

Schweizer Koordination gerechter Welthandel

Coordination Suisse-OMC

Postfach/Case postale 6735, 3001 Bern
Tel 031 390 93 30 (Peter Niggli), 021 612 00 95 (Bastienne Joerchel),
E-mail: pniggli@swisscoalition.ch; swisscoalition@cdt.int.ch

Réforme des structures décisionnelles de l'OMC

Introduction

Formellement, l'OMC est une organisation intergouvernementale où toutes les décisions se prennent par consensus. C'est-à-dire que chaque Etat membre détient implicitement un droit de veto. Dans la pratique toutefois le processus de décision est fortement biaisé. Bien que minoritaires au sein de l'OMC, les pays industrialisés dominent largement les mécanismes de prises de décision. Leur puissance économique et commerciale ainsi que leurs compétences techniques et financières leur permettent de contrôler et diriger les activités de l'OMC en fonction de leurs propres intérêts. Ce déséquilibre des forces à l'intérieur de l'organisation est renforcé par le fonctionnement non-démocratique de l'OMC. L'organisation règne en effet sur plus de 30 accords commerciaux en cumulant les pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires.

En cinq ans d'existence, l'OMC est devenue l'institution multilatérale la plus puissante au monde avec des pouvoirs contraignants sur ses Etats membres. Son Système de règlements des différends (SDR) lui permet notamment d'imposer ses décisions aux gouvernements, avec le pouvoir d'autoriser l'application de sanction à l'égard d'un pays récalcitrant. Ces décisions, qui créent une véritable jurisprudence en matière de résolution internationale de litiges commerciaux, sont fondées sur un seul et unique principe : la libéralisation des échanges mondiaux. Pour l'OMC, les intérêts commerciaux priment sur tous les autres intérêts : économiques, sociaux, environnementaux ou culturels. L'édifice juridico-commercial de l'OMC est entièrement construit sur cette thèse idéologique.

L'échec de la Conférence ministérielle de Seattle, en décembre 1999, marque toutefois la première crise de légitimité de l'OMC. Il a révélé au grand public les déséquilibres institutionnels et le grave déficit démocratique dont l'organisation est entachée depuis sa création. Les contestations des pays en développement et de la société civile ont également sérieusement mis en doute la légitimité d'une politique commerciale mondiale uniquement basée sur des objectifs mercantiles sans tenir compte des besoins fondamentaux de la population, des petits producteurs, des paysans et des consommateurs du monde entier.

Mais, malgré ce revers, l'OMC a consacré l'année 2000 à préparer le lancement de nouvelles négociations sectorielles dans les domaines de l'agriculture et des services sans avoir résolu les problèmes fondamentaux de son fonctionnement institutionnel et de ses fondements idéologiques. La Suisse n'a, par exemple, même pas jugé utile de se prononcer sur ces questions lorsqu'elles ont été discutées à divers niveaux au sein de l'OMC. La Coordination CH-OMC estime pourtant qu'une réforme approfondie de l'OMC est aujourd'hui indispensable pour pouvoir espérer lui donner une impulsion constructive dans les années à venir, qui réponde aux véritables défis de la globalisation.

Revendications

La Coordination CH-OMC demande que les revendications formulées ci-dessous soient reprises par la Suisse dans le cadre des négociations qui se déroulent à l'OMC. Ces transformations doivent intervenir avant le lancement de nouvelles négociations commerciales. Elles ne doivent en aucun cas faire l'objet d'un marchandage de la part des pays industrialisés à l'égard des pays en développement. De plus, les grandes puissances commerciales doivent démontrer leur volonté de partager équitablement les bénéfices de l'ouverture des marchés en respectant leurs engagements à l'égard des pays pauvres. Les accords de l'OMC, en particulier ceux relatifs à l'agriculture et aux textiles, n'ont en effet pas été complètement respectés par les pays industrialisés. Les barrières douanières à l'égard des produits en provenance du Sud n'ont pratiquement pas diminué en cinq ans. Les libéralisations commerciales ont surtout profité à l'Europe, aux Etats-Unis et au Japon, qui grâce à la grande compétitivité de leurs industries et aux subventions à l'exportation, ont renforcé leur domination sur les marchés mondiaux. La mise en oeuvre de l'ensemble des accords commerciaux existants est, parallèlement à la réforme institutionnelle, une condition sine qua non à la poursuite de toutes nouvelles négociations dans le cadre de l'OMC. La Suisse doit s'engager activement dans ce sens.

1. Démocratie interne

Théoriquement, à l'OMC tous les pays sont sur pied d'égalité grâce au principe d'« un Etat, une voix ». Dans la pratique toutefois, la participation équitable de tous les membres aux prises de décision n'est de loin pas assurée. Les pays en développement, en particulier les plus pauvres d'entre eux, sont fortement marginalisés. Ils ne bénéficient pas des moyens financiers, des infrastructures et des compétences nécessaires pour participer correctement aux activités de l'organisation. On estime que pour pouvoir assurer une représentation minimale adéquate, un pays doit pouvoir compter au minimum sur quatre représentants à temps plein auprès de l'OMC. Trente pays n'ont jusqu'à aujourd'hui aucune représentation permanente à Genève, cinquante délégations disposent d'un à trois représentants. La moitié des pays membres ne peut donc pas participer régulièrement et efficacement à l'élaboration des décisions au sein de l'OMC.

De plus, la tendance à recourir à des mécanismes informels de négociation, appelés couramment les « green rooms », déjà utilisés sous le GATT, s'est renforcée depuis la création de l'OMC. Les « green rooms » sont des forums de négociation restreints et informels initiés par les grandes puissances économiques pour parvenir plus rapidement à un accord, celui-ci étant ensuite imposé de fait aux autres pays. Les principales victimes sont les pays d'Afrique, des Caraïbes ainsi que les petits pays pauvres d'Asie et d'Amérique latine.

Pour améliorer la démocratie interne, l'OMC doit en priorité revoir son processus de décision en redéfinissant clairement les procédures de négociation. Le Mexique a déposé en 2000 un projet qui vise la transformation des « green rooms » en « glass rooms » dans le but de garantir à chaque pays le pouvoir de décider en connaissance de cause sans être soumis à la pression d'un accord déjà entériné dans les coulisses par les grandes puissances économiques. Les propositions très concrètes visent une participation équitable de tous les membres grâce à un système de représentation ainsi que l'amélioration de la diffusion de l'information sur les négociations en cours. La retransmission télévisée des débats est même envisagée pour assurer une parfaite transparence.

➔ L'OMC doit impérativement entrer en matière sur le projet mexicain pour résoudre le problème de la marginalisation des pays en développement.

➔ L'OMC doit revoir la structure de son Secrétariat afin de corriger une représentativité déséquilibrée, largement au profit du monde industrialisé (23 directeurs sur 26 proviennent de pays industrialisés).

➔ Parallèlement, il est indispensable d'améliorer rapidement les capacités techniques et financières des pays en développement à participer pleinement aux activités commerciales multilatérales. Cette amélioration ne peut passer que par une augmentation importante et rapide de l'assistance technique et financière. Celle-ci doit porter sur l'élaboration de programmes spécifiques dans le cadre de l'OMC et sur le soutien direct des pays en développement afin de leur permettre, par exemple, d'ouvrir une représentation permanente auprès de l'OMC à Genève.

2. Transparence externe

L'OMC interfère toujours davantage dans la sphère de compétence des gouvernements nationaux. En dehors du commerce des marchandises, les Accords de l'OMC portent sur des domaines tels que les services, l'agriculture, la propriété intellectuelle et les investissements. Une partie importante des politiques économiques nationales est aujourd'hui soumise à cette régulation internationale. De nombreux pays industrialisés souhaitent encore étendre l'emprise de l'OMC sur des secteurs tels que la concurrence, les marchés publics et les subventions publiques.

Pourtant, aucun pouvoir démocratique ne limite le pouvoir législatif de l'OMC. Les parlements nationaux n'ont aucune possibilité d'intervenir sur les négociations. Leurs compétences législatives sont fortement restreintes puisqu'ils sont obligés, selon le principe du „single undertaking“, d'adopter d'un bloc l'ensemble des accords négociés par leurs gouvernements dans le cadre de l'OMC. Le seul parlement au monde à avoir gardé le contrôle sur sa politique commerciale est le Congrès américain. Celui-ci autorise expressément l'administration fédérale à négocier et accompagne son autorisation de lignes directrices contraignantes. Les députés suivent ensuite de près les négociations et, intégrés dans la délégation américaine, participent même aux réunions de l'OMC. Cette situation contribue à renforcer encore davantage l'influence des Etats-Unis au sein de l'OMC.

Il est impératif que l'OMC ne limite pas les pouvoirs des parlements nationaux démocratiquement élus. Ces derniers doivent pouvoir continuer à légiférer sur les politiques économiques de leurs pays et influencer la politique commerciale mondiale. De plus, derrière les parlements, il y a la population en général, la société civile représentée par les organisations non-gouvernementales de développement, de protection des droits de l'Homme, de consommateurs, de l'environnement, les syndicats, les associations de paysans, les mouvements citoyens, etc., dont le droit à l'information légitime est aussi largement bafoué par les activités législatives de l'OMC.

➔ La réforme de l'OMC doit impérativement prévoir l'introduction d'un contrôle démocratique en améliorant la transparence externe. Les documents officiels de l'OMC doivent devenir publics pour permettre une bonne circulation de l'information. Grâce à l'élaboration d'un système ouvert d'accréditation, des représentants des parlements nationaux doivent pouvoir assister aux négociations. Un mécanisme de consultation doit

être mis en place (par exemple, la création d'un Comité consultatif), qui permettrait aux parlements et aux organisations non-gouvernementales, d'être entendus officiellement.

➔ La Coordination soutient vivement les efforts réalisés en Suisse par un groupe de députés qui visent à redonner aux Chambres fédérales des compétences explicites dans l'élaboration de la politique commerciale suisse. Le but devrait être l'adoption d'un mécanisme qui permettrait au Parlement de voter des directives contraignantes fixant des objectifs de négociation à l'attention du Conseil fédéral.

3. Règlements des différends

Le Système de règlements des différends (SDR) est un instrument qui confère beaucoup de pouvoir à l'OMC puisque ses jugements s'imposent aux Etats membres. De plus, le SDR peut aller jusqu'à autoriser des mesures de rétorsion à l'égard d'un pays récalcitrant, qui peuvent s'appliquer de manière croisée. C'est-à-dire qu'un pays peut sanctionner une catégorie de produits qui n'a rien à voir avec le litige commercial. Face à un tel pouvoir, le SDR ne répond de loin pas aux exigences minimales de transparence et d'impartialité. L'Organe de règlement des différends n'est autre que le Conseil général sous une autre casquette, l'Organe d'appel est administrativement géré par le Secrétariat de l'OMC et la procédure de sélection des juges est obscure. De plus, les juges ne fondent leurs décisions que sur les Accords de l'OMC sans prendre en considération le droit international existant en dehors du commerce. Pourtant de plus en plus de cas opposent aujourd'hui des objectifs commerciaux à des objectifs de développement durable ou de protection de biens publics, qui ne peuvent être jugés seulement selon une stricte approche commerciale.

➔ A court terme, il est prioritaire de rapidement procéder à une séparation des organes de négociations de ceux servant au règlement des différends. Ces derniers devraient être dotés de ressources propres et de règles de fonctionnement garantissant la transparence, l'impartialité et l'équité des décisions. Le droit international dans son ensemble devrait être pris en considération et l'intégration de considérations sociales et environnementales devrait être prévue lorsque celles-ci sont liées au respect des droits de l'Homme, des droits fondamentaux au travail tels que définis par l'OIT ou des accords multilatéraux sur l'environnement. Avant que ces modifications soient effectives, toutes les affaires en cours de jugement auprès de l'organe de règlements des différends devraient être suspendues.

➔ A moyen terme, la création d'un tribunal international du commerce indépendant, doté de juges internationaux neutres capables de rendre des sentences sur la base du respect de l'ensemble du droit international, est indispensable. Celui-ci devra être mis sur pied en collaboration avec les autres organisations et traités internationaux en vigueur

➔ Les expériences et compétences d'organisations non-gouvernementales devraient être prises en considération et les pays en développement devraient bénéficier d'un programme efficace d'assistance technique et financière leur permettant de mieux défendre leurs intérêts dans le cadre du SDR.

4. Cohérence internationale

Il est inadmissible que l'OMC légifère les yeux bandés le commerce multilatéral sans tenir compte du contexte international. L'ONU, l'OIT, les nombreux Accords multilatéraux sur l'environnement (CITES, Convention de Bâle, UNIDROIT, etc.) ont contribué à l'élaboration d'un droit international couvrant de nombreux secteurs

économiques, sociaux et environnementaux. Cette législation doit être appliquée de manière cohérente par tous les acteurs impliqués au niveau multilatéral, que ce soit des organisations internationales, des Etats ou même des grandes entreprises opérant sur un plan mondial. C'est le seul garant pour que le droit international puisse être efficace et crédible et qu'il puisse évoluer de manière constructive dans un monde interdépendant et globalisé.

→ L'OMC doit être mise sur le même pied d'égalité que les autres organisations internationales et respecter impérativement et sans réserve le droit international existant, même dans des domaines qui ne touchent pas directement le commerce.

→ La recherche de la cohérence entre les différentes réglementations internationales doit être une tâche prioritaire de l'OMC.

→ Une meilleure coordination et l'octroi du statut d'observateur à d'autres organisations internationales, telles que l'OIT et les Accords multilatéraux sur l'environnement, font partie des premières étapes à réaliser rapidement.

5. Une participation à la carte

Les situations économiques et sociales sont très différentes selon les pays. Le fossé est à l'évidence immense entre les grandes puissances économiques et les pays les plus pauvres de la planète, d'Afrique subsaharienne ou des Caraïbes, par exemple. Mais, à l'OMC, il n'existe qu'une seule catégorie de membres. Riches ou très pauvres, tous les pays sont soumis aux mêmes conditions. Les besoins particuliers en matière de développement durable, de pauvreté, de finance et de commerce ne sont pas véritablement pris en considération. D'une part, le principe du « single undertaking » (approche unifiée) oblige les Etats à accepter l'ensemble des accords négociés, même ceux qui vont à l'encontre de leurs intérêts. D'autre part, le traitement spécial et différencié se limite essentiellement à offrir aux pays en développement du temps pour mettre en œuvre les accords de l'OMC sous forme de périodes transitoires plus longues. Cette approche doit être entièrement remise en question.

→ L'OMC doit prévoir l'adoption de dispositions spéciales et permanentes permettant de prendre en considération de façon individualisée les besoins en matières de développement économique et social de ses Etats membres, en particulier des pays pauvres.

→ Le principe du « single undertaking » doit être abandonné au profit d'un système flexible permettant à chaque pays une participation au système commercial mondial à la carte correspondant à ses objectifs et ses intérêts.