

Où est passée l'OMC ? Les enjeux de la 7^e réunion ministérielle de l'OMC

La situation de l'OMC plonge les observateurs et les mouvements sociaux dans un océan de perplexité. Apparemment, tout semble au point mort ; mais un minimum de réalisme nous enseigne à ne pas vendre la peau de l'ours trop tôt, et il faut croire que l'OMC demeure un enjeu puisque les grandes puissances continuent d'y investir de l'énergie, en premier lieu les États-Unis et l'Union européenne, mais aussi les nouveaux grands tel le Brésil. De même, les grands lobbies industriels et financiers ne se retirent pas du jeu. D'un côté, rien de nouveau n'est sur la table ; de l'autre, une nouvelle réunion ministérielle est organisée et les discours officiels sur la « nécessité-de-conclure-Doha-comme-moyen-de-sortir-de-la-crise » se multiplient.

Où est passée l'OMC ? Bloquée largement avant la survenance de la crise actuelle, elle n'a pas (encore ?) bénéficié de la grâce de la renaissance qui dynamise le FMI, en dépit des déclarations et de l'action incessante de son directeur général Pascal Lamy, infatigable défenseur du libre-échange qui laisse rarement passer une semaine entière sans rappeler que la conclusion du cycle de Doha permettrait de sortir de la crise. Dans ce festival de déclarations idéologiques, on trouve par exemple : « Une conclusion positive du Cycle de Doha peut rapporter un double dividende. D'une part, le Cycle peut jouer le rôle de plan de relance mondial. D'autre part, il peut servir effectivement de plan de réforme structurelle. » Pour autant, on aurait beaucoup de mal à discerner la moindre proposition des États membres susceptible de débloquent une situation lourdement embourbée.

Tour d'horizon des dossiers bloqués : pas de proposition crédible en vue

Le principe général des négociations est celui de l'engagement unique : aucun accord n'est trouvé tant que les États ne sont pas d'accord sur tout. Historiquement, un dossier, puis un deuxième, ont contribué à bloquer un accord général : celui de l'agriculture est sans contexte le plus crucial, auquel s'est ajouté celui de l'accès aux marchés non agricoles (dit « NAMA » en anglais). Cela est très compréhensible : si, pour les pays de l'OCDE, l'activité agricole ne représente plus que quelques points de PIB, pour de nombreux pays de la planète elle est l'activité essentielle, voire primordiale, dont dépend directement la majeure partie de la population, tandis qu'elle conditionne l'alimentation de toute la population urbanisée.

Concernant l'agriculture, sur un plan technique, les négociateurs achèvent actuellement la première série de discussions sur les « modèles » et les données qui la concernent. Le président des négociations sur l'agriculture, l'ambassadeur de Nouvelle-Zélande David Walker, a qualifié de « bon début » les deux jours de discussions techniques, qui se sont achevés le 1^{er} octobre 2009, sur les formulaires vierges que les membres utiliseront pour prendre des engagements sur l'agriculture et les données correspondantes qui seront nécessaires.

En réalité, il n'y a pas de nouvelles propositions sur le fond. Le président du Comité spécial sur l'agriculture part des modalités agricoles de décembre 2008 et fait travailler les membres sur la préparation des formulaires de leurs engagements de réduction (au niveau des trois piliers de l'accès au marché, du soutien interne et de la concurrence – les subventions – à l'exportation) comme s'ils étaient d'accord sur le fond, alors qu'on est très loin du compte.

L'un des enjeux de l'avant-dernière réunion ministérielle à Hong Kong en 2005 portait sur le consentement (ou non) des grandes puissances, notamment les États-Unis et l'Union européenne, à supprimer leurs subventions agricoles à l'exportation. La réforme de la politique agricole commune de l'Union européenne doit aboutir en 2013 et elle a l'ambition d'être compatible avec les engagements de l'Union à l'OMC. En réalité, les subventions sont orientées différemment : par exemple, l'Union verse des subventions « découplées » de la production. Évidemment, les autres États dans le monde n'ont pas les moyens de procéder de la sorte. Par ailleurs, la question du coton, ni aucune autre, n'a avancé. Il a bien fallu que l'ambassadeur Walker reconnaisse à l'occasion de la préparation de la réunion ministérielle que, concernant « les questions de fond visées par les pourparlers (...) jusqu'à présent, il n'y avait pas d'évolution notable ». On voit mal comment il pourrait en être autrement dans la mesure où aucune ouverture ne semble se dessiner nulle part.

Il en va de même concernant l'autre sujet qui a beaucoup contribué au blocage actuel : l'accès aux marchés non agricoles. Il s'agit de déterminer les coupes de tarifs douaniers auxquelles les États devraient consentir pour libéraliser le commerce sur tout ce qui relève des produits manufacturés, de la pêche et de la sylviculture. Les propositions sur la table ne varient pas et sont étroitement liées, dans l'esprit des négociateurs, à celles sur l'agriculture : c'est évidemment s'il y a des avantages à obtenir dans les autres secteurs que certains pays pourraient se montrer plus souples sur l'agriculture, et inversement. On songe au Brésil qui contrebalance les aspects agricoles avec des propositions sur l'accès aux NAMA, et à l'Inde qui vise certains aspects de l'AGCS (notamment le mode 4).

Le 22 septembre dernier, Pascal Lamy a proposé un programme de travail « intensif » aux négociateurs pour essayer d'avancer. Parmi les propositions formulées, une concerne les modalités de négociation au sujet des marchés agricoles et non agricoles. Il s'agirait de commencer les discussions produit par produit (ou ligne par ligne pour les NAMA) afin d'établir ce que tel ou tel État serait susceptible de consentir comme réduction de tarifs ou d'accès au marché, et ensuite d'aboutir à un accord d'ensemble qui serait la synthèse de ces discussions. Jusqu'ici, la procédure était inverse : établissement d'un cadre général de concessions réciproques, puis concrétisation produit par produit. Ces nouvelles modalités, si elles étaient acceptées, rendraient les négociations plus opaques encore, et interdiraient la coalition d'États petits ou moyens visant à contrer la volonté des grands acteurs. Le multilatéralisme dont se flatte l'OMC se transformerait en une succession de

négociations bilatérales répétées. L'Égypte a alors aussitôt indiqué que ce serait la fin d'un principe auquel les États, notamment les plus défavorisés, sont attachés, la construction d'un processus d'ensemble déterminé par une approche « ascendante ». À bien des égards, on pourrait se demander si, du point de vue des grandes puissances commerciales, il n'y aurait pas là le seul moyen de sauver ce qui peut l'être.

Si ces deux dossiers bloquent, on ne peut pas en dire autant de la question des services. Suite à l'accord de Hong Kong de décembre 2005, un groupe de pays « amis » de la libéralisation des services s'est réuni et a pu, dès février 2006, dresser la liste des secteurs dans lesquels ces États voulaient bien libéraliser. Cet accord de travail, partiel, ne concernait que des États en relations commerciales constantes, mais parmi lesquels on trouve les plus importants, tels les États-Unis et l'Union européenne. Les secteurs à libéraliser étaient aussi divers que les services audiovisuels, les transports aériens, les services informatiques, la construction, l'éducation, l'énergie, les services environnementaux (hors eau potable), les services financiers, les services juridiques, les services logistiques, les services maritimes, le mode 3 (établissement des entreprises à l'étranger), le mode 4 (prestation de service transfrontière), les expéditions express, et les télécommunications. Au titre des modes 3 et 4, certains métiers étaient ciblés. Seul le principe de l'engagement unique a évité que l'accord aille plus loin. Pour autant, les grandes puissances n'abandonnent rien dans ce domaine. Très récemment encore, le représentant des États-Unis a déclaré que son pays ne pourrait se contenter d'un accord international sans que des concessions substantielles soient consenties en faveur du secteur bancaire, des compagnies d'assurances et des autres entreprises de services. Il a reçu un appui clair de la part de la représentante européenne qui s'exprimait quasiment dans les mêmes termes. Il est vrai qu'il parlait devant le Sommet des services globaux (*Global Services Summit*), rencontre réunissant les entreprises de services de taille internationale. Il a ainsi répété un discours constant des puissances commerciales pour lesquelles les services représentent désormais 75 % de leur activités. C'est d'ailleurs un des sujets de dissensions profondes entre les États du monde : pour une majorité d'entre eux, l'agriculture demeure une question de survie, et ce n'est que pour les pays développés que le commerce des services représente des intérêts colossaux. Pourtant, ce type d'échanges ne représente que 20 % du commerce mondial.

Les dossiers importants susceptibles d'évoluer

La conception du commerce international a un peu bougé aux États-Unis, et, du coup, ce sont toutes les négociations qui s'en trouvent affectées. À l'échelle nationale, la politique commerciale est devenue une question controversée. Dans les années 1990, sous le président Clinton, l'administration se prononçait clairement en faveur d'une augmentation du commerce mondial. Les deux mandats successifs du président Bush ont marqué la fin de cette attitude plus libérale en matière de commerce au

sein de la politique américaine. Avec l'élection de Barack Obama, le demi-tour est complet : si la libéralisation du commerce bénéficiait auparavant d'un vaste soutien bipartite, avec une opposition aux extrêmes des deux partis, elle n'est ouvertement soutenue aujourd'hui que par un petit nombre de membres du Congrès et doit faire face à une forte opposition en provenance de nombreuses parties de la vie politique américaine. Cent seize membres de la Chambre des représentants soutiennent un projet de loi qui modifierait la manière dont la politique commerciale fonctionne aux États-Unis : le Trade Act (Loi sur la réforme du commerce, la responsabilité, le développement et l'emploi). Ce projet donne au Congrès la possibilité de modifier les accords commerciaux existants, exige que la priorité soit donnée à la mise en œuvre d'accords en matière de droits humains et d'environnement et renforce la capacité du Congrès à modeler un agenda de politique commerciale équitable. Cela a pour conséquence qu'on ignore encore à quels engagements les États-Unis seraient prêts.

Les droits de la propriété intellectuelle constituent sans aucun doute une des questions les plus importantes dans le contexte actuel, particulièrement parce que le sommet de l'OMC a été placé une semaine avant celui sur le climat qui se tiendra à Copenhague. Il est très clair que, de la sorte, l'OMC tente de poser un carcan supplémentaire aux négociations sur le climat, celui du libre-échange.

Déjà, les négociations pour le climat à Copenhague sont enfermées dans des logiques financières : les États vont continuer de confier prioritairement la régulation des émissions de gaz à effet de serre au marché du carbone et à privilégier les financements privés pour la lutte contre le changement climatique. Comme si cela ne suffisait pas, l'OMC mobilise la doctrine du libre-échange pour peser sur les négociations en cours. Pour l'OMC, la libéralisation du commerce, en favorisant la croissance, crée les conditions de la lutte efficace contre le changement climatique, en sous-entendant que la pauvreté est une cause essentielle de la dégradation de l'environnement dans les pays du Sud.

Ainsi, l'OMC refuse depuis sa création les « barrières non tarifaires » : dès lors, il n'est pas envisageable pour un État de mettre en place des réglementations qui viseraient par exemple à relocaliser les activités dans une optique environnementale et sociale, à promouvoir une agriculture plus respectueuse de l'environnement, à réorienter les transports vers des solutions de distribution en circuits courts. Il est très significatif par exemple que la solution mise en avant par le marché pour lutter contre le réchauffement climatique et l'épuisement des ressources fossiles ait été la promotion des agrocarburants. Dramatique sur le plan écologique et social, aggravant mécaniquement la faim dans le monde, cette pseudo-solution ne permet que le renforcement de la rentabilité financière des investissements dans ce domaine. Elle a besoin du maintien des mécanismes de libre-échange pour se développer. C'est la mission que s'est fixée l'OMC.

L'OMC à Genève a étudié particulièrement trois dossiers : le renforcement des droits de propriété intellectuelle (DPI) sur les technologies

dites « propres », la libéralisation des biens et services environnementaux, ainsi qu'une taxe carbone aux frontières.

Le renforcement des DPI induit une multiplication des brevets, ce qui accroît le coût d'accès aux technologies, notamment pour les pays du Sud. Par ailleurs, la multiplication des brevets sur le vivant a contribué à promouvoir une agriculture industrielle, fortement émettrice de gaz à effet de serre, et dévastatrice pour la sécurité et la souveraineté alimentaires. Par ailleurs, on sait que les règles de la propriété industrielle empêchent la fabrication et la distribution de médicaments en direction des populations qui en ont le plus besoin. L'accord d'août 2005 sur la « double licence » est tellement difficile à mettre en place que pratiquement les pays y ont renoncé.

Enfin, l'OMC a annoncé la possibilité de mettre en place des taxes carbone aux frontières, aux fins de pénaliser les produits importés de pays n'ayant pas pris de mesures pour donner un prix au carbone. C'est une solution en trompe-l'œil car, en l'absence d'une véritable politique de coopération avec les pays du Sud, notamment en assurant la circulation des connaissances et des techniques, libres de tout brevet, elle ne pourrait qu'exacerber la discrimination dont sont déjà victimes ces pays. Cette mesure ne viserait donc qu'à protéger le développement du marché du carbone dont on constate qu'il ne contribue en rien à la diminution de l'émission de gaz à effet de serre. De surcroît, elle nierait la différenciation des responsabilités entre pays du Nord et du Sud dans la situation actuelle.

Un autre aspect de la question environnementale est la *libéralisation des biens et services environnementaux*, qui fait partie de l'agenda de Doha et qui se retrouve, après son enlèvement, sur le devant de la scène. Ce commerce est en expansion très forte et sa libéralisation est un enjeu central de la lutte contre le changement climatique selon le rapport de 2008 de la Banque mondiale : *International Trade and Climate Change*. Ce n'est pas par hasard que *General Electric* a récemment demandé qu'un accord sur les biens et les services environnementaux soit trouvé lors de la prochaine réunion ministérielle, quand bien même un accord général n'était pas atteint sur les autres dossiers durablement bloqués. Cet accord passerait par la réduction des tarifs douaniers à l'exportation de ces services censés régler les problèmes climatiques. Déjà, fin 2007, les États-Unis avaient formulé une demande similaire, conjointement avec l'Union européenne, appelant à l'établissement d'une liste de biens « favorisant le climat » (« *climate friendly goods* » en anglais) pour lesquels les tarifs douaniers seraient supprimés. L'éthanol n'était alors pas concerné. Certains pays en voie de développement s'étaient plaints d'être défavorisés dans l'établissement de cette liste. En réaction à la demande de *General Electric*, la représentante des États-Unis a rappelé la volonté de son pays de parvenir à un accord sur la libéralisation des biens et services environnementaux, notamment des technologies vertes, sans avancer sur l'éthanol ni sur les questions des subventions aux agrocarburants et à la production de pétrole fossile auxquelles consentent les pays développés.

L'Inde a proposé à plusieurs reprises une autre approche que celle de la conquête de marchés potentiels par les firmes du Nord : des ouvertures pourraient être réalisées si les biens et services environnementaux s'intègrent dans un projet plus global et avec des objectifs environnementaux et sociaux précis.

La libéralisation des biens et services environnementaux fait perdurer l'idée que les solutions au changement climatique seraient d'ordre technologique. Dans le rapport rédigé en collaboration avec le PNUE (Programme des Nations unies pour l'environnement), l'OMC rappelle que les économistes distinguent trois effets de l'ouverture des marchés sur le changement climatique : un effet d'échelle entraîne la hausse des émissions de CO₂ du fait de l'intensification de l'activité économique et des échanges ; mais ces derniers facilitent le transfert des technologies réduisant l'intensité de carbone des produits et des procédés de production (effet technique) et amènent les pays à modifier la structure de leur production au profit des secteurs consommant moins d'énergie (effet de composition)¹. Selon l'OMC, le marché est l'instrument le mieux adapté pour la diffusion des technologies dites propres.

L'OMC n'est pas seule au monde : les accords de libre-échange bilatéraux et régionaux se multiplient

Si l'OMC n'est pas parvenue jusqu'ici à conclure le dernier cycle de négociations, il reste que les accords de libre-échange (ALE) se sont multipliés. Des politiques actives, et de ce point de vue convergentes, des grandes puissances économiques (États-Unis et Union européenne en tête) n'ont pas attendu le blocage de Doha pour aboutir à la signature de nombreux ALE partout dans le monde. Qu'ils soient régionaux (comme l'ALENA – Accord de libre-échange nord-américain impliquant les États-Unis ; comme les APE – Accords de partenariat économique impliquant l'UE), ou qu'ils soient bilatéraux (comme « l'Accord global Mexique-UE » ou « l'Accord d'association Chili-UE »), les ALE tissent un écheveau d'accords couvrant pratiquement toutes les parties du monde.

Conclusion

On s'attend à ce que le volume du commerce international des marchandises diminue de 10 % en 2009. Selon les résultats du *Rapport sur le commerce mondial* de l'OMC lui-même, cela ne résulte pas d'une mise en œuvre de mesures commerciales protectionnistes en réponse à la crise. Dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, il n'y a pas de remise en cause des préceptes libéraux, en dépit de la crise globale que nous traversons et qui démontre chaque jour, non pas seulement l'ineptie mais la dangerosité des politiques suivies jusque-là.

Malgré diverses déclarations, notamment lors des G20, aucun gouvernement ne s'est avisé que les accords OMC ne permettraient en aucun cas

de mettre en œuvre une régulation sérieuse de la finance, si toutefois la volonté politique de le faire existait. Interdire les risques portés par les produits financiers est proscrit par l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), qui s'oppose à toute entrave à l'accès au marché, à la circulation des capitaux. Il refuse aussi que des pays qui auraient déjà ouvert leur marché dans un secteur donné ne puissent revenir sur cette décision sans offrir en contrepartie des compensations à leurs partenaires commerciaux. Les États ne peuvent plus, une fois qu'ils ont consenti à l'ouverture, mettre en place des limitations à l'action et à l'intervention des opérateurs étrangers, que ce soit dans le domaine de la finance ou des autres prestations de services – sauf à considérer ces limitations comme « *moins rigoureuses que nécessaires* » (art 6-4), notion floue s'il en est.

Nous sommes constamment abreuvés par les discours selon lesquels la crise globale justifierait la conclusion du cycle de Doha, au motif que ce serait le moyen de renouer avec la croissance. Non seulement il n'est pas démontré que l'augmentation du commerce veuille dire diffusion et partage des richesses (ce serait même plutôt l'inverse), mais encore on voit mal en quoi l'augmentation du commerce international serait une solution aux défis actuels. L'agenda de l'OMC a été vendu comme un cadre pour un Cycle du développement. En matière d'agriculture, les propositions actuellement sur la table sont des diminutions de subventions et de droits de douane, compliquées par des exceptions et des échappatoires, des exemptions et des périodes de mise en œuvre variables. En quoi cela peut-il contribuer à régler les problèmes d'alimentation, et de pollution ? En matière d'accès aux marchés non agricoles, les propositions n'ont pas réellement bougé, et on sait que, si elles étaient acceptées, elles aggraveraient la situation budgétaire des pays dépendant des recettes douanières (et qui sont les moins développés), tout en leur interdisant une possibilité de créer ou de renforcer une industrie locale. L'exacerbation de la concurrence entre les entreprises, aboutissant à un renforcement de la domination des transnationales, ne présenterait aucun bénéfice pour les populations, au Nord comme au Sud. De ce point de vue, l'impact sur l'emploi de la libéralisation du commerce a récemment été étudié, et il est mauvais, au Nord comme au Sud. D'ailleurs, en marge de la conférence ministérielle qui vient de s'achever, les pays en développement se sont mis d'accord pour négocier leur propre accord commercial à l'horizon de 2010. Dans cette situation, il est d'autant plus urgent d'appeler à un nouveau cadre de régulation multilatéral, fondé sur la coopération et la solidarité.

Modalités techniques des négociations OMC sur l'agriculture

Source : site de l'OMC

Les négociateurs chargés de l'agriculture doivent examiner deux séries de documents, qui portent essentiellement sur deux éléments de la première des deux étapes proposées dans un document informel antérieur de l'Uruguay et s'appuient sur le projet de « modalités » de décembre 2008.

Étape 1 : examiner quelles données de base sont requises par le projet de « modalités » actuel, lesquelles sont déjà disponibles et devront être « construites » et si le projet de « modalités » indique comment cela devrait se faire. Lors de cette étape, on déterminerait aussi si des tableaux explicatifs – tableaux présentant les données et la façon dont elles sont obtenues – sont nécessaires et comment ils se présenteraient.

Des documents présentés par le Groupe de Cairns ou certains de ses pays membres (Australie, Nouvelle Zélande, Canada et Thaïlande) passent en revue les données nécessaires pour chacun des trois piliers que sont la concurrence à l'exportation, le soutien interne et l'accès aux marchés. Les documents des États-Unis portent sur la question des tableaux explicatifs et de leur présentation.

Étape 2 : sur la base des résultats de l'étape 1, élaborer des « modèles » ou formulaires vierges qui seront utilisés pour les engagements résultant des négociations du Cycle de Doha et pour toute donnée explicative nécessaire. Une partie des données pourrait être présentée avant, pendant ou après l'adoption des « modalités ».

Explications

Liste : en général, liste d'engagements pris par un membre de l'OMC en matière d'accès aux marchés (taux de droits consolidés, accès aux marchés des services). Les listes relatives aux marchandises peuvent contenir des engagements concernant les subventions et le soutien interne accordés à l'agriculture. Les engagements concernant les services portent notamment sur les consolidations en matière de traitement national.

Modèles : il s'agit de formulaires vierges établis pour les listes d'engagements, et pour les données utilisées pour calculer les engagements. Certaines données figureront dans des « tableaux explicatifs » joints aux listes d'engagements.

Modalités : manière de procéder. Dans les négociations de l'OMC, les modalités donnent les grandes lignes – comme des formules ou des approches pour les réductions tarifaires – des engagements finals. Pour l'agriculture, les modalités comprennent des formules et approches permettant de réduire le soutien interne et les subventions à l'exportation.

Les trois piliers : les principaux domaines couverts par les négociations sur l'agriculture – concurrence à l'exportation (subventions à l'exportation et questions connexes), soutien interne et accès aux marchés.

Frédéric Viale
coordinateur de la commission
« Échanges internationaux » d'Attac France

décembre 2009

1. (OMC et PNUE, Commerce et changement climatique, 2009 http://www.wto.org/French/res_f/publications_f/trade_climate_change_f.htm)