

Rebonds

Négocier à 148 devient une tâche impossible, mais demeure nécessaire.

Les trois réformes de l'OMC

L'implosion du G22 (1) à Buenos Aires, un mois à peine après l'échec fracassant de Cancun, a au moins un mérite: celui de nous prévenir contre des interprétations un peu trop sommaires sur la révolte du Sud ou la mort de l'OMC. Tendanciellement, ce sont d'ailleurs les pays du Sud qui ont le plus grand avantage à voir cette institution fonctionner, à la fois pour accéder aux marchés du Nord, mais aussi et surtout pour commercer entre eux. Soyons clairs. L'implosion du G22 ne règle rigoureusement rien. Il faut donc examiner à fond les problèmes qui se posent à l'OMC et la manière de les atténuer.

Le premier enjeu concerne le fonctionnement interne de l'OMC. Cette institution est perçue de l'extérieur comme superpuissante. Pourtant, de toutes les grandes institutions mondiales, c'est de très loin la plus faible. L'OMC n'existe que par la volonté des Etats de s'engager dans la libéralisation commerciale. Si cette volonté n'existe pas, les négociations échouent. C'est exactement ce qui s'est passé à Cancun. Rien ne dit, d'ailleurs, y compris dans la théorie économique, que la dynamique de l'échange est inextinguible.

A court terme, l'enjeu institutionnel à l'OMC est simple: il faut impérativement préserver son caractère représentatif, tout en veillant à ce que la recherche d'un consensus ne débouche pas sur un blocage. En effet, à l'OMC, n'importe quel Etat peut bloquer la négociation puisque les décisions se prennent par consensus. C'est la raison pour laquelle tous ceux qui parlent du caractère antidémocratique de l'OMC ou de sa manipulation par les multinationales doivent nous dire en quoi un «Sommet mondial des peuples» sera plus représentatif que les Etats. Certes, de bons esprits de l'altermondialisme pensent à bon droit nous faire valoir que certains gouvernements ne sont pas légitimes. Mais tant qu'ils ne nous diront pas comment faire pour les remplacer par des gouvernements légitimes, leur critique restera vide de contenu. Pour autant, négocier à 148 devient une tâche impossible, d'autant qu'au fil des rounds chaque Etat, ou groupe d'Etats, vient avec ses exigences qui chargent la barque des négociations. Dans ces conditions, trois réformes paraissent s'imposer.

La première consisterait à institutionnaliser de fait les conférences ministérielles intermédiaires (les mini-ministérielles) qui, à intervalles réguliers, se recouvrent pour faire avancer les négociations ou constater leur blocage. Dans la mesure où ces mini-ministérielles regroupent des Etats représentatifs, elles peuvent même préfigurer la constitution d'ensembles régionalisés ayant globalement les mêmes intérêts. L'implosion du G22 montre que des pays ayant des intérêts aussi divergents que l'Inde, la Chine ou le Brésil ne

peuvent pas s'entendre durablement. Et ceux qui tablaient sur le retour des non-alignés en sont pour leurs frais.

La seconde réforme devrait donner un pouvoir plus grand au directeur général de l'OMC pour évaluer l'avancée des négociations, et donc reporter éventuellement une conférence ministérielle générale si un consensus n'existe pas. Il faut impérativement dédramatiser les rendez-vous type Cancun et ne pas hésiter à les déprogrammer. Certes, la contrepartie pourrait être l'enlisement. Mais entre l'enlisement et l'échec programmé sous forte pression médiatique, il y a des marges d'action considérables. On peut donc imaginer que le directeur général de l'OMC émette un avis officiel et public sur l'opportunité de convoquer une grande conférence ministérielle, quitte à laisser le soin aux Etats de suivre ou non cet avis. Il faut donner à l'OMC le moyen d'être un juge de paix et non pas simplement un gentil organisateur. Les dates butoirs que s'impose l'OMC pour négocier sous la pression paraissent désormais contre-productives.

La troisième réforme doit porter sur la place des ONG. Il est hors de question de les laisser se substituer aux Etats. Néanmoins, on ne peut les laisser en dehors du jeu. Il faut donc trouver un moyen de les responsabiliser pour éviter qu'elles ne succombent à la surenchère, tout en renforçant leur rôle indispensable de veille politique sur les grands enjeux liés à la libéralisation du commerce. A cette fin, la meilleure solution devrait être la création d'une assemblée consultative des ONG qui se trouverait ainsi pleinement impliquée dans le jeu de l'OMC. On pourrait alors

L'implosion du G22, après l'échec de Cancun, ne règle rien. Il faut donc examiner à fond les problèmes qui se posent à l'OMC et la manière de les atténuer.

aisément distinguer celles qui adoptent une attitude réformiste et celles qui n'existent que par leur radicalisme verbal. Cette assemblée devrait être constituée à parité d'ONG du Nord et du Sud. Elle serait chargée d'élaborer des recommandations, ce qui permettra de vérifier si elles parviennent à dégager des positions communes sur les sujets les plus délicats qui opposent notamment les pays du Nord aux pays du Sud. Les Etats ne peuvent plus continuer à agir comme si la question de la représentativité des ONG n'était pas centrale. De leur côté, ces mêmes ONG courent un risque mortel en refusant de se prêter au compromis. Dans la vie politique mondiale comme dans la vie politique nationale, il arrive un moment où il faut travailler et faire des compromis. Cette remarque vaut particulièrement pour les ONG dans leurs relations avec l'Europe. Elles doivent pouvoir travailler politiquement avec Bruxelles, notamment par l'entremise du

par ZAKI LAÏDI
Politologue,
publie
en janvier
«la Grande
Perturbation»
(Flammarion)

Parlement européen, pour dégager, non pas de petits accords au coup par coup, mais une relation politique stable et exigeante. La Confédération paysanne sait que sa démarche rejoint fondamentalement celle de l'Europe sur des questions aussi essentielles que la multifonctionnalité, le principe de précaution et la traçabilité des OGM. Pourquoi ne pas le dire clairement et explicitement plutôt que de continuer à dénoncer l'Europe libérale et renforcer par là même le sentiment anti-européen? Le message vaut également pour Greenpeace. Comment une institution favorable au développement durable peut-elle dire aujourd'hui qu'elle ne soutient pas la composante environnement de la Déclaration de Doha alors que l'Europe est la seule entité politique qui défend, à l'OMC, l'idée d'un lien entre l'environnement et le commerce? Que la Déclaration de Doha soit insuffisante sur ce point, tout le monde en conviendra. Il faut savoir pourtant que l'opposition des pays en développement était très forte sur ce sujet et que le prix payé par l'Europe aura été un renoncement à l'inclusion d'une référence aux normes sociales fondamentales. Desurcroît, pour rendre le lien entre environnement et commerce contraignant, y compris pour les Etats non signataires des Accords multilatéraux sur l'environnement, il faudrait revenir sur la Convention de Vienne, sur le droit des traités qui précise qu'aucun Etat ne saurait être lié par un traité qu'il n'a pas signé. Dans le monde réel dans lequel nous vivons, il ne suffit pas d'invoquer abstraitement la nécessité d'une régulation de la mondialisation. Il faut s'en donner les moyens. Et pour cela, il importe de passer des compromis politiques.

La clarification de cet enjeu politico-institutionnel n'est cependant qu'un des aspects du problème. L'autre aspect porte sur le sens et le contenu que l'on peut désormais donner à la libéralisation des échanges. Entre l'ancêtre de l'OMC qu'était le GATT et l'OMC aujourd'hui, il y a une différence fondamentale. Le GATT a puissamment servi à libérer les échanges entre pays riches. Cet enjeu est largement dépassé. L'enjeu actuel et à venir de l'OMC sera la régulation des échanges Nord-Sud et Sud-Sud. L'investissement politique des pays du Sud dans l'OMC ira donc en s'accroissant. En démantelant le G22, les pays du Sud ont implicitement voulu montrer qu'ils avaient plus à perdre qu'à gagner d'un démantèlement de l'OMC. Ceci étant, il y a aujourd'hui dans l'équation politique de l'OMC un enjeu majeur. Celui de savoir comment on peut poser et essayer de résoudre l'articulation entre commerce et développement. Il ne fait guère de doute que la libéralisation des échanges est fondamentalement profitable à tout le monde, y compris aux pays

en développement. Même la CnuCED en convient. Si tel n'était pas le cas, on ne comprendrait d'ailleurs pas pourquoi les pays africains se battent pour le coton et les Brésiliens pour les produits agricoles. Globalement, le principe des avantages comparatifs reste un bon principe. Ce que l'on peut simplement reprocher aux pays du Nord, c'est le fait qu'ils ne laissent pas jouer pleinement cet avantage en faveur des pays du Sud. Certes, les pays du Sud ont une part de responsabilité dans cela puisqu'eux-mêmes utilisent très mal ce principe dans les échanges Sud-Sud. Il n'empêche; les pays du Nord devront impérativement prendre des engagements, y compris unilatéraux, en matière notamment de subventions à l'exportation. Si les Etats-Unis rattachent le Farm Bill à l'OMC, comme le pré-accord américain le prévoyait, si ces mêmes Etats-Unis acceptent sérieusement de traiter la question symbolique du coton et si l'Europe réaffirme sa claire volonté de supprimer ses subventions à l'exportation, le cycle de Doha peut reprendre. Il faut d'ailleurs dire que la dramatisation des enjeux agricoles n'est que provisoire. La demande au Nord de produits agricoles du Sud se stabilisera assez vite. Le véritable enjeu sera celui de la libéralisation des échanges Sud-Sud. C'est à cette dimension qu'il faut réfléchir plutôt que de parler, comme Attac, de «protectionnisme coopératif» ou, comme la Confédération paysanne, de «souveraineté alimentaire». Qui peut sérieusement penser que les pays du Sud peuvent se payer une PAC?

Toutefois, si la libéralisation des échanges est éminemment souhaitable, les conditions dans lesquelles elle s'effectue sont tout aussi décisives. Sans réformes internes dûment séquencées, sans programmation d'une prise en charge des perdants de l'ouverture, la libéralisation peut se révéler dévastatrice. Or, face à cela, rien n'est sérieusement prévu. Les pays du Nord disent à ceux du Sud que l'OMC n'est pas une institution du développement. Soit. Mais on ne peut pas vendre l'idée de l'ouverture des marchés sur la base du principe selon lequel celle-ci conduira au développement, si on ne se préoccupe pas de la manière dont on accompagne la libéralisation vers le développement. On ne peut imposer des disciplines qu'en offrant des perspectives. Ceci étant, la difficulté est considérable car prendre en charge l'accompagnement interne de la libéralisation reviendrait à fabriquer une super-OMC. C'est la raison pour laquelle il faudra impérativement convertir la CnuCED en agence d'assistance technique capable d'imaginer des programmes d'ajustement commercial plutôt que de continuer à être l'agence de dénonciation des turpitudes des pays riches.

(1) Groupe de pays du Sud qui a fait capoter les négociations de l'OMC, à Cancun.