

Document de travail. Diffusion restreinte

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

octobre 2000

RESUME

Un texte produit par RONGEAD

en partenariat avec :

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

PROLOGUE

De l'échec de l'OMC à Seattle...

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

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

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.

Facteurs de l'échec:

On a beaucoup écrit et fait valoir que l'échec était dû à la pression exercée par la société civile. De fait, la mobilisation citoyenne a fait prendre conscience à l'opinion publique de l'absence de volonté ainsi que de l'incapacité du système multilatéral à prendre en compte la réduction des disparités croissantes entre pays riches et pays pauvres membres de l'OMC. Cette pression a rendu incontournable, dans le processus même de négociation, la dimension sociale et environnementale du développement mondial

Mais, des pressions, il y a en eu d'autres, en particulier :

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

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

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

... aux conditions d'une gouvernance mondiale

La mondialisation de l'économie, d'abord tirée par le progrès technologique et la montée de l'actionnariat, est un phénomène quasi irréversible ; qu'un nouveau cycle sous l'égide de l'OMC soit lancé ou non, l'expansion des échanges se poursuivra.

Toutefois, on peut 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.

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

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.

Trois objectifs ont été fixés pour le présent dossier :

- faire le point sur l'échec de Seattle;
- analyser la place de l'OMC dans sa contribution à la gouvernance globale
- explorer des propositions à l'intention 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 contraintes :

- On sait, par expérience, que l'élaboration du droit économique international sert plus souvent à codifier les rapports de force existants qu'à les réformer. Il ne servirait donc à rien de faire des propositions qui ne prendraient pas en compte cette incontournable réalité.
- Mais nous savons aussi que le débat peut assouplir les positions et créer une dynamique qui permette de surmonter les divergences de vue et d'intérêts. En ce sens, nos propositions ne sont pas à prendre ou à laisser, mais à verser à un débat que nous souhaitons constructif.,

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

Mais on observe dans le même temps que :

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

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

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

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

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 de la diversité des économies et des cultures, dans l'intérêt de l'homme et de la nature et, enfin, dans le cadre d'un état de droit multilatéral.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. La place et le rôle de la société civile

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

PARTIE II

ANALYSE DES ENJEUX ET PROPOSITIONS

Fallait-il lancer un nouveau Cycle de négociation ?

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

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

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

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

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

État des lieux

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

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

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

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

Enjeu

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 de la Commission européenne, le "déversoir" de la réforme.

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

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

Proposition

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

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

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

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

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

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

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

La question de la transparence

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

A Seattle le manque de transparence et/ou de participation était manifeste : des négociations sur les questions les plus délicates se déroulaient dans la " salle verte ", (système d'abord abandonné puis ressuscité), entre les pays-clés. La société civile a, sans aucun doute, son mot à dire sur ce manque de transparence interne; mais un travail de réflexion approfondi ne pourra être productif que s'il est conduit au sein des organes de l'OMC, et ce, pour parvenir à un *modus operandi* formel.

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

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

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

Ce texte est un extrait du dossier "De l'échec de l'OMC à Seattle, aux conditions d'une gouvernance globale" - 70 pages.

Ont contribué à la production de ce dossier :

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

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

ainsi que :

- les membres du conseil scientifique de Rongead,
des experts qui, pour la plupart, souhaitent conserver l'anonymat. Coordination générale et rédaction finale : Joseph Rocher