

# *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<sup>(\*)</sup>

	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 <sup>(3)</sup>
		Gains pour les consommateurs <sup>(1)</sup>	Pertes de recettes douanières <sup>(1)</sup>	Pertes des rentes liées à la protection <sup>(1)</sup>	Coût de la protection par emploi « sauvé » <sup>(2)</sup>	
Total des 22 secteurs les plus protégés par grande activité économique						
• Agriculture	105,0	26,7	5,9	0,6	142,0	161,0 <sup>(4)</sup>
• 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	<sup>(5)</sup>

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)<sup>(\*)</sup>*

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<sup>ère</sup> conférence de l'OMC)<sup>(\*\*)</sup> : décembre 1996 (130 pays)*

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

*Genève (2<sup>e</sup> conférence de l'OMC) : mai 1998 (134 pays)*

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

*Seattle (3<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> 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 utilisée 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 bénéfiques 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 bénéfiques 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<sup>er</sup> 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<sup>(\*)</sup>. 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<sup>ère</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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 »<sup>(1)</sup>. 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<sup>(2)</sup>, pourquoi ces papiers enflammés sur « l'AMI c'est l'ennemi »<sup>(3)</sup> ? Pourquoi ce triomphe de la société civile internationale contre les technocraties gouvernementales perçues comme au service du « business » international<sup>(4)</sup> ? 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<sup>(5)</sup>. 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<sup>(6)</sup>.

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<sup>(7)</sup>.

---

(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<sup>(8)</sup>.

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 »<sup>(9)</sup>. 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<sup>(10)</sup>.

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.