

AVANT-PROPOS

DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'OMC

Pour un commerce international ouvert, équitable et prévisible au service de l'humanité ...

Nous savons tous désormais qu'aucun pays ne peut offrir un air propre, appliquer un régime fiscal efficace ou relever les grands défis de l'ère actuelle sans la coopération des autres. C'est pourquoi nous avons créé des institutions et des accords internationaux tels que l'Organisation des Nations Unies, la Banque mondiale, l'Organisation internationale du Travail, le Traité sur l'Antarctique et l'Organisation mondiale du commerce.

Comme l'État-nation est chargé de négocier et de ratifier ces accords, il est urgent que les gouvernements veillent à ce que ces institutions rendent des comptes et qu'ils affirment leur autorité sur elles. Il s'agit là d'un problème complexe.

L'OMC est une organisation intergouvernementale. Nous ne disons pas aux gouvernements ce qu'il faut faire, ce sont eux qui nous le disent. Nous fonctionnons par consensus, de sorte que chaque Membre a un droit de veto. Nos accords sont négociés par des ambassadeurs ou des ministres qui représentent leur gouvernement, dont ils sont aussi chargés de promouvoir les objectifs. Aussi est-il important pour les parlementaires et les législateurs de connaître les institutions qui leur appartiennent et qu'ils financent. Et il est important pour eux de savoir qu'ils peuvent trouver au Secrétariat de l'OMC une aide précieuse quant à l'adoption des règles correctes pour leur pays et leur population.

Pour moi, l'un des signes d'une société harmonieuse est la façon dont elle gère ses différences. Est-ce par le respect du droit ou par la force? Notre système fondé sur des règles est imparfait et exige une attention constante. La controverse sur les bienfaits de la "mondialisation" s'amplifie. C'est un vaste sujet, qui suscite un débat grandissant parmi les gouvernements, les élus et leurs administrés. Dans ce débat, le commerce voit son rôle à la fois loué et critiqué. Il est défendu comme le meilleur moyen d'aller de l'avant par les gouvernements qui y voient un moyen d'accroître la prospérité économique des citoyens, et ces mêmes gouvernements s'en détournent lorsque ses forces compétitives frappent le pays de trop près et que les citoyens lui reprochent le changement rapide de leur environnement.

C'est très bien de débattre des avantages du commerce, mais il ne faut pas oublier les règles et les instruments internationaux déjà mis en place pour maîtriser ce que certains appellent une expansion économique effrénée qui se fait aux dépens des plus faibles et veiller à ce que le commerce dispense ses bienfaits aux petits pays comme aux grands.

Ce n'est pas sans raison que les gouvernements ont mis en place les Accords de l'OMC. Le présent guide explique pourquoi. Il donne aussi des éclaircissements sur le rôle important joué par les différents gouvernements à l'OMC et sur la liberté dont ils jouissent pour protéger la population de leur pays, ses valeurs morales, son alimentation et son environnement - tout en retirant les avantages du commerce. Toutes les institutions sont imparfaites et peuvent être améliorées. L'histoire et le progrès ne peuvent s'écrire que grâce à un travail constant d'analyse, d'examen et d'amélioration. Nous sommes ouverts à un examen approfondi et aux avantages qu'il apporte. J'espère que ce guide concis vous sera utile.

*Mike Moore
Genève, Suisse
Mai 2001*

LES QUESTIONS DE POLITIQUE GÉNÉRALE À L'OMC PRÉSENTÉES À L'INTENTION DES PARLEMENTAIRES

Guide des questions commerciales actuelles à l'usage des législateurs

Les avantages de l'ouverture

Non-discrimination

Règlement des différends

Commerce et recul de la pauvreté

États souverains et coopération internationale

Cohérence nationale

Les citoyens et la démocratie

Pouvoirs publics et société civile

Exceptions, environnement et sécurité des aliments

Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC)

Commerce des services (AGCS)

Problèmes commerciaux et cycles de négociations commerciales

TABLE DE MATIÈRES

POURQUOI UNE ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE?

Ouverture, équité et prévisibilité ... les fonctions essentielles de l'OMC	1
Pour un commerce équitable et non discriminatoire	2
Des règles prévisibles et applicables: le mécanisme de règlement des différends intégré au système commercial mondial	4
Faut-il s'inquiéter du grand nombre de différends à l'OMC?	8
Commerce, emploi et recul de la pauvreté	8
Le commerce mondial est-il avantageux pour tous?	9

L'OMC EST CONSTITUÉE DE GOUVERNEMENTS AGISSANT DE CONCERT

Les gouvernements perdent-ils leur souveraineté en rejoignant l'OMC?	11
L'OMC interfère-t-elle avec les objectifs de politique nationale?	12
Quelle est la flexibilité des Accords de l'OMC?	13
Les gouvernements, les citoyens et l'OMC	
L'OMC et les ONG	14

LES VALEURS DU COMMERCE NE SONT PAS CONTRAIRES AUX AUTRES VALEURS

Il ne s'agit pas seulement du commerce ...	16
Quelques questions délicates	18
Les questions d'environnement	18
Droits de propriété intellectuelle (ADPIC)	22
Les services, l'AGCS	26

NÉGOCIATIONS: L'AVENIR DE L'OMC

ANNEXE I: L'État-nation survivra-t-il à la mondialisation?, Foreign Affairs, Martin Wolf

ANNEXE II: Commerce, développement et démocratie: le besoin de réforme à l'OMC, discours prononcé par Mike Moore au Parlement européen, avril 2001

FICHE SIGNALÉTIQUE

POURQUOI

UNE ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE?

Le commerce est essentiel à la santé, à la prospérité et au bien-être social de l'humanité. Une grande partie des marchandises que nous achetons, des services que nous utilisons et des aliments que nous consommons dépend du commerce extérieur. Les exemples de ce commerce dans la vie de tous les jours sont si nombreux qu'on ne les remarque pas toujours: certains se rendent au travail avec une voiture fabriquée au Japon, qui consomme un carburant importé du Moyen-Orient. D'autres roulent sur un vélo fabriqué en Chine, avec des pneus malaisiens. Tel ordinateur vient de Corée et utilise des logiciels américains, et il est très probable que notre café du matin est importé du Kenya, de Colombie, de Tanzanie ou d'Équateur.

Le commerce enrichit nos vies en élargissant nos choix et en nous ouvrant l'esprit à des idées et à des cultures nouvelles. Il relie les peuples au sein d'un réseau dynamique et complexe de relations commerciales mutuellement avantageuses. C'est un moteur essentiel de la croissance économique. La prospérité qu'il entraîne donne aux individus la possibilité d'acquiescer ce qu'ils estiment le plus: une instruction, l'accès à la santé, un logement décent et de la nourriture pour leur famille. C'est le travail de l'Organisation mondiale du commerce d'établir les règles ainsi que de préserver et de nourrir ce réseau d'activité commerciale.

Mais le commerce n'est pas un phénomène entièrement naturel, il dépend de la volonté politique. Comparons, par exemple, les politiques radicalement différentes adoptées face à deux des plus grandes catastrophes économiques et financières de ce siècle. Lorsque la crise s'est installée durant les années 30, le réflexe a été le nationalisme économique. Quand un pays relevait ses barrières douanières, les autres en faisaient autant par représailles. Le commerce s'est effondré, le chômage s'est installé durablement, la coopération entre les nations s'est brisée et ce sont les canons, les soldats et les chars qui ont pris sa place. Le coût humain et économique a été catastrophique. À l'inverse, quand les pays d'Asie ont été frappés par une

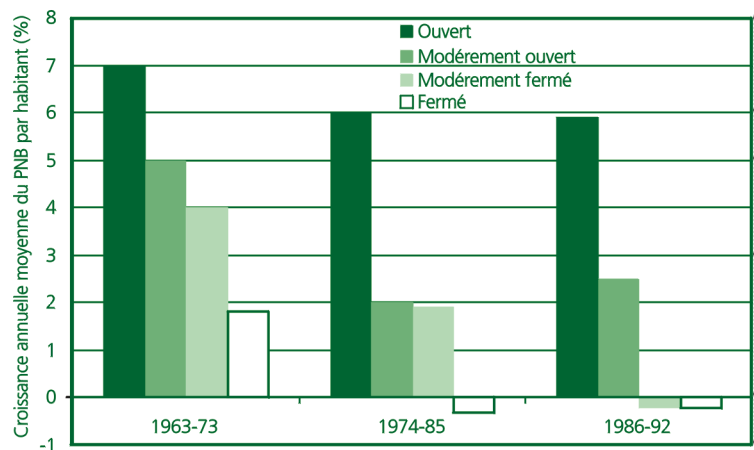
Les exportations de produits manufacturés du Bangladesh ont progressé à raison de 10,9 pour cent entre 1990 et 1998, soit près de deux fois plus vite que la moyenne mondiale (5,8 pour cent). Durant la même période, le PIB par habitant du pays a augmenté de 2,8 pour cent par an. Source: Rapport annuel de l'OMC 2000.

Tandis que les pays Membres du GATT et de l'OMC ramenaient leurs droits de douane de 43 pour cent à la fin des années 40 à 5 pour cent actuellement, le commerce mondial était multiplié par 15, ce qui constitue la plus importante progression du bien-être économique dans l'histoire de la planète.

En 1999, les exportations de marchandises des pays en développement ont augmenté de 9 pour cent, leur part des exportations mondiales passant ainsi à 27,5 pour cent. Leur part des exportations mondiales de produits manufacturés a atteint près de 25 pour cent, en nette augmentation par rapport à 1990 où elle était de 17 pour cent. Source: Rapport annuel de l'OMC 2000.

Le commerce est essentiel à la santé, à la prospérité et au bien-être social de l'humanité.

L'ouverture des pays en développement a été récompensée par une croissance plus forte



Source: D'après Open Economies Delivering to People, APEC (2000).

Selon une nouvelle étude réalisée par Robert Stern (Université du Michigan), si l'on réduisait d'un tiers les obstacles au commerce dans l'agriculture, le secteur manufacturier et les services, l'économie mondiale ferait un bond estimé à 613 milliards de dollars, ce qui reviendrait à lui ajouter une économie de la dimension du Canada.

Les exportateurs de matériel automobile les plus dynamiques en 1999 ont été non pas les grands producteurs traditionnels, mais plutôt des fournisseurs plus récents comme le Mexique, la République de Corée, la République tchèque, la Hongrie et la Pologne, qui ont enregistré une croissance à deux chiffres de leurs exportations non seulement en 1999 mais aussi tout au long de la période 1990-1999. Source: Rapport annuel de l'OMC 2000.

crise financière à la fin des années 90, les marchés sont restés ouverts et ont gardé leur sang-froid, mais des décisions économiques rigoureuses ont été prises. Cela a aidé à surmonter la crise et permis aux pays asiatiques de se tirer d'affaire grâce à l'exportation. Après un temps relativement court, ils étaient sur le chemin de la reprise, et les craintes d'une récession mondiale se révélaient sans fondement.

Le rétablissement de la croissance et de la stabilité économiques internationales grâce à la promotion des échanges a joué un rôle décisif dans l'instauration d'une paix durable après la deuxième guerre mondiale. C'est cette vision qui a donné naissance au système commercial multilatéral en 1948. Au début, il s'agissait d'un accord provisoire entre 23 pays, dénommé Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). En 1995, le GATT est devenu l'OMC, une organisation internationale à part entière, dotée d'une autorité plus forte et plus large. Elle compte actuellement 140 Membres ayant chacun son niveau de développement et ses priorités économiques. Vingt-neuf autres pays – de la Russie au Yémen, en passant par l'Arabie saoudite, la Chine, l'Ukraine et le Viet Nam – sont en train de négocier leur accession. Même si le système commercial multilatéral et ses participants ont beaucoup évolué au fil des ans, les buts fondamentaux du système sont restés inchangés: promouvoir un commerce international ouvert, équitable et prévisible au service de l'humanité.

Ouverture, équité et prévisibilité ... les fonctions essentielles de l'OMC

S'il est libre de ses mouvements, le commerce crée de la croissance économique. Il encourage la spécialisation, qui accroît les gains de productivité.

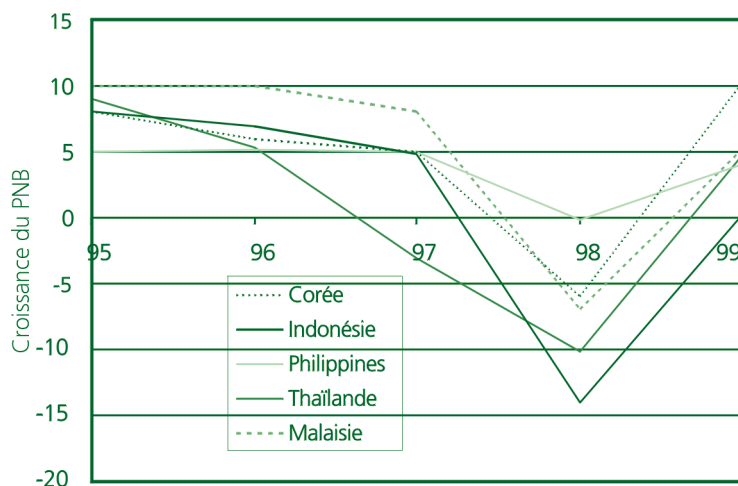
té et d'efficience. Il permet aux pays de concentrer leurs ressources sur la production de ce qu'ils font le mieux et d'importer ce qui est produit de façon plus rentable ailleurs. Avec un système commercial mondial plus ouvert, tous les pays peuvent avoir accès aux 6 milliards de consommateurs du marché planétaire.

Le commerce peut aider à apporter la technologie et les matériaux nécessaires pour exporter et offrir aux consommateurs un choix plus large, qu'il s'agisse d'oranges, de voitures, de médicaments ou de vêtements. Il encourage la concurrence par les prix et stimule le progrès technique. C'est pourquoi, l'une des priorités du système commercial multilatéral est de favoriser la suppression des obstacles au commerce. Cette suppression a lieu grâce à ce qu'on appelle désormais des "cycles de négociations", à l'occasion desquels les pays participants offrent un accès plus large à leur marché, en échange d'un accès plus large à celui des autres. Il y a eu huit cycles de ce type depuis la création du GATT en 1948. D'abord axés sur l'abaissement des droits de douane appliqués aux marchandises à la frontière, ils concernent aujourd'hui une gamme plus large de mesures.

Durant le Cycle d'Uruguay (1986-1994), l'agriculture et les textiles ont été intégrés au système commercial multilatéral, et les dispositions du GATT qui établissaient une discrimination à l'encontre des pays exportateurs de produits agricoles ont été réformées. Les pays participants sont aussi convenus de supprimer sur une période de dix ans les limites quantitatives au commerce des textiles. La portée des règles de l'OMC a été élargie au commerce des services, l'un des secteurs de l'économie internationale les plus dynamiques et qui progresse le plus vite, et aux aspects des droits

Il est clair qu'aucun Membre de l'OMC ne conteste les avantages d'un commerce plus libre. Les efforts déployés par 30 pays - depuis la Chine jusqu'au Vanuatu - pour accéder à l'Organisation en sont le signe évident. En témoigne aussi le fait que les politiques de développement "autonomes" ou les économies "dirigées" à planification centrale ont été essayées, ont échoué et ont été abandonnées. Seuls les marchés plus ouverts ont créé une croissance et une prospérité économiques importantes et soutenues.

La relance dans les pays d'Asie après la crise financière



Source: Secrétariat de l'OMC.

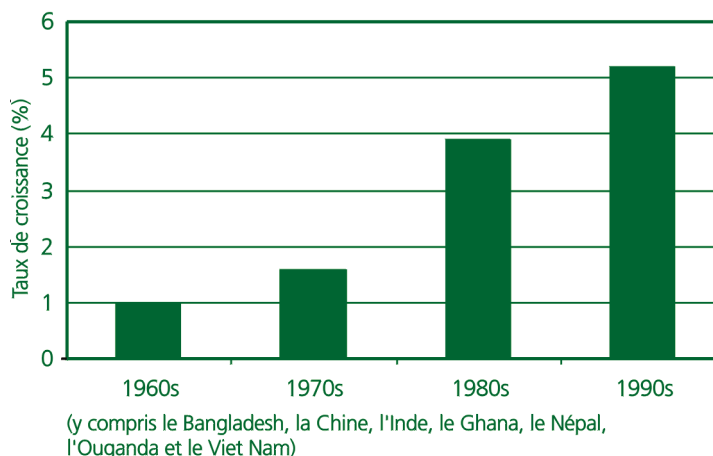
"En s'engageant dans la procédure d'accession à l'OMC, la République fédérale de Yougoslavie tient à montrer et à souligner l'importance qu'elle attache au fait d'appartenir à l'OMC, compte tenu surtout du rôle de l'Organisation dans l'économie mondiale et de sa contribution à la promotion du commerce international comme pilier du développement mondial." Zoran Sami, Ministre fédéral des transports, République fédérale de Yougoslavie, février 2001.

Quand les Membres de l'OMC prennent des décisions, ils doivent le faire sans opinions divergentes. C'est la loi du consensus. Le vote est prévu, mais il n'a encore jamais été demandé.

Dans une étude récente, Jeffrey Sachs et Andrew Warner, de l'Université Harvard, constatent que les pays en développement ayant une économie ouverte ont enregistré une croissance de 4,5 pour cent par an durant les années 70 et 80, tandis que les pays ayant une économie fermée n'ont progressé que de 0,7 pour cent par an. À ce rythme, les économies ouvertes doublent de taille tous les 16 ans, tandis que les économies fermées doivent attendre un siècle.

Le principe NPF est simple mais efficace; il supprime les différences de poids économique et politique entre les pays et fait disparaître le favoritisme. Il confère à la libéralisation des échanges une dynamique automatique. En effet, lorsque deux partenaires commerciaux s'entendent pour ouvrir leurs échanges, tous les Membres de l'OMC en bénéficient.

Les économies ouvertes croissent plus vite: 18 pays en développement qui s'ouvrent rapidement



Source: Dollar and Kray, *Trade, Growth and Poverty* (à paraître)

de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). Ces secteurs sont désormais concernés par la libéralisation des échanges et le règlement des différends à l'OMC.

Pour un commerce équitable et non discriminatoire

L'OMC traite tous les pays sur un pied d'égalité, qu'ils soient riches ou pauvres, grands ou petits, forts ou faibles. C'est un système fondé sur des règles et non sur des rapports de force. Ces règles s'appliquent à tous, y compris les plus grandes puissances économiques. Bon nombre d'entre elles sont spécifiquement conçues pour assurer des conditions commerciales équitables entre les partenaires. L'obligation de ne pas faire de discrimination y tient une place essentielle – c'est ce qu'on appelle la règle de la "nation la plus favorisée" (NPF) et celle du "traitement national". La première empêche les Membres de l'OMC d'établir une discrimination entre les produits étrangers ou de traiter les produits d'un Membre de façon plus favorable que ceux d'un autre Membre. Par exemple, si l'Union européenne décide de ramener de 10 à 5 pour cent son droit de douane sur les importations de cacao ghanéen, elle doit immédiatement appliquer

ce droit de 5 pour cent à tous les autres Membres de l'OMC qui souhaitent exporter du cacao vers l'UE.

L'obligation d'accorder le traitement national empêche les gouvernements de traiter différemment les produits étrangers et les produits nationaux.¹ Cela signifie, par exemple, que si le Venezuela exporte vers la Norvège la même qualité d'essence que celle produite par la Norvège, celle-ci peut imposer les mêmes normes strictes (mais pas plus strictes) pour l'essence vénézuélienne que celles qu'elle impose pour l'essence nationale.

Mais il y a d'autres obligations conçues pour que les pays ne bénéficient pas d'avantages injustes par rapport à leurs partenaires commerciaux. Il s'agit notamment des règles concernant le dumping et les subventions, qui peuvent rendre les exportations artificiellement compétitives. Ces questions sont complexes, et les règles visent à déterminer ce qui est équitable et ce qui ne l'est pas et la manière dont les gouvernements peuvent réagir, notamment en prenant des dispositions pour compenser le dommage causé par un commerce déloyal.

Il est clair qu'aucun Membre de l'OMC ne conteste les avantages d'un commerce plus libre. Les efforts déployés par 30 pays - depuis la Chine jusqu'au Vanuatu - pour accéder à l'Organisation en sont le signe évident. En témoigne aussi le fait que les politiques de développement "autonomes" ou les économies "dirigées" à planification centrale ont été essayées, ont échoué et ont été abandonnées. Seuls les marchés plus ouverts ont créé une croissance et une prospérité économiques importantes et soutenues.

Dans un groupe de 18 pays en développement qui sont devenus beaucoup plus ouverts aux échanges à partir de 1980 si l'on se réfère à la part grandissante des exportations et importations dans leur PIB, le taux de croissance moyen s'est accéléré. Ce groupe - où figuraient notamment le Bangladesh, la Chine, le Ghana, l'Inde, le Népal, l'Ouganda et le Viet Nam - comprend la majeure partie de la population pauvre du monde.

Des politiques et des circonstances très diverses ont contribué à l'amélioration des résultats enregistrés par ces 18 pays, mais l'association entre leur ouverture plus grande et leur croissance plus rapide est frappante et elle est confirmée par une analyse statistique plus détaillée.

*David Dollar et Aart Kraay:
Growth is Good for the Poor,
Banque mondiale (2000)*

¹ Elle n'empêche pas d'imposer des droits de douane (sur une base NPF et dans la limite des plafonds consolidés dans les listes tarifaires) et ne s'applique qu'après le dédouanement des marchandises. Toutefois, elle est traitée de façon légèrement différente selon les Accords de l'OMC. Ainsi, dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), elle n'est pas inconditionnelle, et les pays peuvent inscrire sur leur liste des exceptions au principe du traitement national. Un traitement spécial et différencié en faveur des pays en développement est également admis sous forme de préférences tarifaires, de même que des préférences en faveur des pays qui ont signé des accords commerciaux régionaux.

Des règles prévisibles et applicables: le mécanisme de règlement des différends intégré au système commercial mondial

Le principe essentiel en l'occurrence est évidemment le règlement. Entre 1995 et 1999, par exemple, 77 différends ont été réglés, dont 41 sans qu'un groupe spécial formule de recommandation. Sans ce système, il serait à peu près impossible de maintenir l'équilibre délicat entre les droits et les obligations internationaux. Les différends risqueraient de se prolonger beaucoup plus longtemps et d'avoir un effet déstabilisant sur le commerce international, qui pourrait lui-même empoisonner l'ensemble des relations internationales.

L'OMC rend stable et prévisible le commerce international parce que ses règles sont juridiquement contraignantes, tout comme les listes d'engagements concernant l'accès aux marchés des produits et services négociées par chacun des Membres. Ces éléments limitent de façon claire les niveaux de protection. Le commerce s'en trouve ainsi favorisé, car les exportateurs peuvent développer et étendre leurs activités. Ils connaissent parfaitement les conditions d'accès et peuvent agir et investir avec confiance en sachant que les marchés sont ouverts et le resteront.

Pays parties à des différends à l'OMC depuis 1995

Février 2001

Parties	comme plaignant	comme défendeur
États-Unis	69	52
CE	54	31
Japon	8	12
Pays en développement	66	82

Le Mémoire d'accord sur le règlement des différends dit que le système de règlement des différends a pour objet de "préserver les droits et les obligations résultant pour les Membres des accords visés, et de clarifier les dispositions existantes de ces accords conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public" (article 3:2).

La grande majorité du commerce international se déroule sans heurt ni différend. En de rares occasions toutefois, des Membres considèrent qu'un ou plusieurs d'entre eux ont contrevenu aux engagements contractés à l'OMC et que cela a eu des conséquences néfastes sur leurs branches de production. C'est alors qu'ils peuvent recourir au système de règlement des différends de l'Organisation.

Les procédures de règlement des différends jouent un rôle essentiel et précieux en vue d'assurer un règlement équitable des conflits commerciaux, en temps voulu et dans le respect du droit.

Lorsqu'un différend est notifié à l'OMC, un calendrier prédéterminé de mesures "automatiques" est mis en place. La priorité immédiate est de régler le différend au moyen de consultations. Si ces consultations échouent, les Membres réunis au sein de l'Organe de règlement des différends (ORD) portent le différend devant un groupe spécial d'experts. Les membres du groupe sont nommés d'un commun accord entre les parties

ou, sinon, par le Directeur général de l'OMC. Les recommandations d'un groupe spécial sont automatiquement adoptées, sauf si tous les Membres de l'OMC qui composent l'ORD refusent par consensus de les adopter. Il est possible de faire appel des décisions rendues en première instance par un groupe spécial, mais les décisions rendues en seconde instance par l'Organe d'appel sont définitives.

Le processus de règlement des différends doit avoir pour effet à long terme de rétablir entièrement le respect des règles de l'OMC. Toutefois, si un pays ne met pas en œuvre une décision de l'OMC, deux mesures temporaires peuvent être prises. Soit le Membre contrevenant offre une "compensation" pour le dommage causé aux intérêts commerciaux de l'autre, soit l'ORD autorise certaines sanctions à titre de rétorsion. Mais cela arrive rarement. La grande majorité des différends (plus de 220) portés jusqu'ici devant l'OMC ont été réglés sans histoires ni querelles publiques. Comme l'un des buts principaux du mécanisme de règlement des différends est d'empêcher l'imposition unilatérale de sanctions commerciales, les mesures unilatérales de rétorsion par les grandes puissances commerciales sont soumises au contrôle multilatéral de l'OMC.

Nul ne pourrait dire que le système de règlement des différends de l'OMC compense une répartition inégale du pouvoir économique dans le monde, mais il faut souligner qu'il donne aux petits pays une chance équitable de défendre leurs droits qu'ils n'auraient pas sans cela. En février 2001, les pays en développement dans leur ensemble avaient engagé 66 des 224 procédures. Parmi les plus actifs figuraient l'Inde, le Brésil, le Mexique et la Thaïlande. Les États-Unis et les Communautés européennes sont ceux qui ont eu le plus recours au système – respectivement 69 et 54 fois – et qui sont aussi le plus souvent accusés par les autres Membres de ne pas se conformer aux règles de l'OMC.

Accords de l'OMC invoqués dans les différends depuis 1995

SPS/OTC	Agriculture	Textiles	MIC	ADPIC	AGCS
28	29	15	16	24	11

Entre 1994 et 1998, les exportations de biens et services ont soutenu la création de 1,3 million d'emplois aux États-Unis. Durant la même période, le nombre total d'emplois aux États-Unis a augmenté de 11,7 millions et le taux de chômage est tombé de 6,1 à 4,5 pour cent. Les emplois soutenus par les exportations de marchandises sont payés entre 13 et 16 pour cent de plus que la moyenne.

Source: "America and the WTO" - Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales.

Les gains totaux retirés par la Nouvelle-Zélande du Cycle d'Uruguay ont été estimés à 370 millions de dollars en 2000. Source: "Towards Free Trade", Ministère des affaires étrangères et du commerce, (Nouvelle-Zélande).

En Asie de l'Est, le taux de pauvreté a baissé de près de moitié entre 1990 et 1998. Il s'agit de la baisse la plus forte et la plus rapide de la pauvreté dans l'histoire. Elle a essentiellement touché la Chine, mais la plupart des pays de la région en ont bénéficié. La pauvreté a augmenté en 1998 dans les pays d'Asie de l'Est touchés par la crise financière, mais moins qu'on ne le craignait à l'origine. La reprise très vigoureuse enregistrée en 1999 et 2000 laisse penser que la région retrouvera sans tarder sa prospérité. En 2000, le PIB par habitant des pays d'Asie de l'Est était supérieur à celui d'avant la crise.

Faut-il s'inquiéter du grand nombre de différends à l'OMC?

Pas vraiment. L'accroissement du nombre de différends notifiés peut être interprété de différentes manières. Par exemple:

- comme l'expression d'une plus grande confiance des Membres dans l'efficacité du nouveau système de règlement des différends. Ce système est effectivement plus prévisible, plus sûr et plus rapide que le précédent système du GATT;
- comme un effet de la multiplication des règles de l'OMC et de leur plus grande spécificité. Les Accords de l'OMC concernent désormais un éventail beaucoup plus large de sujets – dont les services et les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce – qui sont tous régis par le même mécanisme de règlement;
- comme le résultat de l'augmentation du nombre des Membres, de l'accroissement des échanges et de l'importance accrue du commerce dans l'économie des pays Membres;

il est vrai toutefois que les pays plus petits et plus pauvres ont des moyens limités. Ils n'ont généralement pas les ressources nécessaires pour porter leurs différends commerciaux devant l'OMC. C'est pourquoi l'Organisation a soutenu activement la création à Genève d'un Centre de services consultatifs sur le droit de l'OMC, organe indépendant qui offre aux pays en développement des conseils juridiques à un coût réduit.

Commerce, emploi et recul de la pauvreté

Le commerce peut agir puissamment sur l'emploi et le recul de la pauvreté. Mais la libéralisation n'a pas toujours un effet favorable sur tous les acteurs du marché du travail. De même que les nouvelles possibilités d'exportation créent des emplois dans certains secteurs, la pression de la concurrence étrangère fait parfois disparaître des emplois dans des secteurs jusque-là protégés. L'une des tâches les plus ardues pour les législateurs, les gouvernements et les décideurs est de veiller à ce que les citoyens puissent s'adapter à l'évolution du marché du travail et acquérir les nouvelles compétences nécessaires. Toutefois, ces pressions ne sont pas dues seulement à l'intensification de la concurrence, elles viennent aussi du progrès technique.

La tentation de résister au changement est grande, surtout lorsque les voix en faveur de la protection se font plus fortes et plus vibrantes que cel-

les en faveur de la libéralisation des échanges. Mais le changement n'est pas seulement inévitable, il est la clé de la croissance économique.

Le mode d'ouverture des marchés, et surtout le rythme et l'enchaînement des mesures de libéralisation, peuvent avoir une influence notable sur ces pressions à l'ajustement.

Toutes les études économiques montrent que la libéralisation des marchés s'accompagne d'une accélération de la croissance² et que la croissance contribue à faire reculer la pauvreté.

Le commerce mondial est-il avantageux pour tous?

La croissance du revenu national est essentielle pour réduire de façon permanente la pauvreté. Mais l'expérience confirme que le résultat le plus probable est que la croissance nationale aura un effet positif sur les revenus des catégories les plus pauvres, peut-être parce qu'il est généralement plus facile pour les pouvoirs publics d'intensifier ses efforts de lutte contre la pauvreté si ses recettes augmentent.³

Malgré l'évidence d'un tel lien, le commerce ouvert n'entraîne pas à lui seul, de façon non ambiguë et universelle, la croissance économique. Mais on n'a assurément pas constaté qu'il l'entravait. La libéralisation des échanges joue un rôle positif dans un ensemble de mesures permettant de recourir davantage au marché, de rendre plus stable et moins arbitrai-

Une étude récente de la croissance enregistrée dans 80 pays sur 40 ans, réalisée pour la Banque mondiale, montre qu'en moyenne le revenu des pauvres - définis comme le cinquième le plus pauvre de la population - progresse à peu près au même rythme que le revenu par habitant dans un pays en développement. Cela a été démontré par les politiques orientées vers les échanges qui ont contribué à transformer l'Asie de l'Est, dont les 1,8 milliard d'habitants représentent plus du tiers de la population des pays en développement et qui étaient il y a 40 ans l'une des régions les plus pauvres du monde, en une région prospère et résistante aux chocs économiques comme on la connaît aujourd'hui.

Le Tinbergen Institute de Rotterdam (Pays-Bas) estime que les pays en développement gagneraient 155 milliards de dollars par an si la libéralisation des échanges s'intensifiait - soit plus de trois fois l'aide étrangère annuelle moyenne (43 milliards de dollars).

En Asie de l'Est et dans le Pacifique, entre 1987 et 1998, le nombre de personnes vivant avec moins d'un dollar par jour est tombé de 418 à 278 millions. Ce mouvement s'est accompagné d'un quadruplement de la part des exportations de biens et services dans le PIB.

² IMF Issues Brief: Globalization, Threat or Opportunity. Disponible à l'adresse suivante: <http://www.imf.org/external/np/exr/ib/2000/041200.htm>.

³ Winters, Alan (2000) "Trade, Income Disparity and Poverty", Dossier spécial de l'OMC n° 5. Cette étude est disponible sur le site Web de l'OMC: http://www.wto.org/english/news_e/pres00_e/pov3_e.pdf.

L'économie irlandaise a enregistré des résultats économiques étonnants pendant cinq années consécutives. Aucun autre membre de l'OCDE n'a réussi à égaler les performances accomplies par le pays sous divers aspects. La production telle qu'elle est comptabilisée pour le calcul du PIB a augmenté en moyenne de 9 pour cent par an durant la période 1994-1998, de sorte que le PIB par habitant en termes de parité de pouvoir d'achat a dépassé le niveau moyen de l'Union européenne. On est loin de l'Irlande de la deuxième moitié des années 80. Les raisons de ce décollage réussi sont multiples. Un régime commercial ouvert, un cadre réglementaire généralement libéral, propice et transparent et des coûts de main-d'œuvre compétitifs sont parmi les facteurs qui ont fait de l'Irlande l'un des premiers pays d'accueil pour l'investissement étranger direct des États-Unis en Europe durant les années 90. Source: D'après l'Étude économique de l'Irlande, OCDE, mai 1999.

re l'intervention des pouvoirs publics, d'intensifier la concurrence et d'assurer la stabilité macro-économique. Dans l'ensemble, elle constitue un facteur essentiel du développement économique.⁴

Inversement, quand les pays se ferment aux marchés mondiaux, la pauvreté devient rédhibitoire. Les politiques introverties menées en Afrique et en Amérique latine durant les années 70 et 80 ont entravé la croissance et compromis les possibilités de réduire la pauvreté. Les pays à économie planifiée d'Europe orientale et d'Asie du Nord ont aussi enregistré de médiocres résultats, en partie parce qu'ils étaient assez fermés.

4 Winters, A., *ibid*

L'Organisation n'est forte que dans la mesure où ses Membres ont la volonté d'en respecter les règles

Les Membres acceptent d'être "liés" par les Accords de l'OMC car ils considèrent que c'est dans leur intérêt. La réussite de l'OMC dépend en grande partie de la volonté de ses Membres d'en respecter les règles et les décisions. L'un des préalables à cette volonté d'être "lié" est la négociation d'accords dont les règles et la portée soient suffisamment claires et dont les disciplines soient applicables et mutuellement convenues.

Les gouvernements perdent-ils leur souveraineté en rejoignant l'OMC?

Le mot de "souveraineté" a des connotations différentes selon les individus. Il évoque des idées très diverses de fierté et d'indépendance nationale. À l'OMC, la souveraineté est entendue de diverses manières. Tous les Membres sont "souverains" pour ce qui concerne leur "territoire douanier". En rejoignant l'OMC, ils s'engagent à élaborer des lois conformes aux Accords de l'OMC et à modifier celles qui ne le sont pas.

Le respect des Accords de l'OMC ne réduit en rien le droit qu'a un gouvernement d'élaborer des lois pour ses propres territoires. La plupart de ces accords ne donnent aucune indication quant à la teneur des lois nationales: ils ne concernent que les effets "extérieurs" des lois ou réglementations. Toutefois, certains d'entre eux tels que l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires et l'Accord sur les obstacles techniques au commerce encouragent l'harmonisation des politiques dans certains domaines techniques. Mais même là, il y a des exceptions. Les Accords de l'OMC résultent en fin de compte de l'exercice du pouvoir commercial souverain des Membres de l'OMC.

Il faut distinguer la notion de "souveraineté" de celle d'"interdépendance". Parfois, la coopération internationale relative à un régime de règles exige des gouvernements qu'ils acceptent de limiter leurs actions, à certaines exceptions près, dans l'intérêt de tous. Toutefois, il ne s'agit pas là de perdre sa souveraineté, mais de veiller à ce que chacun respecte les règles qui ont été mutuellement convenues. Cet aspect n'est pas propre à l'OMC, il constitue la norme pour toutes les organisations multilatérales qui établissent des règles. Sans cette volonté de fixer d'un commun

Le respect des Accords de l'OMC ne réduit en rien le droit qu'a un gouvernement d'élaborer des lois pour ses propres territoires.

Tous les Membres de l'OMC sont traités sur un pied d'égalité. Que leur économie soit grande ou petite, ils jouissent exactement des mêmes droits en vertu des Accords.

L'OMC n'est pas un gouvernement mondial, et ses Membres ne souhaitent pas qu'elle en soit un. Elle ne peut obliger des gouvernements réticents à se plier à des règles. Un différend ne surgit que lorsqu'un Membre allègue qu'un autre ne respecte pas les obligations qu'il a contractées à l'Organisation.

accord des limites à l'action unilatérale, le système international ne pourrait fonctionner efficacement.

L'OMC interfère-t-elle avec les objectifs de politique nationale?

"Je viens d'un petit pays. Pour moi, l'interdépendance, les traités et les grandes institutions mondiales sont les garants de notre souveraineté et de notre sécurité."

"Dans un monde plus global, les gouvernements ont plus de mal à agir indépendamment les uns des autres. Les problèmes mondiaux appellent des solutions communes et concertées." Mike Moore, avril 2001.

L'OMC ne crée pas de règles concernant les objectifs de politique nationale, elle crée des règles concernant la manière dont ces objectifs sont atteints. Cela limite parfois le type d'action des gouvernements en matière de politique nationale. Mais, quelles que soient les mesures choisies par un gouvernement, une chose est sûre: les politiques nationales ne doivent pas créer de discrimination entre les nationaux et les étrangers ni entre les étrangers d'origine différente.

L'OMC ne s'occupe que de commerce international, mais certains Accords de l'OMC – tels que les Accords du GATT antérieurs à l'OMC – comportent des règles relatives aux réglementations nationales. Toutefois, ces règles sont d'abord convenues entre tous les Membres, puis adoptées et mises en œuvre au niveau national.

Pourquoi faut-il des règles commerciales relatives à la réglementation des Membres? En partie à cause de l'existence d'un protectionnisme déguisé sous la forme d'obstacles non tarifaires. Ces obstacles sont par exemple des réglementations nationales relatives à la vente des marchandises, à l'étiquetage, à la fixation des prix, à l'entreposage, à la taxation de la valeur ajoutée, etc. Les Membres négocient des engagements pour que les transactions à la frontière soient aussi équitables et ouvertes que possible. Cela n'aurait pas de sens que les avantages procurés par ces engagements soient réduits à néant par des transactions qui réintroduiraient la protection ou la discrimination que les règles de l'OMC visent à supprimer.

Quelle est la flexibilité des Accords de l'OMC?

Il peut être difficile de tracer la limite entre les objectifs de politique nationale et les obstacles non tarifaires. Aussi les Accords de l'OMC sont-ils suffisamment souples pour permettre aux Membres de poursuivre d'autres objectifs que le commerce. Ils font toujours référence aux normes internationales lorsqu'il y a lieu. De plus, les réglementations nationales ne sont concernées par les règles de l'OMC que dans la mesure où elles s'appliquent aux marchandises et aux services échangés.

Les Accords de l'OMC tiennent compte des différents niveaux de développement et des différentes politiques économiques et commerciales:

1) en prévoyant des calendriers de mise en œuvre des règles plus longs pour les pays en développement ou en leur permettant de prendre des engagements de libéralisation moindres, comme c'est le cas dans l'Accord sur l'agriculture;

2) en permettant parfois un niveau de conformité moindre pour les pays en développement – notamment les moins avancés d'entre eux;

3) en offrant aux Membres des "dérogations" limitées dans le temps pour certaines obligations, à des fins particulières. Un certain nombre de pays développés (États-Unis, Canada, UE), qui avaient accordé unilatéralement des concessions commerciales aux pays en développement et aux pays les moins avancés, ont bénéficié de "dérogations" pour pouvoir maintenir ces accords. D'autres dérogations ont trait aux défauts techniques des listes tarifaires de certains Membres.

Les gouvernements, les citoyens et l'OMC

Certains disent que les gouvernements ne représentent que les intérêts de leurs dirigeants ou de leur "exécutif", ou encore des élites de la société ou des grandes entreprises. Ils disent que les gouvernements ne représentent pas vraiment les intérêts des citoyens. Mais cela concerne plus la relation entre les gouvernements et les citoyens que la relation entre l'OMC et les citoyens. Certains soutiennent que l'OMC n'est "pas démocratique", car elle "annule" les lois adoptées par des gouvernements démocratiquement élus. C'est là un malentendu. L'OMC n'"annule" pas les lois nationales, car elle n'a pas les pouvoirs constitutionnels nécessai-

S'il était vrai que "les gouvernements ne représentent pas les intérêts des citoyens", il faudrait que les citoyens eux-mêmes remédient à cette situation. Ce n'est pas une question dont une organisation intergouvernementale telle que l'OMC peut s'occuper. Dans la plupart des constitutions, les citoyens sont représentés par une forme ou une autre d'assemblée parlementaire. C'est là qu'ils doivent exercer leurs droits démocratiques.

Un "déficit de démocratie" à l'OMC? Qu'entend-on exactement par "démocratie" dans le cadre de l'OMC? Certains disent que l'Organisation n'est "pas démocratique" parce que les citoyens ne participent pas directement à ses travaux. Mais cela signifie-t-il qu'elle n'est "pas démocratique"? Après tout, l'OMC est un traité entre gouvernements et, comme les autres traités, elle n'inclut pas directement les citoyens. Seul un gouvernement peut négocier des règles commerciales pour les pays. Les citoyens sont normalement représentés à l'OMC par leur gouvernement.

Plus de 90 pour cent des documents de l'OMC sont maintenant disponibles sur le site Web de l'Organisation. De plus, une liste mensuelle des notes d'information émanant des ONG reçues par le Secrétariat est établie et distribuée pour information aux gouvernements Membres de l'OMC. Depuis avril 2000, un bulletin électronique d'information mensuel - avec plus de 1 300 abonnés - a été mis à la disposition des ONG, facilitant l'accès aux renseignements sur l'OMC rendus publics.

res pour le faire dans quelque pays que ce soit. Ses règles, dont tous les Membres sont convenus à l'avance, concernent l'effet des lois sur le commerce. Elles sont adoptées par consensus, approuvées par chaque gouvernement et ratifiées par les parlements nationaux. Les parlements ont donc la responsabilité de veiller à ce que les lois qu'ils adoptent ou ont adoptées sont conformes aux traités qu'ils approuvent. Les gouvernements Membres de l'OMC sont en effet tenus de respecter les obligations qu'ils ont contractées au titre de l'Accord sur l'OMC.

Et qu'en est-il d'un "déficit de démocratie" dans la prise de décision entre les Membres de l'OMC? L'argument selon lequel les pays en développement modestes et pauvres sont exclus du processus décisionnel de l'Organisation est sans fondement. Tous les Membres ont exactement les mêmes droits en vertu des Accords. Toutes les décisions prises à l'OMC le sont par consensus (bien qu'un vote soit juridiquement possible en vertu des traités de l'OMC), et tout Membre peut opposer son veto aux décisions qu'il n'approuve pas. Cela veut dire que les Membres les moins puissants de l'Organisation ont une grande influence. Après la Conférence ministérielle de Seattle, tous les pays en développement, et notamment les moins avancés d'entre eux, ont reconnu que le principe du consensus était le meilleur moyen de sauvegarder leurs intérêts. En outre, si cette accusation était fondée, pourquoi tant de petits pays en développement, depuis le Bhoutan jusqu'au Viet Nam, chercheraient-ils activement à accéder à l'OMC?

Bien sûr, les gouvernements Membres ne participent pas tous autant qu'ils le voudraient à l'activité de l'OMC. Certains, surtout ceux des pays les moins avancés, ont besoin d'une aide pour renforcer leurs moyens de participation. Il y a par exemple un groupe de pays parmi les moins avancés qui n'ont pas les moyens d'entretenir un bureau à Genève. Le Secrétariat de l'OMC n'épargne aucun effort pour les tenir informés des activités de l'Organisation. Et, deux fois par an, les représentants des gouvernements qui n'ont pas de bureau à Genève sont invités à l'OMC pour une semaine de réunions d'information détaillées. Les moyens d'assistance du Secrétariat sont toutefois limités en l'absence de ressources financières additionnelles.

L'OMC et les ONG

Les Membres de l'OMC ont souvent débattu du rôle que les ONG pourraient jouer dans les réunions de l'Organisation. Ils ont présenté plusieurs communications sur ce sujet et expliqué à de multiples reprises que ce sont les gouvernements qui représentent les intérêts des citoyens. Mais cela ne

veut pas dire qu'il n'y a pas de contact entre les Membres de l'OMC et les représentants des ONG. Dans le cadre du mandat que lui ont confié les Membres, le Secrétariat de l'OMC a pris plusieurs mesures pour intensifier le dialogue avec les ONG et les informer davantage.⁵ Il organise des colloques pour les ONG, tient des réunions d'information régulières et a une section spéciale sur son site Web avec des informations spécifiquement destinées aux ONG. Depuis la création de l'OMC, les ONG ont assisté à toutes les Conférences ministérielles.

Tout au long de la Conférence ministérielle de Seattle, plus de 160 réunions (ateliers, séminaires, rencontres privées) ont eu lieu au Centre des ONG. Comme lors des précédentes conférences ministérielles, le Secrétariat de l'OMC a informé chaque jour les ONG des progrès accomplis dans les séances de travail. En outre, les ONG avaient entièrement accès au centre de presse situé sur le lieu officiel de la Conférence. Indépendamment du résultat de cette conférence et des protestations tumultueuses qui l'ont accompagnée, les ONG se sont félicitées de ces dispositions, qu'elles ont considérées comme un signe authentique de transparence.

En raison des violentes manifestations qui ont eu lieu tant à la Conférence de Genève (mai 1998) qu'à celle de Seattle (novembre 1999), les ONG ont eu plus de mal à convaincre les Membres de l'OMC de leur accorder une plus large place. Les Membres considèrent que les ONG elles-mêmes ne rendent pas directement compte au public. Et certains de leurs opposants font valoir que bon nombre d'entre elles ne publient pas leurs comptes ou ne soumettent pas leurs documents internes à l'examen du public. Bien que les ONG puissent à juste titre prétendre représenter un point de vue, même largement partagé, il paraît difficile de dire qu'elles représentent les citoyens de la même manière que les membres élus d'un parlement. Néanmoins, bon nombre de Membres souhaitent leur participation et les encouragent à suivre les travaux de l'Organisation. Les représentants des ONG pourront à nouveau assister à la prochaine Conférence ministérielle, qui aura lieu à Doha (Qatar) du 9 au 13 novembre 2001.

Rien dans les Accords de l'OMC ne dit aux gouvernements comment se préparer aux négociations ou aux consultations qu'ils ont avec les citoyens. Les gouvernements Membres ont répété à de nombreuses reprises qu'ils se considéraient comme responsables du dialogue avec les citoyens et que c'était à eux de déterminer le meilleur moyen de représenter les intérêts de leur pays. Ils peuvent et doivent souvent organiser de larges concertations nationales sur la politique commerciale. Dans certains pays, les ONG exercent une pression considérable, et leur point de vue est souvent repris dans les positions adoptées par de nombreux Membres sur les questions de politique commerciale.

De nombreuses ONG internationales bien connues sont des acteurs au niveau mondial, dotés de plus de ressources que l'OMC

Le budget de l'OMC pour 2000 a été de 128 millions de francs suisses, soit environ 83 millions de dollars. D'après ce chiffre, l'OMC a moins de ressources que bon nombre d'ONG internationales connues telles que:

Le Fonds mondial pour la nature (WWF): 470 millions de francs suisses, soit 305 millions de dollars.

Greenpeace International: 126 millions d'euros, soit environ 123 millions de dollars.

Source: <http://www.globalpolicy.org/finance/tables/assess.htm> (Décembre 2000)

Les ONG s'intéressent de plus en plus aux travaux de l'OMC:

Première Conférence ministérielle en 1996 à Singapour: 108 ONG inscrites.

Deuxième Conférence ministérielle en 1998 à Genève: 128 ONG inscrites.

Troisième Conférence ministérielle en 1999 à Seattle: 686 ONG inscrites.

⁵ Les relations avec les organisations non gouvernementales (ONG) sont traitées à l'article V:2 de l'Accord de Marrakech et précisées dans un ensemble de directives (WT/L/162) adoptées par le Conseil général en juillet 1996.

LES VALEURS DU COMMERCE NE SONT PAS CONTRAIRES AUX AUTRES VALEURS

Si l'OMC travaille pour le commerce, pourquoi ne pas l'utiliser pour atteindre d'autres objectifs?

Ce n'est pas parce que l'OMC a su assurer très efficacement le respect des règles commerciales qu'elle doit maintenant se tourner vers d'autres objectifs. La plupart des Membres estiment qu'elle ne devrait pas le faire considérant que l'OMC n'est qu'une instance pour la négociation des règles commerciales et rien de plus.

"Certains ont proposé d'utiliser les règles commerciales pour atteindre des objectifs fixés en matière de législation du travail, de protection de l'environnement ou de défense des droits de l'homme. Ce n'est pas mon avis: pour réaliser ce type d'objectifs, il vaudrait mieux tirer un meilleur parti des organismes des Nations Unies. Si l'on utilisait le système commercial multilatéral aux fins que je viens d'évoquer, on le soumettrait à des tensions trop fortes et on obtiendrait moins de résultats qu'en s'attaquant aux problèmes avec des politiques bien ciblées." M. Kofi Annan, Secrétaire général de l'ONU, Conseil économique et social, 1998.

Le commerce n'est pas la panacée, et chercher des réponses à des problèmes très divers est aussi irréaliste et vain dans le domaine international que dans le contexte national où il pourrait arriver qu'un ministre fasse le travail d'un autre.

Beaucoup attendent de l'OMC qu'elle favorise les progrès dans les domaines de l'écologie, des normes du travail, des droits de l'homme, de la santé, de la culture et de l'exclusion sociale. Ils veulent qu'elle se serve de ses règles pour faire respecter les "normes fondamentales du travail" ou soutenir les sanctions commerciales à l'encontre des méthodes de production nuisibles à l'environnement.

L'OMC n'est tout simplement pas compétente pour s'occuper d'une grande partie des problèmes mondiaux déposés sur son seuil. Pour chaque problème mondial, il faut trouver le meilleur mode d'action, sans quoi on ne fait que transférer les problèmes d'une instance à l'autre. L'OMC n'est pas la mieux placée pour résoudre la totalité des problèmes non commerciaux.

Nous n'avons pas besoin de faire de l'OMC un substitut du système international. L'ensemble des organismes et programmes des Nations Unies sont déjà là pour jouer précisément ce rôle. Dans certains cas, il faudrait peut-être renforcer les organismes des Nations Unies grâce à de meilleurs mécanismes d'exécution, afin qu'ils puissent agir conformément à leur domaine de juridiction institutionnelle. Cela vaudrait beaucoup mieux que de se servir de l'OMC pour faire appliquer des politiques qui ne sont pas de son ressort.

Il ne s'agit pas seulement du commerce ...

Le commerce n'est pas une fin en soi – pas plus que la libéralisation des échanges. Plusieurs objectifs importants touchant le bien-être de l'humanité sous-tendent les Accords de l'OMC: accroître l'emploi et la productivité, améliorer l'approvisionnement alimentaire et en diminuer le prix, élargir l'accès à la santé, à l'éducation et à l'information. Mais c'est aux gouvernements de décider comment atteindre ces objectifs. Le commerce peut aider à trouver les moyens. Les valeurs du commerce et les valeurs non économiques peuvent se compléter, à condition que les gouvernements respectent les règles. Par exemple, un pays peut avoir les normes ali-

L'OMC n'est tout simplement pas compétente pour s'occuper d'une grande partie des problèmes mondiaux déposés sur son seuil

mentaires et sanitaires les plus strictes du monde, mais celles-ci ne doivent pas être discriminatoires en imposant des exigences plus sévères pour les produits étrangers que celles appliquées aux fournisseurs nationaux.

Avec la mondialisation des marchés, il y a de plus en plus d'interactions entre la réglementation commerciale et les réglementations sanitaires et environnementales. Les Accords de l'OMC offrent aux gouvernements la souplesse dont ils ont besoin pour atteindre leurs objectifs.

Les gouvernements ne veulent pas qu'on les empêche de limiter les importations qui peuvent présenter des risques inacceptables pour la santé ou l'environnement. Mais cela ne veut pas dire qu'ils sont disposés à accepter le protectionnisme sous prétexte de protéger la santé. Il y a une différence entre les deux positions. Tous les gouvernements Membres estiment qu'il est possible d'éviter à la fois le protectionnisme et les politiques qui risquent de nuire à la santé des individus.

Mais la voie entre les deux est très étroite. Les Accords ont donc été généralement rédigés avec beaucoup de soin afin d'indiquer comment et dans quelles circonstances une exception peut être invoquée. Et il ne faut pas oublier que les avantages procurés par le commerce peuvent aider à réaliser des objectifs non économiques souhaitables.

Les gouvernements peuvent recourir à l'Accord SPS pour protéger la santé et la vie des personnes et des animaux et préserver les végétaux, mais seulement aux conditions suivantes:

- la restriction doit reposer sur un motif scientifique rationnel (sinon, le gouvernement peut prendre des mesures provisoires, tout en s'efforçant d'obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque);
- le gouvernement doit appliquer le niveau minimal de restrictions à l'importation qui lui permet d'atteindre ses objectifs;
- il doit appliquer les restrictions à l'importation de manière à ne pas faire de discrimination entre les exportations des autres Membres de l'OMC.

Ces règles visent à réduire au minimum les restrictions commerciales et à éviter des règlements discriminatoires touchant l'importation. Pourquoi? Parce que la discrimination perturbe le commerce, crée des conflits entre les gouvernements et coûte cher aux producteurs et aux consommateurs.

Des exceptions générales - telles que celles qui sont prévues à l'article XX du GATT de 1994 - permettent aux gouvernements de faire ce qu'il faut pour atteindre certains objectifs visant à préserver la santé, l'environnement et la moralité publique.

Et il y a des exceptions spécifiques. L'Accord sanitaire et phytosanitaire (SPS) prend en compte la nécessité de protéger la santé et la vie des personnes et des animaux et de préserver les végétaux.

L'OMC n'a rendu aucune décision limitant le droit des gouvernements d'élaborer des lois pour protéger l'environnement national ou préserver les citoyens des risques pour la sécurité ou la santé.

Certes, la plupart des Membres qui ont signé un AEM sont aussi Membres de l'OMC, de sorte qu'il serait raisonnable que les membres de la société civile exigent des gouvernements signataires des deux accords qu'ils veillent à ce que les dispositions négociées dans chaque domaine ne se contredisent pas.

La distinction entre les décisions relatives aux effets sur le commerce et les décisions relatives aux politiques elles-mêmes est importante. L'OMC n'a pas de règles concernant l'effet des réglementations environnementales sur le commerce - sauf l'obligation qui veut qu'aucune politique ou réglementation nationale n'entraîne une discrimination commerciale entre les Membres.

Charlene Barshefsky, ancienne Représentante des États-Unis pour les questions commerciales internationales, a reconnu en octobre 1999 que "les États-Unis n'ont assoupli aucune de leurs lois sur l'environnement ou sur la santé ou la sécurité pour se conformer à une décision de l'OMC" (plusieurs litiges ont été "perdus" par les États-Unis). Elle a expliqué que, quand les lois américaines ont été modifiées, c'était pour supprimer toute discrimination dans le traitement des sociétés étrangères et américaines.

Quelques questions délicates

Les questions d'environnement

Il y a de grands malentendus au sujet des différends portés devant l'OMC à propos de réglementations nationales touchant l'environnement ou la santé.

Dans la décision qu'il a rendue au sujet de la procédure engagée, entre autres, par l'Inde contre les lois américaines qui interdisaient certaines importations de crevettes (affaire "crevettes-tortues"), l'Organe d'appel de l'OMC a expressément déclaré que les gouvernements ont parfaitement le droit de protéger la santé et la vie des personnes et des animaux et de préserver les végétaux en prenant des mesures de conservation des ressources épuisables. L'OMC n'a pas à leur "accorder" ce droit, qui leur est conféré en vertu de l'article XX.

Ces décisions ne s'en prennent pas aux politiques relatives à l'environnement. Le différend a surgi parce que les mesures de protection concernées accordaient aux fournisseurs étrangers un traitement moins favorable qu'aux fournisseurs nationaux ou créaient une discrimination entre les fournisseurs étrangers ou qu'elles restreignaient le commerce plus qu'il n'était nécessaire pour atteindre l'objectif environnemental souhaité. L'article XX dit clairement que les mesures prises pour protéger des ressources naturelles épuisables, par exemple, ne doivent pas être appliquées de façon à constituer un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les pays où les mêmes conditions existent. Elles ne doivent pas non plus servir de restriction déguisée au commerce international. Cela serait manifestement contraire aux principes fondamentaux de l'équité et de l'ouverture des marchés – et aux règles de l'OMC.

L'OMC a effectivement des règles concernant l'effet sur le commerce des politiques visant à protéger la santé des personnes et des animaux et à préserver les végétaux. Elle a aussi des règles concernant l'effet de l'étiquetage sur le commerce. Mais ces règles ne précisent pas quelles politiques les gouvernements doivent appliquer, elles disent seulement que les politiques et les réglementations ne doivent pas établir de discrimination et qu'aucune mesure commerciale – telle que les obstacles à l'importation – ne doit être plus restrictive que nécessaire pour atteindre des objectifs fondamentaux crédibles.

Un exemple de question environnementale mettant en jeu les principes fondamentaux de l'OMC est le différend né du fait que les États-Unis, cherchant à améliorer la qualité de l'air sur leur territoire, avaient appliqué aux caractéristiques chimiques de l'essence importée des règles plus strictes qu'à celles de l'essence raffinée dans le pays. Le Venezuela (puis le Brésil) jugeaient cela déloyal, car l'essence américaine n'avait pas à répondre aux mêmes normes, ce qui était contraire au principe du "traitement national" et ne pouvait être justifié au titre des exceptions aux règles normales de l'OMC prévues pour les mesures de protection de la santé et de l'environnement. Le groupe spécial chargé du différend s'est déclaré d'accord avec le Venezuela et le Brésil. Le rapport d'appel a confirmé ses conclusions (en apportant quelques modifications à son interprétation du droit), et les États-Unis ont accepté de changer leur réglementation.

Les accords environnementaux multilatéraux et l'OMC

L'OMC coopère avec les accords environnementaux multilatéraux (AEM), et les relations entre les deux ont été jusqu'ici remarquablement fluides. Elle accueille des représentants de ces accords en qualité d'observateurs à ses réunions, et le Secrétariat a été chargé par les Membres de coopérer étroitement avec eux. Aucun différend n'a encore surgi à la suite d'un conflit entre les obligations contractées à l'OMC et celles prévues dans un AEM. Mais il ne faut pas sous-estimer le risque de conflit, et les Membres continuent à étudier les incidences potentielles. En outre, la plupart des AEM ne contiennent pas de dispositions relatives au commerce, de sorte qu'il serait raisonnable d'espérer que le risque de conflit entre l'organisation du commerce et les organisations environnementales sera réduit au minimum.

Il semble donc possible que les mesures commerciales requises par les AEM pour atteindre des objectifs environnementaux considérés - par consensus multilatéral - comme "légitimes" et qui ne sont pas une simple restriction déguisée au commerce international soient considérées comme relevant des exceptions prévues à l'article XX. Dans le différend relatif aux crevettes, par exemple, aucune partie n'a contesté la compatibilité avec les règles de l'OMC des mesures prises par les Membres pour s'acquitter des obligations qu'ils avaient contractées au titre de la CITES (destinée à protéger les espèces menacées). La compatibilité de ces AEM avec les exceptions prévues à l'article XX n'est donc pas seulement possible, elle est très vraisemblable.

L'OMC, tout comme son pré-décesseur, le GATT, ne permet pas aux Membres de faire une distinction entre des produits qui ont les mêmes caractéristiques (produits "similaires") en fonction de différences dans la manière dont ils ont été produits. Pourquoi? Parce que cela rendrait les règles contradictoires avec le fondement même des gains retirés du commerce: les différences d'avantage comparatif.

l'Organe d'appel a toutefois rendu une décision au début de 2001 à propos de l'amiante et des produits qui en contiennent, disant que les risques pour la santé entraînent en ligne de compte dans la détermination de la similarité de produits au titre de la clause du traitement national.

"L'OMC ne met aucune restriction au pouvoir de créer ou de faire respecter de telles lois. Il est d'ailleurs dit dans sa charte fondamentale que les pays Membres peuvent prendre toutes les mesures commerciales qu'ils veulent "nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux". Tout ce que dit l'OMC, c'est que les Membres ne doivent pas utiliser le commerce comme une arme quand d'autres questions telles que l'environnement sont en jeu."

Éco-étiquetage: Certains ont suggéré que l'un des moyens de résoudre le problème des "procédés de production" serait d'utiliser l'"éco-étiquetage" pour permettre aux consommateurs de faire leur choix en connaissance de cause. C'est déjà le cas dans certains pays, qui étiquettent les produits contenant des organismes génétiquement modifiés (OGM).

Mais la solution de l'étiquetage n'est pas aussi simple concrètement qu'elle en a l'air: les pays en développement notamment sont fermement opposés aux mesures permettant aux pays riches d'adopter des règles nationales qui leur imposent des normes ou des procédés de production comme condition pour accéder aux marchés extérieurs.

S'il est vrai qu'un pays a tout à fait le droit de relever ses normes, les pays en développement demandent de plus en plus à être consultés avant que les parlements nationaux n'adoptent de telles mesures (qui peuvent avoir des effets dévastateurs sur leurs exportations).

Évaluation des risques et sécurité des aliments

Lorsqu'on prend des décisions touchant l'environnement, la santé ou bon nombre d'autres domaines de la politique publique, il faut souvent tenir compte de questions scientifiques et techniques complexes. On a alors besoin d'évaluations pour déterminer le résultat que peut avoir une décision – faut-il, par exemple, approuver ou non une catégorie de médicaments pour l'usage public? – mais aussi les risques différents liés aux autres résultats possibles – par exemple, le risque lié aux effets secondaires est-il plus grand que celui lié à la maladie?

Dans une économie en voie de mondialisation, il est inévitable que certaines de ces décisions aient des effets sur le commerce. L'OMC sera sans doute confrontée à un nombre grandissant de requêtes en vue de régler des différends sur des questions qui exigent des décisions difficiles quant aux preuves scientifiques, au risque et à la politique publique. Déjà, dans des affaires telles que l'interdiction imposée par l'UE au sujet du bœuf traité aux hormones ou celle imposée par l'Australie au sujet des saumons susceptibles de contenir des parasites du poisson, des groupes spéciaux de l'OMC ont été invités à se prononcer sur la question de savoir si une politique reposait sur des preuves scientifiques solides et une évaluation appropriée du risque. Dans ces deux affaires, on a constaté que les gouvernements avaient agi sans justification scientifique adéquate.

Principe de précaution

Les gouvernements peuvent recourir à ce principe d'administration lorsqu'il n'existe pas de données scientifiques immédiates permettant de prendre une décision dans des domaines tels que la santé, la sécurité ou l'environnement et que le risque paraît trop grand.

La Convention des Nations Unies sur la biodiversité – un AEM avec lequel l'OMC coopère – a officiellement approuvé en 2000 le "principe de précaution" à propos des nouveaux matériels génétiques. On voit aisément qu'il peut y avoir un conflit sur le point de savoir si une décision est vraiment prise à titre de "précaution" ou si elle ne fait que masquer une mesure protectionniste: la différence entre "précaution" et "protection" peut très bien dépendre du niveau de risque "acceptable" lié à la décision.

Comment un éventuel conflit devrait-il être traité? Comme il n'existe pas de recommandation d'un groupe spécial ni de décision de l'Organe d'appel relative à une telle affaire, l'OMC n'a pas eu à se prononcer à ce sujet. Mais on a un indice. Dans les décisions concernant l'affaire des "crevettes-tortues", l'Organe d'appel a dit que les objectifs environnementaux légitimes de la législation américaine - protection d'une espèce menacée - justifieraient une exemption des obligations prévues à l'article XX du GATT de 1994 (clause des "exceptions générales").¹ L'Organe d'appel a dit le plus clairement possible qu'un Membre a la faculté de formuler ses propres lois sur l'environnement ou d'agir conformément à des accords plurilatéraux ou multilatéraux afin d'atteindre des objectifs environnementaux "légitimes". Si les lois d'un Membre n'établissent pas de discrimination injustifiable ou de restriction déguisée au commerce international, il est probable que celles qui doivent être adoptées pour atteindre de tels objectifs seront couvertes par les exceptions générales prévues à l'article XX.

¹ Les États-Unis ont perdu le litige non pas parce qu'ils avaient cherché à protéger l'environnement mais parce qu'ils avaient établi une discrimination entre des Membres de l'OMC et n'avaient donc pas respecté entièrement les prescriptions de l'article XX. Ils avaient offert aux pays de l'hémisphère occidental - principalement les Caraïbes - une assistance technique et financière et des périodes de transition plus longues avant que leurs pêcheurs ne commencent à utiliser des dispositifs excluant les tortues, sans offrir les mêmes avantages aux quatre pays d'Asie (Inde, Malaisie, Pakistan et Thaïlande) qui avaient porté plainte devant l'OMC.

Pour qu'un objet soit brevetable, il faut qu'il constitue une invention - répondant à des critères de nouveauté et d'activité inventive. Le droit conféré par un brevet ne s'applique qu'à l'invention et non au matériel génétique qui lui sert de support.

Droits de propriété intellectuelle (ADPIC)

Les idées et les connaissances jouent un rôle grandissant dans le commerce. La valeur des nouveaux médicaments et des produits de haute technologie réside essentiellement dans la part d'invention, d'innovation, de recherche, de conception et d'essai qu'ils comportent. De nombreux produits autrefois échangés comme produits de faible technologie contiennent à présent une proportion plus grande d'invention et de conception dans leur valeur – c'est par exemple le cas des vêtements griffés ou des nouvelles variétés végétales.

L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC) vise à réduire l'écart entre les différents modes de protection de ces droits dans le monde et à les assujettir à des règles internationales communes. Les domaines qu'il vise sont notamment le droit d'auteur et les droits voisins, les marques de fabrique ou de commerce, y compris les marques de service, les indications géographiques, les dessins et modèles industriels, les brevets et les schémas de configuration de circuits intégrés. Il prescrit la façon dont les Membres doivent protéger de façon adéquate les droits de propriété intellectuelle et les faire respecter. Il indique aussi comment les différends relatifs à la propriété intellectuelle doivent être réglés à l'OMC et prévoit des arrangements transitionnels spéciaux.

Ménager un équilibre ...

L'Accord sur les ADPIC vise à ménager un équilibre entre l'objectif social à long terme consistant à encourager l'invention et la création et l'objectif à court terme consistant à permettre l'utilisation des inventions et créations existantes.

Cet équilibre est assuré de trois manières:

- L'activité inventive et la créativité en soi doivent apporter des avantages techniques et sociaux. La protection de la propriété intellectuelle encourage les inventeurs et les créateurs, car elle leur permet d'attendre des bénéfices de leur créativité. Cela favorise les nouvelles inventions telles que les médicaments, dont le coût de développement peut être considérable.
- Le mode de protection de la propriété intellectuelle peut aussi servir des objectifs sociaux. Par exemple, les inventions brevetées doivent être divulguées, afin que d'autres puissent les étudier même lorsqu'elles restent protégées. Cela favorise le progrès technique ainsi que la diffusion et le transfert de technologie. Au bout d'un certain temps, la protection expire, c'est-à-dire que l'inven-

tion devient utilisable par d'autres. Tout cela évite d'avoir à "réinventer la roue".

- L'Accord sur les ADPIC offre aux Membres la possibilité d'affiner la protection afin de répondre à des objectifs sociaux. Pour les brevets, il les autorise à prévoir, sous certaines conditions, des exceptions aux droits du titulaire, par exemple en cas d'urgence nationale, de pratique anticoncurrentielle ou lorsque le titulaire du droit ne livre pas l'invention.

Accès aux médicaments

L'Accord sur les ADPIC autorise les Membres à prévoir des exceptions limitées au droit d'auteur, aux droits à une marque et aux droits conférés par un brevet, à condition que certaines conditions soient remplies. Par exemple, les exceptions ne doivent pas porter atteinte "de manière injustifiée" à l'exploitation normale du brevet.

Certains pays permettent en outre aux fabricants de médicaments génériques d'utiliser l'invention brevetée pour obtenir une autorisation de commercialisation – de la part des services de santé publique par exemple – sans l'autorisation du titulaire du brevet et avant que ce dernier n'expire. Les fabricants peuvent alors commercialiser leur version dès que le brevet expire. Cette disposition est parfois appelée "exception réglementaire" ou disposition "Bolar".

L'Accord sur les ADPIC dit aussi que, sous certaines conditions également, le gouvernement peut agir pour empêcher les titulaires de brevets et autres détenteurs de droits de propriété intellectuelle d'abuser de ces droits, de restreindre "de manière déraisonnable" le commerce ou d'entraver le transfert international de technologie.

Une question a mobilisé l'attention du public, celle de savoir comment les habitants des pays à faible revenu peuvent avoir accès à des médicaments brevetés ou protégés par une marque, qui sont souvent onéreux. Les réponses proposées touchent des aspects très divers qui ont à voir avec des systèmes de santé tout entiers. En ce qui concerne la propriété intellectuelle, l'Accord sur les ADPIC permet, sous certaines conditions, au gouvernement de prendre des mesures pour élargir l'accès aux médicaments. Deux de ces mesures souvent débattues en public sont la délivrance de licences obligatoires et les importations parallèles ou importations sur le marché gris.

Les licences obligatoires en général:

L'Accord sur les ADPIC permet aussi aux Membres d'autoriser l'utilisation par des tiers (licences obligatoires) ou à des fins publiques non commerciales (utilisation par les pouvoirs publics) sans l'autorisation du titulaire du brevet. Les motifs qui peuvent être invoqués à cette fin ne sont pas limités par l'Accord, mais celui-ci énonce un certain nombre de conditions à remplir afin de protéger les intérêts légitimes du titulaire. En bref, deux des principales conditions sont les suivantes:

- il faut s'être efforcé, en règle générale, d'obtenir une licence volontaire, à des conditions et modalités commerciales raisonnables;
- une rémunération adéquate doit être versée dans chaque cas au titulaire, compte tenu de la valeur économique de la licence.

Les ADPIC et la Convention sur la biodiversité

L'une des grandes raisons de préserver la biodiversité est le potentiel considérable qu'offrent les ressources génétiques pour améliorer le bien-être de l'humanité grâce à leur utilisation dans les biotechnologies.

Les droits de propriété intellectuelle contribuent beaucoup à encourager la recherche-développement concernant les biotechnologies, tant dans les pays développés que dans les pays en développement, et donc la concrétisation de ces avantages. Ils peuvent aussi faire l'objet d'arrangements de partage des avantages avec les pays ou les communautés qui ont fourni le matériel génétique servant de support.

Certains Membres de l'OMC ont présenté récemment des propositions tendant à utiliser le régime de propriété intellectuelle prévu dans l'Accord sur les ADPIC pour rendre plus efficaces les principes de la Convention sur la diversité biologique, en exigeant par exemple que les déposants divulguent l'origine géographique de tout matériel génétique utilisé dans leur invention et en prouvant que l'autorité compétente du pays d'origine a donné son consentement préalable en connaissance de cause.

En ce qui concerne le rapport entre l'Accord sur les ADPIC et la préservation et l'utilisation durable de la biodiversité, il faut souligner que, pour qu'un objet puisse être breveté au titre de l'Accord, il faut qu'il constitue une invention. Cela veut dire que la délivrance de brevets pour du matériel biologique à l'état naturel – ou "piratage biologique" – est incompatible avec les principes de l'Accord.

Alors qu'il traite de la propriété intellectuelle, l'Accord sur les ADPIC ne dit rien des questions traitées dans la Convention sur la diversité biologique au sujet du droit des pays de réglementer l'accès aux ressources biologiques sur leur territoire selon le principe du consentement préalable donné en connaissance de cause ou des arrangements de partage des avantages. Les gouvernements ont donc la faculté de légiférer sur ces questions conformément aux prescriptions de la Convention.

Connaissances traditionnelles des populations autochtones

Un problème fréquemment soulevé à ce propos est celui de la délivrance de brevets pour des connaissances traditionnelles. Comme les connaissances traditionnelles ne sont pas nouvelles, cela serait incompatible avec les principes de l'Accord sur les ADPIC. Toutefois, cela peut arriver par erreur, car une grande partie des connaissances traditionnelles n'est pas enregistrée dans des bases de données consultables par les examinateurs lorsqu'ils décident si un brevet doit être délivré ou non. On s'efforce de remédier à ce problème au niveau tant national qu'international en créant les bases de données nécessaires. L'une des organisations qui se livrent à cette tâche est l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) à Genève. On s'inquiète aussi du fait que le système de propriété intellectuelle n'offre pas assez de possibilités aux collectivités dont les connaissances sont originaires pour empêcher leur utilisation par d'autres. Cette inquiétude se rapporte à d'autres manifestations culturelles traditionnelles telles que le folklore.

Le débat porte aussi sur la question de savoir s'il faudrait ajouter à l'actuel système de propriété intellectuelle des formes de protection concernant des aspects relatifs aux connaissances traditionnelles, notamment celles des communautés autochtones et locales. L'OMPI a commencé à étudier ces questions, et des propositions d'action de la part de l'OMC ont été formulées durant les préparatifs de la Conférence ministérielle de Seattle. On reconnaît que ce sujet soulève des questions complexes et difficiles. Par exemple, alors que certains droits de propriété intellectuelle tels que les marques et les indications géographiques peuvent avoir une durée indéterminée, l'un des traits essentiels des principaux droits de propriété intellectuelle relatifs aux créations et aux inventions est qu'après une période de protection, ces créations ou inventions tombent dans le domaine public et peuvent être utilisées librement par l'humanité.

Indications géographiques

Les indications géographiques sont des noms de lieux (et parfois des mots étroitement associés à un lieu) qui servent à désigner l'origine et les caractéristiques d'un produit. Il y a ainsi le vin de Bordeaux, le champagne ou le fromage de Roquefort. Les termes désormais utilisés de façon générique (tels que le fromage cheddar) hors de leur lieu d'origine n'ont pas à être protégés.

L'Accord sur les ADPIC dispose qu'un pays doit normalement protéger les indications géographiques, afin d'empêcher les consommateurs d'être induits en erreur. Pour les vins et spiritueux, il prévoit une protection renforcée, c'est-à-dire même lorsque le public ne risque pas d'être induit en erreur.

Certains pays veulent que cette protection renforcée s'applique non seulement aux vins et spiritueux mais aussi à des produits tels que le jambon de Parme, le thé de Darjeeling, le riz basmati, la bière ou d'autres produits agricoles ou artisanaux. Ils jugent illogique de réserver un traitement spécial aux vins et spiritueux. Certains disent qu'ils seraient même disposés à négocier de façon plus active au cours des pourparlers actuels sur l'agriculture (qui ont commencé en 2000) s'ils voient que l'on progresse dans l'élargissement de la protection renforcée à ces produits. D'autres s'opposent à un tel élargissement, car l'entente actuelle correspond à un équilibre d'intérêts délicat tant à l'intérieur de l'Accord sur les ADPIC qu'entre cet accord et les précédentes négociations sur l'agriculture qui ont eu lieu lors du Cycle d'Uruguay, entre 1986 et 1994.

Les services, l'AGCS

L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) est le premier et le seul ensemble de règles multilatérales régissant le commerce international des services. Il a été élaboré par les Membres de l'OMC pour faire face à la croissance exponentielle de l'économie des services au cours des 30 dernières années et aux possibilités accrues d'échanger des services offertes par la révolution des communications.

Quand l'idée d'intégrer au système commercial multilatéral des règles touchant les services a été évoquée durant la première moitié des années 80, plusieurs pays se sont déclarés sceptiques, voire opposés. Ils estimaient qu'un tel accord risquerait d'empêcher les gouvernements de poursuivre leurs objectifs de politique nationale et de limiter leur pouvoir de réglementation. Toutefois, l'accord qui a été mis au point offre une grande souplesse, tant dans le cadre des règles que pour l'inscription d'engagements sur les listes. C'est l'une des raisons pour lesquelles l'AGCS est, de tous les Accords de l'OMC, le moins contesté par les gouvernements Membres. De nouvelles négociations visant à libéraliser le commerce des services ont commencé le 1er janvier 2000, et elles se sont déroulées dans une ambiance très positive; fin mars 2001, les participants se sont entendus sur un large ensemble de lignes directrices et de procédures pour les négociations à venir.

Mais, paradoxalement, alors que l'inquiétude s'est apaisée parmi les gouvernements, l'AGCS fait depuis quelque temps l'objet d'une attention souvent hostile de la part du public. La plupart des critiques et des inquiétudes exprimées portent essentiellement sur trois points: le statut des services publics, le droit de réglementer et les aspects de l'AGCS qui touchent au développement.

L'Accord qui porte sur le commerce des services est appelé AGCS, et son origine remonte au Cycle d'Uruguay. Les services sont le secteur de l'économie mondiale qui connaît la plus forte croissance; ils représentent au niveau mondial 60 pour cent de la production, 30 pour cent de l'emploi et près de 20 pour cent du commerce.

L'AGCS ne menace pas le droit de maintenir des services publics

On a prétendu que l'AGCS menaçait le droit de maintenir des services publics tels que la santé et l'éducation. Mais ce n'est tout simplement pas le cas. Les gouvernements restent libres de choisir les secteurs de services à propos desquels ils veulent contracter des engagements de libéralisation contraignants. Les services publics sont expressément exclus de l'Accord, qui ne contient absolument aucune disposition obligeant à privatiser des secteurs de services ou rendant illégaux les monopoles d'État ni même les monopoles privés.

Grâce au mode "ascendant" d'inscription des engagements prévu dans l'AGCS, les Membres ne sont pas tenus de contracter des engagements pour l'ensemble des secteurs de services et conservent le droit de préciser les secteurs pour lesquels ils veulent prendre des engagements. Cela veut dire que ceux qui ne veulent pas consolider les niveaux de concurrence étrangère dans un secteur donné parce qu'ils considèrent qu'il s'agit d'une fonction gouvernementale essentielle ou même pour toute autre raison peuvent ne pas inscrire ce secteur sur leur liste. Dans ce cas, seules s'appliquent les obligations minimales telles que la transparence et la non-discrimination entre les fournisseurs étrangers.⁶ Mais, même quand des engagements sont pris dans des secteurs de services particuliers, l'AGCS autorise les Membres à exercer d'importants contrôles sur la présence de fournisseurs étrangers sur le marché intérieur. Ces contrôles prennent la forme de limitations à l'accès au marché et au traitement national, qui sont inscrites souvent de façon très détaillée sur la liste d'engagements du pays.

L'existence d'un traitement séparé pour les services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental constitue un engagement exprès pris par les gouvernements Membres de l'OMC afin de pouvoir fournir des services financés sur les fonds publics dans leurs principaux domaines de responsabilité. Les services publics sont définis dans l'Accord comme étant ceux qui ne sont fournis ni sur une base commerciale, ni en concurrence avec d'autres fournisseurs. Ils ne sont assujettis à aucune discipline de l'AGCS et ne sont pas visés par les négociations, et les engagements relatifs à l'accès aux marchés et au traitement national ne leur sont pas applicables.

La libéralisation prévue par l'AGCS n'est pas synonyme de déréglementation

Assimiler la libéralisation des services à la déréglementation est une erreur courante. L'AGCS n'exige la déréglementation d'aucun service. Les engagements de libéralisation ne modifient pas le droit qu'ont les gouvernements de déterminer la qualité, le niveau de sécurité ou les prix, ni d'a-

Les exportations de services commerciaux de toutes provenances se sont accrues de 1,5 pour cent en 1999 pour atteindre 1 350 milliards de dollars EU par an. Même les pays en développement ont tiré avantage du commerce des services. En Afrique, par exemple, les exportations de services commerciaux ont augmenté de 8,5 pour cent en 1999 (essentiellement grâce à l'amélioration des recettes du tourisme en Égypte) et ont représenté la plus forte progression enregistrée dans le monde.

⁶ Les Membres ont annoncé l'application d'exemptions ponctuelles de l'obligation NPF à l'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, et les candidats à l'accession peuvent faire de même. Ces exemptions ne doivent pas excéder, en principe, une période de dix ans.

adopter des réglementations pour atteindre tout autre objectif de politique générale qu'ils jugent approprié. Un engagement relatif au traitement national, par exemple, signifie seulement que la même réglementation s'appliquera aux fournisseurs étrangers et aux fournisseurs nationaux. Il serait impensable que 140 gouvernements signent un accord compromettant leur droit de fixer des conditions de qualifications pour les médecins ou les avocats ou leur capacité d'imposer des normes pour la santé et la sécurité des consommateurs – et les Membres de l'OMC ne l'ont pas fait.

L'élaboration de règles relatives à la réglementation nationale pour tous les secteurs de services est en cours. Ces règles auront pour objet d'empêcher que les prescriptions et procédures en matière de qualifications, les normes techniques et les prescriptions en matière de licence ne constituent des obstacles non nécessaires au commerce des services. Le but est d'éviter les restrictions déguisées.

Des disciplines ont déjà été élaborées pour le secteur comptable⁷, et elles constituent un bon exemple du résultat que pourraient avoir les travaux à venir. Elles concernent essentiellement la transparence et la régularité des procédures. Elles ne disent rien des qualifications ou des normes professionnelles pour les comptables, sauf qu'elles ne doivent pas restreindre le commerce plus qu'il n'est nécessaire pour atteindre l'objectif légitime qu'elles visent. Cela signifie que, s'il existe au moins deux mesures permettant d'atteindre le même objectif, il faut choisir celle qui a l'effet le moins restrictif sur le commerce. Cela ne veut pas dire que les gouvernements doivent, par la réglementation en question, faire un compromis sur la qualité ou la protection des consommateurs qu'ils cherchent à assurer.

Les aspects de l'AGCS qui touchent au développement

Les préoccupations relatives aux incidences de l'AGCS sur le développement ont essentiellement à voir avec l'aspect investissement de l'Accord. Toutefois, de nombreux opposants semblent confondre le champ d'application de l'AGCS et celui de l'Accord multilatéral sur l'investissement qui a été négocié à l'OCDE mais n'a jamais été conclu et qui a suscité une vive opposition de la part de certaines ONG et de divers groupements de la société civile.

Or, ces deux accords sont entièrement différents. L'AGCS ne concerne pas en soi les politiques relatives à l'investissement étranger direct. Il permet simplement aux gouvernements qui le souhaitent de prendre des engagements, assujettis aux conditions qui leur conviennent, au sujet de la fourniture de services effectuée au moyen d'un établissement. Toute obligation juridique contractée par les Memb-

⁷ Les disciplines comptables, qui ne s'appliquent qu'aux engagements relatifs à la comptabilité, entreront en vigueur à la fin de l'actuelle série de négociations.

res au sujet de certains aspects de leur régime relatif à l'investissement est accessoire à la fourniture du service en question.

Certains opposants considèrent que l'investissement dans la fourniture de services dans les pays en développement risquait de porter tort à ces pays en empêchant le développement des secteurs de services nationaux. Or, les pays en développement, qui sont sans doute les mieux placés pour juger de ce qui est dans leur intérêt, ne se sont jamais fait l'écho de cette vision à l'OMC. Les nombreux engagements qu'ils ont contractés au sujet de la fourniture de services par l'établissement de sociétés étrangères tend à montrer qu'ils souhaitent vivement attirer l'investissement étranger plutôt que s'en protéger. Bon nombre de pays en développement ont aussi utilisé l'Accord pour favoriser la réalisation de leurs objectifs de développement en assujettissant l'établissement de sociétés étrangères à des critères tels que des pourcentages d'emplois locaux, la prestation d'un service universel, des obligations de formation et le transfert de technologie.

NÉGOCIATIONS

L'AVENIR DE L'OMC

Les exportations de Douglas and McIntyre sont passées en deux ans de 23 pour cent du chiffre d'affaires à 31 pour cent en 2000. Plus de 80 pour cent d'entre elles sont destinées aux États-Unis, 16 pour cent à l'Europe et 3 pour cent au Japon et à l'Australie. "Depuis cinq ans, l'importance que nous accordons aux exportations dans l'ensemble de nos activités est devenue peu à peu essentielle et décisive. Nous avons modifié notre programme de publication pour nous axer davantage sur le marché international." Scott McIntyre, Président de Douglas and McIntyre Publishing Group, Vancouver, Colombie-Britannique.

L'OMC impose certaines limites élémentaires concernant les subventions qui entravent le commerce international. Mais les règles en vigueur ne permettent pas de traiter correctement les subventions qui sont à l'origine d'une pêche trop intensive - et même les règles qui exigent simplement que les subventions soient notifiées à l'OMC sont rarement respectées. Heureusement, l'OMC envisage de plus en plus sérieusement de conclure au cours des prochaines années un accord sur de nouvelles règles concernant les subventions à la pêche. Nature brochure issue summary no. 19/99.

Le monde change plus vite qu'on ne le réalise. La technologie, les transports et les systèmes de communication permettent aux idées, aux marchandises et aux services de franchir des milliers de kilomètres en quelques secondes ou en quelques heures, ce qui stimule les courants d'affaires, le développement et l'invention.

Les Accords de l'OMC ont pour rôle de veiller à ce que les échanges se déroulent librement et que les conflits éventuels soient réglés par les parties intéressées ou à travers le mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Mais qu'en est-il des nouvelles formes de commerce qui passent désormais par Internet? Et qu'en est-il des nouveaux procédés de fabrication des aliments ou des nouveaux modes de culture ainsi que des préoccupations relatives à la santé et à la sécurité? Ces questions doivent être abordées aux niveaux national et international et dans un cadre fondé sur des règles, d'autant qu'elles peuvent avoir des incidences et des répercussions sur l'ensemble du monde.

C'est pourquoi les gouvernements doivent négocier de nouvelles règles pour traiter ces questions. L'OMC, qui joue le rôle d'instance de négociation, est considérée par les Membres comme le lieu adéquat. Et de nombreuses voix se sont élevées pour que ces questions et d'autres plus anciennes qui ont besoin d'être éclaircies soient inscrites au programme d'une nouvelle série de négociations commerciales. Le monde bouge, et les gouvernements estiment qu'il faut aborder les grands sujets actuels avant qu'ils ne constituent des obstacles au commerce international.

Le problème se pose toutefois de savoir quelles questions aborder en premier. Chaque pays a sa liste de priorités, car les intérêts économiques et les niveaux de développement diffèrent. Négocier de nouvelles règles concernant le développement durable peut constituer un objectif valable pour un pays industrialisé, mais un pays plus pauvre verra peut-être les choses autrement. Il n'aura généralement pas les moyens d'adapter ses méthodes de production à des normes plus strictes et ne sera pas d'accord pour négocier de nouvelles règles internationales dans ce domaine.

Les Accords de l'OMC ont pour rôle de veiller à ce que les échanges se déroulent librement et que les conflits éventuels soient réglés par les parties intéressées ou à travers le mécanisme de règlement des différends de l'OMC.

La poursuite de la libéralisation des échanges peut aider les gouvernements à atteindre leurs objectifs en matière d'environnement et de développement

Les citoyens du monde s'inquiètent pour leur avenir et celui de leurs enfants. À quoi ressemblera l'environnement de la planète dans 25 ans et dans quelle mesure notre nourriture sera-t-elle sans risque? Combien de personnes auront échappé à la pauvreté? Beaucoup estiment que ces problèmes internationaux exigent des solutions internationales. Mais ce n'est pas toujours le cas. Comme le savent la plupart d'entre nous, une bonne politique en matière d'environnement commence souvent chez soi. Toutefois, certaines actions nationales ont des conséquences internationales. Par exemple, les subventions accordées aux agriculteurs dans de nombreux pays industrialisés entraînent une surproduction et accroissent l'utilisation d'engrais qui polluent les nappes souterraines. Ces mêmes subventions et les autres obstacles aux importations de produits alimentaires en vigueur dans les pays qui ont les moyens de subventionner leurs agriculteurs diminuent les chances de compétitivité des exportations de produits alimentaires des pays en développement. Dans une telle situation, les politiques nationales n'améliorent guère l'environnement et font que les pays pauvres exportateurs de produits agricoles ont plus de mal encore à retirer des avantages du commerce et à en utiliser les gains pour améliorer les conditions de vie de leur population.

Ce que l'on constate à propos de l'agriculture existe aussi pour la pêche, la sylviculture et l'exploitation minière. La nécessité de modifier ces orientations est au centre des discussions depuis le lancement des négociations commerciales multilatérales du Cycle d'Uruguay en 1986. Les politiques qui nuisent à l'environnement ou ne font rien ou presque pour favoriser le développement économique sont également l'objet de discussions régulières entre les Membres dans les conseils et comités de l'OMC, ainsi que de campagnes de la part d'organisations telles que le Fonds mondial pour la nature, Greenpeace et Oxfam, qui préconisent des situations avantageuses des deux côtés, c'est-à-dire bénéfiques pour l'environnement et le développement.

ANNEXE I

L'ÉTAT-NATION SURVIVRA-T-IL À LA MONDIALISATION?

Magazine: Foreign Affairs

Édition : Janvier/Février 2001, Volume 80, numéro 1

Auteur : Martin Wolf

Définition de la mondialisation

Un spectre hante actuellement tous les gouvernements: la mondialisation. Certains disent qu'en raison des forces prédatrices du marché, les gouvernements bien intentionnés ne peuvent protéger leur population des rapaces qui rôdent à leurs frontières. D'autres répondent que les forces inoffensives du marché empêchent concrètement les gouvernements prédateurs de rançonner les citoyens. Bien que les méchants soient différents pour chacun, la conclusion est la même: un marché omnipotent signifie des responsables politiques impuissants. Cette formule est même devenue un des clichés actuels. Mais est-il vrai que les gouvernements sont devenus plus faibles et moins utiles que jamais? Et la mondialisation doit-elle, par définition, se retourner contre les gouvernements nationaux?

La mondialisation est un voyage, mais un voyage vers une destination inatteignable: "un univers mondialisé". On pourrait définir une économie "mondialisée" comme celle où ni la distance ni les frontières nationales n'entravent les transactions économiques. Un monde où les coûts de transport et de communication seraient nuls et où les obstacles créés par des juridictions différentes auraient disparu. Inutile de dire que nous en sommes loin. Et comme bien des choses que nous transportons (y compris nous-mêmes) sont physiques, cela n'arrivera jamais.

Ce voyage de la mondialisation n'est pas nouveau. Depuis cinq siècles, le progrès technique ne cesse de réduire les obstacles à l'intégration internationale. Les communications transatlantiques, par exemple, sont passées de la voile à la vapeur, puis au télégraphe, au téléphone, à l'aviation commerciale et maintenant à Internet. Or, les États n'ont rien perdu de leur force ni de leur importance au cours de cette odyssée. Au contraire, dans les pays où l'économie est la plus avancée et la plus intégrée au plan international, la capacité des gouvernements de taxer et de redistribuer les revenus, de réglementer l'économie et de suivre l'activité des citoyens s'est accrue au point d'en être méconnaissable, surtout au cours du siècle dernier.

La question qui demeure, cependant, est de savoir si la forme actuelle de la mondialisation risque d'avoir un effet différent de celui du passé. Cela pourrait bien être le cas, car bon nombre de facteurs distinguent le voyage actuel des voyages passés et pourraient lui donner une issue différente. Ces facteurs sont notamment des communications plus rapides, la libéralisation des marchés et l'intégration mondiale de la production de biens et de services. Or, contrairement à ce qu'on pense généralement, la forme moderne de la mondialisation ne signera pas l'arrêt de mort de l'État-nation moderne.

Le passé comme prologue

L'intégration grandissante de l'économie mondiale n'est pas sans précédent, du moins sous l'angle des flux de marchandises, de capitaux et de personnes. Des évolutions analogues ont eu lieu à la fin du XIXe siècle et au début du XXe.

Premièrement, la proportion de la production mondiale échangée sur les marchés mondiaux n'est pas tellement plus grande que durant les années précédant la première guerre mondiale. Le commerce revêtait une importance comparable en 1910, quand la part des échanges (exportations et importations de marchandises) dans le PIB atteignait des niveaux records dans plusieurs pays avancés. Puis, le commerce mondial s'est effondré durant la crise de 1929 et la seconde guerre mondiale, mais il a ensuite progressé plus rapidement que la production. La part de la production mondiale échangée est passée d'environ 7 pour cent en 1950 à plus de 20 pour cent au milieu des années 90, de sorte que la part des exportations et des importations a augmenté dans la quasi-totalité des pays avancés. Au Royaume-Uni, par exemple, elle représentait 57 pour cent du PIB en 1995, contre 44 pour cent en 1910; en France, elle était de 43 pour cent en 1995, contre 35 pour cent en 1910; et en Allemagne, elle était de 46 pour cent contre 38 pour cent aux mêmes dates. Mais au Japon, elle était plus faible en 1995 qu'en 1910. En

fait, parmi les cinq plus grandes puissances économiques, la seule dans laquelle le commerce représente une part de la production notablement plus élevée qu'il y a un siècle est les États-Unis, où elle est passée de 11 pour cent en 1910 à 24 pour cent en 1995, ce qui peut expliquer en partie que la mondialisation y soit plus controversée que dans de nombreux autres pays.

Deuxièmement, à la fin du XIXe siècle, de nombreux pays avaient déjà ouvert leur marché financier aux investissements internationaux, avant que ceux-ci ne s'effondrent aussi durant l'entre-deux-guerres. Les investissements britanniques à l'étranger – qui ont représenté en moyenne 4,6 pour cent du PIB entre 1870 et 1913 – atteignaient un niveau inégalé aujourd'hui parmi les grandes puissances économiques. Fait plus révélateur encore, le rapport entre l'investissement intérieur et l'épargne (qui indique dans quelle mesure l'épargne reste à l'intérieur du pays) a été plus faible entre 1880 et 1910 que durant aucune des périodes ultérieures.

Il y a toutefois des différences par rapport au passé. Si la mobilité actuelle des capitaux a eu des précédents durant la période antérieure à la première guerre mondiale, la composition des flux de capitaux a changé. Les capitaux à court terme sont beaucoup plus mobiles qu'autrefois. En outre, la composition des flux à long terme est légèrement différente. Au début du XXe siècle, l'investissement prenait la forme d'actifs corporels plutôt qu'incorporels. Les flux de portefeuille l'emportaient sur l'investissement direct (tendance qui s'est inversée depuis la deuxième guerre mondiale); à l'intérieur des portefeuilles, l'importance relative des actions a augmenté pour être aujourd'hui sensiblement égale à celle des obligations. Enfin, avant 1914, l'investissement direct était surtout le fait de sociétés qui investissaient dans les activités minières et les transports, tandis qu'aujourd'hui, les sociétés multinationales prédominent et investissent surtout dans les services.

De même, les forts courants migratoires actuels ne sont pas sans précédent. Selon les économistes Paul Hirst et Grahame Thompson, les plus grandes migrations volontaires ont été enregistrées au cours des 100 années qui ont suivi 1815. Environ 60 millions de personnes ont quitté l'Europe pour les Amériques, l'Océanie et l'Afrique australe et orientale. On estime à 10 millions le nombre de celles qui ont volontairement quitté la Russie pour l'Asie centrale et la Sibérie. Un million de personnes sont parties de

l'Europe méridionale pour l'Amérique du Nord. Environ 12 millions de Chinois et 6 millions de Japonais ont quitté leur patrie pour émigrer vers l'Asie de l'Est et du Sud. Un million et demi de personnes ont quitté l'Inde pour l'Asie du Sud-Est et l'Afrique du Sud-Ouest.

Les mouvements de population ont culminé durant les années 1890. Les États-Unis ont alors absorbé suffisamment d'immigrants pour accroître leur population de 9 pour cent par rapport au début de la décennie. En Argentine, l'accroissement durant les années 1890 a été de 26 pour cent; en Australie, il a été de 17 pour cent. L'Europe a fourni la majorité des contingents: le Royaume-Uni a abandonné 5 pour cent de sa population, l'Espagne 6 pour cent et la Suède 7 pour cent. En revanche, durant les années 90, les États-Unis ont été le seul pays à afficher un taux d'immigration élevé, attirant surtout des candidats de pays en développement plus que des pays d'Europe. Ces immigrants n'ont accru la population que de 4 pour cent.

Comme tout cela tend à le montrer, malgré les nombreux changements économiques survenus en un siècle, ni les marchés de biens et services ni ceux des facteurs de production ne paraissent beaucoup plus intégrés aujourd'hui qu'ils ne l'étaient il y a un siècle. Ils semblent plus intégrés pour le commerce, du moins dans les pays à revenu élevé, aussi intégrés pour les capitaux – surtout les capitaux à long terme – malgré d'importants changements dans la composition des flux, et beaucoup moins intégrés pour la main-d'œuvre.

Pourquoi tant de gens croient-ils alors assister aujourd'hui à un phénomène unique? La réponse tient aux deux forces qui propulsent les changements économiques actuels: la baisse du coût des transports et des communications et les politiques économiques de libéralisation.

La révolution technologique

Le progrès technique et le développement des infrastructures ont réduit de façon substantielle et continue le coût des transports et des communications tout au long du XIXe siècle et au début du XXe. Le premier câble télégraphique transatlantique a été posé en 1866. Au début du siècle, le monde entier était relié par télégraphe, et la durée des communications ne se chiffrait plus en mois

mais en minutes. Le coût d'un appel téléphonique de trois minutes entre New York et Londres aux prix actuels est tombé d'environ 250 dollars en 1930 à quelques centimes aujourd'hui. Au cours des dernières années, le nombre de trajets téléphoniques à travers l'Atlantique a explosé, passant de 100 000 en 1986 à plus de 2 millions aujourd'hui, tandis que le nombre d'hôtes Internet passait de 5 000 à plus de 30 millions.

Une révolution s'est ainsi produite dans la collecte et la diffusion de l'information, et elle a réduit de façon spectaculaire le coût du déplacement des objets matériels. Mais ces améliorations considérables dans les communications, si importantes soient-elles, ne font que prolonger les tendances issues de la pose des premiers câbles sous-marins au siècle dernier. En outre, la distance continue d'imposer des coûts de transport et de communication tels que la géographie joue toujours un rôle économique non négligeable. Certains services importants ne peuvent toujours pas être fournis à distance.

La baisse du coût des transports et des communications a toutefois suscité une plus grande intégration tout au long du siècle dernier. Mais, si l'histoire démontre une chose, c'est bien que l'intégration n'est pas déterminée par la technologie. Si elle l'était, elle aurait progressé sans heurt au cours des deux derniers siècles. Or, malgré la baisse continue du coût des transports et des communications durant la première moitié du XXe siècle, l'intégration a en fait reculé.

C'est la politique et non la technologie qui détermine l'ampleur et le rythme de l'intégration économique internationale. Si les innovations dans les transports et les communications ont poussé à l'intégration économique mondiale au cours des 150 dernières années, cela n'a pas été le cas de la politique – et c'est là toute la différence. C'est pourquoi, depuis la fin du XIXe siècle, le potentiel d'intégration économique a beaucoup plus augmenté que l'intégration elle-même. La mondialisation a encore beaucoup de chemin à faire, si on le lui permet.

Le choix de la mondialisation

La mondialisation n'est pas inéluctable, elle résulte d'un choix. C'est le choix d'accroître le bien-être économique d'un pays – l'expérience tend d'ailleurs à montrer que

l'ouverture des échanges et de la plupart des flux de capitaux enrichit la plupart des citoyens à court terme et presque tous à long terme. (Il est toutefois souhaitable de taxer les apports de capitaux à court terme dans les économies de marché émergentes, surtout pendant la transition vers l'intégration financière complète.) Mais, si l'intégration est un choix délibéré plutôt qu'un destin inéluctable, elle ne peut rendre les États impuissants. Leur pouvoir tient aux choix qu'ils opèrent.

Entre 1846 et 1870, la libéralisation s'est répandue du Royaume-Uni au reste de l'Europe. Le protectionnisme, qui n'avait jamais faibli aux États-Unis, a reparu en Europe continentale après 1878, atteignant son point culminant durant les années 30.

Une nouvelle ère d'intégration économique mondiale n'a vu le jour qu'après la guerre, et encore partiellement: entre la fin de la seconde guerre mondiale et la fin des années 70, seuls les pays avancés ont abaissé leurs barrières commerciales. En revanche, durant les 20 dernières années, une libéralisation substantielle a pris racine à travers le monde. À la fin des années 90, aucun pays important sur le plan économique n'avait un gouvernement partisan du protectionnisme.

Ce cycle historique apparaît aussi dans les investissements internationaux. Les marchés financiers sont restés ouverts au XIXe siècle et au début du XXe, en partie parce que les États n'avaient pas les moyens de contrôler les flux de capitaux. Ils ont acquis ces moyens et les ont consolidés avec hésitation entre 1914 et 1945, fermant progressivement leurs marchés financiers. Puis, quelques pays avancés ont commencé à libéraliser les flux de capitaux durant les années 50 et 60, mais la grande vague de libéralisation n'a vraiment débuté qu'à la fin des années 70, se propageant dans les pays à revenu élevé, dans une grande partie des pays en développement et, durant les années 90, dans les anciens pays communistes. Malgré un grand nombre de crises financières survenues durant cette période, la tendance est restée inchangée.

Dans le domaine de la politique monétaire, le plus grand changement a été le passage de l'étalon-or de la période 1870-1914 au flottement des monnaies. La stabilité des taux de change à long terme inhérente à l'étalon-or favorisait les flux de capitaux à long terme, notamment le financement obligataire, de manière plus efficace que l'instabilité monétaire actuelle. Les vastes courants finan-

ciers à court terme d'aujourd'hui ne sont pas seulement la conséquence de l'instabilité des taux de change, ils en sont aussi l'une des causes.

Pourtant, les États ont resserré presque partout leur contrôle sur les mouvements de populations en quête d'un emploi durant la première partie du siècle dernier. À l'exception de la politique d'immigration libre entre les membres de l'UE, le contrôle de l'immigration est généralement bien plus strict qu'il ne l'était il y a 100 ans.

Le changement de politique qui a le plus aidé à l'épanouissement de l'intégration mondiale est la croissance des institutions internationales depuis la seconde guerre mondiale. Tout comme les sociétés multinationales organisent à présent les échanges privés, les institutions mondiales organisent et disciplinent l'aspect international des politiques nationales. Des institutions telles que l'OMC, le Fonds monétaire international (FMI), la Banque mondiale, l'UE et l'Accord de libre-échange nord-américain sous-tendent la coopération entre les États et consolident leurs engagements de libéraliser la politique économique. Le XIXe siècle était l'ère de la politique unilatérale et discrétionnaire. La fin du XXe, en revanche, est celle de la politique multilatérale et institutionnalisée.

Des compromis à faire par les États

Paradoxalement, la technologie qui est censée rendre inévitable la mondialisation rend aussi plus facile qu'il y a un siècle la surveillance exercée par l'État, notamment sur les individus. Tel est en effet le monde dans lequel nous vivons aujourd'hui: les mouvements de capitaux sont assez libres, les restrictions au commerce des biens et services subsistent (tout en diminuant), mais le contrôle sur le mouvement des personnes est passablement strict.

En outre, une économie n'est jamais entièrement ouverte ni entièrement fermée. Pour qu'elle soit ouverte, il faut que l'État assouplisse trois types de contrôle: sur les flux de capitaux, sur les biens et services et sur les personnes. L'assouplissement de l'un d'eux n'exige pas celui des autres et n'y conduit pas toujours. Avec la libre circulation des biens et services, il est plus difficile, mais pas impossible, de réglementer les flux de capitaux; l'investissement étranger direct peut franchir les obstacles nationaux au commerce des marchandises sans les abattre. Il est encore

plus facile de pratiquer le libre-échange et de supprimer le contrôle des mouvements de capitaux, tout en réglementant les mouvements de personnes.

Les questions importantes concernent donc les compromis que doivent faire les gouvernements qui ont choisi un certain degré d'intégration économique internationale. Dans quelle mesure ceux qui ont choisi l'ouverture verront-ils leur marge de manœuvre réduite?

Trois domaines essentiels

On croit souvent que la mondialisation prive les gouvernements de leurs moyens de faire ce qu'ils veulent ou doivent faire, surtout dans les domaines essentiels de la fiscalité, des dépenses publiques destinées à la redistribution des revenus et de la politique macro-économique. Mais qu'en est-il vraiment?

Aucun fait concret ne permet de dire que les États ne peuvent plus percevoir d'impôts. Au contraire, en 1999, les pays de l'UE ont dépensé ou redistribué en moyenne 47 pour cent de leur PIB. Ce point est souligné dans un nouveau livre important de Vito Tanzi (du FMI) et Ludger Schuknecht (de la Banque centrale européenne). Au cours du XXe siècle, la part moyenne des dépenses publiques parmi les membres de l'OCDE a fait un bond en avant, passant d'un huitième à environ la moitié du PIB. Dans certains pays à revenu élevé tels que l'Allemagne et la France, elle a été plus élevée que jamais.

Jusqu'à présent, c'est la résistance des électeurs et non la mondialisation qui a le plus limité l'accroissement de la pression fiscale. Tanzi pense que cela va changer. Il estime que le recouvrement des impôts et taxes devient plus difficile en raison d'un grand nombre de "termes fiscaux" qui rongent les fondations des régimes fiscaux: plus d'achats au-delà des frontières, mobilité accrue de la main-d'œuvre qualifiée, expansion du commerce électronique, multiplication des paradis fiscaux, apparition de nouveaux instruments et intermédiaires financiers, croissance des échanges à l'intérieur des multinationales, et remplacement possible des comptes bancaires par l'argent électronique contenu dans des "cartes à puces".

La liste est impressionnante. Le fait que les gouvernements prennent le phénomène au sérieux est démontré par l'attention que les dirigeants des pays de l'OCDE et de

l'UE portent à la "concurrence fiscale dommageable", à l'échange d'informations et aux conséquences du commerce électronique. Comme toute industrie, les gouvernements constituent un cartel qui cherche à mettre fin à une "concurrence ruineuse" dans le domaine fiscal. Ce sentiment de menace tient à plusieurs faits nouveaux issus de la mondialisation: mobilité accrue des personnes et de l'argent, plus grande difficulté pour recueillir des renseignements sur les revenus et les dépenses, et impact d'Internet sur la circulation et la collecte de l'information.

Il ne faut cependant pas exagérer la menace compétitive à laquelle doivent faire face les États. Les incidences fiscales de la mobilité de la main-d'œuvre, des capitaux et des dépenses apparaissent déjà dans les juridictions locales qui ont la faculté de déterminer leurs propres taux d'imposition. Même les collectivités locales peuvent imposer des taxes plus élevées que leurs voisines, à condition qu'elles aient des ressources spécifiques sur leur territoire ou offrent des équipements souhaités et utilisés par les résidents. Autrement dit, une taxation différentielle est possible s'il y a au moins quelques coûts de transport – et il y en a toujours.

Ces coûts augmentent en fonction de la dimension géographique, qui influe donc beaucoup sur la capacité d'une collectivité locale à percevoir des taxes. Les revenus des capitaux mobiles sont les plus difficiles à taxer, et ceux des biens fonciers et du travail immobile les plus faciles. Le bénéfice des sociétés peut être imposé s'il est basé sur des ressources spécifiques à l'endroit, qu'elles soient humaines ou matérielles. Les dépenses peuvent aussi être taxées plus lourdement dans une collectivité que dans une autre, mais pas si les coûts de transport sont très bas (soit parce que les distances sont courtes, soit parce que la valeur est élevée par rapport à ces coûts). De même, il est difficile de taxer le revenu des personnes qui vivent dans des collectivités à faible fiscalité tout en jouissant des équipements offerts par des collectivités à forte fiscalité.

La suppression des obstacles juridiques à la mobilité limite donc, mais ne supprime pas, la capacité de certaines collectivités à percevoir des taxes beaucoup plus élevées que d'autres. Le niveau maximal des taxes locales remonte lorsque les ressources ou les activités imposables sont assez immobiles ou que la collectivité offre des équipements appréciés qui lui sont spécifiques.

La mobilité des personnes et des marchandises au plan international a peu de chances d'égaler un jour celle qui existe entre les États aux États-Unis. En raison des barrières juridiques, linguistiques et culturelles, les migrations transfrontières resteront bien inférieures aux mouvements enregistrés à l'intérieur d'un pays quel qu'il soit. Comme les taxes sur le revenu du travail et sur les dépenses sont la principale source de recettes nationales, la base de revenu des pays modernes semble assez sûre. Même si les gouvernements ont plus de mal à obtenir des informations sur ce que leurs résidents possèdent et dépensent à l'étranger du fait que la mobilité s'accroît relativement en raison de la mondialisation, il reste très difficile de déguiser le mouvement physique, la consommation ou le revenu.

Le troisième aspect important de la mondialisation, Internet, peut avoir un effet non négligeable sur le recouvrement des taxes. Stephane Buydens (de l'OCDE) estime de façon vraisemblable qu'Internet aura surtout un effet sur quatre grands domaines: la taxation des dépenses, les conventions fiscales, la fixation de prix internes dans les multinationales et l'administration fiscale.

Les transactions qui se font uniquement par Internet – téléchargement de films, de logiciels ou de musique – sont difficiles à taxer. Mais, quand Internet sert à acheter des biens corporels, l'État peut imposer des taxes, à condition que les fournisseurs coopèrent avec les autorités fiscales des juridictions correspondantes. Si ces fournisseurs sont de grandes sociétés par actions, ce qui est habituellement le cas, cette coopération n'est peut-être pas aussi difficile à obtenir qu'on le pense souvent.

Il est parfois difficile de localiser un serveur Internet. Si c'est impossible, comment percevoir des taxes et appliquer les conventions fiscales? Les mêmes problèmes se posent au sujet des multinationales qui peuvent facturer à leurs filiales étrangères des prix inférieurs à ceux du marché (c'est ce qu'on appelle la fixation de "prix de transfert" à l'intérieur des multinationales), de sorte qu'on ne sait pas comment ni dans quel pays percevoir la taxe. Ce scénario laisse penser qu'il faudrait peut-être modifier, voire remanier entièrement, les notions classiques d'imposition des sociétés.

La conclusion générale est que la libéralisation économique et le progrès technique rendront la taxation beaucoup plus difficile. Il faudra peut-être remanier en partie

les taxes sur les dépenses et refondre entièrement, voire abandonner, l'imposition des bénéfices des sociétés. Enfin, la capacité des gouvernements d'imposer des taxes sans rapport avec les avantages procurés se trouvera peut-être plus limitée qu'auparavant.

Il est néanmoins facile d'exagérer les conséquences de ces changements. L'imposition des bénéfices des sociétés dépasse rarement 10 pour cent des recettes, alors que les impôts et taxes sur les revenus et les dépenses sont les piliers universels du régime fiscal. Or, même la fiscalité élevée des pays scandinaves n'entraîne pas d'émigration massive de la main-d'œuvre qualifiée. Les individus continueront à payer de bon cœur pour avoir des écoles ou des transports publics de qualité. D'ailleurs, l'un des phénomènes les plus surprenants de l'Europe moderne est que les pays scandinaves, où la pression fiscale et les dépenses sont élevées, sont à la tête de la "nouvelle économie".

Les États utiliseront aussi les échanges d'informations et les autres formes de coopération pour maintenir leurs recettes et pourraient même envisager de conclure des accords internationaux sur une fiscalité minimale. Ils obligeront sans aucun doute les sociétés cotées en bourse qui continuent à dominer les transactions tant en ligne que hors ligne à coopérer avec les autorités fiscales. Mais la concurrence entre États ne sera pas supprimée, car les pays puissants qui ont un niveau de fiscalité et de dépenses relativement bas voudront le conserver.

En fin de compte, l'ouverture des économies et l'essor des nouvelles technologies renforcent des contraintes déjà présentes dans les politiques nationales. Les gouvernements nationaux commencent à ressembler à des collectivités locales. Il n'en résulte pas nécessairement un gouvernement minimal. Mais les gouvernements, comme les autres institutions, devront offrir une valeur à ceux qui rémunèrent leurs services.

Entre-temps, ils peuvent continuer à redistribuer les revenus dans la mesure où les citoyens et les entreprises les plus imposés ne peuvent - ou ne souhaitent - pas échapper à l'impôt. En fait, si la fiscalité sert à financer ce qu'on estime être des avantages spécifiques au lieu, tels que la redistribution des revenus ou les dépenses sociales, les contribuables seront sans doute tout à fait disposés à payer, peut-être parce qu'ils s'identifient aux bénéficiaires, craignent de devenir eux-mêmes indigents ou apprécient

la sécurité que procure le fait de vivre parmi des gens qui ne sont pas démunis. Ils peuvent aussi ressentir une obligation morale à l'égard des personnes défavorisées, sentiment qui paraît plus fort dans les petites sociétés homogènes. Ou bien, ils peuvent simplement se trouver dans l'incapacité d'échapper à la pression fiscale sans avoir à déménager physiquement. Pour toutes ces raisons, il reste parfaitement possible de maintenir une fiscalité élevée de redistribution. La contrainte ne vient pas de la mondialisation mais de la volonté des électeurs d'accepter une forte pression fiscale.

Enfin et surtout, certains observateurs font valoir que la mondialisation limite la capacité des gouvernements de gérer des déficits budgétaires et de mener une politique monétaire inflationniste. Mais la politique macro-économique est toujours vulnérable à la réaction du secteur privé, que le marché financier soit ou non intégré au niveau international. Si un gouvernement poursuit une politique inflationniste systématique, les taux d'intérêt nominaux à long terme augmenteront, en partie pour compenser l'inflation et en partie pour assurer les détenteurs d'obligations contre le risque d'inflation. De même, si un gouvernement compte sur la planche à billets pour financer son activité, l'argent fuira vers les biens et les services – ce qui créera de l'inflation.

À l'intérieur d'un pays, ces réactions peuvent se produire lentement. Le gouvernement peut mener une politique inflationniste pendant une longue période et stimuler l'économie, sans que le pays ait à en payer le prix avant de nombreuses années. Qu'est-ce que cela change alors pour le pays de s'ouvrir aux flux de capitaux internationaux? Ce que cela change surtout, c'est que la réaction des créanciers de l'État risque d'être plus rapide et plus brutale, car ils ont plus de choix. Cette réaction se traduit souvent par l'effondrement du taux de change, comme cela s'est produit en Asie de l'Est en 1997 et 1998.

L'État conserve son importance

Un pays qui choisit l'intégration économique internationale accepte implicitement de voir son action limitée. Toutefois, l'idée que cette limitation affaiblit sa capacité de taxation, de réglementation ou d'intervention est fausse. L'intégration économique internationale accélère au contraire la réaction du marché à la politique gouverne-

mentale en élargissant l'éventail des solutions offertes à ceux qui sont touchés. Il y a aussi de sérieuses raisons de penser que les contraintes imposées aux gouvernements par la mondialisation (ou qu'ils acceptent volontairement) sont, dans l'ensemble, souhaitables.

Par exemple, l'idée que la plupart des gouvernements ne demandent qu'à maximiser le bien-être est naïve. L'intégration économique internationale crée une concurrence entre les gouvernements – même les pays qui y résistent farouchement ne peuvent survivre avec une économie non compétitive, comme l'a montré le sort de l'Union soviétique. Cette concurrence limite la capacité des gouvernements d'agir de façon prédatrice et les incite davantage à offrir des services appréciés par ceux qui paient l'essentiel des impôts.

Une autre raison de se féliciter de ces contraintes est que les limites qu'un gouvernement s'impose à propos de ses actions futures renforcent la crédibilité des engagements qu'il prend, même s'il est altruiste, à l'égard du secteur privé. Un compte de capital ouvert est l'une de ces contraintes. Un traité avec d'autres gouvernements, comme au sein de l'OMC, en est une autre, de même que des accords avec des intérêts privés puissants. Même la Chine a fini par reconnaître les avantages économiques qu'elle peut retirer de ce type d'engagements internationaux.

L'idée que la mondialisation rend les États inutiles est moins crédible encore que celle qu'elle les rend impuissants. Ce serait plutôt l'inverse, pour au moins trois raisons. Premièrement, la capacité qu'a une société de tirer parti des possibilités offertes par l'intégration économique internationale dépend de la qualité de biens publics tels que les droits de propriété, une fonction publique honnête, la sécurité des personnes et l'éducation de base. Sans un cadre juridique adéquat en particulier, l'éventail des contrats potentiellement gratifiants est fortement réduit. Cette remarque peut paraître banale, mais de nombreux pays en développement n'ont pas réussi à mettre en place ces conditions essentielles de la réussite.

Deuxièmement, l'État définit normalement l'identité. Le sentiment d'appartenance fait partie du sentiment de sécurité, et la plupart des individus se refuseraient à l'abandonner, même à l'ère de la mondialisation. Il n'est peut-être pas surprenant que certains des pays qui ont le

mieux réussi à intégrer leur économie sont petits et homogènes et ont un fort sentiment d'identité collective.

Troisièmement, la bonne gestion des affaires internationales repose sur la capacité des États d'offrir et de garantir la stabilité. La pierre angulaire de l'ordre international est l'État territorial et son monopole sur le pouvoir coercitif à l'intérieur de sa juridiction. Le cyberspace n'y change rien: les économies sont en fin de compte gérées pour et par les êtres humains, qui ont une présence physique et donc une localisation physique.

La mondialisation ne rend pas les États inutiles. Au contraire, pour pouvoir exploiter les possibilités offertes par l'intégration internationale, les individus ont besoin qu'il y ait des États aux deux bouts de leurs transactions. Les États défaillants, les États en proie au désordre, les États faibles sont mis à l'écart comme les trous noirs du système économique mondial.

Que signifie alors la mondialisation pour les États? Premièrement, c'est la politique qui détermine en dernier ressort le rythme et l'ampleur de l'intégration économique internationale. Pour chaque pays, la mondialisation est au moins autant un choix qu'un destin. Deuxièmement, à d'importants égards – notamment le régime monétaire d'un pays, son compte de capital et, surtout, la mobilité de sa main-d'œuvre –, les fondements politiques de l'intégration sont moins complets qu'il y a un siècle. Troisièmement, les pays choisissent l'intégration parce qu'ils y voient des avantages. Ensuite, tout degré d'intégration internationale fixe des limites à la capacité d'imposer des taxes, de redistribuer les revenus et d'influer sur les conditions macro-économiques. Mais il ne faut pas exagérer ces limites, dont les effets sont souvent bénéfiques. Quatrièmement, l'intégration économique internationale accroît les effets de la différence entre les bons et les mauvais États – entre ceux qui fournissent des biens publics et ceux qui sont au service d'intérêts privés prédateurs, y compris ceux des dirigeants.

Enfin, comme l'économie mondiale poursuit son intégration et que les courants transfrontières prennent de l'importance, il faut améliorer la gestion des affaires mondiales. Cette gestion ne doit pas se faire au détriment de l'État mais être l'expression des intérêts qu'il incarne. En tant que source d'ordre et fondement d'une bonne gestion, l'État conservera son efficacité et demeurera aussi essentiel qu'il l'a toujours été.

Martin Wolf est rédacteur en chef adjoint et commentateur économique en chef au Financial Times. Le présent document est inspiré de la communication "The Nation State in a Global World," présentée au Harry Oppenhei-

mer Colloquium on Globalization, financé par le Ernest Oppenheimer Memorial Trust, qui s'est tenu à Stellenbosch (Afrique du Sud) en février 2000. Des extraits paraîtront dans l'édition de l'hiver 2001 du Cato Journal.

ANNEXE II

COMMERCE, DÉVELOPPEMENT ET DÉMOCRATIE: LE BESOIN DE RÉFORME À L'OMC

Discours prononcé par Mike Moore au Parlement européen, avril 2001

Un grand débat fait rage actuellement sur la façon de promouvoir, certains disent préserver, la démocratie dans un univers en cours de mondialisation. Alors que la démocratie reste ancrée dans les collectivités locales et les États-nations, un nombre croissant de questions exigent une attention et une action internationales. Les gouvernements savent qu'ils ne peuvent se mettre efficacement au service de la population et de ses intérêts sans la coopération des autres. Ils ne peuvent offrir un air et un environnement propres, gérer une compagnie aérienne, organiser un régime fiscal, lutter contre le crime organisé, surmonter les fléaux de notre époque - SIDA, cancer, pauvreté - sans la coopération des autres gouvernements et des institutions internationales.

Les deux derniers siècles ont trop connu la règle de la coercition. Mais je pense que nous vivons maintenant dans un monde meilleur régi par la persuasion. Certes, c'est un monde encore imparfait, mais il s'est beaucoup amélioré, grâce aux hommes et aux femmes sages et visionnaires qui ont créé les institutions internationales et négocié des traités importants tels que la Charte des Nations Unies, la Convention sur le droit de la mer, le Traité sur l'Antarctique, afin de favoriser plus encore les comportements civilisés. J'ajouterai que, loin de réduire l'autorité de l'État-nation, ces institutions et mécanismes renforcent et garantissent la souveraineté des nations - en s'opposant au comportement agressif unilatéral des États, surtout les plus puissants. Peut-être que je vois les choses un peu différemment en tant que non-Européen et ressortissant d'un petit pays, la Nouvelle-Zélande. Mais, pour moi, les institutions internationales ne menacent pas l'autorité de l'État, elles la garantissent. J'ajouterai aussi que les petits acteurs sont ceux qui ont le plus besoin du droit et des régimes réglementaires.

La tendance actuelle de l'OMC à améliorer ses relations avec les parlementaires est conforme à mon expérience et à mes convictions personnelles. Les élus sont les représentants mesurables, responsables et révocables de la société civile. Quelques-uns, surtout parmi les ONG des sociétés riches, les universitaires et quelques fonctionnaires inter-

nationaux, le contestent. Ils prétendent que leur groupe de pression a plus de membres que le parti au pouvoir. C'est parfois vrai (mais cela signifie autre chose). Certains prétendent aussi que nous vivons dans une ère postindustrielle, postreprésentative. Un fonctionnaire international a dit, lors d'une réunion à laquelle j'assistais, qu'ils sont désormais les véritables représentants du peuple, grâce à leurs contacts avec la société civile (il a invoqué les faibles taux de participation aux élections et le peu d'estime dont jouissent les responsables politiques auprès d'une grande partie de la population). J'ai dit que cette affirmation était très malsaine et dangereuse. Mais il s'agit d'un débat profond qui doit avoir lieu. La Charte des Nations Unies dit "Nous peuples", et pas "Nous gouvernements". Dans certains pays, qui manquent d'impulsion démocratique et d'institutions démocratiques, il est vrai que le gouvernement a été répressif et, dans quelques-uns, de moins en moins nombreux au cours des 20 dernières années, il s'est comporté en ennemi de ceux dont il tenait son pouvoir, le peuple. Et il est vrai aussi que des individus héroïques et leurs partisans, les ONG, ont été punis pour leur foi dans la liberté et le choix. Mais quand les individus sont libres, ils choisissent de créer des partis politiques et recherchent le pouvoir par les élections. Telle est l'essence véritable de la société civile.

Les systèmes et les partis politiques fonctionnent au mieux quand ils sont ouverts et transparents et qu'ils encouragent la participation la plus large à l'élaboration des politiques, que ce soit au sujet de l'OMC ou des priorités nationales. La plupart des démocraties qui ont atteint la maturité ainsi que des gouvernements et des partis politiques qui réussissent fonctionnent ainsi.

Alors que les gouvernements ont progressivement transféré certaines fonctions limitées aux institutions, traités et accords internationaux, on ne constate pas d'évolution ni d'orientation correspondante de la tutelle politique. Il faut une réponse complète et cohérente à la gestion des affaires internationales, car beaucoup se sentent exclus du pouvoir et de l'appropriation. Leur inquiétude est encore aggravée par le processus de la mondialisation. La mon-

dialisation n'est pas nouvelle. Ce n'est pas une politique, c'est un processus engagé depuis l'aube des temps. Certains historiens disent que le commerce en est à peu près au même niveau qu'au début du siècle dernier. Il est certain que les déplacements de population à travers les frontières étaient plus grands il y a 100 ans qu'aujourd'hui.

Qu'est-ce qui est différent? Dans l'ensemble, la mondialisation s'est accélérée. Et l'explosion de l'information et des technologies a fait que les individus sont au courant du rythme accru de la mondialisation et de ses conséquences. C'est une bonne chose. Nous vivons à une époque d'épanouissement de la démocratie, où les électeurs et les consommateurs veulent plus d'information et de contrôle, plus de responsabilité et plus de concertation.

Le problème, c'est de savoir comment coopérer au plan international pour que les gens de la rue en retirent des bénéfices partout. L'OMC est au cœur même de ce débat.

Cela n'est pas étonnant. Le commerce international est une question transfrontières importante, surtout aujourd'hui que la politique commerciale touche à des aspects sensibles tels que l'environnement et la sécurité des aliments, qui deviennent la matière même de la politique en cette période d'après-guerre froide. Et l'OMC, avec ses nombreux accords larges et ambitieux et son mécanisme de règlement des différends dont le caractère contraignant est unique, constitue un instrument de coopération internationale particulièrement perfectionné.

Je n'ai aucun doute sur le fait que l'OMC est une force au service du monde. Un coup d'œil sur l'histoire nous montre que la libéralisation des échanges de ces 50 dernières années vaut incomparablement mieux que le cauchemar protectionniste des années 30. Les 50 dernières années ont en effet été marquées par une prospérité et une croissance sans précédent, et l'on a fait plus pour remédier à la pauvreté durant cette période qu'au cours des 500 années précédentes.

Permettez-moi de donner quelques exemples importants. Depuis 1960, le taux de mortalité infantile a diminué de moitié dans les pays en développement, le taux de malnutrition a baissé de 33 pour cent, et la proportion des enfants d'âge scolaire qui ne vont pas à l'école n'est plus que d'un quart au lieu de la moitié environ. Le nombre de familles rurales privées d'accès à une eau salubre est d'un

quart au lieu des neuf dixièmes. Plus de 150 millions de personnes ont échappé à la misère rien qu'en Chine au cours des dix dernières années.

Et j'ajouterai ceci: l'expérience montre, et les études le confirment, que les pays les plus ouverts au commerce connaissent une croissance plus rapide que les autres et souffrent donc moins de la pauvreté et du chômage, ont de meilleurs hôpitaux et de meilleures écoles. Il y a 30 ans, le Ghana avait le même niveau de vie que la Corée du Sud. À présent, la Corée du Sud fait partie de l'OCDE. Il y a 30 ans, le Japon avait le statut de pays en développement. Quel bilan pour l'ouverture, la démocratie et le libre-échange! C'est pourquoi, depuis 15 ans, un pays en développement après l'autre décide unilatéralement de faire de la libéralisation la pierre angulaire de sa politique économique.

Le système commercial multilatéral a démontré sa valeur il y a encore quelques années lorsqu'il a contribué à maintenir l'ouverture des marchés face à la crise financière qui s'était déclenchée en Asie et avait déferlé sur le monde, ce qui a aidé à éviter une crise mondiale.

La question est: payons-nous les bienfaits indéniables de l'OMC par une perte de démocratie inacceptable? Honnêtement, je ne le pense pas.

Pour commencer, tous les Accords de l'OMC résultent d'un consensus entre les 140 Membres. Nous n'avons pas de conseil de sécurité. Chaque pays a un droit de veto, et il ne craint pas de l'utiliser. Dans la plupart des pays, les Accords de l'OMC sont ensuite ratifiés par un parlement national élu.

Bien sûr, cela veut dire que les accords sont parfois longs à négocier. Avec autant de participants (140 Membres), le processus est difficile et laborieux. C'est comme si l'on essayait de diriger un parlement sans président, sans chef de file, sans partis et sans limite au temps de parole. Mais c'est un processus démocratique, qui permet à tous les Membres de participer à part entière. Quand un Membre estime qu'un autre ne respecte pas les règles qu'il a préalablement acceptées, il peut demander l'arbitrage d'un groupe spécial impartial de l'OMC. Cela revient à demander à un tribunal commercial de déterminer si les parties respectent ou non le contrat qu'elles ont signé. Là encore, il n'y a rien d'antidémocratique. Je suis sûr que Kofi Annan aimerait avoir un mécanisme contraignant de

règlement des différends qu'il pourrait utiliser dans les points chauds de la planète.

L'OMC est avant tout une organisation intergouvernementale. Elle rend donc compte aux peuples essentiellement par l'intermédiaire de leurs gouvernements. Mais nous rendons aussi des comptes autrement. À travers les médias, par exemple. Par nos contacts avec la société civile, les syndicats, les entreprises, les groupes de pression, les églises et les ONG. Et par l'intermédiaire de parlementaires comme vous.

Permettez-moi d'en dire un peu plus sur les efforts que nous faisons actuellement au sujet des parlements et de leurs membres. La Division des relations extérieures de l'OMC répond presque tous les jours à des demandes de renseignements que lui adressent des parlementaires. J'ai des réunions régulières avec des parlementaires. Je m'efforce de témoigner le plus souvent possible devant des commissions parlementaires. J'ai pris contact avec des associations parlementaires mondiales telles que l'Union interparlementaire (UIP) et des assemblées régionales afin de les informer et de les faire participer. Au début de mon mandat, j'ai proposé à l'UIP que nous organisions des séminaires pour expliquer notre rôle aux législateurs, pour préciser que les gouvernements ne nous appartiennent pas, que c'est nous qui leur appartenons. J'ai aussi pris contact avec des organisations mondiales telles que l'Internationale socialiste, l'Internationale libérale et l'Union démocratique, prenant la parole à leurs conférences et offrant nos services.

Nous pouvons évidemment faire plus. C'est toujours possible. Mais examinons les autres possibilités. L'une d'elles serait de se passer de l'OMC. Certains extrémistes disent que, s'il n'y avait pas d'OMC, il n'y aurait pas de mondialisation. Si chaque pays fixait isolément ses lois commerciales, il n'y aurait pas besoin de s'inquiéter des imperfections de la démocratie internationale. Mais nous avons déjà suivi cette pente. Avant longtemps, les partisans du protectionnisme auraient pris le contrôle. Et, comme nous l'avons appris depuis les années 30, la politique du chacun pour soi ne tarde pas à nous mettre tous sur la paille.

Une autre possibilité serait de traiter le monde comme un État-nation à grande échelle. Il y aurait des élections mondiales pour un parlement et même un gouvernement mondial. Mais cela serait irréaliste et même dangereux. Cela conduirait à l'inverse de ce que proposent les tenants

de cette idée. Il n'y a pas d'électorat mondial. Les 350 millions d'Européens n'accepteraient pas d'avoir systématiquement contre eux une majorité de 1,3 milliard de Chinois. Et cela ne serait pas souhaitable: il vaut mieux que la plupart des décisions qui touchent la Nouvelle-Zélande soient prises en Nouvelle-Zélande et non au niveau mondial ou régional.

Nos institutions mondiales ont 50 ans. Nous sommes parvenus à la maturité et, à cet âge, il est prudent de subir des examens réguliers. Nous sommes issus de l'horreur et des enseignements de la première guerre mondiale et de la crise de 1929, aggravées et rendues plus funestes par des politiques protectionnistes et des droits de douane élevés. Les deux tyrannies de notre époque, le fascisme et le marxisme, se sont nourries de cet effondrement économique. Puis est arrivée la seconde guerre mondiale. De là est né le noble Plan Marshall, grâce auquel les vainqueurs ont financé leurs anciens ennemis pour en faire des concurrents. À l'inverse du Traité de Versailles, ils nous ont donné l'Organisation des Nations Unies et les nombreux organismes qui s'y rattachent, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et le GATT.

Il est temps de faire subir un examen général, un audit, à nos institutions mondiales. Je crois dans la structure de l'après-guerre. Avec toutes ses imperfections, le monde serait moins stable, moins prévisible et plus dangereux sans ces institutions. Nous avons la chance que des fonctionnaires de grande valeur tels que Kofi Annan et Jim Wolfenson soient là pour nous guider par leur sagesse et leur vision. Peut-être pouvons-nous contribuer à leurs efforts, et aux miens, en actualisant nos diverses structure de gestion.

La meilleure solution est d'améliorer ce que nous avons déjà. Pour moi, cela veut dire faire plus pour rétablir le lien entre l'OMC et l'homme de la rue. Une partie de ce travail incombe au Secrétariat de l'OMC (et nous avons lancé d'importantes initiatives). Mais l'essentiel relève des gouvernements. Alors, que peuvent faire les Membres de l'OMC?

Premièrement, je pense que l'OMC pourrait s'ouvrir davantage, afin que les individus puissent juger si leur gouvernement s'acquitte de son mandat à Genève. (Je pense aussi que les débats sur la transparence en cours à Genève montrent que c'est aussi l'avis de la plupart des Membres.) Les règles de l'OMC sont toutes à la disposi-

tion du public, mais il faudrait peut-être que les arguments et les raisonnements qui président à leur élaboration le soient aussi. (Ce n'est cependant pas à moi ni à l'OMC de rendre publique la position ultime d'un gouvernement souverain dans des négociations sensibles.) J'ajouterai que nous donnons inutilement aux ennemis des "sociétés ouvertes" des verges pour nous battre en raison de certains aspects de notre culture et de nos procédures.

Deuxièmement, j'estime que de nombreux gouvernements pourraient faire plus pour informer la population au sujet de l'OMC et de ses activités. Ils pourraient améliorer les procédures d'information des parlements et des électeurs au sujet de leur travail à l'OMC, tout comme certains membres de l'UE l'ont fait au sujet de leur travail à Bruxelles.

Troisièmement, on pourrait peut-être faire plus pour que les parlementaires participent aux travaux de l'OMC. Je pense que, si on leur en donnait la possibilité, les parlementaires pourraient aider les gouvernements à combler le fossé entre l'OMC et les électeurs en organisant des auditions publiques et faisant participer davantage le public à la création et à la mise en œuvre des politiques. Je pourrais ajouter que les parlementaires jouent déjà un rôle très important à l'OMC puisqu'ils sont chargés de ratifier nos accords. En disant cela, je ne peux évidem-

ment prévoir jusqu'où les liens pourraient ou devraient aller. C'est aux Membres de l'OMC d'en décider, et nos Membres veillent jalousement et à juste titre sur leurs prérogatives.

Voilà donc quelques idées. Je me félicite de ce débat et de l'examen plus approfondi qu'il suppose. Nous, à l'OMC, nous avons de nombreuses raisons d'être fiers. Et nous serons plus efficaces encore si nous apparaissions plus ouverts, plus responsables. Peut-être alors pourrions-nous faire mieux avec nos Membres, qui pourraient nous donner les ressources nécessaires pour aider ceux qui sont plus marginalisés. Je ne rêve pas du budget du Fonds mondial pour la nature, qui est trois fois supérieur au nôtre. Mais certains gouvernements pourraient peut-être nous donner autant que ce qu'ils donnent à certaines ONG. Je n'ai que deux fonctionnaires pour s'occuper de la société civile, des parlements, des ONG et des universités.

Puis-je enfin vous féliciter à nouveau d'envisager l'idée que les responsables politiques réfléchissent sérieusement aux problèmes de cohérence et de juridiction entre leurs institutions, afin que l'ONU et les organismes qui s'y rattachent, la Banque mondiale, le FMI, l'OIT et l'OMC soient davantage au service de leurs mandants – vous-mêmes, et de vos mandants – la population?

FICHE SIGNALÉTIQUE L'OMC

Siège: Genève, Suisse

Créée le: 1er janvier 1995

Créée par: Les négociations du Cycle d'Uruguay (1986-1994)

Composition: 141 pays (en mai 2001)

Budget: 134 millions de francs suisses pour 2001

Effectif du Secrétariat: 500 personnes

Chef: Mike Moore (Directeur général)

Fonctions:

- . Administration des accords commerciaux de l'OMC
- . Instance pour les négociations commerciales
- . Règlement des différends commerciaux
- . Suivi des politiques commerciales nationales
- . Assistance technique et formation pour les pays en développement
- . Coopération avec les autres organisations internationales

Informations complémentaires

10 avantages du système commercial de l'OMC et 10 malentendus fréquents au sujet de l'OMC. Brochures complémentaires dans la même série.

Un commerce ouvert sur l'avenir: Introduction à l'OMC. Disponible sous forme de brochure ou en version électronique interactive, cette publication peut être obtenue auprès du Service des publications de l'OMC ou téléchargée à partir du site Web de l'OMC <http://www.wto.org>.

Guide des Accords du Cycle d'Uruguay. Établi par le Secrétariat de l'OMC et publié conjointement par l'OMC et Kluwer Law International.

Focus. Bulletin mensuel de l'OMC.

Site Web de l'OMC: <http://www.wto.org>.

Pour contacter l'OMC

rue de Lausanne 154, CH-1211 Genève 21, Suisse

Standard: (41-22) 739 51 11

Division de l'information et des relations avec les médias

Tél: (41-22) 739 50 19

Télécopie: (41-22) 739 54 58

e-mail: enquiries@wto.org

Publications de l'OMC

Tél: (41-22) 739 52 08 / 53 08

Télécopie: (41-22) 739 54 58

e-mail: publications@wto.org

Division des relations extérieures

Tél: (41-22) 739 52 54 / 54 66

Télécopie: (41-22) 739 57 77

Bureau du Directeur général: Tél: (41-22) 739 51 00

Pour de plus amples informations sur les relations de l'OMC avec les parlements,
téléphoner au (41-22) 739 5677 / 5466

© Organisation mondiale du commerce, 2001