

Le 15 décembre 2015

Ministérielle de Nairobi : l'échec de Doha peut-il faire couler l'OMC ?

Climat puis commerce... Trois jours après l'obtention, à Paris, d'un accord ultra-controversé sur le changement climatique, arraché par ailleurs aux forceps et dépourvu de tout langage contraignant, l'OMC ouvrait le 15 décembre dernier la Conférence ministérielle de Nairobi rassemblant ses 162 membres, dans l'espoir (bien mince) de désensabler les négociations commerciales multilatérales du Cycle dit « de Doha » entamé en 2001.

Or tout comme la COP21 de Paris, la « Ministérielle » de Nairobi pose des questions cardinales : faut-il continuer de défendre le multilatéralisme envers et contre tout ? Comment penser aujourd'hui un gouvernement démocratique, juste et durable du monde ? Les instances internationales censées répondre aux questions clés de gouvernance internationale, tracer des perspectives d'avenir pour notre planète et définir les conditions justes de nos relations commerciales, semblent, au mieux, inutiles pour traiter ces questions, quand elles ne se révèlent pas tout simplement nuisibles au respect des droits des humains et de la planète.

A Nairobi, confronté à des mutations que ses structures et ses fonctionnements n'ont jamais enregistrés, face à une crise planétaire qu'il se refuse à prendre en compte, le système commercial multilatéral pourrait bien arriver à la fin d'une histoire... sans que personne n'ait beaucoup à y regretter.

Du 15 au 18 décembre se tient à Nairobi la 10ème Conférence ministérielle de l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce), qui « célèbre » les 20 ans de l'institution internationale. Alors que cette conférence marque également les 14 ans du lancement du « Cycle de Doha », l'enjeu central de Nairobi semble tout simplement la survie de l'organisation créée par l'Accord de Marrakech¹. La perspective que les acteurs clés du débat

¹ Pour tout savoir sur l'Organisation, ses fondements et structures :

s'accordent sur un ensemble de mesures qui justifierait son existence même, et la poursuite des négociations pour une libéralisation multilatérale du commerce, semble en effet infime. L'OMC paraît en état de « mort cérébrale » depuis 10 ans et seules les menues avancées de Hong Kong² et l'Accord sur la facilitation du commerce peuvent être portés à son crédit.

Après des échecs à répétition, sauf arrangements techniques marginaux, la Ministérielle de 2013 à Bali avait abouti à la conclusion de l'Accord sur la facilitation du commerce, qui limite et simplifie les procédures et formalités douanières pour les entreprises à l'export. Un accord vivement souhaité par les pays industrialisés pour faciliter la vie de leurs entreprises exportant dans les pays en développement et se plaignant des surcoûts engendrés par ce type d'obligations. Mais deux ans plus tard cet accord n'est pas encore entré en vigueur : seuls 56 pays l'ont ratifié, et les deux-tiers des membres de l'organisation doivent avoir achevé leur processus de ratification interne pour qu'il devienne effectif.

Depuis lors, rien n'a évolué.

L'annonce, le 16 décembre, d'un accord approfondi sur les technologies de l'information ne doit pas faire illusion : il s'agit d'un accord plurilatéral réunissant un nombre limité de pays membres de l'OMC, grands exportateurs de technologies de pointe (scanners, appareils électroniques, systèmes GPS...) et réunis par des intérêts communs.

Trois dossiers très techniques, et très complexes, sont en situation de blocage depuis 2001 : l'agriculture, le développement et la question des « règles » (renforcement des mesures anti-dumping, articulation OMC/accords régionaux etc).

Au cœur de l'impasse, les attentes inconciliables des pays du Nord, USA et UE en tête, des grands pays émergents (Inde, Chine) qui refusent de céder trop de leur souveraineté économique au droit international du commerce, et de la grande masse des « petits » - les pays pauvres qui ont cru dans les promesses de faire du Cycle de Doha celui du développement.

Mais c'est aussi la crise d'un système international qui n'a pas enregistré les changements du monde : la multiplication des négociations bilatérales et régionales amoindrit l'importance de l'OMC pour les grands pays, et le principe de traitement différencié entre pays riches et pays pauvres ne peut plus s'appliquer de façon aussi tranchée que par le passé.

https://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/whatis_f.htm

2 La Conférence ministérielle de Hong Kong avait notamment conclu à deux décisions : la fin des subventions directes aux exportations d'ici 2013 et l'accès aux marchés d'un certain nombre de pays riches en franchise de droits et sans contingent pour les marchandises des PMA. Pour une présentation détaillée des résultats de la Conférence ministérielle de Hong Kong en 2005 : <http://www.afdi-opa.org/fr/images/uploaded/admin0509/Dossiers%20et%20analyses/OMC%20HK05%20r%C3%A9sultats,%20acteurs%20et%20perspectives%20des%20n%C3%A9gociations.pdf>

L'absence de fumée blanche ce soir à Nairobi pourrait donc signer l'arrêt de mort non seulement du Cycle de Doha mais même de l'OMC dans son ensemble, en tout cas de l'OMC comme arène de négociation. Elle la réduirait alors à ses fonctions juridictionnelles (de règlement des différends) et statistiques (revue régulière des politiques commerciales des membres).

Mais serait-ce après tout une déchéance si dommageable au multilatéralisme ?

Doha : le faux cycle pour le développement

« Doha, cycle du développement »³. C'est aujourd'hui la justification avancée par nombre de pays du Sud pour maintenir un cadre de négociations et obtenir un accord, même minime, au Kenya.

Mais Doha a-t-il jamais été conçu pour les pays en développement ? C'est à tout le moins une relecture de l'Histoire, si ce n'est une vaste supercherie. Ce sont les grands pays riches et exportateurs qui ont accolé ce label au Cycle de Doha pour légitimer la nouvelle phase de pourparlers lancée en 2001 au Qatar, qui avait pour programme essentiel de poursuivre l'agenda de libéralisation multilatérale du commerce mondial, point final. Les pays en développement ont alors forgé la stratégie des compensations « développement » pour garder une prise sur la négociation et en quelque sorte, y exister.

Plusieurs dossiers sont dans l'impasse et reflètent les attentes diamétralement opposées des pays membres de l'OMC sur la nature du Cycle de Doha.

L'agriculture est le nerf de la guerre.

Tout d'abord la question des stocks publics alimentaires n'en finit pas de parasiter la négociation. L'Inde et quelques autres pays défendent la possibilité de constituer des stocks alimentaires – pour faire face aux chocs éventuels et garantir une relative stabilité des prix de rémunération aux paysans – et ce sans obligation que ces initiatives soient comptabilisées dans le quota global de soutiens autorisé au pays par l'OMC. En effet la constitution de stocks agricoles par les autorités publiques achetant une partie de la production à prix garanti constitue, dans la cosmogonie de l'OMC, une distorsion au fonctionnement totalement libre des marchés, et donc une forme de soutien.

Pour l'heure la question fait l'objet d'une trêve transitoire : les pays exportateurs, qui craignent que ces interventions soient l'instrument de manipulations des marchés agricoles, se sont engagées à ne pas porter les cas jugés abusifs devant l'ORD, mais refusent

3 Le Cycle de Doha comportait initialement deux composantes réputées « pro-développement » : un nouveau cycle de réduction des droits de douane et l'introduction des nouvelles questions dites « de Singapour » (facilitation du commerce, marchés publics, concurrence et investissement), refusées d'emblée par les pays en développement. Pour une présentation précise des objectifs du Cycle de négociations, voir : https://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/dda_f.htm. Mais même la FAO en livrait une vision désabusée en 2006 (<http://www.fao.org/newsroom/fr/news/2006/1000375/index.html>).

d'entériner le statu quo comme solution définitive, alors que les PMA appellent tout bonnement à être exemptés de comptabilisation de leurs achats à prix fixe dans le plafond national de soutiens acceptés.

La question des soutiens directs et indirects à l'exportation, qui doit inclure les subventions directes, les crédits à l'export et même l'aide alimentaire, constitue également un point de blocage. La Conférence ministérielle de 2005 avait abouti à un accord sur la suppression de toutes les subventions directes à l'exportation à l'horizon 2013. Mais l'UE, première « victime » de ce compromis, avait demandé que les pourparlers continuent afin d'inclure dans l'accord des formes de soutien indirect telles que les crédits à l'exportation voire l'aide alimentaire en nature – qui peut passer pour une subvention déguisée à l'export, certains gouvernements achetant les productions agricoles nationales pour en faire don humanitaire. Considérant bien entendu que les pays en développement doivent bénéficier d'un calendrier différentiel (plus tardif) et de mesures d'exception pour leurs entreprises d'État exportatrices. Et l'impasse demeure là encore : les propositions et contre-propositions se succèdent sans compromis satisfaisant.

Un certain nombre de pays en développement membres du « G33 »⁴ souhaitent en outre le renforcement des mécanismes spéciaux de sauvegarde (MSS), actionnables en cas de vague d'importations menaçant une filière locale fragile. Mais les autres pays n'accepteraient ces mesures qu'en échange de compensations, sous la forme d'un allègement accru des droits de douanes de ces pays en développement.

Dernier dossier emblématique : le coton. Depuis le début des années 2000, les pays d'Afrique de l'ouest⁵ essaient de limiter les interventions publiques américaines qui ont des conséquences sur le marché mondial, tandis que Washington se refuse à la moindre concession tant que les autres dossiers qui les intéressent ne se débloquent pas. Un jeu de dupes qui avait déjà provoqué l'échec de la Conférence ministérielle de Cancun... en 2003.

Or l'agriculture, certes centrale par la capacité qu'elle comprend à assurer la souveraineté alimentaire de plusieurs milliards d'habitants pauvres de la planète, est loin d'épuiser les divergences.

Les PMA demandent une dérogation aux règles de l'AGCS (Accord général sur le commerce des services, un des accords sectoriels dont l'OMC est garante) afin de pouvoir bénéficier d'un traitement préférentiel pour leurs services à l'export, dans une perspective de création de revenus et d'emplois. Ils souhaitent également la simplification des systèmes de visa professionnels, une reconnaissance accrue des équivalences de diplômes et de compétences... mais se heurtent à la fin de non-recevoir de pays riches enfermés dans leur

4 Définition et composition : https://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negoti_groups_e.htm

5 Bénin, Burkina Faso, Chad, Mali, membres du groupe « Cotton-4 », voir supra.

terreur de l'invasion migratoire et de l'irruption de prestataires beaucoup moins chers que les grandes firmes occidentales.

Le blocage des discussions sur le Traitement spécial et différencié illustre du reste admirablement la profondeur des contradictions traversant les négociations. La Conférence de Doha avait décidé que l'ensemble des mesures de traitement spécial et différencié (flexibilités accrues par rapport aux règles générales, transitions plus longues, assistance technique...) prévues à l'OMC devraient être révisées pour faciliter encore davantage l'insertion des pays en développement dans le commerce mondial. Sur les 88 propositions présentées à Cancun (en 2003) par une alliance regroupant l'essentiel des pays en développement, seules quelques avancées mineures ont été enregistrées depuis, et le « G90 » a renouvelé 25 propositions en juillet dernier, afin que Nairobi aboutisse à un résultat tangible.

Mais deux problèmes restent insolubles, et résument à eux-seuls le dilemme de l'OMC aujourd'hui :

- la demande que les pays en développement bénéficient de capacités accrues de contrôle des marchés nationaux dans un contexte d'industrialisation est inacceptable pour les grands pays riches,
- qui doit bénéficier du TSD ? Les grands pays émergents peuvent-ils y prétendre puisqu'il n'existe à l'OMC aucune classification précise à cet égard ? C'est la crainte de nombre de pays développés qui se refusent à aller trop loin dans la formulation d'engagements tant que ce point n'a pas été formellement clarifié.

Pour aggraver la paralysie, les pays riches demandent aux pays en développement d'accepter l'introduction des questions « de Singapour »⁶ dans le débat en contrepartie préalable à d'éventuelles concessions sur le volet « développement ». Demande refusée par ces derniers depuis près d'une dizaine d'années...

Faut-il craindre la fin de l'OMC ?

Les États-Unis ont « annoncé la couleur » deux jours avant l'ouverture de la Ministérielle de Nairobi : soit la Conférence conclut Doha, soit ce cycle sera clos, et toute négociation future avec. Le « cadre Marrakech », les accords existants et le mécanisme de règlement des différends pourront demeurer, mais ce sont désormais les méga-accords (TAFTA, TPP, etc) et les accords plurilatéraux tels que l'Accord sur les biens et services environnementaux ou le TiSA qui seront privilégiés pour poursuivre la libéralisation du commerce et de l'investissement à l'échelle planétaire.

C'est la première fois que Washington s'exprime aussi clairement, et la déclaration de M.

⁶ https://www.wto.org/french/thewto_f/glossary_f/singapore_issues_f.htm

Froman⁷ pourrait marquer un tournant pour l'avenir de l'organisation genevoise. Faut-il y voir une nouvelle péripétie dans la constance unilatéraliste de Washington, ou l'épuisement véritable d'un cadre multilatéral à bout de souffle ?

En l'occurrence l'UE s'est également montré critique de la fonctionnalité réelle de l'OMC – non sans réaffirmer son souhait de conclure un accord à Nairobi, et le gouvernement français s'est dit depuis plusieurs mois déjà convaincu que la Ministérielle de Nairobi n'avait que des chances infimes d'aboutir.

C'est sans surprise. En effet, l'UE comme les États-Unis sont engagés dans une nouvelle phase offensive depuis le début des années 2010 : la relance d'un programme de négociations bilatérales ou bi-régionales répond aux échecs successifs de l'OMC, qui de surcroît n'est jamais parvenu à inclure l'investissement dans son mandat, de sorte que la négociation d'accord bilatéraux comportant des clauses ambitieuses de protection des droits des investisseurs s'apparente pour les deux grandes puissances à une sortie par le haut, et rend l'OMC totalement obsolète. Les accords en question traitent du reste de l'ensemble du processus de production, de transport, de distribution voire de consommation, et ont l'immense mérite de traiter de questions d'une grande complexité (le commerce de l'énergie, la labellisation des produits, la protection de l'investissement, le développement durable...) dans un cadre confidentiel, sans possibilité pour les plus petits de bénéficier d'alliances avec des pays de plus grand poids.

Pourquoi dès lors s'encombrer d'un cadre multilatéral lent, contraignant et stérile ? Bien entendu les fonctions « documentaires » (la revue régulière des politiques commerciales des membres) et juridictionnelles de l'organisation perdureraient, mais la poursuite de la libéralisation des marchés pourrait s'organiser ailleurs, en considérant les accords existants sous l'égide de l'OMC comme une « *baseline* » pour entamer des pourparlers bilatéraux.

Les grands pays émergents, voire les pays en développement, qui détenaient encore jusqu'à la fin des années 2000 la capacité de retenir l'UE et les USA à la table des négociations, l'ont perdue : l'OMC n'est plus indispensable.

Or les mouvements sociaux et citoyens ont longtemps nourri une certaine ambiguïté à l'égard de l'OMC et depuis la fin des années 90 et la Conférence de Seattle, le mouvement altermondialiste dans sa majorité s'est tenu à en appeler la « réforme radicale », sans préciser si cette dernière devrait consister à fermer l'OMC ou plutôt à en refonder substantiellement les bases, afin notamment de ménager des cadres d'alliances politiques très larges.

En effet le multilatéralisme restait toujours souhaitable en principe, puisque l'OMC, à la différence des cadres bilatéraux, permettait des alliances entre petits pays, et paraissait un

7 <http://www.ft.com/cms/s/0/4ccf5356-9eaa-11e5-8ce1-f6219b685d74.html#axzz3ugVAnZFc>

peu plus démocratique et accessible (présence d'observateurs aux conférences ministérielles, appui d'experts des ONG aux petits pays...).

Mais la multiplication du bi-régional et du plurilatéral change la donne. L'OMC est exclusivement devenu un problème, et non plus l'espace permettant l'expression des pays en développement, qui a longtemps justifié qu'on la défende. Nous savions que l'OMC fournissait l'architecture principale du régime international de commerce et d'investissement qui bafoue les droits des peuples et saccage la planète, mais nous pouvions l'accepter à court terme, tant qu'elle permettait des alliances fortes aux pays pauvres et/ou émergents qui entravaient le projet néolibéral et le transfert de souveraineté – via l'érosion des capacités politiques des États à organiser leurs économies et leurs marchés d'après les choix collectifs locaux, nationaux et/ou régionaux - aux entreprises multinationales.

Mettre fin à l'OMC permettrait d'arrêter l'accumulation des règles de droit commercial qui dépouillent les communautés de leur capacité à choisir leur futur. Mettre fin à l'OMC permettrait aussi de reposer la question de ce que peut-être un modèle commercial juste et durable à une échelle plus proche des citoyens et des élus, urgence d'autant plus pressante que l'expansion continue des échanges et la marchandisation de tous les biens et ressources naturelles du globe a largement outrepassé les limites physiques de la planète.

Créée par des urbanistes, économistes, cadres d'entreprises, juristes..., l'[Aitec](http://aitec.reseau-ipam.org/) est une association de solidarité internationale engagée pour la justice économique, sociale et écologique. À travers la recherche, le plaidoyer et l'appui aux campagnes et aux mobilisations des mouvements sociaux et citoyens, l'Aitec participe à la construction d'une expertise ancrée dans la résistance et l'action critique. Elle s'efforce aussi de proposer des perspectives et des politiques alternatives.

En savoir plus sur l'Aitec : <http://aitec.reseau-ipam.org/>