

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

mercredi 7 septembre 2005, par [JENNAR Raoul Marc](#) (Date de rédaction antérieure : 20 juillet 2005).

Première note publiée sous ce titre sur la préparation de la conférence de l'OMC à Hong Kong en décembre 2005.

Sommaire

- [1. Le programme de Doha \(2001\)](#)
 - [2. L'impasse de Cancun \(2003\)](#)
 - [3. Le « cadre de juillet » \(...\)](#)
 - [4. Vers le Conseil général \(...\)](#)
 - [Recommandations](#)
-

1. Le programme de Doha (2001)

Lors de la quatrième conférence ministérielle de l'OMC, à Doha, en novembre 2001, les pays industrialisés, et en particulier l'UE et les USA, ont réussi à imposer l'ouverture d'un cycle de négociations commerciales internationales qu'ils ont baptisé « Agenda de Doha pour le Développement ». Un programme de négociations qui, tout évoquant à de multiples reprises les questions de développement, faisait surtout la part belle aux attentes des pays riches.

Cette réussite, après l'échec de Seattle, est liée aux circonstances : la conférence se tenait quelques semaines après le 11 septembre, au moment de l'invasion de l'Afghanistan. M. Robert B. Zoellick, ministre US du commerce, et son collègue européen, le socialiste français Pascal Lamy, Commissaire européen au commerce n'ont pas cessé de répéter qu'un accord à Doha « contribuerait à la lutte contre le terrorisme ». Ce qui signifiait que bloquer un accord, c'était encourager le terrorisme ! Aucune délégation du Sud n'a voulu prendre le risque d'une telle accusation, je peux en porter témoignage.

Par la suite, les négociations entamées dans le cadre du programme de Doha n'ont abouti sur aucun dossier à l'exception d'un accord sur les médicaments du 30 août 2003 qui s'avère, à l'usage, impraticable.

2. L'impasse de Cancun (2003)

La cinquième conférence ministérielle en septembre, à Cancun, a vu les pays du Sud s'organiser en groupes par dossier pour exprimer leur opposition aux propositions américano-européennes. La conférence n'a débouché sur aucun accord.

3. Le « cadre de juillet » (2004)

Suite à d'intenses pressions tout au long du premier semestre 2004 sur les pays du Sud les plus résistants, suite aussi à l'accord du Brésil et de l'Inde de participer avec l'Australie, les Etats-Unis et l'Union européenne aux travaux d'un groupe de négociation informel (FIPS - Five Interested Parties) où ils n'ont défendu que leurs seuls intérêts, un accord est intervenu fin juillet (appelé le « July framework »), à l'occasion d'une réunion du Conseil général de l'OMC, sur un cadre resserré de négociations (Document OMC WT/I/579 - 2 août 2004). En fait, même si le document évoque quasiment tous les points du programme de Doha, la volonté de négocier c'est surtout manifestée sur les trois sujets suivants :

- agriculture

On peut distinguer quatre groupes de pays exprimant des points de vue propres :

- a) l'Union européenne et les Etats-Unis : tout en acceptant des formules n'engageant à rien sur le démantèlement des subventions à l'exportation et des aides à la production, ils exigent l'ouverture totale des marchés chez les autres ;
- b) les pays du groupe de Cairns réunissant des pays exportateurs de produits agricoles très libre-échangistes : ils exigent l'ouverture de tous les marchés et le démantèlement de toute politique de soutien ;
- c) les pays du Sud qui n'ont pas de capacité exportatrice, qui sont importateurs d'aliments et dont les productions locales (par ex. le coton) sont directement concurrencées par les produits agricoles UE/USA : ils demandent l'ouverture des marchés UE/USA, la fin des politiques UE/USA de soutien et un degré certain de protection de leurs propres productions ;
- d) certains pays dont les capacités exportatrices augmentent (Inde, Brésil) : ils font des choix éclectiques en vue de favoriser un agro-business naissant.

La négociation porte sur trois « piliers » :

- l'accès au marché, c'est-à-dire le niveau des droits de douane et des quotas d'importation,
- les subventions à l'exportation
- les soutiens directs aux paysans.

- accès aux marchés pour les produits non agricoles - NAMA :

Il s'agit d'éliminer les droits de douane, réduire ou éliminer les crêtes tarifaires, les droits élevés et la progressivité des droits, ainsi que les obstacles non tarifaires sur les produits non agricoles, c'est-à-dire les produits manufacturés, mais également les ressources naturelles. La volonté est de procéder par le biais d'une formule unique non linéaire. C'est une demande forte de tous les pays industrialisés à laquelle résistent surtout les pays qui tirent leurs ressources des droits de douane, de leurs richesses naturelles et qui redoutent une concurrence qui anéantira leurs propres capacités industrielles.

Le débat porte principalement sur la formule à adopter pour la réduction des tarifs douaniers. Une formule, dite « formule suisse », a pour effet de cibler les pays dont la moyenne des tarifs douaniers est élevée sans considération pour les particularités douanières de chaque pays, ce qui cible surtout les pays en développement. Cette formule est défendue par les pays industrialisés qui ont pourtant pratiqué l'inverse au cours de leur propre industrialisation : ils ont utilisé les tarifs douaniers tantôt à la hausse pour protéger certaines productions domestiques tantôt à la baisse quand ils voulaient

faciliter l'entrée de produits dont ils avaient besoin. Cette flexibilité qu'ils continuent de pratiquer, ils la refusent aujourd'hui aux pays du Sud.

- services :

L'objectif est d'obtenir que chaque pays fasse « aussi vite que possible » des offres de libéralisation alors qu'à l'époque, une quarantaine seulement (sur 148) en ont présentées. Une échéance est fixée pour l'évaluation des offres : mai 2005. La volonté de conclure fin 2005 les négociations sur les disciplines (législations et réglementations qui ne peuvent plus être plus rigoureuses que nécessaires et subventions qui provoquent des distorsions à la concurrence commerciale) est également annoncée.

Bien entendu, les négociations se poursuivent sur les autres points du programme de Doha. Mais elles sont directement affectées par les avancées ou les blocages sur les trois dossiers principaux.

4. Vers le Conseil général de juillet 2005

Les négociations se déroulent à Genève au sein de ces groupes de travail. Les travaux se déroulent sous la double impulsion du directeur général de l'OMC, (M. Supachai Panichpakdi jusqu'au 31 août, Pascal Lamy à partir du 1 septembre) et de la présidente du Conseil général (assemblée des ambassadeurs auprès de l'OMC), M^{me} Amina (Kenya).

De multiples réunions informelles regroupant un certain nombre de pays en fonction des matières accompagnent les réunions régulières des groupes de travail.

De plus, des réunions se sont tenues ponctuellement entre un nombre limité de ministres (25 à 30, sélectionnés par les USA et l'UE) :

- en marge de la réunion de Davos, le 29 janvier
- à Mombasa (Kenya), les 2-4 mars
- en marge d'une réunion de l'OCDE à Paris, le 5 mai
- à Dalian (Chine), les 12-13 juillet.

Il faut noter que ces mini-ministérielles n'ont aucun caractère officiel ; elles ne sont pas prévues par les statuts de l'OMC et les Etats qui ne sont pas invités n'ont pas le droit d'y participer. Mais l'usage imposé par les pays industrialisés leur donne un statut de réunion décisionnelle.

Les commentaires après la réunion de Dalian font apparaître que les espoirs d'aboutir à des conclusions concrètes à soumettre au Conseil général des 27-29 juillet ont baissé, même si des négociations sur l'agriculture et NAMA auront encore lieu avant la réunion du Conseil général.

Il semble que les ministres réunis à Dailin préparent le terrain pour une présentation de la 6^e conférence ministérielle comme une étape intermédiaire dans la négociation du programme de Doha. Celui-ci indiquait (point 45) que « les négociations devant être menées au terme de la présente déclaration seront conclues au plus tard le 1^{er} janvier 2005 » Après l'échec de Cancun, un report à fin 2005, soit à la 6^e conférence ministérielle, avait été considéré comme inévitable. A Dailin, les ministres ont confirmé la décision de reporter à la fin de 2006 la conclusion des négociations du programme de Doha.

A la veille d'une réunion du Conseil général destinée faire le point et, éventuellement, à enregistrer des accords, un état des lieux laisse apparaître ce qui suit sur les trois principaux dossiers :

AGRICULTURE (le président du groupe de travail est Tim Groser, ambassadeur de Nouvelle-Zélande) :

Un accord est intervenu lors de la mini-ministérielle de Paris sur une question très technique : comment convertir des tarifs douaniers spécifiques (montant par tonne importée) en tarifs libellés en pourcentage (pourcentage du prix par tonne importée), conversion appelée ad valorem equivalents ou AVE. Cette question est au cœur du premier pilier, car il s'agissait de rendre praticable une formule de réduction des tarifs douaniers (encore à négocier) en tenant compte de différentes catégories de produits. L'accord a relancé une négociation totalement bloquée depuis sept mois.

Le noyau de la négociation est le groupe FIPS auquel se joignent d'autres pays sur invitation du président Groser. Les questions en négociation sont :

- la formule de réduction des tarifs douaniers sur les produits agricoles : les USA et les pays du groupe de Cairns veulent une formule qui supprime fortement les tarifs douaniers ; l'UE, l'Inde et un groupe de dix pays préfèrent une formule basée sur des pourcentages moyens qui réduisent doucement les tarifs douaniers ; le Canada et la Chine proposent une formule de compromis. Aucun accord à ce jour ;

- les produits sensibles et les mécanismes spéciaux de sauvegarde : il s'agit de déterminer les liste de produits associés à une formule spécifique de réduction des tarifs en tenant compte de la catégorie à laquelle le pays appartient. Aucun accord.

Il n'y a pas davantage d'accord sur le contenu de la « boîte verte », l'aide alimentaire, les aides nationales.

Je fournirai une analyse globale de l'ensemble de la négociation agricole après la réunion du Conseil général.

NAMA (président : Stefan Johannesson, Islande) :

C'est, avec les services, le dossier sur lequel les USA et l'UE exigent, en compensation de leurs promesses sur le dossier agricole, des concessions concrètes et immédiates de la part des pays du Sud.

La négociation porte sur la formule suisse dont les pays riches conduits par les USA demandent l'application intégrale et à laquelle s'opposent des pays comme l'Argentine, le Brésil et l'Inde qui proposent une autre formule linéaire - baptisée ABI. Celle-ci intègre dans l'équation les tarifs moyens du pays, ce qui doit avoir pour effet d'adoucir la suppression des crêtes tarifaires, particulièrement dans les pays où ils sont élevés (PVD). Elle tient compte des besoins particuliers de chaque pays et répond le mieux à l'objectif recherché : éroder les pics tarifaires. Elle rencontre la préoccupation officielle d'un traitement spécial et différencié pour les PVD.

La formule ABI a été fortement combattue par les USA, l'UE, le Canada, la Corée, le Japon et la Nouvelle-Zélande. Les autres pays se partagent entre les deux propositions. Au nom du Groupe Africain, le Kenya a rejeté la formule suisse.

L'UE a déposé une proposition visant à réduire, puis à supprimer les taxes appliquées dans un grand nombre de pays sur les produits exportés.

Le président Johannesson a décidé qu'il y avait consensus sur la formule suisse !

SERVICES (président Alexandro Jara, Chili) :

Il faut rappeler que, de toutes les négociations à l'OMC, celles sur les services se déroulent dans les conditions les moins transparentes, les moins démocratiques et les plus directement influencées par les lobbies. Trois sujets émergent de ces négociations : la question des offres, celle des disciplines et le mode 4.

a) Sur les offres. La réunion de Dailin aurait convenu d'un report à 2006 l'échéance pour le dépôt d'offres améliorées, mais le Commissaire européen a contesté certaines indications du communiqué final relatives au calendrier.

Au 27 juin, 68 Etats (si on considère l'UE comme une seule entité douanière, ce qui est la définition d'un Etat à l'OMC) ont présenté des offres initiales. Des offres révisées (amplifiées) ont été présentées par 25 Etats dont 11 pays en développement.

La pression de l'UE est intense. Elle est soutenue par les USA, le Canada et la Suisse. Après avoir, dans le plus grand secret, revu ses propres demandes et ses offres à la hausse, pour la deuxième fois depuis l'ouverture des négociations, l'UE a proposé de modifier la méthodologie de ces négociations.

En novembre 2001, elle a proposé le mécanisme des offres et des demandes. Mais ce mécanisme n'a pas apporté les résultats escomptés. Seules les offres des pays industrialisés sont importantes.

Quant aux autres Etats de l'OMC, ils se sont abstenus ou bien ont présenté des offres de libéralisation dont le niveau est faible en nombre et en intensité.

En juin 2005, l'UE propose un système dit de « benchmarks » : imposer à chaque Etat un niveau minimum d'engagements qualitatifs (degré de libéralisation) et quantitatifs (nombre des sous-secteurs engagés).

Unilatéralement, la Commission européenne, dans un « non paper » déposé à Genève le 24 juin, vient de changer le terme « benchmarks » par « common baseline », c'est-à-dire une « ligne de base commune » pour les négociations. Elle a donné une définition qui amplifie l'accord conféré par le Conseil des Ministres européen du 15 juin. Il s'agit désormais d'une double obligation faite à chaque Etat :

- prendre au moins un minimum d'engagements spécifiques dans un nombre de secteurs définis dans une liste,
- pour chaque secteur ou sous-secteur engagé, indiquer un degré minimal de libéralisation dans chacun des quatre modes de fourniture des services, ce degré minimal étant explicité selon les secteurs.

On notera que si cette proposition de la Commission européenne devait être adoptée par l'OMC, des secteurs ou des sous-secteurs qui se trouveraient dans la liste minimale arrêtée par l'OMC mais qui ne figurent pas actuellement dans la liste des offres européennes (je pense au secteur de la culture et de l'audio-visuel dont il serait naïf de croire que les USA ne l'incluront pas dans la liste minimale) ou qui y figurent, mais avec des exemptions (sur le mode 3, par exemple qui permet des limites à la participation étrangère au capital des sociétés), la Commission serait en position de force ensuite pour exiger des Etats membres de l'UE une nouvelle extension des offres pour s'adapter aux nouvelles décisions de l'OMC qu'elle aura elle-même inspirées !

En fait, ce que poursuit la Commission européenne, c'est la suppression de toutes les flexibilités inscrites dans l'AGCS (droit des Etats à ne pas appliquer l'AGCS à tel ou tel secteur ou à ne l'appliquer que partiellement ; flexibilités particulières pour les pays en développement). C'est la suppression du concept de « liste positive. » Par parenthèse, c'est également, pour l'espace européen, un des objectifs de la proposition Bolkestein.

b) dans le domaine des disciplines, on négocie sur les pratiques dans le domaine des marchés

publics, sur les législations et réglementations nationales (conditions de qualité, de procédure, d'octroi de licences, normes techniques), sur les subventions et sur les mesures nationales de sauvegarde (un mécanisme du GATT qui permet de fermer un marché lorsque le volume des importations entraîne des conséquences négatives). C'est principalement dans le domaine des législations et réglementations nationales (domestic regulation) que les négociations ont avancé, les pays industrialisés cherchant à réduire les contraintes imposées à leurs investisseurs. L'ALENA a servi de modèle. On sait que cet accord de libre-échange a permis d'assimiler à des « décisions valant expropriation » des législations qui protègent les populations ou l'environnement adoptées après l'entrée en vigueur de l'ALENA. Les USA ont d'ailleurs proposé qu'un Etat puisse bloquer l'entrée en vigueur d'une législation nationale en la motivant par le fait qu'elle représente un obstacle non tarifaire et puisse soumettre le cas à l'Organe de Règlement des Différends de l'OMC. Plusieurs PVD ont proposé au contraire que soit confirmé le droit de chaque Etat à réguler et à déterminer les obligations de service universel qu'il désire imposer.

c) sur le mode 4 (mouvement des personnes physiques), les pays en développement considèrent que le problème n'est pas la faiblesse des offres des PVD, mais bien la faiblesse des offres européennes en ce qui concerne le Mode 4. Ils sont très nettement demandeurs, alors que les USA sont tout à fait réservés (le Congrès est hostile à toute ouverture en la matière). L'espoir des pays du Sud est de voir s'ouvrir des possibilités d'ouverture des marchés pour des professions qualifiées et très qualifiées (services professionnels). L'UE a explicitement présenté la proposition Bolkestein comme un élément positif à cet égard.

* * *

Sur chacun des dossiers des blocages importants demeurent. Les pays du Sud, même s'ils sont moins unis qu'à Cancun, résistent. « Il y a en fait désaccord sur presque tous les dossiers », déclarait un diplomate après Dailin. Il apparaît dès lors comme une perspective réaliste que les présidents des groupes de travail devront, au Conseil général, probablement se limiter à des rapports sur l'état d'avancement des travaux sans avoir à proposer des solutions acceptées au sein de leur groupe.

Recommandations

Pour les Européens, un constat s'impose : le Commissaire au Commerce, le blairiste Peter Mandelson est dans la droite ligne de ses prédécesseurs Leon Britan et Pascal Lamy. Ce qui s'explique par ses convictions personnelles (« nous sommes tous des Thatcheriens » écrivait-il dans le Times du 10 juin 2002), mais également par un soutien sans faille des 25 gouvernements à une libéralisation tous azimuts.

Dès lors, toute action sur les négociations à l'OMC passe par une remise en cause du mandat conféré au Commissaire au Commerce par les gouvernements. Ce mandat a été adopté en 1999, avant Seattle, confirmé, pour l'essentiel, en décembre 2003, après Cancun et précisé le 15 juin dernier. C'est un mandat qui répond aux attentes des firmes transnationales.

Après les échecs de Seattle et de Cancun, après les objections argumentées, répétées depuis des années par les pays du Sud, aux propositions européennes, au moment où s'observe, comme à la veille de Cancun, un blocage général sur tous les dossiers dont l'obstination européenne est très largement responsable, l'Union européenne doit procéder à une réévaluation de sa position de négociation et constater que le mandat confié au négociateur n'est plus pertinent.

Il est urgent que l'Union européenne cesse de dicter aux pays du Sud ce qu'elle juge bon pour leur développement et qui en fait ne sert que les intérêts des capitalistes européens.

Il est urgent que l'Union européenne accepte enfin que ces pays décident eux-mêmes sur la base de quels critères ils veulent se développer.

Une telle révision du mandat européen devrait, dans l'immédiat, faire de l'Union européenne le défenseur d'un processus impartial et le promoteur de pratiques démocratiques, en particulier en exigeant :

- que soit établi un calendrier précis pour les matières à négocier d'ici à Hong Kong, comprenant une méthodologie qui soit globale, transparente et incluant tous les Etats membres ;
- que soit abandonnée la pratique de textes préalablement négociés en cercles restreints et ensuite présentés comme à prendre ou à laisser ;
- que soit abandonnée la pratique consistant à accuser ceux qui refusent les propositions des pays industrialisés de vouloir détruire le programme de Doha ou de ne pas contribuer à la lutte contre le terrorisme ;
- que les sujets en négociation soient équilibrés et qu'un parallélisme soit instauré afin que toute demande des pays industrialisés soit négociée en même temps qu'une demande équivalente en importance des pays du Sud.

Une telle révision du mandat européen devrait, sur le fond, interdire au négociateur européen de demander aux pays en développement ce que l'Union européenne n'est pas prête à réaliser elle-même en particulier dans le domaine de l'agriculture, de l'accès au marché des produits non agricoles (NAMA) et des services. Le négociateur européen devrait soutenir le principe de l'élimination de toutes les subventions à la production et à l'exportation de coton.

Un nouveau mandat européen devrait intégrer la promotion du concept de souveraineté alimentaire afin de laisser chaque peuple libre du choix des modalités de son autosuffisance alimentaire.

Un nouveau mandat européen devrait exiger une révision de l'Accord sur les Droits de Propriété Intellectuelle afin d'interdire toute forme de biopiraterie, afin d'empêcher que l'usage des brevets conduise à la production d'OGM et afin de rendre accessibles à tous les médicaments dont chacun a besoin pour se soigner.

Enfin, toute révision du mandat européen devrait inclure l'exigence d'une renégociation de l'AGCS incluant la définition des services publics et leur exclusion de tout accord commercial. En tout état de cause, l'UE doit exiger l'exclusion explicite de la santé, de l'éducation, de la culture (en ce compris l'audio-visuel) et de l'environnement (en ce compris la gestion de l'eau) de la nomenclature des services auxquels s'applique l'AGCS.

C'est ce qu'il faut exiger de chaque gouvernement et de la Commission européenne.

P.-S.

Raoul Marc JENNAR est chercheur auprès du mouvement social. URFIG - « www.urfig.org ».