

Le cycle du millénaire

Rapport

*Pierre Jacquet
Patrick Messerlin
Laurence Tubiana*

Commentaires

*Élie Cohen
Philippe Herzog*

Annexes préparées par

*Laurence Dubois-Destrizais, Jean-Marc Siroën
et Sylvie Hel-Thelier*

*Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl*

© La Documentation française. Paris, 1999 - ISBN : 2-11-004415-2

« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.

Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

La création du Conseil d'Analyse Économique « répond à la nécessité pour un gouvernement trop souvent confronté à l'urgence, de pouvoir se référer à une structure de réflexion qui lui permette d'éclairer ses choix dans le domaine économique. J'ai souhaité aussi créer un lien entre deux mondes qui trop souvent s'ignorent, celui de la décision économique publique et celui de la réflexion économique, universitaire ou non.

J'ai pris soin de composer ce Conseil de façon à tenir compte de toutes les sensibilités. Le Conseil d'Analyse Économique est pluraliste. C'est là un de ses atouts principaux, auquel je suis très attaché. Il doit être un lieu de confrontations sans a priori et les personnes qui le composent doivent pouvoir s'exprimer en toute indépendance. Cette indépendance — je le sais — vous y tenez, mais surtout je la souhaite moi-même.

Ces délibérations n'aboutiront pas toujours à des conclusions partagées par tous les membres ; l'essentiel à mes yeux est que tous les avis puissent s'exprimer, sans qu'il y ait nécessairement consensus.

...

La mission de ce Conseil est essentielle : il s'agit, par vos débats, d'analyser les problèmes économiques du pays et d'exposer les différentes options envisageables. »

Lionel Jospin, Premier Ministre
Discours d'ouverture de la séance d'installation du
Conseil d'Analyse Économique, le 24 juillet 1997.
Salle du Conseil, Hôtel de Matignon.

Sommaire

Introduction	7
<i>Pierre-Alain Muet</i>	
Le cycle du millénaire	11
<i>Pierre Jacquet, Patrick Messerlin et Laurence Tubiana</i>	
<i>Commentaires</i>	
<i>Élie Cohen</i>	67
<i>Philippe Herzog</i>	83
<i>Annexes</i>	
A. Built in Agenda, nouveaux sujets et « autres sujets »	93
<i>Laurence Dubois-Destrizais</i>	
B. Commerce international et normes de travail	97
<i>Jean-Marc Siroën</i>	
C. Les nouveaux enjeux commerciaux pour les pays en voie de développement	111
<i>Sylvie Hel-Thelier</i>	
Résumé	133
Summary	139

Introduction

Dans le prolongement du rapport « Agriculture et négociations commerciales » publié en juin, le rapport de Pierre Jacquet, Patrick Messerlin et Laurence Tubiana sur « le cycle du millénaire » analyse les caractéristiques du nouveau cycle de négociations commerciales qui va s'ouvrir après la Conférence ministérielle de Seattle.

Ces négociations concerneront d'avantage les politiques intérieures (services, investissement ou marchés publics) que les protections tarifaires. À l'exception du secteur agricole où les protections tarifaires sont encore élevées, les droits de douane ont en effet été déjà fortement réduits dans l'industrie. Parce qu'elles concernent un champ très étendu, ces négociations apparaissent aujourd'hui comme un enjeu majeur de la maîtrise de la mondialisation.

Les auteurs notent tout d'abord qu'avec l'introduction des services dans le champ de l'OMC, les négociations portent aujourd'hui davantage sur les normes, les standards et les règles collectives que sur le démantèlement des tarifs douaniers, ce qui rend les négociations plus difficiles et pose notamment la question du champ d'intervention de l'OMC et de son extension. Dans bien des nouveaux domaines inclus dans les négociations, c'est l'accès aux marchés et leur organisation – c'est-à-dire la réglementation –, qui sont concernés. Il s'agit moins de déréglementer que de « *remplacer un règlement pris dans un cadre national étroit par un autre pris au bon niveau, c'est-à-dire mondial* ». Par ailleurs, les négociations en matière de services s'éloignent du principe « mercantiliste » basé sur les concessions réciproques et se rapprochent de la libéralisation unilatérale prenant en compte les avantages de cette libéralisation pour le pays qui la met en œuvre.

Les nouveaux sujets (investissement, concurrence et transparence des marchés publics), et la question des normes internationales (environnement, protection sanitaire, normes sociales) sont des thèmes difficiles à aborder, car ils relèvent de domaines traditionnels de la politique nationale qui sont entrés *de facto* dans la négociation commerciale en raison, notamment, des règlements des différends. Ceci pose la question de la légitimité de l'OMC à traiter des domaines qui ne sont pas directement de nature commerciale. En raison notamment de la création de l'Organisme de règlement des diffé-

rends (ORD), le risque est grand, si les règles de l'OMC ne sont pas suffisamment précises, de voir la jurisprudence en façonner de nouvelles (risque accru par la domination des *lawyers* américains dans le processus). Élie Cohen note précisément dans son commentaire que « *l'abandon de pans entiers de la souveraineté des nations ne s'étant pas traduit par la création d'instances politiques supranationales responsables devant un corps électoral, n'a-t-on pas troqué la démocratie pour le contentieux et la jurisprudence !* ». La montée des mouvements de la société civile qui dénie aux règles commerciales internationales la légitimité de statuer sur tous les aspects de la vie sociale manifeste cette volonté de répondre à ce déficit politique de la mondialisation.

Les auteurs du rapport considèrent que la négociation multilatérale est indispensable pour gérer et maîtriser la mondialisation, car elle permet de redonner des marges de manœuvre aux États et de légitimer l'action publique. Ils suggèrent que l'Europe défende une vision à long terme de l'intégration économique mondiale dans laquelle l'OMC apparaît davantage comme une méthode de gestion de la libéralisation que comme une enceinte de négociations ciblées visant à produire des résultats sectoriels. Les négociations devraient ainsi disposer d'un temps plus long que l'objectif d'aboutir en trois ans, et elle devrait clairement prendre en compte les préoccupations qui émergent en termes d'environnement, de sécurité sanitaire et de normes sociales.

Ceci les amène à réfléchir aux limites de l'OMC et aux évolutions envisageables. La première consiste à poursuivre l'évolution entamée, en érigeant l'OMC en enceinte universelle, traitant de tous les sujets, ce qui la rendrait très rapidement illégitime. La deuxième consisterait à doter les accords internationaux de mécanismes de règlement des différends spécifiques. Elle aurait l'avantage de prendre en compte les engagements pris dans différentes enceintes internationales (accords multilatéraux d'environnement, normes sociales de l'OIT...), mais fait courir le risque de multiplier les arbitrages incohérents. La troisième option, plus ambitieuse et qui a la préférence des auteurs, reposerait sur une architecture des organisations multilatérales dans laquelle chacune définirait, dans son champ de compétences, des normes internationales négociées. L'ORD garderait son rôle d'arbitre *in fine*, mais ses jugements devraient intégrer les normes produites par les autres accords ou institutions. Elle suppose toutefois un degré de consensus international sur de nombreux sujets qui est loin d'être réalisé. Elle suppose que les autres accords multilatéraux voient leur rôle et leur autorité renforcés, afin de conduire à des arbitrages équilibrés entre les différents objectifs légitimes de l'action internationale.

Les deux discutants, Élie Cohen et Philippe Herzog, partagent l'opinion des auteurs du rapport quant à la nécessité d'établir une hiérarchie des normes internationales, afin d'éviter que la logique marchande ne l'emporte sur des objectifs plus fondamentaux de l'action internationale. Élie Cohen suggère ainsi de développer les organisations spécialisées par exemple, en

matière de biens culturels en créant des exemptions dont l'UNESCO pourrait être l'avocat ou en matière d'environnement en créant une institution internationale en charge du patrimoine naturel de la planète. Philippe Herzog considère qu'il ne faut pas confier à la jurisprudence des panels le soin de décider de la hiérarchie des règles et que la transparence, – nécessaire – du fonctionnement de l'OMC ne suffit pas à établir un contrôle démocratique. Notant que les élus nationaux et européens souffrent d'une carence d'information et que les traités n'établissent pas leur droit de consultation, il plaide pour une avancée du contrôle démocratique en matière de commerce mondial, car « *l'approche régaliennne classique n'est à la mesure ni des enjeux, ni des attentes des sociétés* ».

Le rapport a fait l'objet d'une première discussion en séance plénière du CAE le 27 mai, puis, en présence du Premier ministre, le 8 juillet 1999.

Pierre-Alain Muet

Conseiller auprès du Premier Ministre

Professeur à l'École Polytechnique

Le cycle du millénaire

Pierre Jacquet

Directeur adjoint de l'IFRI

Patrick Messerlin

Professeur à l'Institut d'Études Politiques de Paris

Laurence Tubiana

Conseil d'Analyse Économique

L'Accord de Marrakech d'avril 1994 qui sanctionne les résultats du cycle de l'Uruguay, contient un programme de négociations dit « incorporé » (*Built in Agenda* ou BIA) qui engage les signataires à reprendre les négociations sur un certain nombre de domaines, notamment l'agriculture et les services. Les négociations qui vont s'ouvrir prochainement sont donc en quelque sorte en partie « automatiques » et ne résultent pas du choix délibéré d'ouvrir un nouveau cycle. Pour autant, la fixation de leur ordre du jour complet, lors de la réunion ministérielle de Seattle qui se tiendra du 30 novembre au 3 décembre 1999, revêt une importance fondamentale pour le renforcement de l'OMC et du multilatéralisme. Il s'agira à la fois de définir la marche à suivre, c'est-à-dire les objectifs et méthodes de négociation dans les domaines inclus dans le BIA, et d'étudier dans quelle mesure, et avec quels objectifs, de nouveaux sujets devraient et pourraient être inclus dans le champ des négociations (Schott, 1998). Les ministres du Commerce du Canada, des États-Unis, du Japon et de l'Union européenne, dans leur réunion quadrilatérale (la « Quad ») des 11 et 12 mai 1999 ont entériné l'idée d'un cycle large, qui dépassera le champ du seul programme incorporé. Mais la Quad n'a pas pour autant précisé le contenu de ce champ, et s'est contentée d'exhortations plutôt vagues à la poursuite du travail d'approfondissement préalable à la préparation de l'agenda des négociations. La Quad a également fixé un délai de trois ans pour l'aboutissement du prochain cycle. Elle a aussi exprimé le souhait que l'OMC devienne une organisation plus universelle, et que l'accession des pays actuellement candidats soit accélérée de façon à leur permettre d'être parties prenantes au

nouveau cycle de négociation. Le plus important des candidats potentiels est la Chine, pays de poids, dont l'adhésion à l'OMC paraît essentielle pour la définition d'un cadre véritablement multilatéral.

L'un de nos messages essentiels est qu'il ne faut pas « subir » ces prochaines négociations. Elles donnent à l'Europe l'occasion de prendre l'initiative pour donner forme à l'architecture de la mondialisation et consolider le rôle de l'OMC. Malheureusement, l'Europe a beaucoup de mal à se saisir de cette opportunité, et, en s'abstenant, à Berlin, de s'engager dans la voie d'une réforme profonde de la Politique agricole commune, elle risque de devoir à nouveau s'enfermer dans une attitude défensive et passive consistant à résister le plus longtemps possible aux pressions américaines et du « groupe de Cairns », pressions qui ne manqueront pas de s'exercer notamment en matière agricole. En effet, l'Union européenne n'a pas su choisir entre sa « vocation agro-exportatrice » encore largement tributaire des caisses publiques et une politique d'aide à l'agriculture fondée sur la contribution du secteur aux objectifs sociaux et environnementaux de la collectivité nationale.

Ces négociations ne vont pas s'ouvrir sous des auspices particulièrement favorables. Dans le sillage de la catastrophe financière en Asie, l'économie mondiale se redresse mais reste encore fragile, rendant la plupart des pays, industrialisés comme en développement, plus circonspects vis-à-vis d'initiatives nouvelles en matière de libéralisation. Les pays « émergents » en développement, attendent cependant beaucoup de l'ouverture extérieure, à la fois pour ce qu'elle peut contribuer aux processus de réforme interne mais surtout pour l'accès au marché des pays industrialisés, élément pour eux déterminant des négociations. L'accroissement du déficit extérieur américain a relancé les pressions protectionnistes au Congrès. L'Histoire montre, certes, que les États-Unis ont toujours su embrasser dans l'après-guerre la cause de la libéralisation des échanges et que leur adhésion au multilatéralisme est réelle, même lorsqu'elle fait l'objet de débats intenses et contradictoires. Ils ont mené jusqu'ici le mouvement de libéralisation des échanges avec la conviction que cette libéralisation rejoignait leurs intérêts stratégiques. Mais les pressions protectionnistes, si elles n'annoncent pas de guerre commerciale de grande envergure, ne peuvent qu'influer sur la position américaine dans les négociations. Elles contribuent à la radicaliser en conduisant à un « leadership » moins « éclairé ». S'ajoute à ces tensions l'effet des multiples escarmouches commerciales récentes entre les États-Unis et l'Europe, marquées par l'affaire de la banane et le conflit sur le bœuf aux hormones, qui ne peuvent que contribuer à cette radicalisation.

Pour schématiser, on peut donc dire que les négociations vont s'ouvrir sans grand enthousiasme, sans sentiment d'urgence, dans un contexte politico-économique peu susceptible de faciliter l'échange et dans un flou thématique et organisationnel qui peut conduire à se demander si le jeu en vaut la chandelle. C'était déjà le cas en 1986, et ce n'est donc pas une raison pour se désintéresser de la négociation. Mais en 1986, le « leadership » des États-Unis était moins contesté. C'est là l'une des différences majeures

avec les cycles précédents. Le Président américain n'a pu obtenir le « fast track », et la balle est maintenant dans le camp de son futur successeur. Un « leadership » moins assuré fournit cependant à l'Union européenne une chance à saisir pour faire avancer sa propre conception du processus de libéralisation et du multilatéralisme.

Ce rapport replace d'abord les négociations multilatérales dans le contexte du mouvement de mondialisation. Il discute à partir de l'état des lieux de la protection européenne, des enjeux pour la France ; il analyse ensuite les caractéristiques nouvelles de ces négociations, qui en accroissent la complexité, en changeant parfois la nature, et en influencent le déroulement. Il aborde les différents domaines du « programme incorporé » et dresse, pour chacun, le bilan de l'Uruguay Round et précise les objectifs et enjeux de la négociation à venir. La partie suivante traite de l'élargissement du champ de la négociation à d'autres sujets : environnement, concurrence, investissement, normes sociales, marchés publics, commerce et développement. Il traite enfin, de l'architecture de l'Organisation mondiale du commerce et de l'environnement institutionnel de la mondialisation.

Mondialisation et multilatéralisme

La négociation commerciale à venir relance vigoureusement le débat sur la mondialisation économique car elle porte aujourd'hui aussi sur les politiques domestiques, les normes et les valeurs de chaque société et non plus, seulement, sur les barrières douanières. Or, ce que craignent les mouvements représentés dans les opinions publiques, c'est la perte de contrôle, par l'engrenage des négociations successives, de l'autonomie des choix sociaux. Or, ces choix sont validés au moins dans les pays démocratiques par des processus électifs qui sont plus légitimes aux yeux des sociétés que les résultats de négociations parfois opaques ou les jugements d'experts.

La mondialisation est devenue l'un des concepts les plus « à la mode » en cette fin de siècle. En France, comme dans bien d'autres pays, elle fait l'objet de nombreux travaux et interrogations quant à sa nature et à ses implications. Faut-il s'en protéger et comment ? Tenter de la ralentir ? Comment peut-on en maîtriser la dynamique, de façon à gérer le changement qu'elle implique ? Quelle est sa responsabilité dans l'accroissement du chômage européen ? Quel rôle laisse-t-elle aux gouvernements ? Menace-t-elle l'État providence, la fiscalité, l'intégrité culturelle ? Toutes ces questions, et bien d'autres, sont légitimes et reflètent des inquiétudes compréhensibles dans des sociétés soumises à d'importantes forces de changement qui secouent les habitudes acquises et menacent de faire table rase du passé.

Pourtant, le moteur essentiel des tensions et du changement reste le progrès technique qui connaît depuis quelques années une nouvelle phase d'ac-

célération, dont les nouvelles technologies de l'information et de la communication ne sont que l'un des avatars. D'autres domaines connaissent également des progrès considérables, notamment dans le champ de la biologie et des nouveaux matériaux. Le progrès technique, comme d'habitude, est porteur tant d'espoirs de prospérité que d'angoisse ; mais il détient la clef de l'expansion et de la hiérarchie entre nations. Dans ses nouvelles dimensions, il est indissociable de la mondialisation et de l'ouverture des économies (Cohen, 1994).

L'économie de réseaux s'accommode mal des frontières, et les nouvelles technologies de l'information ne bénéficieront qu'à ceux qui s'engagent activement dans l'espace international qu'elles occupent. Les frontières économiques sont devenues de plus en plus poreuses, les facteurs de production se déplacent, tout comme les laboratoires de recherche. La concurrence ne porte plus seulement sur les biens et les services, mais sur l'ensemble des politiques publiques, la fiscalité, les réglementations, les normes, et plus généralement les modes même d'organisation et de management.

Pour la France, déjà pénalisée par la langue dans l'accès à la publication et la diffusion de l'information scientifique, une attitude craintive face à la mondialisation serait particulièrement dommageable. En effet, elle nous prive de leviers essentiels pour encadrer ce mouvement de mondialisation par les règles et les institutions nécessaires. Une attitude essentiellement défensive ne nous permettrait pas d'agir sur les aspects négatifs de cette mondialisation et risquerait de nous tenir à l'écart de l'innovation, tant en termes de création que de mise en œuvre de cette innovation. La mondialisation n'est certes pas, à elle seule, garantie de succès et de prospérité ; mais elle est un pari nécessaire, surtout pour un pays du rang que tient le nôtre. En outre, il faut penser la libéralisation non comme un objectif en soi, mais comme un processus, une dynamique d'ajustement permanent, qui permet à une société de gérer le changement nécessaire en maintenant en permanence l'incitation à changer. C'est en cela que le processus même de négociations commerciales multilatérales est aussi fondamental que son résultat. Face aux Américains qui veulent des résultats rapides, il appartient à l'Europe d'insister sur l'importance d'un processus continu, soutenu et patient.

Ce mouvement de mondialisation, combinaison de progrès technique et d'internationalisation de plus en plus dense, est source de changements profonds des modes d'organisation managériale et sociale, de restructurations d'activités, d'apparition de nouveaux enjeux économiques, sociaux, politiques ou éthiques. Les bouleversements à en attendre sont conséquents, les implications parfois brutales et coûteuses. La mobilité (inégaie) des facteurs de production (capital, innovation, et même travail) accentue la concurrence non seulement entre les produits mais aussi entre les institutions et les modes d'organisation des sociétés qui déterminent les niveaux de compétitivité. Ce mouvement remet en question les institutions nationa-

les et les compromis passés à l'intérieur de chaque société pour établir et hiérarchiser les préférences collectives. La mondialisation accroît le potentiel d'échanges entre des pays de niveaux de développement très différents et met en concurrence, pour des biens similaires ou substituables, des nations dont les valeurs, les normes, les institutions et les préférences collectives peuvent être très différentes. La libéralisation des échanges provoque en effet des conflits entre les nations, comme à l'intérieur des sociétés, parce qu'elle remet en question les normes nationales et les institutions sociales qui en sont les garantes (Rodrik, 1998 et Stiglitz, 1995). Or, les conditions de travail, les systèmes de Sécurité sociale, les règles légales peuvent avoir autant, ou davantage, d'importance pour les acteurs économiques et sociaux que l'augmentation du bien-être évalué en termes de quantité de produits qu'ils peuvent consommer.

La mondialisation et les réactions qu'elle suscite peuvent aussi générer des risques importants, tant sur le plan éthique que sur le plan économique. Les débats en cours sur les organismes génétiquement modifiés (OGM), la mobilisation des mouvements associatifs contre l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) négocié dans le cadre de l'OCDE le montrent bien. La crise financière asiatique illustre les risques d'une ouverture et d'une dérégulation non maîtrisée comme la nécessité d'encadrer le mouvement de mondialisation. Nous sommes en conséquence légitimement attachés à la « maîtrise » de la mondialisation. Il est essentiel de comprendre que cette maîtrise nous échappera largement si elle n'est pas multilatérale. Elle n'appartient pas non plus aux seuls pays développés. Les règles du jeu de la mondialisation ne sauraient être définies par un seul pays en position de défi ou d'exception, même lorsqu'il pense pouvoir user impunément de l'unilatéralisme, ni par des myriades de règles bilatérales. Si ce constat est partagé, il faut cesser de freiner pour, au contraire, anticiper, de défendre pour, au contraire, proposer, de subir pour, au contraire, façonner. Mais il faut aussi pour cela être prêt à faire des concessions, arriver à la table des négociations avec des offres ambitieuses, et ensuite les assumer. C'est donc tout un style de négociations et tout un ensemble d'équilibres internes qu'il faut changer, alors que la stratégie adoptée jusqu'à présent par l'Europe dans les cycles successifs de négociations multilatérales était essentiellement défensive et réticente. L'option d'une réforme radicale de la Politique agricole commune est inévitable et donnerait enfin l'occasion de prendre la direction des négociations en mettant sur la table une offre significative et en exigeant des contreparties significatives dans d'autres domaines.

Ces observations permettent de comprendre pourquoi on négocie à l'OMC. Ce n'est pas parce que les efforts de libéralisation sont imposés par des forces extérieures au pays. L'analyse économique montre qu'un pays doit s'ouvrir parce que c'est son intérêt propre, non pour complaire à ses partenaires. La négociation présente un double intérêt : premièrement, elle protège les gouvernements contre les pressions protectionnistes qui prêchent le repli et la défense d'avantages acquis. Les principes de non-

discrimination et de transparence de la protection apportent aux États des garanties d'indépendance face aux intérêts particuliers et à la corruption, et représentent un exercice réel de leur pouvoir ; deuxièmement, elle exploite la possibilité de négocier des règles équitables et de travailler à une harmonisation raisonnée de certaines normes nationales. La négociation facilite donc le processus d'ouverture et la convergence vers des choix d'organisation économique et sociale qui limitent les risques de conflits entre pays et les réactions protectionnistes qu'ils peuvent susciter.

Un cadre multilatéral où on négocie collectivement des règles présente aussi de multiples avantages par rapport au libre jeu des pressions unilatérales ou à la multiplication d'accords bilatéraux ou régionaux. Il assoit la crédibilité de l'engagement pris en matière de libéralisation et son irréversibilité ; il traite tous les membres également, gommant ainsi les rapports de pouvoir dans le consentement de « concessions » et rendant ces concessions plus acceptables à ceux qui en souffrent, puisque leurs homologues de tous les pays membres sont aussi concernés ; il est plus conforme aux enseignements économiques, qui prêchent la non-discrimination ; il protège les gouvernements de la pression de groupes d'intérêt qui voudraient revenir en arrière et obtenir de la protection. Il conduit à la prise de conscience de la nécessité d'une coordination des politiques économiques qui ont un impact sur le commerce et fournit une réponse à l'interdépendance économique internationale en favorisant la mise en place d'une coordination par les règles, qui évite les comportements prédateurs stériles entre États.

Enfin, il ne s'agit pas de mettre en œuvre un laissez-faire généralisé. Les négociations à l'OMC, comme celles menées sous l'égide du GATT auparavant, n'ont pas installé le « libre-échange », mais elles ont tenté de limiter ou de codifier les atteintes acceptables au libre-échange. De fait, l'idée n'est pas d'éliminer l'intervention publique, mais d'en faciliter l'acceptabilité, limitant ainsi les risques de conflits commerciaux stériles, et d'en accroître l'efficacité en poussant, par la pression à la libéralisation, à en approfondir le bien-fondé. La rhétorique du libre-échange ne représente donc que très imparfaitement l'esprit des négociations commerciales multilatérales. D'ailleurs, dans bien des nouveaux domaines dorénavant inclus dans les négociations, la notion de libre-échange n'a pas grand sens, et est moins importante que les principes essentiels de non-discrimination et de traitement national qui représentent le socle des principaux accords.

Le maintien et le développement d'un tel cadre multilatéral en matière commerciale doit donc être un objectif central pour la France et l'Union européenne. Les négociations à l'OMC sont un moyen privilégié pour l'atteindre.

L'état des lieux

Les enjeux pour la France de la négociation commerciale : l'intérêt de l'ouverture

La France est devenue en vingt-cinq ans une économie très ouverte sur l'extérieur. Alors que dans les années soixante-dix, la part de la production manufacturée exportée ne dépassait pas 20 %, elle atteint 41 % en 1996. De même le taux de pénétration, par les importations, du marché des produits manufacturés a doublé au cours de la même période.

Cette ouverture et les bons résultats du commerce extérieur qui dégagent un excédent depuis le milieu des années quatre-vingt – excédent qui s'est fortement accru depuis 1997 – pourraient faire penser que l'intégration internationale de la France n'est plus un problème. Cependant, en examinant de façon plus précise notre commerce extérieur, cette intégration apparaît plus régionale que mondiale.

Cette ouverture de l'économie française s'est largement faite via l'intégration au marché européen : 65 % des exportations françaises sont destinées au marché européen, 63 % des importations en proviennent. Les échanges hors Union sont plus modestes, 11 % de nos échanges s'effectuent avec les pays proches (PECO, CEI, Proche et Moyen Orient) ou liés à la zone d'influence européenne (Afrique), 7 % avec la zone Asie Pacifique, 8 % avec l'Amérique du Nord.

La dynamique des échanges français semble plus liée à l'effet de proximité qu'à l'effet taille de marché. Alors que les pays des continents asiatique et américains représentent les deux tiers du PIB mondial, ils ne constituent que 20 % de nos marchés d'exportation.

Ce positionnement du commerce extérieur français, tourné vers l'Europe ou vers les marchés de proximité a empêché la France de profiter de la dynamique de la demande mondiale tirée par les importations asiatiques et nord-américaines. Il en est résulté une érosion de notre part dans le marché mondial, passée en vingt-cinq ans de 6,3 à 5,6 % du commerce total.

Ces chiffres peuvent faire comprendre que l'horizon stratégique de la libéralisation pour les exportations françaises est, outre la constitution du Marché unique, les relations préférentielles contractées avec les pays proches. La libéralisation globale des échanges au sein du cadre multilatéral apparaît logiquement au vu des résultats du commerce extérieur comme un horizon plus lointain et moins prioritaire. Ceci peut expliquer la perception des entreprises françaises ou de certains secteurs professionnels qui voient dans les négociations commerciales davantage de risques que de réelles opportunités.

1. Parts de marché de la France dans les importations de quelques pays et zones (hors énergie)

En %

	1970-1979	1980-1989	1990-1994	1995-1996
Union européenne	9,8	9,5	10,0	9,9
Afrique et Moyen Orient	11,0	10,0	10,2	10,0
Pays en transition d'Europe	3,6	3,5	4,4	4,7
ALENA	2,4	2,6	2,5	2,3
Amérique latine (hors Mexique)	4,0	4,6	3,9	3,5
Japon	1,4	1,8	2,6	2,3
Asie de l'Est et du Sud	2,8	2,5	2,5	2,7
Monde	6,8	6,4	6,6	6,1

Source : CEPII.

2. Parts de marché mondial de la France comparées à quelques pays

En %

	1970-1979	1980-1989	1990-1994	1995-1996
Union européenne	41,5	40,4	41,1	39,6
France	6,3	5,9	6,1	5,6
Allemagne	11,2	10,8	10,9	9,9
Royaume-Uni	5,4	5,4	5,1	5,0
États-Unis	12,2	11,7	12,1	12,3
Japon	7,1	9,0	9,1	8,0

Source : CEPII.

Les avantages comparatifs révélés (CEPII, 1998) montrent que les spécialisations françaises à l'exportation se concentrent sur des secteurs de haute et moyenne technologies (automobile et aéronautique) des produits de gamme (notamment dans les domaines alimentaire et de l'industrie de la mode) et des produits bruts comme les céréales. Ces spécialisations sont liées aux dotations de facteurs, aux effets de la concentration industrielle et du commerce intra-branche qui en résulte, mais aussi au niveau de soutien public de certaines exportations.

La qualité de la spécialisation internationale de la France est intéressante du point de vue de l'emploi de main d'œuvre qualifiée et de son contenu en technologie. Les secteurs de l'automobile et de l'aéronautique sont utilisateurs de main d'œuvre principalement qualifiée. Les produits de haute technologie représentent une part plus élevée des exportations que la moyenne des pays européens.

3. Part des produits de haute technologie dans le commerce des pays membres de l'Union européenne (1996)

En %

Exportations		Importations	
France	14,9	Irlande	15,3
Irlande	14,3	France	12,9
Suède	13,3	Royaume-Uni	11,5
Royaume-Uni	13,2	Suède	10,8
Finlande	9,7	Finlande	10,0
Union européenne à quinze	9,5	Union européenne à quinze	9,3
Allemagne	9,0	Danemark	8,7
Pays-Bas	8,2	Allemagne	8,5
Danemark	8,2	Pays-Bas	8,3
Autriche	6,4	Italie	8,1
Italie	6,2	Autriche	8,0
Belgique et Luxembourg	5,2	Espagne	7,9
Espagne	4,7	Grèce	6,0
Grèce	2,7	Portugal	5,6
Portugal	2,2	Belgique et Luxembourg	5,4

Source : Fontagné, Freudenberg et Unal-Kesenci (1999) : « Haute technologie et échelles de qualité : de fortes asymétries en Europe », *Document de Travail du CEPII*, n° 1999-08.

Les principaux désavantages comparatifs concernent, outre certaines matières premières, les biens de consommation dont la production est intensive en main d'œuvre non qualifiée (vêtements, cuirs, etc.). La poursuite de l'intégration commerciale et de la libéralisation devrait donc avoir des effets sur la structure de l'emploi en favorisant l'emploi qualifié. L'ouverture pousse ainsi les rémunérations du travail qualifié à la hausse et fait pression sur les salaires, ou le taux de chômage, des moins qualifiés. Cependant ces exportations françaises, notamment de produits de haute technologie, sont très fortement concentrées dans un petit nombre d'entreprises et dans le secteur aéronautique et spatial. La France est en revanche moins présente dans d'autres secteurs en pleine expansion dans les échanges mondiaux, l'informatique et l'électronique notamment. Cette concentration limite pour partie l'effet de qualification de la main d'œuvre et rend fragile ces performances à l'exportation.

Les effets de l'ouverture économique se traduisent globalement par un gain net en emplois. En 1997, 500 000 emplois auraient ainsi été gagnés grâce au solde commercial excédentaire (Rapport économique et financier, Projet de loi de Finances 2000). Mais ce gain global n'empêche pas que l'ouverture économique détruise des emplois dans les secteurs plus faibles notamment ceux qui utilisent de façon intensive de la main d'œuvre non qualifiée.

4. Le niveau de protection en Europe dans l'agriculture et l'industrie en 1997^(*)

	Droits de douane		Taux de protection globale
	moyens	maxima	
Secteurs ayant un taux de protection globale moyen supérieur à 20 %			
• Céréales (hors riz)	70,0	106,6	70,0
• Viande (bovine, ovine)	82,0	826,2	82,0
• Produits laitiers	57,7	156,3	76,0
• Sucre	61,8	78,8	103,0
• Industries agroalimentaires	26,9	1 009,9	31,9
• Boissons	22,2	365,4	22,2
• Tabac	58,8	103,0	58,8
• Textiles	9,0	25,0	22,0
• Habillement	12,0	13,4	31,0
Secteurs ayant un taux de protection globale moyen inférieur à 20 % et quelques produits sélectionnés dans ces secteurs			
• Sidérurgie	3,7	7,4	11,2
• Automobiles	6,9	22,0	10,9
• Radios, TV et Communications	5,2	14,4	7,7
– Magnétoscopes	12,0	14,0	15,7
– DRAMs (semi-conducteurs)	1,3	3,5	31,3
• Chimie industrielle	5,1	50,7	5,8
– Fibres synthétiques	6,4	7,6	19,3
• Autres produits chimiques	4,3	71,3	5,1
• Produits du bois	3,2	10,0	3,3
– Panneaux durs	7,6	10,0	20,3
• Équipement de bureau	2,7	8,4	3,0
– Photocopieurs	3,1	6,2	32,2
Tous secteurs agricoles et industriels			
• Moyenne non pondérée	10,0	—	14,3
• Moyenne pondérée par l'emploi	10,1	—	13,9
• Moyenne pondérée par la valeur ajoutée	10,5	—	13,4
Pour mémoire : tous secteurs agricoles et industriels			
• En 1990			
– Moyenne non pondérée	7,4	—	13,9
– Moyenne pondérée par l'emploi	8,1	—	16,8
• En 1995			
– Moyenne non pondérée	7,4	—	13,9
– Moyenne pondérée par l'emploi	8,1	—	15,6

Note : (*) Les droits de douane et les taux de protection globale sont exprimés en pourcentage (*ad valorem*). Les taux de protection globale sont la somme des droits de douane moyens et des barrières non tarifaires qui ont pu être estimées.

Source : P.A. Messerlin (1999) : « Measuring the Costs of Protection in Europe », *Institute for International Economics*.

La libéralisation économique qui se poursuit via les négociations commerciales fait ainsi peser des risques sur les secteurs les moins compétitifs de l'économie française (textile, confection, chaussure, etc. – encore que ces secteurs, délaissés par les investisseurs français, puissent être redynamisés par des investisseurs étrangers) ou les plus protégés (produits bruts de l'agriculture) mais elle présente des opportunités pour le secteur des services, des équipements et infrastructures publiques, encore faiblement libéralisés, où la France jouit d'une forte compétitivité.

Le niveau de protection des marchés de l'Union européenne

Cette partie reprend les résultats d'une étude (Messerlin, 1999) qui estime le niveau de « protection globale » de la Communauté, en agrégeant les droits de douane, les principales barrières non tarifaires (quotas et limitations volontaires aux exportations) imposées aux frontières et les mesures antidumping appliquées aux importations européennes de biens (agricoles et industriels) en provenance du reste du Monde.

Le tableau 4 offre trois résultats essentiels :

- le niveau de protection globale pour la Communauté se situe autour de 13-14 %, soit deux ou trois fois le niveau généralement mentionné ;
- ce niveau est stable depuis 1990 ;
- la protection communautaire par secteur est très sélective, et cette sélectivité se révèle, elle aussi, stable au cours des dix dernières années.

Ces résultats méritent plusieurs observations complémentaires.

Tout d'abord, la différence entre le niveau de protection généralement mentionné dans la Presse (de 4 à 6 %) et celui existant réellement s'explique essentiellement par le fait que l'étude citée prend en compte des instruments de protection généralement ignorés (les barrières non tarifaires et les mesures antidumping). Inclure ces instruments de protection fait apparaître un niveau élevé de protection non seulement dans l'agriculture (un point bien connu, et repris en détail ci-dessous), mais aussi dans une large partie du secteur industriel – et ceci est un point souvent méconnu ou oublié. Ainsi, en 1997, le taux de « protection globale » est supérieur à 10 % dans des secteurs industriels représentant 30 % de la valeur ajoutée industrielle de la Communauté ; et ce taux est supérieur à 20 % pour environ 20 % de cette valeur ajoutée. Une autre manière de présenter la situation actuelle exacte est de dire que le taux de protection globale est supérieur à 30 % dans les industries agro-alimentaires et de l'habillement dont la valeur ajoutée est trois fois celle des productions réunies de viande bovine, de lait et de sucre.

Une autre raison expliquant le taux élevé de protection globale est que ce dernier est une moyenne simple (non pondérée) des taux sectoriels de protection globale. Par contre, les taux de protection généralement mentionnés sont des moyennes pondérées par les importations, ce qui engendre une sous-estimation systématique (on pondère des barrières élevées par des importations contraintes, donc réduites voire nulles, et des barrières

faibles par des importations normales, voire amplifiées par effet de substitution). Pondérer par la production (valeur ajoutée) ou par l'emploi suggère que la protection accordée par les droits de douane tend à se concentrer sur des secteurs communautaires plutôt intensifs en travail, mais qu'il n'en est pas de même pour celle accordée par les autres barrières aux échanges.

Un autre résultat essentiel du tableau 4 est que les taux moyens de protection globale par secteur restent très différents, bien que ces moyennes sectorielles soient des moyennes calculées sur des dizaines, voire des centaines (jusqu'à un millier) de lignes tarifaires. Les tarifs maxima par produit peuvent encore atteindre des niveaux astronomiques dans la Communauté (plus de 1 000 %), et même des niveaux élevés et croissants pour certains secteurs dans l'industrie (chimie).

La forte stabilité de la protection européenne au cours des années quatre-vingt-dix peut étonner de prime abord, mais elle s'explique par deux raisons : la mise en œuvre des décisions de libéralisation prises lors de l'Uruguay Round doit s'étaler jusqu'en 2005 ; et de nouvelles mesures de protection ont été substituées aux droits de douane en baisse. Ces substitutions se sont faites à l'occasion de l'achèvement de la « communautarisation » de la politique commerciale des États-membres, à la fin des années quatre-vingt et au début des années quatre-vingt-dix. Plus précisément, alors que les droits de douane et les barrières non-tarifaires mis en œuvre par les États-membres baissaient ou même disparaissaient, les barrières non tarifaires et les mesures antidumping mises en œuvre par la Communauté restaient stables (Accord multi-fibres dans l'habillement), voire même augmentaient (mesures antidumping). La stabilité observée en 1997 (la dernière année pour laquelle des données complètes sont disponibles) reflète sans doute fort bien la situation existant aujourd'hui. Le respect des engagements communautaires en matière de libéralisation dans le textile et l'habillement (en 2005) et dans l'agriculture (à une date hypothétique au vu des résultats médiocres du Conseil européen de Berlin de mars 1999) pourraient réduire d'environ 2 % le taux moyen de protection de la production de biens dans la Communauté par rapport à celui existant en 1990.

Si tel était le cas, le taux de protection globale de la Communauté baisserait de 13-14 % en 1990 à 10-11 % en 2005. C'est certes une libéralisation, mais très progressive. Cette progressivité n'est pas étonnante. Sans doute est-elle nécessaire pour une acceptation du mouvement de libéralisation par les opinions publiques, mais encore faudrait-il la reconnaître, et ne pas parler trop vite de libéralisation complète ou totale.

Ce que coûte la protection européenne

Pour estimer les coûts de la protection, les économistes préfèrent souvent recourir à des modèles d'équilibre général qui mettent en valeur les coûts de la protection tout en tenant compte des interactions de chaque secteur avec le reste de l'économie. Cette approche pose pourtant un pro-

blème essentiel. Tout modèle d'équilibre général doit se couler dans un moule de « comptabilité nationale » qui permette de saisir les relations inter-sectorielles d'une façon cohérente. Par construction, un tel moule érode les pics de protection : telle partie très fortement protégée d'un secteur donné sera amalgamée à une autre partie peu protégée du même secteur. Dès lors, le taux de protection *moyen* du secteur est un indicateur très approximatif du taux de protection ; et il l'est encore plus des coûts de la protection dans la mesure où ces derniers tendent à croître d'autant plus fortement que le niveau de protection est élevé (ainsi dans le cas de courbes linéaires de demande et d'offre, le coût de la protection est une fonction du carré du taux de protection, et croît donc bien plus vite que ce dernier). On peut pallier ces difficultés de différentes façons, mais l'exigence de cohérence globale fait que les modèles d'équilibre général ont du mal à mettre véritablement l'accent sur les secteurs qui sont les plus protégés – et qui donc seront (ou risqueront d'être) au cœur des négociations. En ce sens, ces modèles sont sans doute des outils très utiles pour une appréciation globale des résultats des négociations, mais ils n'offrent qu'un soutien limité à la préparation de ces dernières.

C'est pourquoi le reste de cette partie reprend les résultats de l'étude de Messerlin qui repose sur des modèles d'équilibre partiel permettant de faire apparaître, avec relativement peu de données, les coûts pour la Communauté de protéger si fortement certains de ses marchés. Les estimations se concentrent sur vingt-deux secteurs couvrant les trois activités de l'agriculture, de l'industrie et des services marchands : cinq secteurs dans l'agriculture (céréales, sucre, viande, produits dérivés du lait et bananes), quatorze secteurs dans l'industrie (du ciment aux produits chimiques, de l'électronique au textile et à l'habillement, de l'acier à l'automobile) et trois secteurs dans les services (transport aérien, télécommunications et films). Cet échantillon de secteurs couvre bien l'agriculture (40 % de la production agricole européenne) et l'industrie (11 % de la production industrielle), mais il ne représente que 3 % de la production européenne de services. Le niveau moyen de protection dans les cinq secteurs agricoles est de 105 %, celui dans les dix-neuf secteurs industriels est d'environ 22 %, et celui dans les trois services marchands dépasse les 55 %. À titre d'information, le reste de l'activité agricole et industrielle en dehors des vingt-deux secteurs a un taux de protection globale d'environ 7 %.

Les coûts de la protection ont été estimés dans deux situations différentes : sous concurrence pure et sous concurrence imparfaite. Si l'on suppose que tous les marchés de la Communauté fonctionnent sous concurrence pure, l'étude citée obtient trois résultats principaux, illustrés dans le tableau 5.

Tout d'abord, le coût estimé de la protection dans les cinq secteurs agricoles et les quatorze secteurs industriels (toutes activités pour lesquelles l'information est relativement précise) représente 26 et 14 % de la valeur ajoutée respectivement engendrée par ces deux groupes de secteurs. Si l'on

prend l'ensemble de l'activité agricole et industrielle (et pas seulement ces dix-neuf secteurs), le coût de la protection se monte à 5-6 % de la valeur ajoutée globale de ces deux activités. Enfin, les coûts de la protection dans les trois secteurs de services sont de l'ordre de 15 % de la valeur ajoutée. Ce dernier chiffre doit être interprété avec précaution : outre des problèmes de fiabilité des données et paramètres (élasticités), le taux de protection dans les services n'est pas exactement comparable à un taux de protection dans les biens. Par exemple, la différence entre le prix des communications téléphoniques dans différents pays ne donne pas la même information que la différence du prix d'un bien produit dans différents pays : si, dans le cas du produit, il est vraisemblable que le prix reflète les meilleurs coûts disponibles dans le monde, il est loin d'en être de même dans les services (par exemple, de l'avis des experts, les prix des communications téléphoniques ont encore peu à voir avec les coûts).

5. Les effets estimés en bien-être de la libéralisation de vingt-deux secteurs particulièrement protégés

	Taux de protection globale en %	En concurrence parfaite				En concurrence imparfaite ⁽³⁾
		Gains pour les consommateurs ⁽¹⁾	Pertes de recettes douanières ⁽¹⁾	Pertes des rentes liées à la protection ⁽¹⁾	Coût de la protection par emploi « sauvé » ⁽²⁾	
Total des 22 secteurs les plus protégés par grande activité économique						
• Agriculture	105,0	26,7	5,9	0,6	142,0	161,0 ⁽⁴⁾
• Industrie	22,2	14,1	4,3	4,3	245,8	141,0
• Services marchands	55,2	16,2	2,1	9,7	480,4	225,7
• Les 22 secteurs	39,7	17,7	4,1	5,0	219,9	149,2
Le reste des secteurs produisant des biens	7,2	5,2	2,1	1,2	242,9	⁽⁵⁾

Notes : (1) En pourcentage de la valeur ajoutée de l'activité concernée ; (2) En milliers d'euros par emploi « sauvé » ; (3) Gains pour les consommateurs en pourcentage des gains correspondants en situation de concurrence parfaite ; (4) Secteur de la banane seulement ; (5) Situations de concurrence imparfaite non envisagées.

Source : P.A. Messerlin (1999) : « Measuring the Costs of Protection in Europe », *Institute for International Economics*.

Puis, les coûts estimés de la protection font apparaître que la protection est un instrument très dispendieux pour « sauver » des emplois. En supposant que les emplois perdus soient proportionnels à la contraction de la production, le tableau 5 montre que le coût moyen des emplois « sauvés » par la protection existante en Europe approche les 200 000 euros par an, soit dix fois le salaire moyen en Europe dans les activités concernées. L'hypothèse de proportionnalité entre la baisse de la production et la perte d'emplois peut être discutée, mais, compte tenu de l'ampleur du coût moyen des

emplois « sauvés », des hypothèses alternatives ne peuvent remettre en cause la conclusion de la protection comme un instrument inefficace de protection des emplois.

Enfin, et ce dernier résultat est peut-être le plus important pour l'avenir de la Communauté, la protection en Europe a une caractéristique tout à fait indésirable, à savoir l'importance des rentes liées à la protection et directement perçues par les producteurs. Ces rentes qui découlent de la mise en œuvre de restrictions quantitatives (via les restrictions volontaires aux exportations ou les engagements de quantité dans le cas de mesures antidumping) représentent de 30 % (au minimum qui est le seul repris dans le tableau 5) à 60 % (plus vraisemblablement) des coûts totaux de la protection. Cette caractéristique est indésirable à un double titre : elle représente une capture par des intérêts privés d'une fonction régaliennne par excellence ; et elle renforce les incitations des bénéficiaires de ces rentes à se battre pour conserver ces dernières, c'est-à-dire, à se battre pour le maintien de la protection existante.

Les estimations sous concurrence pure négligent un aspect essentiel souligné par Jacquemin et Sapir (1991) : la libéralisation *extra*-communautaire, et non pas *intra*-communautaire, constitue le facteur essentiel pour introduire la discipline de la concurrence dans les marchés européens. En effet, les importations *extra*-communautaires exercent un effet statistiquement notable sur les marges prix-coûts, contrairement au commerce *intra*-communautaire. Cette conclusion incite fortement à reprendre les estimations du coût de la protection européenne sous concurrence imparfaite (permise par le maintien de barrières *extra*-communautaires élevées) dans les vingt-deux secteurs retenus. En fait, tous ces secteurs, sauf l'industrie de l'habillement, sont notoirement accompagnés de mécanismes fortement anticoncurrentiels en Europe : actions antidumping sur des marchés européens dominés par quelques (voire une seule) firmes, multiples cas de collusion sanctionnés par la Commission européenne ou par les autorités nationales de la concurrence (ciment, chimie, acier, automobile, etc.), firmes dominantes (ex-monopoles publics) dans les services, etc.

De fait, la prise en compte de situations de concurrence imparfaite dans l'industrie et les services marchands conduit à réévaluer largement les résultats obtenus dans le cas de concurrence pure. Bien que l'étude citée ait supposé que l'élimination de la protection entraîne le changement minimal de structure de marché qui se puisse concevoir, le coût estimé de la protection fait un bond : comme le montre le tableau 5, ce coût est en moyenne près de 50 % supérieur au coût estimé sous concurrence pure.

Les estimations qui viennent d'être présentées ont laissé de côté deux aspects. Le premier est que la Communauté peut disposer d'un pouvoir de marché sur les marchés mondiaux. En ce cas, la libéralisation apporterait certes des gains, mais ceux-ci seraient réduits par les pertes des termes de l'échange associées à la situation initiale de protection. L'étude citée mon-

1. Les cycles de négociations multilatérales : du GATT à l'OMC

GATT : octobre 1947 (25 pays)^()*

Accord général sur le commerce et les tarifs

La Havane : mars 1948 (53 pays)

Charte relative à la création d'une Organisation internationale du commerce non ratifiée par le Congrès américain

Genève : 1947 (23 pays)

Réduction des droits de douane

Annecy : 1949 (33 pays)

Réduction des droits de douane

Torquay : 1951 (34 pays)

Réduction des droits de douane

Dillon : 1960-1961 (35 pays)

Réduction des droits de douane

Kennedy : 1964-1967 (48 pays)

Réduction des droits de douane et mesures antidumping

Tokyo : 1973-1979 (99 pays)

Réduction des droits de douane, mesures non tarifaires et « accords cadres » (subventions, obstacles techniques, marchés publics et aéronautique civile)

Uruguay : 1986-1993 (120 pays)

Réduction des droits de douane, mesures non tarifaires, agriculture, services, propriété intellectuelle, règles, préférences commerciales pour le développement, règlement des différends et création de l'OMC

*Singapour (1^{ère} conférence de l'OMC)^(**) : décembre 1996 (130 pays)*

Programme de travail élargi de l'OMC : investissement, concurrence, transparence, (marchés publics) environnement et pays les moins avancés

Genève (2^e conférence de l'OMC) : mai 1998 (134 pays)

Préparation du prochain cycles, transparence et participation des ONG à l'OMC

Seattle (3^e conférence de l'OMC) : novembre 1999 (136 pays)

Lancement du prochain cycle

Notes : (*) Nombre de pays participants entre parenthèses ; (**) Conférences ministérielles ;

Source : *Rapport économique et financier*, Projet de loi de Finances 2000, ministère de l'Économie des Finances et de l'Industrie, Paris, 1999.

tre que, même en ce cas, la libéralisation apporterait encore de 60 à 80 % des gains estimés sous concurrence pure. Le second aspect est que la Communauté a un grand nombre d'accords régionaux : dans quelle mesure la libéralisation régionale n'a-t-elle pas apporté des gains déjà considérables ? En fait, au cours des années quatre-vingt-dix, la Communauté n'a procédé qu'à un seul accord de libéralisation régionale totale, avec l'entrée dans l'Union européenne de l'Autriche, de la Finlande et de la Suède. Les accords européens signés avec dix pays d'Europe centrale ont été (sont souvent encore) soumis à de nombreuses limites sur des produits où ces pays ont des avantages comparatifs (acier, agriculture, habillement, etc.), sans compter la menace permanente de mesures antidumping (lesquelles constituent une part importante de la protection globale pour nombre des quatorze produits industriels examinés en détail). En fait, cette étude suggère que l'accession des trois nouveaux États-membres de la Communauté en 1995 n'a produit qu'un faible pourcentage des gains qui découlerait d'une libéralisation multilatérale.

Pour conclure, des trois leçons importantes – un niveau de protection dans la Communauté encore important, de 13 à 15 % en moyenne ; en conséquence, un coût de la protection encore très important, de l'ordre de 5-7 % de la valeur ajoutée européenne ; et enfin des rentes importantes et accaparées par des intérêts particuliers – il ne serait pas étonnant que les deux premiers points soient aussi observés dans d'autres pays de l'OCDE. Mais, il semble que le « Marché unique » de la Communauté soit très sensible à l'effet amplificateur des coûts de la protection dû à la concurrence imparfaite, et que le dernier point soit particulièrement fort dans le cas de la Communauté. Ceci implique que non seulement le nouveau *Round* de négociations est nécessaire (et profitable pour la Communauté), mais qu'il sera particulièrement difficile car il devra s'attaquer à des secteurs ayant réussi à esquiver toutes les libéralisations passées et à conserver une protection élevée, avec des moyens (rentes) considérables pour la défendre.

Stratégies de négociations

Les négociations à venir s'annoncent extrêmement délicates. Leur nature et leur déroulement n'ont cessé d'évoluer depuis le temps où l'enjeu de la négociation se limitait à des concessions tarifaires. On peut noter cinq caractéristiques importantes de ces évolutions.

- Les négociations ont commencé à aborder des domaines qui sortent de plus en plus clairement de la compétence traditionnelle du GATT et des négociateurs commerciaux, notamment en matière d'échange de services, dans lesquels l'intervention publique est abondante et multiforme. Elles portent aujourd'hui bien davantage sur les normes, les standards et les règles collectives que sur le démantèlement des tarifs douaniers même si beaucoup reste encore à faire notamment en matière de pics tarifaires.

Ce changement de la négociation tient à deux phénomènes : d'une part, le résultat du travail passé et de la consolidation obtenue par les cycles précédents de négociation ; d'autre part, le mouvement de mondialisation lui-même qui fait considérer aujourd'hui, par un nombre croissant d'acteurs, le marché mondial comme un grand marché intérieur potentiel. De ce fait, les négociations sont plus difficiles et mettent en jeu des négociateurs d'origine institutionnelle différente. Elles commencent à ressembler aux négociations qui ont sous-tendu la réalisation du Marché unique européen. Elles posent aussi, fondamentalement, la question du champ d'intervention de l'OMC et de son extension. En particulier, le « commerce » international n'est plus essentiellement un problème de passage de frontières ; il concerne bien davantage l'accès au marché, qui renvoie naturellement aux problèmes du traitement de l'investissement direct et à la politique de la concurrence. Ces deux questions ont fait l'objet de groupes de travail sous l'égide de l'OMC, sans qu'il y ait encore d'accord pour les inclure dans le champ des négociations à venir. Nous y reviendrons plus loin.

- Dans un certain nombre de domaines, la libéralisation des échanges et de l'accès au marché n'a pas pour objet de déréglementer mais de remplacer la réglementation existante par une réglementation plus appropriée et plus efficace. Dans de nombreux domaines, la libre concurrence n'est pas optimale en raison de déficiences de marché omniprésentes, qu'il s'agisse d'information imparfaite, d'effets externes ou de production de biens publics. Mais, dans tous ces domaines, aucun pays ne peut penser l'intervention publique isolément de ce que font les autres : la réglementation peut rester nationale, mais elle doit être coordonnée ou au minimum être acceptée et transparente. C'est la quête d'efficacité, et non une idéologie de laissez-faire, qui sous-tend la recherche des bonnes modalités d'ouverture. En matière de services financiers, par exemple, la notion de « libéralisation » a une dimension au moins autant intérieure qu'extérieure, et la négociation portait davantage sur la notion de traitement national accordé aux firmes étrangères (Dobson et Jacquet, 1998). Il s'agit d'ailleurs d'un domaine dans lequel la libre concurrence ne conduit pas nécessairement à l'optimum, puisque les marchés financiers sont caractérisés par d'importantes imperfections de l'information. Toute libéralisation pose donc immédiatement le problème de la réglementation à mettre en place, un souci qui n'a fait que s'accroître avec l'expérience du désastre financier en Asie.

Un autre domaine est également intéressant à mentionner : la protection de la propriété intellectuelle, où, précisément, la négociation porte sur la protection, jugée nécessaire, et non sur la libéralisation. Dans un tel domaine, l'enjeu est important pour les pays en développement. On peut en effet constater que le progrès technique à l'œuvre en ce moment demande une maîtrise, une expertise, et des ressources considérables. Les pays en développement n'ont pour l'instant d'autre espoir que de pouvoir rapidement bénéficier des innovations mises en place dans les pays industrialisés. Autrement dit, le progrès technique de la fin du XX^e siècle recrée des iné-

galités entre nations, et l'importance des transferts de connaissance et de technologie s'en trouve accrue. D'où la difficulté d'une telle négociation, qui doit trouver un arbitrage satisfaisant entre le souci de rendre l'innovation disponible au plus grand nombre de pays, et celui de protéger l'innovateur de façon à encourager l'innovation. L'Accord intérimaire de l'Uruguay Round, sur la protection de la propriété intellectuelle (TRIPS) arrive à échéance à la fin de 1999. L'un des objets de la négociation à venir sera de déterminer sous quelle forme et dans quelles conditions cet accord, d'esprit « protectionniste », pourra ou devra être prorogé. La Quad a d'ores et déjà pris position en faveur d'une assistance accrue aux pays en développement dans la mise en œuvre de l'Accord TRIPS. Il serait étonnant que les pays en développement, qui attachent une grande importance aux transferts de technologie se satisfassent d'une telle déclaration d'intention.

- Les négociations ont peu à peu pris un caractère sectoriel marqué. Par exemple, des secteurs comme les télécommunications, les technologies de l'information ou les services financiers, ont fait l'objet de négociations séparées. Cela s'explique par de multiples raisons. D'abord, la difficulté de ces négociations a empêché de les conclure en même temps que les autres domaines du cycle de l'Uruguay, et elles ont donc bénéficié d'une extension, qui a cependant signifié qu'elles prendraient un tour sectoriel non lié aux autres domaines de négociation. Puis, elles mettent en jeu des autorités publiques différentes de celles qui négocient sur les autres domaines plus traditionnels, ce qui explique aussi l'intérêt de l'approche sectorielle.

Mais cette évolution a d'importantes implications quant à la méthode de négociation. L'approche du GATT était essentiellement fondée sur un « mercantilisme éclairé », qui consistait à mobiliser le soutien des exportateurs intéressés par l'ouverture des marchés étrangers pour à la fois résister aux demandes de protection des importateurs locaux soumis à la concurrence, et pour obtenir l'ouverture de marchés étrangers en échange de « concessions » nationales équivalentes. L'une des clés du succès de ce mercantilisme éclairé était la possibilité de marchandages intersectoriels. Par définition, dans une négociation sectorielle, de tels marchandages sont exclus. La méthode, dès lors, ne fonctionne plus aussi bien. Par exemple, en matière de services financiers, les exportateurs des pays industrialisés, notamment les grandes institutions financières américaines, souhaitent que les principaux pays émergents ouvrent leurs marchés financiers à la concurrence extérieure. Mais ces derniers ne pouvaient rien recevoir en échange, n'ayant pas d'exportateurs vraiment à même de bénéficier de l'ouverture réciproque des marchés des pays industrialisés. Ils ne pouvaient donc recevoir en échange que la conviction que l'ouverture financière leur serait bénéfique. Peut-être le raisonnement économique – par opposition au raisonnement mercantiliste – est-il appelé à faire un retour en force dans la négociation sectorielle ! Cela conduit à l'idée, développée plus bas, que la libéralisation unilatérale est dorénavant l'un des moteurs, et pas le moindre, de la négociation multilatérale.

- Un certain nombre d'accords conclus lors du cycle de l'Uruguay (et lors des « prolongations ») n'ont pas vraiment conduit à un progrès notable en matière de libéralisation. C'est le cas de l'agriculture, où l'objectif premier était d'étendre au secteur les disciplines du GATT en matière de non-discrimination et de transparence ; c'est aussi celui des services financiers. Ces accords ont donc – et c'est utile – plutôt entériné et consolidé ce qui avait déjà été décidé de façon en général unilatérale ou régionale. Ils ont ainsi officialisé le niveau d'ouverture existant, le rendant crédible et irréversible, lui étendant les principes essentiels du multilatéralisme, et le soumettant à l'arbitrage de l'Organisme de règlement des différends (ORD) qui est sorti considérablement renforcé du cycle de l'Uruguay.

- L'un des changements importants du cycle de l'Uruguay tient au renforcement du mécanisme de règlement des différends.

Il a déjà été abondamment sollicité, ce qui est un aspect extrêmement positif, témoignant du désir des pays membres, et des plus importants parmi eux, de traiter en général leurs affaires à Genève par l'intermédiaire de l'ORD. L'utilisation intense de l'ORD a contribué à consolider l'image de l'OMC depuis sa création. La pratique de l'ORD a fait la preuve, vis-à-vis des pays en développement, que les jugements rendus n'étaient pas tous favorables aux pays les plus puissants et que l'asymétrie des relations de pouvoir entre pays pouvait être dans une certaine mesure corrigée par l'application des règles multilatérales. Elle en souligne cependant aussi quelques-uns des excès possibles : le risque, si le processus de négociations et de poursuite de définitions des règles multilatérales de la mondialisation devait marquer le pas, est celui d'une dérive juridique par laquelle la jurisprudence de la mondialisation se développe à partir de l'interprétation par des « lawyers » des règles existantes, suffisamment imprécises pour que la marge de manœuvre soit importante. Cela signifierait que les États ne maîtrisent plus le cadre de la mondialisation. D'une certaine façon, s'attacher à sans arrêt développer et préciser ce cadre par la négociation restaure la contribution essentielle du politique face au juridique.

En revanche, les maigres ressources de l'Organisation sont insuffisantes pour faire face à la demande. Par ailleurs, l'OMC ne dispose pas d'une équipe suffisamment nombreuse pour remplir le rôle d'analyse économique nécessaire, tant du point de vue du règlement des différends et du fonctionnement des panels que de la préparation des négociations futures. L'une des priorités devrait donc être d'accroître les moyens de l'organisation.

Au total, l'image que l'on peut avoir du rôle de l'OMC se précise. Le GATT remplissait trois fonctions principales : une fonction de libéralisation des échanges, fondée sur le mercantilisme éclairé évoqué ci-dessus ; la mise en place d'un cadre multilatéral de règles du jeu, permettant de rendre l'accès aux marchés crédible et prévisible ; et une fonction de règlement des différends. La première de ces fonctions, la libéralisation, était pour le GATT particulièrement fondamentale, car elle nourrissait la définition des règles

multilatérales, les deux processus de libéralisation et de définition de règles allant de pair. La hiérarchie des fonctions semble avoir évolué dans les négociations actuelles. Du fait de la complexité des domaines, de l'imbrication importante de nombreux acteurs et dimensions des politiques publiques, du nombre de pays impliqué, la négociation multilatérale a dorénavant davantage de mal à produire de la libéralisation ; en revanche, cette dernière a connu un essor remarquable dans de nombreux secteurs, grâce à des initiatives unilatérales, bilatérales ou régionales. Ces initiatives ont conduit à un débat nourri sur le lien entre régionalisme et multilatéralisme et leur antagonisme possible. Le risque des initiatives régionales est en effet qu'elles détournent des flux d'échange et d'investissement, et qu'elles multiplient les exceptions au principe de non-discrimination. De fait, l'une des tâches importantes de l'OMC est de « multilatéraliser » autant que possible le contenu des accords régionaux et de nourrir la libéralisation multilatérale à partir de ces initiatives qui apparaissent dès lors plus complémentaires que concurrentes. Il faut donc insister sur ce lien, de manière à ne pas opposer de façon stérile les négociations à l'OMC et un certain nombre d'initiatives bilatérales qui peuvent avoir du sens (dès lors que l'on est conscient de ce lien), comme la constitution de la zone de libre échange en Méditerranée, l'initiative du nouveau marché transatlantique, ou un certain nombre d'accords plurilatéraux.

L'une des conséquences de ces évolutions est que la négociation commerciale multilatérale est aussi un processus de surveillance permanent. Il faut combiner l'idée de cycles avec l'idée de négociations plus limitées et de champs plus modestes, susceptibles d'aboutir plus rapidement à des résultats concrets, dans un processus de plus longue haleine visant à rationaliser et étendre les règles multilatérales. L'un ne va pas sans l'autre. Mais il est évident que tout nouveau cycle prendra du temps, et que l'on peut sérieusement mettre en doute l'objectif affiché par la Quad (sous la pression des États-Unis, à la position desquels les autres parties se sont finalement ralliées) d'un cycle court de trois ans. On en est amené à faire l'éloge de la lenteur et de la persévérance. Mener une négociation à l'OMC demande du temps pour trois raisons au moins.

La première est d'ordre interne, comme nous l'avons vu, toute négociation internationale impose un choix entre des secteurs nationaux : veut-on protéger les agriculteurs, quitte à ne pas donner d'accès au marché à nos exportateurs de services, ou veut-on l'inverse ? Ces choix sont difficiles, et la tendance est de reculer l'échéance. Prendre une négociation très tôt au sérieux réduit de beaucoup la difficulté. En effet, des négociations entamées en 2000 aboutiront, au plus tôt, à des résultats complets en 2005, et la mise en œuvre de ces derniers commencera en 2006-2007 et sera achevée, au plus tôt, en 2010. La date affichée de 2003 méconnaît la lenteur et la complexité du processus, et les leçons du passé, fait d'allongements des durées prévues : ainsi l'Uruguay Round lui-même, ou, à l'intérieur du cycle, le prolongement des négociations qui n'avaient pas abouti à la fin de

1993, comme celles sur les services maritimes, finalement ajournées, ou les télécommunications (accord en 1997), ou encore les services financiers, dont la date d'achèvement a été repoussée par deux fois. Dix ans, cela permet largement de préparer et mettre en place les mesures internes nécessaires en compensation de l'abandon d'une certaine dose de protection. On peut cependant constater aujourd'hui que la maturation de ce choix ne s'est pas encore vraiment produite dans nombre de pays de l'Union européenne. C'est aussi pour cela qu'il est urgent de prendre le prochain cycle au sérieux.

La deuxième raison est liée au jeu de négociations entre cent trente pays (même si seulement trente à trente-cinq pays participent réellement). L'expérience montre que des négociations entre tant de participants actifs sur des sujets aussi vastes mettent énormément de temps à se mettre « en position de dénouement », mais une fois ceci fait, ce dénouement intervient très vite, précisément parce que les négociations ont duré longtemps et qu'il faut conclure rapidement sous peine de perdre le « momentum ». Les implications stratégiques pour l'Union européenne sont claires : c'est dès le début qu'il faut influencer sur les négociations pour amener une position de dénouement dans laquelle les intérêts européens soient suffisamment pris en compte. L'exemple de la négociation agricole dans l'Uruguay Round suggère que l'on a tout à gagner à s'y prendre beaucoup plus tôt.

La troisième raison est qu'il faut arriver avec un agenda complet : « tout est sur la table ». Le sort de ces agendas dépend des négociations, mais plus encore des coalitions internes qui en soutiennent tel ou tel aspect. Dans l'Union européenne, le jeu est encore compliqué par la double détente nécessaire pour définir, dans un premier temps, les positions de chacun des pays membres, puis pour aboutir à une position commune. L'Union, pour l'instant, a semblé trop préoccupée par des questions internes, et a d'ailleurs trop abordé la réforme de la PAC sous ce seul aspect – qui aurait pourtant à lui seul mérité d'aller plus vite. La politique commerciale est une politique commune, mais elle usurpe le qualificatif de « politique » si la définition des objectifs et de la stratégie à mener dans les négociations multilatérales continue à être aussi systématiquement ignorée.

L'agenda du « programme incorporé »

Le 1^{er} janvier 2000, les accords de l'Uruguay Round (dont on trouvera un bilan dans Messerlin, 1995) font obligation aux États-membres de l'OMC d'entamer des négociations et discussions sur les huit points suivants :

- continuation du processus de réforme de l'agriculture ;
- libéralisation progressive des services ;
- réexamen des exemptions à la clause de la nation la plus favorisée (MFN) dans les services (article II du GATS) ;

- premier réexamen de la clause de l'antériorité (*US Jones Act* sur le cabotage maritime) ;
- réexamen des accords sur les droits de propriété intellectuelle (TRIPs) ;
- réexamen des accords sur les investissements (TRIMs) ;
- réexamen des règles de modification et retrait des concessions (biens) ;
- évaluation de la procédure d'examen des politiques commerciales (EPC).

Ce programme appelle deux remarques générales. La première est qu'il couvre l'ensemble des activités économiques : l'agriculture, les services, les produits industriels (produits agro-industriels et investissements dans l'industrie), et la propriété intellectuelle. Il n'est donc pas étonnant de considérer que les négociations qui débiteront après la Ministérielle de Seattle ont l'ampleur d'un véritable « Round ». En outre, certains des sujets abordés sont très délicats pour les grands pays (agriculture pour l'Union européenne, le Japon et, dans une moindre mesure, les États-Unis), exemptions à la clause MFN (Union européenne), cabotage maritime (États-Unis), TRIPs (États-Unis). Cet ambitieux programme laisse planer de sérieux doutes sur le « réalisme » politique de la date de 2003 comme date finale du *Millenium Round*.

La seconde remarque est la plus importante. Elle tient au langage utilisé, en particulier « processus de réforme » pour l'agriculture, libéralisation « progressive » pour les services. Ces deux expressions soulignent que les négociations et discussions à venir ne vont pas seulement porter sur les barrières aux échanges, mais aussi sur les instruments internes – sur ceux qui peuvent avoir un effet protectionniste, mais aussi sur ceux qui peuvent, au contraire, répondre à des attentes légitimes sans effet protectionniste notable. Cette attention au choix des instruments optimaux pour atteindre un objectif est née lors de l'Uruguay Round (elle était *de facto* insignifiante auparavant), et elle correspond à la volonté de la communauté internationale de substituer des instruments de politique économique plus efficaces pour atteindre des objectifs internes légitimes que les barrières aux frontières, utilisées jusqu'à présent. Par exemple, le processus de réforme agricole fait explicitement référence à un mouvement combiné de démantèlement des barrières aux frontières et de mise en œuvre d'instruments plus adaptés pour poursuivre des objectifs de soutien aux bas revenus, ou de normes environnementales.

L'agriculture, certes...

L'agriculture est l'un des trois gros dossiers au cœur des négociations à venir. Il couvre non seulement les produits agricoles (*commodities*), mais aussi les produits transformés (des viandes préparées au lait en poudre et aux boissons). Cet ensemble représente près de 19 % de la valeur ajoutée agricole et industrielle de l'Union européenne.

Les barrières aux échanges des produits agricoles sont sensiblement aussi élevées de nos jours qu'en 1993, après la signature de l'Accord de Blair House. Ce résultat peut étonner, mais il tient à deux facteurs. D'abord, les négociateurs de l'Uruguay Round ont jugé que, avant de prendre des mesures de libéralisation, il convenait de rendre « transparentes » les barrières existantes à l'importation, d'où l'exercice dit de « tarification » qui a consisté à traduire en droits de douane tous les moyens de protection utilisés jusqu'alors (comme les prélèvements variables à l'importation). La seconde raison est que les États-membres ont amplifié la prudence des négociateurs : ils n'ont pas hésité à faire de la « tarification sale » (*dirty tariffication*) en gonflant les équivalents-droits de douane des mesures de protection existantes, en multipliant par quatre le nombre de lignes tarifaires « agricoles » dans le tarif douanier (ce qui permet de multiplier les pics tarifaires), en utilisant des droits de douane « spécifiques » (en monnaie nationale par tonne ou litre) aux effets beaucoup plus protecteurs que les droits de douane *ad valorem* (en pourcentage), etc. Par exemple, pour l'Union européenne, le droit de douane consolidé pour le blé est de 155,6 %, alors que le niveau de protection en 1986-1988 (période de référence de la tarification) était de 103 %. Pour les États-Unis, le droit de douane consolidé pour le sucre est de 197 %, alors que le niveau de protection en 1986-1988 était de 131 %.

Le résultat est que les négociations à venir vont, pour la première fois, vraiment aborder le problème de la libéralisation, soigneusement évité lors de l'Uruguay Round. Il est possible d'avoir une bonne idée des forces en présence à l'aide des estimations de la protection dans l'agriculture faites par l'OCDE depuis plus de dix ans. Selon l'OCDE, le taux de protection à la frontière (coefficient nominal de soutien défini du côté des consommateurs, ou CNSC) pour les principaux produits agricoles (représentant 60 % de l'agriculture européenne) est, pour l'Union européenne, de 48 % en 1998, contre 63 % en 1993. Si l'on prend en compte les subventions versées aux agriculteurs, le taux de protection à la frontière (coefficient nominal de soutien défini du côté des producteurs, ou CNSP) pour les mêmes principaux produits agricoles est, pour l'Union européenne, de 83 % en 1998, presque le niveau (88 %) de 1993.

Dans cette progressive substitution d'aides aux agriculteurs aux barrières à la frontière (le CNSC baisse, mais le CNSP reste stable), l'Union européenne pose un problème crucial pour les prochaines négociations : elle n'a pas mené cette substitution, jusqu'à présent, de façon vraiment satisfaisante parce qu'elle continue à accorder des aides sur la base de facteurs de production (hectares, têtes de bétail, etc.). En d'autres termes, l'Union européenne ne s'est pas donnée les moyens d'un véritable « découplage » entre aides et niveau de production (d'où la nécessité de pare-feu, comme les jachères, pour limiter l'impact des aides actuelles sur la production européenne). En ne mettant pas correctement en œuvre le principe du découplage, l'Union européenne se met dans une position dif-

ficile à l'OMC, en même temps qu'elle s'empêche d'atteindre les objectifs qu'elle dit vouloir atteindre puisque le système actuel d'aides est profondément inégalitaire. Le Conseil européen de Berlin n'a pas modifié cette situation : la stabilisation du budget agricole correspond à une augmentation annuelle de 3 % la subvention moyenne payée aux agriculteurs (le nombre de ceux-ci diminuant d'environ 3 % par an).

Pour conclure sur l'agriculture, il est donc important de souligner que les négociations du *Millenium Round* vont pousser l'Union européenne à adopter une politique agricole plus en accord avec ses déclarations sur le soutien aux petits et moyens agriculteurs, ou sur le rôle de l'environnement.

En effet, il va falloir choisir entre le maintien coûte que coûte de subventions à l'exportation réduites et le soutien interne justifié sur d'autres bases, notamment la contribution de l'agriculture aux objectifs environnementaux.

... les services, aussi...

Négocier la libéralisation des services pose deux problèmes de méthode. Le premier concerne la manière d'énoncer les engagements de libéralisation que chaque État-membre est prêt à prendre. À la fin de l'Uruguay Round, beaucoup d'observateurs tenaient pour acquis que le mécanisme retenu (celui d'une liste « positive » énumérant les engagements de libéralisation pris par chaque pays) n'était pas satisfaisant. Les zones d'ombre laissées par de telles listes positives sont importantes : un pays peut geler les effets réels de ses engagements affichés dans la liste par le maintien de dispositions non inscrites dans la liste. Il semblait alors évident qu'il fallait évoluer vers un système de listes « négatives », fondées sur le principe que tout est libéralisé sauf les exceptions précisément énumérées par les pays membres dans ces listes négatives. Cependant, cette stratégie, apparemment plus simple, n'est pas exempte de difficultés comme les négociations de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) l'ont montré. Elles ont jeté le doute sur la valeur des listes négatives car, en l'absence d'un consensus réel sur les règles, ces listes ont été démesurément allongées, au point de saper toute confiance dans la libéralisation « complète » annoncée. La généralisation des exemptions a entraîné l'érosion des coalitions soutenant l'AMI au sein des pays de l'OCDE.

Le second problème posé par les négociations dans les services est celui de l'utilité de libéralisations sectorielles. Depuis les origines du GATT, les négociateurs ont toujours cherché à englober tous les secteurs (même si, *de facto*, certaines industries en étaient exclues, comme l'habillement ou l'acier) afin de faire jouer le mécanisme de « réciprocité » : un pays acceptait d'ouvrir son secteur A aux exportateurs étrangers afin d'obtenir l'accès au marché dans le secteur B de ses partenaires. Du coup, l'équilibre des négociations est acquis quand la valeur des concessions obtenues (mesurée par le produit des importations des pays tiers par la baisse des droits de

douane obtenue auprès d'eux) était égale à la valeur des concessions accordées (valeur mesurée par le produit des importations domestiques par la baisse des droits de douane accordée aux pays tiers).

Cette mécanique, simple mais efficace, de réciprocité est, dans l'état actuel des choses, impossible à appliquer dans le cadre des services, comme le soulignent les quelques questions suivantes (non exhaustives). Comment mesurer les concessions, obtenues et accordées, quand les droits de douane ne sont plus l'instrument essentiel de protection, ce qui est le cas des services ? Et quelle est la part de « protection » et celle de « régulation » d'une loi réglementant l'exercice de la fonction d'assureur, de fournisseurs de services de télécommunications, de médecin, etc. ? Comment qualifier telle entreprise de télécommunications ou d'assurance de « nationale » et telle autre « d'étrangère » ? Quel est l'intérêt de se concentrer sur les importations et les exportations quand les services « s'échangent » largement à travers des flux d'investissements directs ?

Ceci fait que les négociations en matière de services obéissent à une approche (fort différente de celle de réciprocité) qui est celle de volonté de libéralisation « unilatérale ». Un pays veut libéraliser tel ou tel service parce qu'il veut obtenir des prestations meilleures, à moindre coût, ou plus diversifiées. On s'éloigne du principe de négociation « mercantiliste » fondé sur la réciprocité, mais on retrouve, plus que jamais, le principe économique selon lequel la libéralisation doit bénéficier au pays qui la met en œuvre, et non pas être faite à cause de ses partenaires.

Politiquement, une politique « unilatérale » est plus difficile à mettre en œuvre qu'une politique de réciprocité : le poids des pressions externes compense moins puissamment et directement le jeu des lobbies intérieurs. Ce changement de principe de négociations oblige donc à modifier les méthodes de préparation d'un *Round*.

En premier lieu, ce dernier exige un travail interne de réexamen, quasi-systématique au début des négociations, des coûts et des bénéfices des principales réglementations (y compris, mais pas seulement, de celles pouvant constituer des barrières à l'entrée de concurrents étrangers) en œuvre dans chaque grand secteur de services. Une institution qui pourrait servir d'exemple à la France est la *Productivity Commission* en Australie, qui vient d'achever une étude approfondie des différences de prix dans les télécommunications dans quelques grands pays. Étude de « benchmarking », ce travail interne est la base d'une réflexion sur la nécessité d'ouvrir davantage, ou non, le secteur des télécommunications domestique à la concurrence extérieure à l'occasion du *Round* à venir.

En deuxième lieu, le principe directeur d'une politique de libéralisation est celui de la protection « uniforme » (tous les secteurs doivent recevoir le même taux de protection) ou, pour être plus réaliste, celui d'une protection pas trop différente (il faut de solides raisons pour justifier une différence substantielle de protection). Non seulement l'uniformité de la protection

est un guide pragmatique pour une politique optimale, mais elle permet aussi de limiter l'exercice d'examen des coûts et bénéfices par secteur à un nombre limité de secteurs – ceux qui bénéficient de pics de protection –, c'est-à-dire, les plus coûteux pour le bien-être collectif.

En troisième lieu, faire ce travail à plusieurs pays concomitamment permet de favoriser une libéralisation « conjointe » (un groupe de pays se lance dans une libéralisation) qui est politiquement plus attrayante.

Tout ceci peut paraître quelque peu utopique. C'est pourtant ce qui a déjà été fait avec le programme du Marché unique où des pays, dont certains étaient initialement fort hostiles à des libéralisations, ont accepté de les entreprendre, une fois l'intérêt de ces dernières mieux compris.

Cette nouvelle approche, et les difficultés politiques et techniques qui lui sont associées, pourraient suggérer que le plus sage est d'attendre. Pourtant, cette attitude est loin d'être optimale. En fait, l'analyse économique montre que libéraliser le premier dans des activités à économies d'échelle permet souvent d'obtenir des avantages stratégiques (choisir les meilleurs créneaux) et l'expérience montre que les pays ayant su développer une certaine expertise dans la libéralisation en tirent des gains non négligeables.

Les services posent un dernier problème. Les entités sub-étatiques (États-membres de fédérations, régions autonomes des États centralisés, etc.) sont fréquentes parmi les membres de l'OMC, actuels (Allemagne, Brésil, États-Unis ou Inde) ou futurs (Russie ou Chine). Si l'on veut donner aux engagements pris par les membres de l'OMC la portée qu'ils sont supposés avoir, il semble ne pouvoir exister que deux solutions : ou ces entités sub-étatiques sont amenées à la table de négociations lorsqu'il le faut (comme cela a été le cas, dans l'accord de l'Uruguay Round sur les marchés publics, y compris pour les États-Unis) ; ou les engagements pris par l'État-membre de l'OMC devront obligatoirement s'appliquer à ses entités sub-étatiques. Or, en fait, il y a de nombreuses difficultés à imposer l'une de ces deux solutions. Si l'Union européenne est des plus transparentes en la circonstance (l'Union européenne *et* ses États-membres sont signataires), les « véritables » États fédéraux ne le sont pas. Ainsi, des concessions signées par le Gouvernement fédéral américain ne sont pas applicables de plein droit par les États-membres des États-Unis, ce qui crée un problème d'estimation de la valeur des concessions échangées lors des négociations, problème qui risque de paralyser les négociations à venir. À cet égard, le projet de Marché « transatlantique » entre la Communauté et les États-Unis est intéressant dans la mesure où il permettrait de tester les formules permettant d'impliquer les États-membres américains et d'en définir les meilleures variantes.

... et l'industrie

Comme mentionné ci-dessus, il existe un préjugé tenace, notamment dans les pays industrialisés, qui veut que seuls les produits agricoles soient

lourdement protégés, et que les produits industriels ne le soient plus. Les tableaux 4 et 5 ont montré que certains secteurs ou produits industriels sont encore très fortement protégés, et encore une fois, il est vraisemblable que des observations similaires pourront être faites pour les autres pays de l'OCDE (il suffit de penser à l'acier aux États-Unis ou à l'automobile en Australie, etc.).

Ces observations sur la survivance de la protection dans l'industrie après presque cinquante ans de négociations multilatérales amènent à une conclusion importante. À mesure que la libéralisation des échanges internationaux prend de l'ampleur, l'OMC doit se doter d'outils plus performants pour « gouverner les acquis » des libéralisations passées. L'Uruguay Round a cherché à atteindre cet objectif, avec la procédure d'examen des politiques commerciales qui doit être évaluée dans le cadre du *Round* à venir (huitième point du BIA précité). Sans doute, de telles procédures devraient-elles être renforcées au niveau de l'OMC. Mais elles devraient aussi, et surtout, être menées au sein de chaque pays (ce qui, au passage, ferait mieux saisir la sage lenteur des efforts passés de libéralisation).

L'Accord sur les droits de la propriété intellectuelle

Le champ couvert par l'accord de 1995 négocié à partir de la proposition de Arthur Dunkel, alors Directeur général du GATT, est très large. Il traite des deux grandes branches de la propriété intellectuelle, les droits d'auteur et la propriété industrielle, ce terme rassemblant des notions très différentes allant de l'innovation destinée à résoudre un problème technique à des modèles industriels ou commerciaux, c'est-à-dire des signes marques, indications géographiques... et qui donnent une information particulière aux consommateurs. Ont été aussi inclus dans l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle (ADPIC) les circuits intégrés et les micro-organismes, les plantes et les variétés de plantes. Ces droits de propriété peuvent prendre la forme de brevets, de marques déposées, de *copyrights*.

Les Accords ADPIC ont été signés comme un « paquet » de l'Accord de Marrakech clôturant l'Uruguay Round : les pays en développement ont accepté avec réticence ces accords qui limitent pour les économies émergentes l'accès à certaines technologies. En contrepartie ces pays peuvent espérer, c'est l'argumentation qui a été élaborée à leur intention, l'investissement d'entreprises sur leur territoire grâce à un environnement juridique sécurisé. Pour les pays développés, notamment exportateurs de technologies, l'application des Accords ADPIC appuyée par le mécanisme de règlements des différends de l'OMC garantit une protection renforcée.

L'Accord sur les droits de propriété intellectuelle est l'un des premiers accords qui ne statue pas sur la réduction des tarifs en faveur de la libéralisation des échanges mais sur des normes en matière de politique domestique. Cette évolution est également sensible dans l'Accord agricole mais a comme objectif de ramener les instruments de la politique agricole à un équivalent tarifaire et de programmer un abaissement de ce tarif.

L'ADPIC est un accord d'un autre ordre car il s'agit de rendre homogène le cadre légal de la protection intellectuelle, en alignant les normes de protection sur les normes les plus élevées.

L'essentiel de l'ajustement doit être fait par les pays en développement même si des divergences existent entre les systèmes de protection des pays développés.

La mise en œuvre des accords s'étale sur dix ans de 1996 à 2006 et doit faire l'objet d'un réexamen dans le cadre du programme de travail issu de Marrakech. Comme pour les autres points du programme de travail, la clause de réexamen permet de vérifier la validité des accords et permet des ajustements.

La mise en œuvre des accords se déroule en trois temps :

- depuis janvier 1996, les pays développés appliquent les dispositions de l'Accord, les autres membres ne sont tenus d'appliquer que trois obligations : le traitement national (une firme étrangère est traitée comme une firme nationale), la clause de la nation la plus favorisée, la mise en place d'une protection minimale pour les brevets de produits pharmaceutiques et de produits chimiques. Cette mise en œuvre a donné lieu à plusieurs différends (Communauté contre Canada, ou États-Unis et Union européenne contre Inde) ;

- 1^{er} janvier 2000, application par tous les pays en développement (sauf les pays les moins avancés ou PMA) et les économies en transition. Les pays en développement ont à faire des ajustements considérables dans la législation et dans l'application de cette législation et demandent un moratoire permettant de suspendre les contentieux pendant une période d'adaptation ;

- 1^{er} janvier 2006 application de l'Accord par les PMA qui disposent d'une possibilité de report s'ils le souhaitent.

En contrepartie de ce calendrier serré, les pays développés se sont engagés à fournir une assistance technique et financière.

L'enjeu des accords sur la propriété intellectuelle revêt une signification particulière si on considère les processus d'innovation actuels et les éléments moteurs de la révolution technologique. La révolution de l'information recrée en effet une forte inégalité entre les pays en développement et les pays développés et va amener ces derniers à rester essentiellement des acheteurs de technologies. Ces accords ont donc une grande importance du point de vue de la croissance équilibrée de l'économie mondiale ; ils vont donc être évalués par les parties du point de vue de leur effet distributif sur les gains et de leur effet dynamique sur le transfert de technologie vers les pays acheteurs.

Le problème de l'innovation est un problème d'économie publique que les gouvernements doivent traiter : ils ont le choix entre deux stratégies vis-à-vis du bien public « impur » que sont la connaissance et l'innovation. (Stiglitz, 1999). La première consiste à accroître le degré d'appropriation des connaissances notamment par le biais des brevets et du *copyright*. Les

inventeurs dans ce cas obtiennent une rémunération de leur effort de recherche par les royalties des licences concédées ou par un prix de monopole. Ceci génère des inefficacités en statique puisque la connaissance est dans ce cas sous-utilisée, mais peut, et c'est la justification de l'appropriation, générer en dynamique davantage d'efficacité puisqu'il y a incitation à poursuivre l'innovation. Il faut alors limiter l'appropriation pour réduire les pertes d'efficacité en limitant la durée ou l'étendue des brevets et en obligeant à une certaine diffusion de l'information. Des brevets très courts bénéficient davantage aux consommateurs, mais en retour peuvent affecter négativement les investissements en recherche développement. Un brevet très long assure un revenu maximal à l'inventeur, qui ne subira pas de pressions concurrentielles, et bénéficie peu aux consommateurs. De même l'étendue du brevet joue un rôle très important : si le brevet est très large comme dans le cas de certains brevets sur des gènes, il procure un revenu de monopole qui peut être excessif (générant plus de pertes d'efficacité que de gains) et peut favoriser, ou au contraire décourager, l'innovation. Le soutien public à la recherche et à l'innovation peut se substituer aux droits de propriété et, en théorie, être plus efficace compte tenu de la nature de bien public de l'innovation. Cependant il peut être peu discriminant et mal administré.

La philosophie des ADPIC se fonde sur l'idée que les transferts de technologie entre pays ne sont possibles qu'à la condition de fixer des droits de propriété « forts ». Elle a jusqu'ici été peu contestée au sein des pays développés qui sont les producteurs d'innovation. L'idée générale de l'Accord est de fixer une norme internationale représentant un *minimum* de protection, ce qui en matière industrielle correspond à un brevet d'une durée de vingt ans couvrant les produits comme les procédés. Les gouvernements peuvent exclure de la « brevetabilité » des inventions pouvant nuire à l'ordre moral ou à l'ordre public, et qui pourraient porter atteinte à la santé humaine, à l'environnement ou à la vie des plantes et des animaux mais il faut qu'ils puissent démontrer en cas de conflit, le sérieux de ces menaces.

Or le niveau « efficace » de la protection intellectuelle est difficile à établir objectivement : c'est affaire de jugements et de confrontation d'intérêts contradictoires et l'équilibre des gains ou des pertes d'efficacité ne se vérifie qu'à moyen ou long terme comme l'équilibre entre gains privés et gains sociaux. Dès lors, le choix du niveau de protection correspond à une préférence collective pour chaque nation, préférence qui est le produit d'une négociation interne. L'Accord ADPIC oblige à une harmonisation des législations sur la base d'une préférence implicite pour l'appropriation privée, qui dans les pays développés s'est accompagnée d'une législation de contrôle de la concurrence pour éviter les abus de monopole. Dans le cas de beaucoup de pays en développement où le droit de la concurrence n'existe pas, la mise aux normes internationales du droit de la propriété intellectuelle, peut se traduire par une diminution du bien-être.

Parce qu'il s'agit d'un accord international, une approche pragmatique est difficile. Ce sont des principes qui sont adoptés et c'est au mécanisme

de règlement des différends de trancher sur les interprétations nationales de ces principes s'il y a conflit. Ainsi en 1998, le conflit opposant les États-Unis à l'Inde en matière de protection des produits pharmaceutiques et agro-chimiques s'est conclu aux torts de l'Inde dont la législation interdisait le dépôt de brevets pour des substances utilisables pour l'alimentation ou la fabrication de médicaments.

Les réserves des pays en développement portent également sur l'extension du système des brevets au vivant. Le Conseil de l'accord est en train de réexaminer les exceptions possibles à la « brevetabilité » du vivant pour les plantes et animaux en dehors des micro-organismes et de réviser les systèmes de protection des variétés végétales que les pays ont mis en place, soit en étendant le système des brevets aux variétés végétales, soit en créant des systèmes « *sui generis* ».

L'extension du champ des brevets aux domaines du vivant soulève une série de problèmes au-delà des questions d'éthique et de convictions religieuses.

La première question tient à la nature des connaissances collectives mobilisées pour parvenir à une innovation. Dans le domaine de la biodiversité, une partie importante des connaissances est un bien commun et, comme tout bien commun, son usage devrait rationnellement conduire au paiement d'une redevance sous une forme ou sous une autre pour reconstituer ou améliorer ce capital collectif. Cette question trouve une application particulière dans le domaine du vivant puisque des firmes peuvent déposer un brevet donnant un droit de propriété exclusif sur une partie d'information génétique détenue jusque là sous une forme collective. C'est le cas des propriétés médicinales des plantes de la pharmacopée traditionnelle de certains peuples ou des améliorations génétiques produites par les pratiques agricoles. Le cadre de l'ADPIC ne reconnaît pas ce caractère de bien public des connaissances. Celui qui dépose un brevet sur la base de connaissances préexistantes ne doit rien aux détenteurs de ces connaissances ; en revanche, il peut bloquer toute adaptation de son innovation par d'autres quelle que soit la quantité de connaissances collectives qu'il a utilisées pour obtenir l'innovation brevetée. Il peut jouir pleinement de son droit de monopole. L'équilibre de l'accord à l'OMC est, par construction, nettement en faveur de l'appropriation privée et a été conçu pour protéger les innovations des entreprises de pays développés par rapport à des concurrents potentiels des pays émergents. Il a donc sous-estimé largement le caractère de bien commun de la connaissance notamment dans le domaine du vivant.

Cette protection excessive conduit à un deuxième problème, en l'absence de codes de concurrence appliqués au plan international, celui de la monopolisation croissante des activités d'innovation biotechnologique notamment dans le domaine agricole.

En ne reconnaissant pas les connaissances acquises et leur nature de bien commun et en favorisant une monopolisation sans contrepoids, les accords ADPIC peuvent être une source d'inefficacité économique importante.

La France devrait au sein de l'Union défendre une approche plus équilibrée et plus acceptable pour les pays en développement. Il faudrait, d'une part, raisonner en termes d'efficacité globale notamment du point de vue de la croissance des pays moins développés ; d'autre part, en cherchant à mettre en cohérence les logiques développées au sein de la Convention biodiversité et de l'Engagement international pour les ressources phytogénétiques négocié sous les auspices de la FAO, en clair redonner un espace à la notion de bien public dans l'Accord.

Trouver un équilibre des concessions

Ce qui précède ne doit pas laisser croire que chaque domaine (agriculture, industrie, services ou droits de propriété intellectuelle) doit être traité indépendamment des autres. Au contraire, il existe des liens étroits entre tous ces aspects. Ainsi, la France sera tiraillée entre des concessions à accorder en matière agricole pour obtenir des concessions en matière de services. Ou encore, son opposition à des négociations dans l'audiovisuel dépendra de ce qui lui sera offert, par exemple, en matière de propriété artistique (phonographique ou cinématographique) ou en matière d'accès plus ouvert à des marchés de gestion de l'environnement.

Cette balance finale impose de débiter des négociations avec une préparation couvrant un agenda complet. « Tout est sur la table. » Ceci est d'autant plus vrai que le sort des agendas dépend certes des négociations, mais plus encore des coalitions domestiques qui soutiennent tel ou tel point de l'agenda. Par exemple, les États-Unis avaient placé très haut, dans leur agenda de l'Uruguay Round, le renforcement des disciplines en matière d'investissement (une plus grande garantie et liberté pour les investisseurs internationaux) parce que leurs exportateurs voulaient contourner les barrières protectionnistes des pays en développement par le biais des investissements directs. La libéralisation unilatérale des pays en développement les plus importants pour les États-Unis (comme le Mexique), en permettant des exportations directes au lieu d'investissements, a sapé la coalition américaine en faveur de cette partie de l'agenda, et c'est la question des droits de propriété intellectuelle qui est passée au premier rang des priorités américaines.

Au-delà du « programme incorporé »

L' environnement : un risque majeur pour l'OMC

L'environnement dans ses relations avec le commerce fait partie des nouveaux sujets qui pourraient être inscrits à l'agenda des prochaines négociations. Il touche aussi aux domaines de santé publique, qui sont essentiellement traités par des exceptions aux règles de l'OMC, dans l'Accord sanitaire et phytosanitaire.

Jusqu'à la fin de l'Uruguay Round, initié en 1986, l'environnement n'était pris en compte par le GATT qu'au travers la reconnaissance des exceptions aux règles générales pour des mesures commerciales visant à protéger la santé humaine, animale ou végétale, ou les ressources non renouvelables, conformément à l'article XX du GATT. Deux ans après la Conférence de Rio, un pas est franchi avec la création de l'OMC dont le préambule se réfère directement aux objectifs de développement durable et de protection de l'environnement. Cependant, l'inscription de cet objectif dans le préambule est loin de régler les conflits d'objectifs entre la libéralisation des échanges et les politiques de protection de l'environnement. Le nouveau champ de négociation commerciale porte en effet sur les normes, les standards et les réglementations qui, dans une économie mondiale très intégrée, ont un impact sur la compétitivité et l'accès au marché.

Or, l'environnement, comme bien public, doit faire l'objet d'interventions corrigeant les défaillances de marché qui peuvent prendre différentes formes selon que les problèmes d'environnement se posent à un niveau local ou global.

Les gouvernements ont recours à une combinaison de règles et d'instruments d'incitations économiques (taxes, subventions, marchés de permis ou systèmes de consigne), à des mesures d'interdiction dans le processus de production (cas de l'amiante, par exemple) ou des mesures d'interdiction d'importation ou d'exportation (déchets dangereux).

Au fur et à mesure que les efforts d'internalisation des coûts environnementaux, se renforcent dans les économies, les acteurs nationaux réclament que le même traitement soit appliqué aux producteurs étrangers. À leur tour, les producteurs étrangers peuvent arguer du fait que les préférences pour l'environnement ne sont pas les mêmes dans leur pays d'origine (s'il s'agit d'un problème d'environnement local). Les producteurs étrangers peuvent aussi contester les normes et les standards si ces normes leur interdisent de fait l'accès au marché ou introduisent une forte distorsion de concurrence.

Dans le domaine de l'environnement global, les défaillances de marché doivent être corrigées via une coordination organisée des politiques publiques. Cette coordination a pris la forme d'accords multilatéraux. Les accords multilatéraux d'environnement utilisent pour faire respecter les engagements pris des instruments de politique commerciale (interdiction ou limitation du commerce pour les espèces menacées), des sanctions commerciales (Traité de Montréal interdisant le commerce de substances dangereuses pour la couche d'ozone) ou des instruments économiques ou juridiques (marchés de droits d'émission de gaz à effet de serre, limitation du droit de propriété pour les ressources de la biodiversité, etc.).

2. L'Accord sur les barrières techniques au commerce

L'Accord sur les barrières techniques au commerce qui traite des normes et des standards a été signé en 1979 et complété lors du cycle d'Uruguay. Il est devenu une partie intégrante de l'OMC : à ce titre, il engage tous les membres de l'organisation et son application est soumise au règlement des différends de l'OMC.

L'Accord, appelé par commodité TBT (Trade Barriers to Trade), a deux centres d'intérêts principaux : les normes techniques et les standards y compris en matière d'emballage, d'étiquetage ou de labellisation, et les procédures qui contrôlent la conformité des produits avec ces normes.

L'Accord TBT doit concilier deux objectifs contradictoires : laisser aux États la liberté de protéger la sécurité nationale, la santé humaine et l'environnement ; ne pas créer de barrières non nécessaires au commerce. En même temps l'accord reconnaît dans son préambule que les standards internationaux peuvent jouer un rôle dans le transfert de technologies vers les pays en développement mais aussi constituer une barrière pour eux. La mise en place, l'application et la vérification des normes et des standards soulèvent des difficultés économiques, institutionnelles et techniques qui ne sont pas faciles à résoudre.

L'accord insiste sur le fait que les réglementations techniques ne doivent pas répondre à des considérations commerciales et stipule que la clause de la nation la plus favorisée ou le traitement national doivent être respectés. Pour éviter la mise en place de normes à visée protectionniste, l'accord recommande l'adoption par les membres des standards internationaux et de tenir informées les autres parties des évolutions dans les systèmes de normalisation.

Les nouvelles dimensions de l'Accord TBT touchent non seulement aux réglementations sur les produits mais aussi sur les procédés et les méthodes de production. L'accord touche aussi les normes qui sont mises en place sur une base privée, locale aussi bien que nationale, et s'applique aussi aux accords volontaires.

Les parties à l'Accord sont donc responsables à trois niveaux, la conception et l'application des règlements techniques, la mise en place d'institutions de normalisation qui doivent se conformer à un code de bonne conduite, et la certification de conformité. Ces trois étapes doivent respecter les règles de l'accord, même si les actions émanent d'acteurs locaux, associatifs ou privés.

L'accord met l'accent sur la formulation de normes en termes de résultats plutôt que de caractéristiques techniques, insiste pour que les régulations ne soient pas maintenues plus longtemps que nécessaire et souligne que les procédures de certification doivent être conduites avec une précision suffisante mais pas excessive.

Un comité spécifique (le comité TBT) est chargé de la supervision de l'Accord, les cas de conflit sont soumis à l'Organe de règlements des différends.

Comme dans l'Accord SPS, les pays qui choisissent des normes internationales, ou qui ont recours à des agences internationales de certification, sont favorisés et dispensés de justifier les mesures prises, contrairement à ceux qui préfèrent des législations nationales.

Des contentieux qui se multiplient sur les réglementations domestiques

Les politiques domestiques pour protéger l'environnement local ou la santé publique ont fait l'objet de plusieurs contentieux à l'OMC. Certains de ces contentieux se réfèrent aux mesures unilatérales prises au nom de la protection de l'environnement : interdiction par les États-Unis des importations de thon mexicain ou de crevettes de quatre pays d'Asie au motif des techniques de pêche. Dans ces cas de figure, les panels de l'Organisme de règlements des différends ont donné tort aux États-Unis car les mesures concernaient non les produits et leurs qualités intrinsèques mais les procédés et les méthodes de production.

D'autres conflits opposent les États-Unis à l'Union européenne ou le Canada et l'Union à propos du renforcement des réglementations environnementales. Il s'agit, dans le premier cas, des seuils de bruits autorisés pour les avions et, dans le second, de la réglementation concernant l'usage de l'amiante. Le changement de la réglementation est, pour les plaignants, un obstacle technique au commerce et pour l'Union correspond à l'évolution des exigences sociales en matière de qualité de l'environnement ou de santé publique.

Même si dans plusieurs cas, les mesures environnementales sont des mesures protectionnistes « capturées » par un groupe d'intérêt spécifique qui s'abrite derrière une question d'intérêt général, il reste que le problème est posé par les divergences des préférences collectives, préférences qui sont reflétées par les évolutions des systèmes réglementaires ou des instruments économiques. Les divergences dans ces préférences peuvent provenir d'une appréciation différente de la qualité, d'une acceptabilité différente des risques, des contextes locaux en matière de dotations des ressources naturelles de conditions climatiques, mais aussi de critères éthiques, religieux, ou encore de traditions juridiques différentes. Ces préférences collectives, qui s'expriment au travers des attentes des consommateurs mais aussi par le biais des mouvements d'opinion de la société civile, font aujourd'hui partie de la négociation commerciale.

En effet, les gouvernements doivent satisfaire les exigences évolutives de leurs électeurs et doivent tenir compte de la nature des biens publics demandés par la société, de la quantité et de la qualité souhaitées comme des hiérarchies implicites entre biens publics. Or, ni la tradition de jurisprudence du GATT et aujourd'hui de l'OMC, ni le contenu des textes des accords ne reconnaissent comme valide la référence aux préférences collectives pour justifier des décisions de politique domestique qui peuvent avoir un impact sur le commerce. Les seuls arguments qui soient admis pour légitimer des exceptions aux règles de l'OMC sont prévus au titre de l'article XX ou des Accords SPS (sanitaire et phytosanitaire) et OTC (obstacles techniques au commerce) : ces exceptions doivent être justifiées par la mise en évidence des dommages, le critère retenu étant celui de l'évidence scientifique, ou des préférences qui ont fait l'objet d'une négociation

3. L'Accord SPS

L'Accord sanitaire et phytosanitaire (SPS) porte sur les réglementations et contrôles dans le domaine de la santé des animaux, des végétaux et des hommes. L'Accord SPS couvre :

- les caractéristiques des produits ;
- les quarantaines ;
- les contraintes sur le processus ;
- la certification ;
- l'inspection ;
- les procédures de test ;
- l'étiquetage, s'il est lié à des problèmes de santé.

Contrairement à l'Accord TBT, l'Accord SPS a un présupposé de légitimité, qui est celui de la santé des consommateurs. On ne se pose donc pas la question de l'objectif légitime comme dans le cadre TBT. En revanche, on y traite plus précisément des problèmes de mise en œuvre des mesures, sur la base des principes suivants : la nécessité d'une base scientifique aux réglementations, en utilisant une procédure d'analyse du risque ; le principe d'équivalence, c'est-à-dire l'acceptation de processus et méthodes différents de ceux utilisés par un pays, s'ils aboutissent au même résultat ; la régionalisation, c'est-à-dire la reconnaissance de régions indemnes à l'intérieur d'un pays ; la prise en compte de standards internationaux dans la définition des réglementations nationales ; le droit d'un pays à établir son propre niveau de protection, s'il est fondé sur des bases scientifiques ; la non-discrimination entre un même produit d'origines différentes ; la préférence donnée à la réglementation, qui, à résultat égal en matière d'objectif public, restreint le moins les échanges ; la transparence de la réglementation, en particulier l'obligation de notifier et de permettre des contrôles dans des conditions pratiques acceptables ; la cohérence des réglementations.

Un objectif de l'Accord SPS est d'élaborer des règles régissant le droit qu'a un pays d'atteindre un objectif de protection de la santé. Les principes retenus sont, comme dans le cas de l'Accord TBT, que les normes internationales sont des références acceptables pour l'établissement des réglementations nationales. L'Accord encourage les gouvernements à utiliser les standards internationaux, et dispense de justifications une réglementation nationale qui repose sur ces standards. Si un pays souhaite déroger aux standards internationaux, il doit satisfaire aux évaluations de conformité, avec des justifications scientifiques. La référence explicite aux normes du Codex confère à l'aspect scientifique une portée accrue. Selon l'Accord SPS, un État qui aurait des réglementations nationales plus sévères que celles prévues par les normes internationales pertinentes devra justifier le maintien ou la mise en place de sa réglementation, ou encore l'élaboration d'une nouvelle, en s'appuyant sur les « preuves disponibles ». La notion d'analyse de risques est primordiale dans l'Accord SPS. L'analyse des risques comprend plusieurs phases, en particulier une phase d'appréciation « assessment », et une phase de gestion des risques (« management »), qui peut passer par plusieurs moyens, y compris la prévention, l'étiquetage, la fixation de limites ou la mise en œuvre de procédés particuliers.

internationale dans le cadre du *Codex Alimentarius* ou de l'Organisation mondiale de la santé. Certains éléments de précaution existent cependant dans les Accords SPS et OTC, les jugements du panel « viande aux hormones » ont également montré une certaine ouverture, notamment en reconnaissant la responsabilité partielle de la partie attaquante dans l'établissement de la charge de la preuve.

L'OMC, au travers du règlement des différends, est amenée de façon croissante à examiner les préférences collectives nationales, mais elle statue, en toute logique, au nom de l'objectif de libéralisation : or, il est difficile de maintenir la légitimité de la libéralisation des échanges si un équilibre n'est pas trouvé entre les objectifs conflictuels du système commercial multilatéral et des préférences nationales en matière de biens publics. Pour limiter ces conflits d'objectifs, les procédures de reconnaissance mutuelle des normes (partenariat transatlantique) ont un rôle à jouer comme les instruments volontaires (type éco-étiquetage, utilisation de labels, ou éco-certification), renseignant les consommateurs sur les normes et procédés de production. Ces signaux d'information qui sont de plus en plus réclamés par les consommateurs doivent être vérifiables et attribués de façon transparente, au risque sinon d'annuler la validité de cette démarche. Les critères de définition et d'attribution des labels peuvent aussi être contestés ; ainsi les pays en développement se sont montrés critiques sur ces instruments volontaires, craignant d'être exclus par des procédures mal connues et mal signalées. En outre ces labels, comme les indications d'origine, s'ils fournissent certaines informations aux consommateurs peuvent aussi être capturés par un petit groupe de producteurs excluant les autres.

Des conflits potentiels sur les réglementations environnementales internationales

Dans le cas des problèmes d'environnement global, la question est renvoyée à la validité des accords multilatéraux d'environnement. *A priori*, le problème est plus simple. Les accords internationaux définissent des normes et des règles acceptées par toutes les parties, et ces accords du fait de leur caractère multilatéral évitent les problèmes de discrimination et de protectionnisme déguisé. L'usage croissant des instruments économiques pour faire respecter les engagements pris, pose cependant la question de la gestion de ces instruments, de la compatibilité entre les mesures commerciales prises dans le cadre des accords et les règles de l'OMC, et enfin du problème des membres de l'OMC non parties prenantes à une convention environnementale.

Jusqu'ici, l'usage des instruments économiques a été limité à la restriction du commerce de certains produits (déchets toxiques) ou de certaines espèces en danger. L'enjeu économique, non négligeable pour certains pays, ne touchait pas cependant les intérêts stratégiques des grandes puissances économiques. Le protocole de Montréal, plus contraignant puisque obligeant à une reconversion des techniques de production (élimination des

CFC) relativement rapide, a été bien accepté car la préoccupation de santé publique aux États-Unis était très forte. Il en va autrement aujourd'hui. La convention sur le changement climatique comme la Convention sur la biodiversité représentent des enjeux considérables : la consommation et la production d'énergie dans le premier cas, les industries des biotechnologies dans le second.

Le problème des distorsions de concurrence est soulevé par les futures modalités de distribution des droits à polluer comme par les mesures fiscales, ou autres qui seront adoptées pour faire respecter les engagements pris à Kyoto. De même, la réglementation du commerce des organismes génétiquement modifiés est clairement un obstacle aux échanges de produits que l'OMC ne distingue pas d'autres produits similaires. Elle serait donc, si elle était adoptée dans le cadre d'un accord multilatéral, une entorse aux règles de l'OMC dans la mesure où, dans l'état actuel des connaissances, c'est le principe de précaution, et non des certitudes scientifiques, qui motive les restrictions. Ce projet de règlement est ainsi l'objet d'un conflit entre plusieurs pays exportateurs d'OGM, l'Union européenne (dont la réglementation contraignante est en pleine révision) et les pays en développement.

Principe de précaution et règles des échanges

Le problème des risques et du comportement face aux risques a été traité jusqu'ici par l'Accord sanitaire et phytosanitaire. L'objectif de l'Accord SPS est la protection des consommateurs, les autres risques relevant de l'article XX ou de l'Accord TBT. La base de l'accord est qu'un État a le droit de prendre des mesures pour se protéger contre un risque, soit en adoptant des normes de sécurité conformes aux normes internationales agréées, soit, s'il souhaite mettre en place des normes plus sévères, en les justifiant sur la base de certitudes scientifiques. Or, les progrès techniques, notamment des biotechnologies, créent une nouvelle situation où il est difficile voire impossible d'évaluer et de quantifier les risques (par manque de procédures expérimentales) sans pour autant que ces risques potentiels soient nuls ou très faibles. Les biotechnologies font l'objet de nombreux débats : elles constituent des innovations techniques majeures et suscitent, en même temps des interrogations sur leurs risques, que les scientifiques ne sont pas à même d'évaluer.

Le principe de précaution s'applique dans ces cas où la controverse scientifique existe et où une action préventive devrait être prise en l'absence de consensus. Ce principe est difficile à traduire en termes juridiques opérationnels mais il existe comme une référence dans des textes juridiques de plus en plus nombreux. L'OMC n'échappera pas à une intégration plus forte des approches de précaution dans l'élaboration de ses règles car ces dimensions font partie des attentes des citoyens qui n'acceptent pas d'en-courir des risques sans « connaissance de cause » et sans pouvoir évaluer

les bénéfices collectifs à en attendre. Le principe de précaution désigne donc davantage une méthode : organiser le débat public et la controverse sur les différents risques pour éviter les « captures » par certains groupes d'intérêts pour ou contre le renforcement des normes et lever les ambiguïtés d'une éventuelle discrimination.

Ce principe ne doit pas servir de prétexte – par ailleurs inefficace – à un blocage de l'innovation. Il doit, au contraire, contribuer à la décision publique : les risques devant être évalués et comparés aux bénéfices collectifs attendus pour que la société puisse les assumer en connaissance de cause. Les procédures d'évaluation des risques doivent donc être conduites jusqu'au bout, sachant qu'elles ne seront pas assurées par les forces du marché, puisqu'elles relèvent d'une logique de bien public. Le principe de précaution peut ainsi contribuer à internaliser le coûts de ces externalités à l'économie de l'innovation.

La difficulté serait partiellement levée par le renversement de la charge de la preuve (celui qui veut introduire une technologie devra faire la preuve de son innocuité) mais la divergence d'appréciation des risques et les préférences différentes en matière de normes subsisteront. Dès lors, l'important sera comme pour les règles sur la concurrence de mettre l'accent sur la non-discrimination et de permettre aux préférences des consommateurs et des citoyens de s'exprimer via l'étiquetage ou via d'autres formes.

Commerce et concurrence

Le thème « commerce et concurrence » a émergé lors des négociations de l'Uruguay Round sous la pression de deux préoccupations fort différentes, presque opposées. D'une part, le Japon et les pays asiatiques émergents étaient préoccupés de l'emploi massif de mesures antidumping par quatre grands pays industriels (Australie, Canada, Communauté et États-Unis) à l'encontre de leurs exportations. L'emploi de ces instruments se caractérise par des procédures et des mesures ayant de forts effets anti-concurrentiels, favorisant notamment des ententes de prix ou de quantités dans les pays importateurs mettant en œuvre ces instruments, voire sur les marchés mondiaux concernés. D'autre part, les États-Unis, et l'Union européenne, étaient préoccupés de la possibilité de comportements privés collusifs sur les marchés japonais ou asiatiques comme autant de substituts à des barrières tarifaires décroissantes aux échanges.

Le groupe de travail sur ce thème, créé dans le cadre de l'OMC, a surtout réfléchi dans la pure optique de la politique de la concurrence. Seules les toutes dernières sessions ont été consacrées aux liens entre concurrence et mesures antidumping. Ce groupe de travail devrait, en toute logique, être prolongé. Dans la mesure où il traite de politique de concurrence, le groupe perd des soutiens du côté des pays en développement (qui, tout en ne niant pas l'intérêt de cette politique, ne voient pas en quoi elle est affaire d'OMC) sans réellement obtenir le soutien des autorités américaines de la concu-

rence, inquiètes de toute dilution des lois américaines en ce domaine. Et dans la mesure où le groupe de travail traite des procédures antidumping, il s'aliène les États-Unis et l'Union européenne, bien décidés, pour l'instant, à conserver intactes ces dernières, malgré une utilisation en forte croissance, par les pays émergents et en développement, de ces procédures à l'encontre des firmes américaines et européennes. Enfin, les pays en développement ne sont pas encore persuadés de l'efficacité de législations nationales de la concurrence pour réguler les activités des entreprises transnationales. Il reste que l'établissement d'un cadre de règles sur la concurrence dans le contexte des principes de l'OMC de non-discrimination et de transparence, cadre soutenu par l'Union européenne, le Japon et quelques autres pourrait être une base pour la coopération internationale en matière de concurrence et de règles antitrust à l'échelle mondiale.

L'investissement direct étranger

Jusqu'à présent, l'approche des négociations commerciales multilatérales en matière d'investissement a été cantonnée au champ étroit des mesures qui affectent le commerce des marchandises (Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce – MIC ou TRIMs). Il s'agissait d'éliminer, dans un délai de deux ans pour les pays industrialisés (avant la fin de 1996) et de cinq ans pour les pays en développement (avant la fin de 1999 – les pays les moins avancés ont jusqu'à la fin de 2001), les mesures concernant les investissements directs étrangers qui enfreignent les principes de non-discrimination, traitement national ou tout autre article du GATT (notamment l'interdiction de restrictions quantitatives). Les pays membres de l'OMC doivent déterminer avant le 1^{er} janvier 2000 quelle suite donner à cet accord, et notamment s'il y a lieu d'élargir le champ à toute la politique en matière d'investissement direct. À cet effet, la Conférence ministérielle de Singapour a décidé, à la fin de 1996, d'établir deux groupes de travail chargés d'examiner les liens entre le commerce et les politiques de concurrence (voir ci-dessus et annexes) et d'investissement direct.

Le groupe de l'OMC sur l'investissement a permis d'approfondir un certain nombre de thèmes, mais n'a pas pour l'instant conclu en faveur d'une insertion de l'investissement direct dans le champ des prochaines négociations, ce qui témoigne de la difficulté de convaincre un certain nombre de pays membres de l'utilité (pour eux) d'une négociation multilatérale sur ce thème. Le précédent de l'échec de la négociation de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) à l'OCDE est fâcheux à double titre : d'une part, il signale que les pays industrialisés ne sont pas parvenus à s'entendre entre eux sur les politiques en matière d'investissement direct étranger, en dépit des bonnes intentions affichées et de l'idée qu'il était *a priori* plus simple d'aboutir à un accord entre pays industrialisés ; d'autre part, il a buté sur un certain nombre de difficultés qui demeurent, et que

toute négociation dans le cadre plus large de l'OMC devra bien aborder, même si l'expérience de l'AMI suggère que toute négociation dans le cadre de l'OMC se donnerait des objectifs plus restreints et plus modestes.

La raison d'être la plus importante pour ouvrir une telle négociation est que commerce et investissement sont étroitement liés. Les statistiques de l'OMC montrent que, à la fin de 1995, le tiers du commerce international de biens et services (6,1 milliards de dollars) était le fait des échanges entre sociétés mères et leurs filiales à l'étranger. L'ouverture commerciale diminue par ailleurs l'incitation à utiliser l'investissement direct comme moyen de contourner les barrières protectionnistes, et amène les investisseurs à se déterminer en fonction des conditions générales d'accès au marché.

Les problèmes, que révèlent les travaux du groupe de l'OMC sur l'investissement et le commerce, sont essentiellement de deux ordres : le premier a trait au lien entre investissement et développement. Alors que nombre de pays en développement se sont par le passé fait concurrence pour attirer des montants de plus en plus élevés d'investissement direct étranger (IDE), l'idée essentielle qui a émergé dans les dix dernières années est que l'importance de l'IDE pour l'économie hôte tient plus à ses effets indirects (transferts de technologie, de savoir-faire en matière de management, intensification de la concurrence) qu'à ses effets directs (impact macroéconomique, accumulation du capital, effets sur la balance des paiements). De ce fait, le traitement de l'IDE apparaît pour les pays en développement comme l'un des facteurs contribuant à l'efficacité de l'allocation des ressources et à l'acquisition de technologies essentielles au développement. De ce dernier point de vue, toute négociation sur l'investissement direct devra interagir avec la négociation sur les droits de protection de la propriété intellectuelle. Reposant également sur les avantages d'une intensification de la concurrence, tout accord sur l'IDE amène aussi à se poser la question de la politique de la concurrence, suggérant que les deux domaines de l'investissement et de la politique de la concurrence sont étroitement liés.

Le second problème a trait au souci des États, développés comme en développement, de conserver une certaine marge de manœuvre dans les choix d'allocation des ressources, une possibilité de ciblage de l'investissement, qu'il soit national ou étranger. La crainte que l'IDE conduise, soit à la domination étrangère de l'appareil de production nationale, soit à des effets pervers dus au comportement potentiellement prédateur des entreprises étrangères peu soucieuses du bien-être local est encore assez largement répandue et nourrit le souci, dans de nombreux pays, de maintenir des conditions de performance et de comportement relatives à l'IDE.

L'avantage de conduire une négociation multilatérale sous l'égide de l'OMC est double : la consanguinité entre l'investissement et le commerce apporte une justification de substance et de cohérence bureaucratique, notamment en matière de règlement des différends. Il est normal que la même

organisation chapeaute tant les engagements commerciaux que ceux relatifs à l'investissement direct (Graham, 1998). Mais un accord multilatéral apporte aussi une solution à un dilemme du prisonnier qui ressemble beaucoup à celui du commerce : la concurrence que peuvent se livrer les pays hôtes pour attirer l'investissement étranger à coups de subventions ou d'allègements fiscaux est néfaste ; elle coûte cher au contribuable local, le privant de tout ou partie des avantages de l'investissement ; elle diminue les bénéfices liés à l'IDE car elle peut conduire à une distorsion des choix d'investissement ; et ce sont les entreprises étrangères qui en perçoivent la rente. Les avantages de la discipline multilatérale en la matière ressemblent beaucoup à ceux qui sont liés à la discipline en matière de subventions au commerce. Tout accord sur ce point pourrait d'ailleurs s'inspirer du code de l'OMC sur les subventions.

Cela étant, la décision d'inclure l'investissement direct étranger dans le champ des prochaines négociations sera bientôt prise. D'une certaine façon, une telle décision officialiserait le changement de nature profond de la négociation commerciale multilatérale. Elle présenterait d'énormes difficultés pratiques, et l'on ne pourrait certainement pas attendre de « résultats » à l'horizon de 2003. Mais elle permettrait de reprendre sur des bases à la fois plus saines politiquement et plus modestes, l'idée d'un accord multilatéral sur l'investissement susceptible de discipliner les politiques nationales, sans leur ôter leur marge de manœuvre essentielle, et de rationaliser le fouillis administratif et bureaucratique de centaines d'accords bilatéraux qui n'ont plus de raisons profondes de se distinguer les uns des autres dans une économie de plus en plus mondialisée. L'issue de la Conférence de Seattle est incertaine sur ce point, il faut cependant veiller à ce que l'investissement reste un thème de travail de l'OMC.

Marchés publics

L'Accord sur les marchés publics n'est pas partie intégrante de l'Acte final de l'Uruguay Round : il est l'un des quatre accords « plurilatéraux » qui ne requerrait pas la participation de tous les signataires de l'OMC, et n'a été signé que par vingt-deux pays^(*). Son statut juridique particulier et le nombre limité de signatures pourraient faire croire que l'Accord sur les marchés publics est un accord secondaire. Il n'en est rien pour deux raisons.

La première concerne le volet de la libéralisation. L'Accord couvre, en principe, une très large partie des marchés publics dans le monde (la plus grande partie des marchés publics civils des pays les plus riches de la planète) dont la valeur totale est estimée entre 7 à 15 % du PNB des signataires. À cause de l'importance du rôle de la puissance publique dans les États-

(*) Autriche, Canada, Communauté à douze, Corée, États-Unis, Finlande, Israël, Japon, Norvège, Suède et Suisse. Ce nombre limité de signataires peut poser des problèmes bien précis : par exemple, quel est le statut du Mexique qui est lié aux États-Unis par l'Accord sur les marchés publics de l'ALENA mais n'est pas signataire de l'Accord sur les marchés publics de l'Uruguay Round ?

membres, la Communauté, avec 200 milliards de dollars à elle seule, est le plus gros fournisseur de marchés publics.

La seconde raison concerne le volet des disciplines. Cet accord est le premier de toute l'histoire du GATT à contenir des dispositions permettant à des firmes étrangères de porter devant les juridictions d'un État un litige les opposant à ce dernier au sujet d'un marché public. La nouveauté de cette procédure, empruntée au Marché unique européen de 1992, est que, bien que créée par un accord dans le cadre du GATT, elle n'exige pas l'action de l'État d'origine de la firme plaignante : elle supprime donc le passage obligé par les autorités publiques en cas de conflit et autorise un accès direct des firmes à la justice d'un pays, et ce au nom de l'application des dispositions d'un accord lié au GATT. Cette procédure a créé beaucoup moins de difficultés que celle, assez semblable prévue dans l'AMI, en large partie à cause du contenu de l'Accord sur les marchés publics. Ce dernier cherche, en effet, à créer des conditions de transparence dans l'allocation des marchés publics : en ce sens, il n'est pas un accord de libéralisation directe.

Normes sociales

L'introduction des normes sociales (qui faisaient partie intégrante de la Charte de La Havane), dans les textes de l'OMC a été proposée par un groupe de pays développés lors du cycle d'Uruguay. Rejetée par les pays en développement, cette idée a simplement débouché sur la proposition faite à la Conférence ministérielle de Singapour, de collaborations plus étroites entre l'Organisation internationale du travail et l'OMC. Ce sujet est de nouveau évoqué par les pays développés, l'Union européenne et les États-Unis, comme une des nouvelles questions pour le « cycle du millénaire ».

Les arguments des pays en développement sont connus.

Les pays en développement estiment que toute référence aux normes sociales dans un accord commercial, c'est-à-dire susceptible de donner lieu à des sanctions, constitue une ingérence inacceptable dans leurs affaires intérieures et une manière d'affaiblir l'un des éléments clés de leur compétitivité. Même si un grand nombre de pays en développement ont signé les conventions de l'Organisation internationale du travail, ils ne souhaitent pour l'instant aucune mesure contraignante pour que ces conventions s'appliquent. Cependant, une évolution s'est récemment fait sentir lors de l'Assemblée de l'été 1998 où l'OIT s'est vu reconnaître un rôle de surveillance des politiques nationales au regard des conventions sur les droits fondamentaux.

Les conventions de l'OIT portent sur les domaines fondamentaux de protection des droits sociaux sans référence à des normes économiques. Ces conventions traitent de l'interdiction du travail forcé (prisonniers notamment), des limites au travail des enfants (âge minimal), de la liberté d'association, du droit à la négociation collective ou des interdictions des discriminations dans le travail. Aucune référence n'est faite à un salaire minimum, ni aux conditions de sécurité du travail.

Les pays développés font valoir que certains pays pratiquent des politiques de dumping social (n'appliquent pas les règles qu'ils se sont données ou les contournent) qui faussent les conditions de concurrence ; ce dumping pourrait conduire à un abaissement général des normes de travail, évolution inverse à ce que les pays en développement disent souhaiter. Les pays en développement soutiennent en effet que, comme la protection de l'environnement, la protection des droits sociaux découlera de la croissance économique et du développement. Cette argumentation est évidemment en partie fondée mais sous-estime largement les effets des imperfections de marché renforcés par la faiblesse des institutions chargées de veiller sur l'intérêt collectif, imperfections qui ne sont pas réduites par la mondialisation économique. Au plan international, le contraste entre la mobilité du capital et la relative immobilité du travail renforce également les asymétries de pouvoirs. L'établissement de normes internationales est un élément de la réduction de cette asymétrie.

Labellisation et préférences des consommateurs

Si la négociation internationale piétine, les accords volontaires se développent rapidement. Des labels garantissant le respect de certaines normes sociales, sans lien nécessaire avec les conventions de l'OIT, sont adoptés par un nombre croissant de très grandes entreprises sous la pression conjointe des mouvements de consommateurs, des associations de solidarité internationale, mais aussi de leur personnel. Ces labels sont destinés autant à leurs consommateurs qu'à leurs actionnaires pour garantir la qualité globale de l'entreprise. Ainsi les sociétés *Nike* et *Reebok* ont passé un accord les engageant à s'interdire le recours au travail des enfants.

Ces labels qui sont auto-décernés posent le problème de la crédibilité et de la véracité de l'information donnée. La surveillance de la bonne foi et des bonnes pratiques des entreprises n'est pas assurée aujourd'hui par une institution spécifique. Les mouvements associatifs s'en chargent parfois (dans le cas de *Nike* pour établir le non-respect des engagements pris) et les sanctions viennent du marché des consommateurs ou des marchés financiers, parfois avec un certain succès. Dans d'autres cas des commissions nationales se sont constituées (Suède ou Suisse) réunissant les différents acteurs (associations de consommateurs, industriels, gouvernement, distributeurs et ONG) qui exercent un certain contrôle sur les informations fournies au public et encouragent les entreprises. Comme dans le cas de l'environnement se pose le problème de la transparence des critères et de l'attribution du label. Cependant une officialisation des labels sociaux entraînerait une levée de boucliers du côté des pays en développement qui y voient une distorsion de concurrence.

L'inscription des droits sociaux dans les critères de bonne gestion définis par l'*International Standard Organization* (l'ISO) est une solution possible sachant que les normes élaborées à l'ISO sont le fruit d'un processus de négociation entre entreprises, qui n'inclut pas d'autres acteurs, et que

l'accès à ces normes est complexe. Cependant, même si les engagements des entreprises constituent des réponses positives aux signaux du marché, ils ne se situent pas sur le même plan que les engagements des États.

Quel que soit le sort réservé au sujet « normes sociales » dans l'agenda de négociation, on ne peut exclure le déclenchement de contentieux à ce sujet. Comme dans le cas de l'environnement les contentieux peuvent précéder l'élaboration d'un consensus négocié à l'OMC, dans la mesure où la généralisation des labels « sociaux » ou la pression des opinions publiques pourront conduire certains pays à prendre des mesures unilatérales qui seront contestées par ceux qui les subissent. De même, certains pays utiliseront les textes du GATT sur les subventions et les droits compensatoires pour dénoncer des pratiques sociales abusives représentant des subventions déguisées.

On peut imaginer, pour parer à cette évolution, des instruments économiques d'incitation pour élever les normes sociales à l'instar de ce qui se crée pour l'environnement. La reconnaissance à l'OMC des efforts en matière de droits sociaux reconnus comme des équivalents concessions tarifaires (voir l'annexe B de Siroën), les sanctions positives comme les systèmes de préférence généralisée ouvert aux pays « vertueux » (SPG européens) peuvent être un des moyens de faire progresser un consensus sur ce sujet et de minorer les conflits. Il ne faut cependant pas trop nourrir d'illusions sur ces solutions qui supposeraient, pour qu'elles créent une véritable incitation, que des accès substantiels au marché soient offerts aux pays en développement.

Les clauses de sauvegarde

Les fondateurs du GATT avaient pleinement conscience des difficultés politiques que peut rencontrer un gouvernement engagé dans un processus de libéralisation. De fortes augmentations des importations peuvent exiger de certains producteurs du pays une restructuration importante et, en attendant les effets positifs de cet ajustement, créer du chômage ou exercer une pression à la baisse des salaires et des revenus du capital. Aussi, ces fondateurs avaient-ils pris soin de rédiger un article XIX sur les « mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers », baptisées mesures de sauvegarde. L'article XIX permet au pays de suspendre, provisoirement et sous certaines conditions, ses engagements douaniers sur le produit en jeu (par exemple, le pays peut appliquer un droit de douane plus élevé que le droit consolidé).

Au cours des quarante dernières années, les mesures de sauvegarde n'ont guère été utilisées. Au lieu de ces dernières, les pays ont d'abord utilisé, au cours des années soixante-dix et quatre-vingt, des restrictions diverses, comme les quotas ou les limitations volontaires des exportations, mais qui, toutes, enfreignaient, plus ou moins clairement, un ou plusieurs principes du GATT (d'où leur surnom de « mesures grises »). L'Accord sur les me-

sures de sauvegarde contenu dans l'Uruguay Round a donc cherché à inciter à utiliser les mesures de sauvegarde (en interprétant l'article XIX de façon plus « flexible ») en lieu et place des « mesures grises ». La nouvelle flexibilité de l'article XIX permet une « sélectivité » (qui donc impose des limites au principe de non-discrimination) liée à certaines conditions (comme le fait que les importations de certains pays doivent avoir augmenté de façon « disproportionnée » par rapport à l'augmentation totale des importations du produit considéré pendant la période en jeu).

Cet effort n'est plus suffisant. En effet, depuis les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, les pays utilisent, au lieu des « mesures grises », les procédures antidumping qui sont autorisées par le texte du GATT, infiniment plus discriminatoires que les mesures de sauvegarde (elles peuvent être imposées firme par firme), non limitées dans le temps (alors que les mesures de sauvegarde sont transitoires), non limitées dans leur forme (elles peuvent consister en des engagements de quantités ou de prix), et enfin faciles à défendre (les mesures antidumping peuvent être présentées comme une lutte contre une concurrence « injuste », alors que les mesures de sauvegarde sont des mesures de protection transitoires reconnaissant, fort clairement, l'inefficacité des producteurs domestiques). Toutes ces différences permettent de comprendre que les procédures antidumping jouent, de fait, le rôle de procédures de sauvegarde, mais qu'elles le jouent terriblement mal – à un coût très élevé (en termes de niveau de protection et de discrimination, ainsi qu'en termes de comportements anti-concurrentiels des firmes impliquées) pour le pays qui les impose. Comme, depuis 1995, plus de la moitié des membres de l'OMC commence à pratiquer les mesures antidumping avec assiduité, il devient important de reprendre le dossier des mesures de sauvegarde pour réduire l'emploi fait des mesures antidumping, détourné et coûteux.

Pour une architecture du système global de régulation économique

Bon gré mal gré, et en dépit de son goût pour le pragmatisme hérité du GATT, l'OMC est devenue l'institution économique universelle par excellence. En cinquante ans, le GATT a favorisé des échanges internationaux intenses au point de poser des problèmes de « gouvernance mondiale » qui seront encore plus pressants à l'avenir. Ces problèmes concernent l'impact du commerce international sur la cohésion sociale, l'environnement, la culture ou la corruption. S'ils ont peu à voir avec l'institution d'un gouvernement mondial (une idée au moins aussi utopique aujourd'hui qu'il y a un siècle), ces problèmes ont une caractéristique essentielle : ils sont autant des problèmes éthiques que des problèmes techniques de gestion des règles du commerce international. En ce sens, ils sont des problèmes de gouvernance.

Institution au service de ses membres, l'OMC n'a aucune vocation à être unique. Ce qui a été dit ci-dessus montre que le libre-échange (et *a fortiori*, la libéralisation des échanges qui est le thème de ce rapport) n'est pas le laissez-faire, et que les réformes réglementaires ne se limitent pas à la déréglementation, mais comportent un volet de « re-réglementation ». Des mouvements aussi complexes ne peuvent pas trouver leur source d'expression unique au sein d'une seule institution. D'autres organisations multilatérales, comme le FMI ou la Banque mondiale ont aussi un rôle à jouer, ce qui soulève la question de la coordination entre ces différentes institutions et l'OMC, alors que chacune obéit à sa logique et son fonctionnement propres. En outre, l'état d'avancement du cadre multilatéral sur les aspects proprement commerciaux est de loin supérieur à celui qu'il a atteint dans nombre d'autres domaines, et l'on pourrait affaiblir l'efficacité de ce cadre en le chargeant d'un ensemble de sujets sur lesquels tant de progrès restent à faire. Par ailleurs, sur le plan strictement politique, l'émergence d'une institution multilatérale unique chargée de la gouvernance mondiale constituerait un pôle de création de pouvoir politique hors États peu susceptible d'emporter l'adhésion. Nous pensons donc que la gouvernance mondiale serait grandement améliorée si l'OMC était un élément d'une constellation d'institutions qui seraient ciblées sur certains des problèmes bien précis examinés ci-dessus, comme ceux du travail ou de l'environnement, et dont certaines existent déjà (comme le Bureau international du travail), mais pas d'autres (comme l'enceinte sur l'environnement). Constellation ne veut pas dire un grand nombre de telles institutions : ce mot souligne simplement qu'il n'est pas nécessaire d'imposer, au niveau mondial, une « cohérence » qui reposerait sur une institution unique, qui n'existe pas même au niveau national. L'OMC ne peut pas tout faire, et n'a pas vocation à tout faire.

Le thème du lien entre commerce et autres dimensions de l'interdépendance revient très périodiquement et naturellement à l'ordre du jour. À la suite de la crise asiatique, dont certaines des implications sont encore en train de se matérialiser, et dans le contexte d'écart marqués des situations et des politiques économiques entre les grands pays, la situation en 1999 illustre bien les multiples dimensions non proprement commerciales des flux d'échanges dont la gestion est confiée à l'OMC. Elle souligne en effet à nouveau le lien commerce-finances internationales et taux de change, le lien commerce-mouvements de capitaux, le lien commerce-macroéconomie, enfin le lien commerce-développement. L'OMC n'a pas vocation à intervenir dans des domaines placés sous la responsabilité du Fonds monétaire international, de la Banque mondiale, ou même de l'OCDE (surveillance des politiques macroéconomiques). Mais il y a place pour une meilleure coopération entre ces différentes institutions multilatérales qui, en général, s'ignorent mutuellement et travaillent avec des méthodes, des ressources et des objectifs différents.

L'un des aspects, peut-être le plus important, de la coordination nécessaire repose sur des arguments d'économie politique. L'absence de coordi-

nation des politiques économiques, ou l'instabilité marquée des taux de change, peuvent entraîner des pressions protectionnistes susceptibles d'affaiblir le cadre commercial multilatéral. On en trouve en 1999 deux exemples, le premier aux États-Unis, où le déficit commercial est largement le reflet du différentiel de croissance en faveur du pays mais alimente, comme d'habitude, les pressions protectionnistes au Congrès ; le second en réaction aux dépréciations réelles considérables qui ont suivi la crise asiatique et qui posent le problème de l'afflux d'importations en provenance des pays émergents d'Asie. Pour réduire le risque, il faut affiner le diagnostic des problèmes, reconnaître le rôle conjoncturel des différentiels de croissance et des situations de crise, admettre que le commerce mondial bénéficie de la croissance des pays membres, et que la reprise en Asie ne pourra être tirée, précisément, que par une poussée des exportations. Il y a place pour une coopération Banque mondiale/OMC pour fonder les stratégies de développement à long terme sur une ouverture aux échanges de biens et services maîtrisée (c'est-à-dire accompagnée des réformes structurelles et réglementaires nécessaires) ; il y a place aussi pour une coopération FMI/OMC pour la mise en place de programmes d'ajustement qui reconnaissent l'importance des engagements pris à l'OMC et les confortent, mais aussi, de façon plus structurelle, pour l'étude de l'interaction entre ouverture commerciale, libéralisation des flux de capitaux, à court terme ou à long terme, politiques économiques et régimes de change. La crise asiatique a fourni un exemple de crise alimentée par des insuffisances structurelles et microéconomiques bien davantage que les traditionnels dérapages macroéconomiques qui avaient jusqu'alors caractérisé l'intervention du Fonds monétaire international.

Le deuxième aspect, plus technique mais encore lié aux considérations précédentes d'économie politique, renvoie précisément à la gestion des régimes de change, dans la mesure où l'on peut interpréter les déséquilibres de taux de change réels comme autant de distorsions au commerce international. De ce point de vue, la « paix » commerciale est au prix d'une surveillance accrue des taux de change. Il n'appartient finalement à aucun pays de fixer seul le niveau de son taux de change, car il intéresse aussi ses partenaires commerciaux. On peut donc penser que la discipline multilatérale à l'OMC pourrait être renforcée par des progrès en matière de surveillance des taux de change (pour une discussion de la surveillance des taux de change, voir notamment, Bergsten, Davanne et Jacquet, 1999). Lorsque les pays maintiennent à dessein des politiques de taux de change surévalués pour lutter contre l'inflation et que ce choix est sanctionné par la communauté internationale à travers le FMI, par exemple, il appartient à ce dernier de contrôler le respect des engagements d'ouverture commerciale du pays et d'empêcher l'utilisation de mesures de sauvegarde ou de protection en compensation de la surévaluation réelle. Lorsque, à l'inverse, les taux de change réels paraissent sous-évalués, il faut savoir en expliquer la raison d'être et l'utilité, par exemple conjoncturelle.

Enfin, la notion même de conditionnalité pourrait mériter d'être complètement revue. La conditionnalité *ex post* imposée par le FMI a du mal à prouver son utilité et à trouver ses marques. Elle ne permet pas à l'intervention du Fonds de jouer, ne serait-ce que partiellement, le rôle d'un prêteur en dernier ressort, puisque la liquidité fournie par le FMI est toujours conditionnelle. Une piste possible serait la conception d'une conditionnalité *ex ante*, fondée sur le respect d'un certain nombre de règles de comportement, caractérisées par le respect des engagements pris à l'OMC, l'acceptation de la surveillance en matière de taux de change, la divulgation de l'information requise en matière de dette à court terme et de bilans bancaires, l'acceptation du contrôle de cette information. Cette évolution considérable de la notion de conditionnalité n'est pas l'objet de ce rapport, et appelle d'autres travaux. Mais il y aurait là une autre forme de coordination entre les institutions multilatérales, qui finalement définiraient les principes de bonne conduite à respecter pour bénéficier du soutien (alors inconditionnel) de la communauté internationale plutôt que de multiplier des listes, sans cesse allongées, de conditions pas toutes cohérentes entre elles.

L'intégration des « nouveaux » et « autres » sujets dans la négociation ou via les contentieux à l'OMC renforce la nécessité d'une répartition du travail entre les institutions à même de faire émerger les préférences en matière de normes internationales dans ces domaines (droits sociaux, environnement, droits culturels, etc.) et l'OMC. Les relations avec l'OIT et les accords multilatéraux d'environnement doivent ainsi être précisées et institutionnalisées pour ne pas importer au sein de l'OMC tous les conflits d'objectifs des différentes politiques publiques internationales.

Choisir entre la jurisprudence et la négociation collective des règles

L'Organe de règlement des différends (ORD) est une innovation institutionnelle majeure de la nouvelle organisation mise en place au terme de l'Uruguay Round. Contrairement au mécanisme précédent, l'ORD organise des panels dont les résultats ont un caractère contraignant. Les sanctions commerciales qui pourraient résulter d'un jugement négatif sur des mesures non conformes, sont validées par le processus multilatéral. Ce mécanisme semble fonctionner et les pays sanctionnés ont jusqu'ici accepté les décisions des panels, procédé aux réformes ou payé les compensations demandées. L'efficacité de ce dispositif lui confère une responsabilité particulière. L'ORD est le seul mécanisme de ce type qui fait fonction de cour de justice commerciale internationale, appliquant des sanctions économiques.

Sa puissance de feu en fait un recours très apprécié pour corriger les asymétries de pouvoir qui caractérisent les relations économiques internationales et les pays en développement y ont volontiers recours. Son efficacité repose cependant sur une progression parallèle du consensus en matière de règles. En effet si l'élaboration des règles est freinée, c'est le méca-

4. L'Organe de règlements des différends (ORD)

Le mécanisme de règlements des différends qui fonctionne depuis le Traité de Marrakech dans le cadre de l'OMC est un système destiné à trancher les contentieux commerciaux entre les parties. C'est un système à plusieurs étages qui comporte une procédure préalable de consultation débouchant éventuellement si aucun accord n'est trouvé entre les parties sur un panel dont les conclusions sont contraignantes.

1^{ère} étape : consultation entre les parties

Les parties entament des consultations au sein de l'OMC qui doivent donner lieu à un accord dans les soixante jours.

2^e étape : le panel

Si la consultation a échoué, les parties se mettent d'accord sur les membres du panel choisis par les membres de l'OMC.

Les parties présentent leurs soumissions au panel ; elles peuvent faire des observations sur le rapport intérimaire.

Le panel présente ses conclusions qui sont adoptées par tous les membres de l'OMC au sein de l'Organe de règlement des différends. Pour refuser les conclusions d'un panel il faut obtenir l'accord de tous les membres de l'OMC, ce qui rend l'adoption des conclusions quasi automatique.

3^e étape : mise en œuvre des conclusions

Les parties appliquent les décisions du panel ou peuvent faire appel, elles saisissent alors l'Organe d'appel composé de sept membres permanents qui sont des personnalités indépendantes. Les conclusions de l'Organe d'appel sont automatiquement adoptées.

La mise en œuvre des conclusions doit se faire dans un délai raisonnable, qui est défini par arbitrage, s'il y a désaccord entre les parties ; celles-ci informent l'ORD des étapes de la mise en conformité.

Le plaignant peut exercer des mesures de rétorsions commerciales à l'égard de la partie adverse en attendant la mise en conformité des règles ou des mesures commerciales : la portée de ces rétorsions fait l'objet d'un arbitrage.

Le caractère contraignant des conclusions a changé la nature du mécanisme de règlement des différends. L'ORD est sollicité par un nombre croissant de pays, y compris des pays émergents, qui recourent à ses procédures comme les deux grands du commerce mondial l'Union européenne et les États-Unis. Ce mécanisme est aujourd'hui perçu comme un facteur d'équité dans le système commercial, cependant, il reste difficile d'accès pour les pays les moins avancés.

nisme des règlements qui doit trancher sur les cas litigieux en l'absence de consensus. C'est ce qui s'est passé dans le domaine de l'environnement où le blocage du Comité commerce et environnement lancé après Marrakech, a reporté le règlements des conflits à l'ORD qui a produit une jurisprudence beaucoup plus étoffée que les avancées du Comité.

Cette évolution convient à un certain nombre de pays (c'est pour partie la doctrine américaine partagée par un certain nombre de pays en développement) qui y voient un avantage en termes d'efficacité.

Cette procédure reste en revanche finalement difficile d'accès pour les pays moins avancés, le manque d'expertise technique, le coût des consultations juridiques ou économiques nécessaires sont un réel obstacle à l'utilisation intensive du mécanisme par les pays pauvres. Or, ce sont eux qui souffrent le plus des relations d'asymétrie que la procédure de règlements des différends est censée corriger.

Elle constitue un risque à terme pour l'OMC qui devra statuer sur des questions de plus en plus liées aux préférences collectives et aux politiques internes des pays sans consensus négocié. Dans un contexte où les accords de libéralisation des échanges et des investissements (mobilisation contre l'AMI, l'ALENA, etc.) sont fortement contestés, une élaboration des règles « glissante » par la jurisprudence comporte de grands risques pour la légitimité future de l'OMC. En effet, les jugements des panels établiront une hiérarchie implicite entre les préférences pour les différents biens publics et objectifs, et seront contestés sur leur légitimité pour procéder à ces choix.

Il importe donc d'affirmer une préférence pour la négociation des règles dans la future négociation et de renforcer la transparence du fonctionnement du règlement des différends.

Conclusion

Depuis quelques mois, le mouvement de mondialisation économique fait l'objet d'un débat de plus en plus vif qui prend notamment comme cible l'OMC et les négociations commerciales multilatérales en s'appuyant sur la mobilisation de divers groupes autour de la préparation de la Conférence ministérielle de Seattle. Dans ce contexte controversé, qui n'est pas sans rappeler la fin des négociations de l'Uruguay Round, quatre messages nous paraissent essentiels.

Le premier est que la France et l'Europe ne sauraient tourner le dos à la négociation multilatérale qui va s'ouvrir à Seattle. Elles seraient isolées, en sortiraient affaiblies et entameraient un processus de déclin inéluctable. L'innovation, moteur de la croissance et de la concurrence, n'est plus un phénomène national. Le repli sur le marché national, et même sur le mar-

ché européen, n'est plus de mise et relèverait d'une vision profondément anachronique du monde au début du XXI^e siècle.

Deuxièmement, seule la négociation multilatérale permet de gérer et de maîtriser la mondialisation. Cette dernière repose sur l'interdépendance entre des sociétés et des cultures différentes dont seules des règles communément acceptées et négociées peuvent permettre la coexistence harmonieuse. L'interdépendance, de tout temps, présente cette ambivalence fondamentale d'être à la fois source d'ouverture et d'enrichissement et source de conflits et de frictions. Organiser des marchés en évolution rapide sous l'effet du progrès technique est devenue une tâche très complexe. Chaque pays conserve un grand degré de liberté en ce domaine, mais il ne peut l'exploiter que s'il sait tirer profit des expériences des autres en la matière, et une façon privilégiée de connaître ces expériences d'abord, de les assimiler ensuite, est de négocier. Dans des domaines comme la santé, l'environnement, la sécurité des consommateurs, la finance et bien d'autres, le problème fondamental de l'action publique est de corriger les dysfonctionnements des marchés sans en ajouter de nouveaux. Cette tâche ne peut être conduite aux seuls niveaux national ou régional.

Troisièmement, la France doit contribuer à ce que l'Europe définisse une position offensive dans les négociations à venir qui vont s'ouvrir. Trop souvent, tant notre pays que l'Europe ont préféré adopter une attitude de résistance défensive vis-à-vis de la libéralisation commerciale. Le résultat a été que la libéralisation a progressé sans que nos pouvoirs publics aient su, en amont, intervenir à temps pour contribuer à en dresser le cadre. Pour adopter une position offensive, il faut accepter de remettre en cause les protections qui ne se justifient plus par des considérations d'intérêt collectif. L'intérêt des négociations multilatérales réside aussi dans le fait qu'elles viennent contester les protections existantes. Seules doivent être maintenues celles dont la légitimité économique ou sociale est clairement établie. C'est une raison de plus pour souhaiter le débat international et national le plus ouvert possible sur l'ensemble des domaines.

Quatrièmement, l'Europe doit défendre une vision à long terme de l'intégration économique mondiale, dans laquelle l'OMC apparaît davantage comme une méthode de gestion de la libéralisation que comme une enceinte de négociations très ciblées visant à produire des résultats sectoriels ce qui implique que les négociations devraient avoir un spectre suffisamment large. Ceci implique aussi que l'on réfléchisse à une architecture mondiale des organisations en charge des différents domaines nécessaires de l'action multilatérale, chacune contribuant à définir dans son champ de compétences, des normes internationales négociées.

Trois options sont aujourd'hui possibles concernant l'évolution de l'OMC.

La première consiste à poursuivre l'évolution entamée et consacrer l'OMC comme cour de justice économique internationale ayant un champ

a priori non limité et pouvant statuer sur toutes les mesures, quels que soient leurs objectifs, qui ont un impact sur le commerce. Cette option nous semble dangereuse pour la pérennité du système et le rendrait largement illégitime.

La deuxième consisterait à doter les accords internationaux de mécanismes de règlements de différends spécifiques, au risque de multiplier des arbitrages incohérents. Cependant cette solution aurait le grand mérite de faire prendre au sérieux les engagements pris dans les différentes enceintes et créeraient les conditions d'une coopération nécessaire entre elles. En effet aujourd'hui la compatibilité des accords multilatéraux avec l'OMC signifie, dans la logique de la Convention de Vienne, la subordination de tous les nouveaux accords aux anciens. Dans le cas de l'environnement ou de « nouveaux » et « autres » sujets, se référer à cette compatibilité consacre la supériorité de l'OMC, c'est-à-dire des objectifs commerciaux. Or le problème de gouvernance à régler à l'échelle mondiale consiste précisément dans l'arbitrage entre différents objectifs qui peuvent entrer en conflit.

La troisième repose sur l'organisation d'une architecture des organisations en charge des différents domaines des biens publics internationaux définissant dans leur domaine de compétences des normes internationales négociées. L'ORD de l'OMC garderait son rôle d'arbitre *in fine* mais ses jugements devraient intégrer les normes produites par les autres accords ou institutions. Cette évolution supposerait un ajustement important du fonctionnement de l'ORD, pour pouvoir remplir ce nouveau rôle. Cette dernière option a le mérite de la cohérence mais suppose un degré de consensus international sur de nombreux sujets dont nous sommes loin. La mise en œuvre d'une telle option suppose de toute façon que les autres accords multilatéraux voient leur rôle et leur autorité renforcés afin d'équilibrer les arbitrages entre différents objectifs.

Références bibliographiques

- Bergsten C.F., O. Davanne et P. Jacquet (1999) : « Pour une gestion conjointe de la flexibilité des changes », in *Architecture Financière Internationale*, Rapport au CAE, n° 18, La Documentation Française, Paris.
- Bureau D. et J.-C. Bureau (1999) : *Agriculture et négociations commerciales*, Rapport du CAE, n° 16, La Documentation Française, Paris.
- CEPII (1998) : *La compétitivité des nations*, Economica.
- Cohen D. (1994) : *Les Infortunes de la Prospérité*, Julliard.
- Dobson W. et P. Jacquet (1998) : « Financial Services Liberalization in the WTO », *Institute for International Economics*.
- Fontagné, Freudenberg et Unal-Kesenci (1999) : « Haute technologie et échelles de qualité : de fortes asymétries en Europe », *Document de Travail du CEPII*, n° 1999-08.
- François J. et K. Hall (1997) : « Partial Equilibrium Modeling » in *Applied Methods for Trade Policy Analysis*, François et Reinert (eds), Cambridge University Press.
- Godard O., P.-H. Gouyon, C. Henry et P. Lagadec (1999) : *Le principe de précaution : différents cas de figure et différents points de vue*, Communication au colloque ABCDE, Paris, juin.
- Graham E.M. (1998) : « Trade and Investment at the WTO: Just Do It! » in *Launching New Global Trade Talks. An Action Agenda*, Schott (ed).
- Guillochon B. et Siroën J.-M. (1997) : « L'OMC un nouveau multilatéralisme ? », *Revue Française d'Économie*, volume XII. 4, automne.
- Hufbauer G. et K. Elliot (1994) : « Measuring the Costs of Protection in the United States », *Institute for International Economics*.
- Jacquemin A. et A. Sapir (1991) : « Competition and Imports in the European Market », *European Economic Review*, pp. 82-95.
- Jenny F. (1999) : *Globalization, Competition and Trade Policy: Issues and Challenges*, Miméo ESSEC.

- Messerlin P.A. (1995) : *La nouvelle organisation mondiale du commerce*, Paris, Dunod/Ifri.
- Messerlin P.A. (1999) : « Measuring the Costs of Protection in Europe », *Institute for International Economics*.
- Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (1999) : *Rapport économique et financier, Projet de loi de Finances 2000*.
- OCDE (1998) : « Politiques agricoles des pays de l'OCDE. Mesure du soutien et informations de base », *Organisation de Coopération et de Développement Économique*, Paris.
- OMC (1996) : *Rapport annuel*, Dossier spécial sur le commerce et l'investissement étranger.
- OMC (1997) : *Rapport annuel*, Dossier spécial sur le commerce et la politique de concurrence.
- OMC (1999) : « Hight Level Symposium on Trade and Environment », *Document de Travail*, 17-18 mars.
- OMC (1999) : « Hight Level Symposium on Trade and Development », *Document de Travail*, 17-18 mars.
- Potier M. (1997) : « Les relations entre politiques commerciales et politiques de l'environnement », *Revue Française d'Économie*, volume XII. 4, automne.
- Rodrik D. (1998) : « Has Globalization Gone to Far? », *Institute for International Economics*.
- Schott J.J. (sous la direction de) (1998) : *Launching New Global Trade Talks. An Action Agenda*, Special Report 12, Institute for International Economics.
- Stiglitz J. (1995) : « The Theory of International Public Goods and the Architecture on International Organizations », *Document de Travail United Nations*, n° 7, juillet.
- Stiglitz J. (1999) : « Knowledge as a Global Public Good » in *Global Public Goods*, Kaul, Grunberg et Stern (eds), Oxford University Press.

Commentaire

Élie Cohen

Directeur de Recherche au CNRS et FNSP

Le rapport est riche, dense, et l'approche du sujet proposée, par les processus de négociation plus que par les objectifs ou les contraintes, est originale. On peut lui reprocher certaines incantations peu productives, un ton un peu trop institutionnel, qui ne fait pas écho à l'exacerbation des conflits commerciaux, et des contradictions (il prône les bienfaits de la libéralisation unilatérale tout en disant qu'il n'y aura pas un mouvement général en ce sens). Mais au total ce rapport est particulièrement fécond en ce qu'il pose clairement trois questions centrales et qu'il commence à y répondre.

La première porte sur l'extension et l'approfondissement du mouvement de libéralisation. La dynamique engagée par l'Accord de Marrakech tend à rendre difficile la négociation globale et le troc de concessions, c'en serait fini du « mercantilisme éclairé ».

La deuxième porte sur la procéduralisation du traitement des contentieux commerciaux et l'autorité nouvelle de l'ORD. En l'absence de règles claires, c'est par le contentieux commercial que la norme commerciale va être produite. Pour les autorités politiques nationales, les rôles s'inversent : ce ne sont plus des États souverains qui fixent la norme, mais le contentieux. Dès lors, les États doivent assumer, face à leur opinion publique nationale, les décisions prises par les instances de régulation commerciale internationale.

La troisième porte sur les finalités et les modalités de la gouvernance commerciale mondiale. Sommes-nous prêts à accepter que les conflits soient

tranchés en fonction du seul critère de l'universel marchand, et sinon, comment faire prévaloir les demandes légitimes d'un nombre grandissant de pays en matière d'exception culturelle, de développement durable et de sécurité dans l'usage des nouvelles technologies du vivant.

Je développerai chacun de ces points dans mon commentaire. Mais il me semble d'abord utile de planter le décor des nouvelles formes de la conflictualité commerciale.

L'analyseur AMI et les nouvelles formes de la conflictualité commerciale

Au départ, l'OCDE poursuivait une ambition légitime : contribuer à écrire une page de la « constitution d'une économie mondiale unifiée »⁽¹⁾. Le stock d'investissements directs à l'étranger a été multiplié par quatre entre 1982 et 1994 et les flux annuels ont atteint un record en 1996 avec 350 milliards de dollars. Près de 1 600 accords bilatéraux organisant les investissements étrangers dans les pays hôtes ont été accumulés par strates successives. En mai 1995, la négociation commence à l'OCDE sur un mode technique avec une très faible implication des autorités politiques. Après l'Uruguay Round et la naissance de l'OMC, l'élaboration d'un cadre garantissant la sécurité des investissements directs paraît constituer une étape logique. À l'ère de la globalisation, les échanges de biens ne constituent qu'une facette de l'intégration des économies : l'investissement direct est appelé à connaître un développement majeur.

L'accord sur les principes qui doivent régir les mouvements de capitaux devant financer des investissements directs ne paraît pas poser *a priori* problème tant ces principes doivent se situer dans la lignée des textes fondateurs du GATT et de l'OMC ou des accords régionaux comme ceux de l'Union européenne. Ces principes, au nombre de huit, se déclinent facilement.

- traitement national ;
- clause de la nation la plus favorisée ;
- protection de l'investissement ;
- clause régissant les limitations freinant les conditions de performance ;
- interdiction de l'expropriation de l'actif sans compensation ;
- interdiction des restrictions de rapatriement des bénéficiaires ou des mouvements de capitaux ;
 - résolution des litiges entre investisseurs et États laissée aux tribunaux ;
 - et enfin un principe d'emblée plus controversé visant à protéger les investisseurs contre des changements intempestifs des règles du jeu, il s'agit de la fameuse clause n° 8 sur les dispositions de « recul » et « d'immobilisation » qui prévoit en fait que les États suppriment les législations discriminantes ou s'abstiennent de faire voter des lois qui auraient cet effet.

(1) L'expression est de Renato Ruggiero Dir GI de l'OMC 1996.

Une évidence économique : organiser les flux d'investissement à l'ère de la globalisation ; se fonder sur des principes juridiques éprouvés ; une volonté logique d'éviter la prolifération d'accords bilatéraux déséquilibrés ; et sans doute des accords possibles sur des exemptions pour les industries culturelles comme ce fut le cas dans le cadre des Accords de Marrakech. Il était dès lors bien difficile d'imaginer qu'une négociation organisée sous de tels auspices pouvait dériver, susciter les passions, mobiliser les gouvernements, et au total échouer.

Alors pourquoi cette explosion, pourquoi cet échec, pourquoi ce mouvement de l'opinion internationale⁽²⁾, pourquoi ces papiers enflammés sur « l'AMI c'est l'ennemi »⁽³⁾ ? Pourquoi ce triomphe de la société civile internationale contre les technocraties gouvernementales perçues comme au service du « business » international⁽⁴⁾ ? Au-delà, comment expliquer que le retrait de la France du processus ait suffi à paralyser l'AMI, comment expliquer que les négociations n'aient pas repris ? Le consensus sur la libéralisation des flux directs d'investissements était-il si faible que l'opposition de la France et d'organisations de citoyens aient suffi à le dissoudre ?

Écartons les considérations secondaires qui ont joué un rôle significatif mais insuffisant pour expliquer cette montée aux extrêmes. Le cadre – l'OCDE – n'était sans doute pas le plus approprié : on ne négocie pas un code d'investissements dans un club de pays riches (vingt-neuf parties prenantes) alors que les flux directs d'investissement commencent à basculer vers les pays émergents. De même, lorsqu'une négociation est publique, il est pour le moins maladroit de ne pas organiser l'information on voudrait donner l'impression d'un processus opaque régi par un directoire planétaire illégitime, remettant en cause des acquis fondamentaux, qu'on ne s'y prendrait pas autrement⁽⁵⁾. Enfin la méthode même, qui consistait à lister

(2) Cf. Kobrin Stephen J. (1998) : « The MAI and the Clash of Globalizations » in *Foreign Policy*, Fall, pp. 97-109 « 600 organizations in nearly 70 countries expressing vehement opposition to the treaty often in apocalyptic terms ». Guy de Jonquières du *Financial Times* parle de « network guerillas » « a coalition of strange bedfellows arose in opposition to the treaty, including the AFL-CIO, Amnesty International, Australian Conservative Foundation, Friends of the earth, Oxfam, Public Citizen, Sierra Club, Third World Network, United Steelworkers of America, Western Governors Association, World Development Movement ».

(3) Jack Lang lance son brûlot dans *Le Monde* du 10 février 1998 contribuant ainsi à la cristallisation d'un mouvement qui, en France, est essentiellement le fait des professionnels du cinéma et de l'audiovisuel.

(4) Lori Wallach développe cette thématique dans *Le Monde Diplomatique* : « Le nouveau manifeste du capitalisme mondial », février 1998. Elle est reprise dans une publicité en pleine page publiée dans l'*International Herald Tribune* du 17 février sous le titre « Should Corporations Govern the World ».

(5) Le fait que le Président de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale française ait déclaré, sans être démenti, qu'il avait appris l'existence de cette négociation par des artistes qui étaient venus l'alerter fut du plus mauvais effet.

limitativement les exceptions pour donner un blanc-seing dans tous les autres domaines, pouvait légitimement faire penser à une délégation aveugle de souveraineté⁽⁶⁾.

Ainsi l'économie même du texte négocié avec ses principes généraux, ses exclusions limitées, ses délégations non bornées de compétences dans un contexte de négociation technocratique opaque va réussir à provoquer la sainte alliance des souverainistes, des écologistes, des tenants de l'exception culturelle et même des défenseurs du progrès social.

Le réveil des souverainistes s'explique aisément dès lors qu'on prend au pied de la lettre la clause n° 7. Celle-ci instaure de fait une relation dissymétrique entre firmes et États. Ces derniers, en effet, deviennent justiciables, pour peu que les mesures prises dans l'ordre législatif ou réglementaire créent un trouble au libre exercice de la fonction entrepreneuriale. L'exemple très souvent cité d'*Ethyl Corp* illustre aux yeux des souverainistes et des écologistes la réalité de la menace. En effet dans le cadre de l'ALENA, le Canada a été poursuivi par une firme américaine car une loi ayant interdit un additif à un carburant fabriqué par *Ethyl Corp*, celle-ci s'était estimée lésée. On pourrait objecter que cette judiciarisation de la relation entre firmes et États n'est pas une nouveauté et, qu'en particulier, l'Union européenne fonctionne déjà sur cette base. On pourrait même ajouter qu'historiquement nombre de lois ou de règlements prétendument à portée générale étaient en fait conçus pour organiser une discrimination à l'égard de la firme étrangère. Mais la découverte par une opinion non avertie que des firmes pouvaient traîner des États devant les tribunaux, voire les empêcher de légiférer, a scandalisé.

La clause n° 8 précise la menace identifiée par les souverainistes et déchaîne à son tour l'ire des écologistes et des défenseurs du progrès social. Que signifie en effet une clause dite « d'immobilisation » ? Littéralement, qu'un État ne peut changer une législation qui modifierait les conditions d'exploitation d'une firme étrangère. Là aussi on comprend l'intention des rédacteurs du texte. Il serait trop facile d'attirer les investisseurs sur la base de dispositifs fiscaux, sociaux, environnementaux favorables et, une fois l'investissement acquis, changer la règle du jeu. Mais, formulée comme elle l'était, cette clause était littéralement « exorbitante » car elle donnait le moyen à tout investisseur étranger de contester les progrès de la législation environnementale, le développement des acquis sociaux et même de libertés nouvelles. L'OCDE rétorque, à juste titre, que la philosophie de l'AMI est l'égalisation des conditions entre firmes étrangères et firmes locales et non la revendication d'un statut d'extra-territorialité pour les fir-

(6) Dans le projet d'Accord AMI on distinguait « les exceptions générales » pour protéger la sécurité nationale, les « sauvegardes temporaires » prises pour régler provisoirement un déséquilibre de balance des paiements et les « exceptions spécifiques » justifiées par la volonté de maintenir des spécificités nationales.

mes étrangères. Mais, là aussi, des principes juridiques trop généraux couplés avec des mécanismes puissants d'arbitrage des différends expliquent les craintes.

Enfin, la clause n° 5 qui interdit les nationalisations sans indemnisation voit les tiers-mondistes souverainistes se soulever comme un seul homme. Ils y voient à juste titre une limitation du pouvoir des élites des pays neufs dans leur projet de bâtir la société de leur choix. Mais, avec l'opposition à cette clause, on touche aux limites du discours souverainiste car, si on autorise l'arbitraire et la prédation au nom d'objectifs politiques légitimes, on ne peut dans le même mouvement demander à des investisseurs étrangers de se sacrifier.

Au-delà des clauses n° 5, 7 et 8 qui suscitèrent les plus vives oppositions, chacune des autres clauses provoqua un débat spécifique. Ce fut notamment le cas de la clause n° 1 – dite du traitement national – qui mobilisa les défenseurs de « l'exception culturelle ». Comment en effet défendre la création d'œuvres vivantes dans les langues nationales si la culture est réduite aux industries culturelles et si celles-ci relèvent de la règle commune de l'échange ? Mais, à l'inverse, comment faire la différence entre l'œuvre et le produit ? L'œuvre originale doit-elle nécessairement être exprimée en langue nationale ? Le produit culturel de divertissement est-il un produit comme un autre ? Toutes ces questions ont à la fois trouvé une réponse à Marrakech, nous y reviendrons, mais une réponse provisoire et porteuse de conflits... De plus, toute exception culturelle bornée dans le temps et ambiguë dans sa définition fait peser une insécurité permanente sur les acteurs du système. C'est du reste ce qu'a exprimé la mobilisation contre l'AMI.

Il en est de même de la clause n° 2 – dite de la nation la plus favorisée – Comment un État souverain peut-il décider de boycotter une nation qui pratique l'apartheid, se livre au terrorisme, bafoue les droits de l'Homme, voire massacre une partie de sa population, si l'exigence commerciale est première ? On voit avec cet exemple extrême comment une norme commerciale indispensable à un univers d'échanges policés peut devenir une limitation majeure à la promotion d'un monde plus pacifique et plus juste.

Ces réactions, ce premier mouvement social planétaire contre les technocraties publiques dénoncées comme complices des firmes, expriment une anxiété à l'égard de la globalisation. N'est-on pas allé trop loin, n'a-t-on pas abandonné trop de pouvoirs aux firmes, n'a-t-on pas de ce fait déséquilibré la relation entre États et firmes ? L'abandon de pans entiers de la souveraineté des nations ne s'étant traduit par aucune création d'une instance politique supranationale responsable devant un corps électoral, n'a-t-on pas troqué la démocratie pour le contentieux et la jurisprudence ?

Avant de répondre à ces questions, encore faut-il mieux cerner leur portée. Après tout, l'AMI est peut être un événement isolé qu'il ne convient pas de surinterpréter ; quant à l'exception culturelle défendue par les Fran-

çais, même si elle a trouvé de nouveaux alliés, c'est un classique des négociations commerciales internationales traitées jusqu'ici. Or, il se trouve que depuis quelques années, voire quelques mois, les tensions commerciales se multiplient, les revendications particularistes s'exacerbent. Les brèches dans le discours sur les vertus de la globalisation se multiplient.

Trois affaires récentes ayant trait à la sécurité alimentaire, au commerce de biens alimentaires et à l'impact des nouvelles technologies du vivant sur l'alimentation, méritent considération.

Ce fut d'abord le cas du bœuf aux hormones.

Ce conflit commercial entre les États-Unis et l'Union européenne est né des restrictions d'importation appliquées par les Européens sur le bœuf américain élevé aux hormones de croissance. Pour les États-Unis, les restrictions d'importation appliquées au bœuf aux hormones sont des mesures protectionnistes. Les Européens, quant à eux, mettent en cause des arguments sanitaires (caractère cancérigène du 17-bêta oestradiol). La légalité de l'embargo européen a été contestée avec succès devant l'OMC par les États-Unis (viol des règles du commerce international) en l'absence de preuves scientifiques de la nocivité de ces hormones de croissance. Pour l'Union européenne, le doute doit bénéficier aux consommateurs. Mais comment concilier principe de précaution et universel marchand ? L'OMC dans son jugement reconnaît « le droit d'établir sur une base scientifique un degré de protection des consommateurs ». À cette fin, on peut même s'appuyer sur des avis scientifiques minoritaires et tenir compte du contexte social, mais l'organisation estime néanmoins que l'Union européenne n'a pas apporté ces preuves. Mais surtout, les sanctions imposées par les États-Unis aux pays européens ont eu autant une portée économique que symbolique et la conflictualité commerciale qui s'est développée a plus à voir avec une bataille culturelle qu'avec un conflit marchand. Qu'on en juge : les États-Unis ont imposé une surtaxation sur des produits aussi symboliquement chargés que le foie gras, le roquefort ou la moutarde. Les paysans français du Sud-Ouest s'en sont pris alors aux « fast food » Mc Donald's. La radicalité de la mobilisation agricole française provoquée par la volonté américaine de s'en prendre aux symboles de la gastronomie et du bien vivre français rendent difficile un traitement économique rationnel. De telles mesures entretiennent les stéréotypes et provoquent ce qu'elles devraient éviter, à savoir la comédie de la guerre des cultures.

La querelle sur la sécurité sanitaire va rebondir avec les OGM. Pour les Européens, un moratoire sur la diffusion des OGM est justifié par notre insuffisante connaissance des effets à terme des OGM sur les biotopes, voire même sur la santé humaine⁽⁷⁾.

(7) C'est un moratoire de fait qu'a adopté la Commission européenne à Bruxelles en juin 1999 en décidant que toute autorisation nouvelle jusqu'en 2002 serait soumise à la règle de la majorité qualifiée ; or une minorité de blocage a manifesté sa détermination à s'opposer à toute nouvelle autorisation.

Pour les Américains, l'absence de preuve scientifique de la nocivité des OGM suffit à laisser jouer les règles commerciales, faute de quoi le principe de précaution ne serait que le dernier habillage d'une stratégie protectionniste. Ainsi donc, une fois encore, on assiste à un conflit entre universalité de la règle marchande et protection de modes de consommation spécifiques, principe de précaution et règle marchande.

Mais la question des OGM, et notamment du commerce du maïs transgénique, va plus loin. Elle illustre une deuxième querelle, celle qui oppose défense du patrimoine commun de l'humanité et appropriation privée d'organismes vivants. En effet, en brevetant des variétés de maïs ou de soja aujourd'hui et demain de blé, des compagnies privées s'approprient des organismes vivants et se donnent les moyens d'obliger les agriculteurs de la planète entière à payer des redevances sur des semences génétiquement modifiées. On pourrait accepter cet ordre si l'on avait la garantie d'une amélioration substantielle pour l'humanité de l'usage de ces variétés et si on était assuré que la dissémination des plantes génétiquement modifiées n'altérerait pas les biotopes, or tel n'est pas le cas.

Les OGM soulèvent un dernier point qui a trait à un nouveau mode d'exercice de la démocratie. Venues des pays nordiques, les conférences de citoyens organisées parfois au sein des Assemblées nationales manifestent une volonté de prise en charge directe, par des citoyens éclairés, des grands enjeux scientifiques dans leur impact sur nos modes de vie. Opposer l'universalité de la règle commerciale à ce type de mouvements, c'est prendre le risque d'attenter à l'exercice démocratique et conduire la querelle commerciale aux extrêmes⁽⁸⁾.

Dans les deux cas une même question se pose : en matière de santé humaine sur qui repose la charge de la preuve ? Admettons qu'il n'y ait pas de preuve scientifique de la nocivité d'un additif ou d'un OGM : peut-on pour autant imposer une importation au nom du libre commerce ? Ne doit-on pas plutôt renverser la charge de la preuve et exiger de celui qui affirme l'innocuité d'un bien qu'il en fasse la preuve ? À qui doit profiter le doute ?

Admettons que les Européens se conforment aux arrêts de l'OMC, n'est-il pas du devoir des autorités politiques d'exiger une traçabilité parfaite de ce type de denrées notamment grâce à une politique d'étiquetage appropriée ? Mais ne risque-t-on pas alors de réintroduire de la discrimination en stigmatisant un bien reconnu par les Américains comme parfaitement propre à la consommation ? Cette politique d'information pourrait elle-même être incriminée.

(8) Cf. les travaux de Daniel Boy sur la question et notamment son dernier ouvrage *Le progrès en Procès*, Presses de la Renaissance, Paris, 1999.

Admettons alors pour finir que des chaînes de magasins décident de faire de l'absence d'OGM ou de bœuf aux hormones un argument de différenciation commerciale. Faudrait-il y voir aussi une discrimination ? Ne faut-il pas plutôt considérer les peuples comme ils sont, avec leurs habitudes, leurs croyances et leurs frayeurs ?

Mais au-delà des querelles commerciales sur les produits alimentaires auxquelles nous pourrions ajouter la « guerre de la banane » qui oppose une fois de plus une conception de l'échange basée sur l'universel marchand à une autre qui essaie de tempérer la logique marchande par des considérations de développement (pays ACP), nombre de conflits récents expriment cette tension croissante entre logiques de globalisation et de différence culturelle. Nous n'en évoquerons à ce niveau, et en première approche, que deux, à savoir le droit moral dans le droit d'auteur et les règles de protection de la vie privée sur Internet. Comme le rappelle Jean Cluzel, « la défense de la souveraineté culturelle française repose sur trois piliers. La protection des droits d'auteur, les dispositifs de soutien à la création et à la production culturelle, un consensus politique pour faire de cette défense une priorité »⁽⁹⁾. Dans le droit français en effet, le droit moral est distinct du droit patrimonial et il est surtout inaliénable.

L'auteur couvert par le droit français cède les droits d'utilisation de son œuvre mais peut s'opposer à une utilisation qui modifie, mutile, voire viole l'œuvre. Dans le « copyright » américain, l'auteur aliène l'ensemble de ces droits, l'œuvre est une marchandise produisant exclusivement des droits patrimoniaux. Lorsque l'œuvre vivante mobilise une multitude de talents comme dans une création lyrique, ou lorsque surtout une œuvre entre dans le circuit de l'édition électronique, on imagine la difficulté qu'il y a à gérer le droit moral. Aussi peut-on comprendre la pression qui s'exerce en faveur d'une normalisation des œuvres de l'esprit, mais à l'inverse ne peut-on pas tout autant soutenir l'idée que tout ce qui permet aujourd'hui de préserver le caractère distinctif de l'œuvre culturelle est à promouvoir ?

Il en est de même des règles de protection de la vie privée. On sait que l'explosion des technologies de l'information nous conduit à laisser partout des traces électroniques (Internet, téléphonie, cartes bancaires, cartes de santé, cartes de contrôle d'accès TV...). Par ailleurs, nous contribuons souvent volontairement à notre propre fichage en participant à des jeux, en fournissant des informations aux véricistes, en remplissant des questionnaires « on line ». Il ne faut donc pas s'étonner si une industrie des données s'est créée et si aujourd'hui l'exploitation des *mégabases* de données permet de vendre des profils de consommateurs autorisant un ciblage précis.

(9) « Au secours de la création avec l'exemption culturelle », *Revue Politique et Parlementaire*, n° 1000, mai/juin 1999.

Pour autant et à nouveau, deux conceptions s'opposent : dans la tradition européenne les fichiers créés doivent être explicitement autorisés et on ne peut faire usage de données personnelles sans l'accord formel des individus fichés.

Différences alimentaires, conceptions divergentes de la protection de la vie privée, régimes contrastés de droits d'auteur, conceptions conflictuelles de l'appropriation de la Science, et pour finir, – sans prétendre à l'exhaustivité – prétention nationale à définir une voie spécifique pour le développement : voilà ce qui jour après jour alourdit l'agenda de la mondialisation et fait peser sur les futurs négociateurs du « Millenium Round » un poids considérable.

Millenium Round : la convergence programmée

L'Accord de Marrakech contient un « Built in Agenda » qui engage les parties contractantes à poursuivre les négociations pour libéraliser l'agriculture et les services. De surcroît, les négociations sur le démantèlement des obstacles tarifaires à l'échange ayant atteint leurs limites avec la réduction des pics tarifaires et la consolidation des tarifs, c'est l'approfondissement et l'élargissement de la régulation commerciale qui fournissent les nouveaux enjeux des débats. Les politiques de concurrence et de protection de l'investissement sont ainsi appelées à relayer les compromis tarifaires.

Mais en fait, avec le « Millenium Round », le changement est encore plus radical. L'enjeu n'est rien moins que la rédaction de la constitution économique d'une économie planétaire ouverte puisque tous les enjeux évoqués jusqu'ici sont dans l'agenda de fait de l'OMC.

Pierre Jacquet dans son rapport oppose le système GATT au système OMC car il voit plus de ruptures que de continuité entre les deux instances de régulation du commerce international pourtant issues de la même matrice. Cinq caractéristiques permettent de décrire selon Pierre Jacquet ce passage d'une logique à l'autre.

Avec l'introduction des services dans le champ et la multiplication des obstacles non tarifaires aux échanges, on passe de négociations tarifaires à des négociations sur les normes, les standards et les processus de démantèlement des barrières, bref c'est l'accès aux marchés plus que le tarif qui devient l'enjeu.

Par ailleurs, il est moins question de déréglementer que de remplacer un règlement pris dans un cadre national étroit par un autre pris au bon niveau c'est-à-dire, mondial, c'est notamment le cas de la propriété intellectuelle.

Ensuite l'orientation sectorielle des négociations justifiée par la complexité des problèmes commerciaux, concurrentiels, réglementaires de normalisation interdit le « trade off » du mercantilisme éclairé version GATT. Nul troc ici n'est possible, on ne peut échanger l'exception culturelle audio-

visuelle et cinématographique contre le gel réglementaire des transports maritimes comme ce fut le cas lors du cycle de l'Uruguay puisque, par définition, les négociations sectorielles se mènent indépendamment l'une de l'autre.

Autre caractéristique notable, l'OMC procède davantage par consolidation multilatérale d'accords régionaux que par négociations complètes entre toutes les parties contractantes. Ce qui signifie que l'OMC peut opposer à l'Europe ses propres acquis en vertu du principe de l'universalité des concessions commerciales. Toute avancée communautaire accélère ainsi l'ouverture économique mondiale. Les Unions régionales, loin d'entraver le multilatéralisme, en sont l'antichambre.

Enfin, dernière caractéristique, de loin la plus importante, l'Accord de Marrakech a donné naissance à l'ORD (Organisation de règlement des différends) qui dit le droit face aux différends, et qui, jour après jour, bâtit une jurisprudence qui prend progressivement la forme d'une doctrine. L'ORD prend formellement la suite des panels du GATT mais le pouvoir immédiatement exécutoire de ses décisions a contribué de manière décisive à judiciairiser le contentieux commercial et, ce faisant, à l'arracher à la sphère du compromis politique.

En résumé, alors que le GATT reposait sur trois principes clairs, acceptés, et aux effets prévisibles :

- mercantilisme éclairé ;
- règles du jeu rendant l'accès aux marchés crédible et prévisible ;
- fonction arbitrale de règlement des différends ;

la logique de l'OMC est tout autre. Elle trouve sa source dans l'idée libérale du désarmement unilatéral, elle s'épanouit à travers l'activité autonome du droit, elle ne laisse à l'initiative politique que le calendrier des ouvertures sectorielles. Considérons plus en détail ces trois éléments.

Là où le GATT a pu prospérer sans faire du libre-échange un préalable, l'OMC au nom de la rationalité économique, de l'expérience historique et de l'évidence statistique prône le désarmement unilatéral comme principe économique⁽¹⁰⁾.

L'orientation sectorielle des négociations, comme on l'a déjà vu, interdit le troc mutuel d'avantages et donc les pratiques de mercantilisme éclairé. Pour qui réfléchit à l'impact domestique des politiques commerciales multilatérales, la perte de cette ressource rend difficile l'exercice politique car, par définition, on ne peut mener de politiques de groupes d'intérêt. Par ailleurs l'articulation régionalisation-multilatéralisation déjà mentionnée

(10) Rapport Jacquet et *alii* « L'analyse économique montre que libéraliser le premier dans des activités à économies d'échelle permet d'obtenir des avantages stratégiques et l'expérience montre que les pays ayant su développer une certaine expertise dans la libéralisation en tirent des gains non négligeables ».

affaiblit pour les citoyens européens l'incitation à de larges ouvertures commerciales dans le cadre du Marché unique puisqu'elles bénéficient *ipso facto* et sans contreparties aux autres pays.

Par ailleurs, le fait qu'on s'émancipe des rendez-vous périodiques permettant le désarmement douanier peut passer pour une forme de dédramatisation, mais en fait les plages de paix commerciale entre deux cycles permettaient un important travail politique de socialisation au nouvel ordre économique. Aujourd'hui, le processus permanent de surveillance permet de rompre avec la logique des cycles mais, du coup, expose les groupes d'intérêt à une remise en cause incessante de l'acquis, notamment au travers des arrêts de l'ORD.

Enfin, c'est bien le mécanisme de règlement des différends qui constitue l'innovation la plus porteuse de conséquences. Non pas seulement, comme on vient de le dire, parce que l'ORD peut en permanence être saisi créant ainsi une instabilité de règles pour les acteurs, mais davantage encore parce que, en l'absence d'un mandat politique précis sur l'ampleur et la profondeur de l'ouverture commerciale et de la convergence institutionnelle, l'ORD est, et sera de plus en plus, créatrice de droit par sa jurisprudence.

Avec cette innovation institutionnelle majeure qu'a pu représenter la création de l'ORD, nous sommes au cœur de notre problématique, à savoir la gestion de la tension entre pressions de la globalisation et exigences du maintien des différences culturelles. La stratégie qui de fait a été choisie par les gouvernements assemblés pour mettre le point final à l'Accord de Marrakech est celle de la dépolitisation de la politique commerciale et de ses enjeux. Qu'il s'agisse de bœuf aux hormones, d'exception culturelle ou de conditionnalité écologique ou sociale, faute d'un accord politique explicite sur la substance, les gouvernants ont fait le choix de l'accord sur la procédure de règlements des conflits commerciaux.

Tout se passe en effet comme si l'on reconnaissait la diversité des objectifs à poursuivre en matière de libéralisation des échanges et même leur caractère potentiellement conflictuel : libéralisation des échanges mais en bannissant le travail des enfants, liberté de localisation mais en condamnant le dumping écologique, célébration de la diversité culturelle mais en démasquant les stratégies protectionnistes et affirmation du principe de précaution mais sans limitation du pouvoir commercial des multinationales. Mais la contradiction n'étant abolie ni par les pétitions de principe, ni par les codes de bonne conduite, ni par l'autorégulation, le conflit commercial est le débouché logique. Or l'OMC a accouché de l'ORD et, dès lors, les conflits qui expriment des hiérarchies de valeurs différentes, des structures collectives de préférences irréductibles les unes aux autres, sont soumis à la procédure juridique commerciale. La grande innovation politique de l'OMC a donc été d'offrir au « litigation business » un espace infini d'expansion.

Faut-il le regretter ?

Comme nous l'enseigne l'exemple de la construction européenne, il y a quelque avantage à préférer le cadre multilatéral et les instances judiciaires aux négociations bilatérales et à la régulation étatique. Sans la Commission européenne et la Cour européenne de Justice, on n'aurait jamais pu démanteler tant de protections, harmoniser tant de législations et pour finir parvenir à policer les échanges, les aides et la concurrence. Le Marché unique comme l'euro ont été de grandes avancées politiques précisément parce que les matières commerciales et monétaires ont été technicisées et confiées à des agences déléguées investies d'une forte légitimité et d'une incontestable crédibilité. La mécanique communautaire a permis de tenir à distance des pouvoirs nationaux les lobbies tout en les intégrant à un processus de réglementation européen, cependant que la Cour de Justice a considérablement élevé pour les États le coût de la non-conformité à la norme commune.

À ce stade de notre démarche, trois questions se posent :

- Quels sont les bons lieux de la gouvernance mondiale ?
- Quelles sont les conditions pour que puisse être instauré un ordre mondial négocié ?
- Comment gérer la tension entre poussée de la mondialisation et revendication identitaire ?

Qui doit gérer la tension mondialisation/diversité ?

La langue internationale s'est enrichie depuis quelques années d'un terme nouveau, celui de « gouvernance ». La Banque mondiale en particulier lui a fait un sort spécial. Les politologues, spécialistes de la vie politique locale, ont été les premiers à forger ce concept pour rendre compte d'une action publique qui n'était pas strictement identifiée à celle d'autorités publiques. Les interférences entre les actions des pouvoirs publics centraux et locaux, l'action autonome de démantèlement des autorités locales en charge de services, les effets dans l'espace public local de décisions prises par des entreprises hybrides nées du partenariat public-privé, le rôle des associations tour à tour contestataires, partenaires et gestionnaires ; tous ces acteurs et toutes ces actions contribuent de fait à une action publique locale que certains auteurs préfèrent résumer dans le concept de gouvernance.

Le concept a ensuite migré dans le champ des relations internationales. Là aussi, tout ce qui éloigne d'une stricte délimitation des pouvoirs souverains pour embrasser la complexité des interdépendances entre niveaux de gouvernements et diversification des acteurs intervenant dans un espace économique territorial spécifique, fait naître une demande de concepts nouveaux. De ce point de vue la problématique de Susan Strange, qui propose de substituer à l'étude des relations internationales celle du système international, en fournit une bonne illustration. La sortie de l'ordre westphalien qui régissait les relations entre États nations pour entrer dans un monde où

l'action publique internationale est le produit de l'interaction entre États, firmes et organisations internationales paraît justifier une telle démarche.

Nul ne peut contester que des transferts de plus en plus importants de compétences aient été faits à des organisations internationales ou à des Unions régionales au cours des dernières décennies. Tout État se trouve aujourd'hui enserré dans un réseau dense d'accords internationaux qui limitent son action, facilitent l'intercommunication, préservent le patrimoine commun et le protègent des actions non désirées des nations voisines.

Le corollaire de cette tendance à l'internationalisation de la vie publique est que l'on a assisté à la multiplication d'autorités non élues, non soumises au suffrage, dont l'action pèse sur la vie des citoyens lesquels se tournent spontanément vers des autorités politiques nationales qui n'en peuvent mais...

On le voit, le concept de « gouvernance » est assez éloigné de l'usage qui en est fait au niveau de la Banque mondiale puisque, du constat de la diversité des formes de gouvernement, on a glissé à une mise en valeur de ce qu'on appelle les « best practices » et de celles-ci, on a fini par tirer un « one best way » de la gouvernance recommandée par la Banque mondiale. Mais comme on le sait, une recommandation d'un bailleur de fonds puissant n'est pas très loin d'une obligation. Et c'est ainsi que la notion de gouvernance a ouvert la voie à la généralisation d'une boîte à outils prête à l'usage. La montée des préoccupations domestiques en matière culturelle, sociale et environnementale, et les problèmes de responsabilité et de transparence que soulèvent la mondialisation et la montée en puissance des organisations internationales font naître une tension que les gouvernements nationaux doivent réduire pour partie à l'échelle multilatérale et pour partie au niveau national.

Comment gérer la tension : cinq cas-type

L'ensemble des exemples présentés dans ce texte et les éléments d'analyse avancés suggèrent cinq cas-type de mode de résorption de la tension mondialisation-revendication identitaire.

Dès lors, en effet, qu'on tient pour acquis le mouvement de mondialisation, on peut soit agir sur les opinions publiques, soit refonder politiquement la mondialisation en l'encadrant, soit laisser le droit et le marché faire leur œuvre, soit parier sur la naissance d'un mouvement d'opinion internationale, soit enfin mettre en situation les organisations internationales de s'autolimiter sans intervention politique multilatérale.

Réduire la tension entre opinion publique domestique et gouvernants acquis à la mondialisation constitue le premier cas de figure. L'idée est simple, elle a de nombreux précédents historiques et s'apparente au despotisme éclairé. Elle consiste à célébrer les vertus de la mondialisation à coup d'études économiques qui en démontrent les bienfaits, à passer sous silen-

ces les coûts sectoriels, géographiques ou sociaux. L'expérience historique suggère que de tels discours ne sont recevables qu'en période de croissance, elles entraînent par contre de violentes réactions de rejet par temps de crise. Qu'il suffise ici de citer la popularité des discours sur « l'horreur économique » en France en 1996, les manifestations coréennes contre le FMI et les diatribes de Mahathir en Malaisie. Le consentement politique paraît en tous points préférables au despotisme, fut-il éclairé.

On peut dans la même ligne d'action et quel que soit le degré de réceptivité de l'opinion, maintenir la logique présente qui consiste pour les États à initier le processus de libéralisation des marchés et à en déléguer l'exécution avec un fort pouvoir d'interprétation aux organisations internationales. Cette démarche revient à accepter les effets automatiques de la libéralisation programmée : la dynamique de la régulation par le droit et le marché, l'intégration économique par le marché, le droit et le contentieux. Mais il ne faut pas exclure en retour la multiplication des affrontements des crispations et des risques de régression. L'un des moyens de limiter l'emprise d'une pure logique marchande est d'inscrire dans la constitution de l'OMC des contraintes environnementales, sociales et culturelles. Le risque alors est double, soit une reproduction de la hiérarchie des critères (le BIT et l'UNESCO n'ont guère fait progresser leurs thèses pourtant timides) soit une surcharge de l'institution et une perte d'efficacité.

On peut, à l'inverse, faire le pari de la formation d'une opinion publique internationale qui viendrait limiter la dynamique des marchés et du droit, d'une part, et les abandons de compétences des gouvernements nationaux, d'autre part. L'hypothèse paraît séduisante : si les États ne peuvent limiter le marché et le droit parce que portés par des dynamiques mondiales, pourquoi ne pas faire le pari de l'émergence puis de la montée en puissance d'une société civile mondiale ? Après tout le cas de l'AMI ne plaide-t-il pas en ce sens ?

On peut aussi prendre à bras le corps le problème en cherchant l'accord politique sur le degré d'ouverture souhaité et le degré d'uniformisation des règles du jeu. C'est la remontée vers le politique. Un accord sur les objectifs de la mondialisation, ou du moins sur des objectifs intermédiaires comme la préservation de la diversité culturelle, le développement durable, la protection d'industries émergentes en phase de décollage, de tels accords donc, pourraient être envisagés.

Enfin, on pourrait concentrer l'initiative politique, non sur la substance mais sur les procédures, en promouvant des organisations internationales spécialisées par problème et en édictant une hiérarchie acceptée de normes. En effet, il est de bonne discipline de ne pas surcharger de demandes une institution qui marche comme l'OMC et, à l'inverse, de prévoir autant d'institutions qu'il y a de problèmes à traiter, mais en envisageant en amont une procédure de coopération. De ce point de vue, il faudrait donner un caractère plus contraignant aux normes sociales établies par le BIT, il faudrait

envisager aussi en matière de biens culturels des exemptions dont l'UNESCO pourrait être l'avocat. De même, il faudra sans doute créer un jour une organisation en charge du patrimoine naturel, de la défense de la planète Terre. Ainsi les contentieux commerciaux qui ne manqueront pas d'émerger dans une économie mondiale sans cesse plus intégrée ne relèveront pas de la seule dimension marchande. L'équilibre alors naîtra de la confrontation entre organisations porteuses de logiques et de projets différents et d'instances de coordination et d'appel qui auront à concilier la diversité des valeurs.

Quelles sont les conditions pour que puisse être instauré un ordre mondial négocié ?

L'analyse esquissée ici des contentieux commerciaux et de leur mode de traitement ne doit pas induire de conclusions erronées. Le volume financier des dossiers contentieux est faible mais cela ne doit pas masquer le caractère fondamental de conflits qui portent tous davantage sur l'être que sur l'avoir.

Or la politique n'est pas affaire de raison économique. Dans le conflit sur le bœuf aux hormones, tout semble être fait de part et d'autre pour favoriser la montée aux extrêmes, transformant ainsi un contentieux commercial mineur en guerre de religion *McWorld* hégémonique contre art de vivre du terroir.

L'euphorie de la mondialisation à laquelle cèdent trop souvent les essayistes pressés ne doit pas non plus faire oublier que dans l'histoire économique toutes les puissances actuelles ont connu à leur démarrage des phases protectionnistes et mercantilistes, les libéralisations tarifaires masquant le plus souvent des obstacles non tarifaires. Il en résulte que la mondialisation n'est pas acquise à jamais, à des phases d'ouverture peuvent succéder des phases de fermeture pour peu que l'on n'y prenne garde.

L'acquis de l'ouverture est déjà considérable et l'expérience européenne indique la voie à suivre : la libéralisation, après avoir porté sur le démantèlement des protections excessives, va changer de nature. Elle va à la fois s'élargir et s'approfondir. Mais le pire danger serait de préjuger des évolutions en tenant pour acquis une marche triomphante, faite de libéralisation unilatérale, de consolidation multilatérale des avancées obtenues dans le cadre régional et de consécration par le droit et la jurisprudence. Ce n'est pas ainsi que procèdent les gouvernements en prise avec les opinions domestiques, les discours sur les gains futurs ne sont guère audibles par les victimes immédiates. Enfin, les passions identitaires pèsent davantage que les intérêts bien compris. La force avec laquelle les stéréotypes nationaux resurgissent en témoigne.

Commentaire

Philippe Herzog

Professeur à l'Université de Nanterre

Je souhaite discuter le rapport présenté par Pierre Jacquet, Patrick Messerlin et Laurence Tubiana en fonction des enjeux politiques du futur « Millenium Round ». Je m'exprime en mon nom personnel et comme ancien président de la Commission des Relations extérieures du Parlement européen, où nous avons commencé d'examiner ces enjeux lors de trois auditions publiques en février, mars et avril 1999, avec la participation des acteurs de la société civile et de représentants de nombreux États provenant de tous les continents.

Clarifier le but des négociations

Les forces économiques qui poussent à accentuer la libéralisation sont considérables. Les grandes entreprises multinationales veulent l'ouverture des marchés et un cadre juridique stable. Les États dont le déficit de la balance commerciale est maximum, poussent en ce sens, tout en voulant préserver leurs intérêts et leur autonomie d'action. Certains pays émergents, notamment d'Amérique latine, et de grands pays du Pacifique et d'Asie privilégient l'exportation dans leur stratégie de développement. L'Union européenne elle aussi fait état d'« intérêts offensifs » et veut s'ouvrir l'accès à de nouveaux marchés en particulier dans les services.

L'Uruguay Round s'est conclu par l'engagement de négocier plus avant la libéralisation des échanges dans l'agriculture et des services. C'est un « agenda incorporé » pour le prochain cycle. Jacquet, Messerlin et Tubiana rappellent que le niveau moyen de protection demeure élevé (70 % en moyenne dans les services) et que de nombreux pays veulent l'abaisser.

La plupart des États envisagent donc le prochain *Round* sous l'angle classique : négocier des concessions équilibrées pour l'accès au marché. Mais les sociétés ont pris conscience de la mondialisation et se mêlent de ses enjeux. Des mouvements puissants ont fait échec aux projets de l'AMI et du NTM. Ils demandent d'établir des normes sociétales transnationales, et de faire prévaloir ces normes sur les normes commerciales en vigueur. L'élimination du travail forcé, la scolarisation des enfants ou la sécurité alimentaire, deviennent des objectifs essentiels. L'exigence de biens communs transnationaux s'exprime, par exemple, pour protéger l'environnement et réaliser les objectifs établis dans les Accords multilatéraux pour l'environnement ; pour l'accès aux connaissances (par exemple, le patrimoine génétique ne devrait pas être d'appropriation privée) ; demain, pour l'accès aux ressources en eau. Alors que les inégalités se creusent dans chaque partie du monde, la volonté de développement durable s'affirme et cherche à se faire entendre à l'OMC et ailleurs.

Des contradictions se développent entre le libre-échange, qui s'étend dans tous les secteurs du commerce mondial et entre tous les pays, et la montée des préoccupations des sociétés confrontées à la mondialisation. Les négociations seront donc sensiblement différentes des précédentes.

Mais pour beaucoup – dont nombre de dirigeants européens – il n'y a pas de contradiction entre des normes commerciales fondées sur un principe de non-discrimination et négociées par consensus – chacun pouvant normalement choisir son degré de protection nonobstant la pression des pairs –, et les préoccupations sociétales. Or c'est refuser de voir le problème. Certes le libre-échange non discriminatoire est une valeur et non un mal en soi, je partage cet avis. Mais la marchandisation des activités favorisée par le libre-échange peut contribuer aussi à briser des relations sociales fondées sur des valeurs non marchandes, telles que partage, solidarité ou autonomie. Comme le montre le rapport dans le cas de la propriété intellectuelle, l'OMC elle-même a dû établir ou renforcer une protection. Mais elle l'a fait au bénéfice de pays et d'acteurs dominants possesseurs du savoir. Pour les pays moins avancés, elle admet le principe de « préférences non réciproques » afin qu'ils puissent se protéger unilatéralement, le temps de se constituer une offre de production compétitive. Mais elle ne l'admet qu'avec d'énormes limitations.

Dans l'histoire des échanges, il n'y a pas que le principe de non-discrimination pour l'accès au marché, il y a aussi l'obligation morale du don pour un partage de ressources fondé sur des valeurs non marchandes. Ceci légitime des prélèvements dans la sphère marchande. Ce n'est pas par hasard si les Américains veulent pérenniser le *duty free* pour les services sur Internet, alors que les Africains souhaitent une taxation abondant un fonds de régulation.

Entre ces forces contradictoires, le rapport de Jacquet, Messerlin et Tubiana ne choisit pas une position claire. En effet, les différences de sensibilité de ses auteurs sont nettes, et il aurait été souhaitable qu'elles s'expri-

ment dans des textes distincts afin de mieux faire ressortir les options. Ou bien on se lance – avec plus ou moins de nuance et prudence – dans un nouveau *Round* essentiellement de « libéralisation », ou bien on consent l'effort d'engagement politique pour un *Round* plus équilibré parce qu'axé sur une recherche de cohérence entre les normes de société et les normes du commerce. Pour ma part, je choisis la seconde option.

L'Uruguay Round a abouti à la mise en place d'une OMC. Cela représente un progrès historique, car la voie du multilatéralisme pour traiter les conflits est préférable à celle des pressions unilatérales. Mais un progrès plein de contradictions. Le pouvoir des États dans l'OMC est inégal : cette institution est dominée par les États-Unis et par l'Europe. Les États ont confié à l'OMC et à sa jurisprudence le soin de traiter les litiges, armés d'un corps de principes fondés sur la non-discrimination : le politique s'est défaussé sur le juge. Cette « dépolitisation » des conflits, soulignée par le rapport, a écarté le contrôle social. Outre le problème de la nature des juges, les sociétés soulèvent des questions relatives à la hiérarchie des valeurs et aux normes de régulation, qu'on ne pourra résoudre sans un débat et un contrôle social et politique approfondis. C'est ce que souligne Sylvia Ostry, de l'Université de Toronto, pointant le fait que la crise de l'État social et régulateur dans le contexte actuel de la mondialisation, domine et pour longtemps la scène politique. Le rapport souligne, je crois dans le même esprit, le caractère archaïque des instruments de régulation commerciale face aux « nouveaux sujets » de société.

Beaucoup disent qu'il ne faut pas trop charger la barque de l'OMC. Certes, ce n'est pas à elle mais aux politiques de répondre aux demandes de règles sociétales. Mais s'ils ne le font pas, alors l'OMC risque elle-même d'être la victime des tensions et conflits commerciaux qui ne manqueront pas de se développer. Déjà, les conflits entre les États-Unis et l'Europe sont très sensibles pour une opinion publique, qui par ailleurs est encore peu informée des préoccupations beaucoup plus brûlantes encore des pays « du Sud ».

Je pense qu'il faut tenter de définir le nouveau *Round* comme celui de la hiérarchie et de la cohérence des normes. C'est un objectif très ambitieux : il s'agit de rapprocher des valeurs et des intérêts qui *a priori* divergent. L'important est de s'avancer dans cette direction pour pouvoir trouver un compromis valable avec les forces du libre-échange. Ce qui pose la question des potentiels à mobiliser et des alliances.

L'Europe face à ses responsabilités

Les sociétés civiles veulent participer ; les réseaux des ONG et les syndicats se préparent. Les élus nationaux et européens ne veulent pas être évincés de la définition des choix. Or le Conseil européen, et à un moindre degré la Commission, n'ont pas saisi l'enjeu d'une méthode de travail associant les acteurs et les élus. Malgré certaines tentatives, le Traité d'Ams-

terdam n'a strictement rien fait pour repenser les concepts et les outils de la politique commerciale commune. C'est très grave : ils n'ont pas évolué depuis le Traité de Rome alors que le monde et le commerce ont profondément changé. Et comment ne pas être frappé par la faible préparation politique de l'Union, à quelques mois du lancement du *Round* de Seattle. J'ai entendu Romano Prodi, Joscka Fischer et plusieurs représentants des États à Genève : ils parlent avant tout de libéralisation. Leon Brittan aussi, même si, avec la Commission, il a affiché la volonté d'une « approche globale ». Mais l'Union européenne n'a pas encore procédé à une évaluation politique approfondie du système de l'OMC et des impacts des accords signés, en fonction de ses propres choix sociétaux. Il y a là une raison essentielle : chaque État garde son ordre social et culturel, les États sont divisés, et l'on est loin d'avoir un ordre social public commun. Il faudra pourtant consolider l'ordre social européen parallèlement aux négociations à l'OMC. Sinon, les intérêts économiques et les choix culturels et politiques des différents pays ne s'accordant pas, la pente sera de négocier la libéralisation et de laisser la question sociale (au sens large) sous la responsabilité de chaque État national. Or il ne peut plus correctement l'assumer, faute de coopération publique internationale.

De même, compte tenu de l'absence d'une politique extérieure, l'Union ne pense pas à définir de façon cohérente ses intérêts et ses solidarités dans le monde. Aussi néglige-t-elle l'élaboration de stratégies régionales appelant des rapprochements et des accords de co-développement avec d'autres zones. Ainsi vient-elle au multilatéralisme – dont elle se fait un champion – avec une vue trop étroitement commerciale.

Nous sommes en difficulté, par exemple, pour ouvrir de nouvelles perspectives attractives aux Accords de Lomé, alors que beaucoup de pays africains s'enfoncent, et que nos relations avec eux sont excessivement subordonnées à la mise en œuvre des règles purement commerciales de l'OMC.

De nouvelles alliances seraient possibles si l'Union proposait un travail collectif, souligne le rapport. Car si la masse des PVD paraît *a priori* refuser les clauses sociales et si certains font pression pour s'ouvrir les marchés agricoles..., pour l'essentiel ils sont demandeurs de meilleures conditions de développement durable partout sur la planète. Certains donnent la priorité au libre-échange, tout en marchandant durement la réduction de leurs protections ; mais beaucoup disent : « aidez-nous à constituer une offre, à assimiler vos technologies, avant d'intensifier le libre-échange ». Ils manquent d'appuis politiques du côté des pays développés. Ceci devrait inciter l'Union européenne à mieux définir ses choix comme Région.

Les États-Unis défendent âprement leurs choix de société et leurs lois intérieures, et à l'extérieur, ils cherchent essentiellement à s'ouvrir des marchés. Même s'ils ont accepté l'OMC, ils la testent et la canalisent en fonction d'une conception des échanges sacralisant le commerce et respectant leurs intérêts. Cela dit, il est impressionnant de voir à quel point les dirigeants américains s'adressent à l'opinion publique, travaillent avec la société

té civile et les élus, bref accordent aux enjeux commerciaux toute leur importance politique. C'est ainsi que le Président Clinton a, dès le 18 mai 1998 à Genève, dessiné les enjeux du futur *Millenium Round*. Selon lui :

- « Nous avons besoin d'un système commercial mondial toujours plus ouvert » ;

- « Nous devons reconnaître que la façon dont nous conduisons les échanges commerciaux influe sur la vie, le bien-être, la santé et la sécurité des familles du monde entier ».

Mais pour l'essentiel les dirigeants américains défendent leurs intérêts commerciaux. Ils veulent étendre le libre-échange dans le monde entier, et le rendre irréversible, mais ils présentent pour eux-mêmes de multiples exceptions.

La France a un rôle éminent à jouer. Une position publique claire de sa part est indispensable pour clarifier le but et la méthode du prochain *Round*. Cela ne vaut certes pas mandat de négociation : il sera défini à quinze dans le cadre de l'Union européenne. Mais la qualité du mandat dépend de façon cruciale du travail politique qu'on aura ou non consenti.

Quel mandat pour les négociations ?

Les États européens vont-ils tenter de « dépolitiser » les choix et de s'en remettre à un processus de négociation implicitement admis comme plus important que la clarification des finalités ? On a pu le craindre, car avant l'été 1999, les termes du mandat paraissaient esquissés sans débat politique approfondi.

La Commission a proposé les grandes lignes d'une position commune le 9 mai. Un Conseil informel des ministres du Commerce extérieur réuni à Berlin le 10 mai les a ratifiées. Dans la foulée, un consensus informel a été établi entre l'Union européenne, les États-Unis, le Japon et le Canada, à la réunion « Quadrilatérale » des 11 et 12 mai à Tokyo. Le choix d'un *Round* court de trois ans a notamment été entériné. Sachant qu'à Seattle l'agenda va structurer la négociation, on espère que les nouvelles réunions du Conseil prévues à l'automne mettront d'améliorer ces positions initiales.

La Commission propose une « approche globale » qui ne se limite pas à « l'agenda incorporé » (agriculture et services). Elle intègre les « nouveaux sujets » (questions sociales et environnementales, politique de la concurrence, etc.). Elle demande un « single undertaking », c'est-à-dire une négociation unique avec des compromis inter-sujets. Cette ambition est louable, mais je crains fort qu'elle ne soit un trompe-l'œil. En effet :

- les nouveaux sujets et « autres sujets » soulèvent de grosses difficultés (touchant notamment au cœur des souverainetés nationales et des choix de société) et l'on y a peu travaillé ;

- la pression est énorme du côté des États-Unis et d'autres pays développés ou émergents exportateurs, pour une « early harvest », c'est-à-dire des résultats à court terme dans « l'agenda incorporé » ;

- le choix d'un horizon de trois ans répond à cette pression ;
- comme le souligne le rapport, on ne sait pas faire une négociation intersectorielle.

Dans un texte remis à la Conférence organisée par la Commission à Bruges sur le nouveau *Round* (le 26 juin 1999), le *Deputy Chief of Mission* des États-Unis à l'OMC, M. Stoler, indique sans ambages que ni le *Business* ni l'État américain ne veulent traiter des marchés publics, de l'investissement, de la politique de la concurrence, sans parler des questions sociales et environnementales.

Je pense qu'on ne doit pas entériner l'horizon de trois ans. On doit élaborer une approche globale reposant sur une évaluation sérieuse du fonctionnement de l'OMC et de ses impacts. Il faut particulièrement réfléchir aux problèmes de cohérence entre la législation intérieure de l'Union et ses relations internationales d'une part, et les règles commerciales de l'OMC d'autre part. En effet, comme beaucoup, je vois de graves contradictions entre les choix européens de société et de développement (anciens et à promouvoir) et l'accélération des processus de libre-échange.

Or je suis frappé de constater à quel point les États européens paraissent s'en tenir à une réflexion – au demeurant indispensable – sur l'équilibre à trouver entre leurs « intérêts offensifs » (à l'exportation) et leurs « intérêts défensifs » (à l'importation). Très clairement, nombreux sont les gouvernements qui disent : « nous devons lâcher les protections de l'Union dans l'agriculture pour vendre plus de services ». La France a obtenu un compromis sur la PAC au sommet de Berlin : à dépense de soutien constante, le plus dur des réformes est renvoyé au-delà de 2003. La Commission laisse entendre que le compromis de Berlin vaut mandat pour Seattle. Ceci paraît illusoire. Les pressions internationales pour la libéralisation dans l'agriculture sont énormes. Or l'Union a de grandes ambitions exportatrices dans les services et affiche déjà un excédent commercial avec de très nombreux pays : on lui demandera des concessions. Par ailleurs, on doit s'interroger plus à fond sur la compatibilité ou non entre libéraliser les échanges de services et défendre des choix de service public ou universel.

Suggestions pour les dossiers chauds

Un précédent rapport du CAE a été consacré aux *négociations agricoles*. Très documenté et prudent, soulignant les pressions pour nous aligner sur les prix mondiaux, il fait pourtant le choix d'un découplage entre les aides agricoles et la formation des prix. Selon les règles commerciales de l'OMC comme du Marché unique, il ne doit pas y avoir d'aides ayant un impact sur les décisions d'offre. L'agriculture a historiquement été une exception. L'abandonner est-il compatible avec le souhait d'une agriculture moins polluante et multi-fonctionnelle ? Peut-on vraiment séparer la production marchande de l'offre de services pour l'aménagement du terri-

toire ? Ne faut-il pas plutôt travailler à un type d'aide qui ne lâche pas l'intervention sur les prix, mais la redessine pour favoriser la mutation des systèmes agricoles en fonction de nouveaux choix de développement territorial et de vie sociale ?

En tout cas, il n'y a pas de compatibilité *a priori* entre la baisse des protections et la sécurité alimentaire. Si l'on supprime la protection tarifaire, la concurrence écrasera les productions traditionnelles. Une viande apparemment de qualité dans les filières à OGM pourra, par exemple, être vendue au tiers de nos prix. Ma proposition est de conditionner la baisse des protections classiques à des avancées sur de nouvelles règles en matière d'OGM et de sécurité alimentaire. Il faut redéfinir le principe de précaution – mal traité dans l'Accord SPS –, en établissant notamment la part de responsabilité de l'exportateur dans la charge de la preuve. Et il faut établir le principe d'une expertise plurielle et contradictoire : on ne doit pas laisser le seul *Codex Alimentarius* recommander les normes.

Le travail pour la réforme de la PAC, laquelle est à poursuivre au-delà de 2003, devrait être repris dès maintenant. Il permettrait d'éclairer la conduite de l'Union dans la négociation à l'OMC.

Dans *les services*, la pression pour libéraliser s'amplifie, à l'initiative d'entreprises multinationales de plus en plus puissantes. Si l'on n'y prend pas garde, cela va bouleverser tous nos modèles dans la culture, l'information, l'éducation, la santé, etc. Peu à peu les « exceptions » justement exigées par précaution, ne tiendront pas. Comment revenir négocier avec une exigence de service universel là où on l'a déjà signée, comme dans les télécommunications ? Dans l'accord signé sur les services financiers, on a forcé l'accès au marché des PVD, et l'on n'a pas veillé à établir des règles prudentielles, on a sous-estimé le besoin de « protection des consommateurs ». Va-t-on rouvrir une négociation sur ces questions ?

Dans l'audiovisuel, la France et sans doute l'Union européenne maintiennent le principe d'exception culturelle. C'est justifié mais cela ne suffit pas. D'une part, il est urgent que l'Union se dote d'une politique industrielle favorable à la création. D'autre part, n'est-il pas temps d'élaborer des règles multilatérales qui fassent droit à l'exigence de préserver la création ? C'est le point de vue du Québec qui propose un principe de diversité culturelle. Ce que l'on veut et doit protéger, c'est la capacité de création autonome ; et ce que l'on doit exiger, c'est une réelle ouverture aux cultures des autres. Une autre instance que l'OMC, par exemple l'UNESCO, devrait édicter des normes de diversité et d'autonomie de création ; en retour, l'OMC devrait établir la compatibilité des échanges de produits audiovisuels avec ces normes.

Pour le commerce électronique, la protection des données privées est une des pierres d'achoppement. Le contrôle doit-il être public ou privé (codes de bonne conduite) ? Soumis aux règles du pays de résidence ou du pays d'origine ? Faut-il établir des droits et des redevances pour amorcer une meilleure égalité d'accès ?

De façon générale, l'Union européenne doit accélérer son travail sur les normes, et faire preuve d'une grande prudence dans les négociations. En particulier, il ne faut pas chercher un renversement de l'approche du GATS, basée sur des « listes positives » de libéralisation souscrites par les États. Établir un principe de libéralisation générale et ne vouloir négocier que des « listes négatives » serait explosif (on l'a vu dans l'expérience de l'AMI). La Commission le reconnaît, tout en souhaitant avancer « quand c'est approprié... (vers) des disciplines pré-compétitives ».

Dans l'Accord pour la *propriété intellectuelle* et pour la première fois, l'OMC a statué sur des normes. Mais comme le souligne le rapport, elles sont doublement biaisées. Elles protègent les forts et favorisent leurs concentrations. Elles ne font pas place à la notion de bien public pour l'accès aux connaissances. La France et l'Europe doivent travailler beaucoup plus avec ceux des PVD qui veulent corriger ces biais.

Entre les accords multilatéraux et les politiques publiques pour l'*environnement*, d'une part, et le commerce, d'autre part, les contradictions et les conflits se multiplient. Pourtant la jurisprudence veut, jusqu'à présent, que les normes commerciales soient supérieures ; sauf dans le cas des Accords SPS et OTC, mais avec une grande insuffisance d'élaboration du principe de précaution. On sait que les enjeux économiques sont énormes et appellent une régulation, qu'il s'agisse du financement de la transformation des systèmes techniques, des normes de procédés et de produits, ou de l'internalisation des coûts réels et des impacts dans la formation des prix. L'OMC ne sait pas faire ça. Elle devrait se coordonner, mais avec qui ? L'ONU ? Une impulsion politique suppose un accord interétatique.

Quant aux *clauses sociales*, paradoxalement les États-Unis paraissent en pointe, et les PVD sont contre. Les conflits vont se multiplier. L'hypothèse d'une coordination entre l'OIT, où sont définis les objectifs, et l'OMC, est constamment avancée... sans substance ni début de réalisation. On vérifie que lorsqu'est posé un problème de hiérarchie des normes, vu la carence des pouvoirs politiques, la coordination est inexistante (ou bureaucratique). Sur le fond, il conviendrait premièrement de dire les responsabilités du Nord, et pas seulement celles du Sud, qui à bon droit dénonce le protectionnisme. En clair, il ne s'agit pas seulement de demander aux autres d'établir des systèmes de protection sociale, nous devons aussi nous engager à améliorer nos propres systèmes à mesure des progrès de notre productivité. Deuxièmement, plutôt qu'une sanction des autres en cas de manquement, c'est une aide qu'il faut envisager, par exemple pour la scolarisation des enfants. Comme l'a suggéré André Sainjeon, elle devrait faire l'objet d'objectifs à l'échelle mondiale. La Commission évoque l'utilité d'un bonus douanier dans cet esprit, mais dans le même temps elle relance l'exigence de baisse des tarifs industriels. Cela peut être contradictoire, car le libre-échange a déjà considérablement affaibli les systèmes de préférences généralisées. On pourrait tenter de négocier des accords de co-développement comportant des clauses sociales. Pouvoir vendre à tarif zéro, c'est

bien pour la compétitivité-prix, mais les PVD disent qu'il faut d'abord être capable de produire. Quand on n'a pas une Recherche et développement ainsi que des produits de qualité, ça n'avance pas.

D'autres sujets sont envisagés : la *politique de la concurrence* et l'*investissement*. Ils sont très liés, et rendus incontournables par la multiplication des échanges de services impliquant très souvent l'investissement direct. On peut penser que les Américains continueront de privilégier les accords bilatéraux. Au plan multilatéral, ils voudront marquer des points d'abord dans le cadre du GATS, et pour le reste chercheront à imposer le « traitement national ».

L'Union européenne a un gros handicap. Sa politique de la concurrence n'est pas mise au service d'une politique industrielle. Et alors que chaque État défend sa souveraineté nationale, ses firmes veulent le traitement national quand elles s'implantent ailleurs. Mieux vaudrait explorer des rapports bilatéraux de co-développement que se précipiter pour faire passer la concurrence et l'investissement par l'arbitrage de l'OMC.

Le rapport souligne que le groupe de travail de l'OMC sur la politique de la concurrence adopte une optique biaisée en faveur des pays dominants. La Commission souhaite offrir aux PVD, en compensation, une nouvelle discussion sur les règles antidumping. Il est souhaitable de ne pas faire basculer la politique de la concurrence en multilatéral, mais on peut établir un cadre de coopération entre les instances nationales.

Quant à l'investissement, il ne semble pas qu'on ait tiré les leçons de l'échec de l'AMI. La Commission veut négocier à l'OMC, mais l'investissement ne saurait en aucun cas être traité principalement selon le prisme commercial : il relève du choix des conditions collectives de la croissance. Il faut particulièrement bannir l'hypothèse d'un règlement par l'ORD (Organe de règlement des différends à l'OMC) s'agissant de litiges entre un investisseur et un État.

Quelles réformes institutionnelles ?

La réforme des institutions internationales est un enjeu majeur de la prochaine décennie. Il faut renforcer l'OMC, mais aussi traiter ses défauts, dans une approche globale des réformes.

Le rapport préconise de traiter l'OMC comme une institution particulière dans une constellation d'institutions multilatérales entre lesquelles un défi de coordination est posé. Je suis d'accord, mais quels seront les critères de ces coordinations ? Par exemple, le FMI pourra-t-il demander à l'OMC de veiller au respect des normes prudentielles pour les services financiers, ou bien l'OMC fera-t-elle injonction au FMI de veiller à exclure les distorsions de concurrence ? À qui s'adressera l'OMC quand des mouvements déstabilisateurs des taux de change ruineront des années d'efforts et de sacrifices pour la compétitivité ? L'OMC devra-t-elle rendre des comptes au BIT, à l'UNESCO, aux AME, ou encore à l'UPU (Union postale universelle) ?

On peut envisager deux hypothèses. Soit on laisse les différentes institutions produire des normes et tenter entre elles de les hiérarchiser : c'est la méthode de la « dépolitisation » qui continue. Soit, et c'est mon choix, on tente l'engagement politique nécessaire pour établir les objectifs communs et la cohérence des normes. Mais une coopération entre les États peut-elle suffire pour accomplir une telle tâche ? Et dans quels lieux l'organiser ?

La réflexion de Jacquet, Messerlin et Tubiana sur l'ORD me paraît équilibrée et féconde. Il ne faut pas confier à la jurisprudence des panels le soin de décider de la hiérarchie des règles. Cela mettra en danger l'OMC, dont la légitimité serait de plus en plus contestée. Mais établir une « transparence » du fonctionnement de l'OMC est trop peu : elle ne concernerait que les spécialistes si l'on permettait pas aussi une véritable entrée de la société civile à l'OMC. Les Américains la préconisent, mais sur le mode du *lobbying*. Il faudrait avancer avec une autre optique : exiger un contrôle social et politique d'intérêt général.

Un problème essentiel est celui de la capacité d'information et d'expertise. Elle est dramatiquement asymétrique au profit des États-Unis d'où viennent la majorité des idées et des juristes. L'Union européenne n'a pas de doctrine politique à cet égard, pas d'écoles de pensée. La Commission évoque le besoin d'assistance technique et juridique pour les PVD : ils ont surtout besoin d'être aidés à bâtir leur propre culture d'expertise en toute autonomie.

Saisir le malaise de nos sociétés à l'égard du fonctionnement du commerce mondial, et rétablir la confiance, va exiger de grandes mutations dans la « gouvernance » des relations commerciales. A cet égard, je souhaite soulever, pour conclure, la question de la méthode européenne pour la préparation et la conduite du prochain *Round*. La Commission des relations économiques extérieures du Parlement européen a commencé d'explorer les enjeux de la participation des acteurs institutionnels et de la société civile, d'Europe et du monde entier. Elle a proposé au Conseil et à la Commission un accord inter-institutionnel permettant d'associer les opinions publiques et les sociétés européennes, avant et pendant le prochain *Round*. Elle a fait une offre de coopération, intéressant aussi les parlements nationaux, et associant les acteurs économiques et sociaux. Cela suppose que les élus disposent d'une meilleure information et soient véritablement consultés ; après quoi ils ratifient ou non les résultats des négociations. Or, il faut savoir que les élus nationaux et européens souffrent d'une carence d'information et que les traités n'établissent pas leur droit de consultation. La différence avec le Congrès américain est saisissante. Nos demandes ont fait l'objet de déclarations bienveillantes de la Commission et de la Présidence allemande, notamment lors du Conseil informel de Berlin. Mais la réponse positive la plus nette est venue de Pascal Lamy, qui avec nous préconise de réformer les traités. Le chemin du contrôle démocratique en matière de commerce mondial est difficile. Mais il s'imposera, car l'approche régaliennne classique n'est à la mesure ni des enjeux ni des attentes des sociétés.

Annexe A

« Built in Agenda », nouveaux sujets et « autres sujets »

Laurence Dubois-Destrizais

Déléguée permanente de la France auprès de l'OMC

Le « Built in Agenda » doit être distingué des nouveaux sujets. Il correspond au « programme de travail incorporé » dans les Accords de Marrakech et couvre l'ensemble des questions soumises à une clause évolutive, qu'il s'agisse de mise en œuvre échelonnée, de réexamens périodiques ou de lancement de négociations. Le calendrier du « Built in Agenda » s'étale de 1996 jusqu'en 2005.

Les « nouveaux sujets » correspondent aux travaux lancés dans quatre domaines (investissement, concurrence, transparence des marchés publics et facilitation du commerce) par la Conférence ministérielle de Singapour, qui ne pourront se transformer en thèmes de négociation que sur consensus des ministres lors de la Conférence de Seattle à la fin de 1999.

Il existe enfin une troisième catégorie – les « autres sujets » – sur lesquels il n'existe pas encore de consensus sur l'opportunité ou sur la façon de les traiter (environnement, commerce électronique, normes sociales et tarifs industriels).

Le « Built in Agenda »

Deux accords prévoient le lancement de nouvelles négociations

L'accord sur le commerce des services dispose que les « membres engageront des séries de négociations successives, qui commenceront cinq ans au plus tard après la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur

l'OMC et auront lieu périodiquement par la suite » (art. XIX.1), soit au plus tard le 1^{er} janvier 2000.

L'Accord sur l'agriculture dispose que « des négociations en vue de la poursuite du processus seront engagées un an avant la fin de la période de mise en œuvre » (art. 20), soit au plus tard le 31 décembre 1999. La « clause de paix » protège les aides existantes jusqu'au 31 décembre 2003.

Plusieurs accords comprennent des clauses de réexamen susceptibles de déboucher sur de nouvelles négociations

Les Accords SPS (mesures sanitaires et phytosanitaires) ainsi que le *Mémorandum d'accord sur le règlement des différends* et l'*Accord marchés publics* ont fait l'objet dès 1998 d'un réexamen. Des recommandations de maintien et/ou d'amendements seront soumises au Conseil général pour décision en 1999.

Le réexamen de certaines des dispositions des *Accords sur les subventions, sur la propriété intellectuelle, sur les services, sur les marchandises, sur les mesures commerciales liées aux investissements* est également prévu en 1999. Le fonctionnement du *mécanisme d'examen des politiques commerciales* fera l'objet d'une évaluation générale.

Plusieurs accords sont fondés sur le principe d'une application graduelle de leurs dispositions ou prévoient la mise en place de règles multilatérales complémentaires

La mise en œuvre de l'*Accord sur les textiles* s'étale, par tranches successives d'intégration des importations, du 1^{er} janvier 1995 au 1^{er} janvier 2005. L'*Accord sur les droits de propriété intellectuelle* prévoit une mise en œuvre graduelle de ses dispositions en faveur des pays en développement et en transition qui ne doivent appliquer l'intégralité de ses dispositions qu'à partir du 1^{er} janvier 2000.

La décision de Marrakech sur l'*anti-contournement* se fixe, sans échéance précise, pour objectif l'élaboration de règles uniformes : un groupe informel a été créé à cet effet en octobre 1997.

L'*Accord sur les règles d'origine* demande aux membres de mettre en place des disciplines multilatérales sur les règles d'origine non préférentielles (en théorie) d'ici à juillet 1998. L'*Accord sur les services* prévoit des discussions complémentaires afin d'élaborer des disciplines en matière de sauvegardes, de marchés publics et de subventions.

Il convient de noter que lorsque des accords prévoient des échéances pour l'aboutissement des travaux (règles d'origine, sauvegardes pour les services), les membres éprouvent de grandes difficultés à respecter le calendrier fixé initialement.

Quatre « nouveaux sujets » de travail

La Conférence ministérielle de Singapour a décidé de constituer des groupes de travail sur trois thèmes : investissement, concurrence et transparence.

- Les groupes de travail « *investissement et commerce* » et « *concurrence et commerce* » obéissent aux mêmes échéanciers : d'une durée de vie de deux années, ces groupes ont remis, à la fin de 1998, un rapport de recommandations au Conseil général qui les examinera en 1999 pour décision par « consensus explicite » lors de la Conférence ministérielle de Seattle, à la fin de 1999.

- À la différence des travaux sur l'investissement et sur la concurrence, les discussions du groupe sur « *la transparence dans les marchés publics* » ne sont pour l'instant soumises à aucune échéance.

La Conférence ministérielle de Singapour a en outre prévu la tenue de travaux d'études sur la *facilitation du commerce* pour voir « s'il y a lieu d'établir des règles de l'OMC dans ce domaine ».

« Autres sujets »

On peut distinguer quatre types d'autres sujets qui pourraient éventuellement faire l'objet de négociations si un consensus se dégageait.

- Les sujets « oubliés » mais qui relèvent manifestement des Accords de l'OMC. Tel est le cas des *questions tarifaires industrielles* : bien qu'il soit difficile d'envisager de futures négociations sans volet tarifaire, celui-ci n'est pas mentionné dans le « Built in Agenda » ; il faudra donc un consensus des ministres en 1999 pour l'inclure dans le champ des futures négociations.

- Un sujet « hybride » que l'on ne saurait classer ni dans le « Built in Agenda », ni dans les nouveaux sujets : *l'environnement*. Si sa structure institutionnelle – instauration à Marrakech d'un Comité rendu permanent par la Conférence ministérielle de Singapour – pourrait le rattacher au « Built in Agenda », les travaux de ce Comité ne sont néanmoins soumis à aucune échéance ou aucun objectif de négociation.

- Un sujet « conflictuel » : *les normes sociales*. La Conférence ministérielle de Singapour a affirmé son soutien aux travaux de l'OIT mais n'a constitué aucune enceinte de travail sur ce point. La Conférence a simplement pris note de la continuation de la collaboration existant entre l'OIT et l'OMC.

- Les sujets « d'actualité », tels que *le commerce électronique* sur lequel un programme de travail demandé par la Conférence ministérielle de Genève doit être arrêté.

Annexe B

Commerce international et normes de travail

Jean-Marc Siroën

Professeur à l'Université de Paris IX-Dauphine

La question de l'introduction de « normes sociales » dans les textes régissant la nouvelle Organisation Mondiale du Commerce (OMC) a été posée par les pays développés lors des négociations d'Uruguay. Elle n'a pas, à ce jour, trouvé de réponses du fait de l'opposition militante des pays en développement et des pays émergents qui rejettent l'idée même d'un lien entre le commerce et les normes de travail.

La crise des pays asiatiques, dont beaucoup se trouvaient à la tête de ce front du refus, pourrait néanmoins infléchir cette position. Les pays industriels, à supposer qu'ils souhaitent vraiment s'engager sur ce thème, pourraient conditionner leurs apports financiers à des avancées sur cette question. Plus fondamentalement, cette crise remet en cause la thèse du « développement endogène » des normes sociales, souvent avancée, malgré l'absence d'évidence empirique⁽¹⁾, par les adversaires de la clause sociale. Cette thèse est fondée sur la séquence suivante : croissance des exportations-croissance économique-développement social. La crise asiatique prouve que cette relation, qui ne pourrait d'ailleurs jouer qu'à très long terme, n'est pas linéaire. Les distorsions et les rigidités introduites par une stratégie mercantiliste de croissance par les exportations, dont la pression sur les coûts salariaux est une composante, fragilisent les économies. Si cette stratégie favorise l'apparition de « rentes », encore faut-il que celles-ci contri-

(1) Voir J-M. Siroën (1997) : « Organisation Mondiale du Commerce, Clause sociale et développement », *Mondes en Développement*, tome 25, n° 98.

buent au financement d'investissements viables et rentables. Cette cassure du « modèle » de croissance asiatique vient donc nous rappeler que des taux de croissance artificiellement élevés ne sont soutenables que s'ils ne sont pas la conséquence de distorsions graves et durables.

Traiter la question des normes de travail⁽²⁾, sous l'angle éthique et humanitaire, ne permet pas en soi d'établir un lien avec le commerce et donc de justifier leur évocation, autre que formelle, dans les textes de l'OMC. Ce texte vise pourtant à souligner les justifications économiques et commerciales qui pourraient être avancées.

Après avoir rappelé l'état du débat sur la question du lien entre le commerce et les normes de travail, nous apprécierons les normes fondamentales de travail, telles qu'elles sont définies par l'OIT⁽³⁾ sous l'angle de leur efficacité économique c'est-à-dire par leur capacité à réduire les distorsions sur les marchés nationaux ou internationaux. Puis nous envisagerons les principes de l'OMC qui pourraient être évoqués pour traiter des liens entre le commerce et le travail. Deux types d'actions attachés à deux types d'objectifs différents seront soulignés : ceux qui relèvent des « exceptions générales » et ceux qui répondent aux actions, déjà incluses dans l'OMC, contre les pratiques déloyales. En conclusion, nous soulignerons que, même sans renégociation des textes fondamentaux de l'OMC sans doute difficile, sinon impossible, à engager, les pays industriels disposent d'un certain nombre de moyens pour faire avancer la jurisprudence sur ces questions.

L'état des discussions sur la relation entre les normes de travail et le commerce international

Le lien entre le commerce international et le travail était nettement affirmé dans l'article 7 de la Charte de la Havane de 1947 qui, si elle avait été ratifiée par le Congrès américain, aurait régi les relations commerciales internationales à la place du GATT et de l'OMC⁽⁴⁾. Malgré la pression des

(2) Les Anglo-saxons utilisent le terme de *labor standards* ce qui permet de mieux cibler sur un facteur de production qui, en tant que tel, participe à la formation des avantages comparatifs, et surtout d'éviter de généraliser l'approche aux systèmes de protection sociale (Sécurité sociale, assurance-chômage, etc.).

(3) Organisation internationale du travail.

(4) « Les États-membres reconnaissent que les mesures relatives à l'emploi doivent pleinement tenir compte des droits qui sont reconnus aux travailleurs par des déclarations, des conventions et des accords intergouvernementaux. Ils reconnaissent que tous les pays ont un intérêt commun à la réalisation et au maintien de normes équitables de travail en rapport avec la productivité de la main d'œuvre et, de ce fait, aux conditions de rémunération et de travail meilleures que cette productivité rend possibles. Les États-membres reconnaissent que l'existence de conditions de travail non équitables, particulièrement dans les secteurs de la production travaillant pour l'exportation, crée des difficultés aux échanges internationaux. En conséquence, chaque État-membre prendra toutes les mesures appropriées et pratiquement réalisables en vue de faire disparaître ces conditions sur son territoire. Les États Membres qui font également partie de l'Organisation internationale du travail collaboreront avec cette Organisation, afin de mettre cet engagement à exécution. Pour toutes les questions relatives aux normes de travail, qui pourraient lui être soumises ... l'Organisation consultera l'Organisation internationale du travail et collaborera avec elle. »

pays développés, une préoccupation similaire ne se retrouve ni dans le GATT, ni dans l'Accord de Marrakech. La Conférence ministérielle de Singapour (décembre 1996), après avoir refusé d'entendre le Directeur général de l'OIT, n'a pas décidé la constitution d'un groupe de travail. Le dossier des normes fondamentales de travail est donc très en retrait par rapport aux « nouvelles » questions évoquées comme l'environnement ou les politiques de la concurrence. La déclaration de Singapour conférait pourtant à l'OIT un rôle déterminant⁽⁵⁾ qui n'a toutefois pas été confirmé à la Conférence annuelle de cette organisation (juin 1997). Les propositions de son Directeur général, Michel Hansenne, visaient à lier les pays membres à sept conventions considérées comme « fondamentales » et soumises automatiquement à la surveillance de l'organisation. En même temps, les pouvoirs d'investigation de l'OIT auraient été renforcés. La discussion a dû être repoussée à la Conférence de juin 1998. Rappelons que les Conventions de l'OIT ont le statut de traité international et lient donc les pays qui les ont ratifiées (c'est, d'ailleurs, ce qui explique le faible nombre de conventions ratifiées par les États-Unis). Ces sept conventions visent cinq domaines : la liberté d'association (Convention 87), le droit à la négociation collective (Convention 98), l'âge minimum pour le travail des enfants (Convention 138), l'interdiction du travail forcé (Conventions 29 et 105), l'interdiction de la discrimination dans le travail (Conventions 100 et 111).

Le débat sur l'inclusion de normes de travail porte actuellement sur l'opportunité d'une référence à ces conventions dans le système commercial multilatéral. Pour les pays qui refusent ce lien, cette référence dissimulerait des instruments de nature protectionniste. Elle conduirait à une ingérence jugée inacceptable dans les affaires des pays en développement qui se verraient ainsi imposer un certain « modèle » fondé sur des valeurs spécifiquement occidentales qu'il conviendrait de relativiser par d'autres « modèles » comme le fameux « modèle asiatic » défendu par les responsables politiques de pays comme Singapour ou la Malaisie.

Aucune de ces sept conventions n'introduit de normes salariales et donc, *a fortiori*, de salaire minimum. Elles posent des principes sans imposer de « modèles » universels. Le caractère modéré de ces conventions « fondamentales » est avéré par le fait que, par exemple, elles n'incluent pas la sécurité au travail alors même que certains accords de l'OMC admettent

(5) « Nous renouvelons notre engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. L'Organisation internationale du travail est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir. Nous estimons que la croissance économique et le développement, favorisés par une augmentation des échanges commerciaux et une libéralisation plus poussée du commerce, contribuent à la promotion de ces normes. Nous rejetons l'usage des normes du travail à des fins protectionnistes et convenons que l'avantage comparatif des pays, en particulier des pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune façon être remis en question. À cet égard, nous notons que les Secrétariats de l'OMC et de l'OIT continueront de collaborer comme ils le font actuellement. »

des exceptions pour protéger le « bien-être » animal et la protection des espèces végétales...

L'ensemble des pays « riches » a reconnu l'existence de liens entre le commerce et les normes de travail. Ils ont expressément affirmé que ces liens ne devaient pas remettre en cause l'avantage comparatif des pays en développement. Hors des enceintes de l'OMC et de l'OIT, cette position s'est exprimée notamment à l'OCDE. Comme elle l'a rappelé à la Corée, l'OCDE lie, en effet, l'adhésion au respect des normes fondamentales. Les négociations sur l'AMI⁽⁶⁾ ont examiné une disposition qui appellerait les parties à ne pas abaisser leurs normes de travail pour attirer l'investissement étranger. Le projet de préambule de l'accord reconnaît l'importance qui s'attache aux normes fondamentales du travail. Les sommets du G8 consacrés à l'emploi, notamment celui de Londres (février 1998) ont renouvelé leur soutien aux propositions de l'OIT signalées précédemment. On notera également que tous les accords régionaux de libre-échange qui impliquent au moins un pays de l'OCDE (ALENA, Traité Canada-Chili, etc.) contiennent des dispositions relatives aux normes de travail.

Droits fondamentaux et efficacité économique

Ces propositions ont souvent été abordées sous l'angle des « droits fondamentaux ». Elles se sont vu reprocher leur inefficacité économique. Ce jugement est remis en cause si les préférences des consommateurs sont mieux considérées et si les conventions sont envisagées comme des conditions évidentes de fonctionnement concurrentiel du marché du travail.

L'efficacité du côté des consommateurs

Dans un certain nombre de domaines, l'opinion publique s'est révélée sensible au contenu des produits et aux méthodes de production utilisées. Cette sensibilité s'est d'abord affirmée sous l'angle « environnementaliste » : conséquences sur l'environnement des méthodes utilisées, protection du bien-être des animaux, sauvegarde des espèces. Cette préoccupation se retrouve dans plusieurs accords du Traité de Marrakech (notamment l'Accord sanitaire et phytosanitaire) qui laisse pourtant de côté un certain nombre de thèmes devenus, depuis lors, plus sensibles et relatifs à la persistance de l'esclavage ou à l'exploitation des enfants. Les travaux de l'OIT et d'administrations, comme le ministère américain du Travail, ont révélé la persistance, voire l'aggravation, de ces phénomènes.

Si on admet que les méthodes de production, même lorsqu'elles ne caractérisent pas le produit final, entrent dans la fonction d'utilité des agents économiques, le respect des normes éthiques équivaut à un niveau de qua-

(6) Accord multilatéral sur l'investissement.

lité supérieur qui justifie des prix plus élevés. La réglementation ne serait pourtant pas justifiée, de ce point de vue, si les consommateurs avaient une parfaite connaissance des méthodes utilisées. Mais si cette information n'est pas accessible, les producteurs n'ont aucune incitation à améliorer leurs méthodes de travail et s'alignent sur les méthodes les moins coûteuses. Le niveau de production de biens de « haute qualité », c'est-à-dire respectant les normes fondamentales, est alors inférieur à l'optimum.

Certains économistes, comme certaines ONG, ont proposé de généraliser les procédures de labellisation (de type label *rugmark* appliqué en Inde dans la fabrication de tapis) qui, à l'heure actuelle, relèvent d'initiatives privées, associations ou firmes. La proposition – rejetée notamment par les PVD – d'un « label » OIT (dont le contenu reste à préciser) irait, de ce point de vue, dans le sens d'une meilleure information. Cette proposition repose sur l'idée qu'il ne revient pas à l'État de fixer réglementairement les normes minimales, mais de laisser au consommateur la liberté de se déterminer en fonction de l'information dont il dispose sur le respect des normes de travail. Le SGS-ICS qui administre déjà des normes comme l'ISO 9000 (qualité) et l'ISO 14000 (environnement) propose aujourd'hui une norme « Social Accountability 8000 » (SA 8000) qui est plus large que les conventions fondamentales de l'OIT puisqu'elle intègre des normes supplémentaires relatives à la santé, la sécurité, la rémunération et la durée du travail. Il est assez frappant de constater que ceux qui jugent l'ancrage aux conventions de l'OIT trop contraignantes sont, néanmoins, souvent disposés à se rallier à des normes internationales « privées » plus rigoureuses !

Du point de vue de l'« efficacité économique », cette labellisation, bien qu'elle repose sur une logique de marché, pose néanmoins des problèmes de crédibilité et de coût d'information, notamment pour des produits dont la « traçabilité » apparaît parfois assez floue.

Mais surtout, la labellisation ne résout pas le problème du *free rider* : si le désir du consommateur est de contribuer à l'amélioration effective des conditions de travail, il peut considérer que son choix en faveur d'un bien labellisé, et donc plus cher, n'aurait aucune influence. La généralisation de ce comportement ramène alors à la « case départ » d'une sous-production de biens conformes à l'optimum économique. La réponse est connue : les normes de travail constituent alors un « bien public » qui échappe aux mécanismes habituels du marché. Des règles du jeu internationales, par exemple, reposant sur les conventions fondamentales de l'OIT, avec des sanctions crédibles en cas de non respect, seraient une solution « meilleure »⁽⁷⁾.

(7) Voir la discussion de ce point dans Schoepfle, G. et K. Swinnerton (1994) : « Labor Standards in the Context of a Global Economy », *Monthly Labor Review*, 117, n° 9, septembre.

Dans l'état actuel des textes, une certification qui revêtirait un caractère obligatoire risquerait d'être considérée comme un obstacle aux échanges par l'OMC⁽⁸⁾. Ce retour à la « case départ » montre que le problème se situe aujourd'hui, sur la question des normes de travail comme sur celle de l'environnement ou des produits sanitaires, dans la perception même de ce qui constitue l'attribut d'un produit et qui ne se limite pas à une définition étroite de son usage.

L'efficacité du côté des pays producteurs

Les pays en développement reprochent souvent aux pays industriels de présenter comme universelles des normes qui n'entreraient que faiblement dans les fonctions de préférence collective des pays producteurs. Il est assez frappant que l'inanité de cette position n'ait pas été davantage soulevée. Elle donne, en effet, un argument aux pays industriels en faveur de la conditionnalité politique puisqu'elle invite à considérer leur politique économique à l'aune de leur procédure de révélation des choix collectifs, c'est-à-dire de leur régime politique. L'argument des PVD apparaît d'autant plus maladroit que certaines des conventions « fondamentales » visent justement, à révéler ces préférences. Ils font, de plus, référence à de très nombreux textes qu'ils ont, le plus souvent, ratifiés sous une forme ou sous une autre. C'est le cas, notamment des conventions relatives à la liberté d'association et aux négociations collectives. Les conventions fondamentales laissent d'ailleurs le choix des formes et n'imposent, par exemple, aucun modèle syndical.

Dans une première approche, ce débat sur les fonctions de préférence collective des pays peut, néanmoins, être dissocié de celui relatif à l'efficacité allocative. Toute distorsion introduite dans un pays et qui se porte, par exemple, sur le prix relatif des facteurs, se répercute sur la structure des avantages comparatifs du pays, et donc de l'ensemble des pays. Rappelons que les Accords de Marrakech ont ajouté aux objectifs traditionnels du GATT celui « d'utilisation optimale des ressources mondiales ». Le non-respect des principes inscrits dans les conventions fondamentales est, en effet, susceptible d'introduire deux types de distorsions. Une distorsion sur le prix relatif des facteurs conduisant à substituer du travail relativement peu efficace (par exemple, du travail infantile) à du travail plus efficace ou à encourager une substitution insuffisante de capital au travail (qui, en retour « justifie », par exemple, le travail des enfants) et une distorsion sur l'allocation intersectorielle des facteurs orientés vers des secteurs où ils sont utilisés relativement moins efficacement que dans d'autres activités. Une condition d'optimalité est que les salariés puissent disposer d'un libre

(8) L'Accord sur les obstacles techniques au commerce (article 2.2) retient comme objectifs légitimes, la sécurité nationale, la fraude, la santé ou la sécurité des personnes, la vie ou la santé des animaux, la préservation des végétaux et la protection de l'environnement. Néanmoins, cette liste n'est pas présentée comme exhaustive et les dispositions relatives aux personnes pourraient avoir une interprétation extensive.

pouvoir d'arbitrage entre les différents employeurs. Les salariés doivent alors tendre à être rémunérés à leur productivité marginale⁽⁹⁾.

Compte tenu de ces rappels préalables, les conventions de l'OIT contribuent-elles à l'amélioration de cette efficacité « allocative » ? Les conventions relatives à l'interdiction du travail forcé et à la discrimination dans le travail visent à lever des rigidités sur le marché du travail. Elles doivent, en effet, permettre aux travailleurs de se diriger librement vers les emplois où ils sont relativement mieux payés et donc, *a priori*, plus efficaces puisque leur productivité marginale est elle-même plus élevée. À l'inverse, la violation de ces conventions crée des distorsions dans l'allocation des facteurs et donc dans la structure des avantages comparatifs. Par ailleurs, elle contredit les plans d'ajustement structurel qui incluent aujourd'hui des objectifs relatifs au fonctionnement concurrentiel du marché du travail.

Les conventions relatives à la liberté d'association et de négociation s'analysent, en général, dans des termes voisins même si, cette fois, le caractère non concurrentiel du marché du travail est imputable au pouvoir de marché des employeurs. Elles visent à rétablir une certaine symétrie dans les relations entre employeurs et employés et à faire apparaître un prix du travail plus concurrentiel. La question n'est d'ailleurs pas de savoir si cette mesure suffit à fixer le prix du travail à son niveau concurrentiel, mais si la mise en œuvre de ces conventions réduit les distorsions sur le marché du travail. Notons que, dans leur formulation actuelle, ces conventions ne conduisent pas à mettre en place des monopoles syndicaux qui inverseraient cet écart au profit des salariés, ce qui aurait pour effet d'introduire de nouvelles distorsions.

Certains des aspects les plus choquants du travail des enfants sont couverts par les autres conventions, notamment sur l'interdiction du travail forcé. Si les conventions précédentes conduisent à améliorer l'efficacité économique et peuvent être défendues à ce titre et sans faire référence à des considérations d'ordre éthique ou humanitaire, la question du travail des enfants pose sans doute davantage de problèmes. Certes, l'introduction d'un âge minimal se justifie par l'incapacité des enfants d'exercer leur libre choix. Il n'est pourtant pas certain qu'il existe dans tous les cas une solution alternative (par exemple, la scolarisation) meilleure⁽¹⁰⁾. La difficulté vient, par ailleurs, d'une contradiction entre l'efficacité à court terme qui peut, dans certaines situations, exiger le maintien du travail des enfants et l'efficacité à long terme qui implique, au contraire, une valorisation du capital humain incompatible avec le travail précoce.

(9) Voir notamment J-M. Siroën (1997) : « Existe-t-il une justification économique à la clause sociale ? Quelques éléments de réflexion » in *Commerce Nord-Sud, migration et délocalisation. Conséquences pour les salaires et l'emploi*, de Melo et Guillaumont (eds), Paris, Economica, 1997.

(10) Voir l'analyse de K.A. Swinnerton (1997) : « An Essay on Economic Efficiency and Core Labour Standards », *The World Economy*, vol. 20, n° 1, janvier.

Cette réserve sur l'efficacité d'une réglementation trop stricte du travail des enfants doit néanmoins être nuancée dans la mesure où elle ne se réaliserait pas, toutes choses égales par ailleurs, dans la rémunération des autres facteurs et, notamment, dans la rémunération du travail des adultes. En effet, dans certains cas, le travail des enfants concurrence celui des adultes ce qui pèse sur le revenu familial et conduit à rechercher un revenu d'appoint. De ce point de vue, si une famille n'a donc pas intérêt individuellement à retirer ses enfants d'activités rémunérées, son intérêt collectif pourrait être inverse, d'où l'avantage de conventions, comprises comme des règles du jeu garantissant le respect d'un équilibre coopératif. Celui-ci peut, par ailleurs, être consolidé par des politiques d'accompagnement visant notamment à diminuer le coût d'accès des enfants à l'éducation.

Comme on le voit, la mise en place des principes contenus dans les sept conventions de référence n'exerce d'influence que sur des marchés du travail initialement non concurrentiels. Même si toutes les nuances sont possibles, elles vont plutôt dans le sens de la réduction des distorsions.

Le traitement du lien commerce-normes de travail

La question du lien entre le commerce et les normes de travail peut être abordée sous une multitude d'angles différents : éthiques, politiques, économiques, juridiques ou institutionnels. Ils n'aboutissent pas nécessairement aux mêmes conclusions sur la forme que doit prendre l'inclusion de ces normes : simple déclaration dans le préambule de l'OMC, sanctions commerciales, reconnaissance d'exceptions, etc.

Plusieurs types de propositions pourraient immédiatement être balayés pour leur caractère manifestement non pertinent. Il n'est évidemment pas question d'imposer un salaire minimum mondial. D'une manière générale, l'imposition éventuelle de normes de travail ne doit pas remettre en cause l'avantage comparatif des pays en développement, sans oublier, néanmoins, que ce concept fait référence à des marchés de biens et de facteurs parfaitement concurrentiels.

Dans le système actuel de relations internationales, il revient à l'OIT, et non à l'OMC, de fixer les normes. En revanche, la procédure d'arbitrage de l'OMC serait susceptible de faire référence aux conventions de l'OIT comme elle le fait pour un certain nombre d'organisations « normatives ». Par exemple, l'Accord sur les mesures sanitaires ou phytosanitaires admet, dans un autre domaine, un ancrage (dont la nature est par ailleurs discutée) à des normes internationales (comme le *Codex alimentarius*) pour, le cas échéant, protéger la vie et la santé des hommes et des animaux. En contraste, aucun texte ne propose une référence équivalente aux conventions de l'OIT en matière de travail.

La saisie directe de l'ORD de cas de violation des conventions de l'OIT, qui n'affectent d'ailleurs pas le seul (ni même principalement) secteur ex-

portateur, risquerait de devenir rapidement insoutenable et contraire aux procédures habituelles de l'institution. Le bilan général ne peut, encore une fois, que relever de l'OIT. De même, d'éventuelles sanctions commerciales à l'encontre des pays violant systématiquement les droits fondamentaux relèvent directement de l'ONU.

Sans prétendre à l'exhaustivité, deux types de relations, justifiant un enrichissement des textes de l'OMC, peuvent être posés : un État peut-il légitimement intervenir sur l'importation de biens ne correspondant pas à des normes éthiques considérées comme fondamentales ? Un État peut-il être autorisé à sanctionner les importations produites à des conditions de « dumping social » ?

L'exception sociale

L'opinion publique est de plus en plus sensible au contenu physique et aux méthodes de production des biens consommés. Pour l'instant, cette préoccupation a davantage porté sur les méthodes de capture des animaux, sur l'émission de polluants, sur l'implication pour la santé, l'environnement ou la survie des espèces végétales ou animales des produits incorporés au bien final (CFC, ivoire, fourrure, etc.).

Les textes du GATT, repris par l'OMC, admettent un certain nombre d'exceptions générales aux Accords en ce qui concerne la sécurité (article XXI). L'article XX énumère dix types d'exceptions générales dont une seule se rapproche des normes fondamentales en « protégeant » les mesures nationales « se rapportant aux articles fabriqués dans les prisons ». L'article XX soumet également à exception certains domaines qui échappent à la régulation « naturelle » des marchés⁽¹¹⁾. L'article XXa qui porte sur la « protection de la moralité publique » pourrait être invoqué pour des questions liées, par exemple, à l'exploitation sexuelle des enfants. L'article XXb relatif aux mesures « nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes » pourrait concerner les conditions de travail inhumaines. Néanmoins, la jurisprudence des groupes spéciaux relative à ces articles tend à en limiter l'application aux produits, et non aux méthodes ou aux conditions de production dans le pays d'origine dès lors que celles-ci n'ont pas d'effet physique nuisible sur la vie ou la santé des hommes, des animaux (et la survie des espèces) du pays importateur. On peut extrapoler cette jurisprudence en prenant le cas d'école suivant : un pays pourrait certes interdire l'importation de cassettes pornographiques impliquant des enfants, mais à condition qu'il la justifie, sur la base, d'ailleurs, du traitement national (article III), par la protection de la « morale » des

(11) L'article XX stipule également que les exceptions générales ne peuvent être évoquées que « sous réserve [qu'elles] ne soient pas appliquées de façon à constituer, soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international ».

spectateurs nationaux. L'argument de la protection des enfants qui auraient participé au tournage risquerait de ne pas être accepté même si, pourtant, l'exception reconnue pour les articles produits dans les prisons vise bien la situation du travail dans le pays d'exportation.

« Dumping social » et « moins disant » social

L'OMC ne vise pas seulement à promouvoir la libéralisation des échanges mais également à s'assurer que les pays n'utiliseront pas l'ouverture des marchés ainsi acquise pour pénétrer les marchés extérieurs au-delà de ce qui apparaît comme légitime et prévisible. Certains pays, qui consentent à diminuer leurs tarifs, peuvent ainsi être incités à atténuer les effets de cette mesure sur le commerce extérieur par différentes pratiques de « dumping » qui, en même temps, stimulerait les exportations. Une politique de « dumping » social conduirait les États à encourager ou tolérer des dérogations par rapport aux règles communes, voire un abaissement général des normes de travail. Une telle politique inciterait alors les autres pays à s'aligner sur ce « moins disant » en pratiquant à leur tour un « dumping », social ou autre, qui généraliserait la distorsion introduite initialement, dans un seul pays. Dans certains cas, comme l'envisageait la Charte de la Havane, cette pression viserait spécifiquement le secteur exportateur. L'OCDE a, par exemple, relevé de tels comportements dans certaines zones franches.

La pertinence de cette notion de « dumping social », susceptible de se généraliser dans une spirale « moins disante » est assez fréquemment contestée au nom des mécanismes d'ajustement automatique qui tendraient à annuler l'avantage initial d'un pays « déloyal ». Un des avantages ainsi reconnus à la flexibilité des taux de change est justement que ses variations tendent à neutraliser les effets des politiques déviantes. Un pays qui pratiquerait un « dumping social » généralisé serait ainsi sanctionné par une appréciation de sa monnaie. À l'opposé, un pays ouvert sur l'extérieur conserverait la possibilité d'améliorer ses normes de travail et, notamment, d'accroître ses salaires, dès lors que la dépréciation du taux de change viendrait rétablir la compétitivité de la production nationale. Sans entrer dans le débat plus général sur les fonctions du taux de change dans des économies ouvertes aux échanges de biens, de services et, surtout, de capitaux, cet « optimisme » n'apparaît pas pertinent par rapport à la question du « dumping social ». D'abord, les pays mis en cause dans le « dumping social » ont souvent adopté des politiques de taux de change fixe ou quasi fixe, parfois surévalués par rapport à la compétitivité réelle de l'économie, ce qui en soit constitue une pression à la baisse des normes de travail. Mais, plus généralement, le taux de change ne peut prétendre corriger que l'effet macroéconomique des politiques sociales sur la balance des paiements, et non les distorsions microéconomiques introduites dans l'allocation des activités. L'ajustement des taux de change ne permettra donc pas d'éliminer les effets du « dumping social » sur la structure des avantages comparatifs.

Les textes mêmes de l'OMC sont fondés sur une logique microéconomique qui est celle de l'entreprise (dumping, subventions, ...) ou du produit et l'article XV du GATT renvoie les questions de change au FMI.

Dans le cas du « dumping social », la notion de normes fondamentales « minimales » n'apparaît pas, *a priori*, pertinente. Une « clause » antidumping social devrait plutôt viser à dissuader les pays d'accompagner la libéralisation des échanges d'un abaissement, général ou sectoriel, de leurs pratiques sociales indépendamment même du niveau initial. La « clause » sociale qui, par exemple, a été introduite dans l'ALENA vise ainsi le non-respect des droits nationaux du travail sans introduire de normes minimales. Quoiqu'il en soit, le projet de généraliser les sept conventions de l'OIT concernant les normes fondamentales aurait pour implication de les faire inscrire automatiquement dans le droit national. Dans la définition donnée, leur violation pourrait donc être considérée comme relevant du dumping social.

Ce dumping social peut-il être sanctionné au même titre que le dumping de prix ? L'article VI du GATT permet au pays importateur de sanctionner par l'imposition d'un droit antidumping « l'introduction des produits d'un pays sur le marché d'un autre pays à un prix inférieur à leur valeur normale ». Lorsque le prix anormalement bas résulte d'une subvention, la sanction prend la forme d'un droit compensateur.

La notion de valeur normale pourrait-elle alors impliquer la rémunération « normale » du travail ? Certes, en l'absence d'un prix de référence dans le pays exportateur, l'article VI.1.b relatif au droit antidumping admet des calculs fondés sur le coût de production. Mais l'article 2.2.2.1 de l'Accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI précise que ces coûts sont « calculés sur la base des registres de l'exportateur ou du producteur » sans appréciation sur la valeur normale de ceux-ci, du moins lorsqu'il s'agit de travail. Cette omission est incohérente avec le fait que le prix des composants comme la rémunération normale des capitaux puissent, quant à eux, être pris en compte dans les coûts recalculés. Le droit antidumping a été conçu pour protéger les pays importateurs de prix, et non de coûts, « anormalement » bas. Dès lors, des marges élevées peuvent compenser des coûts salariaux faibles et ainsi empêcher l'application d'un droit antidumping.

Dans la mesure où le dumping social n'est pas uniquement privé mais repose sur des réglementations dérogatoires, l'imposition d'un droit compensateur pourrait être envisageable. En effet, d'un point de vue théorique, le dumping social exerce sur le prix des biens les mêmes effets qu'une subvention. Le droit compensateur est alors destiné à compenser la subvention quel que soit le prix pratiqué. Ni l'article XVI du GATT, ni l'Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires des Accords de Marrakech ne limitent les subventions aux contributions financières des pouvoirs publics. Elles prennent en compte « toute forme de protection des revenus ou de soutien des prix, qui a directement ou indirectement pour

effet d'accroître les exportations d'un produit ... ou de réduire les importations de ce produit » (article XVI du GATT voir également l'article 1.1 de l'Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires). L'article 2 vise directement les zones franches lorsqu'il définit comme spécifique, et donc redevable d'une action, « une subvention qui est limitée à certaines entreprises situées à l'intérieur d'une région géographique déterminée relevant de la juridiction de l'autorité qui accorde cette subvention ».

Malgré l'absence de référence explicite aux normes sociales dans les textes du GATT, certaines pratiques sociales pourraient également faire l'objet de plaintes au titre de l'article XXIII. En effet, la procédure de règlement des différends peut être initiée dans les cas où un État-membre « considérerait qu'un avantage résultant pour lui directement ou indirectement du présent Accord se trouve annulé ou compromis, ou que la réalisation de l'un des objectifs de l'Accord est compromise ». Cet article s'applique non seulement lorsque le pays en cause « ne remplit pas ses obligations » (1.a), mais également lorsque celui-ci « applique une mesure, contraire ou non aux dispositions du présent Accord » (1.b) ou même lorsqu'« il existe une autre situation ». De plus, cet article XXIII prévoit la consultation du « Conseil Économique et Social des Nations Unies et toute autre organisation intergouvernementale compétente » ce qui rend évidemment possible la consultation de l'OIT.

Cette disposition est suffisamment large pour viser les pratiques sociales puisqu'elle introduit une référence aux objectifs généraux du GATT/OMC (donc, par exemple, l'objectif de relèvement des niveaux de vie et d'utilisation optimale des ressources mondiales).

Conclusion

Faute de compétence multilatérale, des mesures unilatérales, c'est-à-dire imposées sur la base du droit national, sont susceptibles d'être mises en place. Or, elles s'exposent plus directement aux pressions protectionnistes et ne garantissent pas une application non discriminatoire des règles commerciales. Ainsi, la section 301 de la loi commerciale de 1974 range parmi les mesures « déloyales » sanctionnables, les pratiques qui contreviennent « aux droits internationalement reconnus des travailleurs ». On retrouve des clauses analogues dans les accords préférentiels des États-Unis : Initiative du Bassin des Caraïbes, programme de préférence commerciale andine, Système généralisé de préférence. Dans l'Union européenne, le règlement communautaire 3291/94, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995 et relatif aux préférences tarifaires fait référence à la « pratique de toute forme d'esclavage ». Ce règlement prévoit des régimes spéciaux d'encouragement en matière sociale et environnementale, fondés sur une marge préférentielle additionnelle accordée aux pays qui déclareraient respecter certains critères reconnus internationalement ainsi qu'une clause de retrait.

Parce que l'opinion publique est plus sensible à ces questions et que l'OMC ne peut rester longtemps la seule institution régissant le commerce international à se désintéresser de ces sujets, le débat restera ouvert tant que des réponses ne seront pas apportées aux questions posées.

Le but de cet article était de montrer que la question du lien entre le commerce et les normes de travail était pertinente. Le fait qu'elle ait souvent été (mal) défendue par des groupes d'intérêts protectionnistes la discrédite d'autant moins que le « front du refus » n'apparaît pas lui-même toujours motivé par la seule défense du bien-être général.

Comme nous l'avons vu, une grande partie du travail pourrait être assurée par la jurisprudence des groupes spéciaux et de l'organe d'appel. En effet, un certain nombre d'articles (notamment VI, XVI, XX ou XXIII) pourraient, le cas échéant, être interprétés dans un sens défavorable aux pays qui ne respectent pas des principes fondamentaux ou qui tentent d'améliorer leur position compétitive par des pratiques relevant du dumping social. La jurisprudence aurait à élargir, lorsqu'il y a lieu, sa définition des produits aux méthodes de production. Elle pourrait également admettre que le non-respect de certains principes fondamentaux heurte la « conscience morale » et, à ce titre, entre dans le cadre des exceptions générales. On notera que ces questions de principes ne sont pas uniquement posées pour les normes de travail mais le sont également, sous des formes très proches, dans le domaine de l'environnement ou des normes sanitaires. Néanmoins, pour que la jurisprudence évolue il faut encore qu'elle soit appelée à se prononcer. Assez curieusement, d'ailleurs, l'initiative reviendrait plutôt aux pays exportateurs à partir du scénario suivant : limitation ou taxation des importations justifiée par un (ou plusieurs) des articles évoqués, suivie, le cas échéant, d'un dépôt de plainte par le pays exportateur.

Néanmoins, tous les œufs ne doivent pas être mis dans le panier de la jurisprudence. Sans aller jusqu'à introduire des dispositions nouvelles, le programme des prochaines négociations commerciales pourrait introduire la discussion d'accords interprétatifs sur les articles visés. Par ailleurs, il est clair que l'évolution de la jurisprudence aurait été facilitée par l'introduction, dans les Accords de Marrakech, d'une position de principe sur le modèle de l'article VII de la Charte de la Havane, quasi parfait sur la forme et sur le fond.

Nous n'avons pas voulu traiter dans cet article de la contribution de l'OMC à l'amélioration des normes de travail pour mieux centrer l'analyse sur les aspects commerciaux qui ne sont pas limités aux aspects éthiques. L'essentiel du travail de promotion relève, effectivement, d'autres organisations internationales comme l'OIT, bien sûr, mais également la Banque mondiale, le FMI, l'UNICEF, etc. Sans reprendre le débat sur le développement « endogène » des normes de travail, l'OMC peut néanmoins adapter ses règles à cet objectif général d'amélioration, comme elle les avait adaptées à la situation particulière des PVD. Citons quelques orientations

possibles : comptabilisation des engagements en matière sociale comme « concession » dans les négociations commerciales, sanctions « positives » (aide aux pays respectant les normes) par opposition aux sanctions « négatives », réaffectation de surtaxes éventuelles à des fonds affectés à réduire les causes structurelles du non-respect des normes (par exemple, financement d'infrastructures scolaires ou de bourses d'études), etc.

Annexe C

Les nouveaux enjeux commerciaux pour les pays en voie de développement

Sylvie Hel-Thelier

Chargée de mission au Conseil d'Analyse Économique

Trois nouveaux thèmes : concurrence, investissement et transparence dans les marchés publics ont récemment fait l'objet de travaux de l'OMC⁽¹⁾. Ces trois nouveaux sujets sont susceptibles d'entrer dans le champ de négociations de l'OMC pour le prochain *Round*⁽²⁾.

Ces trois thèmes de réflexion renvoient pour les États-membres à des enjeux économiques importants. C'est en particulier le cas pour les pays en développement (PED), et ce pour plusieurs raisons : ces pays ont encore généralement des politiques de la concurrence inexistantes ou embryonnaires, il en est de même en matière de procédures de marchés publics ; enfin, en tant que pays d'accueil dans la majorité des cas, les PED sont particulièrement concernés par les investissements internationaux. Mais ces thèmes soulèvent également des difficultés dans ces pays, dès lors qu'ils impliquent la remise en cause dans certains cas des modes de fonctionnement de leurs économies et qu'ils peuvent parfois être perçus comme des atteintes à leur souveraineté et des tentatives des pays développés d'imposer leur modèle.

(1) Les groupes de travail « investissement et commerce » et « concurrence et commerce » décidés lors de la première réunion ministérielle de l'OMC à Singapour en décembre 1996 ont remis chacun un rapport de recommandations au Conseil général de l'OMC à la fin de 1998 pour examen à la Conférence ministérielle de novembre 1999. En revanche, le groupe de travail sur « la transparence dans les marchés publics » n'était soumis à aucune échéance précise.

(2) Voir annexe A sur l'agenda du prochain round. Les pays européens se sont prononcés en faveur d'un *Round* global, portant également sur les nouveaux sujets. Le champ exact de la négociation doit être fixé lors de la Conférence de Seattle de novembre 1999.

L'intégration des marchés dus aux échanges et à l'investissement a donné lieu à un approfondissement de l'interdépendance économique entre nations et à l'entrée d'un nombre croissant de PED dans l'économie mondiale. Ceux-ci sont devenus des acteurs de premier plan dans le système des échanges. Mais les développements de la crise asiatique depuis la mi-1997 son extension à différentes zones en développement, ont suscité des doutes sur le processus d'ouverture et de mondialisation des économies et des tentations protectionnistes se sont révélées dans certains pays touchés par la crise.

Même si elle alimente une réflexion sur le rythme et les modalités souhaitables de l'ouverture financière, la crise du système financier mondial ne remet pas en cause les échanges de la sphère réelle, c'est-à-dire le commerce de biens et de services, ainsi que les investissements directs à l'étranger. Comme le souligne le Rapport Landau-Lalumière⁽³⁾, l'inscription de ces nouveaux sujets à l'ordre du jour des négociations ne préjuge nullement de leur traitement final ni de la nature – ou de l'absence – des engagements susceptibles d'être souscrits par les États-membres à l'issue du cycle de négociations. L'amorce d'un processus de dialogue et de concertation semble cependant d'autant plus nécessaire après les doutes nés de la crise récente.

Politique de la concurrence et commerce

De plus en plus de pays adoptent des politiques nationales de la concurrence : il existe aujourd'hui plus de cinquante législations nationales relatives à la concurrence alors qu'il n'y en avait qu'environ une douzaine il y a quinze ans. Au niveau international, un facteur important de la demande d'harmonisation des politiques nationales touchant au commerce réside dans la mondialisation de l'économie et le fait qu'un grand nombre d'activités soient désormais soumises à la concurrence internationale, la part du commerce extérieur dans le PNB ayant augmenté pratiquement partout durant les deux dernières décennies. De nombreuses entreprises adoptent des stratégies globales et des méthodes de production internationales. Les pays sont devenus interdépendants et les marchés de nombreux biens et services ont pris une dimension régionale, voire mondiale. Or, si au cours des cinquante dernières années le GATT/OMC a permis une réduction des obstacles au commerce dressés par les États (tarifaires et non tarifaires, réglementaires), aucune règle concernant le comportement des entreprises n'a été élaborée au niveau international. Pourtant, les liens entre les législations sur la concurrence et l'ouverture effective des marchés sont clairs.

(3) « Les négociations commerciales multilatérales », juillet 1999.

Pour être pleinement efficace, l'ouverture des économies doit s'accompagner de réformes visant à améliorer le fonctionnement du marché

En théorie, deux paradigmes complémentaires font d'une politique de libre-échange une politique économique globalement préférable. Celui de la *spécialisation*, l'ouverture entraînant une réorientation des ressources rares vers les emplois relativement les plus efficaces, donc une meilleure utilisation des ressources. Celui des *rendements croissants*, justifiant l'élargissement du marché, dont les gains liés à la réduction des coûts bénéficient également aux consommateurs. Par ailleurs, des externalités positives sont associées à la diffusion des technologies par le commerce. Ces gains ne sont cependant assurés qu'en situation de concurrence parfaite (facteurs de production parfaitement mobiles et prix internes flexibles) et peuvent dans le cas contraire se traduire par un certain nombre d'inconvénients (sous-emploi ou inégalités de rémunération).

D fait, la théorie économique a dans le passé développé toute une série d'arguments contre le libre-échange, servant de justification aux mesures protectionnistes, étatiques ou privées. L'argument en faveur de la protection des industries naissantes, certainement le plus célèbre, a été distingué par J.S. Mill dans ses *Principles of Political Economy* (1848)⁽⁴⁾. Cet argument a été fréquemment invoqué au XX^e siècle en appui à une politique d'industrialisation dans les PED. De fait, les décennies cinquante et soixante ont été marquées par le recours de nombreux PED à une protection généralisée dans le cadre d'une stratégie de substitution d'importations, en utilisant largement l'argument des industries naissantes ainsi que celui des imperfections du marché des facteurs. Mais comme le soulignent de Melo et Grether (1996), l'argument de l'industrie naissante a été très souvent mal interprété : il s'agit en fait d'un argument de protection temporaire, qui de plus n'est justifié que dans certaines conditions, rarement réunies. Or, d'une part, la grande majorité des pays qui ont utilisé cet argument pour justifier une politique protectionniste l'ont fait sans indiquer de limites spécifiques dans le temps. D'autre part, seules certaines situations peuvent justifier une protection ou subvention temporaire⁽⁵⁾.

Depuis deux décennies, la perception des effets positifs de l'ouverture sur la croissance semble l'emporter, à condition qu'elle s'accompagne de réformes visant à améliorer le fonctionnement du marché, en particulier à rendre les économies plus concurrentielles.

(4) Et déjà précédemment évoqué par Hamilton (1791) et List (1841).

(5) Essentiellement, une situation d'économies d'échelle, internes ou externes, dynamiques ; une volonté d'assurer une égalité d'accès des consommateurs à un produit ou à un service, du point de vue qualitatif comme du point de vue géographique.

La théorie des divergences intérieures, développée au cours des années soixante-dix par divers économistes⁽⁶⁾, a permis de clarifier les conditions particulières justifiant dans certains cas une intervention dans l'économie. Dans les années quatre-vingt, les PED ont peu à peu délaissé la politique de substitution d'importations compte tenu des résultats mitigés de celle-ci et se sont tournés vers une politique de promotion des exportations, parfois d'ailleurs contraints par la conditionnalité des aides des organisations internationales convaincues des liens entre ouverture, développement des échanges commerciaux et croissance.

La nouvelle théorie du commerce international s'appuyant sur les principes de la théorie des divergences intérieures, formalise les situations de commerce en concurrence imparfaite. Plaçant au premier plan les rendements croissants, elle identifie des gains d'ouverture dynamique⁽⁷⁾, même si les mécanismes associant ouverture et innovation peuvent se retourner dans certains cas contre le pays qui s'ouvre. Cependant, les tentatives de vérification empirique⁽⁸⁾ débouchent sur des résultats nuancés : d'une part, le caractère « permanent » de l'infléchissement du taux de croissance ne dépasserait pas une décennie, d'autre part, certaines études montrent que l'ouverture n'a pas toujours amorcé un réel processus de développement et même, dans certains cas, la combinaison de l'ouverture et de difficultés internes persistantes a pu conduire à un recul du niveau de vie. L'expérience montre cependant que l'ouverture des frontières a coïncidé pour les pays développés comme pour les PED avec une plus forte croissance économique et que les politiques de fermeture, génératrices de rentes et isolant les pays des multiples canaux d'externalités internationales, seraient les pires.

Ce contraste entre un ensemble de mécanismes largement admis par la profession et une évidence empirique plus nuancée sur les gains ou pertes résultant de l'ouverture conduit Fontagné et Guérin (1997) à défendre la thèse de l'ouverture comme *catalyseur* de la croissance, cette relation étant médiatisée par le marché. Les externalités technologiques positives transitant par le commerce international et l'IDE semblant relativement avérées, il apparaît en effet que l'ouverture « active la réaction » d'une économie aux chocs technologiques, d'investissement et de formation. Mais pour être efficace, l'ouverture doit être accompagnée d'un ensemble de réformes visant à améliorer le fonctionnement du marché, en particulier le développement de la concurrence. C'est ce constat qui justifie l'intérêt de l'OMC pour ce thème, reflété par la mise en place d'un groupe de travail chargé d'examiner les interactions entre commerce et politique de la concurrence et les aspects internationaux des règles de concurrence⁽⁹⁾.

(6) Encore appelée « politique optimale d'intervention en présence d'objectifs non économiques », voir notamment Meade (1955), Johnson (1965), Bhagwati (1968) et Baldwin (1992).

(7) C'est-à-dire, que l'ouverture affecte le rythme d'accumulation du capital et fait donc changer l'économie de sentier de croissance.

(8) Cf. Maurer (1994) pour une revue des travaux empiriques sur les liens entre croissance et commerce.

(9) Celui-ci a remis son rapport à la fin de 1998.

Les PED ne semblent néanmoins pas convaincus de leur intérêt à l'instauration de règles internationales de concurrence

Selon la théorie économique, la concurrence maximise le bien-être des consommateurs, d'une part, en accroissant l'efficacité allocative (en dirigeant les ressources vers la production de ce qui répond le mieux aux désirs des consommateurs) et l'efficacité productive (en obligeant les offreurs à utiliser les ressources de la façon la plus économe), d'autre part, en favorisant l'efficacité dynamique (l'innovation). À long terme, la concurrence permet d'assurer le bouclage du cercle vertueux : innovation, performances des entreprises, baisse des prix, augmentation de la demande et croissance. Elle est la condition pour que les bénéfices de l'innovation des entreprises soient répercutés aux consommateurs. De ce fait, la mise en place d'une politique de la concurrence soutient la compétitivité des branches de production et protège les entreprises tout en augmentant le surplus des consommateurs. Elle contribue à préserver l'ouverture de l'économie et à l'intégration des marchés⁽¹⁰⁾. D'une manière générale, les pays qui ont adopté des politiques de la concurrence ont comme préoccupation essentielle d'éviter que les bénéfices de la libéralisation et de la déréglementation entreprises par les pouvoirs publics ne soient annulés par des obstacles mis en place par le secteur privé.

Si les PED n'ont pas globalement intérêt à être protectionnistes, il n'est cependant pas forcément évident que, pour être pleinement efficace en termes de croissance et de développement, l'ouverture croissante des économies des PED doit s'accompagner de l'instauration de règles de concurrence, au niveau national, ni surtout d'une coopération au niveau international dans ce domaine. En effet, on peut penser que des petits pays ouverts (ce qui est le cas d'un certain nombre de PED) peuvent remplacer le droit de la concurrence par une concurrence par les importations. Ceci peut sans doute également expliquer l'attitude de quelques PED semblant considérer avec indulgence certaines pratiques anticoncurrentielles qui peuvent parfois leur être favorables (par exemple, une entente au niveau national peut présenter des avantages à l'exportation pour la branche de production nationale, qui compensent ses effets anticoncurrentiels dans le pays même). Un argument peut cependant justifier l'adoption de règles de concurrence par les PED : leur ouverture progressive aux échanges les rend de plus en plus concernés par les pratiques anticoncurrentielles des entreprises au niveau international qui entravent les échanges internationaux et entraînent des pertes de bien-être importantes dont pâtissent les consommateurs et les entreprises en aval.

Pourtant, les critiques et objections qu'ils opposent à une réflexion sur des règles internationales de concurrence sont nombreuses : d'une part, la crainte qu'en l'absence d'expertise, ils puissent difficilement s'opposer à

(10) Cf. Rapport Doubin (1996).

des règles pénalisantes qui leur seraient *de facto* imposées par les pays développés. D'autre part, des préoccupations différentes : priorité aux discussions relatives aux instruments de politique commerciale, et tout particulièrement les procédures antidumping ; priorité à la mise en place ou à la poursuite de politiques de dérégulation par rapport à une politique de la concurrence. S'y ajoutent les différences marquées entre États concernant leurs législations sur la concurrence, les réticences des autorités de régulation nationales à être soumises à des règles internationales contraignantes, le sentiment que la coopération bilatérale entre autorités de la concurrence est suffisante pour traiter les situations anticoncurrentielles rencontrées.

Les arguments en faveur de la promotion d'une politique de la concurrence dans un cadre international sont pourtant nombreux :

- une telle politique doit permettre d'éliminer les barrières aux échanges commerciaux qui résultent des pratiques anticoncurrentielles de certaines entreprises, en renforçant les effets bénéfiques d'une plus grande concurrence sur les marchés domestiques ainsi que d'une meilleure spécialisation des pays ;
- des disciplines communes au niveau international en matière de concurrence peuvent accroître la cohérence du système commercial dans son ensemble et la sécurité juridique, mais aussi favoriser l'abaissement des coûts des entreprises ;
- une coopération plus poussée entre les autorités nationales de la concurrence peut vaincre les obstacles que l'internationalisation du comportement des entreprises oppose à l'application des législations, et en particulier la nécessité de recourir aux instruments de défense commerciale qui découlent des pratiques anticoncurrentielles, de plus en plus présentes en raison de la mondialisation du comportement des entreprises ;
- s'il est avéré que la libéralisation des investissements directs étrangers (IDE) constitue un facteur favorable au développement de la concurrence, les politiques de concurrence peuvent aussi équilibrer les effets nocifs possibles de cette libéralisation.

Dans le contexte général de l'extension des marchés et du développement des échanges qui requiert l'instauration de règles de concurrence au niveau international, les PED peuvent avoir des intérêts particuliers :

- du fait de leur particulière exposition à des pratiques anticoncurrentielles de la part des entreprises multinationales, qui nuisent au développement, entraînant des pertes de bien-être importantes dont pâtissent les consommateurs et les entreprises situés en aval, notamment les PME ;
- parce qu'une politique internationale de la concurrence constitue la seule alternative efficace aux procédures antidumping actuellement pratiquées par de nombreux pays développés dont ils dénoncent violemment le caractère arbitraire. Une véritable politique internationale de la concurrence serait en effet sensiblement plus efficace que les procédures antidumping pour combattre les pratiques de prix prédatrices ;

• enfin, car les PED ne disposent que de ressources limitées pour faire respecter leurs législations en matière de concurrence, celles-ci n'étant d'ailleurs souvent qu'à leurs débuts. De ce fait, la promotion de conditions de concurrence égales entre les entreprises au plan international peut revêtir un intérêt particulier. En l'absence de règles internationales, les petits pays peuvent en effet se sentir contraints d'accepter la réglementation en la matière des principaux pays ou systèmes (en particulier Union européenne et États-Unis). Or s'il est clairement dans l'intérêt de la Communauté internationale que les pays, et en particulier les principales économies, aient une législation en matière de concurrence efficace, l'incertitude demeure quant à savoir si les résultats refléteront nécessairement l'intérêt commun des pays dans tous les cas.

Selon le groupe de travail de l'OMC, trois points principaux doivent être abordés dans le cadre d'une réflexion sur une politique internationale de la concurrence :

- une coopération entre autorités nationales afin de recenser et de mieux observer les pratiques anticoncurrentielles les plus courantes, mais aussi de pouvoir sanctionner les pratiques anticoncurrentielles qui trouvent leur origine hors du territoire national ;
- une étude des liens entre pratiques anticoncurrentielles et distorsions engendrées par certains instruments de politique commerciale, tel l'antidumping ;
- une réflexion sur un accord visant à l'adoption et à la mise en application de droits nationaux de la concurrence par les États-membres de l'OMC, prenant en compte les structures particulières et les différents niveaux de développement des marchés nationaux, vraisemblablement par la définition de grands principes (de transparence, de non-discrimination) que les États seraient ensuite chargés de transposer dans leur droit national.

S'il paraît difficile de ne pas remettre en cause des instruments de politique commerciale défensive, tel l'antidumping, dans le cadre d'une négociation sur la politique internationale de la concurrence avec les PED, le débat paraît ardu puisque certains États conditionnent leur participation à la négociation à l'exclusion des questions d'antidumping⁽¹¹⁾. Le problème actuel vient de ce qu'en l'absence d'une politique de la concurrence internationale, c'est à la politique commerciale, dans le cadre des procédures antidumping, qu'il revient de corriger les conséquences internationales des distorsions de concurrence qui peuvent résulter du dumping. Désignant la pratique consistant à vendre un bien exporté au-dessous de sa valeur normale, le dumping peut certes occasionner un préjudice économique important à la collectivité lorsqu'il est prédateur, c'est-à-dire qu'il vise à acquérir ou défendre une position dominante et à réduire ou éliminer la concu-

(11) Bien que les questions d'antidumping aient été en principe exclues du mandat du groupe de travail de l'OMC, celui-ci les a cependant abordées au travers de l'examen de l'accord de l'OMC sur l'antidumping et de ses interactions avec les règles de concurrence.

Typologie des pratiques anticoncurrentielles

Les entraves à la libre concurrence peuvent être, soit le fait des États (il s'agit alors de pratiques anticoncurrentielles publiques), par le biais par exemple de monopoles d'État, de réglementations techniques, de règles d'origine contraignantes, de normes ou encore de subventions et de mesures compensatoires domestiques, soit le fait d'entreprises. Il s'agit alors de pratiques anticoncurrentielles privées qui font l'objet du droit de la concurrence proprement dit.

Différentes typologies des pratiques anticoncurrentielles privées peuvent être adoptées. Le rapport de l'OMC distingue ainsi trois catégories de pratiques : celles affectant l'accès des marchés nationaux aux importations, celles affectant les marchés internationaux de manière indifférenciée selon les pays, et celles les affectant mais de manière différenciée. Afin de mieux cerner les questions évoquées au sein de l'OMC, une typologie succincte des principales pratiques privées concernées peut être proposée^(*) :

- le concept d'abus de position dominante doit être placé au centre de l'analyse car la plupart des pratiques anticoncurrentielles peuvent s'y rattacher, y compris les ententes et les concentrations. Il se traduit par des comportements prédateurs, consistant à maintenir transitoirement un prix bas afin de décourager les concurrents et de pouvoir dans un second temps augmenter les prix, mais aussi par des pratiques discriminatoires, le refus de livraison et les prix de revente imposés ;
- les ententes, dont les principales formes sont les suivantes : ententes sur les prix, sur la répartition des marchés, sur les échanges d'information ou sur l'érection de barrières à l'entrée ;
- les pratiques verticales restrictives : les pratiques verticales correspondent aux relations entre un producteur et ses distributeurs. Leur caractère restrictif résulte soit d'ententes, soit de l'exploitation de positions dominantes sous la forme de refus de vente, de prix de revente imposés ou de contrats de distribution exclusive.

Les concentrations sont également susceptibles de porter atteinte à la concurrence. Enfin, si la plupart des pratiques anticoncurrentielles privées sont par nature identiques lorsqu'on passe d'un marché national à un marché international, c'est-à-dire qu'elles n'affectent pas les échanges entre pays même si elles peuvent créer un dommage aux économies concernées, certaines pratiques revêtent en revanche, en passant au niveau international, une dimension nouvelle en raison de leurs interactions avec les politiques commerciales des États qui affectent l'efficacité des marchés et les échanges entre les pays. Ce sont notamment : les cartels (ententes à l'exportation ou à l'importation), les accords d'autolimitation et le dumping.

(*) Cf. Rapport Doubin (1996).

rence. En revanche, il n'inflige pas de préjudice au pays importateur quand il permet de mettre fin à une situation de surproduction ou de pénétrer un marché peu concurrentiel. Or, les études empiriques montrent une mise en œuvre des procédures antidumping sans discernement suffisant, ce qui entraîne alors un préjudice pour les économies concernées. Objets principaux des procédures antidumping⁽¹²⁾, les PED auraient donc un intérêt objectif à négocier l'introduction de règles de concurrence internationale en échange d'un plus strict contrôle des procédures antidumping.

Négociations commerciales et investissements

Les raisons pour lesquelles les pays membres de l'OMC ont décidé de constituer un groupe de travail spécifique chargé d'étudier la relation entre *échanges commerciaux et investissements*⁽¹³⁾ résultent de deux constats : d'abord les liens avérés entre commerce et investissement ; ensuite, l'augmentation très rapide des flux d'investissements directs à l'étranger (IDE) depuis la fin des années quatre-vingt et la multiplication des accords bilatéraux ou régionaux sur le sujet dans les années quatre-vingt et surtout quatre-vingt-dix⁽¹⁴⁾. Dans le même temps, si les pays de l'OCDE restent les principaux acteurs du mouvement d'investissement international, les pays en développement (PED) y prennent une part croissante, surtout en tant que pays hôtes⁽¹⁵⁾. La place croissante qu'occupent les IDE dans le GATT/OMC reflète bien la densification et la complexification des liens entre les IDE et les échanges au niveau international. Même s'ils ne concernent que de manière indirecte les IDE, les différents accords conclus dans le cadre de l'Uruguay Round (Accord TRIM's sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce des marchandises, Accord GATS sur le commerce des services, en particulier) en sont l'illustration.

Pendant, les négociations visant à la conclusion d'un Accord multilatéral sur les investissements (AMI) lancées par l'OCDE en mai 1995 n'ont pas abouti en raison des divergences apparues entre les États. L'AMI était destiné à définir un *corpus* de règles multilatérales pour la libéralisation et la protection des investissements internationaux assorti d'un mécanisme efficace de règlement des différends. Accord ambitieux, il couvrait *a priori* tous les secteurs économiques, considérait un large éventail d'investis-

(12) Même si les droits antidumping sont de plus en plus instaurés par des pays émergents à l'heure actuelle.

(13) Travaillant en coopération avec le groupe formé pour examiner les interactions entre commerce et politique de la concurrence, ce groupe a remis ses conclusions au Conseil général de l'OMC à la fin de 1998. Comme pour le Rapport sur la politique de la concurrence, un consensus lors du Sommet ministériel de novembre 1999 est nécessaire pour que ce sujet se transforme en thème de négociations.

(14) 1 160 accords existaient en 1996 (source UNCTAD).

(15) La part des pays non-membres de l'OCDE est passée de 20 % du total des flux entrants en 1990 à 37 % en 1997.

sements, visait tous les types de mesures susceptibles de restreindre la liberté d'investir et s'appliquait à tous les niveaux de gouvernement, national et subnational. Les principaux points d'achoppement entre les États reflètent les craintes relatives aux moyens de préserver la souveraineté des États dans ce nouveau cadre international proposé. Ces difficultés se concentrent sur trois types de questions :

- des craintes relatives à la mise en péril des politiques nationales, en particulier dans le secteur culturel, les réglementations sociales ou encore la protection de l'environnement ;
- des interrogations concernant la compatibilité de l'AMI avec les autres accords, qu'ils soient bilatéraux, régionaux ou multilatéraux ;
- des demandes de garanties assurant le respect des principes inscrits dans l'AMI et limitant les excès en matière de réserves spécifiques et d'exceptions générales.

En outre, s'est posée la question de l'extension de la négociation aux pays n'appartenant pas à l'OCDE, donc du cadre optimal de la négociation (OMC, CNUCED, ...).

Les effets favorables des IDE ne sont globalement pas contestés

Avec une multiplication par quarante-cinq des flux d'IDE au cours des trois dernières décennies (644 milliards de dollars en 1998 selon la CNUCED contre 14 en 1970) et un chiffre d'affaires global de 11 000 milliards de dollars en 1998 (valeur des biens et services produits par plus de 500 000 filiales étrangères) la production internationale prend le pas sur les exportations comme moyen de pénétration des pays tiers. Selon l'OCDE, l'IDE est aujourd'hui la force d'intégration la plus dynamique de l'économie mondiale⁽¹⁶⁾.

L'analyse théorique de la relation entre IDE et commerce, d'abord plutôt négative, a évolué au fil des années vers une perception plus positive des IDE

La théorie traditionnelle concernant l'IDE repose sur l'idée qu'il est possible pour le pays d'origine d'utiliser la production à l'étranger en remplacement des exportations à destination des marchés étrangers, c'est-à-dire que l'IDE et les exportations du pays d'origine sont *substituables*. Ceci justifie les craintes relatives à l'IDE selon lesquelles les investissements étrangers réduiraient les exportations du pays d'origine et/ou accroîtraient ses importations, avec des conséquences négatives sur l'emploi et la balance des paiements de ce pays. Selon d'autres auteurs, les IDE réduiraient les importations du pays d'accueil et/ou accroîtraient ses exportations. Cette

(16) On considère qu'il y a investissement direct étranger (IDE) lorsqu'un investisseur basé dans un pays (le pays d'origine) acquiert un actif dans un autre pays (le pays d'accueil) avec l'intention de le gérer. C'est cette fonction de gestion qui distingue l'IDE de l'investissement de portefeuille (en actions, obligations ou autres instruments financiers étrangers).

théorie de la substituabilité est fondée sur deux éléments importants. Tout d'abord l'approche théorique de Mundell (1957) qui démontre que, selon certaines hypothèses, la libre circulation des capitaux (et de la main d'œuvre) peut se substituer à la liberté des échanges, donc que le commerce et les IDE sont substituables. Ensuite, jusqu'au début des années quatre-vingt, les politiques de remplacement des importations menées par les PED ont paru justifier cette théorie : les obstacles élevés à l'importation (droits de douane...) qu'une telle politique impliquait ont en effet encouragé les IDE destinés à contourner ceux-ci, la production locale remplaçant alors les importations.

En contradiction avec le principe classique de substitution de Mundell et avec l'analyse microéconomique standard, les études empiriques⁽¹⁷⁾ mettent cependant en évidence une apparente complémentarité entre IDE et commerce international de biens. Une telle complémentarité est d'ailleurs logique dans la mesure où les politiques de remplacement des importations sont beaucoup moins utilisées que par le passé. Dans un monde globalisé, l'analyse conventionnelle des relations entre commerce et IDE (reposant sur le couple substitution/complémentarité) devient cependant moins pertinente, les décisions relatives aux échanges commerciaux et aux investissements étrangers étant de plus en plus prises simultanément et de façon coordonnée par les entreprises multinationales. Les résultats des études empiriques menées sont aussi contestés par certains au motif qu'ils dépendent du type de données utilisées mais aussi du niveau d'analyse. Ainsi, une complémentarité estimée sur le plan macroéconomique (c'est-à-dire des IDE totaux) peut être la résultante de relations complexes mêlant substitution et complémentarité à un niveau moins agrégé, tel que les branches industrielles ou les entreprises⁽¹⁸⁾.

Des avantages plus larges que les seuls effets macroéconomiques et des effets négatifs sans doute relativement limités

Les arguments traditionnels en faveur des IDE soulignent leur contribution à la formation du capital dans le pays d'accueil, aux rentrées fiscales ou encore à l'équilibre de la balance des paiements. Mais l'intérêt pour les IDE se focalise de plus en plus sur les aspects « immatériels » de leur contribution à l'économie du pays hôte : les investisseurs étrangers constituent une source d'emploi dans des activités plus complexes, de technologie et de savoir-faire. Les transferts de technologie apportent une amélioration de la productivité, favorable *in fine* à la croissance⁽¹⁹⁾. Outre les effets favorables à court terme pour les exportations du pays d'accueil, les IDE

(17) Cf. OMC (1996).

(18) Fontagné et Pajot (1999, miméo), dans une étude portant sur la France et les États-Unis, montrent néanmoins que la complémentarité est vérifiée au niveau sectoriel.

(19) Une étude portant sur soixante-neuf PED (Borensztein, de Grégorio et Lee, 1995) montre que l'IDE contribue au développement par deux voies : en augmentant le stock de capital du pays d'accueil ; en étant plus productif que l'investissement national et en stimulant celui-ci.

influencent également la structure des échanges et le type de biens et services exportés. À plus long terme, les transferts de technologie et les liens avec l'économie locale entraînent une compétitivité accrue des entreprises du pays dans les marchés mondiaux. Par ailleurs, dans nombre de PED, les enquêtes montrent que les salaires, la productivité moyenne du travail et l'intensité de capital sont en moyenne plus élevés dans les entreprises affiliées à des multinationales que dans les firmes locales⁽²⁰⁾. Enfin les entreprises étrangères peuvent également accroître la concurrence sur le marché intérieur. Si les IDE ne constituent pas l'élément essentiel du développement économique, ils peuvent donc apporter une contribution importante à l'industrialisation ou encore aux restructurations industrielles (cas des économies en transition). Ils apparaissent pour les PED comme l'un des facteurs contribuant à l'efficacité de l'allocation des ressources et à l'acquisition de technologies essentielles au développement.

Au regard de ces avantages, certains effets négatifs potentiels des IDE existent cependant : effets de substitution entre IDE et échanges commerciaux possibles au niveau de l'entreprise ; pratiques anticoncurrentielles de la part des filiales d'entreprises étrangères, ou éviction des entreprises locales du marché des capitaux entraînant leur affaiblissement ; développement d'une instabilité des balances commerciale et des paiements ainsi que du taux de change, illustré par la récente crise dans certains pays asiatiques ; restrictions des transferts de technologie imposées par les sociétés mères et transformation du pays d'accueil en simple plate-forme d'assemblage pour l'exportation ; influence politique induite des entreprises multinationales sur le pays hôte par l'intermédiaire de l'implantation de leurs filiales ; enfin, certains travaux soulignent le fait que les IDE peuvent constituer un facteur encourageant la corruption, en particulier dans les PED.

Il semble néanmoins que les effets négatifs de certains de ces risques puissent être minimisés par une législation appropriée et non-discriminatoire (cas des pratiques anticoncurrentielles, par exemple) ou encore par la mise en place d'un environnement favorable aux IDE (existence d'un climat de stabilité politique et macroéconomique et d'un environnement institutionnel prévisible et efficace ; présence d'infrastructures de transport et de communication, importance du niveau des qualifications et des capacités technologiques ; enfin, importance d'une politique d'ouverture aux échanges commerciaux⁽²¹⁾ et d'une politique de concurrence efficace⁽²²⁾).

(20) Voir en particulier CNUCED (1996).

(21) Outre les effets positifs sur la qualité des transferts de technologie déjà mentionnés, la libéralisation du commerce rend les marchés domestiques plus dynamiques et permet aux filiales étrangères d'importer des biens intermédiaires de bonne qualité et à un moindre coût favorisant ainsi les exportations.

(22) Effets croisés positifs des IDE et de la concurrence : une politique d'ouverture aux IDE peut accroître la concurrence sur le marché local ; une politique de concurrence efficace peut aider à lever les obstacles aux IDE entrants.

Plus que sur les IDE eux-mêmes, les réticences des PED portent sur la nécessité d'un accord multilatéral

Dans les années soixante et soixante-dix, les PED et certains pays industrialisés considéraient les IDE comme une source de concurrence déloyale de la part des pays les plus avancés, menaçant en particulier les industries nationales naissantes. Beaucoup de pays avaient donc des législations contraignantes, voire hostiles aux investissements étrangers. À partir des années quatre-vingt, la perception des conséquences économiques des IDE s'est modifiée et de nombreux pays, convaincus de l'intérêt des apports de capitaux comme des transferts de technologie qu'ils représentent, ont libéralisé leur politique en matière d'IDE. Énumérer les effets positifs des IDE sur les résultats du commerce extérieur des pays d'accueil, en particulier des PED, ainsi que l'ensemble des avantages procurés par les IDE à ces pays ne revient cependant pas nécessairement à justifier le besoin d'une réglementation multilatérale dans ce domaine.

Les termes du débat ont déjà été évoqués (*cf.* AMI). Dans son rapport de 1998, le groupe de travail de l'OMC analyse les avantages et désavantages supposés d'un accord multilatéral, en particulier pour les PED. Plusieurs arguments ont en effet été invoqués par les gouvernements des pays qui s'opposent à une réglementation multilatérale sur les IDE, entraînant le blocage des négociations sur l'AMI dans le cadre de l'OCDE. Les craintes des PED résident plus particulièrement dans le fait qu'un tel accord les prive de réglementer l'entrée et l'activité des entreprises étrangères en conservant la possibilité de cibler les investissements ; dans la difficulté pour les entreprises locales à résister à la concurrence des entreprises étrangères, ceci entraînant des pertes d'emplois et un contrôle de l'économie domestique par les entreprises étrangères ; dans les effets potentiellement négatifs des IDE sur leur balance des paiements et sur l'équilibre social⁽²³⁾. Les opposants soulignent en outre le faible rôle joué par l'existence d'accords dans les décisions de localisation d'IDE et le fait que les règles s'appliquant aux échanges commerciaux de biens et de services sont difficilement transposables aux IDE.

Quatre arguments sont avancés par les tenants d'une réglementation multilatérale sur les IDE :

- elle permettrait de garantir l'irréversibilité des libéralisations auxquelles certains pays ont procédé et accroîtrait la stabilité et la prévisibilité du système, ce qui aurait un effet positif sur le niveau d'IDE, contrairement à un simple rapprochement progressif et graduel des dispositifs existants qui n'assurerait pas vraiment l'irréversibilité du processus ;

(23) À celles-ci, les PED ajoutent le fait qu'ils considèrent que la question des investissements devrait être traitée au sein de la CNUCED et non de l'OMC. Ceci étant, la prise en charge des négociations par l'OMC paraît concevable dans la mesure où il existe des relations multiples entre IDE et commerce international.

- elle éviterait la discrimination à l'égard des pays tiers pouvant résulter des accords régionaux ou plurilatéraux ;
- elle réduirait, pour les pays hôtes, le coût des investissements étrangers qu'ils cherchent à attirer et permettrait de limiter la concurrence en matière de politiques d'investissement ;
- elle réduirait le nombre de traités nécessaires pour établir des règles internationales équivalentes.

L'un des principaux enjeux reste le problème de la souveraineté des États et leurs craintes de perdre le contrôle sur l'entrée et les activités des entreprises étrangères. Pour les PED cette question se pose sans doute avec une particulière acuité. Une réflexion sur une gestion multilatérale des investissements à l'OMC (si un mandat de négociation lui était donné sur cette question) devrait prendre en compte les objections opposées à l'AMI et sans doute réviser à la baisse les ambitions affichées par ce projet, en particulier en accordant des dérogations aux PED dans certains domaines. Si une négociation au sein de l'OMC répond à l'une des critiques (associer l'ensemble des pays, y compris les PED, à la négociation), celle-ci sera sans doute contrainte de revoir le champ d'application du projet d'accord initial, de tenir compte des accords préexistants, notamment des accords régionaux ainsi que des négociations en cours (portant notamment sur les droits de la protection de la propriété intellectuelle et sur la politique de concurrence).

La transparence des marchés publics

Les marchés publics font déjà l'objet d'un accord plurilatéral

Dans le cadre de l'OMC, une négociation plurilatérale sur la question des marchés publics (c'est-à-dire ne concernant qu'une partie des pays membres) a été engagée lors de l'Uruguay Round et a fait l'objet d'un accord⁽²⁴⁾ signé en même temps que l'Acte final. Cet accord, entré en vigueur à partir du 1^{er} janvier 1996, n'est valable que pour les marchés atteignant un certain seuil mais son champ est vaste⁽²⁵⁾. Il concerne en fait une grande part des marchés publics mondiaux, la valeur des marchés accessibles étant multipliée par dix par rapport au système antérieur du Tokyo Round. L'accord repose sur les principes du traitement national, de non-discrimination et de transparence à toutes les phases de la procédure conduisant à l'attribution des marchés, ce qui garantit en principe une certaine égalité de traitement entre les entreprises nationales et les entreprises étrangères. Les listes d'engagements des pays signataires se fondent

(24) Entre l'Autriche, le Canada, la Communauté à douze, la Corée, les États-Unis, la Finlande, Israël, le Japon, la Norvège, la Suède et la Suisse.

(25) Il concerne les marchés de fournitures de biens, de services et de BTP, et ne se limite pas aux entités centrales mais s'étend également aux régions, aux États-membres d'États fédéraux et aux villes.

sur la réciprocité sectorielle (échanges d'avantages équivalents dans chaque branche).

L'OMC souhaite l'extension de cet accord dans un cadre multilatéral, c'est-à-dire en réalité aux pays émergents. La constitution d'un groupe de travail sur « la transparence dans les marchés publics » va dans ce sens, même si celui-ci ne s'est pas vu imposer d'échéance spécifique.

Le thème de la transparence des marchés publics renvoie aux questions de concurrence et de corruption

Deux raisons principales peuvent justifier l'intérêt de l'OMC pour ce thème. D'une part, l'Organisation voit là une opportunité d'accroître la transparence des économies des PED et surtout de renforcer la lutte contre la *corruption* dans ces pays. Les principes de non-discrimination et de transparence apportent en effet aux États des garanties d'indépendance face aux intérêts particuliers et à la corruption, et la théorie économique met en évidence le frein à la croissance que constitue la corruption et son effet désincitatif vis-à-vis des investissements. D'autre part, le développement de la transparence dans les marchés publics constitue un moyen parmi d'autres d'introduire plus de concurrence sur les marchés intérieurs des PED.

L'accroissement de la transparence – dans les marchés publics comme dans l'ensemble des processus économiques – passe par une réduction de la corruption⁽²⁶⁾

La corruption peut être définie comme l'abus d'un pouvoir public pour un gain privé (Bardhan, 1997). Elle désigne – au sens large – l'usage par certains agents publics – fonctionnaire ou responsable politique –, pour leur bénéfice personnel, du pouvoir de décision dont ils sont investis, donc d'un bien ou d'un service produit par l'administration (Shleifer et Vishny, 1993 et Tanzi, 1994).

La corruption s'analyse sur le plan théorique comme une recherche de rente (« rent-seeking »)⁽²⁷⁾. Le problème de la corruption se trouve à l'intersection des secteurs public et privé. La « rente » au bénéfice du fonctionnaire ou du responsable politique qui accepte la corruption se double de la « rente de situation » que procure le bien ou le service monnayé à l'entreprise corruptrice.

La littérature sur les comportements de recherche de rente (« rent-seeking behavior ») s'est intéressée aux déterminants de la corruption. Il ressort que l'ampleur du champ des interventions publiques (réglementations

(26) Cette partie doit beaucoup aux travaux de la Direction de la Prévision (Hornung P. (1995) : « La corruption : revue sélective de la littérature économique », *Note de la Direction de la Prévision*, C2-95-064 et J-L. Nakamura (1998) : « L'analyse économique de la corruption », *Note de la Direction de la Prévision*, A3-98-160).

(27) Cf. Krueger (1974).

restreignant les échanges, contrôle des prix ou des changes ou subventions publiques à l'industrie) est susceptible d'encourager les comportements de recherche de rente. Différents travaux⁽²⁸⁾ illustrent l'existence de ces rentes dans les PED.

La corruption peut intervenir dès lors que chaque fonctionnaire a le monopole de la délivrance d'un bien ou d'un service particulier. Deux types de situation sont alors envisageables (Schleifer et Vishny, 1993) :

- dans le cas où chaque fonctionnaire agit de manière indépendante, le revenu « agrégé » tiré de la corruption tendra à diminuer ;
- dans le même cas de monopole, mais s'il y a concertation, organisation, le revenu collectif sera maximisé.

Les effets néfastes de la corruption sont triples

Du point de vue de la théorie économique, des analogies fortes existent entre la corruption et la fiscalité indirecte dans le sens où la corruption peut être définie comme une marge imposée sur le prix des produits. L'effet distorsif de la corruption est cependant plus important que celui résultant de la taxation. En effet, en raison de son caractère illégal, et donc secret, elle oriente l'économie vers les biens les plus faciles à écouler sans référence à la demande des consommateurs ou aux besoins de l'économie.

Dans le cas d'espèce des marchés publics, cette analyse peut notamment expliquer pourquoi certaines administrations des PED tendent à éviter les appels d'offres internationaux (et donc la détection de prix anormalement élevés qui pourraient être dénoncés par des entreprises concurrentes) en privilégiant les équipements dont la caractéristique principale est de n'être produits que par un nombre extrêmement restreint d'entreprises. La corruption pourrait d'ailleurs, de manière plus générale, expliquer la part importante des dépenses publiques de nombreux PED consacrée aux infrastructures ou à la défense, secteurs où les opportunités de corruption sont plus importantes, plutôt qu'à l'éducation ou à la santé⁽²⁹⁾.

La littérature économique distingue trois grands types de dommages résultant de la corruption. En premier lieu, le comportement de recherche de rente conduit à une mauvaise allocation des talents dans l'économie. Comme le montre notamment Baumol (1990), certaines économies offrent parfois plus d'avantages aux agents exploitant les rentes qu'à ceux exerçant des activités productives. La corruption crée une incitation pour les

(28) En particulier, ceux de Gould et Amaro-Reyes (1983), Wade (1985) et Brunetti (1995).

(29) Mauro (1996) met ainsi en évidence une corrélation négative entre le montant des dépenses publiques en pourcentage du PIB consacré à l'éducation et à la santé, et un indice de corruption national (la détermination du sens de la causalité se révèle néanmoins fragile).

cadres les plus compétents à occuper des postes administratifs où ils monnayeront leurs services, au détriment des secteurs productifs et de l'innovation. Les économies présentant une telle structure réalisent généralement de moins bonnes performances économiques et connaissent une plus faible croissance.

Ensuite, la corruption affaiblit l'efficacité de l'État. D'une manière générale, la corruption entraîne des effets communs aux « sociétés de rente », affaiblissant l'efficacité de l'État dans ses rôles économiques d'arbitre des contrats, de correcteur des imperfections des marchés et de maintien d'un socle de valeurs communes à la société. Les principaux de ces effets sont les suivants :

- protection de certains secteurs au détriment des intérêts du reste de l'économie en termes de concurrence et d'innovation (et notamment d'industries non viables au détriment d'industries naissantes), au moyen de passe-droits modifiant la neutralité fiscale ou d'attributions arbitraires de licences d'importation ;
- tendance à accroître les coûts globaux par attribution de travaux publics inutilement coûteux à des entreprises peu performantes ;
- incitation à édicter des règlements absurdes et économiquement inefficaces mais qui créeront des opportunités de rente ;
- réduction de la stabilité économique et affaiblissement du rôle redistributif de l'État : la réduction des recettes fiscales, et dans certains cas l'augmentation des dépenses publiques, affectent négativement le solde public.

Enfin, la corruption a un effet désincitatif, tendant notamment à dissuader les investissements, car elle entraîne pour le corrupteur une absence de transparence et une insécurité juridique. Ces effets induits peuvent exercer un effet négatif en pénalisant les projets d'investissement, en particulier les IDE. Certes, différents travaux (Shleifer et Vishny, 1993 et Banque mondiale et Wei, 1997) montrent que les effets négatifs de la corruption peuvent être atténués dans le cas d'une certaine prédictibilité de la corruption (c'est-à-dire, lorsque l'on se rapproche du modèle de la corruption « organisée »). Ces études soulignent cependant que la corruption n'est jamais sans coût pour les économies et que la situation de monopole « organisé » entre agents publics ne constitue qu'un optimum de second rang du point de vue collectif par rapport à une absence de corruption où la concurrence entre agents publics préserve le surplus du consommateur. Cette analyse a pu également contribuer à expliquer le paradoxe apparent de certains pays asiatiques (corruption élevée et forte croissance), la corruption étant relativement prédictible dans ces pays. Ceci étant, on peut supposer que la corruption – comme élément du contexte économique de ces pays – a pu également contribuer à l'effondrement récent de ces économies, via un biais dans le choix des investissements peu rentables et une incitation au surinvestissement.

Une certaine ambivalence des PED vis-à-vis de la corruption est perceptible

Ainsi que le souligne la Banque mondiale (1997), une certaine ambivalence des PED vis-à-vis de la corruption demeure. Deux arguments principaux sont habituellement avancés au crédit de la corruption.

En premier lieu, la corruption est parfois créditée d'un rôle économique utile parce qu'elle permettrait de contourner les rigidités et les entraves au marché introduites par les gouvernements. Elle redonnerait ainsi une certaine flexibilité à l'économie et ne serait finalement qu'un mécanisme correcteur, adaptatif, restaurant l'efficacité et créant tout au plus des transferts entre agents (*cf.* Leff, 1964 et Nye, 1967). Cette thèse était renforcée jusqu'à très récemment par la conjonction dans certains PED (en particulier d'Asie du Sud-est) de performances économiques remarquables et de niveaux élevés de corruption.

En second lieu, l'analyse de Bardhan (1997) tend à montrer que, dans les PED, la corruption décentralisée associée à un réseau complexe et étendu de distribution clientéliste peut parfois constituer un moyen de préserver la paix entre les groupes ethniques dans des sociétés extrêmement hétérogènes et polarisées. Si ceci ne justifie pas les comportements de corruption d'un point de vue économique, cela revient néanmoins à considérer la nécessité d'arbitrer entre stabilité politique et efficacité économique⁽³⁰⁾.

En dehors de ces arguments classiques relatifs à la corruption, une autre raison aux réticences des PED peut également être avancée : leur volonté de protéger leurs entreprises locales de la concurrence des entreprises extérieures, justifiée par divers arguments (*cf. supra*).

Les enjeux commerciaux de la négociation résident à terme dans l'extension de la concurrence aux marchés intérieurs des PED ainsi que dans la facilitation des IDE

Du point de vue de l'OMC et des enjeux commerciaux multilatéraux, l'ouverture des marchés publics des PED ne constitue pas un enjeu majeur en lui-même. L'accord plurilatéral déjà adopté couvre en effet la quasi-totalité des marchés publics mondiaux. Les enjeux principaux résident plutôt semble-t-il, d'une part, dans l'extension à terme de la concurrence aux marchés intérieurs des PED, d'autre part, dans la stabilisation juridique des économies afin notamment de faciliter les IDE, ainsi que dans l'élimination des distorsions et la corruption entraîne au niveau des échanges commerciaux.

(30) L'auteur note cependant également qu'une perte d'efficacité excessive risque de mettre en péril la viabilité à long terme des compromis ethniques car elle réduit la taille du « gâteau » à partager.

Pour les PED, la question se pose en termes un peu différents. Si l'on exclut le domaine de l'ouverture à la concurrence des marchés intérieurs et de ses implications pour les PED traité dans la première partie, l'enjeu d'une réduction de la corruption est en majeure partie interne. Mais cet enjeu peut justifier la nécessité de règles multilatérales⁽³¹⁾. Une action internationale contre la corruption peut en effet être justifiée pour au moins deux raisons – la difficulté pour des gouvernements isolés d'agir contre la corruption et la nécessité d'une politique sur le long terme pour la combattre – qui découlent d'un même constat, celui du caractère tenace de la corruption lié à ses déterminants.

La Banque mondiale souligne en effet que tolérer la corruption entraîne une augmentation de la pression financière, une « spirale » de paiements illégaux jusqu'à ce que le processus de développement soit enrayeré et inversé via le transfert des activités productives vers des activités improductives. De nombreux travaux fondés sur des modèles théoriques⁽³²⁾ corroborent l'idée que la corruption une fois installée est très difficile à éradiquer. De même, la théorie de la réputation collective développée par Tirole (1994), selon laquelle l'existence dans un pays d'un niveau avéré de corruption entretient un effet de réputation collective qui n'incite pas les nouveaux agents à rester honnêtes, induisant ainsi une persistance de la corruption, conforte cette idée.

L'enracinement progressif de la corruption rend l'action des gouvernements pour la combattre d'autant plus difficile au fil des années. Une politique à court terme de lutte contre la corruption qui se limite à diminuer le gain de la corruption comme celle de certains PED est donc inefficace car elle n'a pas d'effet durable. La fixation de règles au niveau international conduit, en revanche, les gouvernements à s'engager dans des actions de long terme. De ce fait, l'élaboration d'un cadre sur la transparence des marchés publics au niveau international, associant notamment les PED, paraît de nature à contribuer à la lutte contre la corruption.

(31) L'entrée en vigueur le 15 février 1999 de la Convention OCDE sur la lutte contre la corruption des agents publics étrangers, sanctionnant le corrupteur d'agents publics dans les transactions commerciales internationales, constitue une avancée, bien que partielle, dans le sens de la transparence.

(32) Cf. Goudie et Stasavage (1997) pour une synthèse.

Références bibliographiques

Politique de la concurrence et commerce

- Baldwin R.E. (1992) : « Are Economists' Traditional Trade Policy Views Still Valid? », *Journal of Economic Literature*, vol. XXX.
- Bhagwati J. (1994) : « Free Trade: Old and New Challenges », *The Economic Journal*, Oxford.
- Contribution au rapport de la mission Doubin, *Note de la Direction de la Prévision*, B4 96-001/C2 96068.
- De Melo J. et J-M. Grether (1996) : « Commerce international », *Balises*, de Boeck Université.
- Fontagné L. et J-L. Guérin (1997) : « L'ouverture, catalyseur de la croissance », *Économie Internationale*, 71, 3.
- Irwin D.A. (1996) : « An Intellectual History of Free Trade », *University Press, Princeton*, New Jersey.
- Maurer R. (1994) : « International Trade and Economic Growth. A Survey of Empirical Studies », *Kiel Working Paper*, 660.
- OMC (1997) : Rapport annuel.
- OMC (1998) : *Report of the Working Group on the Interaction Between Trade and Competition Policy to the General Council*.

Négociations commerciales et investissements

- Bacchetta M. (1997) : « Les investissements directs dans l'OMC », *Revue Française d'Économie*, vol. XII, n° 4, automne.
- Borensztein E., J. de Gregorio et J. Lee (1995) : « How Does Foreign Investment Affect Economic Growth? », *NBER Working Paper*, 5057.
- CNUCED (1996) : *Incentives and Foreign Direct Investment*.
- Dunning J.H. (1977) : « Trade Location of Economic Activity and Multi-national Enterprises: A Search for an Eclectic Approach » in *International Allocation of Economic Activity*, Mac Millan.

Dunning J.H. (1981) : *International Production and the Multinational Enterprise*, George Allen and Unwin, Addison Wesley.

Mundell R. (1957) : « International Trade and Factor Mobility », *American Economic Review*, 67.

OCDE (1998) : *Les avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement*.

OMC (1996) : *Rapport annuel*.

OMC (1998) : *Report of the Working Group on the Relationship Between Trade and Investment to the General Council*.

Transparence des marchés publics

Banque mondiale (1997) : *Rapport sur le développement dans le monde*.

Bardhan P. (1997) : « La gestion des affaires publiques au service du développement : une approche par l'économie politique », *OCDE, Étude du Centre de Développement*.

Goudie A.W. et D. Stasavage (1997) : « Corruption: The Issues », *OCDE, Document Technique*, n° 122.

Krueger A.O. (1974) : « The Political Economy of the Rent-Seeking Society », *American Economic Review*, 64 (3).

Shleifer A. et R. Vishny (1993) : « Corruption », *Quarterly Journal of Economics*, 108, 3, août.

Tanzi V. (1994) : « Corruption, Governmental Activities and Markets », *Document de Travail du FMI*, 94/99, août.

Tirole J. (1994) : « A Theory of Collective Reputations », *Document de Travail de l'Institut d'Économie Industrielle de Toulouse*.

Wei S.J. (1997) : « Why is Corruption So Much More Taxing Than Tax? Arbitrariness Kills », *NBER Working Paper*, 6255.

Résumé

Le rapport de Pierre Jacquet, Patrick Messerlin et Laurence Tubiana commence par replacer les négociations multilatérales dans le contexte du mouvement de mondialisation. Il souligne que celui-ci suscite différentes interrogations quant à sa nature et à ses implications qui reflètent les inquiétudes des sociétés soumises à d'importantes forces de changement. Ce mouvement de mondialisation, combinaison de progrès technique et d'internationalisation, est source de modifications profondes des modes d'organisation managériale et sociale, de restructurations d'activités et d'apparition de nouveaux enjeux économiques, sociaux, politiques et éthiques. Mais la mondialisation et les réactions qu'elle suscite peuvent aussi générer des risques importants tant sur le plan éthique que sur le plan économique. Ceci permet de comprendre pourquoi on négocie à l'OMC. La négociation présente un double intérêt de ce point de vue : d'une part, elle protège les gouvernements contre les pressions protectionnistes ; d'autre part, elle permet de travailler à une harmonisation de certaines normes nationales. Le maintien et le développement d'un cadre multilatéral en matière commerciale doivent donc, selon les auteurs, être les objectifs centraux pour la France et l'Union européenne.

Mais les négociations à l'OMC, moyen privilégié pour atteindre ces objectifs, ont des caractéristiques nouvelles qui en accroissent la complexité, en changeant parfois la nature et en influencent le déroulement. L'Accord de Marrakech d'avril 1994 engage les signataires à reprendre les négociations sur un certain nombre de domaines, notamment l'agriculture et les services (programme de négociation dit « incorporé » ou *Built in Agenda*). Il est également question d'introduire de nouveaux sujets de négociation comme les investissements directs ou la politique de la concurrence. Les caractéristiques nouvelles des négociations comportent plusieurs aspects. Tout d'abord, avec l'introduction des services dans le champ des négociations, celles-ci portent aujourd'hui bien davantage sur les normes, les standards et les règles collectives que sur le démantèlement des tarifs douaniers, ce qui rend ces négociations plus difficiles, met en jeu des négociateurs d'origine institutionnelle différente et pose aussi fondamentalement la question du champ d'intervention de l'OMC et de son extension. Les négociations ont également pris un caractère sectoriel marqué. Du fait de ces évolutions, la méthode de négociation a également changé. De l'approche du GATT, qui était fondée sur un « mercantilisme éclairé » (échanges

de concessions sur l'ouverture des marchés), on est passé à la recherche de l'intérêt économique bien analysé. Enfin, on constate une évolution de l'OMC : d'une part, compte tenu de la complexité des sujets et du nombre des acteurs, il arrive souvent que l'OMC entérine au niveau multilatéral des mesures d'ouverture prises de manière unilatérale ou régionale. D'autre part, l'un des progrès importants du cycle de l'Uruguay tient au renforcement de l'Organisme de règlement des différends (ORD) qui intervient juridiquement pour mesurer si les engagements sont respectés et gère de façon non politique les conflits. Mais si les règles de l'OMC ne sont pas suffisamment précises, il existe un risque de dérive juridique via l'interprétation par les « lawyers » de celles-ci.

Il est évident que tout nouveau cycle prendra du temps pour diverses raisons, tenant à la lenteur et à la complexité du processus de négociations mais aussi au fait que, dans le cas de l'Union européenne, il est nécessaire dans un premier temps de définir les positions de chacun des pays membres avant d'aboutir à une position commune. On peut donc sérieusement mettre en doute l'objectif affiché par la « Quadrilatérale » (Union européenne, États-Unis, Canada et Japon) d'un cycle court de trois ans.

Les intérêts de la France dans ce nouveau cycle de négociations sont divers. L'économie française est une économie ouverte qui peut bénéficier d'une libéralisation accrue des marchés mondiaux. Cependant, comme la plupart des pays européens, la France a privilégié les marchés de proximité ou les zones de relations préférentielles pour ses exportations. Elle a donc moins profité que d'autres économies de la croissance de la demande asiatique et nord-américaine qui ont tiré la demande mondiale depuis dix ans. Les exportations de produits à haute technologie de services sont, en même temps que les exportations agricoles, l'un des domaines de spécialisation internationale de la France. À ce titre elle est très intéressée par la progression des accords sur les services, sur les droits de propriété intellectuelle et sur les marchés publics.

Les mesures de la protection globale (agréant les barrières douanières avec les barrières non tarifaires) font apparaître que le niveau de protection dans la Communauté européenne est encore important, de 13 à 15 % en moyenne. De plus, cette protection est très inégale et captée par des secteurs spécifiques qui ont d'autant plus de capacités à s'organiser pour la défendre. Enfin, le coût de cette protection reste très important, de l'ordre de 5 à 7 % de la valeur ajoutée européenne.

En ce qui concerne le programme des négociations à venir, il convient de distinguer tout d'abord les domaines où les négociations doivent s'ouvrir de façon programmée (ils figurent dans le *Built in Agenda*), portant essentiellement sur l'agriculture et les services, ensuite les nouveaux sujets susceptibles, en cas de consensus, de faire l'objet de négociations (investissement, concurrence ou transparence des marchés publics), enfin les « autres sujets », souvent plus conflictuels comme l'environnement ou les normes sociales.

Le *Built in Agenda*, « l'agenda incorporé », couvrant l'ensemble des activités économiques, est centré sur l'agriculture et les services, mais les investissements industriels et la propriété intellectuelle doivent également être revus. L'Uruguay Round a très peu libéralisé dans le secteur de l'agriculture : le taux de protection de l'Union européenne n'a baissé que de 60 à 50 %. De plus, elle ne s'est pas donnée les moyens d'un véritable « découplage » entre aides et niveau de production ce qui la met dans une position difficile dans les futures négociations face à des pays comme l'Argentine ou le Brésil et, dans une moindre mesure, les États-Unis. Pour les produits industriels, le taux de protection global est en moyenne de 10 % dans l'Union européenne mais cette moyenne sous-estime le niveau réel de protection accordé aux producteurs européens. En ce qui concerne les services, négocier leur libéralisation pose deux problèmes de méthode. Le premier est lié à la manière d'énoncer les engagements de libéralisation que chaque État-membre est prêt à prendre (liste positive énumérant les engagements ou liste négative énumérant les exceptions au principe général de libéralisation). Le second est lié à la question de l'utilité de libéralisations sectorielles qui deviennent difficiles à mesurer quand les droits de douane ne sont plus l'instrument essentiel de protection. De ce fait, les négociations en matière de services s'éloignent du principe « mercantiliste » de réciprocité et se rapprochent du principe économique de libéralisation unilatérale prenant en compte les avantages de cette libéralisation pour le pays qui la met en œuvre. Enfin, l'Accord sur la propriété intellectuelle signé à Marrakech doit être mis en œuvre de façon progressive entre 1996 et 2006 mais il devrait faire l'objet d'une révision. Le principe selon lequel il faudrait rendre homogène le cadre légal en alignant les normes internationales sur les normes les plus élevées est, en effet, contesté par les pays en développement signataires qui jugent le niveau de protection accordé excessif dans de nombreux domaines, ce qui risque d'aggraver le différentiel d'accès aux technologies dont ils souffrent.

Les nouveaux sujets (investissement, concurrence et transparence des marchés publics) ou « autres sujets » (environnement, normes sociales, ...) sont des thèmes difficiles à aborder car ils relèvent de domaines traditionnels de la politique nationale. Ce sont des questions de politique domestique entrées *de facto* dans la négociation commerciale à cause des règlements de différends, alors que des règles communes ne sont pas encore définies. Si une homogénéisation générale n'est pas souhaitable, il convient cependant de trouver un moyen pour faire coexister des préférences collectives dans un marché ouvert par la logique de la mondialisation. Cependant, se pose la question de la légitimité de l'OMC à traiter des questions qui ne sont pas directement de nature commerciale.

L'environnement et la question des normes sociales dans leurs relations avec le commerce font partie des sujets qui pourraient être inscrits à l'agenda des prochaines négociations. L'environnement, comme bien public, doit faire l'objet d'interventions corrigeant les défaillances du marché, inter-

ventions qui peuvent prendre différentes formes selon que les problèmes se posent à un niveau local ou global. Tous les gouvernements ont recours à une combinaison de règles et d'instruments d'incitation économique, à des mesures d'interdiction dans le processus de production ou encore à des mesures d'interdiction d'importation ou d'exportation. Mais plus on avance dans l'internalisation des coûts environnementaux, plus les acteurs nationaux réclament une égalisation des conditions de concurrence par rapport aux producteurs étrangers. À cela s'ajoutent les problèmes d'environnement global où les défaillances du marché ne peuvent être corrigées que par une coordination des politiques publiques sous forme d'accords multilatéraux mettant en place des instruments de politique commerciale pour faire respecter les engagements pris. De ce fait, les contentieux traités par l'ORD se multiplient. Si les mesures commerciales prises n'ont pas eu jusqu'ici d'enjeux majeurs, il en est autrement avec les mesures qui seront décidées pour faire respecter les engagements de la Convention climat et de la Convention biodiversité. Par ailleurs, le sujet des normes sociales entraîne un conflit violent avec les pays en développement, ceux-ci considérant que toute référence aux normes sociales dans un accord commercial constitue une ingérence inacceptable dans leurs affaires intérieures et une manière d'affaiblir leur compétitivité alors que les pays développés leur opposent les risques de dumping social et soutiennent que des règles internationales en matière de droit du travail seraient un élément important d'efficacité économique.

Trois nouveaux thèmes ont émergé lors des négociations de l'Uruguay Round et ont fait l'objet de groupes de travail à l'OMC. Ils sont susceptibles d'entrer dans le champ des futures négociations en cas de consensus lors de la Conférence interministérielle de Seattle. L'émergence du thème de la politique de la concurrence résulte d'une réaction des pays en développement à la multiplication de mesures d'antidumping, outil privilégié des pays développés pour limiter les importations en provenance des pays émergents. Mais le champ des négociations est réduit par les intérêts opposés, des pays développés d'un côté qui souhaitent traiter de politique de concurrence sans aborder la question de l'antidumping, et des pays en développement de l'autre qui considèrent que la politique de concurrence ne relève pas de l'OMC. Le thème de l'investissement direct étranger (IDE) est, lui, devenu d'actualité avec les débats de l'Accord multilatéral sur l'investissement de l'OCDE (l'AMI) puis leur échec. Une négociation au sein de l'OMC se justifierait par le fait que commerce et investissement sont étroitement liés. Mais les problèmes sont de deux ordres. D'une part, les liens entre investissement et développement impliquent une interaction avec la négociation sur les droits de protection de la propriété intellectuelle ainsi qu'avec celle sur la politique de concurrence. D'autre part, les États souhaitent conserver une certaine marge de manœuvre dans les choix d'allocation des ressources. Enfin, la question de la transparence des marchés publics revient à étendre l'accord existant entre vingt-deux pays et cherchant à créer des conditions de transparence dans l'allocation des marchés publics. Il ne s'agit donc pas d'un accord de libéralisation directe.

Parmi les institutions internationales, l'OMC est devenue l'institution économique universelle par excellence. Mais le volet de « re-réglementation » que comporte l'évolution du mouvement de libéralisation des échanges met en évidence que la résolution de problèmes, tels que l'impact du commerce international sur la cohésion sociale, l'environnement ou la corruption, qui relèvent avant tout de la « gouvernance mondiale », ne peut être gérée au sein d'une seule institution. Le rapport souligne que ceci soulève la question de l'architecture du système d'institutions internationales et de la coordination nécessaire entre d'autres institutions multilatérales (FMI, Banque mondiale, OIT, ...) et l'OMC. Afin de préserver la légitimité du système, il est également nécessaire d'organiser des liens entre la négociation et le débat public, de rendre transparentes les procédures de règlement des différends et de trouver des modes de représentation de la société civile plus diversifiés que ceux qui existent actuellement.

Dans son commentaire, Élie Cohen montre comment la négociation commerciale est aujourd'hui placée au cœur de la contestation sur la mondialisation.

N'est-on pas allé trop loin, n'a-t-on pas abandonné trop de pouvoirs aux firmes, n'a-t-on pas de ce fait déséquilibré la relation entre États et firmes ? L'abandon de pans entiers de la souveraineté des nations ne s'étant traduit par aucune création d'une instance politique supranationale responsable devant un corps électoral, n'a-t-on pas troqué la démocratie pour le contentieux et la jurisprudence ? Élie Cohen analyse cet ensemble de questions qui ont été révélées par l'échec de la négociation de l'AMI élaboré dans le cadre de l'OCDE. Il y voit un des signes de la montée des mouvements de la société civile qui dénie au cadre de règles commerciales internationales la légitimité de statuer sur tous les aspects de la vie sociale. Il analyse également les avantages et les risques créés par la procédure de règlements des différends. Élie Cohen plaide pour la promotion d'organisations spécialisées à même de défendre d'autres intérêts que ceux de la logique marchande et qui pourront, si elles sont dotées de pouvoirs suffisants, équilibrer la production de règles et de normes commerciales obéissant à d'autres logiques.

Philippe Herzog se livre dans son commentaire à une analyse fine des enjeux du prochain cycle de négociations à partir du rapport des auteurs. Il souhaite tout d'abord une clarification du but des négociations : s'agit-il – comme l'envisage la plupart des États et le souhaitent les grandes entreprises multinationales – d'accentuer la libéralisation et de négocier des concessions équilibrées pour l'accès au marché, ou bien de prendre également en compte des préoccupations sociétales ? Il considère que le rapport ne tranche pas clairement cette question. En revanche, les auteurs soulignent nettement que l'Europe doit prendre ses responsabilités et proposer une approche collective, associant acteurs et élus, face aux États-Unis qui accordent aux enjeux commerciaux toute leur importance politique. Philippe Herzog s'interroge ensuite sur le mandat que les États donneront à la Com-

mission européenne pour les négociations à venir. Comme les auteurs, il considère qu'un horizon de trois ans pour la négociation est trop court et que l'Europe ne saura pas gérer une négociation intersectorielle, impliquant une négociation unique avec des compromis inter-sujets. Après avoir passé en revue les différents dossiers posant problème (agriculture, services, propriété intellectuelle, environnement, clauses sociales, concurrence et investissement) et suggéré pour chacun d'entre eux des pistes de travail afin de préparer les négociations, il termine en s'interrogeant sur la réforme de l'OMC. Il considère que la réflexion menée dans le rapport sur la réforme de l'ORD est équilibrée et féconde, mais qu'il faut sans doute aller plus loin dans les exigences de transparence du fonctionnement de l'OMC en exigeant un contrôle social et politique d'intérêt général.

La première annexe rappelle brièvement le calendrier des négociations du prochain cycle ainsi que les différents sujets qui doivent, ou peuvent, si la Conférence ministérielle de Seattle à la fin de 1999 en décide ainsi, faire partie du champ de ces négociations. La deuxième annexe traite des liens entre commerce international et normes de travail, cette question faisant partie des « autres sujets » susceptibles – si un consensus se dégagait lors de la Conférence de Seattle – de faire l'objet de négociations lors du prochain cycle. La dernière annexe, enfin, analyse l'intérêt de l'introduction des « nouveaux sujets » – investissement, concurrence et transparence des marchés publics – dans le cycle de négociations, du point de vue des pays en développement.

Summary

The Millenium Round

The report prepared by Pierre Jacquet, Patrick Messerlin and Laurence Tubiana begins by putting the multilateral negotiations in the context of the ongoing globalization process, whose nature and implications raise different questions that reflect the concerns of societies subjected to strong forces of change. The globalization movement, which combines technical progress with internationalization, brings about far-reaching changes in management methods and labor organizations, triggers corporate restructurings and fosters the emergence of new economic, social, political and ethical challenges. However, globalization and the resulting reactions can also generate major ethical and economic risks. This explains why these negotiations take place under the auspices of the WTO. There are two reasons why these negotiations are of interest: first, they shelter governments from protectionist pressure and, secondly, they make it possible to work towards harmonization of certain national standards. According to the authors, preservation and development of a multilateral trade framework should therefore be a basic objective for France and the European Union.

However, negotiations at the WTO –the primary tool to achieve this objective– have evolved new features that increase their complexity and in some cases change their nature and affect their progress. The Marrakech Agreement of April 1994 obliges the signatories to resume negotiations in certain areas, notably agriculture and services (the so-called *Built in Agenda*). There is also talk of introducing new negotiating issues, such as direct investment and competition policy. The negotiations show several new features. First, extension of negotiations to services has shifted their focus from the dismantling of tariff barriers to standards and collective rules. This makes them more difficult, requires negotiators with different institutional backgrounds and raises the fundamental question of the WTO's sphere of intervention and extension. The negotiations have also assumed a markedly sector-based character. These developments have led to new negotiating methods. The GATT approach based on "enlightened mercantilism" (reciprocal liberalization concessions) has made way for careful analysis of economic interests. Lastly, the WTO itself is changing. First, the WTO frequently adopts unilateral or regional liberalization measures for multilateral purposes, driven by the complexity of the issues at stake and the number of players involved. Secondly, one of the major

achievements of the Uruguay Round was to strengthen the dispute settlement mechanism (DSM). This legal tool is used to determine compliance with commitments and to settle conflicts outside the political arena. However, where the WTO's rules are not precise enough, there is the risk of legal drift due to interpretation by WTO lawyers.

It is obvious that every new round takes time. This is due to the slowness and the complexity of the negotiating process and, in the case of the European Union, to the fact that Member States first need to define their own positions before a common position can be adopted. It is therefore highly unlikely that the round will be finalized by the three-year deadline set by the "Quad Group" (European Union, United States, Canada and Japan).

France needs to defend several interests in the upcoming negotiating round. France's open economy could benefit from further liberalization of the world markets. However, like most European countries, France has always focused on nearby markets or preferential export zones. It has therefore taken less advantage than other economies of the increase in Asian and North American demand that have driven global growth for the last ten years. Like agricultural products, high-tech services are one of France's export specialties. Hence it pays close attention to the progress of the agreements on services, intellectual property rights and public procurement.

As global protection measures (which combine tariff with non-tariff barriers) show, the Community still maintains a high level of protection, averaging 13 to 15%. Moreover, protection varies widely and tends to be preempted by specific sectors, which have a proportionally strong capacity to organize their defense. Lastly, the cost of protection remains very high, at about 5-7% of European value-added.

As regards the upcoming negotiating round, we need to distinguish between mandatory areas of negotiation (included in the *Built in Agenda*, i.e. mainly agriculture and services), new issues which in case of consensus may become negotiating issues (investment, competition, transparency of public procurement) and "other issues", on which there is generally less agreement, such as environmental protection and social standards.

The *Built in Agenda*, which covers all economic activities, focuses on agriculture and services, but industrial investments and intellectual property rights must also be reviewed. The Uruguay Round achieved very little agricultural liberalization: the protection level of the European Union was lowered only from 60 to 50%. Moreover, the European Union has not developed means to separate subsidies from production levels, which will put it, during future negotiations, in a difficult position vis-à-vis such countries as Argentina, Brazil and, to a lesser extent, the United States. The global protection level for industrial products averages 10% in the EU. However, this average underestimates the real protection level granted to European manufacturers. Negotiation of liberalization in the service sector raises two methodological problems. The first is due to the method used to

express the liberalization commitments that member countries are willing to take (a positive list of commitments or a negative list of exceptions to the general liberalization principle). The second lies in the usefulness of sector-based liberalization, which is hard to measure when customs duties are no longer the main protection instrument. As a result, service negotiations move away from the “mercantile” principle of reciprocity toward the economic principle of unilateral liberalization, and this movement reflects the advantages of liberalization for the country where it is implemented. Lastly, the agreement on intellectual property rights signed in Marrakech will need to be implemented gradually between 1996 and 2006 but should be revised. The principle of adopting a homogeneous legal framework by aligning international standards to the highest standard is disputed by the developing countries that have signed the Agreement. They consider that excessive protection is granted in many areas, which will make it even more difficult for them to access technologies.

New issues (investment, competition, transparency, transparency of public procurement) and “other issues” (environmental protection, social standards, etc.) are difficult issues since they belong traditionally to national policy. These domestic policy issues have become a *de facto* part of the trade negotiations because of dispute settlements, even though no common rules have been defined so far. While general alignment is not desirable, it is nevertheless important to find a way to ensure coexistence of collective preferences on a market pushed wide open by the ongoing globalization process. This nevertheless raises the question of the WTO’s legitimacy to deal with issues that are not directly linked to trade.

The environment and the question of social standards in connection with trade form part of the issues that could be entered on the agenda of the next round. Being public property, the environment requires intervention to correct market failings. Such intervention can take different forms, depending on whether the problems are local or world-wide. All governments use a combination of economic rules and incentives, production interdictions and import or export bans. However, the more environmental preservation costs are absorbed internally, the more national players demand fair terms of competition with foreign producers. This is aggravated by world-wide environmental problems, where market failures can only be corrected by coordinating public policies by means of multilateral agreements that provide for trade policy instruments to ensure compliance with commitments. As a result, the DSM is used for a soaring number of conflicts. Although the trade measures adopted so far have not had major consequences, the situation will be different with the measures adopted to ensure compliance with the commitments of the Climate Convention and the Biodiversity Convention. Moreover, the issue of social standards triggers a violent conflict with the developing countries, which consider any reference to social standards in trade agreements unacceptable interference with their domestic affairs and a way to weaken their competitiveness, while developed countries ac-

cause them of social dumping and maintain that international rules in the area of labor law are an important factor of economic efficiency.

Three new themes were brought up during the Uruguay round and subsequently examined by WTO working groups. They are likely to be added to future negotiations if a consensus is reached at the Ministerial Conference in Seattle. The theme of competition policy has been tabled by the developing countries in response to the rapid increase in anti-dumping measures, a favorite tool of developed countries to limit imports from the emerging markets. However, the scope of negotiations is reduced by the clash of interests between the developed countries, which want to discuss competition policy while leaving the anti-dumping issue alone, and the developing countries, which believe that competition policy has no place in the WTO. The theme of foreign direct investment (FDI) has become topical with the collapse of the OECD negotiations on a multilateral agreement on investment (MAI). Negotiation within the framework of the WTO would be justified by the fact that trade and investment are closely linked. There are two kinds of problems, however. First, the ties between investment and development show the need for interaction with the negotiations on intellectual property rights and competition policy. Moreover, member countries want to preserve some leeway in the choice of resource allocation. Lastly, transparency of public procurement will make it necessary to extend the existing agreement between the 22 countries and to look for transparent ways to award public procurement contracts. This is therefore not a direct liberalization agreement.

Among the international institutions, the WTO has become the quintessential universal economic institution. However, the “re-regulation” inherent in the trade liberalization process clearly shows that it is impossible for a single institution to settle problems such as the impact of international trade on social cohesion, the environment or corruption, which are above all “global governance” issues. The report stresses that this raises the question of the architecture of the system of international institutions and the need for coordination between other multilateral institutions (IMF, World Bank, ILO, etc.) and the WTO. In order to keep the system legitimate, it is also necessary to organize links between negotiation and public debate, to make dispute settlement procedures transparent and to find more diversified ways to represent civil society than exist at this time.

In his comment, Elie Cohen shows how trade negotiations are at the heart of the globalization controversy.

Haven't we gone too far, haven't we abandoned too much power to businesses and haven't we thereby upset the balance of relations between government and business? As the abandonment of whole sections of national sovereignty has failed to lead to the creation of a supranational political body accountable to an electoral body, haven't we bartered away democracy for disputes and case law? Elie Cohen analyses these questions, raised by

the failed negotiations on the MAI (Multilateral Agreement on Investment), prepared within the forum of the OECD. He believes that they explain the emergence of civil movements that deny the legitimacy of a system of international trade regulations to govern all aspects of social life. He also analyses the advantages and risks generated by the dispute settlement procedure. Elie Cohen advocates the creation of specialized organizations able to protect other interests than those based on a market rationale, with enough powers to balance the implementation of trade rules and standards based on another rationale.

Philippe Herzog's comment offers a fine analysis of the stakes of the next negotiating round, based on the authors' report. He first considers it necessary to clarify the purpose of the negotiations: is their purpose –as most countries agree and the big multinationals want– to strengthen liberalization and to negotiate balanced concessions for market access or does their purpose include the concerns of society? He argues that the report does not clearly settle this issue. By contrast, the authors point out clearly that Europe needs to take responsibility and propose a concerted approach of players and elected officials vis-à-vis the United States, which considers the commercial stakes of the highest political importance. Philippe Herzog next examines the mandate which the Member States will give the European Commission for the upcoming negotiations. He agrees with the authors that a three-year negotiating window is too short and that Europe will not be able to manage inter-sector negotiations, i.e. a single negotiating frame with compromises between issues. After reviewing problematic issues (agriculture, services, intellectual property rights, environmental protection, social standards, competition and investment) and suggesting orientations to prepare the negotiations for each, he winds up with a look at the WTO reform. He considers the analysis conducted in the report on the reform of the DSM balanced and fruitful, but believes that the operation of the WTO should be made more transparent by demanding social and policy control in the general interest.

The first appendix briefly reviews the negotiating schedule of the next round and the issues that must or can –if decided by the Ministerial Conference of Seattle in late 1999– be part of the sphere of these negotiations. The second appendix deals with links between international trade and labor standards, which is part of “other issues” that may be included in the negotiations during the next round, if a consensus is reached during the Conference in Seattle. The last appendix analyzes the interest of introducing “new issues” –investment, competition and transparency of public procurement– in the negotiating round from the viewpoint of the developing countries.

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

Hôtel de Broglie 35 rue Saint Dominique 75700 PARIS
Télécopie : 01 42 75 76 46

Cellule permanente

Pierre-Alain Muet

Conseiller auprès du Premier ministre
Représentant du Premier ministre au Conseil d'Analyse Économique

Hélène de Largentaye

Secrétaire Générale

01 42 75 76 13

Dominique Bureau

Conseiller Scientifique
Membre du CAE

*Fiscalité
Politiques structurelles*

Gilbert Cette

Conseiller Scientifique
Membre du CAE

*Conjoncture
Réduction du temps de travail*

Laurent Caussat

Conseiller Scientifique

*Santé
Protection sociale*

Sylvie Hel-Thelier

Chargée de Mission

*Questions européennes et
internationales*

Laurence Tubiana

Chargée de la Mission
'Développement durable'
par le Premier ministre

*Environnement
Négociations commerciales
multilatérales*

Olivier Davanne

Membre du CAE
Chargé de la Mission
'Système financier international'
par le Premier ministre

*Retraites
Macroéconomie*

Christine Carl

Chargée des Publications

01 42 75 77 47
c.carl@cae.pm.gouv.fr

Katherine Beau

Chargée d'Études Documentaires

01 42 75 77 40
k.beau@cae.pm.gouv.fr

