

Organisation mondiale du commerce (OMC) – jouer fair-play ?

par Richard Gerster*

De nombreuses·x opposant·e-s à la mondialisation considèrent l'OMC comme l'ennemi public numéro un et l'affichent clairement sur leurs banderoles lors des manifestations. Les arguments justifiant les critiques ne manquent pas, certes, mais malgré tout ce qu'on peut lui reprocher, il faut rappeler que l'OMC n'est que la scène sur laquelle se joue une pièce de théâtre dans laquelle les acteurs les plus forts économiquement se sont appropriés les premiers rôles. En effet ce sont Washington, Bruxelles, Tokyo et d'autres qui décident des modifications des politiques commerciales. Les protestations et critiques émises à l'égard de la forme actuelle de mondialisation et affirmant qu'« un autre monde est possible », selon le slogan de Porto Alegre, doivent donc modifier leur cible et s'adresser en première ligne à notre propre gouvernement – en Suisse, c'est au Conseiller fédéral Joseph Deiss que l'on demande d'agir.

Retour dans le temps : le 24 mars 1948, 54 Etats signent la charte de l'Organisation internationale du commerce (OIC) à La Havane. Vaste contrat international instigué par les Etats-Unis, cette « Charte de La Havane » visait à réguler des thèmes politiques et économiques mondiaux, comme les conditions de travail équitables, les restrictions à la concurrence privée, les investissements et les réserves de matières premières – autant de sujets problématiques qui, plus d'un demi siècle plus tard, attendent toujours une solution. Ajoutons qu'à l'époque le Congrès américain avait refusé de ratifier la Charte de La Havane !

Le grand défi d'aujourd'hui – le « développement durable »

Seule et unique résolution de La Havane à être devenue réalité, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (en anglais le GATT) a modelé l'économie mondiale pendant toute la seconde moitié du 20^{ème} siècle. La chute des barrières commerciales et la non-discrimination ont considérablement contribué à la prospérité actuelle des pays industrialisés et nouvellement industrialisés. Si l'OMC (fondée le 1^{er} janvier 1995) est l'historique successeur du GATT, avouons que le décor de notre planète s'est radicalement modifié et que la carte mondiale politico-économique du début du 21^{ème} siècle ne peut plus être comparée au paysage colonial suivant la Seconde Guerre Mondiale.

Il s'agit maintenant de relever un nouveau défi - le « développement durable », une série de lignes directrices pour le futur développement mondial concrétisées lors du Sommet de la Terre de Rio de Janeiro en 1992 et renforcées à Johannesburg en 2002 répondant aux critiques exprimées par la population. L'OMC se retrouve confrontée à des problèmes aussi vastes que nombreux :

- **économiques** : barrières commerciales tenaces dans le domaine de l'agriculture, libéralisation des services (AGCS) controversée, absence de consensus au sujet des aspects commerciaux des droits de la propriété intellectuelle (en anglais TRIPs), protectionnisme privé ;
- **écologiques** : exigences commerciales irrespectueuses de l'environnement, aucune internalisation des coûts externes (spécialement dans le domaine des transports) malgré les défaillances du marché, incompatibilité flagrante entre les accords écologiques multilatéraux et l'OMC ;
- **sociaux** : absence de compensation de la part des perdants, marginalisation et manque de protection des membres les plus faibles de l'OMC, mise au point des relations avec l'Organisation internationale du travail concernant les standards sociaux universels ;
- **politiques** : risque d'instrumentalisation de l'OMC par les superpuissances politico-commerciales (USA, UE), menace et utilisation de sanctions commerciales unilatérales (USA) en dehors du cercle de l'OMC, désintégration de l'économie mondiale remplacée par des blocs commerciaux régionaux ;

- **institutionnels** : déficit démocratique, manque d'intégration des organisations non-gouvernementales (ONG), demande publique de l'ouverture de la culture OMC (transparence et participation aux procédés de l'OMC).

Marginalisation du Sud

En dépit de toutes les modifications sociales mises en place, la pauvreté et la misère mondiales n'ont toujours pas été vaincues. Des efforts économiques et sociaux remarquables ont certes été réalisés dans certains pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique Latine, mais la misère reste tenace dans le Sud et le Nord voit augmenter rapidement sa population pauvre toujours plus difficile à rassurer. Les historien·ne·s tenteront un jour de mesurer le succès de l'OMC en calculant les contributions que la libéralisation apporte au 1,2 milliard de personnes devant survivre dans la pauvreté la plus extrême avec moins d'un dollar par jour ! Les différences éclatantes entre riches et pauvres, entre le Nord et le Sud représentent autant une toile de fond empoisonnée pour l'économie mondiale qu'une menace pour la paix sociale. Jusqu'à présent, les promesses faites aux pays les plus pauvres de l'OMC n'ont été que paroles – les faits concrets doivent encore venir.

En novembre 2001, la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue à Doha (Qatar) a esquissé le cadre des efforts futurs et fixé au 1^{er} janvier 2005 la fin du neuvième cycle de négociations commerciales. Les représentants du Nord ont imposé un marché libre plus vaste, en particulier dans les domaines de l'agriculture, des services, de l'approvisionnement public et ont lancé les premières négociations concernant la concurrence et les investissements. De leur côté, les Etats membres africains, asiatiques et latino-américains économiquement plus faibles ont demandé la résolution des nombreux problèmes survenus suite à la mise en place des résolutions antérieures ainsi que des mesures accélérées favorisant l'ouverture du marché du Nord. Inutile de préciser que les membres du Sud n'ont remporté qu'un maigre succès. Les exportations représentent aussi pour les pays défavorisés la source de revenus la plus importante, qui leur permet ensuite d'acheter des produits étrangers. Les exportations créent des postes de travail et un revenu vital – il est évident que cela ne concerne pas uniquement les gouvernements et les dirigeants économiques, mais aussi l'ensemble de la population.

La cinquième Conférence ministérielle de l'OMC se tiendra à Cancun (Mexique) du 10 au 14 septembre 2003, mais les préparatifs n'avancent qu'à petits pas en raison de conflits non résolus entre les Etats-Unis et l'UE concernant essentiellement les échanges dans le domaine agricole. En outre, les pays en voie de développement ont vu encore une fois leurs intérêts trahis en décembre 2002 lorsque les Etats-Unis ont bloqué la signature d'un accord de compromis, certes faible, mais symboliquement très fort, sur la protection de la propriété intellectuelle liée aux médicaments dans une situation d'urgence. Contrairement aux directives officielles, les membres de l'OMC ne sont pas parvenus à s'accorder d'ici à fin 2002 sur la façon dont les besoins particuliers des pays en voie de développement pourraient être intégrés dans tous les traités de l'OMC. Au contraire, les pays industrialisés ont lancé les négociations sur de nouveaux thèmes (investissements, concurrence) qui leur sont chers. Les pays économiquement et politiquement plus faibles craignent donc, non sans raison, que leurs revendications ne soient encore une fois mises à l'écart et que le « cycle du développement » annoncé en fanfare à Doha ne reste des paroles en l'air.

En tenant compte du vaste mécontentement exprimé par les pays du Sud, il est surprenant de constater une forte vague d'adhésion à l'OMC : à l'heure actuelle (mi-2003), l'OMC compte 146 membres et 27 pays supplémentaires sont en pourparlers au sujet de leur adhésion. L'affiliation à l'OMC est considérée comme condition sine qua non pour entrer dans la cour des grands et participer au marché mondial, comme le montrent la Chine, membre depuis 2001, et la Russie, en cours de négociations. Les pays qui restent à l'écart de l'OMC se voient contraints de négocier un à un avec les grandes puissances commerciales dans chacun des domaines concernés, comme l'accès au marché, etc. De plus, l'expérience montre que les accords bilatéraux conduisent souvent à des conditions bancales, tandis que les traités multilatéraux assurent de meilleures possibilités. Ainsi, pour les pays plus faibles économiquement et pour les Etats plus petits

comme la Suisse, les négociations commerciales multilatérales restent préférables. Mais attention, la loi du plus fort risque de l'emporter dans la jungle du marché libre et les acteurs plus faibles risquent de ne pas recevoir la part qui leur est due.

L'existence de règles de jeu ne garantit pas un jeu fair-play

Les diplomates suisses aiment parler de l'OMC comme de la plus démocratique des organisations multilatérales. Comme chaque pays y a une voix, cette description est formellement correcte. Dans le fameux roman de George Orwell « La ferme des animaux » déjà, tous les animaux sont égaux – mais certains le sont plus que d'autres ! Au cours des débats quotidiens (démocratiques) de l'OMC, les meneurs se démarquent nettement et prouvent que l'existence de règles de jeu est loin de garantir une partie fair-play. Comparons les échanges commerciaux internationaux à un match de football :

Lors d'une partie de football, les règles du jeu restent les mêmes jusqu'à la fin du match. Au contraire, les Etats-Unis et l'Europe ne se gênent pas de modifier les règles selon leurs intérêts. Déjà durant la seconde moitié du siècle dernier, les accords du GATT régulaient le commerce du textile international. Pourtant, lorsque les pays asiatiques ont commencé à concurrencer sérieusement les industries du textile américaines et européennes, les USA et l'UE ont imposé la suspension des principes du GATT et limité les importations de textile afin de protéger leurs propres industries. La libéralisation de ces industries est à nouveau un sujet chaud dans le cycle des négociations jusqu'en 2005 et les pays industrialisés tentent à nouveau de « faire avaler » ce thème aux pays en voie de développement en le leur présentant comme une concession politico-commerciale.

Les championnats de football sont séparés en plusieurs ligues rassemblant les équipes de force et de qualité de jeu plus ou moins similaires. A l'inverse, sur l'échiquier mondial des échanges commerciaux, les pays les plus pauvres sont en concurrence directe avec les exportateurs les plus forts, sans distinction d'importance ou de puissance. Par exemple, toutes les nations ont la possibilité d'améliorer le revenu de leurs paysans en leur versant des subventions écologiques directs ; mais puisque les pays les plus pauvres ne peuvent pas se le permettre, ils se retrouvent désavantagés dès le départ. Certes, de véritables règles de protection à l'égard des pays les plus faibles existent, mais elles restent extrêmement limitées et se traduisent, dans le meilleur des cas, par des délais de transition plus longs de la part de l'OMC.

Selon les règles de jeu (fair-play) du football, chaque équipe dispose de 11 joueurs. La situation s'avère être radicalement différente dans les échanges commerciaux : comme le siège de l'OMC est situé à Genève, les pays les plus pauvres ne peuvent pas payer à une délégation entière les frais de voyage et de logement en Suisse et ne peuvent souvent être représentés que par une délégation minimale, voire pas du tout. Les pays plus avancés comme la Thaïlande et le Mexique envoient toujours leur propre délégation, même modeste, à Genève, alors que le Sierra Leone ou Haïti ne peuvent pas être présents à chaque réunion. A l'inverse, les pays industrialisés se font représenter par de vastes délégations, qu'ils n'hésitent pas à compléter avec des équipes de spécialistes suivant le sujet abordé.

En football, différentes associations disposant des mêmes droits se réunissent pour négocier et définir les règles du jeu. Au sein de l'OMC, ce sont les pays intéressés qui modulent les règles selon leurs propres intérêts et besoins : le Nord est parvenu à imposer au Sud l'introduction de brevets et autres formes de protection de la propriété intellectuelle. Le Sud demande un accès libre et moins coûteux aux connaissances et aux progrès techniques alors que les USA, la Suisse et d'autres nations dont les revenus dépendent principalement des exportations technologiques veulent imposer leurs droits de protection de la propriété intellectuelle au reste du monde.

Sur un terrain de foot, un-e arbitre empêche que le droit du plus fort ne l'emporte sur toute autre règle. A l'OMC, il existe formellement deux règles du jeu limitant l'arbitraire des plus forts. Le Burkina Faso, par exemple, est en droit de porter plainte auprès de l'OMC contre les Etats-Unis pour avoir clairement violé les accords de l'OMC en avançant une somme colossale pour subventionner leurs propres cultivateurs de coton. Le Burkina

Faso aurait même de bonnes chances d'obtenir justice et serait libre d'appliquer des contre-mesures contre le perdant. Mais quelles contre-mesures peut pratiquer l'un des plus pauvres pays du monde ? Dans le meilleur des cas, ces mesures dérangeront à peine les Etats-Unis, une minuscule piqure d'aiguille que « l'éléphant » américain ne ressentirait même pas alors que, dans le pire des cas, l'Oncle Sam, vindicatif, répondrait en privant le Burkina Faso de ses faveurs dans d'autres domaines économiques – et le Burkina Faso deviendrait le vrai perdant. Les règles de l'OMC deviendraient beaucoup plus convaincantes si le perdant devait verser des compensations financières au gagnant. Lors d'un hors-jeu en football, l'arbitre siffle la faute. Dans les échanges commerciaux, les compagnies multinationales dominent plus de deux tiers des ventes et achats réalisés dans le monde entier sans que cette domination du marché ne soit arbitrée par des cartels internationaux. Les sociétés internationales peuvent ainsi user de pratiques commerciales restrictives et, selon leurs propres intérêts, acheter par exemple la production de leurs filiales étrangères au lieu de soutenir les producteurs locaux et leurs offres concurrentielles. L'OMC se bat certes contre le protectionnisme étatique, mais oublie que celui-ci est trop souvent remplacé par le protectionnisme privé des sociétés internationales dominant le marché – sans qu'aucun arbitre n'intervienne.

Les acteurs économiques principaux, nations ou sociétés privées, ont toujours revendiqué le marché « libre » et la déréglementation pour argumenter l'ouverture de nouveaux marchés. En comparaison, accordons à un renard et une poule élevée en batterie la même liberté ; inutile de préciser que les chances seraient loin d'être égales et que la poule ne survivrait pas longtemps. Le philosophe et théologien français Robert de la Mennais a exprimé ce déséquilibre par une phrase toujours d'actualité « comparons les riches et les pauvres - la liberté opprime et l'égalité libère ». Contrairement à ce que veulent faire croire les belles paroles d'égalité, les pays les plus pauvres et les couches de la population les plus défavorisées ne comptent guère parmi les grands gagnants de l'OMC.

Il est primordial de combattre cette marginalisation grandissante afin que les règles de jeu de l'OMC bénéficient véritablement à tou-te-s et qu'elles soient compatibles avec le concept de développement durable au lieu de nuire à l'environnement et aux pays les plus pauvres. Le développement durable garantit à tous les êtres humains de notre planète des conditions de vie respectables, sans toutefois mettre en danger la qualité de vie des générations futures. La libéralisation a besoin de glissières de sécurité et les plus faibles de protection. L'OMC réagit comme un policier chargé de régler la circulation qui cherche à augmenter le volume du trafic plutôt que d'assurer la protection des plus faibles, les piétons et les cyclistes. La Suisse est doublement concernée, en tant que membre et Etat du siège de l'OMC – nous l'appelons ici à agir.

Déficit démocratique

Institutionnellement, l'OMC se différencie fondamentalement de son prédécesseur, l'Accord général sur les tarifs et le commerce (GATT) : loin de se limiter aux classiques négociations sur les tarifs douaniers, elle englobe également de nombreux domaines concernant la société entière, de l'agriculture aux médicaments en passant par les banques. Les manifestations massives à Genève, Davos ou encore à Seattle montrent que la population reconnaît l'influence de l'OMC dans ces domaines et veut voir ses droits défendus au mieux. Ces manifestations ne sont pas nouvelles : les perdants de la mondialisation manifestent dans la rue depuis des années pour interpeller l'OMC, mais malheureusement des centaines de milliers de paysans manifestant pacifiquement en Inde n'ont aucune portée médiatique. La légitimité et les règles de procédure actuelles de l'OMC ne suffisent pas pour répondre de façon appropriée au nouveau défi qu'est le développement durable et à intégrer échanges commerciaux, égalité sociale et protection de l'environnement. Le Secrétaire d'Etat Franz Blankart, négociateur en chef pour la Suisse pendant l'*Uruguay Round*, avait déjà diagnostiqué un déficit démocratique dans les procédures de l'OMC.

Il est vrai que les politiques nationales sont de plus en plus souvent soumises aux conséquences des négociations multilatérales ; la distinction traditionnelle entre politique

extérieure et intérieure s'estompe toujours plus. Une fois les négociations enfin terminées au sein de l'OMC, les accords de l'*Uruguay Round* ont été soumis aux parlements nationaux qui ne pouvaient que tous les adopter ou les rejeter en bloc. En d'autres mots, ce procédé signifie que la compétence législative n'est plus entre les mains du législateur mais soumise aux décisions des diplomates commerciaux. Les membres démocratiquement élus de nos parlements nationaux ne peuvent par exemple plus décider de la durabilité d'une patente – ce sont dorénavant les agents commerciaux qui sont responsables de ce choix et de milliers d'autres « détails » qui faisaient auparavant partie des prérogatives parlementaires. En outre, les conférences commerciales ont lieu à huis clos alors que les réunions parlementaires sont ouvertes à un grand public.

Comparée avec les autres grandes organisations multilatérales comme l'ONU, la Banque mondiale ou encore le Fonds monétaire international, l'OMC est l'organisation la plus fermée. Malgré de nombreux efforts, elle manque encore nettement de franchise et de transparence. Les organisations privées de développement et de défense de l'environnement se heurtent à un mur opaque lorsqu'elles tentent d'influencer les décisions de l'OMC dans l'intérêt de la population. L'organisation en tant que telle n'est pas seule à blâmer, les pays membres doivent également modifier leur comportement : aujourd'hui encore, la Suisse refuse, sans argument justificatif, d'accepter des représentants de sociétés civiles dans sa délégation à l'OMC bien que cette pratique soit très courante dans les délégations des Etats-Unis et de la Norvège par exemple.

Jusqu'à présent, les parlements nationaux ne se sont guère consacrés au développement politique à un niveau multilatéral. D'une part, parce que les dispositions institutionnelles appropriées font défaut, d'autre part parce que les affaires traitées par l'OMC semblent trop éloignées pour la plupart des membres parlementaires qui ne leur accordent donc pas la priorité. Rares sont celles et ceux qui perçoivent l'importance des négociations du commerce mondial pour leurs propres citoyens.

Suite à la suggestion d'œuvres de bienfaisance suisses, la majorité (129 membres) du parlement suisse avait lancé, en 1996 déjà, un appel au Secrétaire général de l'OMC et formulé son intérêt pour « de nouvelles formes de collaboration parlementaire dans les procédés de l'OMC ». Les parlementaires avaient surtout proposé la création d'« un parlement de l'OMC qui soit composé de membres individuels des parlements de tous les Etats membres ».

Thomas Cottier, professeur de droit international public à l'Université de Berne et président de nombreux panels d'arbitrage du GATT/OMC a formulé il y a peu une proposition similaire : « si elle veut rester fidèle au concept de légitimation démocratique exprimé officiellement, l'intégration mondiale devra conduire un jour à la création d'un parlement de l'OMC représentant un large spectre d'intérêts, y compris les intérêts du grand public ».

Dans le cas où la politique continue à perdre de son pouvoir de décision dans les questions économiques, ce sera à la mondialisation économique de formuler des réponses nouvelles et innovatrices au niveau politique. Le concept de parlement supranational a déjà été mis en place dans l'Union européenne et même si le Parlement européen n'est qu'une partie d'un processus d'intégration extrêmement vaste et ne dispose encore que de peu de compétences, il ouvre tout de même les portes à une nouvelle forme de politique internationale. Le Conseil européen peut également apporter ses expériences aux futures structures potentielles.

Auto-contradiction suisse - conflits d'objectifs

Dans son communiqué du 19 septembre 1994 adressé au parlement, le Conseil fédéral expliquait qu'« au sein de la nouvelle Organisation mondiale du commerce, les prises de position et décisions de la Suisse tiendront compte des intérêts des pays en voie de développement ainsi que des principes fondamentaux et des objectifs de la politique de développement helvétique » (p. 73). Cela signifie que les échanges commerciaux ne peuvent pas être une fin en soi, mais doivent conduire à un développement durable autant économique que social et écologique. Et pourtant la réalité est différente :

- à l'occasion de la révision de **l'accord sur le sucre**, le Conseil fédéral et le parlement ont ignoré de façon flagrante les revendications relatives à la politique de développement. Le lobby agricole du parlement a profité de la GATT-Lex pour augmenter la production de sucre suisse au lieu de l'ouvrir au marché international. Alors qu'entre 1990/92 la Suisse a importé 45% du sucre, ce pourcentage a baissé à 15% pour 2000/2002 : le gouvernement a choisi d'augmenter la production domestique pour assurer son approvisionnement. En 2002, la Suisse a produit un record de 1.425.000 tonnes de betteraves à sucre qui aurait même pu couvrir 100% de la consommation suisse nette de sucre. Face à une telle augmentation de la culture des betteraves sucrières en Europe et sans l'aide des subventions massives, les importations de sucre brut du Sud ne parviennent guère à être concurrentielles. Même en comparant les bilans énergétiques, le sucre brut est le grand perdant de cette partie. La politique suisse du sucre est en contradiction flagrante avec le concept de libéralisation de l'*Uruguay Round* et entièrement incompatible avec les objectifs de la politique de développement.
- en 1994 à Marrakech, à l'occasion des accords finaux de l'*Uruguay Round*, la Suisse s'est engagée à améliorer de façon substantielle son système des **droits de douane préférentiels** (« préférences tarifaires ») en faveur du Sud, afin de compenser leur désavantage incontesté dans les accords de libre-échange. La révision des préférences tarifaires de 1997 fut décevante. L'UE avait à nouveau garanti aux pays les plus pauvres un accès libre au marché avec l'initiative « Tout sauf les armes ». La Suisse a, une fois encore, failli à ses devoirs. La taxation de tous les biens agricoles, la suppression des obstacles douaniers proportionnels au stade d'élaboration des biens et les primes positives accordées à la production sociale et écologique équitable (« fair trade ») ne sont que quelques exemples des demandes fondamentales de la politique de développement qui n'ont pas été exaucées.
- concernée par l'accord de l'OMC sur la **protection de la propriété intellectuelle** (« Trade Related Intellectual Property Rights, TRIPs »), la Suisse a toujours soutenu des standards élevés pour la protection des brevets et a ainsi accepté que l'approvisionnement en médicaments devienne monopolisé et extrêmement onéreux. La prise de position de la Suisse va clairement à l'encontre des intérêts exprimés par les Etats africains. Et pourtant la Suisse soutient, à juste titre, la collaboration internationale pour le développement du domaine de la santé au Mozambique et dans d'autres pays désavantagés. L'attitude de la Suisse au sein de l'OMC contredit non seulement les revendications de politique du développement, mais également ses pratiques antérieures : jusqu'en 1978 les produits pharmaceutiques ne pouvaient pas être brevetés en Suisse par crainte de conflits d'objectifs avec les intérêts publics, l'approvisionnement en médicaments de première nécessité.

Depuis le 1^{er} janvier 2003, le Département fédéral de l'agriculture représenté à l'OMC a un nouveau chef, le Conseiller fédéral Joseph Deiss. Alors Conseiller national, il avait co-signé en 1996 l'appel des 129 membres du parlement suisse à l'OMC mentionné plus haut. En d'autres mots, Joseph Deiss a notamment :

- exigé la suppression à large échelle et obligatoire de tous les obstacles commerciaux aux importations des pays en voie de développement les plus pauvres d'ici à 2000,
- soutenu la participation plus importante des cercles privés – la société civile et l'économie – aux négociations de l'OMC et
- proposé d'étudier sérieusement la création d'un parlement de l'OMC afin de combattre le déficit démocratique.

En tant que co-signataire de cet appel, Joseph Deiss visait à ce que « les règles commerciales de l'OMC profitent à tous et qu'elles soient compatibles avec le projet social de développement durable sans endommager ni l'environnement ni les pays les plus pauvres ». Aujourd'hui, les importations de sucre des pays en voie de développement les plus pauvres sont elles-aussi soumises aux taxes douanières, les œuvres de bienfaisance ne sont toujours pas représentées dans la délégation suisse à

l'OMC et la création d'un parlement de l'OMC se laisse encore attendre. Les efforts et réussites du Conseiller fédéral Joseph Deiss dans le domaine de la politique commerciale et de développement se mesureront à l'aune de ses exigences en tant que Conseiller national.

**Richard Gerster, docteur en économie, (Richterwil), a étudié les sciences économiques à l'Université de St-Gall. Il était à la tête de la communauté de travail des œuvres de bienfaisance suisse jusqu'en 1998 et travaille depuis en tant que conseiller et journaliste indépendant (www.gersterconsulting.ch). Il est l'auteur de Globalisierung und Gerechtigkeit (hep-Verlag, Berne, 2001).*