

Chapitre 9

L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC)

La *section 1* présente l'Uruguay round. La *section 2* introduit l'OMC. La *section 3* discute s'il convient d'incorporer des normes sociales dans les accords de libéralisation commerciale. La *section 4* pose une question similaire pour des normes concernant la protection de l'environnement. La *cinquième section* examine la même question pour des normes de santé publique qu'il y aurait lieu d'incorporer dans les traités et négociations commerciales. La *sixième section* discute un certain nombre de conflits commerciaux récents. La *section 7* examine l'échec du Doha round.

1. L'Uruguay round

L'Uruguay round dura de 1986 à 1994. Il créa l'Organisation Mondiale du Commerce, et une procédure contraignante pour réduire les conflits commerciaux.

1. *L'Uruguay round* aboutit à une forte réduction des tarifs douaniers. Pour les pays industrialisés, le tarif moyen sur les produits industrialisés (hors pétrole) passa de 6,3% à 3,8%. Mais la dispersion des tarifs autour de cette moyenne resta forte, avec des tarifs encore élevés pour les biens manufacturés intensifs en travail. Pour les pays en voie de développement, le tarif moyen passa de 16,3% à 12,3%.
2. *L'Uruguay round* introduisit les biens agricoles et textiles dans le GATT, ce qui était une concession à l'égard des pays du Sud. Pour les biens agricoles, très protégés dans les pays industrialisés, le *round* chercha à réduire l'utilisation de subventions à l'exportation et le soutien des prix internes, ainsi qu'à remplacer les barrières non tarifaires par des tarifs non discriminants qui seraient réduits ensuite progressivement. Les tarifs fixés furent cependant très élevés, et la protection des pays industrialisés augmenta souvent. Un des problèmes de l'accord fut que les pays avaient le droit d'imposer des tarifs douaniers temporaires de sauvegardes en cas de forte hausse de leurs importations de produits agricoles ou de forte baisse du prix de celles-ci. Les pays utilisèrent massivement et durablement cette possibilité ce qui ruina le contenu pratique de l'accord.

L'Accord multi-fibre dans les textiles fixait des limites quantitatives d'importations par produit et par pays. Le *round* chercha à les remplacer par des tarifs non discriminatoires. L'Accord multi-fibre et ses restrictions quantitatives ont été abolis le 1^{er} janvier 2005, au terme d'un démantèlement progressif qui s'est étendu sur dix ans. Cependant les tarifs douaniers sur les biens textiles sont restés élevés. Enfin, les pays industrialisés n'hésitent pas à recourir à des mesures *anti-dumping* sur des produits textiles spécifiques quand ils le jugent nécessaires.

Je vais être un peu plus précis sur l'Accord multi-fibre. Pour chaque produit textile, chaque pays du Sud exportateur disposait d'un quota pour chacun des grands marchés développés que sont les Etats-Unis, l'Union Européenne et le Japon. Cet accord protégeait donc les fabricants du Nord, mais aussi ceux de beaucoup de pays du Sud, qui n'auraient pas été compétitifs en l'absence de ces quotas. Ainsi, beaucoup de ces pays ont développé une industrie textile d'exportations, et les produits finis vendus dans les pays du Nord (les vêtements par exemple), comme leurs composantes, avaient des provenances géographiques extrêmement diverses. Il va de soi que l'Accord multi-fibre violait le principe de la clause de la nation la plus favorisée.

La Chine est le pays le mieux placé pour bénéficier de l'abolition de l'Accord multi-fibre. Elle dispose d'une main-d'œuvre relativement productive et très bon marché (disons un peu plus coûteuse que celle de l'Inde, mais plus éduquée et plus flexible), des matières premières, d'un système de production intégrée (beaucoup de petits pays du Sud ne font qu'un nombre limité d'opérations) et d'une capacité de fournir rapidement des produits de qualité. L'Inde, le Pakistan sont aussi bien placés.

Actuellement, l'Union Européenne est le premier exportateur de produits textiles dans le monde, et le second exportateur de vêtements. L'industrie textile emploie 2,7 millions de personnes en Europe (dont 600 000 pour la seule Italie) et a un chiffre d'affaire de 225 milliards d'euros (en 2003). Mais les importations de produits textiles et de vêtements en provenance de Chine ont fortement augmenté à partir de 2001, un résultat des démantèlements encore partiels de l'Accord multi-fibre. La France s'était restructurée et avait délocalisé la plus grande partie de ses opérations de production (par opposition à ses opérations de conception, design, marketing, etc.) de 1993 à 2003. Elle changera à partir de 2005 ses lieux de délocalisation (aux dépens de l'Afrique du Nord et du Portugal et au profit de la Chine) mais souffrira peu. L'Italie est dans une situation beaucoup plus difficile, car elle a beaucoup moins délocalisé et continue à abriter un nombre considérable de petites entreprises de production qui ne sont plus concurrentielle.

Il semble que certains pays du Sud, menacés par la fin de l'accord, aient mieux résisté que prévu. Un article d'août 2007 indiquait que l'industrie du vêtement au Bangladesh restait florissante. Cette industrie est vitale pour ce pays : elle représente 80% de ses exportations, emploie directement 2 millions de personnes et fournit indirectement du travail à 15 millions d'autres personnes (qui travaillent dans des industries produisant du fil, des boutons, des tissus, etc.). Le succès du Bangladesh est dû au coût très bas de son travail (plus bas qu'en Chine, Inde, Cambodge et Vietnam) et au désir des acheteurs de diversifier leurs fournisseurs (ne pas se limiter à la Chine). Aussi les entreprises dans un domaine où la mode change vite et où les goûts sont fluctuants, ont intérêt à produire à proximité des marchés, et à ajuster rapidement les commandes à leurs sous-traitants. C'est la stratégie suivie par l'entreprise espagnole Inditex (dont la marque la plus connue est les vêtements Zara), qui a sa production installée pour plus de 50% en Espagne, Portugal et Maroc.

Un article de *The Economist* publié en 2011 indiquait que la Chine devient moins compétitive dans la fabrication de vêtements, à cause des hausses de salaires que connaît ce pays, ainsi que de l'appréciation du *renmibi*. Ce recul bénéficie à des pays du Sud-est asiatique à bas salaires, comme le Cambodge et le Vietnam. Cependant ces pays, à la différence de la Chine, ne produisent pas de tissus et doivent les importer. Comme leurs infrastructures laissent à désirer, cela élève les coûts et allonge les délais de production (un handicap dans le domaine de la mode). Ces deux pays sont membres de l'Asean, une zone de libre échange, dont les membres sont complémentaires dans le domaine du textile : par exemple l'Indonésie et la Thaïlande produisent des tissus. L'Asean pourrait donc devenir une zone de production intégrée. Cette évolution est cependant freinée par des barrières aux échanges (l'efficacité de l'Asean en tant que zone de libre échange laisse beaucoup à désirer) et des coûts de transport élevés. Evidemment la Chine délocalise le bas de sa gamme de production au Vietnam et au Cambodge. Elle fournit cependant encore près de 50% des importations de vêtements de l'Union Européenne et 41% de celles des Etats-Unis.

3. L'Uruguay round introduisit trois accords abordant des domaines qui ne l'avaient pas été dans les *rounds* précédents. L'accord sur les services repose sur trois principes : la clause de la nation la plus favorisée, l'accès au marché et le traitement national. L'accord sur l'investissement (*trade-related investment = TRIM*) fut très freiné par les pays en développement. L'accord sur la propriété intellectuelle (copy right, marque, patente : *trade-related intellectual property = TRIP*) n'aurait pas dû être abordé au GATT : il existe une

World Intellectual Property Organization. Les pays en développement sont hostiles aux renforcements des droits de propriété intellectuelle qui leur sont défavorables. Finalement ces trois accords eurent une portée assez limitée.

4. Le nombre de pays signataires du GATT augmenta : 91 en 1986, 140 en 2001 avec 30 candidats. Les pays en développement jouèrent un rôle important dans ce round, pour la première fois. Cependant, leurs gains dans les domaines qui les intéressent : l'agriculture et les textiles, furent limités, alors qu'ils firent des concessions notables sur les services, l'investissement et la propriété intellectuelle. Aussi, ils abordèrent le round de Doha avec une grande méfiance.

2. L'Organisation Mondiale du Commerce

Etablie en 1995 à la suite de l'Uruguay round, l'OMC est, comme le GATT, un accord entre gouvernements. Cependant l'OMC est en plus une institution internationale, ce qui est une nouveauté, mais une institution sans pouvoir politique.

L'OMC surveille les accords multilatéraux (biens, services, investissement, propriété intellectuelle), organise les discussions entre Gouvernements, interprète les textes juridiques, et surtout joue un rôle dans les règlements des conflits commerciaux. Elle comprend 500 employés, dont 300 interprètes et traducteurs. Cette petite taille (comparée à celles du FMI ou de la Banque mondiale) n'est pas un hasard et reflète les réticences des Gouvernements à l'égard d'approches trop multilatérales des échanges internationaux.

Quand un conflit commercial se produit et qu'un pays saisit l'OMC, celle-ci nomme un panel d'experts qui évalue s'il y a eu violations de règles de l'OMC. Si le panel conclut à une violation, les pays concernés doivent trouver une solution. Il y a possibilité d'appel à une Cour d'Appel.

Le pays condamné peut supprimer les causes de sa violation ou proposer des compensations au pays lésé (tarifs plus bas sur d'autres biens). Sinon, le pays lésé peut sanctionner par des tarifs plus élevés les exportations de son choix du pays condamné, pour un montant égal au dommage qu'il subit de ce pays. Il va de soi que ces sanctions sont difficiles à appliquer par des pays du Sud de petite taille, qui en souffriraient probablement plus que le pays du Nord condamné et qui pourraient

être soumis à des représailles. Cependant, ce système ne marche pas trop mal et permet (jusqu'à un certain point) à un petit pays de se défendre face à un gros pays (ce qui lui est plus difficile dans le cas des accords régionaux qui seront présentés dans le chapitre suivant). Il n'en reste pas moins que le pouvoir judiciaire de l'OMC reste limité (elle ne peut pas forcer un Etat de changer sa loi)¹.

L'opacité de l'OMC (caractère confidentiel des réunions des panels et des négociations commerciales) est souvent critiquée. Cependant, dans les négociations, un Gouvernement échange des concessions dans un secteur contre des concessions par un autre Gouvernement dans un autre secteur. Cet échange est plus facile quand il implique des Gouvernements et reste assez discret, que s'il impliquait des *lobbies* représentant des intérêts particuliers souvent étroits et refusant toute concession les concernant. Je vous rappelle l'incapacité qu'avaient les Etats-Unis à signer des traités commerciaux avant l'adoption de la RTAA².

3. Les normes sociales

Beaucoup de critiques de la mondialisation ont défendu la thèse que les pays du Sud disposaient d'un avantage déloyal sur les pays du Nord, en ce que la mauvaise qualité de la condition sociale et des droits de leurs travailleurs permettait à leurs entreprises de disposer d'un coût du travail excessivement bas.

Faut-il mettre des normes sociales dans les accords commerciaux internationaux ? Il y a deux types de normes sociales : les fondamentales (*core labor standards as basic human rights*) et les économiques. Commençons par examiner les premières. En 1996, l'Organisation Internationale du Travail établit que tous les pays, indépendamment de leur niveau de développement, doivent respecter les principes de droit suivant : liberté d'association et de négociation collective, élimination du travail forcé, abolition du travail des enfants, élimination de la discrimination à l'embauche et dans la tâche occupée. Ces principes sont reconnus par tout le monde et semblent

¹ Le contentieux le plus connu, devant les panels de l'OMC, et qui est engagé depuis octobre 2004, concerne les constructeurs d'avions, Airbus et Boeing. Chacune des deux entreprises bénéficie d'aides illégales de la part de leurs gouvernements respectifs. L'aspect judiciaire est loin d'être terminé et on pourrait espérer un accord de compromis entre les deux entreprises, avec des plafonds sur les aides dont chacune bénéficie, similaire à celui qui existait avant octobre 2004.

² En fait si les négociations sont entre délégations choisies par les Gouvernements, ceux-ci sont libres de fixer la composition de leur délégation. Certains pays (la Belgique par exemple) n'admettent dans leurs délégations que des hauts fonctionnaires et des membres du Gouvernement. D'autres (les Etats-Unis par exemple) ont dans leurs délégations des représentants des milieux d'affaire, des syndicats et de la société civile. D'autres font des choix intermédiaires : la délégation de l'Inde inclut des représentants des milieux d'affaire, mais pas de la société civile.

naturels. Leur sens précis ne fait pas cependant l'objet d'un consensus. Cela explique que les conventions précises élaborées par l'OIT et visant à préciser ces principes ont été rarement ratifiées par les différents Etats. Par exemple la convention 111 interdit la discrimination par genre ou race à l'emploi. Elle n'a pas été ratifiée par les Etats-Unis car elle irait à l'encontre de la politique de discrimination positive (*affirmative action*). Les conventions 87 à 98 sur les droits de s'organiser et de négocier collectivement peuvent apparaître réactionnaires dans beaucoup de pays du Sud où les travailleurs susceptibles de se syndiquer sont des gens relativement favorisés (par exemple les salariés du secteur public). Pour le travail des enfants, les conventions de l'OIT signés par les pays du Nord n'excluent que les cas les plus extrêmes comme le travail forcé ou la prostitution. Ainsi les Etats-Unis interdisent l'importation de biens fabriqués avec du travail *forcé* des enfants, mais rien de plus.

Rodrik donne un exemple où la discrimination par genre permit d'améliorer une situation et cela à cause de distorsions préalables dans le fonctionnement du marché du travail résultant d'intérêts politiques. L'Ile Maurice opta pour une stratégie de développement basée sur la création de zones franches, produisant uniquement pour l'exportation. Les industries traditionnelles de Maurice, qui produisaient pour le marché local, restèrent protégées des importations par des mesures protectionnistes. Les investissements directs étrangers étaient limités bien sûr aux zones franches. Ainsi le secteur traditionnel et le nouveau secteur d'exportations coexistaient sans être interdépendants. L'absence d'interdépendance fut renforcée par le fait que le secteur traditionnel, dont la main-d'œuvre était masculine, continua à ne recruter que des hommes. Les zones franches eurent une main-d'œuvre (antérieurement inemployée) exclusivement féminine. En l'absence de cette segmentation de la main d'œuvre par genre, qui aboutit à installer un écart de salaire au bénéfice des hommes et aux dépens des femmes, les travailleurs masculins des industries traditionnelles se seraient opposés à l'ouverture des zones franches.

Le fond du problème est que les salariés des secteurs industriels traditionnels de l'Ile Maurice bénéficient d'un droit du travail et d'une protection et avantages sociaux élevés. Les entreprises des zones de libre échange furent exemptées de ces contraintes, et c'est pour cela que les firmes étrangères s'y installèrent. Mais c'est aussi parce que ces firmes n'ont pas le droit de vendre sur le marché local que les travailleurs du secteur traditionnel ne se sont pas opposés à ces zones franches. Celles-ci recrutent une main d'œuvre qui n'avait pas antérieurement d'emploi (du moins formel) c'est-à-dire essentiellement des femmes. Il serait cependant incorrect d'évaluer ces zones franches en comparant les salaires et avantages sociaux de leur main d'œuvre (féminine) aux

salaires et avantages sociaux de la main d'œuvre des secteurs traditionnels (masculine). La comparaison doit être faite entre la condition féminine avant l'existence de zones franches et après l'existence de zones franches. Mon opinion est qu'elle s'est considérablement améliorée : la femme qui reçoit un salaire devient beaucoup moins dépendante de son milieu familial, pourra choisir d'avoir moins d'enfants, de s'éduquer, etc.³ Et n'oubliez pas qu'il vaut mieux avoir un emploi formel, même s'il n'est pas flamboyant, qu'un emploi informel. De façon générale les zones franches ont été créées pour ne pas susciter de résistance des travailleurs des secteurs traditionnels à l'égard des investissements étrangers. Le plus souvent la main-d'œuvre employée dans ces zones est presque en totalité féminine.

Une interdiction de l'importation de biens fabriqués par des enfants peut avoir des effets décevants. Dans les pays du Sud 5% du travail des enfants est dans le secteur d'exportations et 70 à 80% dans l'agriculture. Donc, au mieux on aura un redéploiement des enfants du secteur des biens échangeables internationalement vers le secteur des biens non échangeables. Au pire le redéploiement s'effectuera vers des activités illégales (drogue, prostitution) ou vers la simple misère⁴. Il serait donc plus efficace d'attaquer le problème à sa source, par exemple en améliorant l'accès à l'école et la qualité de celles-ci, en distribuant des repas gratuits à l'école, en luttant contre la pauvreté. En effet les parents qui font travailler leurs enfants le font souvent, soit parce qu'il n'y a pas d'école aisément accessible et fonctionnant réellement, soit parce que la qualité de l'enseignement dans ces écoles est très mauvaise et donc que leurs enfants y perdent leur temps, soit parce qu'ils sont dans une pauvreté extrême. Une étude récente (Eric Edmonds, NBER working paper n° 10134) examine le travail des enfants au Vietnam de 1993 à 1997, sur un échantillon de 3000 familles. Sur cette période le PIB par tête du Vietnam augmenta au rythme de 6,3% par an. Le nombre d'enfants dans la population active diminua de 28%. L'augmentation de la richesse des familles explique 80% de cette baisse. La rentabilité de l'éducation primaire pour les enfants qui en bénéficient dans les pays du Sud, est le plus souvent extrêmement élevée. Comme les parents de tous les pays du monde aiment leurs enfants, ils feront tous pour envoyer ceux-ci à l'école s'ils le peuvent.

³ Il y a un roman étonnant de V.S. Naipaul sur les tentatives d'un homme d'échapper à sa famille indienne traditionnelle (et considérablement étouffante) dans l'île de Trinidad : *A house for Mr Biswas*. Mr Biswas fait un nombre considérable de tentatives et échoue à chaque fois. Son fils, qui n'est rien d'autre que l'auteur, réussira et cela est l'honneur de Mr Biswas. Ce roman est un bon moyen de comprendre le concept d'*empowerment* qui est au centre de beaucoup d'analyses en économie du développement (et qui est appliqué aux femmes, aux pauvres, etc.).

⁴ Bhagwati donne l'exemple suivant. En 1993 le Sénateur Tom Harkin essaya de faire passer une loi interdisant l'importation par les Etats-Unis de produits fabriqués par le travail des enfants. Cette action effraya l'industrie du vêtement au Bangladesh, et celle-ci licencia 50 000 adolescentes. Celles-ci n'eurent alors d'autre recours que de vivre de petits délits ou de prostitution.

Les normes sociales économiques (salaire minimum, durée du travail) dépendent du degré de développement, et le Sud ne peut pas imposer des normes aussi généreuses que le Nord. Quand ces normes existent dans le Sud, elles ne bénéficient qu'à des travailleurs relativement favorisés et peu nombreux (par exemple l'informel y échappe). Bhagwati oppose fréquemment les thèses des syndicats de travailleurs du Nord à celles des syndicats du Sud (notamment d'Inde). Ces derniers sont fréquemment hostiles à l'incorporation de clauses sociales dans les accords commerciaux, dans la crainte justifiée que leurs fonctions réelles soient de leur rendre plus difficile l'accès des marchés du Nord, et donc d'appauvrir les travailleurs du Sud. Les syndicats du Sud souhaitent bien sûr que les conditions de travail dans leurs pays fassent l'objet d'évaluations internationales et que des règles sociales soient décidées internationalement. Mais cela est d'abord le rôle de l'OIT, et l'imposition de ces règles ne doit pas être mêlée avec les questions de commerce international.

Quand j'étais étudiant, certains économistes marxistes (Emmanuel) pensaient que l'exploitation capitaliste était progressivement devenue celle des travailleurs du Sud par les travailleurs du Nord. Cette thèse repose sur une théorie de la valeur travail qui n'est plus guère acceptée par les économistes de nos jours. Mais elle capture un mécanisme très profond du capitalisme mondial contemporain.

4. La protection de l'environnement

Je vais commencer par présenter les rôles de l'OMC dans la protection de l'environnement et les problèmes que posent ces rôles. Puis j'élargirai la question aux liens entre la liberté des échanges et la qualité de l'environnement. Le principe de base se trouve dans l'article 20 du GATT qui autorise chaque pays à fixer les règles qu'il juge nécessaire pour protéger la vie humaine ou animale ou végétale, protéger la santé et assurer la conservation des ressources naturelles. Mais aussi l'article 20 n'autorise pas un pays de *discriminer* à l'encontre des autres pays, c'est-à-dire d'utiliser la défense de l'environnement comme une protection commerciale. Pour être plus clair je vais donner deux exemples.

Exemple 1.

En décembre 1993, aux Etats-Unis, l'*Environment Protection Agency (EPA)* fixa une réglementation concernant l'essence importée et celle fabriquée aux Etats-Unis. Chaque raffinerie installée aux Etats-Unis devait respecter une norme de pollution plus stricte, mais assise sur la qualité de son essence en 1990. Donc, chaque raffinerie devait améliorer la qualité de son essence, mais la qualité de l'essence produite par chaque raffinerie restait différente. En revanche, l'essence importée était soumise à une norme de pollution unique, sans distinction entre raffineries. Cette distinction de traitement était due en partie au désir de faciliter l'administration du règlement, en partie pour favoriser les raffineries américaines.

En 1995, le Venezuela et le Brésil adhèrent à l'OMC et se plaignirent que leurs exportations d'essence vers les Etats-Unis étaient soumises de la part de ce pays à un traitement plus contraignant que les raffineries américaines. Ces deux pays produisent une essence très polluante. Un panel de l'OMC, puis la Cour d'Appel de l'OMC, conclurent à une discrimination injustifiée de la part de l'EPA.

L'EPA autorisa en août 1997 les raffineries étrangères à utiliser un plafond de pollution de leur essence fondé sur la qualité qu'avait antérieurement leur essence. Le plafond différait alors avec les raffineries. Ainsi l'étranger était soumis au même régime que les Etats-Unis.

Cette mesure suscita des protestations des ONG contre l'OMC. Mais l'OMC ne demandait qu'une égalité de traitement. L'EPA aurait pu fixer une norme rigide et unique, s'appliquant à toutes les raffineries, américaines et étrangères. Mais les raffineries américaines ne voulaient bien sûr pas de cela.

Exemple 2.

Une loi américaine régleme les pêcheurs américains de thon pour qu'ils utilisent des méthodes de pêche ne menaçant pas les dauphins. Cette loi prévoit aussi l'interdiction d'importations de thon de pays qui n'utilisent pas ces méthodes. Le Mexique, appuyé par de nombreux pays, porta plainte auprès du GATT en 1991.

Il est à noter que la loi américaine n'était pas discriminante et que l'article 3 du GATT autorise un pays à appliquer ses règlements nationaux aux frontières. Cependant les dauphins tués par les pays

étrangers n'étaient pas en territoire américain et en conséquence l'article 20 du GATT ne s'appliquait pas.

Le panel du GATT donna tort aux Américains le 16 août 1991. Il considéra que l'article 3 s'applique aux biens et non aux processus qui ont permis de les obtenir. Comme un thon n'est qu'un thon, même s'il a été pêché dans le Pacifique avec des méthodes dangereuses pour les dauphins, l'article 3 ne s'applique pas⁵. En appel le GATT donna un jugement différent. Il ne déclara pas que les Etats-Unis n'avaient pas le droit de réglementer l'environnement en dehors de son territoire, mais il reprocha aux Etats-Unis de n'avoir pas recherché sérieusement d'autres solutions pour protéger les dauphins, comme des négociations multilatérales.

Les choses s'arrêtèrent là. En 1992 un accord international fut signé sur la pêche du thon et la protection des dauphins. Dans les années qui suivirent le nombre de dauphins tués par des pêcheurs baissa fortement.

Exemple 3.

En 1989 le Congrès interdit les importations de crevettes provenant de pays utilisant des méthodes de pêche menaçant la vie des tortues de mer. Un pays ne pouvait exporter des crevettes vers les Etats-Unis que s'il était certifié par les autorités américaines. En septembre 1996, l'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande, portèrent plainte auprès de l'OMC en utilisant l'argumentation de la différence entre produit et processus présentée dans l'exemple 2. Le panel de l'OMC leur donna raison. Mais la Cour d'Appel annula la décision du panel en octobre 1998 et invalida la doctrine processus-produit. La Cour d'Appel reprocha cependant aux Américains certains aspects discriminants de la loi et le fait qu'ils n'aient pas recherché un accord international sur cette question.

La séparation entre processus et produit était une doctrine hypocrite, qui est maintenant dévalorisée. Cependant, on ne peut pas autoriser les pays du Nord à réglementer librement les processus de production des produits du Sud qu'ils importent, même sur une base non discriminante. Sinon on permettrait un protectionnisme illimité du Nord à l'encontre du Sud, tout en

⁵ Un point intéressant est que le conseil du GATT n'approuva pas cette décision du panel, ce qui la rendait inapplicable. La raison est que le Mexique renonça à demander cette adoption, car il avait été averti que cette demande risquait de faire échouer sa participation à NAFTA.

donnant l'impression d'autoriser librement les importations de ses produits. Il suffirait que le pays du Nord décrète illégale des caractéristiques du mode de production prévalant dans le Sud, mais pas dans le Nord⁶.

Essayons d'aller un peu plus loin dans le débat entre environnement et libre échange en faisant les remarques suivantes :

1. La pêche mondiale a atteint un niveau très excessif. Mais elle est aussi une activité très subventionnée. La FAO a estimé les subventions à 54 milliards de dollars, près de 80% de la valeur de la production. Les Etats-Unis, l'Islande, l'Australie et la Nouvelle Zélande, veulent que les membres de l'OMC signent un accord limitant ces subventions. Cependant leur objectif n'est pas le libre échange, mais la protection d'une ressource naturelle surexploitée.
2. Un graphique du livre d'Irwin montre que plus un pays protège son agriculture, plus celle-ci utilise des engrais. La situation la pire est en Corée, au Japon et en Suisse, puis dans l'Union européenne. Le protectionnisme agricole nuit ainsi à l'environnement. Le Canada, l'Australie, l'Argentine et le Brésil, qui disposent de conditions naturelles beaucoup plus favorables pour l'agriculture, recourent beaucoup moins aux engrais et aux pesticides. On pourrait dire quelque chose de similaire pour le recours aux hormones et aux produits pharmaceutiques dans l'élevage.
3. Une bonne partie des coupes de bois dans les pays tropicaux est destinée à la fourniture de bois de chauffage et de charbon de bois : 77% en Asie, 70% en Amérique du Sud, 89% en Afrique. Limiter les importations de bois par les pays du Nord, réduirait la valeur des forêts et l'incitation à bien les gérer.
4. Il existe d'innombrables débats sur des questions où la protection de l'environnement pourrait être opposée au libre échange. Par exemple l'élevage des crevettes (destinées à l'exportation) s'est beaucoup développé sur les côtes de l'Inde, du Vietnam, de la Thaïlande et de l'Amérique du Sud. Cette nouvelle industrie a beaucoup bénéficié à ces pays et contribué à la réduction de la pauvreté. Cette industrie est cependant très polluante et a détérioré l'environnement côtier et

⁶ Bhagwati ironise sur le fait que les Etats-Unis n'ayant pas ratifié le protocole de Kyoto sur l'émission de dioxyde de carbone, les autres nations, notamment du Sud, pourraient refuser d'importer nombre de produits américains en arguant du fait que leurs processus de production violent leurs règles de protection de l'environnement. Evidemment, aucun pays n'ose faire cela.

le niveau de vie des pêcheurs traditionnels. Il a aussi réduit la quantité d'eau douce disponible pour les autres activités. Mon opinion est qu'il s'agit d'un problème classique d'économie de l'environnement, dont la solution est la réglementation et la taxation de l'industrie polluante. Le fait que cette industrie vende à des marchés étrangers n'interfère pas avec le problème, et ses solutions ne sont pas à trouver dans des politiques commerciales protectionnistes des pays importateurs. De façon générale, il est toujours plus efficace et moins coûteux, quand apparaît un problème nécessitant une intervention publique, de traiter ce problème directement plutôt qu'indirectement.

5. La santé publique : bœuf aux hormones et OGN

Le GATT autorise un pays à interdire les importations de produits nuisibles à la santé de ses résidents. Par exemple les Etats-Unis furent autorisés en 2001 à suspendre les importations de bœufs et de viande de bœuf de l'Union Européenne, à cause de la maladie de la vache folle. Mais il est difficile de distinguer la protection de la santé publique du simple protectionnisme.

En 1985, l'Europe restreignit l'usage d'hormones naturelles et interdit celui d'hormones synthétiques pour le bétail vendu sur son territoire. Elle interdit ainsi les importations de bœufs aux hormones. Cette mesure était non discriminante. Les Etats-Unis considèrent la mesure comme illégale, parce qu'il n'était pas scientifiquement prouvé que le bœuf aux hormones nuisait à la santé publique. En 1989 Ils exercèrent des représailles commerciales en augmentant leurs droits de douane.

L'Uruguay round permit un accord disant que des mesures de précautions sanitaires devaient reposer sur des preuves scientifiques suffisantes. Les Etats-Unis, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande estèrent alors auprès de l'OMC contre l'Union Européenne. Les experts (choisis par les Etats-Unis et l'Union Européenne) convoqués par le panel de l'OMC, conclurent qu'il n'y avait pas de preuve que le bœuf aux hormones était dangereux. Le panel en 1997 et la Cour d'Appel en 1998 conclurent en faveur des Etats-Unis. Ceux-ci augmentèrent alors leurs représailles commerciales à l'encontre de l'Europe.

Le débat prit alors la forme suivante. Doit-on interdire les produits dont on a prouvé qu'ils étaient dangereux (thèse américaine) ou dont on n'a pas prouvé qu'ils n'étaient pas dangereux (*principe de*

précaution et thèse européenne) ? Le principe de précaution peut conduire à beaucoup d'abus : comment prouver qu'un produit n'est pas dangereux ?

Un problème similaire se pose actuellement pour le maïs transgénique. Le moratoire sur les OGN décidé par l'Union Européenne est probablement contraire aux règles de l'OMC et il est possible que les Etats-Unis portent plainte à l'OMC. Une remarque de bon sens est que ces problèmes ne peuvent pas être résolus à un niveau juridique par l'OMC, mais doivent l'être à un niveau politique par négociation internationale. Une solution pourrait être que le pays qui décide d'interdire l'importations de produits qu'il pense nuisible à la santé de son public, sans être capable de prouver scientifiquement que ce dommage existe, puisse maintenir cette interdiction, mais doive compenser par un versement adéquat d'argent les producteurs étrangers lésés.

6. L'échec du *Doha round*

6.1. Un départ favorable

Quand le *round* fut lancé, en novembre 2001, les choses se présentaient bien. 142 pays avaient accepté un nouveau *round* à Doha (Qatar). En décembre 2001 la Chine devint membre de l'OMC⁷. Le *Doha round* semblait reposer sur le double leadership de l'Europe et des Etats-Unis. La bonne entente et le pragmatisme des deux responsables commerciaux européen et américain : Pascal Lamy (devenu depuis Directeur Général de l'OMC) et Robert Zoellick, étaient prometteurs. Enfin, le Président Bush semblait devoir obtenir rapidement du Congrès la *trade promotion authority* (*fast track* expliqué plus haut) nécessaire pour que les Etats-Unis puissent négocier sérieusement à Doha. Pourtant, l'accord du Congrès fut beaucoup plus long à obtenir que prévu et comporta des limites sur les négociations portant sur les règles anti-dumping. Cet accord du Congrès n'était valide que jusqu'en juin 2007.

Le *Doha round* avait un agenda ambitieux : la réduction de la protection dans l'agriculture et les services, des règles nouvelles sur l'investissement à l'étranger et sur la concurrence, et surtout l'ouverture des marchés du Nord aux pays du Sud plus une aide à ces pays dans le but de réduire

⁷ Le nombre de pays membres de l'OMC est actuellement de 148.

leur pauvreté⁸ (ce dernier objectif explique que le qualificatif de développement a été souvent adjoint au Doha round).

L'Uruguay round avait eu des résultats décevants pour les pays du Sud⁹. Aussi le *Doha round* ne pouvait réussir que si les barrières du Nord à l'encontre des exportations du Sud en produits agricoles et textiles étaient notablement réduites. Les pays du Sud avaient aussi souffert des pratiques anti-dumping, et celles-ci devaient être limitées. Bref, les pays du Sud avaient les moyens de faire échouer le *round*, d'abord parce ces pays étaient devenus plus nombreux que lors du *round* précédent, ensuite parce qu'ils étaient plus expérimentés et décidés.

6.2. Les difficultés des négociations agricoles

L'Uruguay round avait distingué les protections agricoles distorsives, c'est-à-dire fonctions de la production et des prix, de celles non distorsives (par exemple des aides directes aux agriculteurs assises sur la superficie des exploitations ou la production passée). Des plafonds avaient été alors imposés sur les subventions distorsives : 19.1 milliards de dollars par an pour les Etats-Unis et 69 milliards de dollars par an pour l'Union Européenne. Les Etats-Unis étaient alors très en dessous de leur plafond.

La Politique agricole commune (PAC) de l'Union Européenne a été réformée en 2003. La grande idée de cette réforme est le *découplage*. Pour beaucoup de produits agricoles (mais pas pour le sucre et le lait qui représentent quand même des chiffres d'affaire importants, plus des régimes mixtes changeant avec les pays pour certains autres produits) les écarts entre leurs prix en Europe et leurs prix sur le marché mondial sont réduits. En revanche les agriculteurs reçoivent une aide directe assise sur la taille de leur exploitation ou des indicateurs de leur activité passée ou des aides passées (donc les plus riches sont les plus aidés : 80% de l'aide va actuellement aux 20% d'agriculteurs les plus riches).

⁸ Un point noté par l'ONG Oxfam est que si les tarifs douaniers sur les biens manufacturés sont *en moyenne* bas dans les pays du Nord, ils restent élevés pour les produits manufacturés que le Sud exporte vers le Nord (chaussures, vêtements). Par exemple le droit de douane moyen qu'imposent les Etats-Unis pour leurs importations de produits industriels est de 1% quand ces produits viennent de France et de 14% quand ils viennent du Bangladesh. L'abolition de ces tarifs aurait donc un effet important sur les économies du Sud.

⁹ Tout le monde ne pense pas ainsi. Par exemple de 1995 (année de mise en œuvre de l'OMC) à 2001 les exportations des pays en développement crurent à un rythme deux fois supérieur à celui des exportations mondiales. La Chine est largement, mais pas totalement responsable de cet écart. En l'excluant, les performances d'exportations des pays en

Cependant, les droits de douane sur les importations de produits agricoles (et donc les prix européens) restent élevés, et ont pour but d'empêcher une augmentation appréciable de ces importations. D'autre part les subventions aux exportations deviennent moins coûteuses, puisque les écarts entre les prix européens et mondiaux ont baissé (si on excepte le lait et le sucre, l'écart moyen en 2005 était de 33% au lieu de 80% avant les réformes de la PAC). Comme les droits de douane sont modulables en fonction des prix et de la production mondiaux, je ne suis pas convaincu que la réforme a été aussi radicale qu'on le prétend en Europe et surtout en France.

La baisse des prix agricoles en 1990 avait conduit à de fortes aides nouvelles aux agriculteurs américains. La loi agricole américaine de mai 2002 a pérennisé et renforcé ces aides. Cette loi augmentait les subventions agricoles de 80%, soit 182 milliards de dollars sur 10 ans. Sur la période 1995-2005, 73% des subventions agricoles ont bénéficié aux 10% de fermiers les plus riches. L'échec du *Doha round* a eu pour conséquence que la loi de 2002 a été prorogée par le Congrès américain en 2007. 307 milliards de dollars devaient être distribués en cinq ans aux agriculteurs américains en favorisant les plus riches. Le plafond pour qu'une famille d'agriculteurs bénéficie de cette aide est que son revenu annuel soit inférieur à 1,5 millions de dollars, mais il est facile avec des astuces comptables d'échapper à cette contrainte.

Les aides introduites par ces lois sont très distorsives et rapprochent les Etats-Unis de leur plafond. Les Américains ont exprimés clairement qu'ils n'accepteraient de réduire fortement leurs subventions que si les pays émergents acceptaient de réduire fortement leur protection commerciale et l'Europe ses droits de douane sur les importations agricoles.

Le groupe de Cairns (18 grands exportateurs agricoles comme l'Australie, le Canada, l'Argentine et le Brésil), plus les Etats-Unis, commencèrent par proposer dans le *Doha round* la suppression en 5 ans des subventions des exportations, et des réductions importantes des aides distorsives à l'agriculture : réduire les subventions à moins de 6% de la production agricole et les tarifs douaniers à moins de 25%. Les Etats-Unis supprimeraient alors les aides à l'agriculture de leur loi de 2002. Les propositions européennes furent très différentes : les subventions des exportations seraient réduites de 45%, les subventions distorsives seraient réduites de 55% et les tarifs douaniers seraient réduits de 36%. On remarquera que les propositions européennes ne conduisent pas à une convergence de la protection agricole des pays : les écarts relatifs de cette protection seraient

développement dépasse encore celle du monde entier de 50%. Le démantèlement des quotas de l'Accord multifibre contribuera à améliorer cette performance.

maintenus. Le problème est en fait que les Européens sont incapables de se mettre d'accord sur une réforme de la PAC.

La position des pays du Sud est complexe. Un pays comme l'Inde protège son agriculture de la concurrence internationale. En revanche, une étude de la Banque Mondiale conclut que la libéralisation du commerce agricole augmenterait le revenu net des agriculteurs brésiliens de 46%, et la production brésilienne de produits agricoles et alimentaires de 34%¹⁰.

En août 2003 les Etats-Unis et l'Union Européenne signèrent un compromis agricole aux conséquences très modestes : par exemple les subventions aux exportations ne seraient pas supprimées. Au même moment les principaux pays en développement menés par la Chine, l'Inde et le Brésil et représentant la moitié de la population mondiale et les 2/3 de ses agriculteurs constituèrent le Groupe des 20 (G20) pour s'opposer à l'accord Europe-Etats-Unis. Au sommet de Cancun en septembre 2003 ils refusèrent d'ouvrir plus largement leurs frontières aux produits des pays du Nord tant que ceux-ci n'assoupliraient pas leur protection agricole.

Le 10 octobre 2005, les Etats-Unis ont fait une proposition de réduction notable de leur protection de l'agriculture : une diminution des tarifs douaniers les plus élevés de 90% et des subventions les plus distorsives de 60%. Le Commissaire européenne a fait une offre beaucoup plus modeste le 28 octobre 2005 : une réduction des tarifs douaniers les plus élevés de 60%, un plafond de 100% pour chaque tarif et une réduction moyenne des tarifs de 39%. Cette proposition incluait en plus des exceptions notables pour certains produits. Elle a pourtant valu à Monsieur Mandelson, le négociateur européen, des réactions dures de certains pays européens, particulièrement la France. Evidemment, les Américains, et plus encore le G20, trouvèrent cette proposition insuffisante.

Enfin, toutes les parties veulent pouvoir choisir librement une liste de biens spéciaux qui échapperaient à toute libéralisation, ce qui ruinerait la portée pratique d'un accord. Ils veulent aussi pouvoir utiliser de façons très généreuses les tarifs agricoles de sauvegarde qui avaient ruiné le volet agricole de l'*Uruguay round*. La cause immédiate de l'échec du *Doha round* en juillet 2008 fut d'ailleurs l'exigence de l'Inde de pouvoir fixer, si leurs importations de produits agricoles augmentaient au-delà d'un plafond très bas, les tarifs douaniers sur ses importations agricoles au-

¹⁰ Les subventions à l'exportation des produits agricoles par l'Union Européenne déprime les prix agricoles mondiaux et les rend plus volatiles. Cela heurte les agriculteurs des pays en développement, qui sont souvent pauvres. En revanche les non agriculteurs de ces pays, notamment les populations urbaines, bénéficient de prix mondiaux bas des produits agricoles.

dessus des plafonds qu'elle avait accepté dans les négociations antérieures. Cela est l'une des nombreuses manifestations de la mauvaise foi qui caractérise les négociations.

6.3. L'échec

Ces contradictions expliquent l'échec du sommet des Ministres du commerce Extérieur qui eut lieu à Cancun le 14 septembre 2003. Les Européens exigèrent de discuter les quatre « Singapore issues » : les investissements à l'étranger¹¹, les politiques de concurrence, la transparence de l'allocation des marchés publics et des simplifications administratives des échanges internationaux, par exemple des procédures douanières¹². Les pays du Sud furent tout à fait hostiles à l'ouverture de négociations sur ces points, une raison étant que ces questions sont très techniques, que ces pays n'ont pas l'expertise pour aborder ces problèmes et ont donc toutes les chances de se faire avoir dans les négociations (tout spécialement les questions relatives aux investissements étrangers et à la politique de la concurrence). Il est possible que ces quatre questions aient été avancées par les autorités européennes pour pouvoir refuser des concessions en matières agricoles, les entreprises européennes ne semblant pas être demandeuses, par exemple de concessions des pays du Sud en matière d'investissements étrangers. Les Etats-Unis refusèrent toute concession sur les subventions qu'ils donnent à leurs producteurs de coton. Le Japon se montra tout aussi égoïste en refusant de réduire la protection considérable dont bénéficient ses producteurs nationaux de riz. Mais les pays du Sud ne considérèrent pas sérieusement de leur côté des réductions des barrières commerciales aux échanges Sud-Sud, qui sont très destructrices pour leur bien-être.

Le sommet de l'OMC de Hong Kong le 13 décembre 2005 fut aussi un échec. Une dernière tentative à Genève de sauver le *round* eut lieu, puis échoua à la fin de juillet 2008. Il y eut après quelques tentatives pour reprendre les négociations, qui n'allèrent pas bien loin. La procédure *fast track* avait pour sa part expiré en juin 2007.

¹¹ La demande des Européens inclut l'interdiction par les pays du Sud d'imposer des contraintes aux firmes multinationales investissant chez eux, comme l'obligation d'utiliser une quantité minimale d'intrants produits nationalement ou d'avoir un niveau minimum d'exportations. Bien sûr, les Européens ne demandent pas la suppression des avantages fiscaux et autres que leur accordent ces nations. Il est douteux qu'un code des investissements étrangers soit une question qui doive légitimement être discutée dans les négociations multilatérales de l'OMC. Il est également probable qu'un tel code affaiblirait le pouvoir de négociation des pays du sud avec les multinationales.

¹² Ce quatrième point est celui qui aurait dû recueillir facilement le plus d'appuis : la bureaucratie douanière de beaucoup de pays en développement est complexe, inefficace et corrompue, ce qui est néfaste pour tout le monde. Améliorer cette situation est au moins aussi important que la réduction des tarifs douaniers, notamment en Afrique.

Une faiblesse de l'OMC est que toute décision nécessite l'approbation de la totalité de ses 148 membres. Alors, les pays du Nord s'orienteraient vers plus d'accords préférentiels limités à certains pays et certains produits, avec le risque que cela conduise à une fragmentation du système d'échanges internationaux (avec notamment la non-application de la clause de la nation la plus favorisée) et la quasi certitude que ces accords soient plus désavantageux pour les pays du Sud (qui s'y présenteront divisés face aux super puissances économiques que sont les Etats-Unis et l'Union Européenne) qu'un accord mondial au niveau de l'OMC.

Conclusion

Ma conviction est que l'OMC et les *rounds* du GATT doivent faciliter les échanges internationaux de biens et de services. Ce rôle ne doit pas être mélangé avec des questions comme les politiques sociales, les conditions de travail, la défense de l'environnement, etc. Ces questions, tout aussi importantes, doivent être traitées dans des cadres différents, par exemple l'Organisation Internationale du Travail. Il y a deux raisons pour éviter ce mélange. D'abord la confusion ne peut que compliquer les négociations avec le risque de les empêcher d'aboutir : pour des raisons de simple efficacité chaque organisation ou négociation internationale doit se spécialiser dans un domaine particulier. Ensuite la confusion facilite les tentatives de manipulations par des groupes d'intérêts. On a vu comment des *lobbies* du Nord représentant relativement peu de personnes, peuvent tirer des gains considérables de mesures protectionnistes appauvrissant un nombre considérable d'ouvriers ou d'agriculteurs du Sud, et cela en manipulant leur opinion publique par la prétention de défendre des intérêts généraux nobles.

Elargir le rôle de l'OMC ou celui des accords commerciaux internationaux au-delà des échanges de biens et de services, peut avoir des conséquences néfastes pour les pays du Sud, qui sont dans un rapport de force défavorable dans les négociations. Par exemple l'Accord sur les aspects des droits de la propriété intellectuelle liés au commerce, que doit contrôler l'OMC, a allongé la durée des brevets concernant les médicaments et les logiciels. L'OMC a pour mandat de vérifier que les pays du Sud se soumettent à cet accord, imposé par les pays du Nord sous l'action de leurs *lobbies* notamment leurs industries pharmaceutiques.