CHAPITRE I

La mondialisation et l'OMC – pourquoi vouloir libéraliser le commerce?

1. La création de l'OMC en 1995 a marqué l'avancée la plus spectaculaire qu'ait connue le multilatéralisme depuis la fin des années 40, période de foisonnement d'institutions internationales nouvelles. Il avait fallu plus de quatre ans pour préparer les négociations du Cycle d'Uruguay, puis sept ans pour les mener à bien. Jamais auparavant on n'avait entrepris en matière commerciale des négociations d'une telle ampleur à l'échelle de la planète. Si l'on en croit l'historique officiel de ces négociations,[1] ce sont peut-être bien les plus ambitieuses qui aient jamais été menées, tous domaines économiques confondus.

2. Au milieu des années 80, lorsque fut prise la décision cruciale de lancer la huitième série de négociations commerciales multilatérales dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), peu de gouvernements membres avaient imaginé l'envergure de l'accord final auquel ils aboutiraient, ni pensé que la création d'une nouvelle organisation internationale en serait l'un des principaux résultats.

3. Au total, plus de 120 gouvernements participèrent aux négociations, et leurs résultats occupent 26 000 pages de textes juridiques et d'engagements des États. Pourquoi tant de pays acceptèrent-ils de prendre des engagements aussi extraordinairement divers et d'une telle portée? Le consensus des parties contractantes[2] au GATT, à l'époque, était évidemment que, même si le texte final n'était pas parfait, il était vital pour leur pays de faire partie du nouveau système commercial et de l'institution qui allait le gérer - l'OMC - et d'accepter les obligations contractuelles découlant pour eux de leur adhésion.

4. Avant le lancement du Cycle d'Uruguay, en novembre 1983, le Directeur général du GATT, Arthur Dunkel, avait chargé un groupe d'experts présidé par Fritz Leutwiler, Président de la Banque nationale suisse et de la Banque des règlements internationaux, de faire l'état des lieux du système commercial international et de réfléchir à des solutions aux problèmes qui se posaient alors dans le commerce mondial.

5. Le Groupe Leutwiler avait une tâche différente de la nôtre, mais il a pris pour point de départ de sa réflexion une position que nous partageons. Estimant que des mutations économiques profondes étaient en train de se produire dans le monde, et qu'elles étaient non seulement inévitables mais bénéfiques, en ce sens qu'elles entraîneraient la croissance économique et le développement, il a conclu que l'ouverture du commerce international était la clé d'une croissance durable, alors que les restrictions au commerce et le protectionnisme ne faisaient qu'empêcher les économies nationales de tirer parti de la technologie moderne et de se développer. Ce diagnostic ne prêtait pas alors à controverse: c'est seulement plus tard que le débat a surgi.

6. En fait, nous sommes convaincus que ces conclusions sont peut-être même encore plus pertinentes et plus justes aujourd'hui. Depuis la création de l'OMC, l'économie mondiale s'est développée rapidement et elle continuera vraisemblablement à le faire, même si c'est parfois de manière hésitante. Le but essentiel du présent rapport est d'examiner le fonctionnement de l'institution qui se retrouve souvent au centre des polémiques sur la mondialisation - l'OMC - pour voir si elle est vraiment équipée pour répondre aux attentes qui vont inévitablement peser sur son avenir. Nous sommes bien sûr conscients de l'importance du cycle de négociations en cours, mais il nous faut aussi regarder au-delà du Programme de Doha pour le développement.

7. Il est intéressant de noter comment l'idée que l'appartenance au système était bénéfique a peu à peu fait son chemin. Lorsque le GATT est entré en vigueur le 1er janvier 1948, les parties contractantes n'étaient qu'au nombre

[1] "Reshaping the World Trading System", John Croome. Ouvrage publié par l'Organisation mondiale du commerce en 1995.
[2] Les participants au GATT (1948-1995) s'appelaient les parties contractantes.

de 23, dont près de la moitié étaient des pays en développement. L'OMC compte aujourd'hui presque 150 Membres. Cet accroissement énorme montre bien ce que la communauté internationale pense réellement de l'utilité de l'Organisation, et il constitue la riposte la plus éclatante à ses détracteurs. L'OMC, après tout, est la seule institution multilatérale créée récemment et expressément en vue d'une économie mondiale caractérisée par une complète interdépendance. Le fait que parmi les accessions récentes figure celle de la Chine, et que celle-ci sera bientôt rejointe par la Russie, le Viet Nam et d'autres pays, en est une parfaite illustration et montre bien le rôle central et irremplaçable que joue l'OMC dans les ambitions de ses Membres sur le plan économique et en matière de développement.

8. Depuis la création du GATT en 1948, la situation politique et économique du monde a beaucoup changé - l'événement politique le plus marquant à cet égard a été la chute du rideau de fer qui, s'ajoutant à d'importantes innovations technologiques, a ouvert un potentiel presque sans précédent pour un monde véritablement interdépendant. Le terme "mondialisation" fait désormais partie du vocabulaire moderne des affaires mondiales. Les défauts supposés de ce processus ont donné lieu à de nombreux débats d'opinion, en partie bien informés. Il est indéniable que la mondialisation engendre des préoccupations et des angoisses. Notre propos n'est pas de les examiner ici en détail mais, si nous voulons nous interroger sur la capacité de l'OMC à devenir une grande institution contribuant au processus de gouvernance mondiale, nous ne pouvons pas rester insensibles aux doutes que beaucoup de gens éprouvent à l'égard de l'Organisation et des transformations parfois brutales et inquiétantes de l'économie mondiale.

9. On peut affirmer avec raison que la libéralisation des échanges commerciaux a été ces dernières décennies un élément essentiel de l'intensification de la mondialisation. C'est peut-être ce qui explique pourquoi certains adversaires de la mondialisation assimilent celle-ci presque exclusivement à l'OMC. Pourtant, d'autres facteurs comme l'accroissement des mouvements de capitaux et de personnes ont joué un rôle important dans le phénomène, de même que la technologie et le coût moindre du transport de marchandises et de voyageurs. Nous n'avons pas l'intention d'entrer ici dans le débat sur la question de savoir si l'OMC entraîne la mondialisation ou si elle se contente d'y réagir: en réalité, il est probable qu'elle fait l'un et l'autre à la fois.

10. **En fin de compte, une Organisation mondiale du commerce qui veille à la libéralisation du commerce doit reposer sur le principe que celui-ci est facteur de prospérité.** De toute évidence, une OMC qui a inscrit parmi ses objectifs principaux celui de libéraliser le commerce ne mérite de prendre place dans l'architecture institutionnelle internationale conçue pour améliorer le bien-être de l'humanité que si la libéralisation des échanges est en effet bénéfique. **C'est pourquoi il est nécessaire d'examiner les critiques que cette libéralisation suscite depuis quelque temps.**

A. LA MONDIALISATION: LES RÉPONSES AUX CRITIQUES

La liberté du commerce constitue-t-elle une menace pour les droits de l'homme?

11. Certains disent que, au lieu de rechercher la libéralisation des échanges pour elle-même, il faudrait en apprécier l'impact sur la qualité de la vie humaine. **En fait, les arguments avancés en faveur de la libéralisation du commerce se placent très nettement sur le terrain de l'amélioration du bien-être humain - et il suffit à ce sujet de se reporter au préambule de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce.** Il est vrai cependant que l'on entend rarement les partisans de cette politique ou des négociations rappeler les grands

objectifs poursuivis par l'ouverture des marchés à la concurrence - ni surtout l'incidence que la baisse des prix des biens de consommation de base aurait sur la pauvreté. Ils partent - souvent à tort - du principe que chacun sait que le commerce est un moyen, et non une fin en soi.

12. Comme nous le verrons plus loin, l'idée que le commerce, les investissements et la croissance des entreprises relèguent au second plan les aspects non économiques des droits de l'homme est contraire à la vérité. En général, ce qui caractérise les économies fermées, ce sont l'absence de démocratie et de liberté des médias, la répression politique et l'impossibilité pour l'individu d'améliorer son existence grâce à l'instruction, à l'innovation, au travail sérieux et honnête et au sens de l'engagement. À terme, et nous savons que cela pourra prendre du temps, le fait pour les gouvernements et les populations de se trouver en face d'un cadre institutionnel international ayant pour but l'ouverture produira des effets qui déborderont largement le domaine du commerce.

La libéralisation des échanges n'est-elle motivée que par l'intérêt des entreprises?

13. On entend souvent dire que ce sont les entreprises qui recherchent la liberté du commerce et que celle-ci sert donc leur intérêt particulier et non pas l'intérêt général. Pourtant, les entreprises appartiennent à des personnes, elles emploient des personnes, elles paient des impôts qui profitent à d'autres personnes encore, et leur intérêt n'est donc pas nécessairement contraire à celui de la société. Le fait que les entreprises soient au nombre des partisans du commerce ne signifie pas que le commerce ne produise pas du bien-être humain. **On pourrait plutôt faire valoir que c'est précisément lorsque les sociétés agissent contre la liberté du commerce - ce qui n'est pas rare - qu'elles attaquent l'intérêt social le plus général. Et c'est alors précisément que les règles de l'OMC interviennent pour empêcher les gouvernements d'agir contre le bien social général.** En même temps, rien dans la libéralisation des échanges n'ôte à la société son droit de surveiller et de réglementer les entreprises, ni n'affaiblit ce droit. Un marché ouvert n'échappe pas pour autant à une réglementation appropriée, bien au contraire.

La libéralisation des échanges impose-t-elle des solutions identiques pour tous?

14. On entend aussi condamner la liberté du commerce au nom du principe que tout n'est pas bon pour tous et que "chacun doit trouver chaussure à son pied" - autrement dit, que tous les pays n'ont pas atteint leur niveau optimal de développement et n'ont pas les capacités et les ressources nécessaires pour poursuivre des politiques commerciales et économiques libérales. **Mais la décision fondamentale que doivent prendre les gouvernements est la suivante: vaut-il mieux poursuivre pieds nus ou chercher à se chausser? Le chemin de la libéralisation passera nécessairement par des ajustements imposés par les réalités économiques et politiques, et il est vrai que la pointure ne sera pas la même pour tous.** Redisons-le, les règles de l'OMC tiennent compte de cette réalité. Mais c'est aux décideurs et aux gouvernements qu'il appartient de choisir entre libérer les échanges commerciaux ou les restreindre. La théorie et l'expérience montrent à l'évidence que c'est le premier choix qui est le bon.

Exagère-t-on les avantages de la liberté du commerce?

15. Certains critiques reprochent aux partisans de la liberté du commerce d'exagérer les bienfaits à attendre de la libéralisation. En réalité, l'ampleur des avantages qu'elle apportera dépendra pour l'essentiel de la situation particulière de chaque pays. Les gouvernements restent encore en grande partie maîtres du jeu: s'ils appliquent des politiques destinées à défendre certains intérêts bien ancrés, y com-

pris à protéger les industries concurrentes des importations, au détriment des entreprises ayant un potentiel d'exportation, les avantages seront faibles. S'ils permettent aux ressources de circuler plus librement, les avantages seront plus grands.

16. Cependant, il faut admettre que les avantages résultant du commerce et des politiques de libéralisation peuvent paraître "faibles" si on les rapporte au revenu national, comme c'est souvent le cas aussi pour d'autres politiques essentiellement bénéfiques. De toute façon, même si le commerce n'apporte que des avantages "faibles", et éventuellement même quelques inconvénients, on ne doit pas en conclure pour autant que le commerce n'aura normalement que des effets négatifs. **De manière générale, il est difficile de ne pas voir que les pays qui ont choisi de faire du commerce un pilier de leur croissance économique ont connu une croissance plus forte et se sont enrichis davantage que ceux qui ont préféré retrancher leur marché derrière des barrières protectrices.**

La libéralisation des échanges est-elle nuisible aux intérêts des pauvres?

17. L'une des critiques les plus graves est que la libéralisation fait obstacle à la lutte contre la pauvreté. Ceux qui font valoir cet argument voient parfois une relation de cause à effet là où il n'y a qu'une succession de phénomènes sans liens entre eux. L'allégation selon laquelle l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) a eu pour effet de faire baisser les salaires mexicains, et donc d'accroître la pauvreté, offre un bon exemple de ce raisonnement fallacieux. Dans le cas du Mexique, la pression sur les salaires réels a été provoquée, non pas par la libéralisation du commerce dans le cadre de l'ALENA, mais par la stabilisation à laquelle il a fallu procéder à la suite de la crise du peso en novembre 1994. En fait, c'est précisément grâce aux liens politiques créés par l'ALENA que le Trésor des États-Unis a apporté au Mexique un soutien exceptionnel pour lui permettre de surmonter la crise. Sans ce soutien, les effets sur les salaires réels, et donc sur la pauvreté, auraient été considérablement plus lourds.

18. Mais que l'expérience nous enseigne-t-elle de manière plus générale au sujet du lien entre commerce et réduction de la pauvreté, en l'absence de tout autre phénomène prépondérant comme une grave crise financière? **Ceux qui pensent que ce lien est bénéfique développent un argument fondé sur les deux propositions suivantes: d'une part le commerce favorise la croissance, d'autre part la croissance réduit la pauvreté. Comme le montrent les travaux de plusieurs économistes,[3] des éléments très convaincants tirés de l'expérience postérieure à la Deuxième Guerre mondiale viennent confirmer que ces deux propositions expriment des tendances dominantes.**

19. Prenons les deux plus grands pays - la Chine et l'Inde - où vit une grande proportion de la population pauvre du monde, quelle que soit la manière dont on définit la pauvreté. Jusqu'au milieu des années 80, ces deux pays (pour des raisons différentes) ont pratiqué des politiques de repli sur soi en matière de commerce et d'investissement, se refusant à exploiter les possibilités de croissance plus rapide qu'offrait l'économie mondiale. La conséquence a été qu'ils n'ont enregistré que de faibles taux de croissance des exportations, et donc des revenus. Comme on pouvait s'y attendre, ces faibles taux de croissance n'ont pas eu d'effets sur la pauvreté. **Certes, les économistes peuvent produire des résultats paradoxaux, mais il est logique que des économies stagnantes ne puissent pas arracher à la pauvreté des masses de personnes victimes du chômage et du sous-emploi, en leur offrant un travail salarié et durable.** Les résultats obtenus par l'Inde et la Chine depuis le milieu des années 80 et le début des politiques de libéralisation économique montrent bien, quoique à des degrés différents, l'autre face de la médaille.

---

[3] Voir l'étude détaillée des nombreux éléments dans ce sens faite par Jagdish Bhagwati, "In Defense of Globalization", Oxford University Press, 2004 (chapitre 5 "Poverty: Enhanced or Diminished?").

20. Peut-on dire si l'inégalité entre les nations s'est aggravée ou atténuée à mesure que le commerce et la mondialisation progressaient? Ceux qui ont analysé la convergence entre les nations ont examiné à la fois l'évolution générale de l'inégalité internationale, mesurée de différentes façons, et le lien direct entre le commerce et la convergence des revenus par habitant. Dans le premier cas, des travaux d'expert récents montrent que, selon de nombreuses mesures, l'inégalité mondiale a diminué et non augmenté. Les travaux de l'économiste Sala-i-Martin[4] montrent que l'inégalité internationale, mesurée de plusieurs façons différentes, a reculé ces 20 dernières années.

21. Il faudra donc s'attaquer aux problèmes que soulève la réduction de la pauvreté. **Cependant, le théorème de base nous semble correct: le commerce encourage effectivement la croissance et celle-ci, à un degré plus ou moins grand et après un certain délai, combat la pauvreté.** Nous devons reconnaître que cela n'est pas toujours aussi évident pour les petites économies vulnérables - en particulier, celles qui sont devenues tributaires des préférences tarifaires. Nous y reviendrons, mais il est certain que les préférences n'apportent pas de solution à long terme aux handicaps de développement.

Le commerce nuit-il aux intérêts des pauvres dans les pays développés?

22. Cependant certains critiques, en particulier dans certaines organisations syndicales, prétendent que le commerce est responsable de l'augmentation du nombre des pauvres également dans les pays riches. Leur principal argument est que le commerce avec les pays pauvres fait baisser les prix des produits à forte intensité de main-d'œuvre comme les chaussures et les textiles, ce qui entraîne une diminution des salaires réels des travailleurs non qualifiés des industries correspondantes des pays avancés. La stagnation généralisée des salaires réels des travailleurs non qualifiés que l'on a observée pendant de longues périodes ces 30 dernières années apporte de l'eau à leur moulin. **Pourtant, selon le consensus des chercheurs de ce domaine, c'est l'évolution technique et non pas le commerce avec les pays pauvres qui est pour l'essentiel à l'origine des pressions s'exerçant sur les travailleurs non qualifiés.**[5]

23. Par ailleurs, si les importations de produits manufacturés provenant des pays en développement ont augmenté, elles continuent de ne représenter qu'une petite part des importations de ces produits dans les pays développés. En outre, il apparaît que de nombreux pays développés, quels que soient le volume et la structure de leurs échanges, ont enregistré une diminution des emplois dans les industries manufacturières, ce qui donne fortement à penser que cela tient essentiellement à l'évolution technique dans ce secteur. Les salaires réels ont par ailleurs augmenté au niveau mondial pour de nombreux emplois qualifiés, ce qui donne également à penser que c'est l'évolution technique exigeant une main-d'œuvre plus qualifiée, et non le commerce, qui est le facteur déterminant.

Qu'en est-il du nivellement par le bas?

24. Un autre argument est que le commerce avec les pays pauvres et l'investissement des pays riches dans ces pays produiront un nivellement par le bas des normes du travail. À première vue, cela peut paraître plausible, mais les éléments qui pourraient confirmer cette crainte sont négligeables: **au contraire, on a plutôt des raisons de croire que la tendance est au nivellement par le haut, les pays riches exerçant des pressions politiques sur les pays pauvres pour que ceux-ci améliorent leurs normes et augmentent leurs coûts de production en contrepartie d'avantages commerciaux.** Les pays riches pensent que, par ce moyen, ils auront raison de la concurrence et que leurs entreprises pourront ainsi éviter d'abaisser leurs normes ou devenir généralement plus compétitives.

---

[4] Voir Xavier Sala-i-Martin, "The World Distribution of Income Estimated from Individual Country Distributions", National Bureau of Economic Research Working Paper No. 8933, Cambridge, Mass., mai 2002, page 31.

[5] Cette conclusion est celle de nombreux économistes, dont Robert Lawrence, Paul Krugman, Arvind Panagariya et Alan Krueger. Voir aussi Bhagwati, chapitre 10, *ibid*. La conclusion se rapporte à la question des salaires réels absolus, et non pas à l'inégalité des salaires entre les travailleurs qualifiés et les travailleurs non qualifiés, qui constitue de manière générale un problème différent.

L'opportunité ou l'efficacité de cette attitude est plus que douteuse. L'expérience montre que la croissance économique finit par entraîner naturellement des revendications visant à obtenir des salaires et des conditions de travail décents. En outre, de plus en plus, les consommateurs ont le choix d'acheter ou non les produits des pays connus pour dénier à leurs travailleurs les droits fondamentaux en matière de travail.

25. Quoi qu'il en soit, de nombreuses analyses portant sur plusieurs branches d'activité et plusieurs pays soulignent indirectement la résistance des normes en matière d'emploi et d'environnement face au commerce international et même aux investissements sous forme de prise de participation directe.[6] Elles montrent, par exemple, que le choix du lieu d'implantation ou même des techniques de production (techniques propres ou polluantes) se fait en fonction, non pas de l'absence de normes ou de la moindre rigueur des normes du pays étranger, mais d'une multitude d'autres facteurs. En bref, il faut aux investisseurs et aux importateurs beaucoup plus que l'inexistence hypothétique - et probablement temporaire - de normes du travail pour mener leurs activités.

La délocalisation, centre des nouvelles préoccupations protectionnistes

26. Avec la délocalisation des services à partir des pays riches, les inquiétudes concernant les effets négatifs du commerce avec les pays pauvres sur les salaires s'étendent aussi aujourd'hui aux emplois semi-qualifiés et qualifiés. Aux États-Unis, des voix s'élèvent pour réclamer que des pays en développement comme l'Inde soient écartés de la passation des marchés publics, et pour dénoncer les entreprises qui délocalisent. Des protestations analogues s'expriment dans certains pays d'Europe.

27. Comme on a dit aux travailleurs des pays développés qu'ils devaient accepter de voir partir vers l'étranger les emplois des industries manufacturières et que, en contrepartie, les emplois se multiplieraient dans les services, il n'y a rien d'étonnant à ce qu'ils voient d'un très mauvais œil partir même des emplois relativement bien rémunérés dans les services. Naturellement, tout élargissement des débouchés commerciaux d'un pays, que ce soit dans l'agriculture, dans le secteur manufacturier ou dans les services, ne peut que renforcer le bien-être au niveau global. Si l'on considère, d'une manière plus générale, le commerce transfrontières des services, on constate que les pays riches importent en fait depuis les pays pauvres des services à faible valeur ajoutée, comme des services de centres d'appel et de traitement administratif des transactions financières, alors qu'ils exportent des services professionnels à forte valeur ajoutée tels que des services médicaux, des services d'architecture ou d'enseignement et des services juridiques, entre autres. La balance commerciale dans ces secteurs de services reste très favorable aux pays riches. En effet, les économies plus prospères ont tendance à se spécialiser en général dans les services fortement rémunérés tout en important les services faiblement rémunérés - comme c'est déjà le cas dans une grande partie du secteur industriel.

28. Par ailleurs, les études montrent que, aux États-Unis, la réduction notable des prix du matériel informatique dans les années 90 a considérablement stimulé l'investissement et l'évolution technique, entraînant une forte intensification de la productivité et de la croissance de l'économie. De même, l'augmentation des revenus due à la baisse du prix des services peut stimuler la création d'un plus grand nombre d'emplois qualifiés. **Les entreprises qui réduisent leurs frais dans un secteur grâce à la délocalisation pourront peut-être ainsi investir dans d'autres secteurs et créer des emplois. Les arguments en faveur d'une protection ou de sanctions contre la délocalisation ne sont**

[6] Parmi ces nombreuses études, voir en particulier celle de Beata Smarzyska et Shang-jin Wei, "Pollution Havens and Foreign Direct Investment: Dirty Secret or Popular Myth?", Banque mondiale, Policy Research Working Paper n° 2673, 2001.

donc pas convaincants, pas plus que celui qui concerne la perte d'emplois non qualifiés dans les industries manufacturières. À long terme, ils seraient contre-productifs.

29. Nous ne devons pas non plus perdre de vue la dimension en réalité très modeste du "problème": globalement, et selon les estimations les plus élevées, les emplois délocalisés s'établiraient aux États-Unis entre 100 000 par an de 1999 à 2002 et 225 000 par an pour les 15 prochaines années. Ces chiffres sont à rapprocher de ceux du Bureau of Labor Statistics, qui estime à plus de 17 millions en 2002 le nombre des emplois dans le secteur informatique: la délocalisation future touchera moins de 1,5 pour cent du total. Et la situation en Europe n'est guère différente.

Le commerce et la protection de l'environnement peuvent-ils coexister?

30. Il est aussi beaucoup reproché à la libéralisation du commerce d'aller à l'encontre de la protection de l'environnement: cette critique est particulièrement vive en Europe, où l'on défend le protectionnisme agricole en faisant valoir que l'agriculture, ayant des facettes multiples, ne peut pas être libéralisée pour de simples considérations d'efficience économique, et qu'il faut par exemple tenir compte aussi du souci de préserver les campagnes et les communautés rurales.

31. Une double remarque s'impose. Si par exemple on admet l'importance des campagnes, alors il est vrai que la liberté du commerce, même si elle favorise ou maximise l'efficience économique et la prospérité, peut abîmer les campagnes. Cependant, les écologistes ne devraient pas partir du principe que, juste parce que la libéralisation ne s'accompagne pas toujours d'une politique environnementale optimale, l'environnement souffrira.

32. Un rapport du GATT de 1991[7] montrait à partir de deux exemples comment le revenu et l'environnement pouvaient s'améliorer l'un et l'autre grâce à la libéralisation des échanges commerciaux et comment ils pouvaient souffrir l'un et l'autre du protectionnisme. Le premier exemple avait trait à ce qui s'était passé dans les années 70 et 80 en conséquence de l'application de limitations volontaires des exportations (en fait, de contingents) aux automobiles japonaises à destination des États-Unis, en vue de protéger le marché américain. Afin de maximiser les bénéfices qu'ils retiraient d'un marché ainsi limité, les constructeurs japonais se mirent à exporter de grosses voitures chères et à forte consommation de carburant, qui leur rapportaient davantage de bénéfices à l'unité: la protection a ainsi nui à l'efficience économique, accru la consommation d'essence et aggravé la pollution. Le second exemple montrait que la libéralisation de l'agriculture aurait pour effet à la fois d'accroître l'efficience et de réduire les dommages à l'environnement causés par les pesticides si la production était assurée par des producteurs utilisant des méthodes écologiques au lieu des pratiques culturales européennes, à forte intensité de pesticides.

33. **La sagesse des nations dit qu'il ne faut pas courir deux lièvres à la fois. De la même façon, la théorie moderne de la politique commerciale soutient de manière convaincante qu'il est généralement préférable, si l'on veut poursuivre efficacement deux objectifs différents - les revenus et l'environnement - d'appliquer deux politiques distinctes: s'occuper de l'environnement par une bonne politique environnementale et maintenir un commerce ouvert pour maximiser les bénéfices commerciaux, et donc la prospérité économique.** C'est une raison de dissocier le soutien interne aux agriculteurs de leur production. Depuis sa dernière réforme, la Politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne (UE) permet de soutenir par des fonds publics les revenus des agriculteurs afin que les campagnes soient préservées et protégées, tout en garantissant que ce soutien entraînera moins de distorsions du commerce international que les arrangements précédents.

[7] Le commerce international 1990-1991, publication du GATT, 1992.

B. DE LA MONDIALISATION À UNE OMC PLEINEMENT EFFICACE

Ne pas répéter les erreurs du passé

34. La création de l'OMC attestait la reconnaissance par l'écrasante majorité des États qui existent aujourd'hui du fait que le processus de libéralisation des échanges commerciaux et l'accroissement de l'interdépendance économique nécessitaient une base institutionnelle et constitutionnelle plus large que celle qu'offrait imparfaitement le GATT. Cela était d'autant plus nécessaire que le Cycle d'Uruguay avait beaucoup étendu le champ traditionnel des négociations commerciales, abordant de nouveaux secteurs sensibles des politiques économiques intérieures.

35. À certains égards importants, la création du GATT était motivée par la prise de conscience du fait que les précédentes tentatives faites pour libéraliser le commerce et ouvrir les marchés étaient restées sans suite, faute d'un système efficace fondé sur des règles permettant de maintenir la valeur des concessions tarifaires. Face à la pénétration de leur marché par des importations provenant surtout des pays en développement, entre 1860 et 1914, les pays avancés avaient riposté par de fortes hausses des droits de douane, sans que des obligations multilatérales ne viennent les en empêcher.

36. Mais ceux qui cherchaient à construire un nouvel ordre mondial après 1945 avaient surtout été marqués par l'expérience de l'entre-deux-guerres. L'adoption par les États-Unis en 1930 du Smoot-Hawley Tariff Act verrouilla de manière effective le plus grand marché mondial, provoquant de nombreuses réactions protectionnistes dans le monde, la course à la dévaluation monétaire s'ajoutant aux augmentations des droits de douane. La récession économique de la fin des années 20 déboucha sur la Grande Dépression, dont on considère généralement qu'elle fut un facteur ayant contribué au déclenchement de la Deuxième Guerre mondiale et dont il fallut 20 ans pour corriger les effets.

37. Le système commercial multilatéral n'a cessé de se développer depuis 1948. Le GATT lui-même fut progressivement modifié et complété. Mais il fallut la restructuration complète opérée par le Cycle d'Uruguay pour que le système soit vraiment adapté aux réalités de la fin du XX^{e} siècle et du début du XXI^{e} siècle. En leur offrant un système fondé sur des règles, assorti de procédures efficaces de règlement des différends, l'OMC a permis aux États de prendre des engagements contraignants et durables dans la sphère économique, à cause de l'avantage global que représente pour eux la réciprocité des droits et des possibilités.

38. Paradoxalement, dans une économie mondiale qui peut parfois paraître échapper au contrôle des gouvernements, l'acceptation de règles mondiales n'a pas réduit, mais au contraire augmenté, la liberté d'action réelle des Membres de l'OMC. Elle a montré aussi de manière positive que le multilatéralisme peut renforcer la sécurité et le progrès, et atténuer les conflits politiques - qui traduisent souvent eux-mêmes une opposition d'intérêts commerciaux. Il convient de ne pas oublier cet objectif fondamental du système. Comme l'écrivait Montesquieu, "l'effet naturel du commerce est de porter à la paix".

39. **Il est important de comprendre le rôle central que jouent les règles de l'OMC. Ni les Accords de l'OMC ni le GATT n'ont jamais constitué une charte du libre-échange sans restrictions. En fait, ils ont été conçus comme un moyen structuré et fonctionnellement efficace de subordonner les avantages découlant de la liberté du commerce à des principes et à l'équité.** Ce faisant, ils offrent aux commerçants et investisseurs ce qu'ils recherchent, la sécurité et la prévisibilité des avantages de l'accès aux marchés. Mais les règles contiennent des garde-

fous, y compris des mécanismes qui reflètent à la fois le réalisme politique et la doctrine du libre-échange. L'OMC n'interdit pas de protéger les marchés, elle impose seulement des disciplines strictes dans le cadre desquelles les gouvernements peuvent choisir de défendre des intérêts particuliers.

40. Les règles du jeu à l'OMC sont donc les mêmes pour tous, et elles sont appliquées par un arbitre digne de confiance et impartial. Seuls les gouvernements peuvent participer au jeu. Les entreprises et autres groupes d'intérêt ont le droit de chercher à influencer les joueurs - mais pas celui de jouer eux-mêmes. C'est là un autre aspect de l'équité. Il est difficile de concevoir un autre système qui, dans son essence, serait plus juste ou offrirait une plus grande égalité de chances.

La libéralisation du commerce nécessite parfois des filets de sécurité

41. Il est raisonnable de penser qu'une plus grande liberté du commerce est souhaitable et l'OMC, poursuivant l'œuvre impressionnante du GATT, n'a pas à s'excuser de superviser la libéralisation. Mais cela ne veut pas dire que, ayant ouvert leurs marchés, les gouvernements n'ont plus qu'à attendre la prospérité sans rien faire. Les économies qui s'ouvrent doivent nécessairement faire face au début à des problèmes d'ajustement: les industries en concurrence avec les importations peuvent avoir à licencier du personnel et des pressions sociales intenses peuvent peser sur certaines communautés.

42. Il est vrai que l'Accord de l'OMC sur les sauvegardes permet aux gouvernements, sous réserve de conditions très strictes, de mettre en place des mesures de protection limitées dans le temps dans les cas où certaines importations ont eu des effets perturbateurs auxquels il n'existe pas de remèdes politiques. **Cependant, dans ce type de situation, une aide à l'ajustement est nécessaire pour faciliter l'acceptation du libéralisme commercial, faute de quoi le pays risque de renoncer aux avantages de la libéralisation et d'inverser ses politiques.** Malheureusement, alors qu'elle se préoccupe du retrait ordonné des concessions commerciales, l'OMC ne dit pour ainsi dire rien, pas même par voie d'exhortation aux États Membres et aux institutions d'aide, sur l'aide à l'ajustement.

43. Depuis plus de 40 ans, les États-Unis ont dans ce domaine de l'aide à l'ajustement des programmes qui ont été régulièrement révisés dans le cadre de presque tous les grands textes de législation commerciale. L'Union européenne (UE) a son aide au développement régional, et certains de ses États membres ont leur propre système de sécurité sociale. L'efficacité de ces programmes et l'effectivité de leur application font constamment l'objet de débats et d'expérimentation. Mais il est largement, sinon unanimement, admis que des programmes de ce genre sont nécessaires lorsque les pays avancés ouvrent davantage leur économie au commerce - et réduisent les subventions.

44. Alors que les pays en développement - qui appliquent généralement aux produits industriels des droits de douane plus élevés que ceux des pays avancés - libéralisent progressivement leur commerce, les mécanismes d'ajustement leur font fréquemment défaut. Bien sûr, ce n'est souvent qu'une question de budget. Depuis quelque temps, des voix s'élèvent pour que les institutions internationales de développement, surtout la Banque mondiale, financent des programmes visant à compenser les pertes occasionnelles subies par certaines industries qui sont en concurrence avec les importations. Ces institutions pourraient même aussi aider les industries exportatrices qui doivent soudain faire face à un fléchissement imprévu des marchés mondiaux. La Banque mondiale a annoncé récemment qu'elle allait mettre sur pied un tel programme, ce dont il faut se féliciter.

L'OMC ne peut pas garantir le succès commercial

45. On nous parle des perdants du commerce mondial, et il y a en effet de nombreux exemples d'États où les effets bénéfiques si souvent vantés de l'économie mondiale ne se font manifestement pas sentir. Mais en rendre l'OMC responsable, c'est se tromper de cible. **Le rôle de l'OMC est d'ouvrir des possibilités - non pas de fournir des garanties, ni d'assurer toutes les conditions nécessaires à la participation à l'économie mondiale.** En substance, elle dit aux gouvernements: voici un ensemble de débouchés dont vos entreprises ou vos ressortissants pourraient profiter s'ils sont compétitifs et voilà les règles qui leur sont appliquées sur les marchés étrangers, et que vous devez appliquer aux autres sur votre marché.

46. Dans le débat sur la pauvreté, les deux camps doivent reconnaître que la mise en place de ce système ne peut servir de panacée pour tous les maux économiques, car beaucoup d'entre eux résultent de difficultés ou de handicaps qui existent dans d'autres domaines, par exemple, pour n'en citer que quelques-uns: le fardeau de la dette, l'échec des systèmes d'éducation, de formation et de santé, l'insuffisance de l'infrastructure, la corruption administrative, l'inefficacité de l'administration des douanes, la contrebande, des services financiers non compétitifs, etc. Dans la plupart de ces secteurs, l'OMC n'est pas en mesure d'apporter une solution. Toutefois, en coopération avec d'autres institutions, elle peut certainement contribuer à développer les capacités dans certains d'entre eux.

47. Il y a des pays en développement qui n'ont pas profité de la mondialisation essentiellement parce qu'ils n'ont pas la capacité d'y participer. Beaucoup de pays de l'Afrique subsaharienne soit sont en guerre, soit sortent d'une guerre. D'autres n'ont pas su mettre en place un environnement apportant la sécurité, l'intégrité institutionnelle et l'efficience administrative sans lesquelles leurs exportateurs ne seront jamais compétitifs et les investisseurs ne manifesteront jamais leur intérêt. D'autres encore n'ont pas voulu relever le défi que représente l'accession à l'OMC et, depuis des décennies, ils sont fermement retranchés derrière des barrières protectionnistes. Ceux-là ne deviendront jamais des nations commerçantes s'ils se contentent de demander aux autres de s'ouvrir à leurs produits, tout en persistant eux-mêmes dans leurs politiques erronées. En revanche, comme nous l'avons vu, lorsque leurs dirigeants ont su saisir les possibilités offertes par l'OMC, certains pays peuplés et à faible revenu ont enregistré grâce à la libéralisation du commerce une croissance sensiblement plus rapide que celle des pays à revenu élevé dans l'ensemble.

48. **La situation des Membres les plus pauvres de l'OMC, les pays les moins avancés, fait à juste titre l'objet de préoccupations croissantes. S'ils ne retirent pas d'avantages de leur qualité de Membres de l'OMC, il n'y a guère de raisons pour qu'ils restent dans l'Organisation, et l'argument moral selon lequel l'OMC est une source de bienfaits perd de sa force.**

49. **Le temps et les efforts consacrés ces dernières années par l'OMC et les organismes avec lesquels celle-ci travaille pour répondre aux besoins des pays les plus petits et les plus démunis du système commercial et les aider à surmonter leurs handicaps sont remarquables à tous points de vue.** Comme nous l'avons déjà souligné, les avantages que l'OMC peut apporter aux pays en proie à une pauvreté endémique sont limités, mais au moins on ne peut pas dire que leurs voix n'aient pas été entendues. De plus, il est maintenant plus facile pour les pays les moins avancés de recourir au système de règlement des différends et de faire prendre en considération les préoccupations commerciales qui leur sont propres: des pays très pauvres commencent à obtenir gain de cause

dans des affaires portées devant l'OMC par de très grands pays Membres. **Indubitablement, ils ont gagné à devenir Membres de l'OMC.**

Le système a son propre filet de sécurité: la prise des décisions par consensus

50. Dans le discours sur les "perdants" du système, on oublie un fait simple, qui est que chaque Membre de l'OMC a le droit d'influencer et même de bloquer les décisions de l'Organisation. La pratique du consensus n'a jamais connu d'exception - alors même que l'Accord de Marrakech qui a institué l'OMC prévoit aussi la possibilité de recourir au vote et que, comme nous le verrons, le consensus n'est peut-être pas toujours le meilleur moyen de prendre des décisions. Les États pauvres ont montré au cours du Cycle de Doha qu'ils pouvaient bloquer et influencer les décisions.

51. Cependant, il est de toute évidence nécessaire de continuer à créer et à légitimer des structures qui exercent une influence sur la mondialisation, et c'est là le rôle que nous cherchons à améliorer pour l'OMC. **Le système de l'OMC est beaucoup plus compliqué que ne l'était le GATT mais, en même temps, des principes comme celui de la non-discrimination garantie par la règle de la nation la plus favorisée sont aujourd'hui assortis de tant d'exceptions et ont engendré tant de dispositions particulières qu'il faut prendre du recul pour voir où nous en sommes maintenant (chapitre II).** L'OMC a aujourd'hui tant d'instruments qui peuvent accélérer ou freiner le processus d'ouverture des marchés qu'il est indispensable de les évaluer de manière à garantir qu'ils sont appropriés, nécessaires et efficaces.

L'OMC impose des contraintes aux puissants

52. **Nous ne devons pas oublier que l'OMC a pour rôle d'influencer les politiques - et l'administration des politiques - autant des grands pays que des petits.** À cet égard, le GATT comme l'OMC ont constamment poussé les principaux acteurs à adopter des solutions multilatérales aux problèmes commerciaux. Comme nous le verrons plus loin, il est incontestable que ces Membres puissants de l'OMC se sont aussi, ces derniers temps, orientés vers la voie régionale et bilatérale. Mais, d'une certaine façon, c'est précisément la raison pour laquelle on nous a demandé d'examiner le fonctionnement de l'OMC: pour faire en sorte qu'elle obtienne des résultats tels que ses Membres n'aient pas besoin de chercher des solutions en dehors du multilatéralisme.

53. Pour l'essentiel, les États-Unis, l'UE et les autres grandes économies ont compris qu'elles ont intérêt - de même que leurs exportateurs - à essayer de faire marcher convenablement le système multilatéral. L'effort est parfois frustrant. Nous allons examiner s'il faudrait simplifier le processus de décision, **mais tous les Membres de l'OMC doivent se rappeler que, par la seule force de leurs marchés, les géants du système ont le choix de la manière dont ils mènent leurs relations commerciales. Tant qu'ils choisiront d'exercer cette force dans un cadre multilatéral et selon des règles acceptées par tous, les pauvres et les faibles n'auront pas à redouter un retour à la loi de la jungle. Et, si tout le monde a intérêt à ce que l'OMC poursuive avec succès son existence en tant qu'institution, nul groupe n'y a davantage intérêt que celui des pays faibles et pauvres.**

54. Les notions d'"équité" et d'"égalité des règles du jeu pour tous" sont souvent utilisées de manière abusive à des fins politiques nationales. La justice et l'équité sont quelque peu subjectives, surtout quand des intérêts commerciaux sont en jeu. Cependant, l'OMC est la seule institution mondiale à avoir essayé (avec un certain succès) de créer un ensemble de règles commerciales qui prenaient en compte les intérêts des pays pauvres; les règles étant le reflet des concepts économiques du moment. Il est vrai qu'il y a encore des tâches à accom-

plir, comme la suppression des subventions agricoles dans les pays riches et l'abaissement des droits applicables aux produits industriels dans les pays pauvres. Mais elles figuraient en bonne place au programme des séries successives de négociations commerciales bilatérales - en particulier le Cycle de Doha.

55. En dernière analyse cependant, l'OMC n'a de sens que si ses règles et ses négociations incitent les entreprises du monde entier à faire du commerce et à investir. C'est à peu près le seul résultat pratique qu'on puisse en attendre. Tous les avantages en matière de croissance, de développement, d'emploi, de progrès social, etc. qui peuvent résulter du commerce sont subordonnés à la condition que des personnes physiques ou des entreprises participent à l'économie mondiale. Les créateurs de richesses ne sont pas les gouvernements, mais les sociétés mondiales, les petites et moyennes entreprises et les individus qui participent aux marchés. Tous ensemble, ils contribuent à traduire les activités de l'OMC en une vie meilleure pour le plus grand nombre.

56. Au nombre des éléments clés du commerce figurent la transparence et la prévisibilité des marchés. Même si c'est en tant que cadre de négociations que l'OMC peut générer des possibilités d'accès aux marchés, c'est en tant qu'institution conventionnelle (c'est-à-dire créée par voie de traité) et fondée sur des règles qu'elle peut apporter sécurité et prévisibilité: les commerçants, les producteurs et les autres acteurs du marché peuvent se fier aux règles contraignantes et, dans le cas où celles-ci sont enfreintes, les plaignants peuvent s'adresser à leur gouvernement pour obtenir réparation dans le cadre du système de règlement des différends de l'OMC.

57. Certes, la sécurité et la prévisibilité dont ont besoin les entreprises pour pratiquer le commerce et investir ne peuvent jamais être parfaites; mais, plus elles seront grandes, plus elles réduiront les risques des activités envisagées ou entreprises. Et plus cette réduction des risques sera effective et générale, plus l'activité économique mondiale deviendra productive et apportera du bien-être.