

Services publics en péril: L'AGCS et l'agenda de la privatisation

CITIZEN'S NETWORK ON ESSENTIAL SERVICES

Les négociations à l'OMC concernant l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) menacent les services publics essentiels – notamment l'eau – à travers le monde. Dans les négociations en cours, qui ont été lancées en novembre 2001, les gouvernements font pression les uns sur les autres pour l'ouverture des services au secteur privé et à des prestataires à but non lucratif (ONG), même dans des domaines socialement sensibles tels que l'eau, la santé et l'éducation. L'AGCS pourrait saper les progrès en vue des objectifs sociaux et environnementaux parce qu'il limite la capacité des gouvernements à réglementer ou à fournir les services. Il pourrait, par exemple, compromettre, pour les pauvres et pour des groupes vulnérables, l'accès à l'eau et à d'autres services.

Résumé du problème¹

Les négociations à l'OMC concernant l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) menacent les services publics essentiels – notamment l'eau – à travers le monde. Dans les négociations en cours, qui ont été lancées en novembre 2001, les gouvernements font pression les uns sur les autres pour l'ouverture des services au secteur privé et à des prestataires à but non lucratif (ONG), même dans des domaines socialement sensibles tels que l'eau, la santé et l'éducation. Ce sont essentiellement les gouvernements puissants du Nord et leurs mandants du secteur privé qui sont en train de promouvoir le processus de libéralisation des services. L'AGCS pourrait saper les progrès en vue des objectifs sociaux et environnementaux parce qu'il limite la capacité des gouvernements à réglementer ou à fournir les services. Il pourrait, par exemple, compromettre, pour les pauvres et pour des groupes vulnérables, l'accès à l'eau et à d'autres services.

Le jargon confus et les assurances encourageantes des dirigeants de l'OMC occultent l'objectif réel de l'AGCS : élargir les droits des investisseurs du secteur privé et les protections dont ils bénéficient. Il est alarmant de noter que les négociations de l'AGCS se déroulent sous le couvert du secret, limitant ainsi le débat public. Ce qui fait également défaut, c'est l'absence d'analyses impartiales sur l'impact de la libéralisation dans différents secteurs qui pourraient influencer sur un tel débat. Qui plus est, une fois que la décision est prise d'ouvrir un secteur, elle est pratiquement irréversible, même si l'impact économique ou social qui en résulte peut être désastreux. Ce processus anti-démocratique et ses impacts sociaux négatifs potentiels rendent une action citoyenne impérative.

Description générale de l'AGCS

L'AGCS est un des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ayant le plus de portée. L'AGCS a pour but de libéraliser progressivement le « commerce des services » entre Membres de l'OMC. Le commerce des services défini de manière très large comprend l'investissement étranger direct dans les services. Entre autres, la libéralisation entraîne l'élimination de toute mesure étatique qui pourrait favoriser un fournisseur national par rapport à un étranger, comme par exemple des

¹ Cet article s'inspire du travail novateur de plusieurs organisations de plaidoyer, particulièrement de *Facing the Facts*, de Scott-Sinclair et Jim Grieshaber-Otto du Canadian Centre for Policy Alternatives.

subventions publiques préférentielles. De manière significative, il comprend également la fin des monopoles publics, ainsi que la déréglementation à chaque fois qu'une réglementation est perçue comme trop lourde pour les investisseurs et les fournisseurs de services étrangers.

Implications pour les services publics

Les dirigeants de l'OMC ont rejeté et même ridiculisé les affirmations selon lesquelles l'AGCS entraînera la privatisation des services publics. Ils appuient leur position en soulignant une disposition qui énonce que l'AGCS ne s'applique pas aux services « fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental », ainsi que le langage de l'AGCS qui protège le droit qu'ont les gouvernements de réglementer. Toutefois, ce langage est une piètre consolation pour ceux qui s'inquiètent de la possibilité de voir restreindre la réglementation et la politique étatiques. Les lobbies industriels du Nord ne font aucun secret de leur intention d'étendre leurs marchés d'infrastructures urbaines à travers le monde en développement. Toutefois, c'est entre les lignes de l'Accord que l'on peut lire la vraie histoire.

Selon l'AGCS, un « service fourni dans l'exercice du pouvoir gouvernemental » ne s'entend que d'un service « qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services ». Il est important de noter que ces deux termes clés sont mal définis, et ne seront déterminés que par des groupes spéciaux de règlement des différends de l'OMC, qui traditionnellement, ont tendance à prendre parti contre les organes de réglementation étatiques. De même, l'AGCS ne reconnaît le « droit de réglementer » que dans la mesure où les réglementations ne sont pas incompatibles avec l'AGCS, un jugement qui, de nouveau sera porté non par les gouvernements, mais par des membres désignés de l'Organe de règlement des différends de l'OMC. Ainsi, toute assurance selon laquelle l'AGCS protège les services publics doit être accueillie avec scepticisme, si non avec incrédulité.

Portée et durée

L'AGCS couvre pratiquement toute action, règle ou réglementation ayant un effet direct ou indirect sur le commerce des services. Comme l'OMC le reconnaît, l'AGCS définit le commerce des services de manière si large qu'il devient « directement pertinent pour de nombreux domaines de réglementation qui *traditionnellement n'ont pas été affectés* par les règles commerciales multilatérales. » De par sa nature universelle, l'AGCS menace de restreindre sérieusement la capacité des gouvernements nationaux à prendre des mesures ou à mener des politiques pour promouvoir des priorités sociales, environnementales ou de développement. En outre, tout engagement à libéraliser les services pris par un gouvernement, pour répondre à la demande d'un autre pays s'appliquera à tous les autres Membres de l'OMC, au titre du traitement de la Nation la plus favorisée.

Ce qui est encore plus préoccupant que la portée de l'AGCS, c'est sa quasi *irréversibilité*. Il est vrai, certes, qu'en principe, un pays peut de revenir sur un engagement au titre de l'AGCS dans un secteur des services donné, mais dans la pratique, il ne peut le faire qu'en dédommageant les partenaires commerciaux lésés ou en s'exposant à des mesures de rétorsion sous forme de sanctions commerciales. L'OMC spécifie : « parce qu'il est difficile de se délier des engagements [souscrits par les gouvernements, dans un secteur] ces engagements sont pratiquement des conditions garanties. » Comme l'a noté Sinclair, l'AGCS est mû par un « biais insidieux » qui fausse les processus de politique nationaux : « *A chaque fois qu'il y a*

*un consensus multipartite national, il est concevable que des exceptions [pour les services] propres aux pays persistent. Mais à chaque fois qu'il y a des divergences idéologiques sur des questions litigieuses, des restrictions propres aux pays qui protègent [certains services nationaux] peuvent persister tant **qu'un seul gouvernement** engagé dans une approche ne les aura pas éliminées, **liant tous les autres gouvernements futurs**. Ainsi, l'AGCS entrave les fluctuations normales de la prise de décision dans une société démocratique. »*

Les intérêts qui font pression en faveur de l'AGCS

L'expansion de l'AGCS à de nouveaux secteurs des services – notamment les services de fourniture d'infrastructures traditionnellement assurés exclusivement par les gouvernements – figure en bonne place sur l'ordre du jour de la série actuelle de négociations de l'OMC. Les gouvernements du G-7 voient le commerce des services – des secteurs dans lesquels ils sont très compétitifs – comme un moyen de réduire les déficits commerciaux croissants. Qui plus est, l'ouverture de nouveaux marchés des services répond aux pressions des bases nationales puissantes. Parce que le secteur des services compte souvent pour plus de la moitié du produit économique d'un pays, il représente la « dernière frontière à conquérir » à conquérir pour les firmes transnationales du Nord, en particulier celles qui ont un potentiel de croissance limité sur des marchés nord-américains et européens arrivés à maturité.

Ces entreprises se servent de leur influence politique pour faire pression sur leurs gouvernements en vue d'aider à forcer l'ouverture des secteurs des services dans les pays en développement comme dans les pays développés. Parmi les principales organisations qui représentent ces firmes il y a : European Service Network, et U.S. Coalition of Service Industries, un groupe de pression comptant 67 membres dont les 12 premiers avaient, en 2000, un revenu combiné de près de 700 milliards de dollars US.² En faisant la promotion de l'AGCS, le représentant du commerce extérieur américain a mis l'accent sur le fait que « les Nations-Unies sont un exportateur compétitif dans chaque » secteur en cours de négociation.

Processus de négociation

Les négociations de l'AGCS sont menées en secret. Les gouvernements participant aux négociations de l'OMC ont généralement passé des agréments sans les parlementaires élus n'y contribuent ou même en soient informés, pour ne pas parler des simples citoyens. En avril, l'UE a adressé des demandes confidentielles pour l'ouverture d'une large gamme de secteurs des services à 29 pays en développement. C'est seulement parce qu'il y a eu des fuites dans la presse concernant ce document que le public a été informé des détails cruciaux des négociations.

La Déclaration de Doha fixe des délais spécifiques pour les négociations sur les services.

- ? 30 juin 2002. Demande *initiales* pour l'ouverture des secteurs des services. Des demandes peuvent être faites dans n'importe quel secteur des services et peuvent être présentées à tout moment des négociations jusqu'à fin 2004.
- ? 31 mars 2003. Date limite pour que les Membres de l'OMC présentent leurs offres *initiales* pour élargir la portée de l'AGCS, en indiquant les engagements spécifiques additionnels qu'ils sont préparés à prendre.
- ? *Septembre 2003* : Négociations de l'AGCS au Mexique.

² Voir www.corpwatch.org

? 1 janvier 2005 : Conclusion de la série actuelle de négociations OMC/AGCS, notamment celles qui élargissent l'AGCS. Les demandes et les offres initiales se poursuivront jusqu'à cette date.

En théorie, tout Membre de l'OMC peut présenter une demande à tout autre Membre. Dans la pratique, la plupart des demandes qui ne sont pas entre pays du Nord seront du Nord au Sud, parce que les pays du Nord sont beaucoup plus compétitifs dans la plupart des services. Les pays en développement ayant peu d'expérience en matière de négociation subissent des pressions pour prendre des décisions ayant des conséquences à long terme, généralement sans profiter d'une analyse d'impact des politiques et souvent avec des contraintes extrêmes en matière de délais. En d'autres termes, si un gouvernement (ou un futur gouvernement) se rend compte, après la finalisation des négociations de l'AGCS, qu'il aurait dû insister pour une exception dans un secteur particulier – par exemple, si la libéralisation entraîne un accès inégal ou de faible qualité – il sera tout simplement trop tard pour agir.

Nécessité d'une action citoyenne

Il y a de plus en plus de risques de voir l'AGCS toucher de nouveaux secteurs et il est urgent de sensibiliser le public. La lente progression de l'AGCS se fait en deux étapes. En premier lieu, les gouvernements proposent l'application de l'AGCS à de nouveaux services. A ce stade, l'action citoyenne est cruciale pour limiter la portée sectorielle de l'Accord. Dans le secteur de l'eau, par exemple, l'eau potable ne relève pas actuellement de l'AGCS. La mobilisation est donc essentielle pour garantir que la proposition européenne visant à appliquer l'AGCS à l'eau potable est rejetée dans les négociations internationales. (Les services d'évacuation des eaux usées et d'assainissement sont déjà compris dans les services environnementaux). En second lieu, après qu'un secteur a été soumis aux règles de l'AGCS, tous les gouvernements sont incités à prendre des engagements spécifiques pour l'ouverture de ce secteur. L'action citoyenne doit réagir pour empêcher l'expansion de l'AGCS à ces deux stades.³ ?

Citizens' Network on Essential Services (CNES)
www.challengeglobalization.org

³ NOTE DU RÉDACTEUR : Pour des renseignements complémentaires sur l'AGCS, consulter Corporate Europe Observatory et Transnational Institute qui publient conjointement GATS Watch (www.gatswatch.org), un bulletin d'information qui fournit des mises à jour régulières sur l'information liée à l'AGCS. Leur site web présente également une liste de publications utiles sur l'AGCS. *Facing the Facts* et d'autres études relatives à l'AGCS sont disponibles sur le site web du Canadian Centre for Policy Alternatives (www.policyalternatives.ca).