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.

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

- Elles doivent être engagées dans le cadre multilatéral le plus approprié, ce qui est loin d'être simple. Il est clair cependant 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 PVD/PMA rencontrent une certaine difficulté à identifier les MIC dites incompatibles de celles qui le sont et donc à les notifier auprès du Comité.

- Le travail du Groupe de Travail sur le Commerce et l'investissement, engagé en décembre 96 suite à la Déclaration Ministérielle de Singapour, doit être poursuivi. 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.

- Créer 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 traité 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'expériences, 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.

Enjeux

Blocage sur les OGM qui présentent non seulement des risques pour l'environnement, la santé, la biodiversité mais pose des problèmes de situation de monopole.

Le procès intenté par les agriculteurs américains contre la firme Monsanto est une illustration des conséquences d'une situation de monopole : cette firme est la seule à approvisionner les agriculteurs en semence. Elle a fait le choix des semences OGM. Les consommateurs ne voulant plus des OGM, les agriculteurs sont à la recherche de semences non OGM qui sont aujourd'hui ...introuvables sur le marché américain.

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, 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

- 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.

- Reprendre la proposition du Brésil qui propose que soit réalisé un rapport mondial sur la concurrence, comme le World Investment Report, dont la réalisation pourrait aussi être confié à la CNUCED.

- Demander aux 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

- 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)

Rappel //Marrakech

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 :

- l'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 « surveillance » le processus d'harmonisation. Il prévoyait enfin un programme d'assistance technique aux PVD (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 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 champ 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. Les agriculteurs américains ont donc tenté de s'approvisionner en semences non OGM... ce qui était devenu impossible : la

firme Monsanto s'était construit un monopole de l'approvisionnement en semences et ne fournissait que des semences OGM.

Les agriculteurs américains ont entamé contre Monsanto un procès dont on attend l'issue.

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 et propositions : sur le terrain des disparités

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 considérablement sur la structure des avantages comparatifs et donc la structure des échanges.

Cela est vrai pour les exportations des PVD vers les Pays Développés, dans la mesure où ils ont du mal à se conformer aux normes des Pays Développés.

C'est aussi vrai pour les exportations des Pays Développés vers les PVD dans la mesure où beaucoup de PVD, 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 ce sens, lorsque les PVD 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 PVD 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.

Doc. FAO

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 PVD 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, des règles contre les positions dominantes seraient sans doute plus efficaces 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.

TRIPS

États des lieux

Comme les Services et l'Agriculture, le TRIPS 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" dont l'expiration est en l'an 2000.

L'Accord TRIPs par son acronyme anglophone (Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce) a été négocié pendant l'UR et adopté à Marrakech en 1994. Le TRIPs, avec les accords du GATT et le GATS (acronyme pour l'Accord sur les Services) constituent l'ensemble des accords de l'OMC, qui est le cadre institutionnel pour la conduite des relations commerciales entre ses Membres en ce qui concerne les questions liées aux accords. Mais, tandis que les accords du GATT et le GATS exigent une plus grande ouverture des échanges et moins de contrôle des États, le TRIPs vise surtout le renforcement du contrôle dans des secteurs précisés par l'accord. Paradoxe peu surprenant au regard des enjeux commerciaux liés au contrôle renforcé.

Durant les 8 ans des négociations du Cycle d'Uruguay, l'accord TRIPs était un thème 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. En ce qui concerne le fond, les pays du Sud, conscients qu'un nouvel accord abriterait des nouvelles obligations, craignaient le risque inhérent dans le cadre des négociations multilatérales à s'engager sur un thème qu'ils ne maîtrisaient pas et pour lequel ils ne saisissaient pas suffisamment les enjeux. À l'issue des négociations le TRIPs a été néanmoins adopté par consensus : les PVD avaient le choix entre signer l'Acte final qui comprenait l'accord du TRIPs ou se retirer complètement.

Le TRIPs recouvre la protection et le respect des droits de propriété intellectuelle. Les pays signataires du TRIPs devraient s'engager à garantir un niveau minimum de protection de la propriété intellectuelle dans 8 secteurs parmi lesquels 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 fondait sur le respect des principes de la nation la plus favorisée et du traitement national.

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

Pendant l'année 1999, l'accord TRIPs était directement concerné par le conflit commercial, "l'affaire des OGM", et le débat plus large qui concerne la question du brevetabilité du vivant

Évolution du thème

À partir du moment où les pays industrialisés ont manifesté un intérêt à défendre un système de contrôle multilatéral via, entre autres, des licences et des brevets, les PVD (avec l'Inde en

tête) ont saisi la nature des enjeux. Les PVD sont les premiers détenteurs de la diversité biologique, dont les royalties potentielles représentaient une source énorme de revenus pour financer leur développement. Ce constat a fait évoluer leur position. Ils ont remis en cause la notion de patrimoine commun (au cœur de la Convention sur la diversité biologique) pour celui du patrimoine national. Il n'était 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 PVD entendaient ne pas être les seuls à supporter le coût de la concertation. 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. Au premier rang, il y avait les nouveaux sujets : les investissements et la politique de la concurrence.

Étant donné les enjeux pour les PVD, il était urgent que ces derniers s'intéressent dès la phase de préparation de la troisième conférence ministérielle de l'OMC et participent activement à la teneur de l'agenda du Cycle du Millénaire.

Principaux points en débat et positions en présence

Parmi les sujets prioritaires des PVD à Seattle figuraient les renégociations de l'accord TRIPS en particulier la section sur les brevets (section 5 de l'Accord), en particulier les brevets applicables aux ressources génétiques et des espèces. La durée de la protection offerte, selon les termes de l'accord, est de 20 ans. Les PVD souhaitaient rouvrir cet accord qu'ils avaient signé sans avoir compris ni le contenu ni la nature des engagements.

Les PVD, menés par l'Inde et le Groupe Africain, demandent :

- une révision de l'Article 27.3b dont la protection de la connaissance traditionnelle, la compensation pour l'utilisation des ressources locales et la condamnation du « bio-piracy ». 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 », dont auraient besoin les PVD 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 PVD 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 d'un brevet pour une exclusivité de la vente d'une variété spécifique de plante cultivée.
- et celle du droit des agriculteurs qui correspond à la contribution des communautés locales dans la création et le maintien des ressources génétiques.

L'article figure comme élément-clé au débat qui oppose les pays du Sud aux pays industrialisés. Une révision de cet article est prévue en l'an 2000.

1. La mise en place de système de licence obligatoire. Le système du « Compulsory Licensing » ressemble à une sorte de droit de préemption exercé par un gouvernement d'intervenir pour attribuer une licence à une société nationale à qui la société détenteur de la licence lui a refusé les droits. Il est évoqué surtout lorsqu'il s'agit d'un médicament qui figure sur la liste de médicaments essentiels.

2. La "Full disclosure" pour pays d'origine d'un matière génétique et la mise en vigueur de consentement préalable selon lequel un pays donne par écrit son autorisation spécifique pour l'exploitation ou l'utilisation des ressources locales.

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

Contexte : 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 savoir ce qu'il consomme et le risque des nouvelles biotechnologies - les organismes génétiquement modifiés - dans la mesure où nous manquons de recul pour cerner d'éventuels impacts sur la santé et l'environnement.

L'Administration américaine a résolument refusé le principe d'une renégociation du TRIPS.

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 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 TRIPs, la protection intellectuelle procurée devrait 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 la réalité s'avère autrement. Par exemple, la pratique de dépôts de brevets a pris une ampleur faramineuse au regard des royalties qui font miroiter toute découverte. Des demandes de brevets seraient déposées à chaque étape de la R&D. Cela signifie que les droits sont payés non seulement sur la découverte mais sur les différents stades dans le processus de la découverte.

La question de base nous semble la suivante : en quoi les droits de propriétés intellectuelles seraient un frein ou un moteur du développement ? Et de quels indicateurs disposons-nous aux fins d'une telle analyse ?

À l'expiration de la période de transition (65.2) le Conseil des TRIPs examinera la mise en œuvre du présent accord ; c'est-à-dire 2000. Il faudrait participer à cette évaluation. Est-ce que les PVD sont en mesure de présenter des faits nouveaux et pertinents ?

Il faudrait lier le débat sur les questions relatives aux droits des agriculteurs, de la biodiversité et des OGM avec les règles du TRIPS.

- Article 8.1 «Principes» lit comme suit : « 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 ouvrir un débat sur le problème posé par l'apparente subsidiarité entre les dispositions de l'accord et les mesures nécessaires pour protéger la santé publique.

Proposition (de pistes de travail)

1. Demander une évaluation des objectifs à partir d'un cahier des charges construit en collaboration avec des scientifiques indépendants, des économistes, les gouvernements, l'OMPI, de l'OMC et du CBD.

2. Produits sensibles : identifier des produits issus de la biodiversité susceptibles d'être traités comme produits sensibles et donc soumis à un traitement exceptionnel de la même manière que certains produits agricoles produits en Europe sont protégés.

Annexes 2 de l'accord sur l'Agriculture « Base de l'exemption des engagements de réduction » comporte une liste des catégories en rapport avec des programmes qui fournissent des services ou des avantages à l'agriculture ou à la communauté rurale qui seraient exemptées des engagements de réduction de soutien. En s'inspirant de cette liste, il faudrait proposer une annexe aux TRIPs des catégories en rapport avec des programmes qui fournissent des services ou des avantages à l'agriculture ou à la communauté rurale qui seraient exemptées des engagements des droits.

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

39

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

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.¹

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

¹ (R. S. Kaubab, 1999)

« obstacles énormes au mouvement des personnes physiques comme prestataires de services. »². L'accord sur les services financiers traduit quant à lui le traitement privilégié donné aux mouvements du capitaux³.

- 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 nécessité⁴.

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 tourisme⁵.

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;
- 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* pour poursuivre *la libéralisation des services* prévue par l'AGCS de 1994 pourrait bien représenter le *front principal* que voudront ouvrir les transnationales des USA et de l'Europe. Un document de l'OMC de juillet 1999 précise clairement les enjeux: « au niveau mondial, l'AGCS est le premier accord multilatéral sur

² (ICSTD, Passerelles, n°1, janvier-février 1999).

³ (B. L. Das, 1997);

⁴ (R(B. L. Das, 1997).

⁵ S. Kaubab, 1999)

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.* »⁶ 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:

- 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;

⁶ Discours du président de l'US Coalition of Service Industries le 13 mai 1999 au symposium « Agenda for the next WTO negociation » - Tokyo, Japan.

- 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 : Axes stratégiques pour les pays du Sud

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

- 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.* »⁷
- l'exclusion formelle des domaines de la santé, comme de l'éducation, des négociations sur les services à l'OMC.
- 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

⁷ (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 PVD 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 PVD 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 PVD 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 PVD 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 PVD 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 PVD 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 PVD 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 PVD 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 PVD 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 dans les termes suivants : 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, le concept du développement durable et des principes comme le pollueur payeur, se dessinaient. Mais on est avant Rio et la notion du " Bien commun".

À la même époque, un certain Martin Khor, jeune expert sur l'OMC et expert du réseau TWN (Third World Network, Malaisie) s'inquiétait de la montée en puissance des ONGs

environnementales. Comment équilibrer le développement économique, social et environnemental ? Et surtout, de quels moyens politiques, techniques et financiers disposaient les pays en voie de développement pour protéger l'environnement ?

Près de 20 ans auparavant, le GATT avait adressé la question de l'environnement, pour la première fois, mais avec une approche plus restrictive. Un groupe de travail était mis en place, "Groupe sur les mesures concernant l'environnement et le commerce international », pour traiter les politiques de l'environnement susceptibles d'avoir des effets commerciaux significatifs pour les parties contractantes du GATT. Le groupe était établi en tant qu'organe de réserve, prêt à entrer en action à LA DEMANDE D'UNE PARTIE CONTRACTANTE. Mais en 20 ans, aucune partie contractante 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 l'INTERDEPENDANCE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE ET DE LA POLITIQUE DE L'ENVIRONNEMENT. 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. C'est la première tentative d'activer Groupe sur les mesures concernant l'environnement et le commerce international. Certains pays étaient favorables à leurs demandes : le GATT ne peut rester en dehors du débat, d'autres ont estimé qu'il était prématuré, la priorité devant être de conclure l'UR. La réunion ministérielle de Bruxelles n'a pas eu lieu et aucun effet n'a été donné à la proposition.

Plus de 20 ans se sont écoulés avant qu'en 1993, le Groupe de travail du GATT sur les mesures concernant l'environnement et le commerce international ait été formellement activé pour la première fois. Les Parties Contractantes ont enfin 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 créé une prise de conscience des États au regard du développement durable et ont démontré la nécessité d'une cohérence entre les politiques environnementales, les politiques commerciales et les pratiques industrielles.

Évolution du thème depuis : du GATT à l'OMC

À la signature de l'Accord de Marrakech, lors de la mise en œuvre de l'OMC, les Ministres du commerce ont adopté la "Décision sur le commerce et l'environnement". Un comité au sein de l'OMC a été formellement constitué dont le mandat était d'étudier la compatibilité des mesures visant à protéger l'environnement avec le bon fonctionnement de l'OMC.

Le Comité devrait 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, et en respectant le caractère ouvert, équitable et non discriminatoire, ... ». Le Comité a établi un agenda de travail très détaillé pour traiter des 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 PVD et en particulier les PMA, et avantages environnementaux et de l'élimination des restrictions et distorsions des échanges (Point 6) »,
- "La question des exportations de produits interdits sur le marché intérieur (Point 7).

Deux ans plus tard, c'est la première rencontre ministérielle de l'OMC à Singapour. La sécurité alimentaire et quelques conflits commerciaux ont contribué à ce que les considérations environnementales prennent de l'ampleur sans pour autant que l'environnement soit inscrit à l'ordre du jour. Le Comité du Commerce et de l'Environnement a simplement présenté un rapport comme il était convenu à Marrakech.

Parallèlement, les actions des ONG ont créé une vraie prise de conscience de l'environnement à l'OMC. Les panels, à l'OMC, et notamment le panel tortue-crevette inquiétaient les ONG au regard du rôle de l'OMC et démontraient 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 1998, les PVD et les pays développés ont souligné l'importance du lien entre le commerce et l'environnement et la nécessité d'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 USA ont implacablement défendu leur droit d'intervenir hors leur territoire lorsque la situation était suffisamment grave, et surtout de poursuivre l'établissement des normes nationales environnementales et sanitaires plus élevées que celles établies par des instances normatives internationales en faisant savoir que les règles des échanges ne doivent pas y faire obstacle.

Lors de la préparation de la troisième réunion ministérielle de l'OMC, la question du commerce et de l'environnement déborde largement du comité du commerce et de l'environnement. Parmi les facteurs qui ont provoqué ce « débordement » :

- la demande croissante des ONG de l'environnement et des membres de la société civile à ce que des mesures effectives soient mises en œuvre pour protéger les "biens communs" : la forêt tropicale, la biodiversité, la couche d'ozone, ...

- Il était devenu clair que si d'un côté, l'OMC n'était pas doté de moyens lui permettant de réexaminer les priorités nationales en matière d'environnement, ni de définir des normes écologiques ni d'élaborer des politiques multilatérales dans le domaine de l'environnement, mais par ailleurs, que l'OMC avait néanmoins un impact direct sur le choix d'une politique environnementale nationale dans la mesure où l'élaboration de politiques environnementales nationales ne devrait pas constituer un obstacle injustifié aux échanges. Le nombre d'accords multilatéraux environnementaux signés et ratifiés pendant les années 90. Il devenait alors urgent à savoir comment articuler les engagements entre ces derniers et l'OMC ?

Positions en présence

À fin de mieux appréhender les positions en présence, il est utile de comprendre les points de départ des analyses. En résumé, il y a au moins deux questions de fond :

- Est-ce que l'OMC doit servir de forum pour identifier les liens entre le commerce et la protection de la santé et de l'environnement ?

- Comment articuler les différentes disciplines et les accords ?

À ces questions s'ajoute une qui est peut-être moins de fond, mais tout de même pertinente : Quel est le lien entre les subventions et la dégradation environnementale ?

Les PVD restent, pour la plupart, contre l'introduction de l'environnement à l'OMC. Ils y voient des risques pour leur développement économique en terme d'accès au marché des pays industrialisés. Des instruments et des mesures visant une meilleure protection de l'environnement risquent de créer de sérieux obstacles techniques au commerce et de plus peuvent servir de prétexte à des politiques commerciales de protection déguisée.

Dans la mesure où les PVD manquent souvent de moyens pour adopter et évaluer les normes SPS ou environnementales, ils se posent avant tout la question de quels moyens techniques et financiers disposent-ils pour qu'ils puissent s'adapter aux conditions créées par la nouvelle donne environnementale ?

Les USA proposent que l'on traite la question du développement durable. Ils proposent que le système de l'OMC soit réformé pour introduire plus de transparence et plus d'ouverture. Ils ont mentionné la nécessité que le Comité du Commerce et de l'Environnement arrive à montrer qu'il est capable de progresser « d'une manière substantive ». Ils ont identifié comme problèmes prioritaires à traiter l'élimination des subventions qui ont des effets

négatifs sur l'environnement (i.e. le secteur de la pêche), le développement des relations avec d'autres instances multilatérales ou intergouvernementales et l'assistance technique.

Pour l'UE, il s'agit avant de vouloir traiter la clarification des AEMs et les moyens à rendre le principe de précaution opérationnelle. Bien qu'il ne partage pas « l'approche américaine », l'UE admette partager les objectifs en la matière.

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 le contenu de ce débat se limite aux intérêts des deux grandes puissances, nous présentons néanmoins des informations qui offrent plus qu'une perspective générale, une connaissance précise sur le fond du débat.

1. Les accords environnementaux multilatéraux (les AEMs)

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 ?

UE

- L'OMC devrait respecter les AEMs.
- Pas de subordination.
- L'OMC ne doit pas intervenir dans les AEMs.
- On a besoin du soutien des US.
- On a besoin d'un dialogue constructif avec les PVD.
- Lier la protection de l'environnement et l'accès au marché : On pourrait proposer « 0 » tarif sur les produits des PVD-PMA.
- Il faut voir le rôle du traitement spécial et différencié.

US

- Nécessité : assistance technique et le développement des compétences dans les PVD à gérer ses contraintes.

Il faut établir un partenariat avec les PVD sur cette question « Partnership of Equals » sinon les PVD verront la question comme un affront.

2 Les PPM : les processus et les moyens de production

Problématique : il s'agit de déterminer si on doit évaluer un produit selon la manière qu'il a été produit. En quoi le système de production peut-il être considéré comme une caractéristique du produit final ?

UE

- PPMs sont intrinsèques dans les systèmes d'éco-labeling'.
- il s'agit d'une atteinte à l'avantage comparatif de certains pays.
- un sujet trop sensible.
- du point de vue légal : très complexe.
- comment aborder l'analyse de cycle de vie ?
- pas d'harmonisation internationale.
- besoin de travailler sur des labels : volontaires et obligatoires.
- problème de " extraterritorialité ".
- d'accord avec le rapport du Panel Tortue - crevette.
- ne pas traiter à Seattle.

US

C'est tellement sensible : il suffit d'en parler dans une réunion et tout explose.

3 Le Principe de précaution

Problématique : Issu du souci de gérer des problèmes d'environnement à l'échelle planétaire, associé au concept de développement durable, il traduit aussi la réaction provoquée par les carences de la prévention constatée lors de plusieurs crises sanitaires récentes, ainsi que l'aspiration du public à être mieux associée à la gestion du développement technologique. Le principe de précaution, en proposant de renverser la charge de la preuve du danger ou de la nocivité, vise à limiter les risques.

US

Soutien des efforts de la PNUE pour définir ce principe.

UE

- Le Principe de précaution doit figurer à l'ordre du jour à Seattle.
- Ce principe = moyen de rassurer le public dans nos pays.
- Il faudrait effectuer des analyses sur les effets sur les PVD et la nécessité de renforcer les capacités nationales à gérer ce principe.

Nonobstant l'importance – et l'urgence - de la question environnementale et malgré le temps investi par les États avant Seattle à débattre ces questions, la question de l'environnement a été pendant les quatre jours de la rencontre officielle, tout simplement différée. Seul « rescapé » : la question de la protection des ressources naturelles et l'impact des subventions attribuées au secteur de la pêche.

Enjeux pour un monde responsable et solidaire

Il ne faut pas engager un débat qui, au nom des valeurs du bien commun, asphyxie l'économie des pays du Sud. Par exemple, la dégradation de l'environnement doit être liée aussi avec les systèmes de production dans les pays du Nord (agricoles et industriels).

Il est fondamental que les PVD 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 Accords multilatéraux environnementaux (les AEMs). 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.

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

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

4. Il faudrait lier des efforts sur le plan des politiques environnementales avec des concessions dans d'autres domaines commerciaux qui sont identifiés comme étant d'un intérêt vital pour les pays du Sud. Par exemple, il faudrait exiger du progrès en ce qui concerne les pics tarifaires et la mise en œuvre de l'article VI (anti-dumping) du GATT.

5. 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 soient contraignants au regard du secteur privé.

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 de 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 introduite 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

55

évoluer vers des normes sociales associées à la responsabilité industrielle juridique et l'adoption d'un code de conduite des firmes.

3. 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.

Jusque-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 là 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 le 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 ? LA 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 les dégâts opérés par cette libéralisation forcée, conduite par les responsables politiques, soutenue par les multinationales et mise en œuvre 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 œuvre 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.
2. Composition des panels : professionnalisation des panelistes 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. Transparence
5. Audition de tierces parties, y compris ONG (modifier l'article 10) et possibilité pour les ONG et les experts d'apporter des éléments supplémentaires.
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'accèsion 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...

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>.

Il est aussi disponible sur www@rongead.org

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 PVD 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

Rongead/Global Citizen Initiative/Alliance pour un monde responsable et solidaire/Fondation Charles Mayer pour le progrès de l'homme : **De l'échec de Seattle vers une gouvernance mondiale.**

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 PVD 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, 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 illustre concrètement la cohérence dans le contexte d'une approche globale.

Rongead Lyon le 17/02/00

Ont contribué à la production de ce dossier :

Rongead/Global Citizen Initiative/Alliance pour un monde responsable et solidaire/Fondation Charles Mayer pour le progrès de l'homme : **De l'échec de Seattle vers une gouvernance mondiale.**

Grésea : section sur les services

- Anne Peters
- Bruno Carton

Pour Rongead :

- Rose Marie Di Donato
- Meredyth Bowler Ailloud
- Joseph Rocher

ainsi que les membres du conseil scientifique de Rongead, composé d'experts qui, pour la plupart, souhaitent conserver l'anonymat.

Coordination : Joseph Rocher