



Mai 2005

# AGCS et démocratie: Pour la défense des pouvoirs locaux en matière de services publics



## Une campagne d'ATTAC

*Annoncé en fanfare, l'actuel cycle de négociations commerciales multilatérales de l'Organisation mondiale du commerce, dit «Cycle du développement» a subi un sérieux revers en septembre 2003 à Cancun, lors de la conférence ministérielle biannuelle. Mais cet échec n'a nullement empêché les négociations de reprendre. Ce qui se concocte actuellement à huis-clos au siège de l'OMC à Genève, sur le commerce des services, est exactement ce qui avait été refusé à Cancun : la mainmise des multinationales sur de nouveaux secteurs et la privatisation programmée des services publics.*

*Grâce à une campagne internationale menée par attac dans différents pays, les dangers liés à l'Ac-*

*cord général sur le commerce des services (AGCS) sont aujourd'hui connus du grand public : cet accord sert en premier lieu les intérêts des entreprises multinationales des pays industrialisés, qui comptent tirer profit de la libéralisation du secteur des services, et notamment des services publics. Ainsi, les infrastructures fondamentales sont peu à peu soustraites à tout contrôle public et parlementaire, notamment à l'échelle des pouvoirs locaux.*

*Aujourd'hui, la pression publique visant à soustraire les services publics aux négociations de l'AGCS, conduit les représentants suisses à l'OMC à déclarer qu'ils ne prennent, dans ce domaine, « pas d'engagement incompatible avec sa*

*législation ». De même, les demandes de libéralisation de la Suisse se concentreraient, toujours selon le Conseil fédéral, sur les « services à haute valeur ajoutée » tels que les services financiers ou le tourisme. Pourtant de nombreux faits viennent contredire ces déclarations et de sérieux doutes subsistent, notamment parce que les négociations se font dans l'opacité la plus absolue.*

*Ce document vise à expliquer la portée, les mécanismes et les dangers de l'AGCS et invite les communes à rejoindre, tant que ces doutes ne sont pas sérieusement dissipés, le vaste mouvement de communes à l'échelle européenne qui se sont déclarés « hors AGCS ».*



**Les services publics ne sont pas à vendre**

# Qu'est-ce que l'AGCS ?



L'Accord général sur le commerce des services (**AGCS**) est un accord sans précédent ni équivalent juridique. Ce traité, pilier incontournable du système commercial international négocié dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (**OMC**), a pour objectif d'ouvrir à la concurrence pratiquement tous les marchés de services.

## Un accord sur les investissements

À l'inverse des autres accords de l'OMC, l'AGCS ne s'applique cependant pas uniquement au commerce. Les services étant souvent produits là où ils sont fournis, c'est-à-dire pour l'essentiel localement, le mécanisme de l'AGCS relève moins d'une logique d'exportation que d'investissement sur place. Ainsi, comme le souligne le secrétariat de l'OMC, « l'AGCS est le premier accord multilatéral sur les investissements car il ne couvre pas uniquement le commerce transfrontalier, mais toutes les formes possibles de fourniture de services, y compris le droit d'établir une présence commerciale sur le marché d'exportation. »<sup>1</sup> Ce qui est en cause avec cet accord est donc moins la suppression de droits de douane que l'application généralisée des principes garantissant la « liberté d'investir ».

En le ratifiant, 148 Etats, dont la Suisse, se sont engagés à **le renégocier périodiquement** – de nouvelles négociations ont débuté en 2000 – « en vue d'élever progressivement le niveau de libéralisation du commerce international des services » (Art.XIX/1). C'est un accord-cadre sans limite en durée et en étendue. Certains services collectifs fournis par l'Etat, les pouvoirs locaux, les coopératives et les associations, sont également concernés.

(ART. XIX.1) « Ces négociations viseront à réduire ou à éliminer les effets défavorables de certaines mesures sur le commerce des services, de façon à assurer un accès effectif aux marchés. »

## Tous les services sont touchés

Les activités couvertes par l'AGCS sont classées en douze secteurs et environ 160 sous-secteurs. Les grands chapitres sont les services: 1) fournis aux entreprises, 2) de communication, 3) de construction et d'ingénierie, 4) de distribution 5) d'éducation 6) concernant l'environnement, 7) financiers, 8) de santé, 9) relatifs au tourisme et aux voyages, 10) récréatifs, culturels et sportifs, 11) de transports et enfin – au cas où l'on aurait oublié quelque chose – 12) « autres », où l'on place désormais l'énergie, auparavant considérée comme un bien.

Les textes de l'AGCS sont trop ouverts pour offrir des garanties formelles aux gouvernements locaux car personne ne peut savoir jusqu'où mèneront ces processus de négociation et re-négociation. Les principaux services de base, clés de la cohésion sociale par la garantie du libre accès pour toutes et tous, peuvent donc être visés par cet accord : santé, éducation, énergie, eau, transports, télécommunications, culture et loisirs, traitement des déchets, services aux personnes âgées, etc.

## Cantons et communes concernées

L'AGCS s'applique à tous les échelons administratifs, du national au local. Cela signifie donc que les cantons et les communes seront soumis à ses contraintes. L'AGCS limite la capacité des gouvernements locaux à définir et mener une politique qui leur soit propre en matière de services publics ou à maintenir ou à créer des normes. En effet, en imposant de nouvelles et sévères contraintes à la capacité des gouvernements à travers une extension de l'article IV de l'AGCS sur les « **réglementations intérieures** », il suffira qu'une mesure gouvernementale soit considérée « plus rigoureuse qu'il n'est nécessaire » pour qu'elle entre en contradiction avec l'accord. De plus, si un service est « engagé » par la Confédération dans l'AGCS (par exemple l'eau ou le traitement des déchets), les cantons et les communes ne pourront plus réglementer, gérer et

fixer librement les modalités particulières de fourniture de ce service, en décidant, par exemple, de favoriser une entreprise locale ou d'octroyer des subventions pour en garantir l'accès à un prix abordable, etc.

(ART. XV.1) « Les Membres reconnaissent que (...) 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 négociateurs répondent aux inquiétudes des autorités locales en leur expliquant que les services collectifs échappent aux règles de l'AGCS :

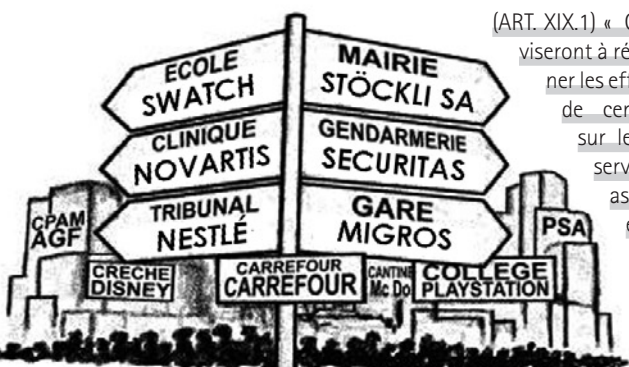
(ART.I.3b) « Les « services » comprennent tous les services de tous les secteurs à l'exception des services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental. »

Sauf que l'article suivant (souvent omis !) précise :

(ART.I.3c) « Un service fourni dans l'exercice du pouvoir gouvernemental s'entend de tout service qui n'est fourni ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec un ou plusieurs fournisseurs de services. »

Ainsi, si une commune fournit de l'eau à une autre commune et qu'elle est rémunérée pour cette prestation, est-ce sur une base commerciale ? Un service cantonal ou communal peut-il encore être considéré comme hors concurrence s'il existe également des fournisseurs privés, comme c'est le cas dans presque tous les domaines (écoles, cliniques, etc.) ? Les principaux services de base aujourd'hui essentiellement fournis par nos autorités locales (services sociaux, eau, air, traitement des déchets, services aux personnes âgées, etc.) peuvent ainsi se trouver sur la table des négociations.

<sup>1</sup> Cité dans la brochure de la Déclaration de Berne: OMC, au service de quel monde?, 2001



# Fonctionnement de l'AGCS

Les négociations de l'AGCS sont structurées autour de deux grands axes : les requêtes et les offres. Dans une première phase, chaque pays membre de l'OMC adresse des demandes de libéralisation de services à d'autres membres. Dans une seconde phase, en réponse à ces requêtes, les pays membres font des offres dans les secteurs qu'ils sont prêts à ouvrir. Ces deux phases seront suivies de négociations au plan bilatéral, puis multilatéral. Finalement, les engagements devront être intégrés dans les législations nationales, sous peine de sanctions. Chaque concession accordée par un pays à un autre devra l'être à tous, en vertu de la clause de la « **nation la plus favorisée** ».

(ART.II.1) « En ce qui concerne toutes les mesures couvertes par le

présent accord, chaque Membre accordera immédiatement et sans condition aux services et fournisseurs de services de tout autre Membre un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde aux services similaires et fournisseurs de services similaires de tout autre pays ».

Toutes les entreprises – suisses comme étrangères – devront être traitées de la même manière (« **traitement national** »).

(ART.XVII.1) « Dans les secteurs inscrits dans sa liste, et compte tenu des conditions et restrictions qui y sont indiquées, chaque Membre accordera aux services et fournisseurs de services de tout autre Membre, en ce qui concerne toutes les mesures affectant la fourniture de services, un traitement non

moins favorable que celui qu'il accorde à ses propres services similaires et à ses propres fournisseurs de services similaires ».

## Pas de marche en arrière

Bien que théoriquement re-négociables, les engagements pris par un pays seront en pratique irréversibles, du fait de compensations à offrir à tous les pays pouvant se considérer comme affectés par un retrait. (art. XXI) « Les compensations se feront sur la base de la clause de la nation la plus favorisée », ce qui veut dire que chaque compensation accordée par un pays à un autre devra l'être à tous.

L'Organe de règlement des différends (ORD) – clef de voûte du système – est l'instance de re-

cours **supranationale** que peut saisir tout Membre qui se jugerait lésé par des mesures (lois – règles – licences – normes écologiques – subventions) qui affecteraient les services engagés par un autre Membre. Toute norme jugée comme un « obstacle non nécessaire » à la liberté du marché devra être abrogée, les règles de l'OMC faisant loi. Les verdicts de l'ORD vont jusqu'à de lourdes sanctions économiques et financières. (Preuve en sont les cas devenus célèbres du boeuf aux hormones opposant les USA à l'UE, ou le « *gambling case* » entre les Îles Barbados et les USA. Ces cas ont été résolus par des sanctions équivalentes à plusieurs millions de dollars d'amende pour « obstacle à la libre circulation ».)

## Et la Suisse ?

La Suisse, via le Secrétariat d'Etat à l'économie (**seco**) chargé des négociations à l'OMC, a adressé des « requêtes » à près de 60 pays sur tous les continents, en excluant les pays les moins avancés. Deuxième exportateur de services par habitant du monde, la Suisse est très engagée dans ces négociations sur les services et réclame davantage de libéralisation, en particulier pour les secteurs « à haute valeur ajoutée » dans les pays émergents dans lesquels elle est très concurrentielle comme par exemple les services financiers et de réassurance, la gestion d'actifs, les télécommunications, la distribution, l'environnement, le tourisme et les transports, etc.<sup>2</sup>

La Suisse prétend n'avoir fait ni demandes, ni offres, dans les domaines « incompatible avec sa législation ». Elle a pourtant reçu des requêtes de libéralisation dans les secteurs de la gestion de l'eau (Union européenne), des services postaux (U.E. et USA) et de l'éducation (USA). Certains négociateurs suisses ont laissé entendre qu'ils se prononceraient pour exclure le domaine

de l'eau « du champ d'application de l'AGCS ». Ces déclarations sont peu claires, et contredites par certains actes que nous relevons ci-dessous.

## Des négociations peu équitables

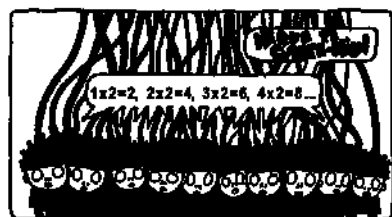
Rien ne garantit en effet que ces secteurs ne soient pas ouverts à terme, suite à des marchandages bilatéraux (secteur bancaire contre gestion de l'eau, par exemple) et à la pression des milieux économiques suisses, très favorables aux privatisations. Ainsi, la Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie revendique ouvertement que « pour obtenir des avantages dans d'autres pays, il va de soi que la Suisse doit proposer des contreparties ».<sup>3</sup>

Face au blocage actuel des négociations commerciales entre les pays industrialisés, intéressés à l'ouverture des marchés des services, et les pays en voie de développement, poussant en faveur de l'ouverture des marchés agricoles, les pressions augmentent de part et autres sur le négociateurs afin

qu'ils fassent des concessions substantielles. Ainsi, la tant louée « flexibilité » de l'accord qui laisserait « à chaque pays le soin de choisir quels domaines il souhaite ouvrir et à quelles conditions »<sup>4</sup> risque d'être fortement compromise par le jeu auquel se livrent les principales puissances commerciales au sein de l'OMC. N'oublions pas non plus qu'en 2000, la Suisse s'était engagée à n'exclure aucun secteur des négociations.<sup>5</sup>

Des doutes importants existent ainsi sur l'ouverture du marché de l'eau : Le Conseil fédéral, ne vient-il pas de rejoindre le projet *Euro-market*, qui étudie les scénarios pour une libéralisation totale du marché de l'eau en Europe, et se penche tout particulièrement sur le cas de la Suisse ? Et le seco lui-même, n'est-il pas parmi les plus fervents promoteurs des partenariats public-privé dans le secteur de l'eau en Amérique latine ? Ce qui est bon pour les pays en développement, ne le serait-il pas pour la Suisse ?

Des craintes sont permises aussi sur la portée des engagements



<sup>2</sup> Christian Pauletto (seco), Séance d'information à l'Union des communes vaudoises, 3.3.05

<sup>3</sup> Chambre vaudoise du commerce et de l'industrie, "AGCS: les faits", www.cvci.ch

<sup>4</sup> ibid.

<sup>5</sup> Document adressé au Conseil du commerce des services, intitulé "Communication de la Suisse, Lignes directrices pour les négociations prescrites sur les services" (N° S/CSS/W/16, daté du 5.12.2000)

de la Suisse en matière d'éducation. Selon le Conseil fédéral, ils ne s'appliqueraient qu'aux services d'enseignement privés. Mais une récente étude émet des doutes quant à la validité juridique de cette interprétation<sup>6</sup>, et **la Suisse se dit prête à « considérer davantage d'engagements possibles dans ce secteur »**<sup>7</sup>.

Et si le Conseil fédéral prétend aujourd'hui que l'AGCS n'aurait eu, jusqu'à présent, « aucun effet négatif sur la Suisse et son service public ou sur le service universel », il faut rappeler que la libéralisation du marché des télécommunications représente pourtant un effet des précédents engagements pris dans le cadre de l'AGCS. C'est le fait de séparer les télécommunications des services postaux, et donc l'interdiction des subventions croisées, qui a conduit à la fermeture en masse des bureaux de poste que nous observons actuellement.

#### Manque de transparence et déficit démocratique

L'absence ou l'insuffisance d'information est un problème récurrent dans les négociations de l'OMC. La Suisse a fait des efforts, en parti-

culier à l'égard du Parlement fédéral et des organisations non gouvernementales (ONG). Le seco a notamment rendu publique la liste complète de ses offres, disponible sur le site internet de l'administration fédérale. Il a en revanche refusé de publier davantage qu'une synthèse de ses requêtes. On sait également peu de choses des demandes des autres pays. D'une manière générale, les cantons, les communes et les citoyens sont peu informés.

Plus grave encore dans les négociations à l'OMC est le déficit démocratique. Le Parlement fédéral est consulté au début ainsi qu'à la fin, lorsqu'il doit se prononcer sur l'ensemble du paquet négocié. Il n'a alors plus que la possibilité de dire oui ou non, sans avoir pu influencer le cours des tractations. Dans le cas de l'AGCS, les Chambres fédérales n'ont été consultées ni sur les requêtes, ni sur les offres de la Suisse.

Les cantons l'ont été pour certains domaines relevant de leurs compétences, mais au seul niveau de l'administration, sans inclure ni le pouvoir législatif ni les communes. Autrement dit, les élus locaux n'ont pas été associés à des déci-

## Pour approfondir

Petite bibliographie :

*OMC, AGCS, Vers la privatisation de la Société* de Louis Weber (Ed Syllepse, 2003, contient le texte de l'accord in extenso).

*Remettre l'OMC à sa place*, par Susan George, (Ed. Mille et Une Nuits, 2001).

Attac Suisse, relayée par toutes ses sections locales, est en campagne contre l'AGCS, pour tout renseignement sur l'état des négociations, ou pour plus d'informations en général, n'hésitez pas à nous contacter à travers la section la plus proche de chez vous.

**Attac Suisse, Rue des Savoises 15, CH-1205 Genève.**

**www.suisse.attac.org suisse@attac.org Tél 022 800 10 40**

sions qui pourront bouleverser des pans entiers de l'économie et des services publics de leur canton ou de leur commune, qui affecteront en profondeur la vie quotidienne de leurs électrices et électeurs.

Va-t-on accepter que les prérogatives des collectivités locales soient amoindries au point de les rendre inutiles, remettant ainsi en cause l'un des piliers de la démocratie ?

<sup>6</sup> "Les effets de l'AGCS sur le système éducatif suisse", Dossier de l'Office fédéral de l'éducation et de la science (2003). Disponible sur [www.suisse.attac.org](http://www.suisse.attac.org)

<sup>7</sup> World Trade Organisation, Communication from Switzerland: "Education services and the GATS: the Experience of Switzerland", [www.wto.org](http://www.wto.org) 4 avril 2005

# Un mouvement d'opposition international



La santé et l'éducation, mais aussi l'énergie, l'eau ou les transports ne sont pas des biens ordinaires; ils répondent à des besoins sociaux essentiels dont la satisfaction doit être garantie collectivement et ne saurait être soumise à des intérêts privés. C'est pourquoi dans de nombreux pays, les populations touchées se battent contre cet accord.

Depuis 2002, les initiatives de collectivités locales, d'assemblées d'élus-e-s, de syndicats et de nombreuses associations se multiplient partout dans le monde pour exiger autant de débats démocratiques sur l'AGCS.

Ainsi, par exemple :

Au **Canada**, en **Grande-Bretagne**, en **Autriche**, en **France**, en **Italie** de nombreuses villes et collectivités ont voté des motions anti-AGCS ou se sont déclarées symboliquement hors-AGCS (par-

mi d'autres Montréal, Vienne, la région Ile-de-France, et des centaines d'autres)

**L'Assemblée des régions d'Europe (ARE)**, qui réunit plus de 250 membres de 25 pays – dont 22 cantons suisses – a adopté le 18 octobre 2002 la Déclaration de Brixen/Bressanone sur la diversité culturelle et l'AGCS : « Nous considérons la diversité culturelle, économique, territoriale et sociale, caractéristique de l'Europe, qui se reflète dans les responsabilités et les compétences législatives des régions, comme une valeur particulière. Les harmonisations dans le domaine de l'éducation, la culture, les affaires sociales, la santé ou l'aménagement du territoire mettraient cette diversité en danger et freineraient de ce fait l'innovation et le dynamisme».

« Cela s'applique en particulier aux

négociations actuelles, conduites par la Commission européenne sur l'Accord Général du Commerce des Services (AGCS), dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Une libéralisation aboutissant à priver les régions et les collectivités locales de leur capacité d'agir, nécessite l'ouverture d'un large débat public. Les institutions démocratiques où les prises de position s'élaborent, ont été exclues des négociations jusqu'à présent. Nous demandons leur intégration à tous les niveaux de ce processus, notamment celle des régions dans le cadre de leurs champs de compétences. » ([www.are-region-europe.org/index-F.html](http://www.are-region-europe.org/index-F.html))

En Suisse, près de 20 communes se sont déjà déclarées Hors-AGCS ([www.suisse.attac.org](http://www.suisse.attac.org)), ainsi que le Conseil du Service intercommunal de gestion (SIGE) du district de Vevey (8 avril 2005)