

Académie d'Agriculture de France

Mercredi 27 mars de 10h à 11h30

Pourquoi et comment intégrer des normes sociales et environnementales dans les règles des négociations commerciales à l'OMC ?

Présentation de Jacques Berthelot, maître de conférences retraité de l'ENSAT, chargé des politiques agricoles à SOL

Débat avec Geneviève Parent, Professeure de droit à l'Université Laval et titulaire de la Chaire de la recherche en droit sur la diversité et la sécurité alimentaire

Position du problème et plan

L'OMC est attaquée de toutes parts

Les pays développés veulent enterrer le Doha Round et passer à d'autres sujets, dont commerce électronique

Car l'UE refuse de remettre en cause les règles sur les subventions agricoles internes et les Etats-Unis (EU) veulent paralyser l'Organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC

Les PED exigent de finaliser d'abord le Doha Round, pour mettre en oeuvre le Mécanisme de Sauvegarde Spéciale (MSS) agricole et modifier les règles sur les subventions aux stocks publics de sécurité alimentaire

Parmi les ONG de solidarité Nord-Sud plusieurs, dont la Via Campesina, veulent supprimer l'OMC et d'abord en sortir l'agriculture, et celles du réseau OWINFS (Our World Is Not For Sale) veulent la réformer en profondeur

PLAN

I – Les principaux griefs de forme faits à l'OMC

II – Les principaux griefs de fond faits à l'OMC

III – Pourquoi, malgré tous ces défauts, l'OMC reste incontournable

IV – Les principales propositions pour réformer l'OMC

V – Assujettir les règles commerciales aux règles internationales sur les droits humains et l'environnement

I – Principaux griefs sur le fonctionnement formel de l'OMC

Se targuant d'être « fondée sur les règles » l'OMC est une institution gérée par les Membres où le Secrétariat, dont le Directeur-Général (DG), ne peut dénoncer la violation des règles par les Membres, surtout les pays développés, ni contester les données fournies à l'OMC pour la Revue des politiques commerciales

Prise de décision peu démocratique, en quatre étapes : 1) orientation par la QUAD (EU, UE, Japon, Canada) jusque 2003 (Cancun), puis EU, UE, Brésil, Inde après, + Chine depuis 2008, avec domination EU+UE; 2) Chambre verte avec 15-25 Membres (principalement EU+UE); 3) adoption par « consensus » de tous les Membres, les potentiels opposants étant soumis à des pressions pour accepter; 4) accords plurilatéraux intra OMC promus par les pays développés : marchés publics, technologie de l'information...

Critique du retard dans les notifications à l'OMC, notamment des soutiens agricoles internes

Critiques sur le fonctionnement de l'ORD (Organe de règlement des différends) :

- 1) les Membres développés refusent de reconnaître une valeur légale de précédent aux jugements de l'Organe d'appel, freinant la procédure : exemples de l'affaire sucre de l'UE (2005) et Produits laitiers du Canada (2001);
- 2) les EU bloquent la nomination des juges de l'Organe d'appel qui tomberont à 1 seul en décembre 2019 contre 3 nécessaires sur 7 au total;
- 3) les EU critiquent les opinions (obiter dicta) de l'Organe d'appel dépassant la stricte affaire en cause;
- 4) les EU ne réagissent pas aux propositions de réforme des Membres, notamment de nommer 9 juges dans l'organe d'appel.

Principaux griefs sur le fonctionnement formel de l'OMC

Critique de l'auto-détermination du statut de pays développé ou de pays en développement (PED)

Un statut ouvrant droit à un « traitement spécial et différencié » (TSD) aux PED en général et surtout aux PMA (pays les moins avancés) dans l'application des règles de l'OMC, notamment sur la réduction des soutiens agricoles internes. La Chine et l'Inde sont particulièrement visés.

Pour les PED le TSD fonctionne à rebours au profit des Membres développés :

- 1) ils jouissent de la Clause de sauvegarde spéciale de l'AsA et refusent le Mécanisme de sauvegarde spéciale aux PED;
- 2) les EU notifient dans la boîte verte de l'OMC 105 Md\$ d'aide alimentaire interne (AAI) et obligent l'Inde à la notifier dans la boîte orange (Mesure Globale de Soutien, MGS) des aides assujetties à réduction. Pourtant l'AAI des EU était en 2012 6,3 fois supérieure par bénéficiaire (1250 \$) à celle de l'Inde (200 \$).

Les EU viennent de définir 4 critères empêchant les PED d'obtenir un TSD à l'OMC : 1) membre de l'OCDE (outre les 28 de l'UE : Australie, Chili, USA, Islande, Israël, Japon, Corée du Sud, Mexique, Nouvelle-Zélande, Suisse, Turquie); 2) membre du G20; 3) « pays à haut revenu » par la BM (12 055 \$ de revenu national brut par habitant); 4) si plus de 0,5% du commerce mondial (exportations + importations).

Ces critères excluraient la Chine (8690 \$), l'Inde (1800 \$), l'Indonésie (3540 \$), le Brésil (8 600 \$) mais celui-ci vient de renoncer le 19 mars 2019 au TSD et se range au côté des EU pour enterrer le Doha Round.

II – Critiques de fond sur le fonctionnement de l'OMC

Critiques sur l'orientation néo-libérale de l'OMC

La politique de cohérence avec le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale : l'OMC a condamné les restrictions quantitatives de l'Inde en 1999 sur plainte des EU, le FMI ayant nié les problèmes de balance des paiements de l'Inde bien réels pendant la crise asiatique.

Critique des pressions exercées sur l'OMC pour étendre la libération des échanges par les autres institutions dominées par les pays développés et les PED priorisant les exportations : G7, G20, OCDE, Forum économique mondial de Davos, et surtout par les firmes multinationales et les marchés financiers.

Critique des concepts fondamentaux des échanges dans les règles de l'OMC :

- 1) définition scandaleuse du dumping : pas de dumping si l'on exporte au prix du marché intérieur, à l'origine des réformes de la PAC et du Farm Bill au début des années 1990;
- 2) définition des subventions très inéquitable pour les PED : seules comptent les subventions spécifiques par produit de l'année en cours; la distinction entre celles ayant un effet plus ou moins élevé de distorsion des échanges n'a pas de fondement scientifique; l'absurde définition du "soutien des prix du marché" n'implique pas de dépense publique et est basé sur la différence entre le prix administré courant et le prix à la frontière des années 1986-88, une définition qui pénalise l'AAI des PED, dont l'Inde; les pays développés ne notifient pas en boîte orange (MGS) les subventions aux investissements et intrants exigée par l'AsA, art.6.2; la critique des subventions agricoles de la Chine et l'Inde supérieurs à ceux des EU et UE est infondée si calculées par UTA.

Les règles de l'OMC et les droits humains, sociaux et environnementaux

Bien que le Préambule de l'OMC affiche "*l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique*", et qu'elle ait salué les ODD et l'Accord de Paris sur le climat, ses règles sont inadaptées dans les trois domaines de l'environnement, des normes sociales et de la sécurité sanitaire des aliments.

L'article XX du GATT n'autorise à restreindre les importations que pour les mesures "*nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux... si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales*" et que s'il existe un consensus scientifique du point de vue d'une "*science saine*" et s'il n'est pas possible de limiter les risques autrement qu'en restreignant les échanges.

L'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) autorise chaque pays à restreindre les importations dégradant *son propre environnement national* mais interdit de pénaliser les importations de biens dont la production dégraderait *l'environnement dans le pays exportateur et au niveau planétaire*. D'où la condamnation des EU qui interdisaient les filets de pêche au thon capturant aussi les dauphins et interdisaient l'importation de crevettes par les bateaux capturant aussi les tortues, deux espèces protégées aux EU. D'où la condamnation de l'UE ayant interdit l'importation de bœuf aux hormones, car autorisée par le Codex Alimentarius.

Les règles de l'OMC et les droits humains, sociaux et environnementaux

En matière sociale, l'article XX.e du GATT n'admet de restriction aux importations que pour les mesures "*se rapportant aux articles fabriqués dans les prisons*".

La difficile question des clauses sociales ou écologiques aux échanges internationaux

Les pays occidentaux ont voulu instaurer des clauses sociales ou écologiques aux échanges internationaux, que les PED refusent, estimant qu'elles cachent un protectionnisme voilé d'un Nord se donnant bonne conscience :

1) Pourquoi le Nord ne s'intéresse-t-il aux conditions sociales et environnementales du Sud que lorsqu'elles ont un impact sur ses importations ? Avant d'imposer l'ouverture du Sud à ses exportations à travers des Accords léonins de libre-échange – surtout les Accords de partenariat économique (APE) aux pays ACP –, en y corrompant les élites, le Nord doit d'abord moraliser ses exportations au Sud, et cesser son dumping.

La mondialisation entraîne une perte de contrôle sur leur économie bien supérieure pour le Sud et le Nord doit d'abord agir pour moraliser les marchés financiers et l'action des firmes multinationales.

Que le Nord balaie d'abord devant sa porte en réduisant sa contribution majoritaire aux pollutions globales et ses inégalités sociales croissantes.

III – Pourquoi, malgré tous ces défauts, l'OMC reste incontournable

L'OMC regroupe la quasi-totalité des Etats et du commerce mondial : sur les 164 Membres en 2019, dont 36 depuis 1995, aucun n'est sorti et ils représentaient 98% du commerce mondial et 94% de la population en 2018; 21 Etats « observateurs » négocient leur entrée (6% de la population) et 3 ne le demandent pas.

L'OMC est moins pire que les Accords bilatéraux de libre-échange (ALE), surtout que les APE avec pays ACP.

Il est indispensable que les Ambassadeurs des PED à l'OMC continuent d'être soutenus par des analyses des ONG de solidarité dans leur combat quotidien contre les positions des Membres développés ainsi que durant les conférences ministérielles tous les deux ans et les forums publics annuels.

C'est parce que l'agriculture n'est pas sortie de l'OMC ou l'OMC sortie de l'agriculture que les PED ont pu résister à la libéralisation des produits industriels et des services.

Si l'on sortait l'agriculture de l'OMC ou l'OMC de l'agriculture, il faudrait une autre institution pour fixer les nouvelles règles sur les échanges agricoles et pour la doter d'un Organe de règlement des différends. Or la FAO, la CNUCED ou le CSA ont les mêmes Membres que l'OMC et ne changeront pas d'avis sur le commerce, n'ont pas de juristes experts des échanges et devront se référer à la jurisprudence OMC.

Il n'est pas crédible de penser que les Membres de l'OMC, et d'abord les EU, accepteraient de financer une institution internationale supplémentaire

III – Pourquoi, malgré tous ces défauts, l'OMC reste incontournable

De nombreuses règles et décisions de l'ORD sont positives mais méconnues

L'Organe d'appel a refusé d'appliquer à 4 reprises – décembre 2001, décembre 2002, mars 2005 et avril 2005 – la définition du dumping du GATT et souligné la nécessité de tenir compte des subventions agricoles internes dans son calcul.

L'Organe d'appel a donné une claire définition du dumping dans l'affaire Produits laitiers du Canada de décembre 2001 et décembre 2002 : tout produit exporté à un prix inférieur au coût de production total moyen national sans subvention.

IV – L'insuffisance des principales propositions pour réformer l'OMC

S'inspirer de la Charte de la Havane ?

Gros espoirs fondés en 1947 sur une Organisation Internationale du Commerce (OIC) n'en faisant pas une finalité mais un moyen au service d'objectifs humains globaux – priorité à l'emploi, aux normes sociales et au développement économique –, espoirs liés aux conclusions de la gestion protectionniste de la grande crise des années 1930, accusée d'avoir conduit à la guerre.

Une assertion trop rapide car la principale cause a été la gestion des changes des pays restés accrochés à l'étalon-or, dont la France et l'Allemagne, qui, faute de possibilité de dévaluer pour importer moins, ont dû recourir à une escalade excessive des droits de douane. D'où l'idée que la Charte devait mettre l'accent sur une libéralisation accrue des échanges comme moyen de promouvoir l'emploi et le développement.

L'enthousiasme de F. Collart Dutilleul ("*La Charte de la Havane, pour une autre mondialisation*") pour un monde plus social et plus solidaire entre pays développés et en développement lui a fait prendre ses désirs pour la réalité. On peut en dire autant pour l'éloge fait de la Charte par la CNUCED (rapport annuel 2018).

Le Congrès des EU a refusé de la ratifier car les exceptions à la libéralisation étaient trop larges pour les PED et pas assez pour les EU. Le GATT (chapitre IV de la Charte) leur suffisait car il était moins libéral que la Charte et permettait de protéger l'agriculture et d'en subventionner les exportations.

IV – L'insuffisance des principales propositions pour réformer l'OMC

Rapport Sutherland de 2004 : "*L'avenir de l'OMC. Relever les défis institutionnels du nouveau millénaire*"

- Autoriser l'Organe d'appel à renvoyer une affaire devant le groupe spécial

- Ouvrir au public les audiences du groupe spécial et de l'Organe d'appel

- Ne pas autoriser les accords plurilatéraux au sein de l'OMC portant sur des questions auxquelles s'opposent fermement et résolument des sections importantes du reste des Membres.

Autoriser l'indemnisation pécuniaire des PED les plus pauvres sans capacité politique de prendre des mesures de rétorsion commerciale comme le font les Membres développés.

Rapport Bernard Hoekman de 2014 : "*Revitalisation de la gouvernance multilatérale au sein de l'OMC*"

Les membres développés ont fait échouer le Doha Round; la libéralisation des échanges a accru les inégalités entre pays et en leur sein; les ALE sont discriminatoires; le Secrétariat de l'OMC n'a pas voix au chapitre; les objectifs du préambule de l'OMC sur le développement durable ont été ignorés.

IV – L'insuffisance des principales propositions pour réformer l'OMC

Les positions de la Commission européenne dont de la France

Ils s'alignent sur les EU pour critiquer le TSD des grands pays émergents, pour refuser une valeur de précédent aux jugements de l'Organe d'appel et pour faire des interprétations obiter dicta.

Le Président Macron (mai 2018) veut renforcer la domination des grands pays pour réformer l'OMC : d'abord la QUAD (EU, UE, Chine, Japon) puis extension aux pays du G20 et de l'OCDE.

Mais préconisent d'accroître les pouvoirs du Secrétariat de l'OMC, dont pour apporter d'autres informations que celles fournies par les Membres dans l'examen de leurs politiques commerciales.

Sur les questions de fond la Commission partage l'idée que le Doha Round est mort et veut s'attaquer aux subventions industrielles et aux entreprises d'Etat.

Par contre elle se garde bien d'aborder les subventions agricoles internes, à l'ordre du jour prioritaire du Comité spécial agricole de l'OMC depuis janvier 2016 pour ne pas remettre en cause le dumping de ses aides découplées. Mais la poursuite en cours sur les olives de table espagnoles pourrait en décider.

V – Vers une OMC profondément rénovée

1) Finaliser le Doha Round avant d'élargir l'agenda à d'autres thèmes

La volonté des pays développés d'enterrer le Doha Round pour promouvoir d'autres thèmes, dont le commerce électronique, ne sera jamais acceptée par la majorité des Membres, qui sont des PED, sans satisfaire d'abord leurs objectifs majeurs sur les échanges agricoles : reconnaître l'effet de dumping des subventions agricoles internes, mettre en place un Mécanisme de sauvegarde spéciale, notifier en boîte verte les subventions aux stocks publics de sécurité alimentaire pour l'aide alimentaire interne.

2) Refonder les règles de l'OMC sur une hiérarchie des normes

Assujettissant ses règles commerciales au respect des Accords internationaux sur les droits humains, sociaux et de l'environnement, afin d'atteindre les objectifs des ODD et de l'Accord de Paris sur le climat.

Cela implique de réformer la composition des panels et de l'Organe d'appel : l'un des 3 juges sera spécialiste des droits humains, sociaux et de l'environnement, choisi d'un commun accord entre l'ORD, le Conseil des droits de l'homme de l'ONU, l'OIT et le PNUE. Et, comme la proposition de l'UE de faire passer de 7 à 9 les juges de l'Organe d'appel a recueilli un large assentiment, sur les 9 juges du nouvel Organe d'appel, 3 seraient spécialistes des droits humains, sociaux et de l'environnement.

V – Vers une OMC profondément rénovée

3) Comparer le droit au TSD en fonction du PIB par habitant

La question des Membres développés de ne plus reconnaître le statut de PED et du TSD attaché aux grands pays émergents est mal posée, surtout pour les échanges agricoles.

Le principe démocratique "un homme-une voix" doit prévaloir sur celui de l'OMC – basé sur la valeur des échanges des Membres, notamment pour les participants aux Chambres vertes –, ou sur celui du FMI et de la BM (voix fonction des "quotes-parts").

S'il y a bien lieu de reconsidérer le statut des Membres au-delà de leur auto-détermination actuelle comme pays développé ou PED, il faut le faire sur la base de la valeur de leurs échanges par habitant. Et, puisque les critiques des EU et de l'UE portent surtout sur la comparaison des subventions agricoles des pays émergents et des pays développés, il faut les comparer par UTA (actif agricole en équivalent plein temps). Sans même tenir compte des subventions massives des EU à leur aide alimentaire interne, elles ont été en moyenne de 2014 à 2016 de 15 725 \$, 24 fois celle de la Chine (648 \$) et 175 fois celle de l'Inde (275 \$).

V – Vers une OMC profondément rénovée

4) Supprimer le dumping agricole

La revendication par tous les Etats, y compris EU et UE, du droit à la souveraineté alimentaire implique l'obligation d'exclure tout dumping alimentaire.

Déjà parce que beaucoup de PED, dont les PMA, n'ont pas la possibilité politique et juridique de relever leurs droits de douane, dont les Communautés économiques régionales (CER) d'Afrique sub-saharienne qui ne sont pas Membres de l'OMC, et dont les Tarifs extérieurs communs n'ont pas de droits consolidés. Et parce que les pays développés ont refusé de reconnaître aux PED le Mécanisme de sauvegarde spéciale.

Il faut donc taxer les exportations du montant des subventions internes incluses, comme l'a proposé la *"Plateforme Pour une autre PAC"* de France.

Puisque l'Organe d'appel de l'OMC a défini le dumping comme l'exportation à un prix inférieur au coût de production total moyen sans subventions, un minimum d'exportations subventionnées reste possible tant qu'elles ne se font pas à un prix inférieur à ce coût total moyen sans subventions.

Avec des prix internationaux du blé bien plus élevés à long terme, l'UE devrait pouvoir faire face à la concurrence sans subventions et accroître ses exportations sans dumping.

V – Vers une OMC profondément rénovée

Refonder les votes à l'OMC sur une double majorité : Membres et population

Pour revoir la question du consensus qui a freiné l'adoption des règles de l'OMC, on peut s'inspirer de la règle de double majorité utilisée pour les votes au Conseil de l'UE depuis 2014 dans le cadre de la procédure législative ordinaire, de "codécision", qui concerne 80 % des actes législatifs : un vote favorable doit réunir 55 % des Etats membres représentant au moins 65 % de la population totale de l'UE. L'adoption de cette règle pour les votes à l'OMC ferait clairement pencher la balance en faveur des PED, ce qui serait nettement plus démocratique.

<https://bit.ly/2Yi2Nb5>
<https://bit.ly/2ulbNP2>

<https://bit.ly/2TkNk6s>
<https://bit.ly/2UOpNMU>

Merci pour vos commentaires car la route sera longue avant d'aboutir !