

L'UNION EUROPEENNE ET L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (OMC)

Solange Contour

Exposé présenté en mars 2000 devant le groupe « Europe » de l'Association Henri Rochefort.

On trouvera ci-après :

- le plan de cet exposé
- un texte ayant servi de base à l'exposé.

PLAN

ORIGINE ET FONCTIONNEMENT DE L'OMC

- Du GATT à l'OMC
- Pays adhérents
- Organisation administrative
- Philosophie de l'OMC

LES « PANELS » POUR LA RESOLUTION DES LITIGES

- Les principes des règlements des différends
- Le cas de la banane
- Le cas du bœuf aux hormones
- Le cas des organismes génétiquement modifiés
- Le système américain de défiscalisation des exportations

LA RENCONTRE DE SEATTLE

- Difficultés pour établir l'ordre du jour
- Raisons fondamentales de l'échec
- Autres causes d'un mauvais démarrage
- Intervention des Organisations Non Gouvernementale
- Incidents divers aboutissant à l'échec

POURSUITE DES ACTIVITES DE L'OMC

TEXTE AYANT SERVI DE BASE A L'EXPOSE

ORIGINE ET FONCTIONNEMENT DE L'OMC

Il y a trois ans –vous vous en souvenez peut-être, j'ai fait devant vous un exposé qui s'intitulait, si mes souvenirs sont bons, « Du GATT à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) ».

J'avais proposé ce thème parce que – à travers mon activité professionnelle, j'avais pu mesurer l'importance du sujet. Mais, à l'époque, l'information concernant l'OMC demeurait confidentielle : on en parlait dans les milieux économiques mais la grande presse s'en faisait très peu l'écho.

Quand, il y a quelques mois, Mme Pansart m'a demandé le thème de mon exposé annuel, j'ai proposé de reprendre le sujet de l'OMC, sachant qu'il allait y avoir la conférence de Seattle.

Ce qu'à l'époque ni Mme Pansart ni moi n'avions prévu c'est que Seattle se transformerait en happening mondial, avec notre Asterix national, José Bové, consommant du roquefort devant les télévisions du monde entier.

Donc, contrairement à ce qui s'est passé il y a trois ans, je vais aborder un thème pour lequel vos journaux quotidiens vous ont déjà largement abreuvés d'informations ; mon rôle va donc simplement consister à essayer de mettre de l'ordre dans ces informations que vous avez reçues à l'état brut.

Du GATT à l'OMC

L'Organisation Mondiale du Commerce a commencé à fonctionner le 1^{er} janvier 1996 mais sa création a été décidée par l'Accord de Marrakech, intervenu en avril 1994.

Il ne s'est pas agi d'une création à partir de rien : l'OMC est l'héritière directe du GATT. Cela peut se mesurer au poids de papier : l'Accord de Marrakech, texte et annexes, ne comprend pas moins de 4.000 pages ; si on y ajoute les différents accords intervenus précédemment dans la cadre du GATT, on parvient à un total de quelque 30.000 pages.

Je rappelle ce qu'était le GATT. Au sortir de la dernière guerre, il avait été envisagé de créer, dans le cadre de l'ONU, un organisme international du commerce (c'est l'époque où l'on créait la FAO, l'UNICEF, le FMI, la Banque Mondiale, etc... Mais ce projet n'a pas eu de suite car le fruit n'était pas mûr.

Par contre, en 1947, un Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce a été signé par 25 pays. Il s'agit du GATT (en anglais General Agreement on Tariffs and Trade). Il va servir de cadre multilatéral aux échanges commerciaux entre les pays signataires. Ce cadre provisoire va vivre et prospérer pendant 40 ans et donner naissance, en se sabordant, à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)

Le principe général qui a présidé au fonctionnement du GATT est le suivant : les industries nationales ne doivent être protégées que par un tarif douanier à l'exclusion de tout autre mesure commerciale ; notamment, les restrictions quantitatives à l'importation, à des fins protectionnistes, sont interdites.

En outre, ces droits de douane doivent subir un abaissement général et progressif. L'échange des concessions tarifaires et d'avantages mutuels se fait par voie de négociations.

Les concessions accordées par un pays, en matière de tarif douanier, sont « consolidées », c'est-à-dire qu'elles sont fixées dans le cadre du GATT.

A l'inverse, lorsqu'un pays modifie en hausse son tarif douanier, il doit y avoir compensation ; cela signifie que cette hausse doit être « compensée » par une baisse d'un montant équivalent sur un ou plusieurs autres produits.

Cette façon d'envisager les choses demeure valable dans le cadre de l'OMC, même si de nombreuses autres données sont venues compliquer les relations entre les partenaires commerciaux à l'échelle mondiale.

Pays adhérents

Leur nombre a considérablement augmenté au cours des années : ils étaient 25 en 1947, 120 lors des négociations de l'Uruguay Round (1986-1993) ; 136 pays étaient représentés à Seattle. D'autres frappent à la porte.

L'adhésion de chaque pays requiert le passage à travers une procédure en deux volets, passablement complexe, à travers laquelle le pays candidat accorde un certain nombre de concessions commerciales aux pays déjà adhérents.

A l'origine, les adhérents étaient essentiellement des pays industrialisés ; puis, peu à peu, les pays émergents et même les pays en voie de développement sont à leur tour devenus membres de l'OMC.

Il y a cependant deux grands absents : la Chine et la Russie. On leur reproche en effet l'absence de transparence de leur politique commerciale, la planification, le monopole, le contrôle des changes, etc...

Les choses sont toutefois en train de bouger en ce qui concerne la Chine. En novembre dernier, les Etats-Unis et la Chine ont signé un accord bilatéral, levant ainsi un des principaux verrous à l'adhésion de la Chine à l'OMC. Au demeurant, des représentants de la Chine ont participé, en tant qu'observateurs, à la conférence de Seattle. L'Union Européenne est inquiète de cet accord passé dans son dos et entend préserver ses intérêts spécifiques. Au demeurant, la Chine n'est pas encore adhérente à part entière de l'OMC : il lui faut maintenant mener des négociations bilatérales avec chacun des pays membres de l'Organisation.

Organisation administrative

Le siège de l'OMC se trouve à Genève et il abrite quelque 650 fonctionnaires internationaux.

Le secrétaire général de l'OMC (on lui donne le plus souvent le titre de directeur) est élu pour 4 ans (en fait, celui qui siège actuellement n'a été élu que pour 2 ans).

Un conseil général, composé de représentants de tous les pays adhérents, se réunit périodiquement pour traiter les affaires courantes.

Une conférence ministérielle, composée de représentants de tous les membres, se réunit au moins une fois tous les deux ans. Depuis la création de l'OMC, il y a eu trois conférences : la première a eu lieu à Singapour en 1996 et je vous en ai décrit le déroulement, dans la présentation que je vous en ai faite il y a trois ans ; la seconde s'est tenue à Genève en 1998 ; la troisième était la réunion de Seattle dont nous allons longuement parler.

Philosophie de l'OMC

La doctrine qui a présidé, dès le départ, aux activités du GATT - et a été reprise par l'OMC – est ultra-libérale. Pour la décrire de façon simpliste, il s'agit de la croyance selon laquelle, en supprimant toutes les barrières au commerce international, chaque pays se spécialisera dans ce qu'il fait le mieux et, par l'abaissement des prix qui en résultera, le consommateur sera le bénéficiaire final. C'est le marché qui doit tout réguler pour le bien de l'humanité toute entière.

Il faut donc supprimer tout obstacle à la mondialisation des marchés des produits et des marchés des capitaux. Quant aux dégâts collatéraux (type chômage), ils doivent être portés par profits et pertes, les choses devant à terme se réguler naturellement.

Trouver de telles opinions sous des plumes américaines ne surprend pas. Mais cette doctrine a aussi ses partisans en Europe. A ce sujet, je vais vous lire des phrases que j'ai trouvées dans le bulletin du 3^{ème} trimestre 1999 des Communautés Européennes (« Eur-Op News »), c'est-à-dire à la veille de Seattle :

« Depuis 1951, les échanges commerciaux dans le monde se sont multipliés par 17, la production mondiale a plus que quadruplé et le revenu par habitant de la planète a doublé.

« Le système multilatéral a également aidé de nombreux pays en développement à intégrer harmonieusement l'économie internationale.

« Le nouveau cycle des négociations commerciales mondiales, qui s'ouvrira en novembre 1999, devrait combattre les principales menaces qui pèsent sur la poursuite de la libération des échanges et sur les réglementations qui régissent le système commercial. Un meilleur accès au marché par la réduction des barrières tarifaires et non tarifaires ainsi qu'une libéralisation ou une déréglementation plus poussée dans le domaine de l'agriculture et des services : tels devraient être, selon la Commission, les objectifs principaux de ce cycle du millénaire »

Je ne vais pas entrer dans le détail du fonctionnement de l'OMC car il s'agit de quelque chose d'extraordinairement compliqué mais je voudrais rappeler trois principes de base :

Tout d'abord la clause de la nation la plus favorisée. C'était la pierre angulaire du GATT et ce l'est resté dans l'OMC

En matière de protection douanière, chaque pays s'engage à accorder, à tous les partenaires signataires, un traitement égal à celui dont bénéficie, pour chaque produit, leur fournisseur le plus privilégié. Cela signifie que les avantages commerciaux, négociés entre deux pays membres, doivent être immédiatement étendus à tous les autres.

Ensuite, la clause du traitement national.

Elle a pour but d'assurer l'égalité de traitement entre produits importés et produits nationaux similaires, en matière d'imposition et de réglementation intérieure.

Enfin la règle du consensus :

Dans l'OMC comme dans le GATT, il y a rarement des votes. Un texte n'est adopté que lorsqu'aucun pays adhérent ne s'y oppose, des concessions tous azimuts devant préparer ce consensus général.

Ayant décrit succinctement l'organisation de l'OMC, je voudrais maintenant entrer dans le vif de son fonctionnement, à savoir :

- d'une part, le train train quotidien à travers le règlement des litiges ;
- d'autre part, l'étape marquante qu'a constitué la conférence de Seattle.

LES « PANELS » POUR LA SOLUTION DES LITIGES

Les principes du règlement des différends

Déjà, dans le cadre du GATT, il existait un système de règlement des litiges, c'est-à-dire la solution des contentieux commerciaux entre les pays, grâce à la concertation entre eux, chaperonnée par des experts. Mais le mécanisme de règlement des différends, qui fonctionne dans le cadre de l'OMC depuis le Traité de Marrakech, est beaucoup plus contraignant car il débouche éventuellement, au cas où les parties ne peuvent arriver à un arrangement, sur un « panel » ou jugement dont les conclusions sont contraignantes.

Il s'agit d'un système à plusieurs niveaux, passablement complexe, qui est décrit dans un document que vous pouvez trouver joint au plan de l'exposé.

Le nombre de différends soumis à l'arbitrage a considérablement augmenté, au cours des dernières années, si bien qu'il en est résulté une sorte de jurisprudence internationale.

Cette évolution convient à un certain nombre de pays et en particulier les Etats-Unis (on sait le rôle éminent qu'y jouent les avocats dans tous les domaines)

L'Union Européenne, pendant longtemps, a subi les attaques en se bornant à se défendre. Actuellement, toutefois, elle n'hésite plus à engager des procédures et je vais évoquer dans un instant une de ces procédures.

Quant aux pays les moins développés, ils manquent d'experts techniques et ne peuvent supporter le coût des consultations juridiques et économiques qui sont nécessaires. En conséquence, les pays les plus pauvres ne peuvent avoir réellement accès à la procédure de règlement des différends, alors que ce sont eux qui souffrent le plus des relations asymétriques avec les pays riches, asymétrie que la procédure est censée corriger.

Ce mode de règlement des litiges est, par ailleurs, de plus en plus souvent contesté pour une autre raison. En effet, un arbitrage de l'OMC peut entrer en conflit avec les lois d'un pays déterminé, lois votées par des représentants élus de la nation. Il peut donc y avoir opposition entre une « technocratie » internationale et des instances nationales démocratiquement nommées.

Parmi les très nombreux « panels » qui sont intervenus ces dernières années, j'en ai retenu quatre, lesquels intéressent directement l'Union Européenne : dans les trois premiers, elle est attaquée ; dans le quatrième, c'est elle qui a porté plainte. J'ajoute que mon choix s'est également porté sur ces quatre sujets car ils revêtent une grande importance pour l'économie française.

Le cas de la banane

Mme Pansart va de nouveau se moquer de moi car, à plusieurs reprises, j'ai déjà évoqué devant vous la « guerre de la banane ». J'y reviens car il s'agit d'un exemple typique de la guerre politico-commerciale qui se déroule, via l'OMC, de part et d'autre de l'Atlantique... et des solutions bancales qui peuvent résulter d'un « panel ».

La banane est le principal fruit cultivé dans le monde. La plus grande partie de la production est consommée sur place et seulement une faible partie exportée ; cela représente cependant 7 millions de tonnes par an.

Les exportations, qui s'effectuent sur de longues distances, demandent des infrastructures très particulières : containers climatisés, mûrisseries, etc... Il s'agit donc d'un commerce très structuré.

L'Union Européenne est grosse importatrice de bananes, ce fruit étant particulièrement demandé dans le Nord de l'Europe, pour des raisons climatiques évidentes.

Dans les débuts du Marché Commun, chaque pays est resté maître de ses importations ; en France, il existait un monopole des importations de bananes. Avec l'ouverture du marché unique, un règlement « banane », valable pour l'ensemble des pays de l'Union européenne est entré en vigueur en 1993. Je ne vais pas le détailler car il est très complexe ; disons simplement que des quotas d'importation ont été fixés pour les bananes cultivées dans la Communauté (DOM ainsi que les îles espagnoles et portugaises), pour les bananes provenant des pays ACP (accord de Lomé) et enfin pour les bananes provenant d'autres régions, dites « bananes dollars ». Des aides et des droits de douane différenciés sont appliqués à ces diverses catégories.

Ce règlement a été immédiatement attaqué par les Etats-Unis auprès de l'OMC et, après toutes sortes de péripéties dont je vous fais grâce, l'Union européenne a été condamnée. Malgré cette condamnation, l'Union européenne n'a pas consenti à modifier son règlement « banane ». L'OMC a alors autorisé les Etats-Unis à prendre des mesures de rétorsion en augmentant leurs droits de douane sur différents produits importés d'Europe.

La position prise en flèche par les Etats-Unis en ce qui concerne la banane peut paraître étonnante car ce pays cultive peu de bananes et n'en exporte aucune. Par contre, ce sont des sociétés à capitaux américains qui dominent la culture de la banane en Amérique Centrale et aux Philippines. En gros, 60 % des exportations mondiales (4,5 millions de tonnes par an) sont entre les mains de trois sociétés américaines. On parle de « bananes dollars ». Ces sociétés peuvent pratiquer des prix de dumping car elles paient leur personnel à coup de bottes dans les fesses ; on les accuse aussi d'employer des pesticides dangereux, rigoureusement interdits dans nos départements d'outre-mer.

J'ai trouvé le fin mot de l'histoire dans un numéro récent de la revue Time (7 février dernier). Derrière tout ceci, on trouve Carl Lindner, qui fait partie de la liste des 400 américains les plus riches, dont la fortune est évaluée à quelque 800 millions de \$ et qui a des intérêts massifs dans le secteur de la banane : il possède 40 % de la Sté Chiquita Brand International. Sa fortune lui permet de verser de larges contributions aux partis politiques, aussi bien Républicain que Démocrate, et de ce fait le président Clinton ne peut rien lui refuser, d'où la position en flèche prise par les Etats-Unis dans ce domaine.

Ce qui est très curieux, c'est que les mesures de rétorsion adoptées par les Etats-Unis ont eu dans ce pays un effet boomerang, en ce sens qu'elles ont contribué à ruiner de petites entreprises américaines. En effet, quand il s'est agi de déterminer quels produits verraient leur droits de douane augmenter (approximativement doublement du prix du produit), les grandes entreprises ont fait du lobbying pour que ces mesures ne touchent pas leur secteur ; on est alors tombé à bras raccourcis sur des secteurs qui n'avaient pas les moyens de se défendre. Parmi les gens ainsi acculés à la ruine, la revue Time cite un parfumeur qui s'était spécialisé dans les huiles de bain et les savons importés d'Allemagne, un marchand d'estampes qui importait des lithographies de Grande-Bretagne et un commerçant en batteries industrielles.

Affaire à suivre... la guerre de la banane n'est pas terminée.

Le bœuf aux hormones

Aux Etats-Unis, le recours à des activateurs de croissance pour la production de viande bovine concerne plus de 60 % du cheptel, ce taux approchant de 100 % pour les élevages intensifs. C'est également une pratique courante dans les autres pays exportateurs de viande. Ces hormones administrées sous la forme d'implants permettent une croissance accélérée, tout en limitant le développement du gras, et réduisant de ce fait le coût de l'alimentation.

Dans l'Union Européenne, l'utilisation des hormones comme activateurs de croissance est interdite depuis 1989. Cette décision a été motivée au départ par des raisons de santé publique. Actuellement, il s'agit en outre de comprendre l'inquiétude des consommateurs traumatisés par la crise de la « vache folle ».

Les Etats-Unis sont les premiers touchés par cette mesure d'interdiction de la viande hormonée car ils ne peuvent exporter de viande de bœuf vers l'Union Européenne. Ils contestent par conséquent le bien-fondé de la réglementation européenne, estimant qu'il s'agit d'une simple mesure de protectionnisme.

Ayant évalué à quelque 100 millions de dollars leur manque à gagner à l'exportation, ils ont d'abord mis en place des mesures de rétorsion en imposant des droits de douane permettant d'empêcher l'entrée d'un montant équivalent de divers produits agricoles européens.

Ces mesures ont été levées en 1996 car, dans le cadre de l'Uruguay Round, a été mis en place un système plus perfectionné de règlement des conflits commerciaux. Les Etats-Unis et le Canada ont donc changé leur fusil d'épaule en demandant l'arbitrage de l'OMC. Ils se sont appuyés pour cela sur l'Accord Sanitaire et Phytosanitaire qui figure parmi les textes adoptés lors de l'Uruguay Round. Selon cet accord, les membres de l'OMC ne peuvent adopter des standards sanitaires différents des standards internationaux, en matière de santé humaine, sauf prouver l'existence de risques spécifiques. Or le Codex Alimentarium n'identifie pas de risque particuliers pour la santé humaine liés à l'utilisation des activateurs de croissance utilisés aux Etats-Unis et au Canada.

En 1997, le panel réuni par l'OMC a estimé que l'Union Européenne n'avait pas démontré l'existence de risques pour les six hormones incriminées ; en conséquence, le niveau de protection des consommateurs établi par l'Europe était considéré comme arbitraire, créant des discriminations contraires à ses engagements.

L'Union Européenne a fait appel et un nouveau jugement a été rendu en février 1998. Ce jugement a maintenu le principe de l'illégalité de l'interdiction européenne d'importer des viandes hormonées, dans la mesure où l'Europe n'avait pas apporté les éléments scientifiques suffisants pour justifier sa position. Toutefois, ce jugement d'appel a modifié les conclusions du panel en ce qui concerne la charge de la preuve qui incomberait davantage à la partie attaquante. Pourtant, un arbitre indépendant ayant été nommé parallèlement, celui-ci a estimé que l'Union Européenne devait apporter de nouvelles preuves scientifiques avant mai 1999 ou se plier au jugement rendu.

L'Europe, malheureusement, n'a pas su mener à bien, avant cette date butoir, les études scientifiques nécessaires pour apporter la preuve de la nocivité, pour la santé, de la viande aux hormones (mais ces études restent en cours et déboucheront peut-être un jour). Malgré la condamnation, l'Europe a néanmoins maintenu son interdiction d'importation de viandes aux hormones et les Etats-Unis ont donc pu imposer des sanctions.

Celles-ci ont eu une portée économique mais aussi une portée symbolique : une surtaxation a été imposée sur des produits tels que le foie gras, le roquefort ou la moutarde. C'est ce côté symbolique qui a amené les paysans du sud-ouest à prendre d'assaut des restaurants Mac Donald. Partant d'une guerre économique, on en arrive à une guerre des cultures.

Les organismes génétiquement modifiés

La querelle sur la sécurité sanitaire va rebondir avec les OGM.

Peut-être faut-il commencer par définir ce qu'est un organisme génétiquement modifié. En l'occurrence, nous parlerons essentiellement des plantes ; les plantes génétiquement modifiées cultivées pour l'instant sont essentiellement le maïs et le soja. Il s'agit d'introduire dans le patrimoine génétique de la plante des gènes provenant d'une autre plante en vue de lui conférer des caractéristiques nouvelles ; pour l'instant, il s'agit essentiellement de la faculté de lutter contre certaines maladies ou de résister à certains pesticides.

Quels sont les dangers des OGM ?

En ce qui concerne la santé humaine, il n'y a aucun risque d'empoisonnement en mangeant des OGM car leur composition en glucides, lipides, etc... est la même que celle des plantes ordinaires. Néanmoins, ils contiennent obligatoirement des substances nouvelles, celle qui permettent de lutter contre les maladies. Dans ce cas, ce que l'on craint c'est l'apparition d'allergies et c'est un domaine suffisamment mal connu pour que l'on aille avec précaution.

Mais le vrai danger réside au niveau de la nature. Dans la nature, en effet, il y a des mariages de plantes et il ne serait pas invraisemblable qu'un caractère génétique apporté à une plante passe dans d'autres plantes. Que peut-il se passer si le caractère « résistance aux pesticides » passe dans les mauvaises herbes du bord du chemin ?

L'Union Européenne a commencé par autoriser la culture de quelques variétés de maïs transgénique ; puis, en juin 1999, elle a institué un moratoire jusqu'en 2002 : toute autorisation nouvelle doit être soumise à la règle de la majorité qualifiée ; or une minorité de blocage a manifesté sa détermination à s'opposer à toute nouvelle autorisation.

Les Etats-Unis ont déposé une plainte à l'OMC. Pour eux, l'absence de preuve scientifique de la nocivité des OGM suffit à laisser jouer les règles commerciales, faute de quoi le principe de précaution, figurant dans les textes de l'OMC, ne serait qu'un habillage pour une stratégie protectionniste.

Une nouvelle fois, on assiste donc à un conflit entre l'universalité de la règle marchande et la protection des modes de consommation spécifiques.

Au demeurant la question des OGM – notamment du commerce du maïs transgénique – va plus loin. Elle illustre une seconde querelle, celle qui oppose défense du patrimoine commun de l'humanité et appropriation privée d'organismes vivants. En effet, en brevetant aujourd'hui des variétés de maïs ou de soja et demain de blé, des compagnies privées s'approprient des organismes vivants et se donnent les moyens d'obliger les agriculteurs de la planète entière à payer des redevances sur des semences génétiquement modifiées.

On ne doit donc pas s'étonner de l'émoi occasionné par la question des OGM chez les écologistes – qu'ils soient sérieux ou non – ainsi que chez les agriculteurs. Vous en entendrez beaucoup parler au cours des prochaines années.

Dans l'immédiat, alors que les agriculteurs américains et canadiens étaient partis à toute allure dans la culture du soja et du maïs transgéniques, ils ont rapidement freiné car leurs principaux clients, les Européens, refusaient ces produits. En Europe, en effet, il faut assurer la traçabilité, c'est-à-dire que, si l'on fabrique de l'huile avec du soja transgénique, il faut qu'une mention spéciale figure sur l'étiquette de la bouteille d'huile du commerce ou même sur les chips fabriquées avec cette huile. Il s'agit d'un casse-tête sans fin devant lequel nos industriels renâclent.

Donc, affaire à suivre...

Le système américain de défiscalisation des exportations.

Contrairement à leurs dénégations répétées, les Etats-Unis subventionnent leurs exportations. En effet, il existe dans ce pays un système de filiales défiscalisées dont bénéficient un bon quart des exportations américaines.

Les Foreign Sales Corporations sont des sociétés écrans, filiales de sociétés américaines, qui ont été créées pour des activités d'exportation. Elles sont généralement basées dans des paradis fiscaux (95 % sont établies à La Barbade, dans les îles Vierges et à Guam). Elles permettent aux sociétés de loger une partie de leurs bénéfices dans ces filiales puis de les rapatrier aux Etats-Unis sans payer d'impôts.

Le mécanisme est le suivant : lorsqu'une société exporte, elle vend fictivement, à un prix réduit, sa marchandise ou ses services à une de ses filiales ; celle-ci, à son tour, la revend au client final en majorant la facture, selon les cas, de 10, 20 ou 30 %.

Aux Etats-Unis, la base d'imposition retenue est celle de la première opération.

Il faut noter que ces pratiques sont parfaitement légales et même encouragées par l'administration fédérale et le Congrès. D'où leur utilisation de plus en plus répandue.

Selon les experts européens, 64 % des marchandises, transitant par ces Foreign Sales Corporations, échappent ainsi à l'impôt.

Dans un premier temps, ces pratiques ont bénéficié essentiellement aux constructeurs aéronautiques tels Boeing. Mais elles se sont peu à peu étendues pour couvrir actuellement un large champ d'activités industrielles et de services : Kodak, General Motors, Caterpillar, Chrysler, Union Carbide, Procter and Gamble, Exxon-Mobil, etc...

Une grande partie des exportations de céréales et de soja passe également par ce canal. Selon un expert, l'agriculture américaine est, en valeur, le second utilisateur de ce système.

Depuis 1997, les sociétés de logiciels informatiques sont venues grossir les rangs des entreprises autorisées à faire appel à ce système.

L'affaire est sans commune mesure avec les précédents différends Europe – Etats-Unis. Les experts de l'OMC ont calculé que les préjudices dans l'affaire de la banane s'élevaient à 192 millions de \$ par an ; pour le bœuf aux hormones, on atteint 100 millions de \$. Dans le cas qui nous occupe ici, les experts de l'OMC avancent le chiffre de 1,3 milliards de dollars.

Mais ils sont sans doute en dessous de la vérité puisque le Trésor Américain, dans le projet de budget pour l'année 2001, évalue la perte de recettes fiscales entraînée par le système à 3,5 milliards de \$ pour l'année 1999 (il s'agit du montant des impôts que les sociétés américaines auraient dû normalement payer).

Début 1998, l'Union Européenne a déposé plainte auprès de l'OMC, pour concurrence déloyale. En septembre 1999, l'instance d'arbitrage a donné raison à l'Union Européenne, Washington ayant jusqu'au 1^{er} octobre 2000 pour supprimer ce système. Mais, en novembre 1999, les Américains ont fait appel de cette décision.

Tout récemment, le 24 février 2000, la condamnation du système fiscal américain a été confirmée.

Théoriquement, l'Union Européenne est désormais en position de force. A priori, c'est elle qui sera en droit d'imposer des mesures de rétorsion si Washington ne se met pas en conformité avec les règles du commerce international.

Mais rien n'indique que les Américains vont obtempérer. Les fonctionnaires de Bruxelles et de Genève tendent le dos car ils pensent que « la réaction des Etats-Unis va être terrible » ;

La meilleure défense étant l'attaque, les Américains pourraient ressortir un certain nombre de dossiers contre l'Union, de manière à calmer les ardeurs européennes (entre autres, les aides dont bénéficie le constructeur Airbus pour le lancement de l'A3XX, directement concurrent du B747).

Il faut noter également que la période électorale aux Etats-Unis n'est pas propice à l'apaisement, d'autant que les exportations américaines ont besoin d'être regonflées au regard du déficit commercial record de 1999. Les relations commerciales, de part et d'autre de l'Atlantique, risquent d'être fort tendues au cours des prochains mois.

LA RENCONTRE DE SEATTLE – 30 novembre - 3 décembre 1999

Ces négociations ne se sont pas ouvertes dans des conditions particulièrement favorables et cela pour plusieurs raisons :

- Après la catastrophe financière en Asie, l'économie mondiale s'est redressée mais reste encore fragile, si bien que la plupart des pays sont actuellement plus frileux vis-à-vis d'une libéralisation des échanges ;
- L'accroissement du déficit extérieur américain a relancé les courants protectionnistes si bien que, lors des négociations, les Etats-Unis ont tendance à se radicaliser, ce qui les conduit à un « leadership » moins « éclairé » ;
- Quant aux pays en développement ou « émergents », ils aspirent à une ouverture, pour leurs produits, des marchés des pays industrialisés mais se heurtent en ce domaine à une vive résistance ;
- Enfin, les négociations abordent des domaines qui sortent de plus en plus des compétences traditionnelles du GATT devenu OMC, en ce sens qu'elles portent maintenant beaucoup moins sur le démantèlement des tarifs douaniers que sur des normes, des standards et des règles collectives, beaucoup plus difficiles à appréhender.

Difficultés pour établir un ordre du jour

L'accord de Marrakech, qui a clôturé l'Uruguay Round, a décidé la création de l'O.M.C. Il comportait également un programme de négociations dit « incorporé » qui engageait les signataires à reprendre les négociations sur un certain nombre de domaines (8 points dont notamment l'agriculture, les investissements, la propriété intellectuelle et les services).

L'ordre du jour du sommet de Seattle devait donc comprendre un certain nombre de sujets « automatiques » mais il était également prévu que les participants puissent proposer d'autres thèmes de discussion.

Les ministres du Commerce du Canada, des Etats-Unis, du Japon et de l'Union Européenne se sont réunis les 11 et 12 mai 1999. Ils ont souhaité un cycle large, dépassant le seul champ du programme incorporé. Mais cela s'est borné à des exhortations plutôt vagues, fixant toutefois un délai de trois ans pour l'aboutissement du prochain cycle. Ces ministres ont aussi exprimé le souhait que l'OMC devienne une organisation plus universelle et que l'accession des pays candidats soit accélérée.

Raisons fondamentale de l'échec

Rappelons que la réunion de Seattle était non pas un aboutissement mais une conférence qui devait ouvrir un nouveau cycle de négociations, pompeusement baptisé « le cycle du Millénaire ». Elle devait mettre au point l'agenda de ces négociations sur une période de trois ans. Encore fallait-il au préalable s'entendre sur ce que seraient les thèmes de négociations (au-delà des thèmes déjà retenus dans l'accord de Marrakech).

Certes les mouvements de rue ont empêché la cérémonie d'ouverture mais, une fois la première surprise passée, les délégués ont pu se rencontrer pour négocier comme prévu.

Même si les manifestants sont persuadés d'avoir fait ployer un monstre froid, l'échec de Seattle a d'abord eu lieu dans les salles de conférence.

Tout a commencé par un bras de fer entre l'Union Européenne d'une part et d'autre part les Etats-Unis associés au groupe de CAIRN (regroupant notamment l'Afrique du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande). Entre eux, la pomme de discorde est l'agriculture.

Les Américains auraient voulu placer l'agriculture au cœur de la négociation (les préoccupations électorales n'étant pas étrangères à cette exigence). Les Américains et leurs alliés souhaitaient que les 135 pays de l'OMC s'engagent à « éliminer » progressivement les subventions aux exportations agricoles tandis que les Européens s'y opposaient.

L'Union Européenne considère en effet l'agriculture comme un sujet important mais elle a refusé que l'on enferme la négociation sur le cycle du Millénaire dans un débat préalable sur l'agriculture. Elle souhaitait étendre les négociations à d'autres sujets, tels l'environnement, les normes sociales fondamentales, etc...

Mais si en définitive Seattle a été un échec, cela résulte de l'alliance entre les pays Caraïbes, le Brésil, l'Afrique du Sud, épaulés par le Japon, contre l'intransigeance de la présidente de la conférence, l'américaine Charlene Barshefsky. C'est cette alliance qui a mis une fin brutale aux discussions.

A cela, il faut ajouter l'attitude des pays les plus pauvres : ils ont refusé de signer un accord à l'élaboration duquel ils n'avaient pas été conviés.

Certes, en ouverture des négociations, l'Union Européenne et les Etats-Unis avaient fait des déclarations bénisseuses sur la nécessité d'ouvrir le nouveau cycle de libération des échanges en prenant davantage en compte les intérêts des pays pauvres. Mais cette position n'a pas résisté longtemps aux rapports de forces.

Les Américains en particulier (là aussi pour des raisons électorales) ont voulu pousser à la création d'un groupe de travail sur les relations entre le commerce et les normes sociales fondamentales alors que cette proposition est inacceptable pour la plupart des gouvernements du tiers monde. En effet, pour la plupart de ces pays, leur seule richesse est leur main d'œuvre bon marché et les normes sociales instituées par les pays riches leur paraissent une forme de protectionnisme.

Alors que les négociations s'engageaient dans la dernière ligne droite, pour boucler coûte que coûte un accord, les pays africains dénonçaient avec violence leur marginalisation dans les processus de négociation. Et l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), qui regroupe 52 pays, publiait un communiqué dans lequel elle menaçait de ne pas signer le projet d'accord qui leur était proposé.

On y trouve cette phrase : « Il n'y a aucune transparence dans les procédures et les pays africains sont marginalisés et en général exclus des questions d'une importance vitale pour nos peuples et notre avenir ».

De son côté, un délégué du Zimbabwe expliquait devant la presse « Nous sommes pauvres et faibles, les Américains et les Européens jouent avec nous la politique de la carotte et du bâton. Mais si nous cédon, nous nous trouverons face au mécontentement de nos opinions ».

Quelques heures plus tard, les pays de la zone Caraïbe et quelques pays d'Amérique latine emboîtaient le pas aux pays africains en publiant un communiqué tout aussi cinglant pour la direction de l'OMC.

De fait, leurs reproches sont difficilement réfutables . La procédure de négociation imaginée par la direction de l'OMC n'a pas été respectée. Si tous les pays membres ont pu exprimer leurs points de vue dans le cadre des groupes de travail - et c'était un progrès par rapport aux cycles précédents – les plus pauvres d'entre eux ont ensuite été exclus des discussions. Celles-ci se sont d'abord poursuivies dans ce qu'il est convenu d'appeler, dans le jargon de l'OMC, les « salons verts », par allusion à la couleur du bureau de Mike Moore à Genève. Ces « salons verts », au nombre de cinq comme les groupes de travail, réunissent en petit comité une trentaine de pays chargé d'aplanir les derniers désaccords sur chacun des sujets.

Leurs conclusions – les « papers » dans le langage de l'OMC – auraient dû être approuvées par leur groupe de travail. En fait, elle sont directement remontées dans la salle plénière où Charlene Barshefsky, Mike Moore et les représentants de 27 pays essayaient de mettre au point un accord final.

Alors que les discussion à huis clos s'éternisaient et qu'aucune information ne filtrait, les délégués des pays pauvres, désabusés, attendaient dans les couloirs et le délégué du Salvador disait « On ne sait pas quelles décisions sont en train d'être prises ; on va une nouvelle fois nous demander de signer un texte que nous aurons eu à peine le temps de lire ».

En fait, ils n'ont pas eu cette peine car Mike Moore est sorti de la salle en annonçant l'échec de la conférence.

On a pu dire que « quatre jours de poker menteur, aux dimensions de la planète, se sont soldés par un fantastique fiasco ».

Autres causes d'un mauvais démarrage

Parmi les causes de l'échec de Seattle, on peut citer la présomption américaine, le manque de psychologie allant parfois jusqu'à la brutalité.

La ville qui a été choisie, Seattle, abrite le siège social de deux entreprises mondialement connues : le constructeur d'avions Boeing et le Microsoft de Bill Gates ; c'est donc la patrie des multinationales triomphantes et il n'était peut-être pas opportun d'y amener des représentants du tiers monde, se sentant plus ou moins victimisés par les multinationales.

Par ailleurs, autre erreur psychologique, la puissance invitante n'était pas le gouvernement américain mais des entreprises privées : comme pour les jeux olympiques, on a fait appel à des sponsors. Ce sont donc diverses compagnies américaines – et au premier rang Boeing et Microsoft – qui ont payé la note des locations de salles, des traducteurs et des petits fours. De là à penser que, dicton bien connu, « qui paie commande »... D'autant que les représentants de ces sociétés étaient omniprésentes dans les couloirs.

Par ailleurs, c'était le ministre du commerce des Etats-Unis qui présidait la réunion. Or le Congrès avait refusé à Bill Clinton, par deux fois, un mandat de négociation !

Autre cause de l'échec, un certain flottement du côté de l'OMC, dû en partie au fait que son directeur venait tout juste d'être nommé : c'est le néo-zélandais Mike Moore qui a remplacé l'italien Renato Ruggieri. Il a fallu en effet des mois pour que les divers pays se mettent d'accord sur le nom d'un candidat – et vous savez qu'à l'OMC tout se fait par consensus.

Cette difficulté à s'accorder résultait peut-être du fait que Mike Moore est une personnalité discutée même dans sa patrie : il s'agit d'un autodidacte aux idées parfois farfelues ; né pauvre, il a connu le chômage et les petits boulots avant de devenir, à 23 ans, le plus jeune député de son pays. Travailleur passionné de libre échange, il a participé comme ministre aux empoignades de l'Uruguay Round ; il n'a pas dû s'y faire que des amis car, finalement, il n'a été nommé directeur de l'OMC que pour un demi-mandat.

Intervention des Organisation Non Gouvernementales (ONG)

Pendant les négociations de Seattle, la presse s'est largement fait l'écho de la présence là-bas des ONG.

Quand, en France, on parle d'ONG, on pense à des organismes d'entraide internationale indépendants des instances étatiques, tels la Croix Rouge, Médecins du Monde, Handicap International, etc...

A Seattle, le terme ONG avait une autre signification : il s'agissait d'organismes de nature privée quel que soit leur domaine : entreprises, syndicats, associations, mouvements divers. En fait, à Seattle, on se trouvait devant deux types d'ONG.

J'ai touché du doigt ce phénomène en assistant, au mois de décembre, à l'assemblée générale de mon ancienne entreprise, un syndicat agricole. Parlant de Seattle, le président a déclaré : José Bové était devant les caméras mais, nous, nous étions dans les couloirs, ce qui est plus efficace.

On trouvait donc, dans les couloirs, des représentants d'organismes jouant un rôle dans le domaine économique, par exemple des sociétés multinationales, des syndicats professionnels, industriels et agricoles, des organismes financiers, etc... Ils étaient représentés là pour tenter d'influencer, dans un sens qui leur convenait, ceux qui étaient effectivement chargés des négociations par leurs gouvernements respectifs.

On touche ici un phénomène mal connu : le lobbying, spécialité anglo-saxonne, c'est-à-dire la défense d'intérêts particuliers, droit qui a été reconnu aux Etats-Unis par la Cour Suprême en 1876, tandis qu'à Bruxelles on fait du lobbying comme on respire.

Un article, paru dans « Le Point » du 3 mars dernier, a traité de ce sujet, faisant ressortir qu'en France, il s'agit d'une activité décriée, au nom du sacro-saint principe de l'intérêt général, et sur laquelle on ferme hypocritement les yeux. Cet article fait ressortir par ailleurs que, chez nous, cette activité est confiée à d'anciens fonctionnaires qui se gargarisent d'avoir rencontré le ministre ou l'ambassadeur tandis que le vrai lobbyiste cherche plutôt à gagner à sa cause le petit fonctionnaire qui travaille au sous-sol.

Si les ONG lobbyistes étaient dans les couloirs, d'autres ONG étaient dans la rue. On y trouvait, venant de tous les coins des Etats-Unis, des représentants de toutes sortes de

mouvements, allant des associations d'étudiants aux défenseurs des tortues et à diverses associations du type baba-cool.

Mais il y avait aussi beaucoup de personnes venant de l'étranger et appartenant à des organisations préoccupées par exemple par l'environnement, par la défense des droits de l'homme, par la lutte contre le travail des enfants, etc... Il n'est pas possible de les citer tous car la liste serait interminable et ressemblerait à un inventaire à la Prévert.

Ce sont ces ONG un peu spéciales qui ont tenu le devant de la scène à Seattle. Ce qui est tout à fait étonnant, c'est l'organisation que ces divers mouvements ont réussi à mettre au point alors que les protagonistes se trouvaient répartis dans tous les coins de la planète. C'est grâce à Internet qu'ils ont pu se concerter en permanence et il s'agit là d'une grande nouveauté, même si cela s'est traduit en définitive par des échauffourées.

Incidents divers aboutissant à l'échec

Alors que la rencontre de Seattle devait être le grand forum du commerce mondial, il y a eu, dans cette paisible ville du Nord-Ouest des Etats-Unis, des scènes de rue comme on n'en avait pas vu dans ce pays depuis les manifestations contre la guerre du Vietnam. Le nombre des manifestants a été évalué, par certains, à 25.000 et, par d'autres, à 40.000 ; ils se divisaient en plusieurs groupes avec des tactiques très différentes : des non violents se contentaient de s'asseoir dans la rue, pour bloquer la circulation, tandis que des anarchistes se transformaient en casseurs, brisant les vitrines des boutiques du centre ville.

Je cite un article du « Point » : « Tirs de grenades lacrymogènes et de balles de caoutchouc : en ce matin d'automne pluvieux, Seattle ressemblait à un champ de bataille. Débordée, la police tentait d'endiguer les cortèges disparates qui se succédaient dans les rues de cette cité des rives nord du Pacifique : syndicalistes, écolos de tout poil, croisés tiers-mondistes, zélotes de l'anti-mondialisation... Le grand forum sur le commerce mondial tournait à la foire d'empoigne ».

« La cérémonie d'ouverture, sorte de grand-messe de la conférence de l'OMC, a dû être annulée, des personnalités de premier plan – y compris le secrétaire général de l'ONU, Kofi Annan, et la représentante du président Clinton pour le commerce, Charlene Barshefski – ont été empêchés de sortir de leur hôtel. Finalement, le couvre-feu a été instauré en fin d'après-midi.

« Cette pagaille montre, en tout cas, que les autorités américaines n'ont pas pris la mesure des événements et se sont montrées incapables d'y faire face. A une époque où tout est communication, Seattle – où les représentants de plus de 135 Etats avaient rendez-vous – a donné de la première puissance mondiale une image désastreuse et ridicule : Gulliver ficelé par quelques milliers de Lilliputiens... »

Ce tohu-bohu a duré deux jours. Les délégués sont enfin parvenus à se rencontrer mais leurs discussions n'ont abouti à rien et la conférence de Seattle, qui devait ouvrir ce que l'on avait baptisé pompeusement « le cycle du millénaire » s'est terminée sans qu'une seule décision soit prise.

Néanmoins, Seattle a changé beaucoup de choses. Jusqu'à présent, les réunions de l'OMC étaient l'affaire de diplomates, de technocrates, se rencontrant à huis clos, pendant que les

lobbyistes hantaient les couloirs, les médias donnant peu d'écho à ces discussions feutrées. Maintenant, grâce au chaos médiatisé de Seattle, des millions d'individus dans le monde ont pris conscience que, dans l'enceinte de l'OMC, se décident des choses qui les concernent directement.

Jusque là, il était « politiquement correct » de considérer que la libération du commerce mondial favorisait le boom économique, créait des emplois et réduisait les prix pour les consommateurs. En d'autres termes, le principe de la mondialisation est que chaque pays doit pouvoir fabriquer et exporter librement les marchandises qu'il peut produire au moindre coût, c'est-à-dire moins cher que les autres pays (ce qui peut impliquer des salaires de misère et la destruction de richesses naturelles telles que la forêt tropicale).

Ce que les manifestants de Seattle ont fait apparaître au contraire, c'est que la mondialisation pouvait représenter une capitulation devant les pires excès du capitalisme représenté par les sociétés multinationales (non respect des droits des travailleurs, développement du chômage, atteintes à l'environnement).

Il y a une prise de conscience grandissante du fait que le marché mondial a besoin de contrôles et de régulations autres que ceux mis en place jusqu'à présent, que le monde n'est pas une marchandise. Les manifestants ont crié qu'ils ne voulaient plus de cette mondialisation où le profit des multinationales passe avant les préoccupations humaines, où la qualité de la nourriture et la préservation de l'environnement ne sont pas prises en compte, où les droits du travail ne sont pas reconnus, où les pays pauvres sont marginalisés, exploités. Ils ont fortement exprimé qu'ils ne voulaient plus de ces institutions où seuls les Etats les plus forts s'expriment, où les décisions sont prises dans la plus grande opacité, où la société civile n'a pas droit de parole face aux experts.

Poursuite des activités de l'OMC

Les négociations ont repris à Genève car l'OMC continue à fonctionner. Mais elles ne pourront aboutir de quelque façon que ce soit avant les élections américaines.

Il ne faut pas croire, par ailleurs, qu'un retour à Genève signifie un retour à la tranquillité et aux décisions confortablement prises derrière des portes closes. L'OMC ne sera plus après Seattle comme avant.

Le cycle du millénaire n'aura pas lieu, ou il aura lieu plus tard. Entre-temps, l'OMC doit changer. Pascal Lamy, le négociateur européen a résumé cet impératif par cette phrase : « Comme ce ne sont pas les problèmes qui vont cesser, ce sont les institutions qui doivent bouger ». Ce même Pascal Lamy a également dit que l'OMC dans son état actuel « ne permet pas de trouver un équilibre entre transparence et efficacité ».

Au nombre d'un millier, les ONG aux origines et préoccupations très diverses, qui se sont mobilisées en prévision de Seattle, l'avaient compris avant tout le monde ; elles ont su en jouer. L'échec de Seattle, c'est leur victoire. Par leur présence, ces organisations non gouvernementales ont fait entendre la voix de l'opinion publique mondiale, une opinion qui ne souhaite plus être laissée à l'écart des grands débats qui la concernent directement.

Ces nouveaux internationalistes plaident en faveur d'un nouvel ordre du monde, d'un monde ouvert mais qui ne soit, en aucun cas, réduit à une simple marchandise.

Quel est l'avenir de l'OMC : cet organisme sera-t-il un outil de libération des échanges comme le veulent les Américains ou un élément clef de la régulation des échanges mondiaux comme le veulent les Européens ? Bien malin qui pourrait le dire aujourd'hui.

Ceci étant posé, on continue à travailler à Genève. En effet, si on n'a pas réussi à se mettre d'accord sur un ordre du jour et un calendrier, il reste les sujets de discussion figurant dans l'agenda incorporé à l'accord de Marrakech et comprenant 8 chapitres : l'agriculture, les services, la propriété intellectuelle, les investissements, les marchés publics, les textiles, les mesures sanitaires et phytosanitaires et les obstacles techniques au commerce.

D'une certaine façon, on pourrait dire : « les chiens aboient, la caravane passe ».

En outre, Mike Moore a reçu mandat de consulter les délégations pour trouver des moyens créatifs de réduire les différends, dans les domaines où un consensus n'existe pas, ainsi que de développer un processus de fonctionnement amélioré.

En consultant Internet, j'ai constaté que Mike Moore parcourait le monde pour amadouer les représentants des différents pays, en particulier les pays en développement, et tenter de relancer la machine. Une tournée des popotes à l'échelle mondiale.

Pour conclure ce chapitre – car il faut bien conclure – je dirai que l'OMC doit obligatoirement perdurer, sous sa forme actuelle ou sous une autre forme, la mondialisation galopante obligeant à rechercher l'ordre dans les échanges internationaux.

A Seattle, on n'est pas parvenu à ouvrir convenablement ce qui devait être le cycle de négociation du millénaire. Mais on peut dire que le problème de la mondialisation va occuper une bonne partie du prochain millénaire.