

L'OMC : De Doha à Hong-Kong via Genève (II)

1. Rétroactes

- ❑ En 1994, les « Accords de Marrakech » sont signés par les gouvernements qui les ont négociés. Ils donnent naissance à l'OMC qui succède au GATT et est dotée de pouvoirs considérables qui en font l'institution internationale la plus puissante du monde. Ils contiennent, dans un certain nombre de domaines (agriculture, droits de propriété intellectuelle, services, ...), des dispositions qui n'ont avec le commerce qu'un rapport indirect, mais qui confèrent à l'OMC la capacité d'intervenir dans tous les actes de la vie quotidienne. Par la volonté des gouvernements occidentaux, la mondialisation néolibérale est désormais en marche.
- ❑ En 1995, les « Accords de Marrakech », après avoir été ratifiés par les parlements nationaux, entrent en vigueur.
- ❑ En 1996, les pays industrialisés demandent l'ouverture d'un nouveau cycle de négociations afin de libéraliser les pratiques liées à l'investissement, aux marchés publics, à la concurrence et à la facilitation des échanges. Lors de la conférence ministérielle de l'OMC à Singapour, les pays en développement s'y opposent.
- ❑ En 1999, les pays riches veulent lancer un cycle de négociations extrêmement ambitieux, baptisé « cycle du Millénaire ». Lors de la conférence ministérielle de l'OMC à Seattle, les pays en développement refusent.
- ❑ En 2001, en utilisant des pratiques contraires aux règles de l'OMC et en usant du contexte de l'après 11 septembre, lors de la conférence ministérielle de l'OMC à Doha, les pays industrialisés parviennent à imposer le lancement d'un cycle de négociations qu'ils baptisent « Agenda de Doha pour le Développement ». Ce programme contient notamment les matières refusées à Singapour.
- ❑ De 2001 à 2003, les négociations du programme de Doha bloquent sur tous les dossiers : sur ceux qui intéressent les pays en développement parce que les pays riches n'acceptent pas de rencontrer les attentes du Sud et sur ceux qui intéressent les pays riches parce que les pays en développement se heurtent au protectionnisme du Nord.
- ❑ En 2003, aucun des blocages n'est levé et la conférence ministérielle de Cancun échoue.
- ❑ En 2004, après avoir réussi à diviser les pays en développement, les pays riches obtiennent en juillet, à l'occasion d'une réunion du Conseil général de l'OMC (instance qui réunit les ambassadeurs des Etats membres avec des pouvoirs équivalents à une conférence ministérielle – instance à laquelle des ministres peuvent participer s'ils le souhaitent) un accord sur un cadre pour la relance des négociations. Ce « cadre de juillet » porte essentiellement sur quatre dossiers : l'agriculture, les produits non agricoles (NAMA), les services, les questions de développement. L'objectif est de parvenir, en un an, à un accord « proche de ce qui est requis » (« approximation » en anglais) sur ces quatre dossiers.

2. Le Conseil général des 27-29 juillet 2005

Un an après l'accord sur le « cadre de juillet », la réunion qui devait déboucher sur un « accord proche de ce qui est requis » s'est terminée sans aucun résultat sur les quatre dossiers de juillet 2004. Cette absence d'accord a minima intervient quatre mois et demi avant la conférence ministérielle de Hong Kong où les pays industrialisés espèrent enregistrer des accords permettant la réalisation, fin 2006, du programme de Doha. Mais il ne reste, en fait, que 12 semaines de négociation programmées. Cet échec des pays riches a lieu en dépit de la présence du ministre US, du Commissaire européen (négociateur unique au nom des 25 Etats membres), des ministres du Japon et de Hong Kong.

Ce blocage a lieu au moment où M. Pascal Lamy succède à M. Supachai Panitchpakdi à la tête de l'OMC comme directeur général. Le Conseil général a enregistré l'annonce par Pascal Lamy des quatre directeurs généraux adjoints qu'il a nommés : Alejandro Jara (Chili), Valentine Ruwabiza (Rwanda), Harsha Vardhana Singh (Inde), Rufus Yerxa (USA). Le Conseil général a également désigné les personnes en charge de responsabilités lors de la 6e conférence ministérielle : elle sera présidée par Hong Kong

assisté de l'Autriche, de la Barbade et du Nigeria. Les USA et Israël ont exprimé des réserves quant à l'octroi à la Ligue des Pays Arabes du statut d'observateur lors de la conférence.

Mme Amina Chawahir Mohamed (Kenya), qui préside actuellement le Conseil général, tout en refusant de parler de « crise », a indiqué qu'une réussite à Hong Kong réclame trois conditions :

- une meilleure utilisation du temps disponible, ce qui signifie à ses yeux réduire les autres activités de l'OMC pour pouvoir se concentrer sur les négociations, éviter les réunions hors Genève ;
- une amélioration de la transparence et de la participation de tous, en particulier des petits pays et des pays les plus pauvres ;
- une réelle volonté politique.

Pour Mme Amina, les objectifs pour Hong Kong demeurent inchangés : un accord sur les termes de la négociation pour l'agriculture et le NAMA, une « masse critique » d'offres de haute qualité dans le domaine des services et une contribution significative aux aspects développement dans tous les domaines en négociation. Elle a souligné également l'importance pour les pays africains, pays les moins avancés (PMA) comme pays ACP, d'obtenir des progrès dans le dossier du coton. Quant à M. Supachai, qui quitte la direction de l'OMC pour celle de la CNUCED, il a déclaré que la situation est « déconcertante, mais pas désastreuse » !

3. Etat des lieux et positions respectives

3.1 Petit glossaire : le jargon des négociations demande une connaissance de certaines expressions et de certains sigles :

FIPS : "Five Interested Parties", cinq pays concernés par le dossier agricole : un groupe inspiré par l'UE, les USA et l'Australie pour distraire l'Inde et le Brésil des coalitions dont ces deux pays faisaient partie.

G10 : un groupe de 10 pays qui sont importateurs nets de produits agricoles : Bulgarie, Corée, Islande, Israël, Japon, Liechtenstein, Maurice, Norvège, Suisse et Chine-Taiwan.

G20 : un groupe de 20 pays créé à la veille de la conférence de Cancun pour empêcher qu'un accord préalable intervenu entre l'UE et les USA qui méconnaissait totalement les intérêts de ces 20 pays devienne la règle de l'OMC et pour maintenir un espace pour une négociation agricole qui face droit aux préoccupations de ces pays : Afrique du Sud, Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Chine, Cuba, Egypte, Guatemala, Inde, Indonésie, Mexique, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Philippines, Tanzanie, Thaïlande, Venezuela, Zimbabwe.

G33 : un groupe d'environ 40 pays en développement qui se préoccupe prioritairement de l'impact de la libéralisation sur la petite paysannerie.

PMA : Pays les Moins Avancés : il s'agit, selon une classification de l'ONU, des pays les plus pauvres du monde.

ACP : les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

Groupe de Cairns : pays exportateurs de produits agricoles qui n'accordent ni aides internes, ni subventions à l'exportation.

Boîte verte : mesures de soutien à la production agricole considérées comme ne faussant pas les échanges et donc autorisées sans restriction.

Boîte bleue : mesures de soutien liées à la production agricole autorisées sous réserve de

limitations de la production et n'ayant par conséquent qu'un effet de distorsion minimal sur les échanges.

Boîte orange : mesures de soutien à la production agricole considérées comme faussant les échanges et donc soumises aux engagements de réduction.

3.1 Agriculture

C'est le dossier-clé. Si un accord intervient sur l'agriculture, cela signifiera que les pays du Sud auront obtenu suffisamment pour, en compensation, être disposés à des concessions sur d'autres dossiers. Le rapport présenté à Genève, et accepté par tous, fournit une indication de l'état des négociations dans chacun des trois « piliers » (subventions à l'exportation, aides internes, accès au marché) :

- sur les subventions à l'exportation : avancées et blocages
 - l'UE s'est engagée à fournir une date crédible pour la fin du démantèlement progressif de ses subventions à l'exportations ; d'autres engagements sont attendus quant aux crédits à l'exportation, mais des blocages demeurent en ce qui concerne les entreprises commerciales publiques et l'aide alimentaire ;
 - les USA continuent à bloquer sur la commercialisation de l'aide alimentaire ;
- sur les aides internes : blocage total
 - boîte orange : UE, USA et Japon font, chacun à leur manière de l'obstruction sur le pourcentage de réduction de leurs aides,
 - boîte bleue : UE et USA bloquent sur l'élargissement convenu des critères d'octroi de ce type d'aides,
 - boîte verte : tout le monde bloque ; un renforcement des critères de nature à empêcher des aides qui ne répondraient pas au statut prévu par cette boîte suscite des réactions identiques avec des motivations contradictoires : UE et USA les refusent pour maintenir les aides qu'ils fournissent actuellement ; les pays en développement veulent conserver une capacité de soutenir leurs différents secteurs agricoles.
- sur l'accès au marché : débloqué partiel
 - le G20 a présenté une formule pour la réduction du niveau des droits de douane et des quotas limitant le niveau d'importation ; cette formule a été acceptée lors de la réunion mini-ministérielle de Dalian (voir « De Doha à Hong Kong, via Genève I » sur www.urfig.org, Hong Kong) comme la base des discussions futures. Cette formule est à mi chemin de celle défendue par l'UE et le G10 et de celle proposée par les USA, l'Australie et la Nouvelle Zélande.
 - le G33 a introduit une liste de produits spéciaux et de biens de consommation qui échapperaient à une réduction significative des tarifs douaniers ; il a également proposé un mécanisme spécial de sauvegarde qui permettrait aux pays de ce groupe d'élever les tarifs douaniers pour se protéger contre le dumping. Le G33 a été invité à fournir des critères pour la sélection des produits spéciaux se référant à la sécurité alimentaire et au développement rural.

3.2 NAMA

La négociation sur l'accès au marché des produits non agricoles tourne autour d'une formule de réduction des tarifs douaniers. Une écrasante majorité de pays en développement qui avaient exprimé une très forte opposition à Cancun à toute négociation sur cette question ont été contraints de participer maintenant à un consensus sur l'application d'une formule de réduction. En effet, les pays industrialisés et certains pays émergents ont poursuivi les discussions, en dépit de l'absence du consensus exigé par les règles de l'OMC.

La formule que veulent imposer les pays industrialisés s'appliquerait à tous les produits

et soumettrait les tarifs douaniers les plus élevés à une réduction proportionnellement plus élevée que les tarifs douaniers les plus bas. Cette formule désavantagerait les pays en développement qui ont maintenu des tarifs plus élevés que les pays industrialisés et qui en retirent des ressources importantes. Des formules alternatives ont été proposées introduisant des coefficients différents selon les cas. Toute la discussion porte désormais sur ces coefficients, ce qui, selon certains observateurs, rend vraisemblable un accord dans les prochaines semaines. Cependant, la négociation est compliquée par l'introduction de propositions visant à supprimer des « barrières non tarifaires », c'est-à-dire d'interdire certaines réglementations nationales qui contrarient l'accès au marché.

3.3 Services

Les pays riches considèrent que le mécanisme des demandes et des offres introduit à Doha (voir « De Doha à Hong Kong, via Genève I » sur www.urfig.org, Hong Kong) pour la mise en œuvre de l'AGCS continue à produire des résultats trop modestes. Ils veulent s'assurer que chaque pays présente une liste de services à libéraliser satisfaisante en quantité (nombre de secteurs proposés) et en qualité (degré de libéralisation). C'est le sens de la proposition européenne déposée en juin dernier. Elle se heurte à une forte opposition, africaine en particulier.

La résistance des pays en développement observée jusqu'ici est affaiblie par une division intervenue entre ceux qui continuent de refuser à présenter des demandes et des offres et ceux qui, comme le Bangladesh, l'Inde, le Pakistan ou les Philippines, n'expriment plus cette opposition de principe parce qu'ils introduisent le mode 4 (le mouvement de personnel, c'est-à-dire, pour utiliser une expression popularisée par la directive Bolkestein, le principe du pays d'origine) dans la négociation globale. En d'autres termes, si l'UE et les USA font des offres significatives sur le mode 4, ces pays seraient disposés à plus de flexibilité sur l'agriculture et le NAMA.

L'UE semble prête à avancer assez loin dans cette voie, tandis que les USA, officiellement tout du moins, manifestent plus de réserve. Mais cette réserve est peut-être destinée à une opinion publique américaine où dominant des sentiments anti-immigrants. Il est manifeste qu'UE comme USA privilégient le même souci patronal d'augmenter les possibilités d'une main d'œuvre à bon marché.

La question du mode 4 pourrait ainsi débloquer l'ensemble de la négociation.

4. Quelles perspectives pour le programme de Doha ?

4.1 Les éléments d'un scénario

Bien savant celui qui pourrait aujourd'hui affirmer que les bases de la réussite sont réunies, comme prétendre que le sont les conditions de l'échec.

Dans chacun des trois dossiers passés en revue, les éléments de convergence s'alignent de la même manière que les causes durables de blocage.

Deux constats s'imposent cependant :

- a) aucun pays n'est prêt-à-porter la responsabilité d'un nouvel échec. Ce facteur, qui fut une des raisons de l'accord de Doha deux ans après Seattle, peut être déterminant ;
- b) les pays industrialisés, et surtout les Européens, veulent protéger l'OMC des effets d'un nouvel échec.

Un scénario circule à Genève : celui d'un déblocage, lors du Conseil général d'octobre, du dossier agricole par des concessions (avec application différées dans le temps) des Européens sur les subventions aux exportations et des Américains sur la

commercialisation de l'aide alimentaire. UE et USA annonceraient également un effort immédiat sur le mode 4 de l'AGCS. De telles évolutions pourraient créer une dynamique qui marginaliserait partiellement les résistances. La voie serait alors dégagée pour un accord minimal à Hong Kong, laissant libre la perspective d'une négociation finale du programme de Doha. La possibilité d'une ample libéralisation à terme dans tous les domaines couverts par ce programme serait ainsi maintenue.

Ce scénario catastrophe n'est pas du tout à exclure, car il sauve l'OMC et préserve les chances d'une négociation finale sur le programme Doha. Si le prix à payer est un accord limité lors de la conférence de Hong Kong, il semble qu'UE et USA soient prêts à le payer.

En fin de compte, tout réside une nouvelle fois dans la volonté et la capacité de résistance des pays du Sud.

4.2 Le « facteur Lamy »

L'arrivée, le 1 septembre, de Pascal Lamy à la direction générale de l'OMC constitue un facteur déterminant pour la suite des négociations. Peut-il réussir ce qui a échoué à Seattle et à Cancun ?

A son crédit, il y a sa maîtrise parfaite des dossiers et son expérience : il a été pendant cinq ans le négociateur unique de l'Union européenne à l'OMC et pour toutes les négociations commerciales bilatérales ou plurilatérales de l'Union. C'est un négociateur redoutable et un habile manoeuvrier. Son élection à la tête de l'OMC en est l'illustration. Il a réussi à forger sur son nom une alliance Nord-Sud en divisant les pays en développement dont il sait comment manipuler les plus faibles (la fameuse initiative « Tous sauf les armes » en fut l'illustration la plus spectaculaire). Il connaît parfaitement les points faibles des trois groupes rassemblant les pays en développement : G20, G33 et PMA. Il est rompu aux négociations longues et n'hésite pas à recourir aux séances de nuit pour l'emporter. Résolument soutenu par les pays riches, il connaît aussi le monde des ONG où il a réussi à séparer les « réformistes » des « radicaux » en se montrant accessible aux ONG qui entretiennent les illusions d'un « dialogue constructif » avec un homme qui pourtant n'a jamais modifié son point de vue d'un iota.

A son débit, il y a sa conviction de détenir la vérité et d'être investi d'une mission. Ce qui le conduit parfois à ne pas mesurer exactement l'importance des obstacles et surtout à se laisser aller à beaucoup d'arrogance et d'intransigeance.

On peut compter sur lui pour consacrer toute l'énergie et tous les moyens à sa disposition pour laver l'échec qu'il a subi à Cancun.

5. Les prochaines échéances

- les G20 et G33 se réunissent du 8 au 10 septembre au Pakistan ;
- une session spéciale de négociations sur le dossier agricole aura lieu du 13 au 18 septembre ;
- une session spéciale de négociations sur le NAMA aura lieu du 19 au 23 septembre ;
- deux sessions spéciales de négociations sur les services (AGCS) auront lieu du 19 au 23 et du 26 au 30 septembre
- une « mini-ministérielle » (réunion informelle où ne participent que les ministres invités) aura lieu dans la première quinzaine d'octobre à Genève ;
- le Conseil Général se réunira du 19 au 20 octobre ; si un accord intervient, les termes serviront de base au projet de déclaration ministérielle qui sera soumis à la conférence de Hong Kong
- une mini-ministérielle est prévue en novembre en Corée ;
- la 6e conférence ministérielle aura lieu les 13-18 décembre à Hong Kong

6. De quoi s'agit-il ?

Au-delà des discours convenus, de quoi s'agit-il ? Quel but poursuivent ceux qui veulent que les négociations aboutissent ? Au profit de qui ? Il n'y a qu'un objectif : ouvrir les

marchés. Au profit d'une seule catégorie de pays : ceux qui ont quelque chose à exporter.

Ouvrir les marchés du Sud aux produits agricoles d'Europe, des USA et des pays du groupe de Cairns ; ouvrir les marchés du Sud aux produits industriels des pays du Nord, ouvrir les marchés du Sud aux entreprises fournisseurs de services d'Europe et des USA. Ils appellent ça le libre-échange. Et ils prétendent que plus il y a de libre-échange, plus il y a de richesse répartie.

Or, contrairement à ce matraquage idéologique du patronat et du complexe politico-médiatique à son service, accroître le libre-échange ne profite pas à tous. Après dix ans d'application des « Accords de Marrakech, on peut reprendre cette formule de Carin Smaller (Institute for Agriculture and Trade Policy) : « ceux qui ont besoin le plus sont en fait ceux qui perdent le plus ». Le système commercial multilatéral n'a pas été conçu pour améliorer le sort de l'humanité. Il a été mis en place pour transformer la planète en un unique marché pour le bénéfice des plus puissants, c'est-à-dire des entreprises transnationales qui contrôlent les Etats du Nord et n'ont plus qu'un obstacle à franchir pour assurer leur toute puissance : supprimer la souveraineté des peuples du Sud consacrée par la décolonisation.

Les négociations à l'OMC apparaissent dès lors sous leur vrai jour qui devrait préoccuper chaque femme et chaque homme sur cette terre : des négociations pour la domination de la planète au profit d'un petit nombre.

Ce qui se passe à l'OMC est en fait le problème politique primordial. Ce qui se passe dans chaque pays n'est que la conséquence de ce que nos gouvernements – tous, quels qu'ils soient – ont négocié et négocient encore dans cette enceinte.

Jusqu'ici, à Seattle comme à Cancun, la résistance est venue des seuls pays du Sud. Mais les pressions exercées sur eux, en particulier par l'Union européenne avec le plein appui constant des 25 gouvernements, sont énormes. Tous les moyens sont bons et ils sont tous utilisés. Ils peuvent avoir raison de cette résistance. Les quatre mois qui viennent peuvent être décisifs.

Il y a urgence. Les citoyennes et les citoyens doivent impérativement s'appropriier ces questions que la plupart des partis politiques et des syndicats ignorent ou négligent. Il y va de notre avenir. A nous de nous battre comme nous avons été capables de le faire contre le Traité Constitutionnel Européen avec les partis, les syndicats et les associations qui prennent conscience du danger.

A moins que nous soyons prêts à la servitude dans ce « Meilleur des Mondes » en préparation à l'OMC que nous annonçait déjà Aldous Huxley.

25 août 2005

Raoul Marc JENNAR
chercheur auprès du mouvement social
URFIG - www.urfig.org
© URFIG

Publié sur Afrology.com – <http://www.afrology.com>

Voir l'analyse intitulée « Un cadeau empoisonné aux pays les plus pauvres. L'initiative européenne « Tout, sauf les armes » sur www.urfig.org, documents URFIG, analyses, UE.