

Un an après la conférence ministérielle de Seattle : où en sont la libéralisation des échanges agricoles et les négociations à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ?

Claude Roger, décembre 2000

Il y a juste un an, se tenait la troisième Conférence Ministérielle de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) à Seattle, du 30 novembre au 3 décembre 1999. Elle devait aboutir à la définition de l'agenda du prochain cycle de négociations commerciales multilatérales, dit cycle du Millénaire - c'est-à-dire ce que les Ministres du Commerce des 135 Etats signataires du Traité de Marrakech instituant l'OMC allaient négocier à partir de janvier 2000, quand et selon quelles modalités -. Mais elle n'a débouché sur aucun accord et à cette occasion, la légitimité de l'OMC et de son approche de la libéralisation des échanges ont été contestées par la "société civile", terme général qui désigne des nouveaux acteurs variés (associations, organisations non gouvernementales, syndicats, collectivités locales, etc.) qui ont montré leur volonté d'intervenir sur la scène internationale. Cette absence de consensus ne signifie ni la fin du processus de mondialisation et de libéralisation, ni la clôture avant même de commencer du Cycle du Millénaire. Par contre l'agenda et le contenu des négociations ne seront définitivement fixés qu'à la suite d'une réforme du fonctionnement de l'OMC.

Dans quel contexte s'inscrivait la Conférence de Seattle ?

1) Du côté de l'OMC : une réunion prévue de longue date. L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) est une institution intergouvernementale créée en 1995 par le Traité de Marrakech qui a clos l'**Uruguay Round**. Elle a succédé au GATT et a donc le même objectif : supprimer les entraves au commerce mondial. Cette institution internationale de règles et de procédures regroupe plus de 130 Etats (mais pas encore la Chine qui est candidate, ni la Russie). Son domaine est la définition de règles commerciales et l'arbitrage des conflits commerciaux entre Etats par le biais de son Organisme de Règlement des Différents commerciaux (ORD). Mais elle tend à élargir son champ d'intervention pour favoriser le démantèlement de tous les obstacles aux échanges qu'ils soient économiques, financiers, techniques, écologiques, sociaux ou culturels. Chaque pays nomme un représentant à l'OMC et les décisions sont théoriquement prises par consensus. Mais au jour le jour, la plupart des décisions ou des propositions sont en générale prises lors de "réunions informelles" et les sessions se déroulent à huis clos. Le programme de travail à terme (contenu, objectifs et dates des prochaines négociations) lui, est défini périodiquement par les Ministres du Commerce des pays signataires réunis en une "Conférence Ministérielle" de l'OMC. La réunion de Seattle était la troisième.

La première Conférence Ministérielle s'est tenue à la suite de l'accord de Marrakech. Elle avait défini un programme de travail dit "agenda incorporé" qui devait être engagé à partir de 1996 pour aboutir au plus tard en 2005. Ce programme prévoyait : la mise en œuvre échelonnée dans le temps de divers accords (le démantèlement de l'accord multifibres par exemple) ; le réexamen périodique d'autres accords (**Accord SPS** sur les mesures phytosanitaires, Accord ADPIC sur la protection et droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce du vivant et à sa brevetabilité entre autres) ; et enfin, le lancement de nouvelles négociations avant le 1/01/2000 (agriculture et commerce de certains services).

La seconde Conférence tenue à Singapour en décembre 1996 a défini les sujets susceptibles d'être intégrés à un nouveau "grand" cycle de négociations. La relance des discussions sur la libéralisation des investissements à l'étranger et le renforcement des conditions de concurrence et de transparence des marchés n'ont pas soulevé d'obstacles majeurs. Par contre, d'autres points se sont déjà révélés plus conflictuels, en particulier l'introduction de normes sociales et environnementales dans les échanges. Un comité permanent a bien été mis en place pour aborder les relations entre commerce et environnement, mais aucun consensus ne s'est dégagé jusqu'à présent en la matière. En fait, les discussions ont buté et butent toujours sur l'articulation entre les règles commerciales de l'OMC et les accords multilatéraux environnementaux (AME). Cette Conférence s'est terminée en fixant la suivante à Seattle, du 30/11 au 3/12/1999, pour arrêter l'agenda du cycle des négociations dit "du millénaire".

2) Du côté de la "société civile" : l'émergence d'un espace mondial de débat. Avant la Conférence de Seattle, des embryons de "citoyenneté planétaire" avaient déjà émergé à partir de la prise de conscience des périls encourus par la biosphère et de prises de positions humanitaires ou politiques de diverses Organisations Non Gouvernementales (ONG) comme "Médecins sans Frontières" ou "Amnesty international". L'Uruguay Round n'avait guère soulevé d'échos, en dehors du cercle des négociateurs et de la profession agricole avant 1992. Ce seront les discussions sur un projet d'Accord Multilatéral sur les Investissements Directs à l'Etranger (AMI) pour libéraliser les Investissements Directs à l'Etranger (IDE) et gommer toute différence entre un investissement national et étranger, qui vont être à l'origine d'une mobilisation de la société civile face à certains enjeux sociétaux de la mondialisation. Les Pays en voie de développement avaient bloqué le projet de groupe de travail à l'OMC, considérant que la CNUCED était un lieu de discussion plus approprié pour cette question. Les Etats-Unis s'y opposant, l'OCDE qui réunit les 29 pays les plus riches, s'était saisi discrètement du dossier jusqu'à la suspension des négociations en 1997 puis leur abandon, sous la pression d'ONG telles que Attac, sensibles à certains enjeux sociétaux de la mondialisation.

Après leur contribution au retrait de l'AMI, les ONG ont poursuivi leur dénonciation de la libéralisation discutée à l'OMC où elles n'avaient ni représentants ni accès à l'information. L'Union européenne et les Etats-Unis avaient mis en place un "Transatlantic Economic Partnership" (TEP) pour établir de manière bilatérale des accords commerciaux. Dans ce cadre, il a été décidé en 1998 de financer des représentants de la "société civile" pour qu'ils organisent des sessions d'échange et de concertation et construisent des propositions communes pour participer au TEP. Ont été ainsi formés des "Transatlantic Dialogues" (TD) sur l'environnement (TAED), sur le développement durable (TASDD), entre consommateurs (TACD), entre firmes (TABD), etc. Ces TD ont tous des objectifs de concertation et de coopération dans des actions communes, de représentation des intérêts de leur lobby, d'amélioration de l'information sur le débat, de renforcement des dialogues transversaux, etc. Ils sont plus ou moins actifs mais plusieurs réunions ont été financées pendant l'année 1999 pour préparer la Conférence de Seattle et dégager des positions communes entre ONG. Des rencontres avec des représentants de la Commission européenne et de l'US Trade Representative ont ensuite permis des échanges entre des ONG et des "officiels". Enfin dans ce cadre, des délégués d'ONG ont été invités à participer à la Conférence. C'est ainsi que quelques 750 ONG du monde entier (les plus importantes, sur financement de l'Union européenne et des Etats-Unis) étaient représentées à Seattle.

Dès le 27 novembre 1999 - alors que la réunion ne débutait que le 30 - des manifestations de rues ont commencé, animées non seulement par des mouvements de contestation de l'OMC, mais aussi par des mouvements de solidarité, de défense des droits de l'homme, de consommateurs, de paysans, de féministes et opposants à toutes les formes de discrimination. A cela s'ajoutaient les militants qui animent les campagnes pour l'annulation de la dette des pays pauvres, pour la réforme des institutions financières, pour la taxation des transactions financières (taxe Tobin). Les syndicats ouvriers locaux ont apporté leur soutien : Seattle est une ville industrielle où sont implantés entre autres Boeing et Microsoft, deux symboles de la mondialisation qui, à l'instar d'autres firmes, contribuaient au financement des coûts de la réunion.

L'échec des négociations ne saurait être imputé au seul mouvement de contestation citoyenne. Contrairement à l'usage, les réunions préparatoires à la Conférence de Seattle n'avaient pas abouti à une déclaration commune sur l'ordre du jour du nouveau cycle. Malgré un forcing de dernière minute, le texte de travail transmis aux Ministres du Commerce avant l'ouverture de la Conférence comportait encore toutes les options possibles, alors que les positions individuelles se durcissaient. La crise qui couvait a éclaté au grand jour. L'impréparation et les contradictions au sein des pays du Nord ont probablement été déterminantes, ainsi que l'absence de volonté nord-américaine d'aboutir sur tous les points à un projet d'agenda avant les échéances électorales présidentielles.

Trois options de sortie s'offraient : i/ le lancement d'un nouveau cycle large et global; ii/ un blocage général des discussions et donc le retour à la seule stricte application du "programme intégré" prévu par l'Accord de Marrakech ; iii/ le lancement d'un cycle limité, incluant à l'agenda incorporé quelques nouveaux thèmes assez consensuels tels qu'une plus grande ouverture des marchés du Nord aux produits du Sud, la lutte contre des pratiques de dumping du Nord ou un traitement spécial et différencié en faveur du Sud. En fait les parties s'accorderont un moratoire des négociations le temps d'amorcer une réforme du fonctionnement de l'OMC.

L'absence d'accord à Seattle signifie-t-elle la fin du processus de libéralisation des échanges ?

La Conférence de Seattle n'a pas sonné pas le glas de la libéralisation. Elle correspond cependant à un tournant au sens où la libéralisation des échanges ne pourra plus être détachée d'un débat sur les d'autres enjeux sociétaux de la mondialisation. Ce tournant ne tient pas à l'échec des négociations en lui-même, mais à ce que cet échec a révélé. Trois points doivent être soulignés car ils vont donner des caractéristiques nouvelles aux prochaines négociations, en accroître la complexité, en changer la nature et en influencer le déroulement: termes soulignés : expliquer ?

Les intérêts commerciaux ne peuvent plus supplanter tous les autres et le droit international ne peut pas être subordonné au seul droit des affaires. Ce constat résulte de la remise en cause de l'ORD comme seul arbitre des conflits commerciaux, en dehors des autres accords multilatéraux, sans qu'il y ait une autorité supérieure de recours. Dans son fonctionnement, l'OMC ne tenait pas compte des autres traités internationaux

(Traité de Rio sur la bio-diversité, de Montréal sur la protection de la couche d'ozone, de Kyoto sur la réduction des gaz à effets de serre), ni même de la Charte des Nations Unies des droits économiques et devoirs des Etats. Or le droit international ne peut être fondé que sur le respect des droits de l'homme, des droits civils et politiques, des droits économiques, sociaux et culturels - droits qui doivent constituer des contraintes pour les règles commerciales. Les Etats, les acteurs économiques, entreprises, et opérateurs des marchés commerciaux et financiers doivent alors respecter toutes les règles définies par les différents traités et conventions internationaux.

L'OMC ne sera pas le pivot central des institutions internationales qu'elle envisageait d'être. Elle va devoir trouver sa "juste" place dans le système mondial des institutions. La signature fin janvier 2000 à Montréal d'un accord sur le "protocole biosécurité" dit de Cartagena, dans le cadre de la Convention internationale sur la biodiversité, illustre parfaitement ce tournant. Ce protocole définit les règles internationales qui régiront le commerce des organismes vivants modifiés (OVM), leur traçabilité et leur étiquetage, en s'appuyant concrètement sur le principe de précaution non reconnu à l'OMC. Ces règles permettront à un pays de refuser des importations d'OVM (dont les semences et les matières premières agricoles génétiquement modifiées font partie) non seulement en cas d'incertitude scientifique en matière de santé, mais aussi pour des motifs économiques et culturels. Les débats ont opposé l'Union européenne et les PVD d'une part, les pays du Groupe de Miami d'autre part (USA, Canada, Argentine - les principaux producteurs de produits transgéniques). Au final, 138 pays - mais pas les Etats-Unis qui n'ont pas encore ratifié la Convention biodiversité - ont signé le protocole qui s'appliquera après sa ratification par au moins 50 pays, soit d'ici 2003 vraisemblablement. Des débats juridiques sont en perspective pour savoir quel traité prévaudra en cas de litige commercial : l'UE ou d'autres pays continueront-ils d'être condamnés par l'ORD à l'OMC alors qu'ils invoqueront le Protocole de Cartagena pour refuser l'importation d'OVMs ?

Plus rien ne pourra être négocié dans la "relative" discrétion comme cela était le cas auparavant. En principe l'OMC a un fonctionnement plus démocratique que l'accord du GATT qui la précédait. Chaque pays membre a un représentant et les décisions sont prises par consensus. Mais les pays de la "QUAD" (UE, Etats-Unis, Canada et Japon) avaient les moyens humains et financiers de faire prévaloir leur point de vue dans les "réunions informelles" définissant les critères et objectifs des décisions. Les pays du Sud se percevaient souvent comme peu concernés par ces sessions à huis clos. Jusqu'alors très faibles quand ils n'étaient pas exclus des débats, les membres "mineurs" de l'OMC que sont les Pays en voie de développement (PVD) ont montré qu'ils pesaient dorénavant dans les discussions : ils ont obtenu l'examen de l'impact de la mise en œuvre de l'Accord de Marrakech sur leurs économies, une réforme du fonctionnement de l'OMC en leur faveur - et donc un moratoire de la libéralisation -, et des garanties sur des régimes spécifiques. Parmi les points urgents discutés depuis Seattle, figurent l'assistance aux Pays les Moins Avancés (PMA) et la coopération technique, ainsi que la transparence interne et externe de l'OMC. Même si le débat sur les subventions aux exportations et l'aide alimentaire reste ouvert, l'OMC va vers un engagement à supprimer les taxes et quotas à l'importation des produits de 48 PMA et affirme sa volonté d'aider à l'intégration des pays les plus pauvres dans la globalisation.

L'absence d'accord à Seattle signifie-t-elle qu'il n'y aura pas de cycle du Millénaire ?

Après Seattle, le calendrier d'ouverture du nouveau cycle reste toujours aussi indéterminé ; les négociations sur les investissements sont bloquées : l'OMC n'a pas été mandaté pour rouvrir le dossier de l'AMI ; l'accord de libre-échange proposé par les Etats-Unis sur le bois et les produits forestiers n'est pas adopté ; le groupe de travail demandé par les Etats-Unis et le Groupe de Cairns* (en particulier l'Argentine et le Brésil) pour accélérer la libre commercialisation des produits et aliments issus des biotechnologies, question cruciale pour eux afin d'en développer leurs débouchés, n'est pas mis en place. Aucune avancée n'est réalisée sur l'agriculture et plus précisément, sur la suppression des subventions aux exportations, autre priorité du Groupe de Cairns.

Il ne faut cependant pas oublier que l'Accord de Marrakech de 1994, notamment, que l'Accord Agricole de l'Uruguay Round (**AAUR**) ont été conclus après les échecs de plusieurs Conférences Ministérielles. De toute façon et pour tous les partenaires, une première priorité demeure, i.e. la mise en œuvre et le respect des engagements de l'AAUR. Dans un second temps, les discussions, la réalisation et l'approfondissement du programme incorporé continue également de s'imposer à tous les signataires. D'ailleurs dès le mois de février 2000, l'OMC s'est remise en marche sur ces bases : une quatrième Conférence Ministérielle est prévue entre 2001 et 2002 et des "Sessions spéciales sur l'Agriculture" se sont tenues pour permettre à chaque membre de faire le point sur ses propositions et prises de positions.

Deux questions de fonds restent posées. La première est nouvelle : quels rôles attribuer aux normes techniques, aux règles juridiques des autres instances internationales et aux mécanismes de marché ? Une réponse consensuelle n'est pas envisagée avant plusieurs mois. La seconde est celle du champ des négociations entre sujets obligés (agriculture et services) et émergence de thèmes nouveaux (normes sociales et environnementales, "considérations autres que commerciales", ...). Elle n'est pas tranchée à ce jour. L'UE maintient sa demande de l'ouverture d'une négociation globale multi-sectorielle, notamment, pour se ménager des possibilités de compensations entre secteurs, alors que les Etats-Unis plaident pour une libéralisation accrue des échanges agricoles et des négociations sectorielles ciblées avec un ordre du jour "raisonnable".

Quand aux PVD - si tant est qu'ils constituent un groupe homogène -, ils sont indécis et méfiants vis-à-vis de l'introduction de normes sociales et environnementales qu'ils perçoivent comme un moyen pour les pays développés d'ériger de nouvelles barrières non tarifaires agissant comme des protections déguisées.

L'absence d'accord à Seattle signifie-t-elle la fin des négociations agricoles multilatérales ?

A Seattle, le blocage des négociations n'est pas intervenu du seul fait des oppositions sur le dossier agricole, même si l'exigence d'une libéralisation quasi totale des échanges agro-alimentaires par les Etats-Unis et le Groupe de Cairns y a fortement contribué. Depuis, chacun a utilisé le délai supplémentaire pour affiner sa stratégie. Les prochaines négociations agricoles reposeront sur les mêmes fondamentaux que l'AAUR.

Les Etats-Unis espèrent un accord agricole global d'ici la fin 2002. Ils ont donc été les premiers à déposer leurs propositions en faveur d'une harmonisation des niveaux et des structures des barrières tarifaires pour tous les produits et pour tous les pays, et de l'élimination totale des subventions aux exportations. En matière du soutien interne, leur objectif est de réduire les aides à l'origine de distorsions. Celles-ci seraient classées en deux catégories, les aides exemptées (l'actuelle **boîte verte**, dont les effets sur les échanges sont considérés comme minimes) et les aides soumises à réduction (les actuelles boîtes orange et bleue). Ces dernières devraient être réduites jusqu'à un certain pourcentage de la valeur de la production agricole totale. Enfin, les Etats-Unis espèrent gagner des soutiens parmi les PED en leur reconnaissant un droit à un traitement spécial et différencié.

Les Pays du groupe de Cairns conservent fondamentalement leur position de toujours : élimination de toutes les formes de soutien interne, y compris certaines aides de la boîte verte dont la définition doit être revue, pour n'y inclure que les aides sans effets de distorsion sur les échanges ; suppression des subventions aux exportations y compris les crédits à l'exportation nord américains.

Les positions stratégiques des pays du Sud se différencient de plus en plus entre groupes hétérogènes porteurs de positions autonomes. Il est admis qu'aucun accord multilatéral ne sera obtenu à l'OMC en ne donnant aux PED que des "avantages de confort" (délais et dérogations) destinés à assouplir un accord passé par et pour les pays développés. Trois lignes semblent se dessiner : une plus grande ouverture des marchés du Nord qui restent relativement protégés sur certains produits clé pour le Sud ; l'établissement de règles de concurrence à l'exportation plus équitables ; et un traitement spécial et différencié pour protéger les marchés intérieurs et les productions locales des PVD.

L'Union européenne s'affirme prête à accepter des réductions importantes de ses restitutions aux exportations à condition que les autres instruments de promotion de celles-ci (crédits, aide alimentaire, entreprises commerciales d'Etat) soient comptabilisés. La réforme de la PAC décidée au **Sommet de Berlin** en mars 1999 dans le cadre de **Agenda 2000** a tenté de tenir compte de certaines exigences prévisibles des autres pays agro-exportateurs concurrents : la baisse des prix à la production décidée rapproche ceux-ci des cours mondiaux et donc diminue les subventions aux exportations. Les modalités de calcul des aides directes compensatoires accentuent leur degré de **découplage** par rapport aux produits et aux quantités produites pour les rendre plus facilement acceptables. Mais l'UE doit encore défendre ses versements directs de la boîte bleue. Tout en approuvant la poursuite des réductions des mesures de la boîte orange, elle entend faire réfléchir sur les défaillances de marché et sur les instruments de correction qui peuvent passer par la boîte bleue ou même orange. Enfin, elle vient de proposer à 48 PMA l'ouverture totale du marché européen à "tout sauf des armes" (importations libres de droits et de quotas).

* * *

Pour la France, la préparation, la tenue et le suivi de la Conférence de Seattle ont accéléré la prise de conscience que les négociations commerciales internationales intègrent de plus en plus les politiques environnementales et sociales et interfèrent de façon croissante avec les processus nationaux de décision en matière de biens publics (sécurité alimentaire, santé publique, choix énergétiques, ...). Le gouvernement français a ainsi organisé fin mars un forum avec la participation d'organisations syndicales, de représentants patronaux et associatifs et d'élus parlementaires, pour examiner les causes de l'échec, la façon d'aborder les négociations agricoles et les nouvelles perspectives de lancement d'un cycle global. De même, la position traditionnelle de l'Administration pour préparer des négociations internationales - définir les intérêts stratégiques de la France puis trouver les bons négociateurs pour les défendre - tend à s'effacer au profit d'une nouvelle priorité : la défense d'une nouvelle architecture des institutions internationales de régulation de la mondialisation, les règles commerciales devant être encadrées par des normes négociées dans d'autres instances environnementales, culturelles, sociales ou de santé publique. La présence française dans le champ international traditionnellement faible notamment dans le domaine conceptuel, économique et juridique, ne peut alors que se renforcer et peser sur le choix des agendas des négociations internationales. Or dans une communauté internationale gérée par des règles et sans autorité supérieure, la capacité à peser sur l'agenda d'une négociation est un élément stratégique de l'influence d'un pays sur le déroulement de cette négociation.

Sources :

Interviews de Laurence Tubiana, Directrice de recherche à l'INRA/ESR-Montpellier, Chargée de Mission auprès du Premier Ministre et membre du Conseil d'Analyse Economique (Ces interviews ont été réalisées début 2000 et complétées en octobre).

Pour en savoir plus :

Laurence Tubiana, Pierre Jacquet, Patrick Messerlin, "Le cycle du Millénaire", Rapport du CAE N°20 - 1999, La Documentation Française.

Jean-Christophe Bureau et Dominique Bureau, "Agriculture et négociations commerciales", Rapport du CAE N°16 - 1999, La Documentation Française.

Le Courrier de la Planète N°54,- 1999-VI Voir <http://www.solagral.org>

* Un certain nombre de pays agro-exportateurs se sont regroupés sous le nom de Groupe de Cairns lors de l'Uruguay Round pour défendre leurs positions en faveur d'une forte réduction des soutiens à l'agriculture, en particulier la suppression immédiate des subventions aux exportations. Ce groupe comprend actuellement l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Australie, la Bolivie, le Brésil, le Canada, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, les Iles Fidji, le Guatemala, l'Indonésie, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, le Paraguay, les Philippines, la Thaïlande et l'Uruguay.