



**MINISTERE
DU TRAVAIL, DU DIALOGUE SOCIAL,
DES AFFAIRES INTERIEURES,
DE LA COMMUNICATION ET
DE LA FONCTION PUBLIQUE**

SERVICE DU PERSONNEL
ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

**CONCOURS INTERNE
D'ATTACHES D'ADMINISTRATION DE CATEGORIE A**

EPREUVE N°3

**La rédaction d'une note ayant pour objet de vérifier l'aptitude des candidats
à l'analyse d'un dossier portant sur l'**

ECONOMIE

**Mardi 21 décembre 2004
De 7h00 à 12h00
(5 heures – Coefficient 5)**

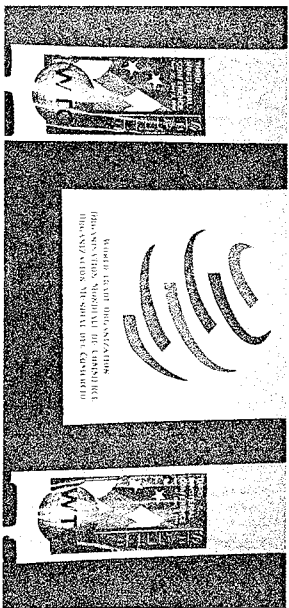
**Commerce International et Développement Durable.
Faites le point sur les conflits d'intérêt affectant l'OMC, et
l'apport des discussions sur le Développement Durable à leur
résolution**

Dossier comprenant *10* pages celle-ci incluse

Les négociations commerciales dérapent à Seattle

par Kenneth Karl

La conférence ministérielle sur le commerce multilatéral qui s'est déroulée à Seattle aux Etats-Unis du 29 novembre au 3 décembre restera certainement dans les annales comme l'un des événements les plus marquants de cette fin de siècle. Censées lancer un nouveau cycle de négociations commerciales à l'entame du nouveau millénaire, les discussions entre les représentants des 135 pays membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont tourné court avant de s'achever sur un constat quasi unanime d'échec. Faute de consensus, les ministres n'ont guère pu s'entendre pour parachever le texte d'une déclaration finale qui aurait marqué le démarrage du nouveau round de négociations sur le commerce mondial. Mais c'est davantage les manifestations anti-mondialisations menées tambour battant par les ONG et une grande partie de la société civile mondiale, et largement couvertes par les médias qui auront retenu l'attention du monde entier.



En acceptant d'accueillir la troisième conférence ministérielle de l'OMC, les autorités de Seattle espéraient sans doute de meilleures retombées pour leur ville. Mais les manifestations de rue et leur cortège de violences ont décidé autrement, rompant pendant quelques jours, la quiétude de la cité portuaire située à l'Ouest des Etats-Unis. Fief du géant informatique Microsoft et du non moins puissant groupe aéronautique Boeing, Seattle s'est révélée un beau matin de novembre sous le bruit des sirènes des voitures officielles relayé par celui des porte-voix scandant des slogans hostiles à la mondialisation et à l'OMC. Impossible de trouver une rue du centre ville entièrement libre d'accès. Les grandes artères, notamment celles qui mènent au "Convention Center", lieu de la conférence, furent progressivement prises d'assaut par une marée humaine et pour cause... Plus d'un millier de organisations non gouvernementales et d'associations de tout genre venues de tous les coins de la planète, s'y étaient données rendez-vous pour criser leur hostilité mais

surtout leurs craintes à l'égard d'une libéralisation trop poussée du commercial mondial, espérant de la sorte peser sur les négociations. En empêchant la tenue de la cérémonie officielle d'ouverture, avant d'être renoués au man-militari par la police locale, appuyée par la garde nationale venue en renfort, les manifestants avaient d'entraîné de jeu marqué un point décisif. Quant aux pourparlers, c'est dans la confusion qu'ils ont démarré entre les différentes délégations peu disposées à faire des concessions. Il faut reconnaître que la diversité et la complexité des sujets, ajoutées aux énormes intérêts en jeu et la pression de rue, pouvaient laisser entrevoir des discussions difficiles. Et c'est après quatre jours d'éprouvantes négociations que Charlene Barshefsky, la représentante américaine, note de la conférence, a officiellement mis fin aux travaux, faute de résultats.

Désaccords sur l'agenda

Au sortir de la conférence de Marrakech, les Etats membres de l'OMC s'étaient mis d'accord sur le calendrier devant guider les négociations de Seattle en choisissant pour sujets principaux, l'agriculture et les services. Au cours des travaux préparatoires et sur la demande de plusieurs d'entre eux, de nouveaux thèmes sont apparus, allongeant ainsi la liste des différends entre les pays. Les tentatives de rapprochement de dernières minutes ayant échoué, ces divergences de vues concernant l'ordre du jour de la conférence ont davantage complexifié les négociations. Trois positions se sont clairement dégagées sur ce sujet avant et pendant la conférence à Seattle. D'un côté, les Etats-Unis qui souhaitaient s'en tenir strictement au programme initial en prévoyant espérant pouvoir mieux défendre leurs intérêts dans le cadre d'une négociation

réduite à l'agriculture et aux services. En face l'Union européenne, partisans d'une approche plus globale. Un agenda large, susceptible d'intégrer des domaines nouveaux comme l'environnement, la protection des consommateurs, la culture, la concurrence, les investissements etc, permettait selon l'Union, de mieux reporter aux échanges d'une mondialisation accélérée tout en facilitant sa régulation. Refusant tout compromis entre ces deux positions, l'Inde et une poignée de pays en développement ont quant à eux, catégoriquement rejeté l'idée d'un nouveau cycle de négociation estimant qu'il fallait d'abord en finir avec les accords du cycle de l'Uruguay. "Quand on construit une maison, on termine d'abord le premier étage avant d'élever le deuxième" a affirmé le ministre indien du commerce. Ces désaccords, n'ont guère facilité les discussions entre les Etats membres. Ceux-ci devront obligatoirement s'entendre sur un agenda pour faire avancer les négociations.

Empoignades sur l'agriculture

Comme il fallait probablement s'y attendre, le dossier agricole qui - rappelez le - n'a pleinement été soumis aux règles commerciales multilatérales que dans "l'accord sur l'agriculture" conclu lors du cycle de l'Uruguay, n'a pas manqué d'opposer les grandes puissances agricoles exportatrices, au point de devenir le sujet le plus épineux de la conférence de Seattle. Les autres thèmes de discussions comme les investissements, la propriété intellectuelle ou encore les questions culturelles ont du coup été relégués au second plan. Soutenus par les 17 pays du Groupe de Cairns (Australie, Nouvelle-Zélande, Brésil, Argentine etc...), les producteurs agricoles, les Etats-Unis ont réclamé tout au long des discussions, une réduction significative, voire à terme, une élimination des subventions à l'exportation qui selon eux, créent des distorsions dans les échanges commerciaux. Pour ce groupe de pays, les produits agricoles ne doivent pas faire l'objet de considérations particulières, mais doivent être traités comme tous les autres produits commerciaux afin de réduire les déséquilibres qui faussent le jeu normal de la concurrence afin de parvenir progressivement à une plus large ouverture des marchés. Dans leur ligne de mire directe, l'Union européenne, accusée d'avoir l'agriculture la plus subventionnée du monde en raison de son système d'aides directes à l'exportation accordées aux agriculteurs. Si l'UE a dénoncé les mesures de soutien indirect en vigueur aux Etats-Unis, elle a surtout tenté de préserver le modèle européen et de faire reconnaître le caractère "multifonctionnel" de l'agriculture. Appuyés dans leur démarche par le Japon et quelques pays moins avancés, les quinze ont exigé que les nombreuses fonctions non commerciales du secteur agricole soient désormais reconnues et prises en considération dans les négociations commerciales. Ce concept de la "multifonctionnalité" de l'agriculture mis en avant par l'UE et que certains participants découvraient pour la première fois à cepe-

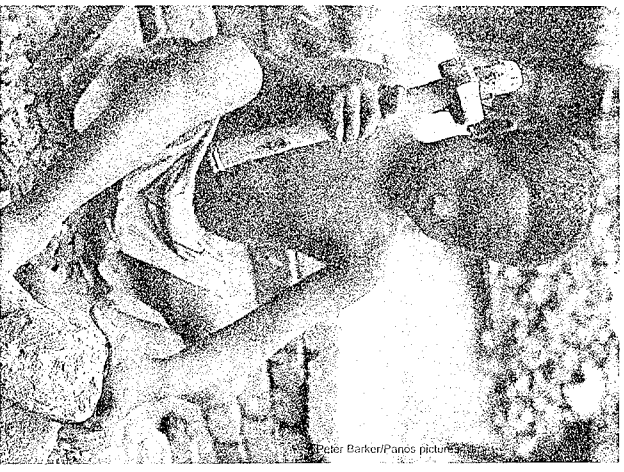
dant reçu un accueil mitigé. Selon la thèse défendue par les européens, l'agriculture n'a pas pour unique vocation de produire et de vendre des biens alimentaires. Elle remplit également une série de fonctions non marchandes au bénéfice de la société comme la préservation, l'aménagement et l'occupation du territoire, la protection de l'environnement, la sécurité alimentaire, la qualité de la vie etc, que les impératifs du marché ne doivent pas mettre en péril faute de pouvoir correctement les assumer.

L'intégration de cette multifonctionnalité de l'agriculture aux négociations commerciales est encore loin de faire l'unanimité chez les différents négociateurs. Ces derniers n'ont d'ailleurs pas réussi à s'accorder sur les termes devant figurer dans la déclaration finale de Seattle, les quinze ayant réjeté en bloc la proposition de taxe présentée par le ministre du commerce de Singapour qui présidait le groupe de travail consacré à l'agriculture. On voit difficilement comment le secteur agricole voué à une libéralisation plus accrue comme le preconise l'accord de l'Uruguay Round de 1994, pourrait assement faire l'objet d'un consensus entre les Etats membres. La "clause de paix" conclue au terme de cet accord qui interdit aux Etats membres de l'OMC d'engager des procédures pour s'attaquer aux subventions des autres, arrive à échéance à la fin de 2003 et les Etats attendent d'ores et déjà leurs armes, pour défendre leurs intérêts commerciaux.

Le dossier agricole qui illustre en partie la volonté de l'Union européenne d'obtenir un minimum de régulation dans le processus de libéralisation, annonce d'ores et déjà de grandes batailles pour "l'après Seattle". Les différends sur les OGM (organismes génétiquement modifiés) ou la viande aux hormones sont encore d'actualité et le respect du "principe de précaution" censé garantir une meilleure sécurité alimentaire aux consommateurs, défendu par l'UE a été réjeté par les Etats-Unis.

Des normes sociales qui divisent

L'Organisation mondiale du commerce est-elle l'entente appropriée ou doit-elle être débattue les questions inhérentes au respect des droits sociaux dans les pays membres? L'OMC pourrait-elle à l'avenir jouer un rôle pour faire respecter les normes fondamentales du travail à savoir, la liberté syndicale et de négociation collective, la liberté d'association, le non discrimination dans le travail, l'interdiction du travail forcé et surtout celui des enfants. Si à la précédente conférence de Singapour en 1996, les ministres du commerce, faute d'accord, avaient préféré "botter en touche" en renvoyant ce type de questions à l'OT (l'Organisation mondiale du travail), celles-ci sont revenues avec une acuité encore plus forte sur la table des négociations à Seattle au point de devenir une source majeure d'affrontement Nord-Sud. La proposition américaine visant à créer au sein de l'OMC, un groupe de travail sur ce sujet, corroborée par le discours on ne peut plus ferme du président Clinton, favorable à des sanctions à l'égard des pays accusés de violer ces normes sociales,



Les normes sociales sont-elles du ressort de l'OMC?

ont suscité d'assez vives réactions dans le camp des pays en développement. Et ce n'est pas la proposition plus souple de l'Union européenne d'instaurer un forum conjoint entre l'OMC et l'OIT, et de privilégier davantage des méthodes sensibilisatrices aux solutions coercitives qui auront permis de faire baisser la tension. Pour une majorité de pays en développement et en particulier les pays asiatiques, les normes sociales ne sont en réalité qu'un moyen déguisé des pays riches pour maintenir fermés leurs marchés à certains produits du Sud: un véritable "cheval de Troie" dissimulant des armes protectionnistes. C'est également à leur yeux un moyen de les priver de leurs avantages comparatifs comme les faibles coûts salariaux. Hostiles à toute idée d'intégrer dans le cadre de l'OMC, des mesures pouvant être habilement utilisées pour justifier des restrictions commerciales unilatérales, les pays en développement dont les plus radicaux comme

l'Inde ont préféré camper sur leurs positions. Soulignant au passage, le peu des bénéfices de la mondialisation conventionnelle de l'OIT sur les droits des enfants et l'attrait des multinationales pour les pays à bas salaires, certains ont même parlé d'hyppocrisie. Il n'en demeure pas moins qu'au-delà des pressions des uns et des réticences des autres, le débat sur les normes sociales soulève, mis à part leurs implications commerciales, de véritables questions de fond sur lesquelles les Etats membres de l'OMC devront à terme trouver un terrain d'entente moins glissant.

Quand la majorité minoritaire se rebiffe

"Comme d'habitude, les éléphants s'attrouent et ce sont les petites herbes qui sont écrasées!" La formule émane d'un représentant africain et résume bien la déception des pays en développement quant à leur participation aux négociations et à la prise en considération de leurs intérêts dans les décisions. Se plaignant de n'avoir pas pleinement été associés aux travaux de la conférence, plusieurs d'entre eux à l'instar des Caraïbes et de quelques pays d'Amérique Latine, ont publié un communiqué de presse refusant de faire partie du consensus final. Quant aux pays africains, c'est à travers une déclaration commune, approuvée par la quasi totalité des Etats de l'OUA, qu'ils ont dénoncé le manque de transparence dans les négociations et leur exclusion des débats portant sur des questions d'une importance vitale pour leurs populations. Il faut reconnaître que, mis à part les séances plénières, les discussions sur les sujets les plus importants, se sont déroulées dans les "salons verts" en comité restreints venant ainsi une impression d'opacité aux pays non impliqués. Mais le mécontentement des pays du Sud, n'est pas uniquement lié aux problèmes organisationnels et institutionnels de l'OMC. Majoritaires en nombre au sein de

l'OMC, ils sont minoritaires dans des échanges mondiaux et profitent très peu des bénéfices de la mondialisation. Plusieurs de ces pays approuvent en réalité d'énormes difficultés à mettre en œuvre toute une série d'accords prévus par l'OMC et réclament des appuis logistiques, techniques, financiers et des délais plus longs pour y parvenir. Certains souhaitent obtenir un accès plus large aux marchés des pays développés pour acouler leurs produits tandis que d'autres plaident en faveur d'un cadre normatif différencié à l'OMC, qui tiendrait réellement compte des réalités structurelles entre les Etats membres. De nombreux pays en développement se sont même réunis de l'échec de la conférence, satisfaits de n'avoir pas aidé à lancer de nouvelles négociations qui n'auraient pas tenu compte de leurs principales préoccupations comme ce fut le cas lors de l'Uruguay Round. Malgré leur faible part dans le commerce international (moins de 2,5% pour l'Afrique), les pays du sud espèrent désormais passer sur les négociations commerciales multilatérales, certains ayant pris la mesure des enjeux et des marchandages dont ils sont aujourd'hui l'objet de la part des grandes puissances économiques. On retiendra cependant que plusieurs pays y compris ceux du Nord ont insisté sur la nécessité de mieux intégrer à l'avantage les pays du Sud dans le système commercial multilatéral.

Une Union européenne en ordre groupé

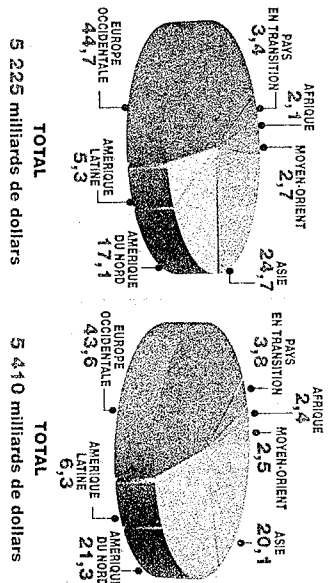
Visiblement déçu de n'avoir pas contribué au démarrage d'un nouveau cycle de négociations qu'elle aurait voulu global, l'UE est revenue de Seattle avec dans ses valises, au moins un motif de satisfaction. Contrairement aux négociations de l'Uruguay Round menées à l'époque sans véritable ligne stratégique communément acceptée par l'ensemble de ses Etats membres, c'est une Europe beaucoup plus soudainement et plus sûre de ses arguments qui a

défini son vaste programme à Seattle. Avec une meilleure préparation et une volonté accrue de prendre l'initiative sur certains dossiers, l'UE a de toute évidence montré qu'elle avait tiré des leçons du passé. C'est sous le couvert d'un véritable mandat de négociation confié par le Conseil à la Commission et approuvé par le Parlement européen que cette dernière s'est rendue à la troisième conférence de l'OMC. Sous la conduite de Pascal Lamy, commissaire européen en charge du commerce, épaulé par son homologue de l'agriculture Franz Fischler, la délégation européenne a présenté à Seattle un dossier bien ficelé. Si de légers désaccords sont apparus au cours des pourparlers de Seattle comme en témoigne le dossier des biotechnologies, ils n'ont cependant pas mis à mal la cohésion de l'UE. Certains Etats membres avaient reproché à la Commission d'avoir outrepassé son mandat en acceptant un groupe de travail sur ce thème alors que celui-ci n'était, de l'avis de certains membres de la délégation, un élément tactique de négociation. Les prochains permettront sans doute de mieux mesurer la capacité des quinze à passer sur l' lancement du nouveau cycle du millénaire équilibré pour tous tel que mentionné dans son programme.

Atmosphère de campagne électorale

Si les difficultés liées à la complexité des dossiers et aux énormes intérêts commerciaux en jeu sont en grande partie responsables du "bogue" de la conférence de Seattle, la vent de campagne électorale qui a soufflé sur les négociations n'en est pas pour autant étranger. Les Etats-Unis se préparent en effet à des élections présidentielles que le camp démocrate espère bien remporter. C'est donc avec une marge de négociation réduite au minimum pour ne pas dire soumise aux différentes pressions corporatistes que les négociateurs américains ont abordé cette troisième conférence ministérielle, refusant systématiquement de lâcher du lest sur certains dossiers. Dans son discours, le président Clinton a choisi de s'en prendre à la politique agricole commune et aux subventions européennes afin de donner des gages aux puissants lobbys agricoles, aux multinationales et au Congrès. Il a par ailleurs tenté de satisfaire les forces syndicales qui représentent une partie non négligeable de l'électorat démocrate, en réclamant des sanctions à l'encontre des pays qui violent les normes du travail, et la création au sein de l'OMC d'un groupe de travail sur ce thème. De nombreux négociateurs en particulier l'UE, déploient aujourd'hui que de telles considérations électoralistes aient pu influencer à ce point la conférence et impactent ouvertement la responsabilité de l'échec aux Etats-Unis. Le choix du lieu et la date de cette conférence était à leurs yeux une erreur fondamentale. Pour les plus pessimistes des analystes, les chances de parvenir à un accord sont quasiment nulles avant la fin de la campagne électorale américaine.

Les échanges mondiaux en 1998 (part de chaque région en pourcentage)



Source: Banque Mondiale, OMC, CEPII

Faut-il tirer sur l'arbitrage?

Sortie atterrée de l'échec de Seattle, l'OMC cherche à redorer son image de marque vis à vis d'une opinion publique mondiale de plus en plus sceptique. Assimilée à la mondialisation et à ses effets pervers, la jeune organisation doit faire face à des difficultés dues à l'augmentation du nombre des Etats et à leurs multiples revendications. De nouveaux thèmes viendront probablement s'ajouter à ses priorités, et les conflits à résoudre ne sont pas prêts de diminuer. Sans compter qu'il lui faudra aussi prendre en considération les revendications croissantes de la société civile bien décidée à influencer d'une manière ou d'une autre les décisions. Les mutations intervenues dans l'économie mondiale, marquée par la spectaculaire accélération du phénomène de mondialisation et l'augmentation du volume des échanges obligent l'OMC à se réformer profondément. Son fonctionnement, ses modes de décisions et la transparence de ses procédures doivent être encore améliorés pour répondre aux nouveaux besoins. Il ne faut cependant pas oublier que l'OMC demeure à l'heure actuelle, l'unique institution en charge des règles du commerce international qui visent à assurer plus de transparence, plus de loyauté et plus d'équité. Il ne faut pas non plus oublier que cette institution est dirigée par ses Etats membres à qui elle appartient. Les décisions y sont adoptées par consensus et chaque Etat, quelle que soit sa taille ou son importance commerciale, dispose en "principe" d'un droit de veto. Il apparaîtra par conséquent aux Etats membres de prendre dans les mois à venir, des dispositions afin de renforcer le crédit de l'organisation et d'expliquer aussi bien, les avantages reconnus du système de l'OMC que ses insuffisances. Le phénomène de libéralisation requiert aujourd'hui des mécanismes de régulation et de surveillance que les Etats devront mettre en place au sein de l'OMC.

Le Guardian, février-mars 2000.

Une victoire à Seattle? So what? par Yannick Jadot*



Comme Charlene Barstelsky ou d'autres, certains pourront toujours dire que les différends entre les grandes puissances commerciales sont l'unique raison de l'échec de Seattle et que, de son temps, le GATT en a connu d'autres. Il n'empêche. Les opinions publiques et les mouvements sociaux peuvent légitimement revendiquer une part de responsabilité dans cet échec. Et il ne s'agit pas seulement du clientélisme politique de Clinton réclamant une clause sociale " avec sanctions ". Les gouvernements européens pouvaient difficilement s'exposer à Seattle avec un compromis " boiteux ", ne comprenant que de nouvelles phrases de libéralisation et ignorant les attentes en matière d'environnement, de normes sociales, de qualité alimentaire, de respect des cultures et, de façon croissante, d'équité et de redistribution.

Seattle a été de fait la première négociation commerciale ou certains États, en particulier européens, ont tenté d'introduire de la régulation dans le commerce. Ils l'ont fait avec les " bombes (?) vieilles " méthodes de négociation. Les négociateurs états-unis complètement convaincus ? Ils étaient en tout cas mal préparés. Combien de discours d'équilibrés avant et pendant Seattle dans lesquels des fonctionnaires ou des politiques parvenaient dans la même phrase à défendre la libéralisation des investissements et le développement durable dans les pays du Sud? Comment des négociateurs, rompus aux négocia-

tions techniques, aux barrières tarifaires ou aux quotas d'importation, allaient-ils intégrer du social, de l'environnement, de la qualité, bref du " non quantifiable " ? L'échec était donc inévitable. Au fur et à mesure que la

négociation progressait à Seattle, on assistait à la disparition des quelques éléments de régulation, en particulier dans la position européenne qui était la plus demanderesse de ce point de vue. La régulation devenait le prix à payer pour un agenda large de libéralisation. Et puis surtout, comment imaginer que les pays en développement accepteraient de nouvelles règles autorisant un droit de regard social et environnemental sur leurs modes de production, alors qu'ils sont pour la plupart exclus de la négociation et que l'OMC a jusqu'ici échoué à prendre en compte leurs intérêts les plus immédiats ?

L'échec de Seattle constitue donc une victoire politique: " rien ne sera plus comme avant ". Mais rien n'est gagné sur le fond. Seattle prouve, et il en était besoin, qu'on ne peut introduire " à la marge " la régulation et le développement durable dans le commerce. La construction d'une " gouvernance internationale ", mettant en cohérence les normes et les règles internationales qu'elles soient sociales, environnementales ou commerciales, ou qu'elles touchent à la santé, aux droits économiques et sociaux, à la sécurité alimentaire ou à la culture doit devenir la priorité. Après l'AMI et la crise asiatique, Seattle. Après l'OCDE et le FMI, l'OMC. La réforme des institutions internationales qui est en jeu. L'OMC, sous couvert d'une réforme profonde et parce qu'elle est une organisation intergouvernementale, est légitime dans la construction de règles commerciales, comme l'OIT l'est pour le travail, la FAO pour la sécurité alimentaire, l'UNESCO pour la culture et l'éducation, le protocole biosécurité pour les échanges internationaux de produits OGM, etc. L'OMC doit reconnaître les autres lieux de la gouvernance internationale. Elle ne peut rester la seule institution disposant d'un outil juridique contraignant. La création d'une architecture juridique internationale équilibrée est un champ de travail essentiel à investir.

La place des pays en développement dans ce processus.

de construction est aussi à redéfinir complètement. Car pour ces pays, c'est l'ensemble du multilatéralisme qui n'est pas credible. Ce n'est pas faute d'avoir répété qu'autant que la règle ou la norme internationale, c'est son processus de construction qui importe. Celui-ci doit évidemment respecter l'ensemble des pays et priorités de chacun. Il doit aussi intégrer les modalités de mise en œuvre ultérieures et notamment la prise en charge de son coût. La défiance des pays en développement vis-à-vis du multilatéralisme tient pour beaucoup aux promesses non tenues, notamment en terme d'engagements financiers, de la part des pays développés.

Le suivi des grandes conférences des Nations unies est de ce point de vue accablant. Peut-on défendre l'intention du travail des enfants si dans le même temps on ne prend pas en charge, au moins temporairement, le manque à gagner pour les familles d'envoyer les enfants à l'école plutôt qu'à l'usine ? Peut-on imposer des normes environnementales sans favoriser des transferts peu coûteux de technologies et de savoir-faire ? Et les mouvements sociaux et associatifs ? Bien sûr, ces mouvements sont divers, pourquoi en serait-il autrement ? Il n'existe pas UNE société civile internationale, mais DES sociétés civiles, mues par des intérêts différents, parfois contradictoires. A Seattle, les groupes corporatistes défilent avec les organisations de solidarité internationale, les courants religieux côtoyaient les courants radicaux, les mouvements souverainistes et localistes s'alliaient aux " internationalistes " (pour une internationale des terroirs ?) et les " anti " marchaient avec les " réformistes ". S'il est une victoire

incontestable de ces mouvements, elle tient à la visibilité qu'ils ont donnée à leurs préoccupations et au refus, cette fois convergent, d'un désordre mondial établi aux seules fins écologiques et commerciales. Elle tient aussi à sa capacité à mettre en lumière les incohérences des discours et des stratégies de négociation des " officiels ". Elle tient enfin à sa capacité d'organisation et de mobilisation.

Mais quelles que soient ces qualités, ce n'est plus dans la rue qu'il faut travailler maintenant. Les mouvements sociaux et associatifs doivent se transformer en force de proposition s'ils veulent " changer les choses " et assurer leur légitimité dans la construction de nouvelles règles. Il faut rapidement créer des modalités de travail pour produire de l'analyse et de la réflexion sur les sujets de négociation à venir. Les négociations s'ouvrent dès ce mois-ci : le réexamen de l'accord sur les droits de propriété intellectuelle se poursuit. Quel modèle agricole scrutons-nous défendre ? Comment faire reconnaître la notion de service public ? Quelle protection des espèces vivantes ? Comment intégrer la question du développement ? Voici quelques questions auxquelles il nous faudra dorénavant être capable de répondre. Simultanément, les mouvements sociaux et associatifs doivent réfléchir à la place qu'ils souhaitent occuper, vis-à-vis des gouvernements, des institutions européennes et des organisations internationales, dans le processus de construction de règles internationales. Tel est le prix, ou le fardeau, de la victoire !

L'Europe pourrait jouer un rôle majeur dans la construction d'une " gouvernance internationale ". Le

sociaux et associatifs européens, c'est à ce niveau qu'il faut mener le combat en premier lieu. On a vu en matière agricole l'Europe défendre le statu quo - notamment sous la pression des quelques lobbies rentiers de la PAC - au détriment des préférences affichées par les citoyens, les consommateurs et les contribuables pour une agriculture multifonctionnelle. On a vu la Commission abandonner le principe de précaution et accepter un groupe de travail sur les OGM.

La conférence ministérielle UE-ACP de négociation pour le renouvellement de la Convention de Lomé, qui s'est déroulée juste après Seattle, laisse également perplexes. La pesanteur de la négociation est-elle si forte qu'on ne puisse mieux tirer les leçons de Seattle ? L'Europe n'a-t-elle pas d'autres perspectives à proposer aux pays ACP que le libre-échange, la conformité à des règles de l'OMC par ailleurs décriées ? A défaut de l'avoir fait plus tôt, et ce n'est faute de l'y avoir poussé, l'Europe doit avoir l'ambition de construire dès maintenant de solides alliances avec les 71 pays ACP sur des règles commerciales intégrant notamment la multifonctionnalité de l'agriculture, des formes plus équitables de protection des ressources biologiques, le principe de précaution, la question du développement... Elle doit également profiter de ce cadre unique de coopération pour ouvrir l'inévitable chantier de la " gouvernance internationale ".

*Délégué général de Soligrail. Soligrail est une ONG française qui travaille depuis longtemps sur la question des règles internationales et leurs liens avec les politiques publiques, notamment en matière d'environnement, d'agriculture et de sécurité alimentaire, de coopération et de commerce. Elle était présente à Seattle. Site Web : <http://www.no.net/soligrail>

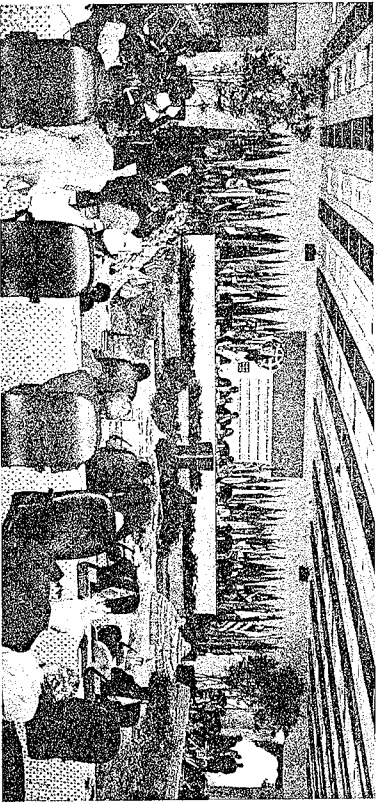
Le Sommet, février-mars 2000.

Sommet des Chefs d'Etat ACP à Santo Domingo

"En route pour le troisième millénaire"

par Kenneth Karl

Les chefs d'Etat et de Gouvernement des pays du Groupe ACP se sont réunis les 25 et 26 novembre derniers à Santo Domingo, capitale aux mille couleurs de la République Dominicaine pour y tenir leur deuxième Sommet. C'est dans un contexte particulièrement chargé d'événements importants pour l'aventure de ce groupe de pays que se sont déroulées les discussions sous la présidence de Leonel Fernández Reyna, président du pays hôte. A quelques encablures de l'expiration de la quatrième Convention de Lomé, trois mois exactement et en pleine période de négociation, les plus hauts responsables politiques ACP ont défini de concert leurs priorités pour le futur partenariat avec l'Union européenne.



Unis et solidaires face à la mondialisation

Lors de leur rencontre de Libreville en novembre 1997, première du genre dans l'histoire des Conventions de Lomé, les chefs d'Etat et de Gouvernement ACP avaient prévu de renouveler l'exercice, afin de peser davantage de leur poids politique sur un partenariat voué à de nombreuses, voire d'incalculables ajustements. Visiblement moins nombreux qu'à Libreville, ils se sont retrouvés dans ce petit pays des Caraïbes pour tenter d'apporter des réponses communes aux nombreux défis que doit relever le Groupe ACP à l'aube du nouveau millénaire. Si de nombreux sujets ont été débattus au cours des deux jours de travaux, certains d'entre eux ont particulièrement focalisé l'attention des observateurs. Se voyant plus que jamais soudés et solidaires, le Groupe ACP, né de l'accord de Georgetown conclu en 1975, a dès le début du Sommet, tenu à réaffirmer son unité afin de consolider une identité propre sous-tendue par le partage et la défense d'intérêts communs. Face aux

mutations de l'économie mondiale et à la multiplicité des problèmes à résoudre, il ne s'agit plus pour cette entité de pays, unis dans leur diversité, d'exister uniquement par rapport à l'Union européenne, mais de faire entendre sa voix dans d'autres enceintes de négociation multilatérales comme l'ONU ou l'OMC. "Nous devons préserver et renforcer l'unité de notre groupe qui doit devenir un acteur important sur la scène internationale" a déclaré à ce sujet le président gabonais Omar Bongo lors de la cérémonie d'ouverture.

Hasard du calendrier, la conférence de l'OMC, censée lancer un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales, qui devait se tenir à Seattle trois jours après le Sommet ACP, aura été l'occasion pour les 71 Etats ACP de réaffirmer une fois de plus leur unité et leur défiance face au phénomène de la mondialisation. De nombreux débats ont dénoncé le caractère inégalitaire de la mondialisation qui favorise à leurs yeux, ceux qui sont mieux armés pour en profiter en marginalisant les

plus faibles. Sans nier la réalité du phénomène, les chefs d'Etat ACP ont plaidé pour une libéralisation maîtrisée des échanges, soucieuse des intérêts des pays pauvres et qui pourrait leur permettre de s'adapter progressivement à l'économie mondiale. Certains d'entre eux s'en sont même pris avec virulence à l'OMC. "Avec les règles de l'OMC nous n'avons plus d'oxygène" Expriment ainsi les difficultés des pays ACP à s'intégrer dans l'économie mondiale, le président de Madagascar Didier Ratsiraka a fustigé tout au long de son discours, les travers de la mondialisation en exhortant les pays ACP et l'Union européenne à rester à l'OMC et à ne pas abdiquer comme ce fut le cas dans le dossier de la banane. "La mondialisation, a-t-il poursuivi dans un ton d'applaudissements, est une doctrine totalitaire sous-tendue par une pensée unique qui ne semble pas tolérer ou accepter le droit à la différence". Une différence de traitement que le Groupe ACP aimerait bien faire accepter comme élément fondamental du système commercial multilatéral. Ce principe devrait selon les souhaits du Groupe, s'appliquer au moins encore pendant une période de dix ans aux relations commerciales des pays ACP avec l'UE pour ce qui est de l'accès préférentiel de leurs produits au marché européen. Les chefs d'Etat ACP ont en conséquence, demandé que soit rapidement présentée à l'OMC, une demande de dérogation visant à maintenir le statut quo actuel pendant cette période. Le Groupe ACP espère ainsi négocier en toute sérénité, à partir de 2006, les termes d'un nouveau régime commercial avec l'UE, qui rentrerait seulement en vigueur en 2010 et qui ne serait pas appliqué aux moins avancés et aux plus vulnérables d'entre eux. Ces derniers devront continuer à bénéficier d'un accès privilégié au marché européen. Dans le plan d'action annexé au texte de la déclaration de Santo Domingo, les chefs d'Etat et de Gouvernement ACP ont donné mandat à leurs ministres pour négocier avec l'UE, les futurs arrangements commerciaux.

La bonne gouvernance oui, mais...

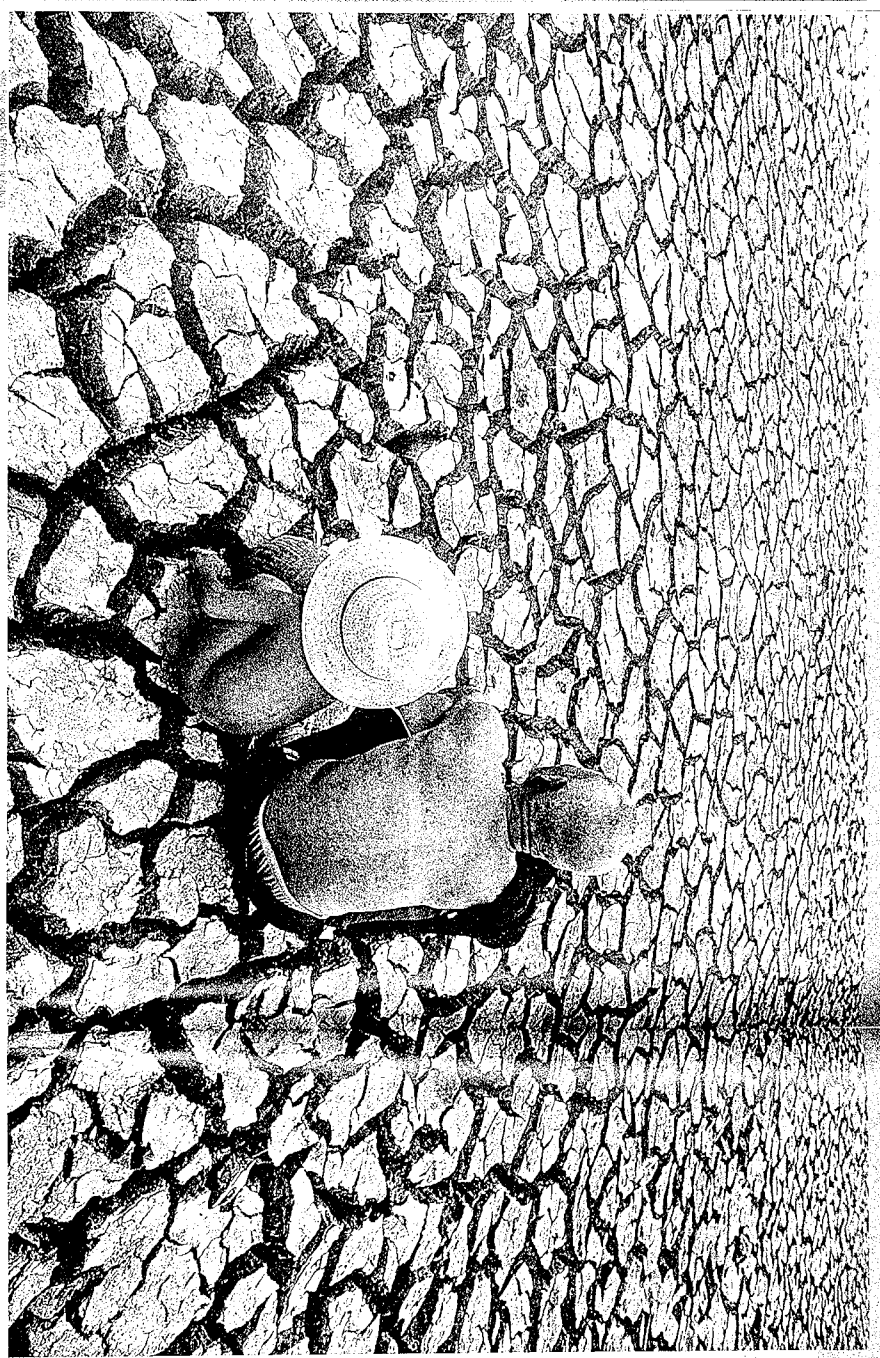
Comme on pouvait s'y attendre, le thème de la "bonne gouvernance" ou, "bonne gestion des affaires publiques" n'a pas manqué d'occuper les discussions entre les chefs d'Etat qui en ont débattu pendant de longues heures au cours du Sommet. Il faut dire que le sujet, sensible à bien des égards avait suscité de nombreux désaccords entre les négociateurs chargés de définir le futur cadre de coopération qui doit succéder à la quatrième convention de Lomé. Le Groupe ACP a félicité à Santo Domingo son hostilité à l'introduction du concept de "bonne gouvernance" dans le futur partenariat en tant qu'élément essentiel et dont le non-respect entrainerait la mise en œuvre

automatique, voire unilatérale de la clause de non-exécution prévue par l'article 366 bis de la Convention de Lomé. Les chefs d'Etat ont toutefois admis que la bonne gouvernance devienne un élément important de la future Convention et ont réaffirmé dans le texte de la déclaration leur attachement à une gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières. "Pour finir, mandat a été donné aux Conseils des ministres de mettre sur pied, bien avant le prochain Sommet, un mécanisme de consultation ACP qui se réunira promptement afin d'examiner les éventuelles allégations de graves violations de la Convention de Lomé formulées par l'UE à l'encontre d'un Etat ACP".

Vers une coopération renouvelée avec l'UE

A l'unanimité, les chefs d'Etat ACP ont insisté sur la nécessité de poursuivre et surtout de renforcer une coopération qui dure depuis trois décennies entre le Groupe et l'UE et qui repose sur des principes de solidarité, souveraineté et d'égalité des partenaires. De meilleures conditions d'application visant à améliorer le futur partenariat devront cependant être imaginées. «La mise en œuvre de cette coopération n'a pas toujours été aussi efficace que nous l'aurions voulu, c'est pourquoi l'amélioration des modalités d'application devra constituer à l'aventure une des principales priorités», peut-on lire dans le point 4 de la déclaration finale. La lutte pour l'éradication de la pauvreté devra être placée au cœur du nouveau partenariat afin de parvenir à un développement durable. Un accent particulier a par ailleurs été mis sur l'allègement de la dette des Etats ACP. A cet égard, les chefs d'Etat tout en se félicitant de l'initiative prise par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international, qui vise à réduire la dette des pays pauvres très endettés (PPTE), ont souligné que dans le cadre de la coopération avec l'UE, des ressources additionnelles autres que celles du Fonds européen de développement soient allouées à ce programme. Les chefs d'Etat ont également réaffirmé leur volonté de contribuer activement à la paix et à la sécurité, de conduire leur développement en redynamisant la coopération intra-ACP et l'intégration régionale et d'adapter les institutions ACP aux mutations en cours. Sur ce dernier point on retiendra, la nomination au poste de Secrétaire général du Groupe ACP de Jean-Robert Goulorgana actuel Ambassadeur du Gabon à Bruxelles. Les pays ACP ont en outre, favorablement accueilli l'idée d'intégrer Cuba au sein de leur Groupe. Ce pays qui avait récemment obtenu le statut d'observateur devra toutefois se soumettre aux procédures d'adhésion prévues par l'accord de Georgetown.

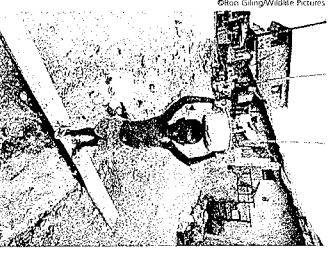
Le développement durable



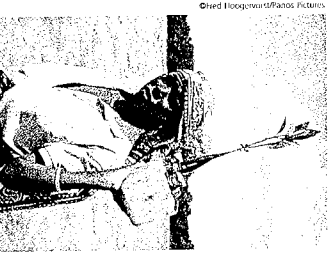
©Chris Wedel/Wildlife Pictures



©Klaus Andrews/Wildlife Pictures



©Ron Gilling/Wildlife Pictures



©Fred Hoogewout/Rainforest Pictures

Le développement durable, souvent résumé en trois mots-clés : durable, équitable, respectueux de l'environnement, a été défini en 1987 par le Commission Brundtland. Il se définit comme « un développement qui satisfait les besoins du présent sans compromettre ceux des générations futures ». Après de nombreuses années de travail, intervenant un consensus sur les composants essentiels du développement durable a finalement été atteint, en 1992, lors du Sommet mondial sur le développement durable. La définition du développement durable est en trois « e » : environnement, économie, équité sociale. Ces trois piliers convergent également de fondation au Sommet sur le développement durable qui se tiendra à Johannesburg du 26 août au 4 septembre 2002.

L'environnement international et les politiques de développement ont été fortement influencés par des rapports tels celui de la Commission Brundtland en 1980 et celui de Brundtland en 1987. Ces rapports décrivent les relations complexes de dépendances et réciproques qui existent entre l'économie, l'environnement, croissance démographique et inégalités sociales.

La dégradation des ressources naturelles entraine la pauvreté. Au 21^e siècle, la déforestation réduisant drastiquement les ressources naturelles essentielles à la survie des plus pauvres. Le Rapport Brundtland, à l'été 1987, a été le premier à faire une liste des ressources naturelles communes, à être l'une des inspirations majeures de la Conférence des Nations unies sur l'environnement et le développement (CNUED) à Rio de Janeiro en 1992, aussi appelé Sommet de la Terre.

Lors de ce sommet, les leaders mondiaux ont approuvé l'Action 21, un programme d'action susceptible de réaliser le développement durable au 21^e siècle. D'autres conventions y ont également été établies pour favoriser les négociations et les progrès dans des domaines tels que les changements climatiques, la biodiversité et la lutte contre la désertification.

De Rio à Johannesburg

Le Sommet de Rio a provoqué une vague d'optimisme. Cependant, dix ans après, nous sommes loin du développement durable. La planète est confrontée à une pauvreté endémique, à une dégradation de son environnement et à des modes de vie non-durables. La fosse entre pauvres et riches s'est élargi. Le défi aujourd'hui consiste à assurer un développement économique susceptible de permettre aux plus défavorisés de sortir de la précarité sans condamner les générations futures à subir un environnement plus dégradé encore qu'il ne l'est aujourd'hui. Cependant, il reste des raisons d'espérer. Les décisions prises à la Conférence sur le financement du développement de Monterrey sont en mesure de relancer l'aide au développement. Par ailleurs, le processus de Doha a placé le développement au cœur des discussions sur le commerce (accès au marché, subsides, etc.), la propriété intellectuelle et les investissements. Les objectifs du Millénaire ont, pour la première fois, institué un cadre de buts quantifiés et mesurés financièrement, acceptés par tous les partenaires et capables de mesurer les performances.

Des actions décisives doivent impérativement être prises à Johannesburg. Seuls les gouvernements sont habilités à prendre les décisions indispensables permettant de réviser les règles nécessaires à la protection de l'environnement et à l'éradication de la pauvreté. Le Sommet sur le développement durable est une occasion de discuter franchement et de s'entendre sur la marche à suivre pour mettre en œuvre l'Action 21. C'est une opportunité unique de réduire l'écart qui subsiste entre la théorie et la pratique mais aussi de renouveler les engagements politiques.

en faveur du développement durable

Le développement durable est un concept qui a émergé dans les années 1980. Il vise à concilier le développement économique, social et environnemental. L'Union européenne a adopté une stratégie de développement durable en 2002, qui vise à promouvoir un développement durable qui soit économiquement viable, socialement équitable et écologiquement soutenable.

Le souci du développement durable fait partie intégrante du traité sur l'Union européenne, des accords qu'elle conduit et des politiques qu'elle mène. On en trouve l'incarnation fondamentale dans les articles 177 à 181 du traité qui définissent le cadre et les principes d'intervention de l'Union dans la coopération au développement.

L'article 177 stipule : « La politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement (...) favorise le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux. » Il souligne aussi l'importance d'intégrer ces pays dans l'économie mondiale et d'ajouter la dimension de la lutte contre la pauvreté dans les politiques communautaires. Ces objectifs, combinés à ceux de la bonne gouvernance et de l'appropriation communale, sont les piliers construits de l'Accord de partenariat de Cotonou signé entre l'Union européenne et Les États ACP.

L'engagement de l'Union européenne s'impose également dans la communication de la Commission intitulée « La politique de développement durable de la Communauté européenne », qui présente les politiques de développement de l'UE comme « un processus pluridimensionnel qui engage une conscience diversifiée, équitable, des services sociaux, l'environnement, des questions d'égalité des sexes, les technologies et les capacités et des institutions, le développement du secteur privé, les droits de l'homme et la bonne gestion des affaires publiques. Le concept de développement durable recouvre ces priorités nouvelles. »

Johannesburg ne peut pas décevoir

Le Sommet mondial sur le développement durable (SMDD) qui se tiendra à la fin août à Johannesburg devra élaborer un plan de mise en œuvre concret et ambitieux. Il devra en tout cas éviter de définir des politiques sans prévoir leurs modalités d'application, comme cela s'est passé avec l'ambitieux Action 21 qui avait été déterminé à Rio en 1992. C'est pourquoi le sommet devra aboutir à deux types de résultats : tout d'abord, un accord politique qui réaffirme l'engagement de l'Union européenne et des États membres de l'Union européenne sur le développement durable et un plan de mise en œuvre comprenant des lignes d'action précises, qui devront découler de négociations intergouvernementales. Ils devront servir à améliorer la concrétisation d'Action 21 et des objectifs de développement durable.

Ces résultats devront être complétés par ceux du « Type 2 », c'est-à-dire des engagements, des accords ou des initiatives spécifiques de la part des acteurs en présence (gouvernements, secteur privé, organisations internationales et organisations de la société civile), mais qui ne doivent pas nécessairement avoir été négociés ni convenus par tous. Ces partenariats devront constituer un appui important des engagements pris par les pouvoirs publics et ne rendront nullement superflus les efforts fournis par la communauté internationale. Ils reposeront sur les résultats du Type 1 et devront



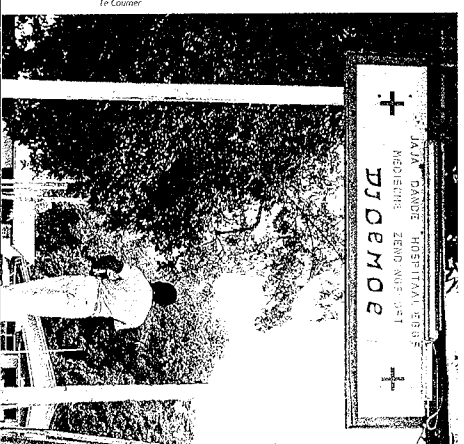
©Outlook/John-Wilhelm Pictures

évoluer avec eux. Ils seront en quelque sorte les moyens de la concrétisation. Ils ne devront pas à tout prix être finalisés à Johannesburg, mais leurs modalités et leur calendrier d'application devront être clairement précisés.

La stratégie européenne en faveur du développement durable

L'Union européenne souhaite que les résultats du sommet fassent l'objet d'une approche cohérente. La déclaration politique, le plan de mise en œuvre et les partenariats du Type 2 devront se renforcer mutuellement. L'UE a l'intention de valider à l'équilibre des résultats de Johannesburg entre, d'une part, les trois piliers du développement durable (économique, social et écologique) et, d'autre part, les intérêts Nord-Sud. Il sera donc vital pour le suivi du sommet

Poste médical au Soudan. L'UE élabore des initiatives dans trois domaines essentiels du développement durable : la santé, l'eau et l'énergie



Le Courrier

La stratégie de l'Union européenne en vue de Johannesburg a été élaborée dans le sillage de l'approche cohérente et met en avant deux aspects cruciaux. Le premier est la dimension transversale du développement durable, c'est-à-dire la nécessité de l'intégrer dans tous les domaines de l'action communautaire. Le second est la nécessité de promouvoir un développement durable qui soit économiquement viable, socialement équitable et écologiquement soutenable.

Le développement durable est un concept qui a émergé dans les années 1980. Il vise à concilier le développement économique, social et environnemental. L'Union européenne a adopté une stratégie de développement durable en 2002, qui vise à promouvoir un développement durable qui soit économiquement viable, socialement équitable et écologiquement soutenable.

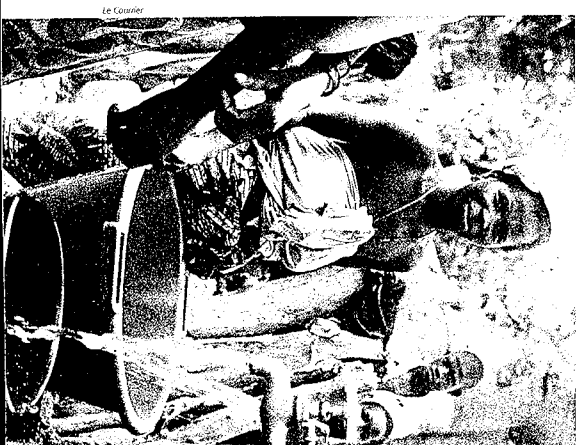
Le développement durable est un concept qui a émergé dans les années 1980. Il vise à concilier le développement économique, social et environnemental. L'Union européenne a adopté une stratégie de développement durable en 2002, qui vise à promouvoir un développement durable qui soit économiquement viable, socialement équitable et écologiquement soutenable.

Le développement durable est un concept qui a émergé dans les années 1980. Il vise à concilier le développement économique, social et environnemental. L'Union européenne a adopté une stratégie de développement durable en 2002, qui vise à promouvoir un développement durable qui soit économiquement viable, socialement équitable et écologiquement soutenable.

Le développement durable est un concept qui a émergé dans les années 1980. Il vise à concilier le développement économique, social et environnemental. L'Union européenne a adopté une stratégie de développement durable en 2002, qui vise à promouvoir un développement durable qui soit économiquement viable, socialement équitable et écologiquement soutenable.

Le développement durable est un concept qui a émergé dans les années 1980. Il vise à concilier le développement économique, social et environnemental. L'Union européenne a adopté une stratégie de développement durable en 2002, qui vise à promouvoir un développement durable qui soit économiquement viable, socialement équitable et écologiquement soutenable.

Le développement durable est un concept qui a émergé dans les années 1980. Il vise à concilier le développement économique, social et environnemental. L'Union européenne a adopté une stratégie de développement durable en 2002, qui vise à promouvoir un développement durable qui soit économiquement viable, socialement équitable et écologiquement soutenable.



Le Courrier

La concrétisation durable de la pauvreté et la coopération des objectifs de développement durable du Millénaire passent par la résolution des problèmes de financement auxquels font face les pays en développement. Pour y parvenir, il faut une aide internationale.

Le 22 juin à Seattle, l'UE a adopté sa position globale sur le SMDD. Les conclusions du Conseil européen ont souligné la volonté de l'UE de défendre une issue positive lors de la conférence et d'assurer comme auparavant un rôle de leader dans la préparation du sommet. Lors des acquis de Doha et Monterrey, et sur base des accords qui y ont été conclus, l'objectif est d'atteindre un pacte pluri-critère qui réaffirmera un engagement mondial envers le développement durable.

Les efforts internationaux en vue d'un consensus. Aux Nations unies, le sommet est préparé par la dixième session de la Commission sur le développement durable (qui siège comme commission préparatoire - « PrepCom » pendant quatre réunions). Celle-ci a été créée en 1992 pour assurer le suivi efficace du Sommet de Rio (notamment la supervision de la mise en œuvre des engagements qui y ont été pris sur le plan local, national, régional et international).

Cette commission a tenu sa dernière session en mai et juin, à Bali, en Indonésie. Elle a amené la communauté internationale à un consensus sur plusieurs thèmes importants, mais pas sur un plan de mise en œuvre ni sur les éléments de la déclaration politique. Les trois acteurs principaux de ce processus qui sont l'Union européenne, les États-Unis et le G77 ne parviennent pas à s'entendre sur plusieurs aspects : les nouveaux programmes



© Jacques Schyffels/Worldwide Pictures

L'énergie est également un élément important des efforts visant à favoriser l'égalité de l'homme et de la femme. C'est dans les pays en développement, et surtout en général les femmes qui sont chargées de la collecte quotidienne du bois de chauffage et de l'eau.

et leurs échéances, le volet financier, le commerce et la gouvernance. A présent, la balle est dans le camp de l'Afrique du Sud, pays organisateur du sommet. Il reste de gros efforts à faire, avant et pendant cette conférence. L'Union européenne mettra tout en œuvre pour soutenir ces efforts.

L'énergie au service du développement durable

Le manque d'accès aux sources d'énergie figure parmi les principaux obstacles au développement économique et social, à la croissance et à la lutte contre la pauvreté. Il est fondamentalement lié à ce problème si l'on veut atteindre les objectifs de développement, notamment ceux du Millénaire. L'énergie doit être envisagée comme une composante importante des stratégies de lutte contre la pauvreté, quel que soit le domaine de développement concerné. L'accès à l'énergie est en effet intrinsèquement lié à des aspects sociaux tels que la santé, l'éducation, le développement économique et l'environnement, à l'échelle locale comme à l'échelle mondiale.

L'énergie est également un élément important des efforts visant à favoriser l'égalité de l'homme et de la femme. C'est dans les pays en développement, ce sont en général les femmes qui sont chargées de la collecte quotidienne du bois de chauffage et de l'eau. Ce sont elles aussi qui doivent saisir les yeux noirs qui se dégentent dans les habitations lorsqu'ils cuisinent au moyen d'un combustible d'origine organique (biomasse).

On estime que deux milliards d'hommes, de femmes et d'enfants ne bénéficient pas d'un accès approprié et bon marché à des sources d'énergie « propres ». Le problème se pose avec une acuité plus grande encore en zone périurbaine et en zone rurale. La proportion d'Africains qui ont facilement accès à des sources d'énergie appropriées n'a pas augmenté en dix ans et demeure faible.

Ces dernières années, plusieurs conférences internationales ont été l'occasion d'insister sur la corrélation entre l'accès aux sources d'énergie et l'éradication de la pauvreté. C'est la dernière session de la Commission des Nations unies sur le développement durable et la troisième Conférence sur les pays les moins avancés, qui s'est déroulée l'année passée à Bruxelles. Johannesburg sera le rendez-vous idéal pour faire le bilan des actions mises en œuvre jusqu'à présent et pour définir des objectifs en termes d'accès à l'énergie dans le cadre de la politique de lutte contre la pauvreté.

C'est dans ce contexte que l'Union européenne débore actuellement une initiative sur l'énergie, qui a été annoncée officiellement à l'occasion du Sommet de Johannesburg. Elle prévoit l'organisation de partenariats stratégiques entre l'Union et les bénéficiaires, que ceux-ci soient des pays, des régions, le secteur privé ou d'autres acteurs. L'appropriation de cette initiative par les pays en développement sera la clé de son succès.

Cette initiative poursuivra le but stratégique de contribuer à la réalisation d'un des objectifs de développement du Millénaire, à savoir la réduction du nombre de personnes vivant en état de détresse matérielle, et ce à 2015 par l'offre d'un accès approprié à des sources d'énergie peu coûteuses et durables. Elle révélera surtout l'importance du secteur énergétique. Le dialogue de l'UE avec ses partenaires des pays et des régions en développement devrait permettre d'aborder les grands thèmes suivants :

- le renforcement de la capacité institutionnelle, la coopération technique, le transfert de connaissances et de compétences;
- le développement des marchés;
- la promotion des partenariats entre le secteur public et le secteur privé;
- la facilitation de la coopération avec des institutions financières.

Comme l'approvisionnement en énergie est un domaine transversal qui concerne la plupart des secteurs économiques et sociaux, un dialogue devra s'instaurer avec les spécialistes d'autres disciplines et les professionnels du secteur énergétique. L'Union européenne souhaite nouer un partenariat avec tous les pays et, lorsque c'est opportun, conclure un effort énergétique d'activités dans d'autres domaines.

L'initiative européenne sur l'eau

L'eau douce est une ressource précieuse. Elle est essentielle à la vie, à l'économie et à la préservation de l'environnement.

Aucune stratégie de lutte contre la pauvreté ne peut ignorer les besoins vitaux en eau des populations. Or, en ce début de troisième millénaire, ils ne sont pas couverts en de nombreux endroits de la planète. Ainsi, en l'an 2000, 1,1 milliard d'hommes, de femmes et d'enfants (soit 17 % de la population mondiale) n'avait pas accès à l'eau potable. Ils vivent 2,4 milliards (40 %) à manquer d'installations sanitaires adéquates. L'Afrique est le continent le plus touché. Quarante pays y ont déjà souffert de pénurie prolongée ou grave. Actuellement, 300 millions d'Africains manquent d'eau.

La Conférence internationale sur l'eau organisée à Bonn en décembre 2001 a clairement montré que l'eau constitue un facteur de développement et de développement durable. Résoudre le problème de l'eau, c'est progresser sur les trois principaux fronts qui sont le développement social, le développement économique et la protection de l'environnement.

En mars 2002, la Commission européenne a adopté la communication sur la gestion de l'eau dans les pays en développement. Le Conseil « Développement » a par ailleurs adopté une résolution commune sur le sujet. Lorsqu'ils se réunissent à Johannesburg, il est de la plus haute importance que les chefs d'Etat et de gouvernement s'engagent à prendre des mesures concrètes afin de résoudre la crise mondiale de l'eau. A cette fin, la

Commission européenne encourage l'élaboration d'une initiative commune sur l'eau et souhaite inscrire à l'ordre du jour.

Au Sommet mondial sur le développement durable, l'Union européenne lancera donc une initiative de partenariat stratégique avec la participation des gouvernements et d'autres acteurs. Elle mettra l'accent sur la garantie de l'accès à l'eau potable et aux installations sanitaires, à la lutte contre la pauvreté et les maladies et la gestion intégrée des ressources en eau comme vecteurs du développement durable et de la prévention des conflits.

Cette initiative vise la réalisation d'un des objectifs de développement du Millénaire, qui est de faire diminuer de moitié d'ici à 2015 le nombre de personnes qui n'ont pas accès à l'eau potable et à des installations sanitaires adéquates. Elle doit également garantir l'équilibre des écosystèmes aquatiques et permettre de concilier les besoins en eau des populations et la sauvegarde de l'environnement.

Ces objectifs doivent être atteints par une gestion intégrée des ressources en eau et des bassins fluviaux sur la base de l'expérience accumulée par l'Union européenne dans ce domaine. L'initiative sur l'eau visera plus particulièrement :

- une meilleure gouvernance et la création de partenariats plus étroits entre le secteur public, le secteur privé et les acteurs locaux;
- la prévention des conflits et la sécurité;
- le financement durable des infrastructures et des services d'approvisionnement en eau.

Cette initiative doit constituer le cadre d'une plateforme de coordination et de rationalisation des activités actuelles et futures entreprises dans le secteur de l'eau afin d'en accroître l'efficacité. Ses principaux éléments sont les suivants :

- le renforcement des capacités et des institutions, la sensibilisation des acteurs en présence et la promotion de leur engagement actif;
 - l'offre de savoir-faire et l'harmonisation des partenariats existants afin d'optimiser les transferts de technologies et de compétences;
 - le développement de la coopération régionale et sous-régionale, notamment dans le cadre de la gestion intégrée des bassins fluviaux nationaux et trans-frontaliers (aide à la création d'organisations, jumelages de bassins, etc.).
- La première phase de cette initiative sera lancée à Johannesburg. Avant d'être étendue à d'autres régions, elle sera centrée sur l'Afrique afin de répondre aux préoccupations exprimées lors de la Conférence ministérielle africaine sur l'eau et d'atteindre les objectifs généraux fixés par le NEPAD (Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique) en termes de lutte contre la pauvreté et de développement de l'économie africaine.

La réduction de la pauvreté et la gestion de l'environnement vont de pair

La diminution durable de la pauvreté et la concrétisation des objectifs de développement du Millénaire passent par la résolution des problèmes d'environnement auxquels font face les pays pauvres. Autrement dit, une approche intégrée axée sur les pauvres et concrète à l'échelle locale, nationale et mondiale s'impose.

Quatre organisations qui poursuivent des objectifs communs en matière de lutte contre la pauvreté et de protection de l'environnement ont rédigé ensemble leur contribution au Sommet mondial de 2002 sur le développement durable. Il s'agit du ministère brésilien du Développement international, de la Direction générale « Développement » de la Commission européenne, du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et de la Banque mondiale. Intitulé « *Linking Poverty Reduction and Environmental Management* », ce document porte essen-

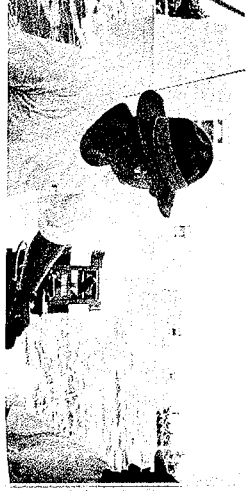
tiellement sur la définition des moyens de lutter contre la pauvreté et de soutenir la croissance en améliorant l'environnement à l'avantage des citoyens vivant dans la pauvreté. Il établit des corrélations entre pauvreté et environnement et démontre qu'une gestion saine et équilibrée de celui-ci est indispensable pour atteindre les objectifs de développement du Millénaire, à savoir la suppression de l'état extrême de pauvreté et de la faim, la réduction de la mortalité infantile, la lutte contre les grands problèmes de santé et la protection durable de l'environnement.

Avant tout, les pauvres doivent être considérés comme des partenaires susceptibles de nous aider à trouver des solutions (et non d'aggraver les problèmes) dans le domaine de la gestion de l'environnement afin de les aider à se sortir de la pauvreté. Si on leur donne l'assistance nécessaire et les incitations appropriées, ils investissent dans la protection de l'environnement de manière à améliorer leurs conditions de vie et leur bien-être. Dans le même temps, il est fondamental de s'investir aux côtés des autres pays de la planète, car ce sont eux qui causent le plus de dommages à l'environnement.

On ne peut d'ailleurs se préoccuper du développement sans tenir compte de la problématique environnementale, car celle-ci doit être intégrée aux stratégies de lutte contre la pauvreté et de promotion du développement durable. En d'autres termes, on ne peut se permettre le luxe d'attendre que la croissance ait supprimé la pauvreté pour se soucier de la gestion de l'environnement. Pour améliorer celle-ci au bénéfice des pauvres, il faut introduire des modifications politiques et institutionnelles transsectorielles qui aillent bien au-delà de la sphère d'influence traditionnelle des organes de protection de l'environnement. Ces changements doivent toucher la bonne gouvernance, la politique économique intérieure et la politique étrangère.

Il est donc nécessaire d'adopter une gestion saine et équitable de l'environnement pour réduire durablement la pauvreté et atteindre les objectifs de développement du Millénaire. Le Sommet mondial sur le développement durable sera l'occasion ou jamais de définir un cadre d'action cohérent qui sera assorti d'objectifs dans et réalisés, avec sur l'essentiel ce qui est contestable grâce à des moyens suffisants et à des procédures de suivi efficaces et transparentes. L'objectif ultime étant la réduction, puis la suppression totale de la pauvreté sur notre planète.

Commission européenne



Résoudre le problème de l'eau, c'est progresser sur les trois principaux fronts qui sont le développement social, le développement économique et la protection de l'environnement. Transfert de contenus d'eau potable à Popocatepec et Nouvelle-Guinée

une réforme des subventions pour répondre aux défis du développement durable

À la fin du mois d'août, la monde attend avec les yeux tournés vers Johannesburg. La capitale sud-africaine accueillera en effet le Sommet mondial sur le développement durable (SMDD). Les chefs d'Etat et de gouvernement de la planète devront y déterminer les politiques nationales et internationales à mettre en œuvre en vue de promouvoir le développement durable. Si est un domaine où qui pourrait mener à une action internationale couronnée de succès, c'est bien celui des subventions publiques qui entravent ce développement.

André de Nonat

Des études ont montré que les gouvernements dépensent des sommes considérables pour subventionner des secteurs tels que l'agriculture, l'énergie et l'eau, considérés comme absolument cruciaux pour le sommet mondial. Bon nombre de ces subventions ont des effets destructeurs sur l'environnement, l'équité et le commerce international. Les réformer via la conclusion d'accords mondiaux serait donc hautement profitable à la société qu'à l'environnement planétaire... Que faudrait-il pour cela ? Que certains pays de l'OCDE fassent preuve d'une véritable volonté politique et qu'ils décident de prendre réellement les choses en main... Cet article se propose d'explorer l'importance des subventions dans le cadre du Sommet mondial sur le développement durable et de montrer leur ampleur et leur influence sur des secteurs clés. J'examinerai ensuite des propositions d'accords internationaux et de réformes structurelles.

Plan rapproché sur les subventions publiques et les échecs de stratégies

Les subventions peuvent revêtir de nombreuses formes. Traditionnellement, il s'agit d'une somme d'argent qu'octroie un gouvernement, mais cela peut également être une intervention de l'Etat sur les prix du marché, une réduction d'impôt ou la prise en charge de frais d'infrastructures. En fait, la majeure partie des subventions sont en réalité dissimulées dans des législations fiscales des structures de prix, des politiques publiques, etc. Ces interventions de l'Etat ont évidemment un coût indirect pour les finances publiques, mais aussi pour la société dans son ensemble. À l'échelle mondiale, on estime que les Etats dépensent ainsi jusqu'à 1 065 milliards de dollars en subventions publiques chaque année (voir le tableau 1). Cela équivaut à près de 4 % du PIB mondial ou au PIB de l'ensemble des pays à bas revenus en 1999. Les trois quarts de ces subventions émanent des pays de l'OCDE, qui consacrent chaque année 725 milliards de dollars au subventionnement des producteurs, tandis que les pays en développement affectent environ 6 % de leur PIB à des aides en faveur des consommateurs.

Il est intéressant de noter que les subventions publiques sont particulièrement importantes dans les secteurs considérés comme primordiaux en vue du SMDD. L'agriculture est de loin le secteur le plus subventionné, essentiellement dans les pays de l'OCDE. En fait, l'Union européenne, le Japon et les Etats-Unis dépensent à eux seuls 300 milliards de dollars par an en transferts publics, qui consistent pour la plupart à garantir à leurs agriculteurs des prix supérieurs aux prix du marché. Ces aides

encouragent la production et génèrent des excédents colossaux, que les gouvernements de l'OCDE sont ensuite contraints de racheter. Les Etats soutiennent également le transport, le stockage et, le cas échéant, la vente des surplus sur les marchés mondiaux à des prix de dumping. Cette manière de soutenir les revenus agricoles s'avère-t-elle efficace ? Apparemment pas, puisque, selon les chiffres de l'OCDE, le taux d'efficacité des transferts n'est que de 0,2, ce qui signifie que pour chaque dollar de subvention, les agriculteurs ne perçoivent que 20 cents. Les 80 autres cents se perdent dans une consommation accrue d'engrais, de pesticides et d'eau, bref dans une utilisation peu efficace des ressources qui accroît la production d'émissions et qui aboutit à un charge qui pèse sur l'environnement. En outre, la protection des agriculteurs de l'OCDE et le dumping des excédents aggrave les distorsions du commerce international, car les agriculteurs des pays en développement ne sont pas compétitifs sur les marchés internationaux et n'ont pas les moyens de protéger les marchés agricoles de l'OCDE.

Dans le secteur énergétique, les subventions s'élevaient à la somme impressionnante de 240 milliards de dollars par an dans le monde. Un tiers est utilisé par les Etats de l'OCDE pour aider leurs producteurs nationaux, les deux autres tiers soutenant les consommateurs dans les pays en développement. Ce que ces deux types de subventions ont en commun, c'est que la plupart concernent des combustibles fossiles, ce qui revient à dire que les gouvernements soutiennent financièrement la pollution et le réchauffement de la planète. Diverses études ont montré que la suppression de ces aides aux producteurs et aux consommateurs favoriserait une meilleure utilisation des sources d'énergie et profiterait à la croissance économique. Elle permettrait en outre de réduire de 10 % la production mondiale d'émissions de CO₂ dans l'atmosphère.

Coût annuel mondial des subventions publiques, de 1994 à 1998 (en milliards de dollars)

	Pays de l'OCDE	Autres pays	Dans le monde
Agriculture	335	65	400
Eau	15	45	60
Forêts	5	30	35
Pêche	10	10	20
Exploitation minière	25	5	30
<i>Sous-total</i>			
Ressources naturelles	390	155	545
Energie	80	160	240
Transports routiers	200	25	225
Industrie manufacturière	55	négligeable	55
<i>Sous-total</i>			
Energie et industries	335	185	520
Total	725	340	1065
Total en % du PIB	3,4	6,3	4,0

Source : Van Weers and de Moor, 2001, *Public Subsidies and Policy Failures*, Edward Elgar Publishers, Cheltenham, UK



L'agriculture est de loin le secteur le plus subventionné, essentiellement dans les pays de l'OCDE

L'eau est subventionnée à hauteur de 60 milliards de dollars, essentiellement par la sous-évaluation de l'irrigation et de l'eau potable dans les pays en développement. Malheureusement, les subventions à irriguer pas leur objectif initial, qui est de garantir l'accès des plus pauvres à l'eau potable. En effet, les aides à l'irrigation sont octroyées aux régions irriguées, c'est-à-dire aux zones où vivent les agriculteurs les plus prospères. De la même manière, les aides à la distribution d'eau potable ne bénéficient pas aux populations pauvres des villes puisque celles-ci ont rarement accès aux systèmes publics d'approvisionnement en eau.

Éléments clés de la réforme

Comment réformer ces subventions qui ont de telles repercussions négatives sur l'environnement, l'équité et le commerce ? En mettant en œuvre au moins trois éléments fondamentaux. Tout d'abord, la bonne gouvernance en dominant la priorité absolue aux politiques et institutions transparentes. Cela permet d'augmenter le coût politique des pratiques irresponsables et de responsabiliser les acteurs responsables des décideurs. L'élaboration d'une méthodologie commune en vue d'identifier et d'évaluer les subventions de créer des systèmes d'information et de mettre sur pied des procédures de suivi est essentielle pour garantir cette transparence. Ensuite, il importe de supprimer le lien entre subventions et production, consommation et revenus. Enfin, il faut octroyer des compensations aux bénéficiaires. Pour être viable, la réforme doit pouvoir bénéficier à tous.

Pour avoir encore plus d'effet, cette réforme doit être menée de front dans tous les pays de la planète. Il doit être possible de conduire une série d'accords mondiaux portant sur la réforme des subventions accordées aux secteurs de l'agriculture, de l'eau, de la pêche, des forêts et de l'énergie. Chaque année, ces derniers reçoivent à eux seuls 730 milliards de dollars de subventions, ce qui représente 70 % des aides publiques mondiales. L'idéal serait de fixer l'échéance de la réforme à 2012, soit dix ans après Johannesburg, ce qui permettrait la suppression progressive des régimes en place.

L'agriculture et l'eau

Les accords mondiaux ne peuvent ignorer le poste de subvention le plus important de la planète, celui de l'agriculture. Si les pays de l'OCDE proposent de supprimer leurs systèmes de soutien aux prix et à la production et d'ouvrir leurs marchés, les pays en développement pourraient s'engager à ne plus soutenir financièrement leur production et leurs dépenses alimentaires. Compte tenu de la place et de l'importance qu'ils occupent dans l'agriculture mondiale, les membres de l'OCDE devraient s'engager les permis dans la voie de la réforme des subventions. Cette politique serait bénéfique sur tous plans : la croissance, le commerce international et l'environnement. Évidemment, cet accord mondial est impensable sans

une répartition et une restructuration de l'agriculture mondiale. Quatre éléments doivent être pris en considération. Le premier, c'est la nécessité absolue de désolidariser les subventions agricoles des prix et de la production afin d'arrêter l'efficacité des politiques et d'empêcher les effets pervers. Le deuxième, c'est d'affecter une partie des ressources générées par la suppression des subventions à l'octroi de compensations financières ou d'offres de crédits aux agriculteurs.

Le troisième, c'est d'utiliser une autre partie des fonds dégagés pour financer un système de récompenses au profit des agriculteurs qui produisent des mesures en faveur de l'environnement, de la préservation de la nature et de la gestion responsable des terres. La rétribution de ces services environnementaux leur procurerait une nouvelle source de revenus qui compenserait la perte des subventions et qui les encouragerait à abandonner la production traditionnelle au profit d'une production moderne et écologique. La suppression de toutes les subventions agricoles en échange de l'instauration d'un système de « primes vertes » contribuerait sans conteste à l'arrondissement structurelle de la biodiversité. Le quatrième élément, ce serait de consacrer les moyens restants à la restructuration et à l'optimisation des budgets publics. Cette mesure inciterait les ministres des Finances à s'intéresser davantage aux réformes agraires. Comme l'irrigation absorbe une grande part des subventions agricoles dans les pays en développement, cet accord mondial devrait porter aussi sur les subventions destinées à l'approvisionnement en eau.

Soutenir Kyoto et financer la réforme

L'idée qui sous-tend la conclusion d'un accord mondial sur les subventions énergétiques est simple : si les pays de l'OCDE suppriment leurs subventions aux combustibles fossiles et, par le biais de transferts financiers et technologiques, aident les pays en développement à appliquer leur réforme et à s'engager dans une croissance économique durable, ceux-ci devront souscrire aux objectifs de Kyoto, ce qui balayerait l'une des principales objections américaines au protocole. Avec une telle stratégie mondiale, les pays de l'OCDE pourraient eux aussi atteindre plus

Les subventions pour l'eau n'atteignent pas leur objectif initial, qui est de garantir l'accès des plus pauvres à l'eau potable



Les subventions pour l'eau n'atteignent pas leur objectif initial, qui est de garantir l'accès des plus pauvres à l'eau potable

facilement les objectifs de Kyoto. Les transferts financiers et de technologies aideraient les pays en développement à opérer la transition vers une croissance économique plus durable. Les bénéfices environnementaux de cette mesure sont évidents à l'échelle planétaire⁴.

On pourrait envisager de créer un fonds mondial de réforme des subventions afin de faciliter la conclusion de ces accords mondiaux. Ce mécanisme servirait à financer l'adaptation des réformes aux réalités nationales. Il serait alimenté par des apports des pays développés, calculés au prorata de leur PIB ou, mieux peut-être, de leur niveau de subventionnement. Tant les pays développés que les pays en développement pourraient y obtenir des emprunts et en temps voulu rembourser jusqu'à 50 % des montants.

Des structures institutionnelles orientées vers le changement

Comment le monde vivra-t-il cette réforme planétaire des subventions et, plus particulièrement, l'introduction des accords mondiaux ? Une structure internationale saine, dotée d'une solide organisation et pouvant s'appuyer sur un mandat étendu sera nécessaire pour identifier et évaluer les subventions, négocier la réforme et en vérifier la bonne exécution⁵. A notre avis, l'option la plus intéressante consiste à lier explicitement les subventions aux relations commerciales, étant donné qu'il s'agit du dénominateur commun aux divers intérêts de tous les pays. Après tout, qui dit subvention publique dit avantage pour les secteurs nationaux et désavantage concurrentiel pour les concurrents étrangers. Dès lors, la suppression des subventions et l'amélioration de l'accès aux marchés peuvent constituer des objectifs communs idéaux pour cette réforme mondiale.

En outre, la liaison de la réforme des subventions aux relations commerciales permet également d'inscrire les négociations dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Il serait donc judicieux d'octroyer un rôle plus puissant à cette institution et de l'impliquer activement dans les politiques nationales d'aide et les évaluations des sub-

ventions. Son mandat devrait être élargi et renforcé de façon à lui donner les moyens de procéder à l'évaluation des subventions publiques destinées à soutenir les secteurs nationaux tels que l'énergie, les forêts et la pêche. Autrement dit, l'OMC devrait pouvoir analyser les subventions d'une manière détaillée et réaliser des études spécifiques, de même qu'elle devrait avoir les moyens de vérifier si les pays qui ont manifesté leur volonté de supprimer leurs subventions respectent leurs engagements, et de publier régulièrement des rapports sur les progrès enregistrés⁶.

Dans le même temps, l'OMC doit s'ouvrir. Il convient, pour la compléter, de lui adjoindre un panel de décision indépendant qui aurait pour mission de prendre les décisions et de régler les litiges dans le domaine particulier de la réforme des subventions et du contrôle de sa mise en œuvre. Ce panel pourrait évaluer les cas qui lui seraient soumis par l'OMC, les Etats membres ou les organisations extérieures aux cercles traditionnels. Son ouverture à d'autres organes, notamment aux ONG, constituerait un réel pas en avant pour l'OMC du point de vue de son acceptation par le grand public et de sa crédibilité. Par ailleurs, le panel de décision devrait respecter des critères objectifs et préétablis. Il devrait jouir d'une indépendance absolue et d'une intégrité suprême, et ses décisions devraient être légalement contraignantes.

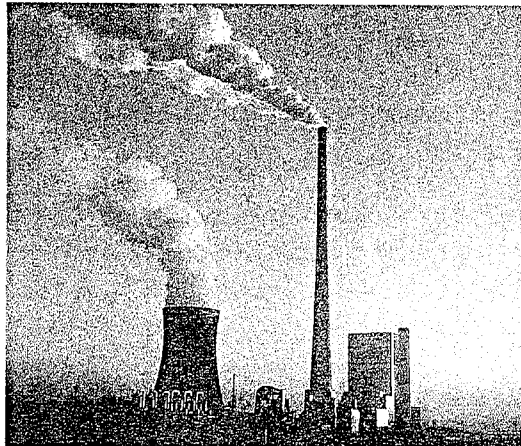
Une question de volonté politique et de leadership

La conclusion d'accords mondiaux de ce type est-elle réaliste ? Elle nécessitera en tout cas une forte volonté politique et un réel leadership. Voici un défi de taille à relever pour des pays ou des groupes de pays de l'OCDE, comme les Etats-Unis ou l'UE. Le Sommet mondial sur le développement durable offre aux Américains l'occasion rêvée de confirmer son rôle de première puissance mondiale en proposant l'élaboration de politiques internationales et la conclusion d'accords planétaires. On peut très bien imaginer le président Bush engager son pays à supprimer rapidement toutes les subventions américaines qui soutiennent l'agriculture, la pêche et le secteur énergétique d'ici à 2010. De la même manière, l'Union européenne gagnerait en crédibilité si elle était la première à lancer cette idée d'accords mondiaux dans ces secteurs clés. Elle pourrait amorcer le mouvement en s'engageant elle aussi à obtenir des réductions de subventions spectaculaires pour 2010, de façon à ce que de réels progrès aient déjà pu être enregistrés pour le sommet Rio +20.

Le SMDD est l'occasion ou jamais de montrer à quel point cet enjeu nous est cher. La plupart des pays de l'OCDE doivent faire preuve d'une réelle volonté politique et d'un véritable engagement dans ce domaine. Le monde aura les yeux tournés vers Johannesburg, avec des espoirs ambitieux. La réforme mondiale des subventions semble la réponse la plus appropriée aux défis de la modernité. Saisissons cette chance. ■

* RIVM (Institut néerlandais de la santé publique et de l'environnement)
PO. Box 1, 3720 BA Bilthoven - Pays-Bas. <http://www.rivm.nl>

1. Ainsi, un gouvernement peut délibérément maintenir les prix à la consommation à un niveau inférieur aux prix des marchés mondiaux ou, au contraire, aider les producteurs en imposant un prix minimal supérieur aux prix mondiaux.
2. Plusieurs types de réformes à l'échelle nationale ont été étudiés dans Van Beers et de Moor (2001).
3. Comme les pays de l'OCDE sont les mieux lotis économiquement et financièrement, ils pourraient entamer plus vite la réforme de leurs politiques de subventions et la conclure plus rapidement, disons en l'espace de six à huit ans, d'ici à l'an 2010. Les pays à moindres revenus pourraient tâcher sur une période de huit à dix ans, tandis que les pays à bas revenus pourraient avoir réformé la moitié de leurs régimes de subventions d'ici à huit ans et la totalité d'ici à douze ans.
4. Cet accord mondial doit également prévoir la suppression des subventions dans le secteur des forêts, qui sont contre-productives d'un point de vue environnemental car elles favorisent un déboisement excessif qui porte atteinte à la biodiversité et qui réduit la capacité de piégeage du gaz carbonique par les forêts.
5. Des négociations internationales sont possibles dans certains secteurs, par exemple au niveau de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques, dans le domaine de l'énergie et des forêts.
6. Ce mandat doit donc inclure la possibilité d'effectuer des contrôles et des inspections après l'introduction de la réforme.



Dans le secteur énergétique, les subventions s'élèvent à la somme impressionnante de 240 milliards de dollars par an dans le monde. La plupart des subventions en énergie concernent des combustibles fossiles, ce qui revient à dire que les gouvernements soutiennent financièrement la pollution et le réchauffement de la planète