

AITEC



Transformer le système commercial multilatéral

**Analyses, rôles et stratégies
des organisations de solidarité internationale**

Synthèse de la journée de travail organisée le 9 novembre 2005

En novembre dernier, l'AITEC et Agir Ici ont proposé aux acteurs de la société civile engagés dans les mobilisations pour la réforme des règles du commerce international une journée de réflexion en amont de la " Conférence Ministérielle " de Hong Kong. Il s'agissait d'ouvrir un débat dépassant les dossiers thématiques et réunissant, dans leur pluralité, les acteurs engagés sur les dossiers commerciaux (recherche, associations, syndicats...), pour croiser les analyses et favoriser les synergies.

o Une journée ouverte pour approfondir ensemble les analyses de la dynamique des relations commerciales internationales et des logiques d'acteurs qui la structurent.

- Le commerce international est-il réellement pierre angulaire du développement ?
- Quelles recompositions des relations commerciales internationales depuis Cancun ?
- Quelle position occupe l'OMC dans l'architecture économique et financière établie dans le contexte de mondialisation néo-libérale ?
- Quelle analyse construire du rôle des Etats et des ensembles politiques régionaux dans le système commercial ? ...

o Une journée pour entamer également une discussion " prospective " : quelles sont les alternatives politiques et économiques défendues par les organisations de solidarité internationale et quelles stratégies développeront-elles selon les scénarii possibles à Hong Kong ?

Contacts

AITEC - Association internationale des techniciens, experts et chercheurs
Amélie CANONNE 01 43 71 22 22
amelie.aitec@reseau-ipam.org

Agir Ici
Céline TRUBLIN 01 56 98 24 40
ctrublin@agirici.org

Programme de la journée

9h30 - 13h

Commerce international : éléments de contexte, de problématisation et d'analyse

- Une analyse systémique de l'OMC (JM Paugam)
- Le système commercial multilatéral à la veille de la ministérielle (M Abbas)
- La mécanique du libre-échange (J Cossart)
- Le traitement spécial et différencié (EH Diouf)
- Droits humains et droit commercial (E Wrzonchi)

Débats

14-15h30

Hong Kong 2005 : Enjeux, acteurs et positions en présence

- Les dossiers en négociation (A Strickner, F. Viale, JM Nathanson, EH Diouf)
- Positions des acteurs (Coordination SUD, CGT)

15h30-18 h

Débats sur les scénarios, stratégies et mobilisations

18-18h30

Synthèses et conclusions : Gus Massiah

Les participants à la journée

Mehdi Abbas (Université Grenoble 3), Omar Bendorra (AITEC), Sophie Bessis (Université Paris 1 - AITEC), Amélie Canonne (AITEC), Sylviane Charles (SNUIPP), Jacques Cossart (ATTAC), David D'Incau (AITEC), Stéphane Desgains (CNCD - Belgique), Maxime Combes (Vamos-ATTAC), El Hadji Diouf (ICTSD), Guillaume Duval (Alternatives Economiques), Fabrice Ferrier (Coordination SUD), Eddy Fougier (Chercheur indépendant), Karine Gantin (IPAM), Sébastien Godinot (Amis de la Terre France), Ghazi Hidouci (AITEC), Suzanne Humberstet (Ritimo), Jean-Michel Joubier (CGT), Thibault Le Texier (Ritimo), Michel Levante (AITEC), Julien Lusson (IPAM), Gustave Massiah (CRID), Jean-Michel Nathanson (Union Syndicale Solidaires), Jean-Marie Paugam (IFRI), Fanny Petit (AITEC), Henri Rouillé D'orfeuil (Coordination SUD), Alexandra Strickner (IATP - Réseau Seattle To Brussels), Pierre Tartakowsky (LDH), Céline Trublin (Agir Ici), Frédéric Viale (ATTAC), Elin Wrzoncki (FIDH).

ANALYSE DU SYSTÈME OMC : UNE INSTITUTION EN CRISE

Les échanges internationaux façonnent un système complexe, mouvant, sans grande cohérence, contrairement à la présentation idéologique qui en est faite, schématique et abstraite.

- ❖ Dans la pratique, l'OMC est une organisation de plus en plus affaiblie. Elle constitue pourtant le point focal de la critique altermondialiste, elle en est même un élément fondateur (Seattle).
- ❖ L'OMC est décalée de la réalité des échanges économiques : elle s'occupe de la " vieille économie " (agriculture, industrie surtout) quand la part des entreprises agissant dans le domaine de la nouvelle économie, en particulier l'économie du savoir, explose depuis 10 ans. 60 000 transnationales ont un chiffre d'affaires qui équivaut à 45 % du PIB mondial (CNUCED).
- ❖ Elle est très concurrencée sur le plan économique, notamment par l'essor des accords économiques bilatéraux : des accords bilatéraux et régionaux existent depuis sa création mais leur nombre a explosé depuis 95, symptômes d'un unilatéralisme qui refuse les débats contradictoires et les intérêts divergents.
- ❖ Malgré l'opacité de son fonctionnement, l'OMC présente une grande difficulté à se réformer sur le plan institutionnel, en particulier quant à la transparence des débats et des tractations qui s'y déroulent et à l'établissement de règles de négociations plus démocratiques
- ❖ Surtout l'OMC montre son incapacité à construire une vision du développement qui permette de mettre en actes les ambitions posées par l'Accord de Doha.

QUEL COMMERCE POUR QUEL DÉVELOPPEMENT ?

DÉVELOPPEMENT DU COMMERCE OU COMMERCE POUR LE DÉVELOPPEMENT ?

- ❖ Telle qu'elle nous est présentée, la " séquence " OMC se décrit théoriquement comme suit : **Expansion des échanges ⇒ Croissance et ouverture ⇒ Garantie de l'ouverture par le système commercial multilatéral ⇒ Augmentation des échanges ⇒ Croissance ⇒ Réduction de la pauvreté et amélioration des conditions de vie...**
- ❖ Or les travaux théoriques et l'analyse de l'expérience de 15 années de libéralisation montrent que ce qui est présenté comme une relation de causalité relève tout juste de la corrélation : l'ouverture commerciale peut favoriser le développement, mais dans certains contextes et à certaines conditions.
- ❖ En réalité l'OMC n'a rien à proposer concernant le rôle du commerce en matière de développement : elle présuppose la possibilité du développement par le commerce sans penser le commerce au service du développement.
- ❖ Le cycle de négociations de Doha n'a pas fait progresser la problématique du développement dans l'enceinte de l'OMC ; au contraire les aspects des négociations qui symbolisaient cette préoccupation, comme celles sur le Traitement spécial et différencié, le lien entre Commerce et endettement ou encore la réflexion sur les transferts de technologies, sont celles qui ont le moins avancé, quand elles n'ont pas tout simplement disparu des débats !

MARCHÉ INTERNATIONAL / MARCHÉS INTÉRIEURS

- ❖ Penser l'organisation du commerce international au service d'objectifs de développement ne peut pas se limiter à l'analyse des jeux d'acteurs au sein de l'OMC ou au débat technique sur les contenus des accords multilatéraux ou régionaux. Il est indispensable d'analyser les contradictions et les difficultés des systèmes productifs nationaux et les problèmes posés par leur mise en concurrence internationale.
- ❖ Suite à la dégradation des revenus du travail, qui a entraîné l'érosion du pouvoir d'achat des consommateurs et donc le blocage de la croissance interne, les marchés d'exportation sont apparus beaucoup plus rentables à court terme que les marchés domestiques. Il est nécessaire de revenir à la prise en compte de la dynamique des marchés intérieurs et de restaurer les marges de manœuvre des régulations collectives pour construire des politiques économiques, industrielles, de l'emploi...

LIBRE-ÉCHANGE, PROTECTIONNISME ET RÉGULATIONS

GESTION DES MONOPOLES VERSUS ORGANISATION DES CONCURRENCES

- ❖ En terme de gouvernance mondiale, l'enjeu présenté repose dans l'organisation de la mise en concurrence d'économies différenciées, organisation qui doit rendre cette concurrence internationale économiquement soutenable et durable sur les plans social et environnemental.
- ❖ Nous sommes aujourd'hui dans une économie mondiale d'oligopoles et de rente : les secteurs stratégiques de l'économie tels que l'eau, les médias, le pétrole... sont monopolisés par quelques multinationales, préoccupées par le coût d'accès aux rentes que ces secteurs peuvent procurer. Il s'agit pour elles d'accéder aux positions rentières (qui procurent un revenu automatique et régulier, comme dans le cas des concessions minières ou pétrolières) permises par la domination monopolistique de tel ou tel segment de l'économie.
- ❖ C'est une situation qui n'a rien à voir avec celle d'un monde où la concurrence protégerait de l'accumulation rentière : l'économie capitaliste tend au contraire à la concentration et la constitution d'oligopoles. Ainsi en Afrique sub-saharienne, le déficit d'accès aux services fondamentaux renvoie davantage à la privatisation et à la monopolisation des services par des acteurs privés qu'à leur libéralisation.

PROTECTIONS ET RÉGULATIONS

- ❖ Les débats relatifs à l'organisation des échanges internationaux sont fortement idéologiques et renvoient quasi-systématiquement libre-échangisme et protectionnisme dos à dos ; toute réflexion sur des dispositifs de régulation est assimilée à du protectionnisme, lui-même associé au repli et à l'isolement. Mais ces raccourcis empêchent d'entreprendre l'analyse des politiques publiques effectivement mises en œuvre.
- ❖ Le multilatéralisme ne comprend absolument pas l'implicite de libre-échange, pas plus que l'OMC aujourd'hui ne comporte dans ses accords le moindre élément qui y prédispose explicitement. On a donc pleine capacité théorique et juridique à réaffirmer notre attachement au multilatéralisme tout en demandant le droit à la protection et la mise en place de systèmes de régulation.
- ❖ Il existe ainsi dans le dispositif légal de l'OMC des outils qui permettraient de développer des mécanismes de protection si les Etats les plus puissants témoignaient de la volonté politique suffisante.
- ❖ Il s'agit donc, au sein des Etats ou des espaces politiques compétents, de définir des préférences collectives et d'ouvrir publiquement le débat sur les " coûts " et les implications que leur défense sur la scène internationale induira.

LES DYNAMIQUES DE NÉGOCIATIONS COMMERCIALES

A L'OMC

- ❖ La critique de l'OMC par les mouvements sociaux et citoyens s'opère le plus souvent dossier par dossier et accord par accord. Or le système de négociation en vigueur à l'OMC relie a priori l'ensemble des dossiers puisqu'on ne peut que s'engager globalement (sur l'ensemble des dossiers) et être d'accord sur tout (ou rien).
- ❖ Sur le plan politique et économique également, il est absurde de segmenter la réflexion en fonction des découpages techniques prévus par les accords de Marrakech : agriculture, industrie, services, propriété intellectuelle... ils interagissent étroitement et il faut faire l'effort d'analyser les articulations et les transversalités. La problématique de l'emploi, des services publics ou de l'organisation urbaine permettent par exemple de penser les points communs entre les dossiers.
- ❖ Les représentations courantes " Pays du Nord contre Pays du Sud " ont montré leur obsolescence, de même que la cohérence de la catégorie " Pays en développement ". Les alliances sont à géométrie variable, les grands pays du Sud défendent des positions différenciées selon les dossiers, qui ne sont pas toujours celles des plus pauvres. Ainsi le Brésil a porté la voix de ses agro-exportateurs dans les négociations agricoles, se démarquant ainsi de l'Inde. De même, les pays africains sont très loin de par-

ler d'une seule voix et les positions présentées comme " africaines " traduisent le plus souvent celles d'un ou deux pays les mieux outillés pour négocier. Il faut aller plus loin et faire des analyses qui pensent autrement les sociétés.

❖ On peut raisonnablement s'interroger sur la portée réelle de victoires des pays du Sud dès lors que les plans d'ajustement structurel des Institutions financières internationales ont déjà très largement démantelé ce qui existait de tarifications douanières, qui représentaient une source de revenus fiscaux cruciale pour les budgets nationaux.

ACCORDS RÉGIONAUX ET BILATÉRAUX : LOGIQUES DES ACCORDS ET RISQUES

❖ En réalité les accords régionaux et bilatéraux ne sont pas forcément concurrentiels à l'OMC : on peut les voir comme des outils complémentaires à une même stratégie des pouvoirs économiques, qui permettent de développer tous les points n'avançant pas suffisamment rapidement à Genève et ils fournissent une voie de libéralisation détournée qui prend appui sur les PAS pour pressurer l'OMC par le bas.

❖ Opposer les accords de l'OMC et les accords régionaux en considérant que les premiers sont moins nuisibles aux pays du Sud n'est donc pas une option stratégique très pertinente, mieux vaudrait essayer d'en identifier et montrer les déterminants et les logiques communes.

❖ Il existe des exemples d'accords commerciaux régionaux non-réciproques qui ont pu offrir des avantages réels aux pays du Sud, comme l'Accord de Lomé entre l'UE et les ACP.

❖ Mais il est vrai que les " nouveaux " accords régionaux et bilatéraux garantissent des conditions de négociation nettement moins favorables aux pays en développement, qui sont seuls en tête à tête avec des puissances dotés de moyens de pressions. De ce point de vue il existe déjà des exemples (USA-Maroc) qui ont conduit à la remise en cause des (maigres) avancées obtenues à l'OMC, en particulier sur les médicaments.

MAINTENANT ?

LES QUESTIONS À CONSTRUIRE

❖ *Comment utiliser l'appareil juridique et les autres référentiels relatifs aux droits humains pour maintenir le droit commercial dans ce cadre ?*

- La mise en œuvre du droit du commerce s'opère de façon très scrupuleuse, grâce au pouvoir contraignant de l'ORD notamment, alors que les Droits civils et politiques et les Droits économiques, sociaux et culturels sont abordés de façon plus légère !

- Or il existe des instruments de droit international très précis qui ne condamnent évidemment pas la libéralisation mais qui obligent les Etats à respecter des obligations minimales en matière d'éducation, d'alimentation ou de logement... quelque soit le contenu des accords commerciaux ; en se basant sur les impacts des accords, ces instruments peuvent donc permettre de les contrer.

- La question est donc celle de la primauté, et elle doit être travaillée par des juristes.

- Toutefois il faut noter que les Etats du Sud sont souvent réticents à appliquer le droit international des droits humains, soit qu'ils ne présentent pas les conditions d'ouverture démocratique suffisantes soit qu'ils y voient une mesure protectionniste de la part des gouvernements du Nord, comme dans le cas des normes sociales et environnementales pour les entreprises. Il nous faut donc creuser la question de la démocratie.

- Les Objectifs du Millénaire pour le développement ne constituent pas des éléments de droit international mais sont reconnus comme une référence à l'égard de laquelle tous les Etats ont pris des engagements : ne peuvent-ils pas fournir une référence commune pour interpeller l'OMC quant à sa responsabilité en matière de développement ?

❖ *Commerce, environnement/développement durable*

- L'augmentation des échanges commerciaux pose des questions écologiques de première importance, notamment celle des ressources énergétiques nécessaires à leur mise en œuvre et celle de leur empreinte environnementale d'un bout à l'autre des filières (de la production au transport).

- Or le droit international de l'environnement est encore parcellaire et " dominé " par les préoccupations

économiques et financières. Les accords commerciaux multilatéraux ne reconnaissent pas le principe de précaution et le minimum de transparence : le comité OMC sur le commerce et l'environnement ne travaille pas en relation avec les Accords multilatéraux sur l'environnement ou le PNUE et ne fournit du reste aucun résultat concret.

- Sachant que ce ne peut être le rôle de l'OMC (qui d'ailleurs n'y prétend pas) d'écrire le droit de l'environnement, quel est le lieu pertinent d'élaboration de politiques environnementales et d'arbitrage entre la liberté d'échanger et le devoir de préserver les biens communs de l'humanité ? Comment progresser dans l'identification et la différenciation entre les mesures protectionnistes déguisées et les motivations réellement environnementales ?

❖ *Relations Commerce/Monnaie/Finance*

- Impossible d'analyser les dynamiques des échanges commerciaux sans décrypter les interrelations qu'ils entretiennent avec le système monétaire et les institutions financières internationales, le dumping social et le dumping fiscal.

- Quelle articulation des analyses du système commercial international et des questions macro-monnaétaires ?

- Dans de nombreux pays du Sud et en particulier les pays émergents, les devises générées par la promotion des exportations ne servent pas à alimenter la croissance économique par des réinvestissements ou des importations : elles servent à financer le service de la dette extérieure !

- Concernant les Institutions de Bretton Woods, ce sont les efforts de libéralisation qu'elles ont exigés en échange de nouveaux crédits qui ont conduit au démantèlement des services publics, et non l'AGCS. De ce point de vue la remise en cause de l'AGCS ne les restaurera pas dans des Etats où les gouvernements n'ont pas les ressources pour en financer la mise en place.

❖ *Rôle et contrôle de l'action des entreprises multinationales*

- Pour la plupart des mouvements sociaux et citoyens, le système commercial multilatéral représente le bras armé des sociétés transnationales qui cherchent à contracter leurs coûts de production et pénétrer de nouveaux marchés.

- La valeur ajoutée de l'activité des transnationales dans les économies locales est très faible. Quand les firmes importent les matières premières pour transformer et réexporter aussitôt, elle est insignifiante.

- Ce sont les firmes transnationales qui faussent la concurrence et instaurent l'économie de monopole.

- Quelques questions : comment réintroduire les normes sociales dans les accords commerciaux ? quel devrait être le rôle des multinationales dans le développement économique des pays du Sud ? Quelle analyse construire des relations entre libéralisme et capitalisme ?

- Comment renforcer le rôle de l'Organisation internationale du travail et doter le droit international du travail de mécanismes contraignants afin que les droits des travailleurs soient effectivement protégés de la mise en concurrence des systèmes nationaux de protection sociale et juridique ?

SUR LES STRATÉGIES...

❖ *Rappeler quelques principes*

- Nous ne sommes pas négociateurs à l'OMC mais mouvements citoyens : notre rôle n'est pas de nous substituer aux responsables de l'élaboration des politiques publiques et des accords commerciaux, notre perspective est politique.

- Nous affirmons notre attachement à la régulation par les droits humains.

- Il nous faut pour autant amorcer le débats sur les politiques et non plus seulement sur les problématiques : notamment en réaffirmant le droit de chaque entité souveraine à choisir son modèle de développement, qui est capital.

❖ *Quelques axes de stratégie*

- Continuer à approfondir notre expertise sur les dossiers spécifiques

- Interpeller les gouvernements (évaluation publique et contradictoire des positions des uns et des autres, rencontres avec le G20, 33, 90...)

- Mieux travailler avec les mouvements issus des coalitions de pays du Sud car les contradictions entre acteurs des négociations doivent être exploitées.

- Publiciser les contradictions internes à l'OMC afin de mieux comprendre leurs mobiles et de mieux identifier les façons de les exploiter, les chances de les transformer...