

L'Accord général sur le commerce des services (AGCS)

Quels sont les enjeux de l'AGCS pour les gouvernements municipaux ?

Des négociations se déroulent actuellement à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en vue d'élargir l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). L'AGCS est un accord multilatéral déjà en vigueur couvrant **tous les paliers de gouvernement, y compris les municipalités**. L'objectif clairement annoncé est d'avancer rapidement vers une libéralisation accrue et progressive dans le domaine des services. L'échéance était le 1^{er} janvier 2005 mais est repoussée.

De nombreux domaines fondamentaux liés à la cohésion sociale du territoire et à l'universalité de l'accès aux services publics sont visés : la santé, l'éducation, l'énergie, l'eau, les transports, la culture, etc. **Au niveau municipal, les gouvernements locaux sont concernés dans plusieurs domaines importants :**

- **l'acheminement de l'eau** peut être rendu accessible aux entreprises étrangères ;
- **d'autres services relevant des municipalités** (par exemple la gestion des déchets, les bibliothèques, les services liés à la construction, à l'urbanisme, à la planification du territoire et au transport) peuvent être menacés car l'exemption pour les services gouvernementaux ne les protège pas selon l'interprétation stricte qu'en fait l'OMC elle-même ;
- **les règlements de zonage, les permis de construire et autres règlements des gouvernements locaux** peuvent être interprétés comme des «obstacles au commerce». Cela signifie par exemple que la capacité des collectivités de réglementer la taille des commerces serait remise en question ;
- **Les gouvernements locaux pourraient avoir à soumettre toutes les mesures touchant les services à un «test de nécessité»** qui les obligerait à adopter les «mesures les moins restrictives possible pour le commerce» s'ils désiraient atteindre un objectif particulier. Cet objectif lui-même devrait être jugé «légitime» par les représentants de l'OMC. Cela aurait pour effet de refroidir les gouvernements locaux planifiant l'adoption de mesures nouvelles, étant donné que le fait de contrevenir à l'AGCS risquerait de les rendre vulnérables à une remise en question de la part de l'OMC ;
- **De nombreux services dans des secteurs importants relevant de la juridiction locale sont déjà vulnérables** aux attaques de sociétés étrangères (par exemple, les services environnementaux, la vente d'aliments au détail, les hôtels et les restaurants) et le seraient plus encore en vertu de l'AGCS ;
- **Le Canada n'a pas eu le gros bout du bâton lorsque son interprétation des accords de l'OMC a été remise en question** par cette dernière. Des 11 remises en question jugées par le groupe d'experts de l'OMC, toutes ont été décidées au détriment du Canada, sauf une.

Mais l'AGCS n'est pas seulement un instrument de libéralisation du mode de fourniture des services, que ceux-ci soient publics ou non. **Il est également un instrument qui atteint directement la capacité des élus à conduire toute politique économique et sociale**, et cela quelle que soit leur appartenance politique. Ainsi, le problème majeur de l'AGCS est qu'il est un déni de démocratie car l'exercice au quotidien de celle-ci se révélera extrêmement limité, cantonnant les élus du peuple dans des rôles de représentation pure.

C'est pourquoi l'AGCS fait naître un mouvement d'opposition mondial qui rassemble de plus en plus d'élus, en plus de nombreux organismes de la société civile. Ceux-ci ne croient pas les explications rassurantes des États fédéraux ou de l'OMC au sujet de l'AGCS parce qu'il existe déjà suffisamment d'exemples concernant les défaites des pouvoirs publics face aux dispositions des accords commerciaux existants (dans l'ALÉNA par exemple) et parce que les contradictions abondent entre le discours officiel et les textes juridiques.

1- Le déni de démocratie

Le déni de démocratie est double : non seulement nul n'est véritablement informé de l'évolution des négociations, mais encore l'exercice par les élus de leur pouvoir sera extrêmement limité par les dispositions de l'accord : en effet, il ne s'agit pas seulement d'attaquer les **services publics (2)**; mais aussi les **subventions (3)**; **les marchés publics (4)** ainsi que la capacité de mener une **politique sociale (5)**.

2- La fin des services publics

Le mécanisme est assez simple, il s'expose en 2 temps :

- 1- L'accord a vocation à promouvoir une libéralisation progressive au plus haut niveau possible (*Préambule du texte*). Il ne s'agit pas de traiter de la question de la propriété privée ou non des personnes prestataires de services (question de la *privatisation*) mais de faire en sorte que l'ensemble des services soit rendu sur une base *concurrentielle (libéralisation)*.
- 2- Les services publics sont concernés (*article I-3c*). Si l'article I-3b exclut de son champ d'application les "*services rendus dans le cadre du pouvoir gouvernemental*", le § suivant indique qu'il ne peut s'agir de services rendus "*ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services.*" C'est dire que dès lors qu'un *prix* est demandé contre un service (*base commerciale*) ou qu'un service peut donner lieu à concurrence entre "*un ou plusieurs fournisseurs de services*", l'accord s'applique. Donc, il s'applique à l'ensemble des services publics, sauf les services traditionnellement régaliens de l'Etat, armée/diplomatie, police, justice, émission de monnaie. En 1998, l'OMC a déclaré elle-même que l'exemption pour les services gouvernementaux devait être interprétée de manière stricte.

En conséquence :

Les services sont mis en concurrence les uns avec les autres sur des bases nécessairement de rentabilité financière : dès lors, un service rendu devra être rentable pour faire face à cette concurrence instaurée. Toute considération autre que financière ne sera pas tenable, quelle que soit par ailleurs la qualité (publique ou privée) de la personne ou de l'organisme qui assure effectivement le service. Par conséquent, dans les faits, la notion d'accès universel qui est au cœur des services publics est gravement menacée.

3- L'interdiction des subventions (art XV)

" *Article XV-1. Les Membres reconnaissent que, dans certaines circonstances, les subventions peuvent avoir des effets de distorsion sur le commerce des services. Les Membres engageront des négociations en vue d'élaborer les disciplines multilatérales nécessaires pour éviter ces effets de distorsion.*"

Les subventions sont vouées à disparaître bien qu'en pratique, on préfère qu'elles n'existent pas pour les plus faibles et qu'elles soient maintenues pour les plus forts. Or, il se trouve que la subvention est à la base de l'interventionnisme des collectivités publiques, locales ou non, dans

l'économie et le social. C'est précisément pour que certaines activités, jugées d'intérêt général, échappent au fonctionnement ordinaire du marché que les subventions sont prévues. Les supprimer, c'est s'interdire toute intervention politique et collective dans les domaines économique et social.

Exemple : Ramassage des ordures

- Subventionner une activité de cet ordre pour y intégrer des préoccupations écologiques (destruction d'ordures selon des procédés écologiques) sera interdit, pour peu qu'un prestataire de services (ne suivant pas, en l'occurrence, de procédés écologiques) soit en concurrence avec celui qui sera subventionné.

4- Les obstacles non-nécessaires au commerce (art VI-4)

La caractéristique de l'AGCS est de s'attaquer à la **réglementation intérieure** des États. Celle-ci, sous toutes ses formes (décisions prises au niveau national ou local), ne devra pas constituer des "*obstacles non-nécessaires au commerce*". Avec la jurisprudence qui s'est développée depuis 1947 avec le GATT, nous savons ce que sont des "*obstacles au commerce*" : il s'agit d'obstacles tarifaires (droits de douanes) et non-tarifaires (quotas commerciaux, règlements sanitaires, etc.). **Nous ne savons pas ce que sont des obstacles "non-nécessaires"**. La notion est floue. Qui jugera que la réglementation intérieure d'un pays constitue un obstacle nécessaire ou non? La réponse se trouve dans le traité instituant l'ORD (Organisme de Règlement des Différends) à l'OMC, composé d'un "*panel*" de fonctionnaires internationaux chargés d'appliquer les règles du commerce et seulement elles, à l'exclusion de toutes autres règles, qu'elles soient internationales (Déclaration universelle des droits de l'Homme, Pactes civils et politiques de 1966, Convention de Genève, droit international de l'environnement, etc.), ou nationales (droit social, droit environnemental, etc.)¹. Donc, les obstacles non-nécessaires au commerce peuvent être les règles du droit social, droit de l'environnement, ou autre, qui pourraient avoir des conséquences sur le commerce, c'est-à-dire qui le rendent plus onéreux (en termes financiers).

Exemple : Passation des marchés publics

- Un marché public se réalise par l'édition d'un cahier des charges par lequel la collectivité publique réalisant un appel d'offre inscrit ce qu'elle attend comme prestation. Dès lors que l'AGCS deviendrait effectif, la réglementation intérieure ne pourra plus prévoir d'obstacles "*non-nécessaires*" au commerce, y compris dans un cahier des charges.

Exemple : Appel d'offres pour la mise en place d'un ramassage et un traitement des ordures ménagères

Le cahier des charges peut exiger :

- une clause environnementale pour le traitement des ordures et/ou le ramassage (camions de ramassage au carburant propre) : *obstacle non-nécessaire au commerce*
- une clause sociale : les employés du ramassage seront ceux de la région : *obstacle non-nécessaire au commerce*

Exemple : Appel d'offres pour la mise en place d'un éclairage public

Le cahier des charges peut exiger :

- une clause environnementale : pourcentage d'énergie renouvelable : *obstacle non-nécessaire au commerce*
- une clause sociale : provenance de l'électricité : *obstacle non-nécessaire au commerce*

Cet exemple est transposable pour toutes les passations de marchés publics concernant le chauffage urbain et celui des bâtiments relevant de la collectivité publique.

¹- Voir les statuts instituant l'ORD.

Il ne faut pas croire que l'application concrète de ces principes serait difficile ou repoussée dans un avenir incertain. L'article VI-2 prévoit la mise en place d'une juridiction spéciale dans chaque pays chargée d'appliquer les règles définies dans l'AGCS, ou bien de confier à une juridiction déjà existante la compétence de la sanction de ces règles.

5- Interdiction d'une politique sociale (ouverture de secteurs au mode 4)

L'article I de l'AGCS définit 4 modes de prestation de services. Le mode 3 reprend les dispositions de l'AMI², ce qui en soi est très inquiétant. **Le mode 4 de l'AGCS** prévoit la possibilité pour une entreprise de passer des contrats de travail dans un pays A pour les exécuter dans un pays B, et ce, pour un maximum de 6 mois. Mais les conditions d'exécution de ce contrat ne sont pas définies ni garanties par l'accord. Certes, certains pays ont indiqué que ces contrats de travail s'exécuteraient aux conditions du lieu d'exécution du contrat. Mais cette "garantie" est négociable et elle est illusoire : comment contrôler la réalité de l'application des normes sociales du pays d'exécution du contrat ? Et quelles clauses sociales puisqu'elles constitueraient désormais des *obstacles non-nécessaires au commerce* ? De plus, il faudrait un corps d'Inspection du travail international, ce qui n'est pas réaliste.

Pour conclure, un mot sur le caractère irréversible de l'AGCS. Qu'arrivera-t-il si le Canada change d'idée? Pouvons-nous retirer nos engagements de l'AGCS? Par exemple, revenir en arrière sur la libéralisation de la gestion des déchets dangereux ? Tout État qui voudrait modifier ses engagements aurait à négocier avec les autres états membres de l'OMC des compensations devant les satisfaire et pouvant inclure l'engagement d'un autre secteur car il faut maintenir le même niveau de libéralisation. Cela signifie des années de procédures juridiques et des coûts astronomiques qui confèrent aux engagements pris dans l'AGCS... un caractère quasi irréversible. **C'est une des raisons majeures, s'ajoutant à toutes les autres, qui fait que l'opposition à l'AGCS est grandissante car cet accord atteint des aspects fondamentaux de la vie en démocratie.**

Partout à travers le monde, des villes, des régions et des groupes ministériels se joignent aux mouvements sociaux et syndicaux pour mettre en lumière les dangers liés à l'AGCS et aux accords de même nature. C'est le cas notamment de la Fédération canadienne des municipalités, de l'Union des municipalités de Colombie-britannique, des villes de Vancouver, Ottawa, Winnipeg, Regina, Saskatoon et de plus de soixante municipalités au Canada. C'est le cas du Conseil de la Ville de Paris, de celui de Vienne, de Gènes, de plus de 500 collectivités en France à ce jour, de la Chambre des représentants de Belgique, des ministres régionaux européens de la Culture et de l'Éducation (Déclaration de Brixen/Bressanone sur la Diversité Culturelle et l'AGCS), des ministres belges de l'enseignement, entre autres.

Plusieurs villes se déclarent **zones hors-AGCS** et font pression sur les États nationaux à ce sujet. La vaste majorité exige un moratoire sur les négociations afin que soit menée une évaluation indépendante des conséquences des politiques de libéralisation de l'OMC qui a le mandat de procéder à cette évaluation en vertu de l'article XIX de l'AGCS (et qui ne le fait pas). Cette demande faite également par des pays en voie de développement est ignorée par l'OMC.

Source :

Attac-Québec (Association pour la Taxation des Transactions financières et l'Aide aux citoyens)
www.quebec.attac.org
attacmontreal@sympatico.ca

²- Accord Multilatéral sur l'Investissement, négocié dans le cadre de l'OCDE et combattu en 1998 et 1999, qui prévoyait une libéralisation très large de l'investissement, c'est-à-dire de l'entrée et de la sortie des capitaux, mais aussi de la liberté pour les investisseurs d'investir dans tous les domaines aux conditions qui leur soient les plus favorables.