

Les nouveaux défis du développement durable : prendre en compte les préoccupations non commerciales dans la politique commerciale de l'UE

5^{ème} atelier du SUSTRA/ Institut français de relations internationales
3 et 4 juin 2004

Avant d'aller plus avant sur le sujet, il est important de resituer en quelques mots l'action d'Agir ici pour préciser les éléments de discours et les propositions qui seront développés au cours de cette intervention.

Partie 1 : Agir ici dans le paysage français et international

Agir ici est une association de solidarité internationale créée en 1988. Elle s'appuie sur un réseau de plus de 30 000 citoyens. Son objet est de mobiliser l'opinion publique pour faire pression sur les décideurs du Nord (France, Union européenne) afin de rendre les relations entre les pays du Nord et du Sud plus justes. L'action d'Agir ici repose sur le constat que les pays du Sud subissent plus qu'ils ne tirent profit de relations internationales déséquilibrées (économiques, financières, géopolitiques, etc.) et qu'il importe donc d'intervenir en amont, dans les pays du Nord, au niveau des centres de décision. Parmi les enjeux identifiés figurent largement les questions économiques telle que la dette et son pendant, les politiques imposées par les Institutions financières internationales (IFI), les accords économiques bilatéraux, régionaux ou multilatéraux au sein de l'Organisation mondiale du Commerce (OMC). Agir ici situe résolument son action dans le champ de l'action citoyenne en sensibilisant les citoyens aux enjeux du développement et se faisant le relais de leurs préoccupations auprès des décideurs concernés.

Le partenariat est une des valeurs essentielles sur laquelle repose la démarche d'Agir ici. Depuis sa création, Agir ici s'est attaché à promouvoir des actions collectives afin de renforcer l'impact de ses actions dans un contexte français où les associations de solidarité internationale sont nombreuses mais de taille limitée.

Sur les questions commerciales, Agir ici a ainsi mené des campagnes d'opinion publique¹ concernant :

- les brevets sur les organismes vivants (en lien avec l'accord ADPIC - accord sur les Aspects de la propriété intellectuelle touchant au commerce) en partenariat avec Greenpeace, la Confédération Paysanne et Solagral,
- les échanges agricoles (en lien avec l'accord agricole de l'OMC) en partenariat avec le CFSI et Solagral,
- les services (en lien avec l'AGCS - Accord général sur le commerce des services) en partenariat avec ATTAC, la Ligue des droits de l'Homme, Médecins du Monde et le CRID (Centre d'information et de recherche sur le développement).

Au delà des partenariats franco-français, de nombreux réseaux européens et internationaux ("Our world is not for sale" au niveau mondial, "Hemispheric Social Alliance" pour le continent américain, From Seattle to Brussels, European Trade network ou Concord pour le niveau européen...) ont vu le jour. Se multiplient également des conférences et des sommets internationaux à l'initiative de mouvements et d'ONG des pays du Sud (Forum de Kita (Mali) en juin prochain, Forums sociaux régionaux et mondiaux). Ces différents lieux permettent l'échange d'information et l'élaboration de stratégies communes. Parallèlement, Agir ici qui participe à ces différents regroupements, a également fait le choix de rejoindre la Confédération internationale des Oxfam, pour renforcer son implication au niveau international et l'efficacité de ses actions.

La légitimité de l'action des ONG est souvent questionnée, notamment depuis les épisodes de la conférence ministérielle de l'OMC à Seattle (Etats-Unis, 1998) et celle de Cancun (Mexique, 2003). Alors que les négociations commerciales relèvent de la seule légitimité des Etats, de nombreux acteurs participent à la périphérie de ces négociations pour tenter de les influencer : lobbies d'entreprise, organisations non gouvernementales... Il faut reconnaître qu'un certain flou subsiste dans le monde "non gouvernemental" : se côtoient sous la même appellation

¹ www.agirici.org

des ONG proches de gouvernements, des représentant de mouvements religieux ou d'intérêts privés²... Si la clarification des rôles et des statuts est une question réelle, elle est souvent instrumentalisée par des acteurs qui observent avec méfiance l'influence grandissante des ONG (notamment par le biais de la couverture médiatique, le dialogue avec les gouvernements...). Dans ce débat, l'essentiel est surtout de pouvoir décrypter les intérêts en jeu et quels en sont les bénéficiaires. Pour Agir ici et les ONG de solidarité internationale, le fil conducteur des actions engagées réside dans la promotion de l'intérêt général et l'accès de tous aux droits civils, économiques, sociaux, culturels et environnementaux. Dans ce contexte, le politique est considéré comme une cible privilégiée. C'est cet interlocuteur qui, à l'écoute des différentes parties en présence, doit trancher en faveur de l'intérêt général. Les ONG agissent donc comme un contre-pouvoir en défendant auprès d'elle des enjeux collectifs mais dans l'objectif final de renforcer l'action et le pouvoir du politique à l'échelle nationale, régionale et internationale.

Partie 2 : la question de la régulation aujourd'hui

L'idée d'une instance chargée de réguler les négociations internationales n'est pas nouvelle. Ce sont les Etats-Unis qui s'opposent à la création d'une Organisation internationale du commerce (OIC) au moment où sont mises en place les Institutions de Bretton Woods en 1944 à la Havane. C'est progressivement sous l'influence d'intérêts privés que le GATT (General agreement on tariffs and trade), rescapé de l'OIC, commence à intégrer dans le cadre de l'Uruguay round (1986 - 1994) des préoccupations plus larges que celles strictement commerciales : mesures non tarifaires, propriété intellectuelle, services³, etc. C'est également ce cycle de négociation qui donne naissance à l'institution OMC en 1994. Aujourd'hui le champ de l'OMC est extrêmement large. Au delà des accords concernant les échanges de marchandises agricoles et industrielles, de nombreux accords portent sur des sujets aussi divers que l'investissement, les services, la propriété intellectuelle, les obstacles techniques au commerce, les mesures phytosanitaires, les traitements préférentiels en faveur des pays en voie de développement...

Si comme on le voit ici certaines matières non commerciales sont de fait prises en compte au sein de l'OMC, des sujets comme le respect de l'environnement ou le respect des droits sociaux peinent à avancer : le secrétariat des Accords multilatéraux sur l'environnement (AME) est invité à titre d'observateur à certaines sessions spécifiques de l'OMC, de même que l'OIT ou l'OMS. Mais ces consultations ad hoc ne permettent pas d'ouvrir un débat sur les conditions du respect des droits de l'Homme par le commerce. L'argument selon lequel les pays du Sud refuseraient d'ouvrir le débat est souvent avancé, mais largement instrumentalisé. C'est en fait tout le débat autour de la question des normes qui mérite d'être éclairci : quel est l'état de la régulation, quels sont les enjeux, et quels rapports de force au sein de l'OMC ? Et ce débat est urgent. Alors que la contestation à l'égard de l'OMC se renforce et que sa légitimité est questionnée, la régulation se situe bien au coeur des enjeux.

Mais de quelle régulation parle-t-on ? Un petit retour sur les différents accords promus par l'OMC montre à quel point sa vocation n'est pas de produire des normes de ce qui est acceptable ou pas en termes de pratiques commerciales. Le but premier de l'organisation est de favoriser le libre-échange et l'accès au marché pour les entreprises. L'Accord agricole, l'AGCS, le NAMA, ou encore le TRIM sont globalement bâtis sur le même modèle : élimination des droits de douane, limitation des normes (techniques, sanitaires...) imposées par les gouvernements, refus de la discrimination entre entreprises (nationales et ou étrangères)... Comment un Etat peut-il assurer la promotion du droit à l'environnement ou des droits humains quand sa capacité à réguler est limitée et quand la discrimination entre entreprises ou produits n'est pas autorisée ?

Qui plus est, les tentatives de régulation sur des matières non commerciales ne visent pas nécessairement à faire respecter des droits autres que commerciaux et ne sont pas exemptes de critiques. Les accords sur les obstacles au commerce et les normes phytosanitaires ne prennent pas en compte le principe de précaution selon lequel, en cas de doute sur un produit, c'est au vendeur - exportateur de démontrer son innocuité (cas du conflit Union Européenne /

² Ceci correspond bien à la définition donnée par Jaan Art Scholte sur la société civile qui est, selon lui, plus facilement définie par ce qu'elle n'est pas, c'est-à-dire elle n'est ni l'Etat, ni le marché. JA Scholte, *Gloabal Civil Society : Changing the world ?* University of Warwick, Working Paper 3199. (Je suis une grande fan de Jan Aart...)

³ "Services publics, vers la privatisation de la société ?", Louis Weber, Institut de Recherche de la FSU, Syllepse, 2003, 160 p.

Etats-Unis à l'ORD concernant le boeuf aux hormones). L'AGCS limite les Etats dans les secteurs où ils ont pris un engagement spécifique à mettre en place des normes techniques. Les sujets de Singapour (largement plébiscités par l'Union européenne), sous couvert de proposer des réglementations en matière de passation des marchés publics et de transparence, visent surtout à libéraliser le secteur de l'investissement. De même la prise en compte par l'AGCS des services environnementaux, effectuée sur une requête insistante de l'Union européenne, a surtout pour objectif d'assurer l'exportation du modèle français (donc le partenariat public-privé) de gestion de l'eau. Si l'Union européenne semble faire preuve d'une certaine flexibilité et d'une ouverture aux questions environnementales et de développement, il n'en reste pas moins que sa politique, comme celle de beaucoup de pays ou d'espaces régionaux, suit les lignes d'une maximisation des profits pour les secteurs d'intérêts européens.

De fait, la question de la régulation achoppe sur des préoccupations plus globales comme les rapports de force déséquilibrés au sein de l'OMC ou la dérive des processus de décision. Et c'est sur ces questions qu'il convient de se pencher.

Partie 3 : Des normes internationales ignorées

L'OMC est une organisation atypique sur la scène internationale puisqu'elle s'est construite sur des règles de gouvernance propres et indépendamment du système onusien. Dotée d'une instance de règlement des différends, l'Organe de règlement des différends (ORD), elle dispose d'un pouvoir sans commune mesure par rapport aux autres organisations internationales. La mise en place de règles de commerce universelles, transparentes et prévisibles pour tous les pays membres – quelque soit leur taille, leur puissance économique ou diplomatique – est un progrès en soit. Et, toute critique de l'OMC ne doit pas aboutir à une charge contre toute régulation. Sans règles partagées de commerce international, on retombe dans des relations traditionnelles de puissance - dont on sait déjà quelles seront les victimes. De fait, le ralentissement des négociations suite au blocage de Cancun s'est accompagné de la multiplication d'accords régionaux et bilatéraux répliquant avec emphase les dispositions de l'OMC et fragilisant la position des pays du Sud dans les négociations. De plus, ces accords sont souvent d'une discrétion qui confine l'opacité et les sociétés civiles des pays concernés comme les mouvements transnationaux ont les plus grandes peines à en connaître le contenu. Or transparence et information sont actuellement connues comme des conditions incontournables de "bonne gouvernance".

Les problèmes constatés aujourd'hui viennent donc plutôt du contenu des normes édictées par l'OMC que de leur existence. Ils se compliquent encore de la concurrence entre ses normes et celles des autres organisations internationales. Pour certains, il s'agit moins de regretter le pouvoir pris par l'OMC qu'il n'est à faire face qu'à de si piètres concurrents (OIT, PNUE, OMS...).

Est-il normal qu'aujourd'hui l'OMC ait pu s'engager si loin dans la négociation de la libéralisation des services de santé ou d'éducation sans avoir eu à reconnaître le droit international préexistant dans ces domaines ? Comment les Etats qui se sont engagés depuis 1966 à faire respecter les droits économiques et sociaux peuvent-ils avoir approché les négociations de l'AGCS sans jamais y faire référence ?

L'ORD peut-il continuer à prendre en compte les règles environnementales au coup par coup et non de manière globale ? Peut-il continuer à considérer les plus de deux cents Accords multilatéraux sur l'environnement (AME) non dans leur globalité comme un corpus essentiel du droit international, mais comme des moyens de preuve pouvant être éventuellement mis en avant par l'une ou l'autre des parties d'un panel ? On cite souvent la fin de non recevoir opposée par l'OMC à l'argument environnementaliste justifiant l'embargo des Etats-Unis sur les importations de crevettes pêchées avec des filets ne permettant pas aux petites tortues d'eau de mer de s'échapper. L'ORD en 1998 a ainsi entendu la plainte de l'Inde, du Pakistan, de la Malaisie et de la Thaïlande touchés par l'embargo américain. Trois ans plus tard, l'ORD a de même donné raison au Mexique quand ce pays a vu ses conserves de thon refusées par les Etats-Unis au titre que les méthodes de pêche employées ne protégeaient pas les dauphins. De fait, il y a eu peu de conflits depuis sur des questions environnementales.

L'ORD peut-il continuer à ainsi créer de fait des normes environnementales ou de santé hors de tout cadre de négociations démocratiques ? Ces normes peuvent-elles contredire ou minorer des normes existantes ? De telles questions montrent combien les mobilisations aujourd'hui ne sont pas contre une organisation mondiale du commerce, mais expriment une exigence de mise en cohérence accrue du système international.

Partie 4 - Des rapports de forces déséquilibrés

Le blocage actuel de toutes les négociations depuis Seattle montre bien que la question de l'OMC est aussi celle de sa gouvernance. L'efficacité qui a été le premier moteur de l'OMC est aujourd'hui mise en danger par son incapacité à se conformer à une autre règle d'or de la gouvernance qui est la participation. C'est son processus de négociation qui est aujourd'hui mis en cause parce qu'il ne permet pas la participation équitable de tous les pays membres, malgré le principe théorique un pays - une voix, et parce qu'il n'autorise pas la participation effective des autres organisations internationales et de la société civile.

Seul un organisme participatif pourra être suffisamment légitime pour dépasser les blocages actuels par rapport aux normes sociales et environnementales, aux applications différenciées des accords et aux nouveaux sujets. Et les opinions publiques attendent ces mesures qui soumettraient le commerce à des objectifs de développement durable. Nos gouvernements nous ont dit que les pays du Sud n'en voulaient pas. Mais cette position est incomplète.

Si les pays en développement rejettent si massivement et si catégoriquement toutes nouvelles négociations, c'est qu'ils ne veulent plus être entraînés à accepter des règles imposées, complexes et coûteuses à mettre en place et qui ont pour l'instant failli à apporter à leur pays la croissance, le développement, les investissements et le bien-être matériel qui leur avaient été promis. Il y a de leur point de vue une rupture de contrat et il est difficile de les contredire.

L'OMC doit donc trouver le moyen de rééquilibrer les pouvoirs en son sein pour donner un réel pouvoir de proposition et de décisions aux pays en développement. Le principe du consensus – qui semble a priori protéger les droits de tous les pays membres – est un fonctionnement fallacieux. Il recouvre d'importantes pré-négociations et des négociations de groupe où les intérêts des pays les plus fragiles sont toujours minorés. De fait, les dernières négociations ont été marquées par la rébellion d'un nombre croissant de pays qui se sont vus, à la manière des ONG ou des représentants des autres institutions internationales, exclus de certaines pré-réunions ou de réunions finales. L'abolition du recours aux « green rooms » est ainsi devenue la principale revendication des pays africains et de nombre de pays asiatiques. Le rééquilibrage entre pays membres semble donc incontournable même s'il est difficile. De fait, les pays industrialisés devront pour ce faire changer de modes de négociations, accepter de nouveaux sujets et préparer leurs opinions publiques à ces changements.

L'organisation doit aussi se montrer capable d'établir un dialogue constructif et ouvert avec les organisations de la société civile. L'OMC a partiellement, et sous la contrainte, reconnu qu'elle ne pouvait laisser les ONG toujours en dehors des négociations. Mais cette reconnaissance du bout des lèvres n'a pas abouti à donner un statut d'observateur aux ONG comparable aux processus en cours pour les négociations se déroulant sous l'égide des Nations unies. L'OMC organise chaque année une consultation de la société civile – où elle choisit ses interlocuteurs et les sujets à aborder. Même si ces réunions sont souvent intéressantes, il y a là un risque fort d'instrumentalisation des organisations de la société civile qui se retrouvent alors caution d'un processus plus large où elles ne sont pourtant pas invitées à participer. De fait, lors des conférences ministérielles – à Doha en 2001 notamment – seule une poignée de délégués d'ONG avaient réussi à se faire accréditer et les délégués du Sud se comptaient sur les doigts d'une main.

Partie 5 : Les propositions des ONG

1. Les positions des ONG sont multiples.

Tout d'abord, il paraît important de préciser que les positions des ONG de la société civile sont variées. Certaines se prononcent en faveur d'une abolition pure et simple de l'OMC, et d'autres militent pour sa réforme. Certaines ONG estiment que le commerce international est une source incontournable de développement, quand pour d'autres ce sont avant tout les échanges locaux et la satisfaction de la demande interne qu'il convient de prendre en compte. Enfin, pour les partisans de la décroissance (Casseurs de pub, Silence, etc.), un développement durable ne peut passer que par une restriction drastique des modes de consommation et surtout une refonte complète des moyens de production. La question de la stratégie pour obtenir des objectifs vient également interférer dans le débat : pour certaines ONG, il importe de fixer des objectifs atteignables même si ceux-ci ne sont pas porteurs d'une vision globale défendant "un autre monde". Cependant un faisceau de propositions se dessine.

2. Renforcer la gouvernance mondiale

La question des règles édictées par l'OMC et de leur articulation avec les autres droits est une question qui suscite une forte mobilisation. Pendant un temps, de nombreuses organisations ont milité pour que l'OMC intègre en son sein la production de normes sociales et environnementales. L'espoir se situe aujourd'hui davantage du côté du renforcement des autres organisations internationales et de leur capacité à faire respecter des éléments de droit pour ensuite les imposer à l'OMC. A ce titre, l'entrée en vigueur du Protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques en septembre 2003 est une avancée intéressante. Alors que celui-ci donne une portée opérationnelle au principe de précaution, comment ces éléments seront mis en balance avec les exportations d'organismes génétiquement modifiés et l'accord ADPIC au niveau des échanges multilatéraux ? Ce repositionnement en faveur des organisations multilatérales est-il réaliste ? En effet, alors que de nombreux états acceptent les conditions imposées par l'OMC et bradent leurs politiques sociales au profit d'enjeux économiques, ceux-ci rechignent à s'engager politiquement et concrètement dans d'autres enceintes (Onu, tribunaux pénaux internationaux, principes contraignants pour les entreprises).

3. Renforcer la transparence de l'OMC et asseoir un système réellement démocratique

La politique du "deux poids-deux mesures" prime aujourd'hui à l'OMC. Les pays du Nord parviennent à la fois à mener des politiques protectionnistes et des offensives libérales au gré de leurs intérêts. Le dit consensus de mise à l'OMC décrit surtout un processus qui vise à imposer des décisions aux pays les plus faibles. Les mesures existantes pour les soutenir dans le suivi des négociations et la mise en application des accords constituent des emplâtres qui ne règlent en rien la question de la démocratie. Bien que très difficilement atteignable à court terme, cet objectif est pourtant indispensable à une légitimité renouvelée de l'OMC. Au delà, la transparence et une meilleure implication des parlementaires sont des pistes concrètes qui pourraient être mises en oeuvre rapidement. Elles faciliteraient à la fois une meilleure prise en compte par la société des enjeux commerciaux et une plus grande acceptation des règles multilatérales.

4. Evaluer l'impact réel des accords promus par l'OMC

De nombreuses organisations non-gouvernementales (Attac, Coordination Sud, Ligue des droits de l'Homme, Greenpeace, etc.) et gouvernementales (Sous-commission des droits de l'Homme de l'ONU) réclament une évaluation indépendante et multipartite des accords promus par l'OMC. Le consensus de Washington qui veut que toute libéralisation apporte nécessairement la croissance et le développement est sujet à caution quand de nombreux pays, notamment parmi les moins avancés, semblent tirer bien peu d'avantages des libéralisations engagées. La libéralisation uniforme proposée par l'OMC tient finalement assez peu compte (malgré le traitement spécial et différencié) des spécificités de chaque pays. Une évaluation indépendante devrait permettre de faire le point d'une part sur l'exactitude de ce credo et d'autre part sur les avantages et inconvénients générés par ces accords dans l'objectif de proposer des mesures appropriées selon les cas. Cet exercice indispensable est de fait inscrit dans les accords instituant l'OMC, il est pourtant resté sans suites.

5. Revoir le mandat du Commissaire européen en charge du Commerce à l'Union européenne

Pour l'ensemble des 25 pays de l'Union européenne, les négociations commerciales sont conduites par la voix unique du commissaire européen en charge du commerce. Son mandat est fixé dans les grandes lignes par les différents ministres des pays de l'Union européenne et son activité courante est encadrée par le comité 133 qui réunit des experts techniques et non des représentants élus. Alors que les négociations commerciales recouvrent des enjeux cruciaux, il est important que les gouvernements, les parlementaires et les citoyens puissent exercer pleinement leur droit de regard sur le contenu des négociations engagées. L'élaboration d'un consensus au sein de l'Union européenne puis le comité 133 constituent des limites certaines à l'exercice de la démocratie. C'est la raison pour laquelle le mandat du Commissaire européen doit être discuté avec l'ensemble des parties prenantes ainsi que les modalités du suivi de son activité⁴.

6. Agir directement sur la sphère et les acteurs économiques

Depuis une dizaine d'années, les entreprises multinationales ont étendu leur sphère d'influence. Leur activité basée sur plusieurs territoires leur permet de jouer sur des différentiels de législations nationales et de choisir à la carte les contraintes apposées à leurs activités. Aujourd'hui, l'impact de ces entreprises sur l'environnement ou les droits sociaux est enfin reconnu. De fait, les codes de bonne conduite, les chartes éthiques et les déclarations de bonnes intentions foisonnent. Pourtant ces initiatives volontaires s'apparentent souvent à des exercices de communication et provoquent peu de changements en profondeur dans leurs modèles d'activité. Dans la mesure où il paraît un peu illusoire que des acteurs économiques sacrifient une partie des profits escomptés en faveur du respect des droits sociaux ou environnementaux (la plupart des avantages acquis dans ces domaines l'ont été du fait de l'existence d'un rapport de forces et suite à une intervention du politique), de nombreuses ONG (Les Amis de la Terre / Friends of the Earth, FIDH, Greenpeace, WEED) plaident pour la mise en place d'un instrument international juridiquement contraignant. Celui-ci peine d'ailleurs à avancer. Le Global compact lancé par l'ONU est un catalogue de bonnes intentions. Les principes directeurs de l'OCDE à l'attention des entreprises multinationales représentent une légère avancée en proposant pour chaque pays des points de contact où faire état de violations commises par les entreprises, mais il s'agit avant tout d'exercices symboliques. Le projet le plus porteur, celui concernant les normes sur les responsabilités des multinationales engagé par la sous-commission des droits de l'Homme, a rencontré de nombreuses résistances et reste pour l'heure à l'état de discussion.

La Conférence ministérielle de Cancun a modifié la donne et incite les pays du Nord à abattre davantage de cartes sur la table des négociations : limitation des subventions aux exportations, concessions sur le coton, retrait partiel sur les 4 sujets de Singapour, facilitation de l'accès au marché... Au mieux, les pays du Sud pourraient retirer de faibles gains de l'issue de ces négociations. Il reste qu'aucune avancée majeure dans le domaine des régulations visant à faire prévaloir les droits sociaux et environnementaux ne peut-être attendue. Preuve que le rôle d'agitateur d'idées, de pression et de témoin que la société civile assume de manière transnationale n'est pas près de s'éteindre....

Céline Trublin
Directrice des campagnes, Agir ici

⁴ Cette proposition est soutenue par de nombreuses Ong françaises (Artisans du Monde, CCFD, Coordination Sud, GRET, etc.) et par le réseau européen S2B qui regroupe Campagna per la riforma della Banca mondiale, Friends of the Earth, différents Attac, Oxfam international, WEED...).