

Global Citizen Initiative

Septembre 2003

Briefing N°O

Lettre d'information et de propositions diffusée dans le cadre du Chantier « Commerce international » de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire.

Pour en savoir plus sur :

Global Citizen Initiative (GCI) : www.rongead.org > Programmes > Régulation du commerce international
Alliance pour un monde responsable pluriel et solidaire : www.alliance21.org

Sommaire

1. Après Cancun

- **L'échec de Cancun** par Paul Trân Van Thinh, *ancien négociateur européen*
- **L'OMC est née à Cancun**, par Pierre CALAME, *Coordonnateur de l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire, Directeur de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme.*
- **Fracture Nord/Sud ?** par Cédric RABANY, *Rongead*

2. A propos de GCI

3. Deux propositions en débat

- **Vers une nouvelle génération de « normes impératives ».**
- **Initier à l'OMC une négociation sur l'accès aux ressources énergétiques.**
Par Joseph ROCHER, *Rongead*

Editeur :

rongead@rongead.org

Lyon – France

Equipe de Rédaction :

Joseph ROCHER – Cédric RABANY – Sylvie PISLAR

Assistant : Alexandre NICOLE

Soutien Financier :

Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme.

Fondation des droits de l'homme au travail.

Reproduction et diffusion encouragée avec la mention GCI

L'échec de Cancun

Par Paul Trân Van Thinh

La session ministérielle de Cancun n'est qu'une rencontre à mi-parcours (et dans le passé, il y a eu des échecs du même type comme celui du Heysel en Belgique à l'époque du Cycle d'Uruguay). C'est aussi très difficile d'être ambitieux lorsque l'économie mondiale est en période, sinon de récession, du moins de léthargie : les 30 ans de négociations commerciales que j'ai suivies tout au long de ma carrière active l'ont

confirmé car, dans ces circonstances, les pays industrialisés ne font pas de concessions tout en cherchant des débouchés pour sortir de leur récession. Aujourd'hui, c'est encore plus difficile car l'économie en voie de mondialisation comporte des barrières plus insidieuses comme, entre autres, les normes, les subventions et les mesures anti-dumping. L'échec proprement dit est donc à relativiser. Mais il faut en tirer des enseignements. Le Groupe des 21 comme le Groupe des 90, tous les deux de circonstance, étaient bien à la recherche d'un coup d'éclat avec en ligne de

mire les deux éléphants US et EU. Se rappeler que lorsque deux éléphants se battent ils piétinent l'herbe et que lorsqu'ils font l'amour ce serait pareil, voire pire, avec l'herbe écrabouillée. La participation – plutôt en profil bas et peu active – de la Chine pousse irrésistiblement le G 21 vers le grand large avec une boussole de fortune. L'amour des deux éléphants est mal perçu politiquement : voilà la toile de fond de l'échec.

Peut-être faudrait-il également s'interroger sur les motivations de la présidence de la Réunion Ministérielle ?

De toute façon, le monde du début du 21^{ème} siècle a changé par rapport à celui de Raul Prebisch et à l'ère du G 77. La confrontation Nord/Sud, depuis l'échec de Seattle, est réactivée sous d'autres formes avec la disparition du Groupe des Pays de l'Est, l'irruption de l'éléphanteau Chine, le bouillonnement des pays émergents, la dilatation du bataillon des pays laissés pour compte, l'éclosion, voire l'explosion, des voix de la société civile notamment celles des anti- et des alter-mondialistes.

Le Cycle de Doha risque de ne pas pouvoir se conclure avant fin 2006, voire 2007. L'année 2004 verra les marges de manœuvres des deux éléphants européen et américain bloqués :

- avec la mise en place de l'élargissement et de la nouvelle Commission dans l'Union Européenne,
- avec, aux États-Unis, des élections présidentielles dont l'issue dépendra de la santé économique américaine.

D'une façon plus générale, en 2004, la reprise économique américaine pourrait être balbutiante et celle de l'Europe tardive comme celle du reste du monde. Les négociations de l'OMC prendront leur rythme de croisière en 2004 période de relève d'une bonne partie du personnel diplomatique à Genève. La reprise véritable des négociations interviendrait donc en 2005.

Mais d'ores et déjà il convient de s'interroger sur les conséquences de l'échec : à qui profite le crime ? qui paiera la note ?

En attendant, le rythme des négociations pour l'accession de nouveaux pays serait également ralenti. Ce répit comporte des risques sérieux pour les véritables pays en voie de

développement. D'abord, les États-Unis continueront à développer leur législation et pratiques unilatérales pour s'attaquer agressivement à ce que le Secrétaire au Commerce Donald Evans qualifie de "unfair trade practices" (dont l'Union Européenne a subi les harcèlements) notamment par la création d'une "unfair trade practices team". Ensuite, les États-Unis vont poursuivre les accords bilatéraux et régionaux comme l'a annoncé Robert Zoellick, affaiblissant ainsi le système multilatéral en accroissant l'influence américaine par voie bilatérale. La réalité est que l'économie des États-Unis est théoriquement très vulnérable car tributaire à 75,5 % de l'épargne mondiale soit 528 milliards de \$ en 2002 et que, par ailleurs, le budget militaire américain de 379 milliards de \$ en 2003 est couvert, de facto, par les apports étrangers (source : FMI). En effet, les capitaux étrangers continuent à affluer aux États-Unis, attirés par leur productivité, leur organisation et l'efficacité de leur main-d'œuvre. Une telle ponction sur l'épargne mondiale assèche les pays en développement (mais pas la Chine ! qui détient 126,1 milliards de \$ de bons du trésor américains) et assure à l'économie américaine la suprématie dans son rôle traditionnel de locomotive du train-convoi Europe plus le reste du monde. Une telle ponction comporte à coup sûr un danger qui se révélera lorsque la "lex americana" franchira le Rubicon en passant des pratiques de « l'empire » à celles de « l'impérialisme ». Ce sera inévitable..

Ce répit forcé verra aussi la croissance du poids inéluctable de la Chine. La Chine sera une puissance économique qui dépassera les États-Unis dans deux décennies, même si elle se considère pourtant comme « pays en développement ». A Cancun, l'éléphanteau chinois est entré dans un magasin de porcelaine : le Groupe émergent des 21- réactif par excellence- qui a relevé le défi américano-européen. Ce groupe hétéroclite mené par le Brésil et l'Inde (qui aura 1,6 milliard d'habitants vers 2050 et qui sera toujours minée par le système des castes) est une nouvelle force de réaction mais aura du mal à se mettre d'accord sur une plate-forme constructive d'architecture nouvelle ou alternative. En attendant et depuis la guerre américaine en Irak, les États-Unis misent sur une alliance avec la Chine. Ce pays de 1,3 milliard d'habitants sur les 6,5 milliards que compte la Planète ne possède que 7% des terres

cultivables. Sa politique d'urbanisation des bourgs ruraux ne parvient pas à améliorer le sort peu enviable de quelque 600 millions d'agriculteurs et à contenir l'exode de 200 millions de paysans errants aux abords des grandes mégapoles côtières : les inégalités sociales explosent et laissent prévoir des lendemains sombres sur le plan de la cohésion sociale du pays. En attendant, le refus chinois de réévaluer ou de laisser flotter le yuan crée des problèmes sérieux aux pays de la région et pourrait constituer un obstacle à la reprise économique planétaire.

Reste l'Europe, qui était l'un des promoteurs du Cycle de Doha, qui est le défenseur du multilatéralisme : les Nations-Unies, le Tribunal Pénal International, le Protocole de Kyoto L'Europe en pleine mutation se doit maintenant, en tant qu'*Empire du Juste Milieu*, de tout faire, en prenant son temps, car les revirements seront déchirants, pour relancer et achever les négociations. Ces négociations sont absolument vitales pour un meilleur équilibre planétaire durable. Faute d'un accord de Doha, l'OMC déperira pour laisser le système multilatéral en friche. Il lui faudra pour cela revoir ses exigences sur les sujets de Singapour, l'accès à son marché, ses subventions surtout agricoles, ses préférences régionales... et tout cela dans le contexte délicat de changement d'équipe à Bruxelles, de son élargissement et d'une croissance atone à soutenir. Il faut rappeler que même si l'Europe n'est en rien démunie pour une approche bi-latérale et/ou régionale, toute déviation de l'objectif ultime vers l'état de droit multilatéral serait fatale aux « pays en développement ». Il faut, dès lors, en conjonction avec un mécanisme d'appel hors OMC, sauver à tout prix et développer dans un sens favorable aux pays en développement le mécanisme du règlement des litiges à l'OMC. Il faut ensuite revenir aux sources pour veiller à ce que les négociations de politique commerciale soient orientées vers le développement en général et en particulier le développement humain durable.

Ce sera pour l'Europe une croisade de civilisation contre les déséquilibres et contre la pauvreté, croisade qui trouvera sa légitimité autour de deux mots clés : droit et développement.

L'OMC EST NÉE A CANCUN

Par Pierre CALAME*

Cancun, un échec ? Comment se réjouir d'une nouvelle manifestation de mésentente au sein de la communauté mondiale et pousser des cris de joie, comme si je ne sais quel monstre hideux avait été terrassé par l'union des forces de citoyens à mains nues ? Laissons de côté ce romantisme de pacotille. Dans la société mondiale en émergence, si nécessaire du fait de nos interdépendances, la construction de règles internationales respectables et respectées est la première urgence et la première nécessité. La construction d'une gouvernance mondiale efficace, légitime et démocratique est un impératif catégorique des décennies qui viennent, comme la construction de l'Europe fut un impératif catégorique de la génération qui nous a précédé. La création de l'Organisation Mondiale du Commerce, contre la volonté des Américains, est une victoire historique de ceux qui ne croient pas que la loi de la jungle suffise à construire un monde viable, raisonnablement juste et pacifique. Le succès même du GATT, le grand nombre de pays qui s'étaient ralliés à l'accord, en avait changé la nature même. Deux, dix, vingt pays peuvent passer contrat ; cent pays deviennent, sur les mêmes sujets, créateurs de droit international. Vive l'OMC donc, dans son principe. Mais, jusqu'à présent, c'est une construction bancale, bricolée, à l'image du système multilatéral lui-même avec ses trois piliers, l'ONU, les institutions de Bretton Woods, l'OMC, juxtaposés et sans cohérence entre eux, surchargés au fil des ans d'objectifs plus ou moins contradictoires, pleins de boursoflures et au bout du compte profondément inéquitables et inefficaces. S'ajoutant à la crise de l'ONU accentuée par l'affaire irakienne, l'échec de Cancun, d'autant plus instructif qu'il n'a rien de dramatique (il n'y a aucune urgence à poursuivre la libéralisation du commerce), vient nous rappeler que les adaptations à la marge des institutions actuelles ne sont pas à l'échelle des problèmes. Casser les régulations existantes en raison de leurs insuffisances serait un remède pire que le mal. La seule issue est une refondation, l'élaboration d'une nouvelle architecture de la gouvernance mondiale. Or, les raisons de l'échec de Cancun sont suffisamment significatives pour offrir des

perspectives pour cette refondation. En ce sens : oui, Cancun sera pour l'OMC une seconde naissance.

J'ai eu l'honneur de coordonner les réflexions et propositions de *l'Alliance pour un monde responsable, pluriel et solidaire*¹, consacrées à la gouvernance mondiale et je constate que l'échec des négociations à Cancun constitue un véritable cas d'école illustrant les faiblesses que nous avons constatées et plusieurs des principes que nous avons avancés. J'en donnerai cinq exemples.

C'est, tout d'abord le « ras le bol » des pays du Sud devant les attitudes « faites ce que je dis, ne dites pas ce que je fais ». Les prêchi prêcha sur les vertus du libre commerce n'ont aucun sens tant qu'il y a les subventions américaines au coton et les subventions des pays de l'OCDE à leurs agricultures. On peut plaider avec un égal talent le droit de défendre des productions nationales indispensables à l'équilibre du territoire et la vertu tonique du libre échange mais on ne peut pas faire les deux à la fois, passer sans arrêt d'un registre à l'autre selon qu'il s'agit de défendre ses droits ou d'imposer des obligations aux autres. De même, on peut plaider le droit des peuples à se nourrir eux-mêmes mais à condition de ne pas pousser des cris de victoire quand un accord international échoue du fait d'une coalition plus ou moins inspirée par les ultra-libéraux du groupe de Cairns.

Seconde leçon, l'impossibilité d'en rester à une situation où seuls les pays riches décident de l'agenda, disent ce qui est négociable et ce qui ne l'est pas. Cela nous pendait au nez depuis le sommet de la Terre de 1992, quand George Bush avait déclaré à ses pairs que le mode de vie américain n'était pas négociable. A force d'édifier un monde où il est interdit d'interdire la circulation des biens et services mais interdit de permettre la circulation de la main d'œuvre, la corde devait bien finir un jour par casser.

Cancun c'est, en troisième lieu, l'expression commune de l'Union Africaine dans une

négociation. Grande, merveilleuse nouvelle. Le système international n'a plus aucune chance de marcher avec la règle hypocrite « un pays une voix ». Il n'y aura pas de gouvernance mondiale possible sans l'émergence de communautés régionales en nombre restreint.

A ce titre, la solution de communautés régionales de poids démographiques un tant soit peu comparables offre des perspectives prometteuses. Pour organiser de façon équilibrée la première Assemblée Mondiale de Citoyens, qui s'est tenue à Lille en décembre 2001, nous avons divisé le monde en vingt régions, chacune comptant plus de 100 millions d'habitants ; on dira que c'était un exercice de style mais avec une règle simple privilégiant les « petites » régions –le nombre de représentants de chaque région était proportionnel non à sa population mais à la racine carrée de celle-ci – nous sommes parvenus à rendre compte de manière équilibrée de la diversité réelle du monde. Les conférences de l'ONU les plus récentes, sur l'enseignement supérieur et sur la science par exemple, ont montré l'intérêt considérable des rencontres régionales préparatoires, beaucoup plus vivantes que la conférence mondiale elle-même. Sans parler de l'effet d'apprentissage que fait naître, pour une négociation globale, la recherche de compromis avec ses voisins. Cancun montre aussi, en passant, ce que nul n'ignorait : la règle de l'unanimité, déjà impraticable dans l'Europe à 25, n'a aucune chance de fonctionner dans une OMC à 150. Il faut donc créer des niveaux régionaux d'élaboration des termes de la négociation et peut-être définir dans certains cas des règles de majorité à l'échelle mondiale. L'expérience de la construction européenne, avec ses hauts et ses bas mais qui n'a jamais connu de marche arrière, peut être une contribution irremplaçable à la construction d'un ordre mondial. Ceux qui se sont « collés » à la construction de l'Europe à la fin des années quarante avaient la même réputation d'idéalistes que ceux qui se battent aujourd'hui pour la construction d'une communauté mondiale.

Cancun montre, en quatrième lieu, que l'ère du tout marché, inaugurée à sons de trompe après la chute du mur de Berlin, est aujourd'hui close. Le marché n'est pas une loi de la nature, universelle et intemporelle, c'est un mécanisme humain, d'ailleurs remarquablement efficace dans de

¹ www.alliance21.org

nombreux domaines, et, finalement, une modalité parmi d'autres de régulation des sociétés humaines, une modalité parmi d'autres de gouvernance. A ce titre elle doit être jugée avec les mêmes critères d'efficacité et de légitimité que les autres modalités. Or, à force de se généraliser, le marché est progressivement sorti de son domaine d'efficacité et de légitimité. Il l'a fait de deux manières : d'une part en érigeant le libre échangeisme mondial comme un absolu ; ensuite en s'appliquant à des domaines qui ne peuvent raisonnablement relever du marché.

Premièrement, en s'érigeant comme absolu. Une des conditions de légitimité de la gouvernance est ce que j'appelle « le principe de moindre contrainte » : atteindre un objectif de bien commun en limitant autant que possible les contraintes imposées à chacun pour l'atteindre. En politique cela s'appelle le principe de subsidiarité active : fixer des obligations de résultat et non des obligations de moyens, pour redonner la liberté de choix des moyens en fonction de la diversité des contextes. Or le marché unique mondial érigé comme dogme en vient à brider les échanges qui pourraient s'organiser à d'autres échelles ; il laisse à la fois des bras ballants et des besoins élémentaires non satisfaits, ce qui est tout bonnement contraire à la définition même de l'économie qui signifie étymologiquement « les règles de sage administration de la maison commune ». Mais c'est surtout en s'appliquant à des domaines qui ne peuvent raisonnablement relever de son règne que le libre échangeisme mondial a perdu sa légitimité. Symboliquement, le coup de grâce a été donné par la firme Monsanto elle-même, grande promotrice devant l'Eternel des organismes génétiquement modifiés (OGM), quand elle a surnommé « terminator » un gène qui, introduit dans les plantes, les rendait incapables de se reproduire. Moralité : l'économie de marché, sans rivale pour gérer des biens industriels qui se divisent en se partageant perd la tête quand il faut développer des biens qui se multiplient en se partageant. Le mouvement altermondialiste a fait mouche avec un simple constat : « le monde n'est pas une marchandise ». Le coup de semonce de Cancun va ouvrir tôt ou tard un débat mondial de fond, progressivement lavé de ses scories idéologiques héritées de la guerre froide, sur ce qui, objectivement, peut relever du

marché et ce qui, tout aussi objectivement, ne peut en relever. Merci Cancun.

Enfin, en cinquième lieu, Cancun c'est l'intrusion en force, dans le débat public, de l'expertise citoyenne en réseau. On commence seulement à prendre conscience de sa supériorité technique sur l'expertise étatique. Elle est aussi évidente que le sera un jour la supériorité du logiciel libre sur le logiciel commercial et pour les mêmes raisons. Dans un système mondialisé, une véritable expertise suppose à la fois un réseau d'information international connecté à différents milieux, une liberté de parole et de déplacement et, plus que tout, des courts-circuits entre les observations de terrain et leur synthèse au niveau mondial. Cette expertise citoyenne en réseau, peut-être encore brouillonne et parfois irresponsable, sera, à n'en pas douter, une des modalités essentielles de la gouvernance de demain.

Que les Etats et, en premier lieu, l'Union Européenne décident de prendre ces cinq points à bras le corps et l'on verra naître une nouvelle OMC, plus légitime, plus démocratique et plus efficace.

* Pierre Calame

- Coordonnateur du chantier de l'Alliance pour un monde responsable et solidaire -« Pour une gouvernance mondiale» Editeur : ECLM
- Auteur de la « Démocratie en miettes » (2003)- Editeur : Descartes et Compagnie
- Directeur de la Fondation Charles Léopold Mayer pour le progrès de l'Homme www.fph.ch

Cancun : Fracture Nord/Sud ?

Par Cédric Rabany, Rongead

N'ayant pas obtenu d'avancées significatives sur l'agriculture de la part des pays « agro-subsidionnistes », les PED ont refusé de nouvelles négociations sur les sujets de Singapour (investissements, concurrence, transparence des marchés publics, facilitation des échanges) provoquant ainsi l'échec de la conférence ministérielle de Cancun. Pour autant, peut-on identifier une fracture Nord/Sud suffisamment explicative de cet échec ?

Certes, il y a l'immobilisme des pays riches (notamment USA et UE) face aux attentes légitimes des autres membres de l'OMC: la déception liée à l'absence d'avancées sur le coton africain en témoigne. Mais une analyse des derniers mouvements géostratégiques à Cancun révèle une situation légèrement plus nuancée, notamment dans le domaine agricole.

Le groupe de Cairns est resté très silencieux à Cancun : trop de divergences internes sur une position trop rigide. En revanche, le G21 ou 22 (« *twenty something* » comme beaucoup l'appelaient à Cancun sur un ton amusé), mené par des agro-exportateurs en développement issus du groupe de Cairns associés aux grands pays émergents (Inde et Chine), a été très actif. Ce groupe s'est formé rapidement en contre réaction au consensus agricole USA/UE (défini par Martin Khor comme « *the lowest common denominator of the largest most protectionist developed countries who want to accommodate each others' interests* »²). Le groupe est resté focalisé sur l'agriculture, critiquant fermement les subventions américaines et européennes et refusant la différenciation des PED dans l'accès au marché (au détriment des PMA ?). Trois pays, aux stratégies pourtant fort différentes, portent les intérêts de ce groupe : Brésil, Inde et Chine³. La place médiatique occupée par cette nouvelle alliance, caractérisée par ses positions tranchées et son poids démographique (plus de la moitié de la population mondiale) a, en partie, occulté les divergences internes au Sud.

On peut effectivement distinguer deux autres sous-groupes défendant des spécificités propres. Le groupe « produits stratégiques » (comprenant certains pays membres du G21) entend défendre une position moins libérale et axée sur les besoins de développement de ces membres. Surtout, l'alliance des pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique), de l'Union Africaine et des Pays les Moins Avancés, d'un poids économique et politique très faible, s'est constituée sur la base d'un refus de la logique purement offensive du G21, soulignant plutôt l'urgence et la réalité

² « *le plus petit dénominateur commun des pays développés les plus protectionnistes, cherchant à préserver mutuellement leurs intérêts* »

³ On peut noter aussi la présence de l'Égypte dans ce groupe, qui fait pourtant partie des pays agro-importateurs et qui avait milité pour un statut particulier de ces pays à Marrakech.

d'un sud marginalisé. Des pays membres de ce groupe ont, à titre individuel, défendu certaines idées contraires à l'idéologie « dominante » telle une demande pour la régulation des marchés de matières premières.

Le Nord est tout aussi partagé, y compris l'UE (un « G25 » d'après Pascal Lamy). Sur la délicate question du coton, l'opposition de la Grèce et de l'Espagne n'a pas permis à l'UE de soutenir explicitement l'initiative africaine. Par ailleurs, les amis de la multifonctionnalité (G10) restent présents, emmenés par un Japon toujours très défensif.

Dans ce panorama morcelé d'un « G148 », la prise de décision par consensus devient une réelle gageure. Dans ce système « poly-bloqué », les alliances « Sud », désormais capables de refuser des accords injustes, seront-elles aussi capables de faire accepter des règles plus équitables ?

A propos de Global Citizen Initiative

GCI entend contribuer au renforcement et à la promotion des règles de politique commerciale définies en cohérence avec celles des autres composantes de la gouvernance globale et des autres enceintes internationales pour que les échanges soutiennent une croissance équitable et un développement durable.

Le but de GLOBAL CITIZEN INITIATIVE n'est pas de devenir une nouvelle organisation "représentative". La mission de *GCI* est de fournir une référence et une contribution concrète de la société civile à la construction d'un état de droit multilatéral viable.

Lancée à Genève en mars 2001, *GCI* s'est donné 5 objectifs :

- 1- Faciliter le dialogue entre la société civile, les responsables et décideurs politiques.
- 2- Faciliter l'expression des points de vue divers et la formulation d'alternatives :
 - par la production et la diffusion d'analyses, d'idées et de propositions,

- par un rééquilibrage des voix du Sud et du Nord et de l'Est,
 - par un travail pédagogique qui permette à la société civile de mieux connaître l'OMC et les négociations en son sein ainsi que leurs enjeux.
- 3- Améliorer la qualité et la pertinence (universelle) du débat sur la régulation des échanges internationaux.
 - 4- Conscientiser les différents acteurs concernés sur la nature du débat, sur les thèmes de négociation en particulier.

GCI s'est donné 3 missions :

- 1- Une mission "Centre de ressource" qui apportera un appui au renforcement des capacités dans les régions du monde où sévit le manque d'information et de formation sur la politique commerciale multilatérale négociée et gérée dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC).
- 2- Une mission "Forum" comme point de rencontre entre les décideurs (négociateurs) et les composantes de la société civile.
- 3- Une mission d'appui à l'innovation et à l'expérimentation pour que se développent des pratiques, des politiques et des règles commerciales qui viseront la réduction des inégalités entre riches et pauvres.

Participent à GCI, à titre personnel, des experts de politique commerciale internationale, des personnes actives dans les mouvements sociaux et les organismes de développement, des parlementaires originaires des différentes régions du monde (Europe, Asie, Afrique, Amérique du Nord et Amérique Latine, Océanie)..

PROGRAMME EN COURS

GCI – Forum

Proposition 1 « Vers une nouvelle génération de normes impératives »

La première « initiative » significative a consisté à animer un groupe de travail sur la construction d'un système d'arbitrage entre l'OMC et les autres accords internationaux. Le groupe de travail a bénéficié, en particulier, de discussions éclairantes avec Gabrielle MARCEAU,

conseillère à la Division des Affaires Juridiques au secrétariat de l'OMC. Il a débouché sur la proposition, présentée dans ce document, de la création d'une nouvelle génération de normes « impératives ». Pour avancer dans cette direction, la proposition suggère une coopération plus forte entre les actions privées de labellisation elles-mêmes, ainsi qu'une coopération entre elles et celles liées à la construction du droit international pour le développement durable.

Pour soutenir cette démarche, Rongead, en tant que partenaire GCI, a produit un guide des labels sociaux et environnementaux pour le développement durable⁴. Ce guide, qui fournit une analyse précise et synthétique en comparant 24 outils (labels, normes et codes de conduites) utilisés spécifiquement dans le commerce Sud-Nord, montre combien sont divers et multiples les critères retenus pour « labelliser » les produits.

L'argumentation développée dans cette proposition a été exposée aussi bien à Porto Alegre qu'à Cancun. Elle y a reçu un accueil très favorable. Des ONG, des experts, des parlementaires, des hauts fonctionnaires sont prêts à participer à la réflexion que nous allons engager sur ce terrain.

Proposition 2 « Initier une négociation à l'OMC sur l'accès aux ressources énergétiques ».

Cette proposition, qui est aussi présentée dans ce document, n'a pas encore fait l'objet de débat dans le cadre de GCI. Elle a été cependant bien accueillie par les quelques ONG, haut fonctionnaires et experts à qui elle a été soumise avant d'être présentée ici.

GCI- Centre de ressources

Soutenir le débat en Afrique.

Nous nous sommes engagés, en partenariat avec INADES international – Institut Africain pour le Développement économique et social (ONG de formation et de soutien aux initiatives de développement travaillant, avec 100 formateurs, dans 15 pays d'Afrique) dans la réactualisation

⁴ voir www.rongead.org – Nouveau – Guide des normes sociales et environnementales

de quatre manuels pédagogiques illustrés (de 45 pages chacun) sur le marché, les échanges et leur régulation, les relations internationales, la gouvernance etc...

Ces manuels se veulent accessibles à un public peu averti mais engagé dans la réflexion et l'action de développement. L'objectif est de

permettre un débat en Afrique qui dépasse le cercle des initiés. Il sera notamment diffusé via les bibliothèques rurales.

Ils feront l'objet d'une première publication. Ils seront soumis au débat, aux critiques, aux propositions d'améliorations avant une deuxième publication.

Propositions en débat

Proposition 1- Construire une nouvelle génération de « normes impératives pour un développement durable »

Il existe, aujourd'hui, au niveau international, seulement 6 normes (et seulement 6), reconnues comme **impératives** et « respectées », en principe, par tous les autres conventions accords internationaux à savoir: **la prohibition de l'agression, du génocide, de la pratique abusive de la torture, du crime contre l'humanité, de l'esclavage, et enfin, le droit à l'autodétermination**. On les qualifie du terme latin « *jus cogens* ».

Le *jus cogens* n'est pourtant défini nul part. Et certains experts sont même d'opinion que le *jus cogens* n'existe pas, c'est à dire, en clair, qu'il n'y a rien "au dessus" de la volonté des Etats.

Malgré cela, le caractère « impératif » de ces normes signifie qu'aucun traité ni convention internationale ne peut contenir une disposition qui porterait atteinte au respect de ces normes. C'est, en tout cas, la position de la Commission de droit international (CDI)⁵.

De là à ce que ces normes impératives soient effectivement respectées par les États... c'est une question qui nous amène à l'OMC : ce qui, en effet, donne force à cette institution, c'est sa capacité à faire respecter les règles grâce à un mécanisme de règlement des

différends : un mécanisme qui, par les sanctions qu'il permet en dernier recours, contraint les États qui en sont membres à respecter les engagements qu'ils y ont pris. Et ce n'est pas la « péripétie » de Cancun qui remettra en cause cette construction.

Les six normes impératives ne bénéficient même pas d'un tel soutien dans aucune institution internationale. Par contre, elles prévalent sur toutes les autres normes dans le mécanisme du règlement des différends de l'OMC, ce qui peut amener à penser que ce mécanisme – encore imparfait et perfectible, qui constitue la véritable épine dorsale de l'état de droit commercial multilatéral - apporte, de fait, un soutien réel au respect des ces normes impératives.

La proposition est donc la suivante : pour répondre aux défis majeurs d'un développement durable mais aussi pour contraindre l'OMC à ne pas aller au-delà de son domaine de compétence, il serait utile d'ajouter à cette courte liste une nouvelle génération de normes impératives.

En fait, il existe bien, dans le domaine social et environnemental notamment, une série de traités et conventions internationales, mais le système juridique mondial est une nébuleuse d'accords et de traités qui se juxtaposent sans hiérarchie ni lien entre eux. Quand bien même les ONG et la Fédération Internationale des Droits de l'Homme réclament que les droits de l'homme soient au-dessus de tous les autres accords internationaux... tout est traité au même niveau.

On se retrouve donc aujourd'hui avec une OMC devenue incontournable ...alors, pourquoi ne pas l'utiliser pour faire avancer, avec pragmatisme, la bonne cause ?

Il convient d'abord de noter que l'OMC elle-même ne place pas le commerce « au-dessus » du développement durable : se souvient-on que l'objectif fondamental de l'OMC est, entre

⁵ Cette commission regroupe les juristes très qualifiés des institutions internationales. On notera qu'elle n'a pas intégré, dans le *jus cogens*, la « discrimination raciale ».

autres, de relever le niveau de vie, d'assurer le plein emploi et pas seulement de développer les échanges commerciaux. Il suffit de relire les 8 points de la Déclaration Ministérielle de Marrakech du 15 avril 1994 et surtout le premier considérant l'Accord de Marrakech créant l'OMC : tout y était prévu pour relever le défi de la société civile. Si les Etats membres de l'OMC ne s'étaient pas "dévoqués" dans leurs négociations et leur mise en œuvre des résultats de négociations, l'OMC n'en serait pas là où elle était à Seattle et aujourd'hui après Cancun. Mais tout n'est pas perdu et il faut retrouver les sources.

Ensuite, la valeur intrinsèque, en tant que telle, du mécanisme du règlement des litiges doit être dissociée de l'appréciation de l'OMC dans sa globalité. On pourrait presque dire: on peut « utiliser » l'ORD sans avoir à cautionner tout ce qui se passe à l'OMC.

C'est sur la base de ces considérations que la proposition d'une nouvelle génération de normes impératives dans le domaine social et environnemental peut trouver sa place.

Cette construction s'opérerait à travers un système d'arbitrage hors OMC, à un niveau supérieur, de préférence sous l'autorité du Secrétaire Général des Nations Unies.

Vers de nouvelles normes impératives

La première question est, bien entendu, de savoir quelles seront ces normes.

Accords mondiaux environnementaux, Conventions de l'Organisation internationale du Travail (on en dénombre 180), Agenda 21 de Rio, Charte de l'ONU, Déclaration universelle des droits de l'homme, Pacte relatif aux droits économiques et sociaux : ce sont autant d'accords vis à vis desquels de nombreux Etats se sont engagés et qui constituent de précieuses références. Mais à quels « critères » donnera-t-on la priorité, sachant que pour les uns, par exemple, le développement durable doit viser la réduction des inégalités... ce qui n'est pas la priorité pour tout le monde ?

Sur ce plan, les initiatives privées qui ont été prises ces dernières années pour mettre en œuvre des codes de conduite, des normes ou des labels ne sont pas d'un réel secours : ces initiatives sont nombreuses, et il faut s'en réjouir tant elles traduisent une mobilisation forte de la société civile, mais pêle-mêle elles révèlent une forte dispersion tant au niveau des critères retenus que des méthodes de mise en œuvre. D'aucuns avancent le chiffre de 700 codes de conduite actuellement en vigueur. Pour le seul commerce entre PED et Pays Développés, 24 « labels » faisant référence à des normes sociales, environnementales ou économiques ont été recensés et analysés⁶.

Le second point important est de savoir comment ces normes seront juridiquement formulées. On a remarqué que l'une des 6 normes impératives est désignée par les termes « *pratique abusive de la torture* ». Cela, parce qu'il n'y a pas, aujourd'hui, d'accord international pour définir ce qu'est la torture.

La formulation juridique de nouvelles normes impératives ne sera pas plus aisée. A titre d'exemple, des campagnes de sensibilisation sont menées sur les thèmes de la « souveraineté alimentaire » et du « droit à l'alimentation ».

En droit international, le terme « souveraineté » se définit comme le droit souverain des États et non celui de leurs populations alors que le droit à l'alimentation peut être considéré comme un droit individuel. Dans le premier cas, tout le pouvoir relève exclusivement de la compétence des États. Mais ce droit est discrétionnaire, et ne comporte aucune obligation, même de résultat, si ce n'est devant le suffrage des citoyens là où il existe.

Par contre, le droit à l'alimentation peut se référer au « Pacte relatif aux droits économiques et sociaux » (1966) auquel ont souscrit de nombreux Etats. Dans ce cas, il y a renversement du problème : les États ont le devoir de nourrir leurs peuples et doivent prouver qu'ils ont fourni un « effort raisonnable » et mis en place les moyens adéquats pour respecter cet engagement.

⁶ Voir sur www.rongead.org le guide des normes sociales et environnementales. Ce guide sera bientôt disponible en 3 langues (fr. eng. esp. Fin octobre) sur le site du chantier « commerce international » de l'Alliance.

On comprendra que la seconde formulation donne beaucoup plus de marge de manœuvre à la société civile. C'est pourquoi, à moins de redéfinir juridiquement le terme « souveraineté », il est difficile de comprendre pourquoi certains mouvements sociaux s'attachent à soutenir la « souveraineté alimentaire ».

Le choix des critères retenus pour la définition des normes représente aussi un enjeu considérable : on a constaté, entre autres, que l'introduction des normes environnementales et sociales dans le commerce a souvent été perçue comme un moyen d'introduire de nouvelles barrières protectionnistes. Outre le fait que la nouvelle génération de « normes impératives » devra éviter de prêter le flanc à cette critique, il s'agit bien là d'engager un dialogue de civilisation pour la construction d'un socle éthique commun. Rude tâche donc...

Sous l'autorité directe du Secrétaire Général de l'ONU : un organe chargé d'arbitrer les conflits entre l'OMC et les autres conventions et accords internationaux.

Comment progresser vers la création d'une nouvelle génération de normes impératives ?

A l'évidence, cette nouvelle génération de normes ne verra pas le jour sans la mobilisation de la société civile, laquelle s'appuie, aujourd'hui, pour agir, sur deux types de repères :

- les conventions et accords internationaux gouvernementaux relatifs à l'environnement, aux questions sociales et économiques.
- des critères spécifiques privés relatifs aux labels, normes et codes de conduite. En effet, si les références à diverses dispositions des conventions et accords internationaux sont fréquentes, des dispositions particulières, telles que le prix payé au producteur dans les PED, sont des créations spécifiquement privées.

Il y a donc nécessité de faire converger les critères retenus par les initiatives privées de labels, normes et codes de conduite et ceux qui relèvent explicitement des conventions et accords internationaux ; cela, pour aboutir à une liste de normes impératives qui soit suffisamment restreinte pour être efficace mais largement soutenue par un maximum d'organisations de la société civile pour être validée.

Les choses pourraient alors de passer comme suit :

Phase 1 : Les gouvernements qui ont souscrit des engagements à l'OMC, pourraient, unilatéralement, décider de déroger à leurs obligations à l'égard de l'OMC pour pouvoir respecter l'une ou plusieurs des normes considérées comme impératives.

Phase 2 : Les pays s'estimant lésés par la ou les mesures prises devraient, en toute logique, saisir l'Organe de Règlement des Différends (ORD) de l'OMC et demander la constitution d'un panel.

Phase 3 : L'ORD pourrait alors :

- soit, en invoquant la Convention de Vienne sur l'interprétation des traités, qui stipule que l'application d'un traité ne doit pas affaiblir la portée d'un autre traité, se déclarer incompétent dans la mesure où des considérations autres que commerciales sont invoquées. Pour que cela soit possible, il suffirait d'amender le Mémoire d'accord sur le règlement des différends. En effet, celui-ci enclenche le système de règlement dès qu'il y a allégation par un Membre que les obligations OMC ont été violées et ...dès lors... seuls les tribunaux de l'OMC sont reconnus compétents pour décider si, effectivement, il y a eu violation (Art. 23 DSU)
- soit passer outre et trancher le litige sur des critères purement commerciaux.

Phase 4 : Dans le premier cas, ce serait l'ORD qui solliciterait l'arbitrage du Secrétariat Général de l'ONU. Dans le second, ce serait un État ou la société civile.

Phase 5 : Une série d'arbitrages permettrait d'identifier et de construire peu à peu la liste de la nouvelle génération de normes impératives.

Pour réagir à cette proposition du 15/10/03 au 30/12/03, consultez le site du forum électronique du chantier « Commerce International » de l'Alliance : <http://in-trade.socioeco.org>

Premières réactions...

Cette proposition a été exposée au Forum Social de Porto Alegre en janvier 2003, à Cancun en septembre 2003, ainsi qu'au travers de plusieurs médias.

L'une des premières remarques est plutôt encourageante. Elle est venue d'un partenaire chinois en ces termes : « la proposition posera problème en Chine parce qu'elle renforce la possibilité de la société civile à agir contre le gouvernement, mais elle doit être soutenue parce qu'elle est moralement justifiée ».

Une seconde réaction a été la suivante : « En quoi ces nouvelles normes impératives ne seront pas considérées comme de nouveaux obstacles à la libéralisation des échanges, sachant que la priorité devrait être de créer les conditions économiques qui permettent de satisfaire ces normes plutôt que d'invoquer simplement de nouveaux droits ? ».

La première réponse à donner est que la condamnation de l'esclavage, par exemple, n'est considérée par personne comme un obstacle à la liberté des échanges. Il est donc possible qu'il en soit de même pour la nouvelle génération de normes.

Pour la seconde partie de la question, il faut s'engager très sérieusement dans la dialectique de la poule et de l'œuf !!!

La réaction la plus positive est venue de partenaires d'Amérique Latine confrontés aux effets de l'ALENA et aux craintes qu'inspire le futur Accord de libre échange panaméricain (ALCA). En effet, si les accords régionaux ont été considérés, dans les textes fondateurs du

GATT, comme des espaces d'ouverture aux échanges qui préparaient les pays à une ouverture plus large, ils sont de plus en plus utilisés aujourd'hui pour « contourner » ou atténuer la portée des règles de l'OMC. Et l'OMC est impuissante face à ce phénomène. En effet, plus de 150 accords régionaux ont été notifiés à l'OMC : sur ces 150, un seul a été considéré compatible avec les règles de l'OMC, c'est l'accord entre la République tchèque et la Slovaquie après leur séparation. Tous les autres ont été déclarés ...ni compatibles...ni incompatibles.

Les accords régionaux, s'ils doivent être compatibles avec les obligations au titre de l'OMC imposent souvent des conditions plus dures dans les relations entre pays en développement et pays développés. L'introduction de nouvelles normes impératives serait donc un moyen d'agir aussi en direction des accords régionaux.

Proposition 2 - Initier à l'OMC une négociation sur l'accès aux ressources énergétiques

Crise irakienne : enseignements et questions sur l'OMC et la gouvernance.

La guerre à l'Irak, qui a été déclenchée sur fond de lutte pour l'accès aux ressources énergétiques, illustre, s'il en était besoin, les défaillances d'un système de « gouvernance mondiale » fondé sur des rapports de force entre États, notamment entre des États plus ou moins puissants, et pire encore, la décrépitude de l'état de droit incarné par le multilatéralisme.

S'il n'existait pas, quelque part visible, une société civile mobilisée et une Organisation des Nations Unies en état d'alerte sur cette question, on aurait le sentiment de se retrouver au temps de Vattel (1714-1767) qui analysait ainsi la « régulation » des relations internationales : dans son traité du « droit des gens », il affirmait, la pleine souveraineté de l'État et constatait, sans regret, le désordre de la vie internationale. « L'État, écrivait-il, ne connaît d'autres règles que celles qui convergent avec ses intérêts.

L'État est à la fois source du droit international et son sujet. On ne peut mieux traduire la précarité de la soumission des nations à l'ordre juridique international... » En conséquence, la guerre, pour Vattel, est la solution normale au règlement des conflits d'intérêts. Loin de la considérer comme un crime, il pensait qu'il était seulement utile de la réglementer dans son exercice...

L'accès aux ressources énergétiques à l'OMC

La question de l'énergie, tout comme celles liées à la libéralisation de l'accès aux ressources naturelles, a longtemps été une question tabou à l'OMC :

- Les PED se sont toujours opposés à ce que l'accès aux ressources naturelles soit mis à l'ordre du jour de négociations commerciales, faisant de ce problème une question de souveraineté nationale (... et de chasse gardée économique pour les pouvoirs en place).
- L'accès spécifique aux ressources énergétiques n'a jamais été mis, non plus, à l'ordre du jour. Les pays producteurs de pétrole, qui y voyaient la fin de l'OPEP et des ententes sur les quotas de production condamnables à l'OMC, l'Union européenne, qui aurait du accepter une négociation sur l'énergie nucléaire, les Etats Unis, trop sensibles sur cette question pour accepter une « ingérence » internationale, ont fait implicitement front commun pour que cette négociation n'ait pas lieu.
- Les seules « ressources naturelles » qui ont été mises sur la table de l'OMC (et cela seulement dans le cycle de Doha) sont les ressources halieutiques et, de manière

indirecte, les ressources en eau. Elles y sont entrées par un biais très détourné. Pour les ressources halieutiques, l'Europe, en quelque sorte, a été « prise au piège » : en « imposant » l'inscription de l'environnement sur l'agenda de Doha, elle a dû accepter, en contrepartie, que ses subventions à la pêche (qui contribuent à une surexploitation des ressources halieutiques ... et donc de l'environnement) fassent l'objet d'une négociation de réduction. Pour l'eau, la négociation avance sous le couvert de l'Accord Général sur le commerce des services.

La proposition d'initier une négociation sur l'énergie à l'OMC découle des constats suivants :

- 1- Il serait plus profitable à la paix de voir s'engager une négociation multilatérale sur une ressource mondiale essentielle que d'assister, impuissants, à des actions unilatérales - armées - de la part de l'État le plus puissant - pour le moment - économiquement et militairement.
- 2- Des tensions risquent de naître avec la Chine dont les besoins en énergie deviennent cruciaux.
- 3- La proche accession de l'Arabie Saoudite à l'OMC et celle, à venir, des pays d'Asie Centrale producteurs de pétrole, rendrait la négociation possible et souhaitable, voire inévitable.

Bien entendu, les négociations ne pourront pas s'engager dans le cadre du Cycle de Doha puisque l'agenda du Cycle de Doha est clos. Mais rien n'empêche que l'idée puisse y être injectée pour le futur.

Pour réagir à cette proposition, inscrivez-vous au forum <http://in-trade.socioeco.org>