

Annexe A

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

Laurence Dubois-Destrizais

Déléguée permanente de la France auprès de l'OMC

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

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

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

Le « Built in Agenda »

Deux accords prévoient le lancement de nouvelles négociations

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Quatre « nouveaux sujets » de travail

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

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

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

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

« Autres sujets »

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

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

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

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

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

Annexe B

Commerce international et normes de travail

Jean-Marc Siroën

Professeur à l'Université de Paris IX-Dauphine

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(3) Organisation internationale du travail.

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

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

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

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

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

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

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

Droits fondamentaux et efficacité économique

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

L'efficacité du côté des consommateurs

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

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

(6) Accord multilatéral sur l'investissement.

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

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

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

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

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

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

L'efficacité du côté des pays producteurs

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le traitement du lien commerce-normes de travail

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

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

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

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

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

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

L'exception sociale

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

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

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

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

« Dumping social » et « moins disant » social

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusion

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

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

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

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

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

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

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

Annexe C

Les nouveaux enjeux commerciaux pour les pays en voie de développement

Sylvie Hel-Thelier

Chargée de mission au Conseil d'Analyse Économique

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

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

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

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

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

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

Politique de la concurrence et commerce

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(10) Cf. Rapport Doubin (1996).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Typologie des pratiques anticoncurrentielles

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

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

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

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

(*) Cf. Rapport Doubin (1996).

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

Négociations commerciales et investissements

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les effets favorables des IDE ne sont globalement pas contestés

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

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

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

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

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

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

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

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

(17) Cf. OMC (1996).

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

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

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

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

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

(20) Voir en particulier CNUCED (1996).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La transparence des marchés publics

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(27) Cf. Krueger (1974).

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

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

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

Les effets néfastes de la corruption sont triples

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Références bibliographiques

Politique de la concurrence et commerce

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

Négociations commerciales et investissements

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

- Dunning J.H. (1981) : *International Production and the Multinational Enterprise*, George Allen and Unwin, Addison Wesley.
- Mundell R. (1957) : « International Trade and Factor Mobility », *American Economic Review*, 67.
- OCDE (1998) : *Les avantages de la libéralisation des échanges et de l'investissement*.
- OMC (1996) : *Rapport annuel*.
- OMC (1998) : *Report of the Working Group on the Relationship Between Trade and Investment to the General Council*.

Transparence des marchés publics

- Banque mondiale (1997) : *Rapport sur le développement dans le monde*.
- Bardhan P. (1997) : « La gestion des affaires publiques au service du développement : une approche par l'économie politique », *OCDE, Étude du Centre de Développement*.
- Goudie A.W. et D. Stasavage (1997) : « Corruption: The Issues », *OCDE, Document Technique*, n° 122.
- Krueger A.O. (1974) : « The Political Economy of the Rent-Seeking Society », *American Economic Review*, 64 (3).
- Shleifer A. et R. Vishny (1993) : « Corruption », *Quarterly Journal of Economics*, 108, 3, août.
- Tanzi V. (1994) : « Corruption, Governmental Activities and Markets », *Document de Travail du FMI*, 94/99, août.
- Tirole J. (1994) : « A Theory of Collective Reputations », *Document de Travail de l'Institut d'Économie Industrielle de Toulouse*.
- Wei S.J. (1997) : « Why is Corruption So Much More Taxing Than Tax? Arbitrariness Kills », *NBER Working Paper*, 6255.

Résumé

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Summary

The Millenium Round

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conseil d'Analyse Économique

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

Cellule permanente

Pierre-Alain Muet

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

Hélène de Largentaye

Secrétaire Générale

01 42 75 76 13

Dominique Bureau

Conseiller Scientifique
Membre du CAE

*Fiscalité
Politiques structurelles*

Gilbert Cette

Conseiller Scientifique
Membre du CAE

*Conjoncture
Réduction du temps de travail*

Laurent Caussat

Conseiller Scientifique

*Santé
Protection sociale*

Sylvie Hel-Thelier

Chargée de Mission

*Questions européennes et
internationales*

Laurence Tubiana

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

*Environnement
Négociations commerciales
multilatérales*

Olivier Davanne

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

*Retraites
Macroéconomie*

Christine Carl

Chargée des Publications

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

Katherine Beau

Chargée d'Études Documentaires

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

