

Les Études du CERI
N° 160 - décembre 2009

**L'OMC face à la crise
des négociations multilatérales**

Jean-Marc Siroën

L'OMC face à la crise des négociations multilatérales

Résumé

Le nouveau cycle de négociations multilatérales (« Round ») ouvert à Doha en 2001 s'est enlisé et n'a pu aboutir à un accord final, dont la ratification par les Etats-Unis ne serait d'ailleurs pas acquise. Ce retard s'explique notamment par l'évolution du contexte, qui est parfois la conséquence des choix de Doha. L'adhésion des gouvernements et des opinions publiques s'est émoussée, avec une préférence de plus en plus affirmée pour des accords bilatéraux permettant, notamment, d'intégrer de nouveaux sujets bloqués à l'OMC (normes de travail, concurrence, investissement, marchés publics, environnement). L'affirmation des pays émergents a déséquilibré le co-leadership Etats-Unis-Union européenne et impliqué une modification du processus de négociation qui ne s'est pas stabilisé. La crise économique a remis en cause certains objectifs de la négociation agricole et révélé la difficulté d'une organisation qui raisonne dans le long terme à adapter sa doctrine aux conditions de court terme. Les quelques propositions formulées visent à réviser la doctrine pour mieux l'insérer dans une problématique moderne ; elles défendent l'inclusion de nouveaux sujets qui élargissent le champ des négociations. Si le principe du consensus n'est pas remis en cause, la réhabilitation des accords plurilatéraux pourrait désamorcer une orientation vers le bilatéralisme, dangereuse à terme par son caractère discriminatoire.

The WTO faced with a crisis in the multilateral trade negotiations

Abstract

The latest WTO Round launched in Doha in 2001 has once again stalled. Even if an agreement were reached it is not certain it would be ratified by the US Congress. The latest delay is due in part to the changing economic context in which the negotiations are taking place, some of which changes are due to decisions made during the course of the negotiations. Governments and public opinion are increasingly in favor of bilateral negotiations in which it is possible to include new subjects rejected in the Doha multilateral negotiations. These include rules on labor and environmental standards, competition policy, investment, and government procurement. The assertiveness of emerging economies has upset the co-leadership positions of the US and the EU and argues for a new, as yet-to-be determined, negotiating process. The latest economic crisis has raised question about the objectives of the agriculture negotiations and has revealed the difficulties faced by an organization that thinks long-term of adapting to changes in the short term. This paper's recommendations are aimed at improving the ability of the WTO to operate under current conditions and advocates the inclusion of new negotiating topics. If the principle of decision by consensus is not revised the rush to bilateralism is likely to continue, which is dangerous because of its discriminatory character.

L'OMC face à la crise des négociations multilatérales

Jean-Marc Siroën

*Professeur à l'université Paris-Dauphine, LEDa et IRD, UMR 225 DIAL.
Chercheur associé au CERI*

Le 9^e cycle de négociation multilatérale, ouvert à la conférence ministérielle de Doha en 2001, devait s'achever fin 2004. En novembre 2008, le G20 réuni à Washington demandait sans succès son achèvement avant la fin de l'année 2008¹. A l'heure actuelle, la négociation reste inachevée. La conférence ministérielle de Genève (prévue du 30 novembre au 2 décembre 2009) devrait permettre de faire le point sur la volonté des parties de conclure pour une issue qui, dans le meilleur des cas, n'est pas prévue avant fin 2010.

D'après le G20 et le directeur général de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), la conclusion du cycle du développement de Doha affirmerait l'adhésion de la communauté internationale au libre-échange contre les risques de protectionnisme inhérents aux récessions. La relance du commerce participerait alors à la relance de l'économie mondiale.

En réalité, avec l'échec de la conférence de Seattle en 1999, la crise des négociations commerciales multilatérales (Round) a précédé l'ouverture du cycle. Elle s'est exprimée par des événements forts : échec de la conférence de Cancun (2003), phases de suspension et de reprise des négociations. En juillet 2008, l'accord final a buté sur la demande de l'Inde de sauvegardes spéciales sur l'agriculture, mais l'échec résultait avant tout de la faible motivation des acteurs et du faible soutien des « stakeholders » : entreprises, société civile, classe politique.

Les huit négociations multilatérales précédentes, administrées alors par le GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), avaient déjà connu des crises plus ou moins vives, pour se conclure finalement par un accord parfois plus ambitieux que prévu. L'Uruguay Round s'était ainsi achevé par

¹ « [...] nous nous efforcerons de parvenir cette année à un accord sur des modalités conduisant à la conclusion de l'agenda pour le développement de Doha de l'OMC avec un résultat ambitieux et équilibré. »

l'accord de Marrakech (1994) qui introduisait des accords sur les services et la propriété intellectuelle, créait l'Organisation mondiale du commerce et renforçait une procédure de règlement des différends sans équivalent dans les autres organisations internationales.

Néanmoins, la crise actuelle se situe dans un contexte spécifique.

Du fait de la libéralisation passée des échanges, la négociation porte sur des protections « marginales » qui constituent un « noyau dur » dont l'abandon aurait un coût politique élevé par rapport aux gains économiques attendus. Cette contraction du « grain à moudre » n'a pas été compensée par l'élargissement significatif de la négociation à de nouveaux thèmes. L'agenda de négociation, bien que lourd (plus de trente thèmes), pose son regard sur le passé : droits de douane, politiques agricoles distorsives, revue des textes. Il prolonge l'Uruguay Round ouvert quinze ans plus tôt. Les négociations se sont polarisées autour du triptyque soutiens internes à l'agriculture (Etats-Unis), accès au marché (UE), accès au marché des produits non agricoles (AMNA, pays émergents). Ces points critiques se sont révélés trop étroits pour faire jouer la réciprocité. On peut donc s'interroger sur la pertinence de l'abandon de thèmes comme les normes de travail, la concurrence, les investissements, les marchés publics. Ces thèmes auraient permis d'élargir le champ de la réciprocité.

La création de l'OMC n'a pas remis en cause la règle du consensus, à la fois nécessaire pour respecter la souveraineté des Etats mais d'autant plus bloquante que le nombre de pays membres (153 en 2009) a augmenté avec l'adhésion de puissances comme la Chine (Siroën, 2000). Certains pays en développement – aujourd'hui émergents – comme l'Inde se sont sentis floués par l'accord de Marrakech. Le démantèlement des accords multifibres (AMF), achevé le 1^{er} janvier 2005, est apparu comme une compensation insuffisante à la concession indienne sur la propriété intellectuelle (ADPIC). La Chine ou le Vietnam, hors de l'OMC en 1994, sont apparus comme les principaux bénéficiaires de la fin des AMF alors que les effets de l'ADPIC sur le développement industriel ou la santé publique (accès aux médicaments) ont été controversés². La montée en puissance des pays émergents, aux intérêts pourtant contradictoires, sous le leadership du Brésil et de l'Inde a remis en cause l'ancienne hégémonie des Etats-Unis et de l'Union européenne. L'objectif d'affirmation de ce leadership l'a parfois emporté sur les objectifs mêmes des négociations.

Des doutes se sont progressivement affirmés depuis la crise asiatique (1996-1997) sur la pertinence des politiques qualifiées de « néolibérales ». Cette remise en cause s'est développée avec la crise financière asiatique de 1997, celle des « dot-com » de 2000-2001, et surtout avec la crise de 2008-2009, qui a vu un effondrement inédit du commerce international. Le renversement de la majorité au Congrès américain au profit des démocrates, peu enclins à ratifier les accords commerciaux, a paradoxalement compliqué la position des présidents démocrates, contraints de négocier avec la minorité républicaine pour les faire ratifier : ce fut le cas du président Clinton comme ce pourrait être le cas du président Obama, qui n'a, pour l'instant, soumis aucune loi de nature commerciale. Un accord signé à Genève se heurterait à l'opposition du Congrès, rendant difficile, sinon improbable, sa ratification. Le Congrès américain, à majorité démocrate, par ailleurs peu convaincu des vertus du multilatéralisme commercial, impose d'intégrer des questions qui n'ont même pas été discutées à Genève, comme le respect des droits du travail.

² Sur l'équité des négociations, voir Narlikar (2006).

Le président Obama, déjà affaibli par la réforme du système de santé, risque de ne pas trouver de soutien suffisant de la part du Congrès, même, et peut-être surtout si le texte final devait se limiter à la consolidation des acquis de la négociation (accès aux médicaments, subventions à l'exportation,...) qui, aussi légitimes soient-ils, sont à considérer comme des « concessions » des pays industriels qui peinent à trouver leur réciprocité du côté des pays émergents, rivaux commerciaux « agressifs ». L'achèvement de la procédure « fast track³ » en juin 2007 renforce d'ailleurs la prééminence du Congrès en matière commerciale.

Le tabou des accords bilatéraux a été levé et les pays jusqu'alors les plus réticents, Etats-Unis d'abord, notamment sous la présidence Bush junior qui a bénéficié de la « fast track » sur la majeure partie de son mandat, Japon, Inde ou Chine ensuite, sont entrés dans la « course » aux traités commerciaux. Ceux-ci ne se limitent pas toujours aux aspects commerciaux. Ils approfondissent certains accords couverts par l'OMC (propriété intellectuelle, marchés publics, services) ou introduisent des thèmes nouveaux (travail, environnement et développement soutenable, investissements, etc.). Certains pays considèrent aujourd'hui que la voie bilatérale se substitue avantageusement aux accords multilatéraux. Dans ce contexte, la présente étude aura pour but de se prononcer sur l'adéquation du schéma et des thèmes de négociation de Doha avec l'évolution de la perception des avantages de la libération des échanges et les nouvelles problématiques posées par la crise économique et financière de 2007.

L'envolée du prix des matières premières (de 2007 jusqu'à mi-2008) et, notamment, des produits agricoles à usage alimentaire s'est certes inversée au second semestre 2008, avant de connaître une nouvelle phase de hausse courant 2009. Elle a révélé le risque de sous-production agricole et de pénuries alimentaires. La baisse des stocks depuis le début des années 2000 démontre que le monde a davantage consommé que produit. Or, la problématique des négociations agricoles repose sur une logique de maîtrise de la surproduction favorisée par les subventions internes, qui pousseraient les prix mondiaux à la baisse au désavantage des pays producteurs et exportateurs. Ne conviendrait-il pas de recentrer la négociation sur la prévention et le traitement des crises de sous-production ?

Le ralentissement économique et la crise de certains secteurs (automobile, acier) a, de manière attendue, relancé le débat sur le protectionnisme, avec en arrière-fond le spectre du protectionnisme des années 1930 (loi Smoot-Hawley aux Etats-Unis) contre lequel le GATT avait pour but de lutter (Siroën, 2009a). Le GATT pariait ainsi sur le caractère contracyclique des exportations, composante « exogène » de la demande effective (selon la problématique keynésienne). L'OMC constitue une garantie contre la propagation d'un protectionnisme, avec deux limites. La première est le possible recours à des mesures immédiatement protectionnistes (augmentation des tarifs jusqu'à la limite des droits « consolidés », droits antidumping ou compensateurs, clauses de sauvegarde). La seconde est le contournement, c'est-à-dire des mesures « protectionnistes » non couvertes par les règles de l'OMC : dévaluations compétitives, priorité accordée à la main-d'œuvre locale, restrictions sur les investissements directs, préférence nationale en matière de marchés publics, abaissement des normes de travail à des fins de compétitivité, etc. Ne convient-il pas alors de reposer la question, jusque-là bloquée, de l'extension des compétences de l'OMC ?

³ Procédure qui permet une ratification rapide sans amendements qui équivaldraient à un rejet, puisque le texte devrait être renégocié.

Dans le prolongement de cette dernière idée, l'évolution doctrinale, jusque-là très favorable à une libéralisation des échanges la moins conditionnelle possible, commence à admettre la possibilité de restrictions économiquement ou éthiquement justifiées. Deux domaines controversés sont fréquemment abordés et pourraient entrer dans le champ des négociations. La volonté de protéger l'environnement et de lutter contre l'effet de serre a ouvert le débat sur une taxe à l'importation – « taxe carbone » à la frontière – à l'encontre des pays pratiquant un « dumping environnemental ». Les « externalités » négatives liées au transport des marchandises conduisent également à s'interroger sur la pertinence d'une taxe sur les transports internationaux. En même temps, une plus grande sensibilité à l'égard des conditions de travail dans certains pays ou zones franches pose à la fois le problème du « dumping social » et celui des droits de l'homme. Si la compétence de l'OMC a été rejetée à la conférence de Singapour (1996), la question est traitée dans de nombreux accords commerciaux et dans le système généralisé de préférence.

L'objet de cette étude est de considérer l'ensemble des points précédents pour conclure par des propositions qui viseraient à « repenser » l'agenda de négociation de Doha. Elles seront évidemment soumises à l'évolution de la négociation. Néanmoins, quelle que soit l'hypothèse, les conclusions resteront des propositions soit pour la révision du programme de négociation, soit pour la relance rapide d'un nouveau cycle mieux adapté aux problématiques actuelles.

Dans une première section, nous analyserons le contexte des négociations qui, depuis Seattle (1999) et Doha (2001), a très significativement évolué. Puis, dans une deuxième section, nous montrerons comment les crises alimentaires, financières et économiques remettent en cause l'agenda de Doha et les lignes directrices de la négociation. Enfin, un certain nombre de propositions « réalistes » seront formulées pour placer l'OMC sur les rails du XXI^e siècle.

LE CONTEXTE DES NÉGOCIATIONS

Le cycle de Doha s'est ouvert dans un contexte « fin de siècle », avec une adhésion solide aux avantages de la libéralisation des échanges, une hégémonie des pays industriels renforcée par la crise économique et financière des pays émergents, des prix des produits agricoles et des matières premières tendanciellement baissiers, une prise en compte du développement durable plus formelle qu'effective et des doutes sur la réalité du réchauffement de la planète (le Protocole de Kyoto signé en 1998 ne devient effectif qu'en 2005 sans être ratifié par les États-Unis). Les attentats du 11 septembre précèdent de peu la conférence de Doha (10-14 novembre) et favorisent l'affichage d'une image consensuelle de la Communauté internationale. Entre 2001 et 2009, le monde a pourtant glissé d'une problématique « fin de siècle » à des mutations « début de siècle⁴ ».

⁴ Sur les procédures de négociation à l'OMC, voir Siroën (2007).

L'épuisement du « néolibéralisme » commercial

La stagflation des années 1970 et l'épuisement des politiques keynésiennes durant cette période avaient conduit à un revirement idéologique au sein de l'élite dirigeante des pays industrialisés, qui portait sur la taille de l'Etat, la remise en cause de sa capacité à réguler l'économie et, en corollaire, la réhabilitation des ajustements par le marché. La libéralisation du commerce est une composante de l'idéologie rapidement qualifiée d'« économie de l'offre » puis, par ses détracteurs, de « néolibérale ». Le principal argument est que, même si des exceptions peuvent être justifiées par la théorie économique, les politiques protectionnistes ne seraient pas menées dans le but d'améliorer le bien-être général mais pour satisfaire des groupes d'intérêt protectionnistes à la recherche de « rentes » (*rent seeking*).

Toutefois, dans le nouveau paradigme, le libre-échange, très présent dans la rhétorique, apparaît néanmoins relativement secondaire par rapport aux thèmes fondateurs de l'économie de l'offre : baisse des impôts, dérégulation des marchés. Les années 1980, qui voient l'affirmation de l'« économie de l'offre », sont des années aux tensions protectionnistes fortes, que l'ouverture du cycle d'Uruguay (1986) aura justement pour fonction de désamorcer. Aux Etats-Unis, une loi commerciale très protectionniste n'est rejetée que par un veto du président Reagan. En effet, les courants libéraux doivent composer avec des courants conservateurs et nationalistes qui redoutent les effets de la concurrence étrangère, et la critique du « libre-échangisme » est souvent portée par des économistes⁵ ou des politiciens⁶ qui adhèrent, par ailleurs, à la critique de l'Etat. Ce néoprotectionnisme s'appuie sur les concepts de « *managed trade* » (commerce orienté par les Etats), de « *fair trade* » et de « *level-playing field* » (commerce entre pays obéissant aux mêmes « règles du jeu ») ou de « politique commerciale stratégique » (utilisation de la politique commerciale pour favoriser les firmes nationales sur le marché mondial), un temps porté par Paul Krugman (1986) avant qu'il n'inverse sa position (Krugman, 1997) pour mettre en cause l'entourage du président Clinton (Robert Reich, Laura Tyson), considéré comme interventionniste, voire protectionniste.

L'ouverture commerciale ne se diffuse donc dans le monde que grâce au ralliement des pays ex-socialistes, émergents ou en développement, qui réduisent progressivement leurs barrières aux échanges. A l'exception du Chili des années 1970, inspiré par des économistes formés dans quelques temples du libéralisme (« Chicago boys »), ce ralliement apparaît plus pragmatique qu'idéologique. Il s'explique par l'échec des politiques socialistes quasi autarciques (pays de l'Est, Chine, Vietnam) et des politiques protectionnistes de substitution aux exportations (Inde, Amérique latine) qui ont favorisé le surendettement et, parfois, facilité l'hyperinflation. La crise de la dette des pays en développement déclenchée par la faillite du Mexique en 1982 exerce ainsi plusieurs effets : l'effondrement du modèle passé de développement, la nécessité

⁵ Notamment le prix Nobel Maurice Allais en France, co-fondateur de la société du Mont-Pèlerin, temple de l'ultralibéralisme.

⁶ Par exemple Ross Perot aux Etats-Unis, qui obtient 18 % des voix aux élections présidentielles de 1992, ou l'extrême droite et le courant souverainiste souvent issu de la droite libérale (P. de Villiers).

de dégager un excédent commercial pour assurer le service de la dette, la conditionnalité des emprunts contractés auprès des organisations internationales. L'ouverture commerciale est un des principes – le sixième – du « consensus de Washington » tel que défini par John Williamson en 1989 et censé fonder la doctrine des plans d'ajustement structurel du FMI et de la Banque mondiale. Ce consensus impose surtout des règles de conduite aux Etats, notamment en matière fiscale et budgétaire. Malgré l'insatisfaction et les frustrations qu'il suscitera, par exemple sur la défense de la propriété intellectuelle, l'accord de Marrakech de 1994 qui conclut le cycle d'Uruguay renforcera cette évolution des pays en développement, qui trouvent dans leur participation à l'OMC un accès aux marchés internationaux qui bannit la discrimination négative (clause de la nation favorisée), autorise une discrimination positive (système généralisé de préférence) et sécurise les règles commerciales internationales (procédure de règlement des différends).

Le consensus de Washington sera fragilisé par la crise asiatique de 1997, qui s'étendra ensuite à d'autres pays émergents (Russie, Brésil, Argentine, etc.). Mais sa remise en cause, telle qu'elle est notamment portée par l'ancien numéro deux de la Banque mondiale, Joseph Stiglitz, porte d'abord sur les politiques économiques préconisées par les institutions internationales plus que sur l'ouverture commerciale, même si des nuances sont apportées par John Williamson en 1999, dix ans après qu'il eut formalisé le consensus de Washington :

« My sixth reform was trade liberalization. Here I see little reason to doubt that I reported accurately on opinion in the Washington of the international financial institutions and the central economic agencies of the US government (although parts of Congress and the Department of Commerce are not noted for their dedication to liberal trade). But this is another area where critics can rightly claim that the policies that nurtured the East Asian miracle were, at least in some countries, at odds with what was endorsed in the Washington Consensus. Much the same is true of FDI, except that in that dimension there was less hostility to a policy of openness in East Asia, with only Korea having kept itself largely closed to FDI during the years of the miracle⁷. »

En 1999, les émeutes de Seattle, où se réunissait la conférence ministérielle de l'OMC, marquent le début de l'antimondialisme, bientôt rebaptisé altermondialisme (Levi et Murphy, 2006). La contestation traditionnelle des effets du libre-échange sur la délocalisation des activités, sur l'emploi et les salaires des travailleurs est complétée par une critique très précise de certaines conséquences de l'accord de Marrakech sur la production agricole et l'indépendance alimentaire, la santé, l'environnement, le droit du travail. Elles marquent également l'affirmation d'une société civile capable de se structurer et de mobiliser l'opinion, de documenter sa critique, d'agir auprès des gouvernements et des institutions internationales. Des ONG comme OXFAM ont ainsi fortement contribué à introduire dans les négociations de Doha la question des subventions au coton ou de l'accès aux médicaments dans les pays en développement. A partir de 2006, l'OMC abritera un « forum public », confiant aux différents acteurs de la société civile la responsabilité d'organiser des sessions de conférence et de débats, fréquemment très critiques à l'égard de l'OMC et de la libéralisation des échanges.

⁷ Accessible sur le site www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=351.

D'un point de vue plus académique, l'article de Rodríguez et Rodrik (2001) décline les études antérieures qui concluaient sur un lien positif entre l'ouverture commerciale et la croissance en pointant leurs carences méthodologiques. D'autres articles mettent en évidence, dans des proportions très variables, la responsabilité de l'ouverture commerciale des pays industriels aux pays du Sud sur l'accroissement du chômage et des inégalités, conformément d'ailleurs aux prédictions de la théorie du commerce international (théorèmes Heckscher-Ohlin-Samuelson – HOS – et Stolper-Samuelson)⁸. Néanmoins, la littérature ne confirme pas une autre prédiction du modèle : la diminution des inégalités dans les pays en développement ou émergents qui s'ouvrent au commerce. Dans le cas du Mexique, qui adhère au GATT en 1986 et entre dans l'Aléna (Accord de libre-échange nord-américain) en 1994, l'ouverture commerciale aurait contribué à inverser une tendance historique à la réduction des inégalités (Hanson et Harrison, 1999). Ces travaux académiques ont relayé la réserve des opinions publiques à l'égard de la mondialisation (voir figure 1).

Si l'ensemble des critiques ne conduit pas à une remise en cause radicale du libre-échange, elle en nuance les bienfaits. Il est maintenant assez largement admis que l'ouverture distribue ses gains de manière inégalitaire ; si elle reste considérée comme globalement favorable, elle laisse de côté des « perdants » qui doivent être accompagnés ou indemnisés par des politiques ciblées. Ces perdants peuvent être des pays ou, à l'intérieur de ceux-ci, certaines catégories de la population : travailleurs peu qualifiés dans les pays industriels confrontés à la concurrence des pays à bas salaires, paysans heurtés par les importations agricoles parfois subventionnées dans les pays en développement.

A partir des années 1990, les organisations internationales, et tout particulièrement la Banque mondiale, vont réviser leur doctrine. Sans réhabiliter inconditionnellement l'Etat comme régulateur, elles l'intègrent dans le concept plus vaste de gouvernance, qui réunit tous les détenteurs de pouvoirs et permet de fonder la conditionnalité sur des critères ou des objectifs de « bonne gouvernance » (Kaufmann *et al*, 1999)⁹. La réaction des organisations internationales sera alors de recentrer le débat sur la pauvreté plutôt que sur les inégalités, en considérant que de plus grandes inégalités sont acceptables si elles contribuent à réduire la pauvreté.

Le FMI met au point un programme qui a pour but d'initier une « croissance pro-pauvres » (*pro-poor growth*) et la conférence ministérielle de Hong Kong (2005) confie à l'OMC la mission de promouvoir des programmes d'aide pour le commerce qui « visent à aider les pays en développement, en particulier les pays les moins avancés, à développer les compétences et l'infrastructure liées au commerce dont ils ont besoin pour mettre en œuvre les accords de l'OMC et en bénéficier, et pour accroître leurs échanges¹⁰ ».

⁸ Voir Boudhiaf et Siroën, 2001.

⁹ La Banque mondiale insiste sur l'acteur gouvernement et ne considère les autres parties prenantes que de manière périphérique. Ainsi, l'indicateur de gouvernance de la Banque mondiale « inclut la manière dont les gouvernements sont mis en place, surveillés et remplacés ; la capacité d'un gouvernement à formuler et à mettre en œuvre des politiques saines ; et le respect des citoyens et la condition des institutions qui gouvernent les interactions économiques et sociales entre eux ». Cf. info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp.

¹⁰ http://www.wto.org/french/tratop_f/devel_f/a4t_f/aid4trade_f.htm

La montée des nouveaux sujets

Les compétences du GATT étaient limitées au commerce des biens. Avec l'accord de Marrakech (1994), l'OMC devient également compétente dans les échanges de services (GATS) et la propriété intellectuelle (TRIPs). La question de l'élargissement des compétences a été posée dès les accords de Marrakech avec la constitution de groupes de travail. Ces nouveaux sujets sont de trois types :

- élargissement du champ de la libéralisation des échanges : poursuite de la libéralisation des services, marchés publics, investissements ;
- évitement du contournement des mesures de libéralisation par des barrières administratives ou privées : facilitation des échanges (allègement des procédures commerciales), concurrence, abaissement des normes de travail (« dumping social ») ;
- vérification de la compatibilité de la libéralisation des échanges avec des objectifs globaux : environnement et développement soutenable, promotion des droits de l'homme au travail.

Cet élargissement a été, en général, porté par les pays industriels (Etats-Unis, Canada, France...), en dépit des réserves (Grande-Bretagne)¹¹ ou des oppositions (Australie). Il s'est heurté à l'opposition des pays en développement qui voyaient dans cet élargissement un protectionnisme déguisé des pays industriels, imposant de nouvelles règles plus contraignantes et coûteuses pour les pays du Sud que pour les pays du Nord.

Le premier compromis survient à la conférence de Singapour (1996). La déclaration finale¹² renouvelle certes « notre engagement [des pays membres] d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues », mais rejette la compétence de l'OMC en considérant que « l'Organisation internationale du travail (OIT) est l'organe compétent pour établir ces normes et s'en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu'elle mène pour les promouvoir ». Certains nouveaux thèmes sont traités par des organes de l'OMC préexistants (Comité du commerce et de l'environnement, Conseil du commerce des marchandises) ou par des groupes de travail créés à cette occasion (investissements et concurrence, marchés publics).

L'intégration de ces sujets, y compris la question des normes de travail, va devenir, avec l'agriculture, une source de conflit qui aboutira à l'échec de la conférence de Seattle (1999). Celle de Doha (2001) n'avait abouti que dans la mesure où l'idée d'introduire les normes de travail avait été abandonnée, et la question des nouveaux sujets, dits « sujets de Singapour », repoussée à la conférence de Cancun. Ils étaient limités à quatre : investissement, concurrence, facilitation du commerce, marchés publics. L'opposition des pays émergents aura été l'une des causes de l'échec de la conférence de Cancun (2003). Ce blocage sera finalement résolu l'année suivante par le retrait de trois des quatre sujets : investissement, concurrence, marchés publics.

¹¹ Toutefois, c'est la Commission qui s'exprime au nom des pays membres, ce qui neutralise les réserves des pays de l'Union européenne réticents et qui s'expriment en amont de la négociation.

¹² http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min96_f/wtodec_f.htm

Pour certains commentateurs, en évitant de trop alourdir les négociations, ce renoncement aurait dû les faciliter. Il n'en a rien été, celles-ci s'enfermant dans le triangle traditionnel, devenu « noyau dur », de la protection : soutiens à l'agriculture, accès aux marchés agricoles, accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA). Plus important, il a contribué à laisser aux arrangements bilatéraux le soin de traiter les sujets rejetés à Genève.

La tentation bilatérale

Mûris par l'expérience des années 1930, les négociateurs du GATT avaient pour ambition d'établir un ordre commercial multilatéral reposant sur la non-discrimination entre les membres (clause de la nation la plus favorisée, traitement national) et qui devait éviter l'édification de blocs régionaux suffisamment larges et autosuffisants pour rendre le protectionnisme économiquement soutenable. Néanmoins, la Grande-Bretagne, soucieuse de maintenir des relations commerciales privilégiées avec les pays du Commonwealth, a obtenu une dérogation pour les zones de libre-échange et les unions douanières (article XXIV du GATT) – accords commerciaux régionaux (ACR) dans le langage OMC –, qui sera étendue aux services par les accords de Marrakech (article V du GATS). Le système généralisé de préférences (SGP) constituera une autre exception à la clause NPF (clause de la nation la plus favorisée) en autorisant l'octroi de préférences non réciproques aux pays en développement. Longtemps négligés, ces accords ont proliféré malgré les contraintes de l'article XXIV.

Les années 1990 marquent ainsi une accélération des accords régionaux, qui se prolongera jusqu'au début des années 2000 avec un tassement sur la dernière période (figure 2) qui n'empêche pas l'augmentation des accords effectifs de 46 en 1990 à 223 en 2008 (figure 3). Même les pays les plus constamment réticents, comme les Etats-Unis, le Japon ou Singapour, sont aujourd'hui engagés dans des accords préférentiels.

Cette « explosion » doit toutefois être relativisée. Elle est en partie consécutive à la recomposition territoriale de l'Europe. De nombreux accords sont ainsi liés à la multiplication du nombre de pays (éclatement de l'URSS, de la Yougoslavie, de la Tchécoslovaquie) qui souhaitent conserver des liens commerciaux ou s'arrimer à l'Europe, Union européenne ou AELE. De son côté, l'Union européenne est l'instigateur de nombreux accords avec les mêmes pays ex-socialistes ou les pays méditerranéens. Par ailleurs, l'article V du GATS, introduit en 1995 et qui complète l'article XXIV du GATT, implique une notification spécifique lorsque l'accord porte également sur les services, ce qui accroît mécaniquement leur nombre.

Néanmoins, ces accords sont peu contrôlés par l'OMC. Comme l'évoquait le directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, le 10 juillet 2006 :

« Les ACR, qui comprennent des accords de libre-échange bilatéraux entre des pays qui ne se trouvent pas dans la même région, sont si répandus que tous les membres de l'OMC, sauf un, sont maintenant parties à un ou plusieurs ACR. On estime que plus de la moitié du commerce mondial s'effectue maintenant dans le cadre d'ACR. [...] En fait, à ce jour, on n'est parvenu à un consensus

sur la compatibilité avec les règles de l'OMC que dans un seul cas : l'union douanière entre la République tchèque et la République slovaque après la partition de la Tchécoslovaquie ».

Autant que leur nombre, la nature des accords commerciaux est particulièrement significative de l'évolution du rapport entre le multilatéralisme et le bilatéralisme (Siroën, 2004).

D'abord, les accords régionaux ne sont plus uniquement... régionaux. Depuis l'accord USA-Israël (1985), les accords entre pays géographiquement éloignés, parfois intercontinentaux, se sont multipliés, à l'instar, notamment, de l'Union européenne (pays méditerranéens, Afrique du Sud, Chili, Côte d'Ivoire, Caraïbes, etc.), des Etats-Unis (Maroc, Jordanie, Singapour, Oman, Bahreïn, etc.), du Chili (Canada, USA, UE, Corée, Chine, Japon, Inde, etc.). Même si les accords « régionaux », c'est-à-dire entre pays proches, restent les plus nombreux, cette évolution relativise le fantasme des années 1980-1990 en termes de blocs « régionaux ». On notera pourtant qu'un nombre limité de pays en développement ou émergents sont concernés : Mexique, Maroc, Israël, Chili, Egypte, Singapour, Jordanie, Afrique du Sud. Pour la plupart d'entre eux, la dimension géopolitique reste vraisemblable, même si elle ne se situe pas dans une logique de blocs régionaux.

Cette évolution présente des risques évidents. D'après la théorie économique, les échanges préférentiels avec certains pays seulement, et, à ce titre, discriminatoires, favorisent le « détournement de commerce » : les échanges s'accroissent avec des pays qui ne sont pas nécessairement les plus compétitifs au détriment de pays qui le sont davantage. De plus, si ces accords favorisent une substitution d'échanges entre pays lointains aux échanges entre pays proches, les coûts de transport augmentent relativement, ce qui crée une double inefficacité : dépenses « improductives », puisque le transport n'améliore pas directement l'« utilité » du produit¹³, et externalités négatives (émission de CO₂).

Ensuite, les accords commerciaux sont plus fréquemment des accords Nord-Sud. Jusqu'aux années 1980, on comptait relativement peu d'accords de ce type. Ils sont devenus beaucoup plus fréquents avec les accords entre les Etats-Unis et des pays d'Amérique latine, de l'Union européenne et des pays méditerranéens, africains ou d'Amérique latine. Cette évolution devrait s'amplifier avec la transformation en traités de libre-échange des accords de Lomé-Cotonou, non conformes aux règles de l'OMC. Cette fois encore, cette évolution pose nombre de questions. Si elle favorise l'intégration de certains pays du Sud – ce qui reste controversé –, ne risque-t-elle pas d'accentuer la marginalisation des autres ? De plus, la motivation géopolitique n'entre-t-elle pas en contradiction avec l'intérêt économique des pays en question ?

Enfin, les accords régionaux ne sont plus uniquement des accords tarifaires. Ils mettent souvent en relation un pays ou une zone riche et intégrée à l'économie mondiale (UE, Etats-Unis, AELE, Canada) et un pays plus récemment ouvert (Maroc, Jordanie, Mexique). Pour un partenaire au moins, les accords marquent donc la poursuite d'un processus qui a commencé par la libéralisation unilatérale des échanges, puis par l'adhésion à l'OMC, pour se prolonger ensuite par des accords préférentiels. Aussi, les concessions tarifaires, aussi significatives soient-elles, ne peuvent avoir qu'une portée limitée, comme l'indique d'ailleurs la plupart des études.

¹³ Même s'il en favorise la disponibilité, ce qui, en soi, peut améliorer le « bien-être » (au sens économique) des utilisateurs.

L'aspect strictement commercial, même important, ne doit donc pas faire oublier les aspects normatifs. Les négociations bilatérales portent ainsi sur des thèmes qui sont moins avancés au niveau multilatéral (« OMC plus »). Ils approfondissent les textes de l'OMC sur la propriété intellectuelle, les investissements, les barrières techniques aux échanges ou les marchés publics. Ils incluent des dispositions sur les normes de travail (Siroën, 2008a), l'environnement, la transparence et, en règle générale, des normes de gouvernance. Ils sont souvent dotés de leur propre procédure de règlement des différends (« minilatéralisme »).

Ces évolutions, qui peuvent avoir des motivations différentes, sont une conséquence des limites du processus de négociations multilatérales de l'OMC – blocage des négociations, difficulté d'équilibrer les concessions des membres, impossibilité d'élargir les compétences de l'organisation –, laissant un certain nombre de questions non ou mal couvertes par les organisations internationales. Les accords commerciaux « régionaux » sont devenus une alternative crédible, et assumée comme telle par les plus grandes puissances commerciales : Etats-Unis, Union européenne et, aujourd'hui, Japon, Chine et Inde.

L'affirmation des pays émergents

Les négociations formellement multilatérales sont en réalité hiérarchisées. Le cœur de la négociation implique un nombre restreint de pays leaders qui, avant Doha, excluait les pays en développement émergents (*green room*), avant que le compromis ne soit proposé aux pays les plus actifs, puis à l'ensemble des pays membres. Avant la conférence de Cancun, le groupe de pays leaders, la Quadrilatérale, réunissait les Etats-Unis, l'Union européenne, le Canada, le Japon. De fait, cette Quadrilatérale se réduisait souvent au co-leadership Etats-Unis-Union européenne. L'échec de cette conférence peut être interprété comme le prix payé par les pays émergents pour faire barrage à ce cartel en parvenant à regrouper une vingtaine de pays émergents (G21¹⁴) autour d'une position dure, qui aura pour conséquence de faire entrer certains d'entre eux (Brésil, Inde, Chine, Afrique du Sud) dans le cercle étroit des pays leaders sous différentes configurations, chaque groupe de pays ou coalitions¹⁵ étant représenté par un pays « référent » au sein d'un « groupe consultatif du Président », sorte de « chambre verte » élargie. Au-delà même des questions commerciales, la crise de 2007-2009 confirmera le poids croissant des pays émergents dans la gouvernance mondiale, comme l'atteste le déclin du G7-G8 au profit du G20 (G8 élargi)¹⁶.

¹⁴ Devenu le G20 avec... 22 membres et qui ne doit pas être confondu avec le G20 qui regroupe pays industriels et émergents. Les membres du G20 OMC sont, depuis novembre 2006 : Afrique du Sud, Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Chine, Cuba, Egypte, Guatemala, Inde, Indonésie, Mexique, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Pérou, Philippines, Tanzanie, Thaïlande, Uruguay, Venezuela, Zimbabwe.

¹⁵ On recense actuellement environ 25 coalitions, un pays pouvant appartenir à plusieurs. Cf. http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/negs_bkgrnd04_groups_f.htm.

¹⁶ Voir Siroën (2008b).

Ce poids croissant des pays émergents illustre le succès relatif de la stratégie de certains pays en développement en faveur d'une croissance tirée par les exportations, qui a permis de doubler leur part dans le commerce mondial en vingt ans. Toutefois, cette évolution est presque intégralement imputable à la Chine.

Ce n'est pourtant pas la Chine, entrée à l'OMC en décembre 2001, qui a joué la fonction de « leader » des pays émergents, mais le Brésil. Ce pays serait, en effet, l'un des principaux gagnants d'un accord qui permettrait à ses exportations agricoles d'accéder aux marchés protégés. En déposant une plainte à l'OMC sur les subventions américaines au coton, le Brésil est apparu comme le défenseur d'un commerce ouvert et loyal qui serait favorable aux pays en développement les plus pauvres, en l'occurrence les pays africains producteurs de coton. Toutefois, l'intérêt du Brésil ne coïncidait pas nécessairement avec ceux des autres pays du G20/22, souvent, comme l'Inde, attachés au maintien d'une agriculture protégée. Cette faille a contribué à l'échec de la réunion ministérielle de juillet 2008 qui a vu s'opposer les Etats-Unis et l'Inde sur la question des clauses de sauvegarde dans l'agriculture.

NÉGOCIATION MULTILATÉRALE ET CRISE ÉCONOMIQUE

Les négociations commerciales qui devaient être engagées à Seattle en 1999 le seront finalement à Doha en 2001. La crise des « dot-com » a eu pour conséquence une stagnation du commerce international et quelques tensions protectionnistes qui, avec le choc politique des attentats du 11 septembre, ont favorisé l'accord pour ouvrir un nouveau cycle. Le prix historiquement assez faible des matières premières et, notamment, des produits agricoles, confirme une problématique déjà structurée lors de l'Uruguay Round : une relative abondance et la nécessité de relever les prix mondiaux que les politiques agricoles menées, surtout dans les pays avancés, orientent à la baisse. En cours de négociation, la crise des matières premières, annoncée depuis la fin des années 1960, notamment par le Club de Rome et l'équipe Meadows au MIT (Massachusetts Institute of Technology), tend à s'affirmer avec l'envolée des prix qui atteint son paroxysme en 2007-2008.

Une première crise : crise alimentaire et des matières premières

La forte reprise qui suit la crise des « dot-com » conduit à l'augmentation du prix des matières premières en général, des produits alimentaires en particulier (figure 5). La croissance privilégie en effet les PED à faible niveau de vie. Malgré des taux d'épargne élevés qui contiennent la croissance de la consommation (et favorisent les excédents commerciaux), la demande « marginale »

de céréales, de matières premières et de produits semi-finis à l'offre très inélastique conduit à l'explosion des prix, amplifiée par la spéculation. Entre la conférence de Doha (novembre 2001) et le pic de juillet 2008, le prix des produits alimentaires a été multiplié par 2,3.

L'explosion du prix des matières premières répond sans doute à une combinaison intempesive de facteurs aléatoires. Elle a certes été amplifiée par la spéculation : face à la crise des subprimes, à la chute du dollar, au retour de l'inflation, les matières premières seraient devenues la valeur refuge. Toutefois, la hausse des prix a précédé tous ces phénomènes et s'est accompagnée de la baisse tendancielle des stocks mondiaux.

La figure 5 montre que si les prix ont baissé au creux de la crise de 2008-2009, ils sont restés 1,5 fois plus hauts qu'en novembre 2001. Pour les consommateurs, notamment dans les PED, les prix sont restés historiquement élevés malgré de bonnes récoltes¹⁷. La crise alimentaire de 2007-2008 pourrait donc annoncer le passage d'une surproduction à une sous-production structurelle, ce qui inverse l'hypothèse de base de l'agenda de Doha.

En effet, les investissements ou les innovations susceptibles d'améliorer les rendements se heurtent aux contraintes du développement durable, qu'elles soient environnementales, sociales ou économiques. Le débat sur la substitution de biocarburants au pétrole est ainsi éclairant. Alors que le bilan écologique de certains biocarburants reste discuté, ses effets sur la déforestation ne peuvent être que négatifs. Une substitution mal menée durcit donc la contrainte alimentaire et écologique. L'augmentation du prix des produits alimentaires et de l'énergie s'est d'ailleurs accompagnée quasi mécaniquement de l'accroissement de la déforestation. La dégradation de la forêt amazonienne est ainsi passée de 16 000 km² en 2007 à 27 500 en 2008¹⁸. Le gouvernement brésilien n'est parvenu ni à contrôler la déforestation, ni à imposer des normes de travail décentes dans l'agriculture, ni à répartir plus équitablement les terres. Les champs de soja du Mato Grosso ne sont pas des lopins qui permettraient aux paysans sans terre de survivre et de s'intégrer socialement, mais des exploitations hypermécanisées de plusieurs milliers d'hectares.

Certaines régions sont passées à des rendements décroissants qui limiteront la croissance de la production agricole et de certaines matières premières : la pénurie d'eau, la salinisation des sols, une plus grande instabilité climatique durciront, entre autres, les contraintes d'offre et rendront les productions plus aléatoires.

Il est à craindre que si le spectre d'une crise alimentaire durable s'éloigne, ce sera du fait de réactions non souhaitables, comme l'arrêt brutal de la croissance des pays émergents et en développement, l'accroissement brutal des inégalités qui ne laisserait qu'à une élite restreinte les dividendes de l'élévation des niveaux de vie, ou la violation des règles de développement durable pour répondre à l'explosion de la demande. Le slogan « Nourrir 9 milliards d'humains » n'a pas grand sens, car les besoins ne sont pas les mêmes lorsque les populations se contentent de riz ou lorsqu'elles lui substituent de la viande ou des produits laitiers élaborés et, à calories consommées données, beaucoup plus exigeants en céréales. L'offre et la demande agricoles sont assez peu élastiques aux prix, alors que le revenu exerce un effet multiplicateur

¹⁷ Voir FAO, *Perspectives de récolte et situation alimentaire*, juillet 2009.

¹⁸ Voir l'Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), <http://www.obt.inpe.br/degrad/>.

sur la demande de produits de base – blé, riz, soja, lait – de plus en plus transformés. Plus la croissance sera égalitaire, ce qui est un objectif affirmé, plus les pressions sur la demande alimentaire seront fortes, car l'adoption de modes alimentaires plus exigeants en calories et protéines végétales, aujourd'hui limitée à une part relativement faible des populations chinoise ou indienne, sera plus forte. Ajouter à cela une probable instabilité climatique, on voit mal comment la crise alimentaire ne pourrait pas devenir récurrente, voire chronique avec, au mieux, quelques phases de rémission les années fastes.

De fait, si l'OMC éprouve quelque peine à s'adapter à l'inversion historique d'une tendance à la surproduction, les pays les plus vulnérables, mais disposant de ressources financières importantes, comme les pays arabes du Golfe, la Chine, l'Égypte, l'Inde, le Japon ou la Corée du Sud, ont participé à un processus de « ruée vers les terres » qui renoue avec des formes anciennes de colonisation. Si certains pays y voient un élément de sécurité alimentaire face au risque de pénurie, d'autres obéissent à des motivations plus financières qui révèlent que les investisseurs anticipent la poursuite de la hausse des prix¹⁹.

Le programme de Doha repose donc sur l'hypothèse que la surproduction et la baisse des prix agricoles sont un phénomène structurel amplifié par les politiques agricoles, alors que la crise alimentaire rend plus plausible le passage à une sous-production structurelle et une hausse tendancielle des prix par ailleurs de plus en plus volatiles du fait d'une plus grande instabilité économique, financière et climatique.

Dans la doctrine sous-jacente à l'agenda de négociation, les politiques agricoles fausseraient les avantages comparatifs au détriment des pays en développement ou émergents. Ainsi, le paragraphe 13 de la déclaration de Doha stipule :

« Nous nous engageons à mener des négociations globales visant à : des améliorations substantielles de l'accès aux marchés ; des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation, en vue de leur retrait progressif ; et des réductions substantielles du soutien interne ayant des effets de distorsion des échanges. »

L'OMC s'est assez peu prononcée sur la crise alimentaire, sinon pour réaffirmer l'apport positif qu'aurait la conclusion du cycle sur la crise alimentaire. Par exemple, la déclaration suivante de Pascal Lamy réaffirme un principe (sans en apporter la démonstration) :

« [...] un accord dans le cadre de l'OMC pourrait contribuer à atténuer l'incidence des prix élevés en s'attaquant aux distorsions systémiques du marché international des produits alimentaires. Nous visons tous à réduire notablement les obstacles au commerce des produits agricoles et à diminuer les niveaux des subventions qui faussent les échanges, en particulier dans les pays développés, qui ont freiné la production vivrière et l'investissement dans l'agriculture dans de nombreux pays en développement [...]. Comme vous le savez tous, le résultat global se traduirait par une distorsion moindre sur les marchés mondiaux et un accroissement du commerce international, menant à un ajustement plus rapide et plus efficace de l'offre aux variations de la demande²⁰. »

¹⁹ Voir le rapport de l'ONG Grain sur le site <http://www.grain.org/briefings/?id=213>.

²⁰ Déclaration de Pascal Lamy au conseil général de l'OMC le 7 mai 2008.

A fortiori, le programme de Doha n'a subi aucune retouche et les négociations reposent toujours sur le triptyque suivant : accès au marché, subventions aux exportations, soutiens internes. Le discours de Pascal Lamy devant l'International Food and Agricultural Trade Policy Council le 10 mai 2009²¹ révèle un certain embarras en se réfugiant derrière la théorie des avantages comparatifs pour justifier une spécialisation plus poussée des productions :

« [...] l'intégration mondiale nous permet d'envisager l'efficacité au-delà des frontières nationales. Elle nous permet de gagner en efficacité à l'échelle mondiale en déplaçant la production agricole vers les lieux les plus appropriés. »

Mais cette déclaration n'envisage pas la volatilité des avantages comparatifs : la hausse des prix rend compétitifs des lieux ou des méthodes de production qui ne le sont plus pendant les cycles baissiers. Plus largement, la volatilité des prix rend impossible la localisation des avantages comparatifs.

De fait, en cas de hausse des prix, les subventions agricoles, les soutiens internes et les droits de douane tendent à diminuer d'eux-mêmes, voire à s'annuler ou à s'inverser. Lors de la crise alimentaire de 2007-2008, les pays importateurs ont ainsi réduit leurs droits de douane, à l'image de l'Union européenne qui a décidé en décembre 2007 un « taux zéro » pour la plupart de ses importations de céréales. De nombreux pays, loin de subventionner les exportations, les ont souvent taxées pour atténuer la hausse des prix nationaux, favorisant la hausse des prix mondiaux (Brésil, Inde, Argentine, Vietnam)²² et aggravant par la même la situation des pays importateurs. Enfin, les soutiens internes ont été réduits pour leur part conditionnée par les prix mondiaux. Le problème des politiques soumises à négociation n'est donc pas qu'elles poussent les prix à la baisse mais qu'elles sont procycliques : renforcées en cas de baisse des prix, elles aggravent la dépression en favorisant la surproduction ; retirées en cas de hausse, elles amplifient la pénurie. Les soutiens « déconnectés » de la production, échappant aux négociations de Doha, supposées « non distorsives », ont d'ailleurs joué un effet social pervers, puisque les producteurs de céréales aidés ont gagné sur les deux tableaux : l'aide « découplée » qui a été maintenue et l'explosion des prix qui a gonflé le chiffre d'affaires.

Si les pénuries alimentaires deviennent structurelles, la question de l'accès au marché et des subventions aux exportations (en principe réglée à la conférence de Hong Kong) devrait trouver sa réponse, dans la mesure où ces politiques avaient pour fonction de déconnecter les prix intérieurs de prix mondiaux trop faibles par rapport aux coûts de production. En ce qui concerne les soutiens internes « couplés », ils pourraient se révéler utiles pour stimuler la

²¹ http://www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl124_f.htm

²² Limiter les exportations agricoles pour contenir les prix, c'est reprendre une partie des gains « tombés du ciel » dans la poche des populations agricoles pour indemniser, très partiellement, les pertes des populations urbaines souvent plus remuantes et politiquement plus actives. Néanmoins, en Argentine, l'augmentation des taxes à l'exportation a conduit à des émeutes de la part des agriculteurs et à un conflit entre le Congrès et la présidente Cristina Kirchner.

production en cas de pénurie structurelle²³ et contenir la hausse des prix, notamment pour les céréales²⁴. Dans le futur, les entraves au commerce international pourraient moins venir des barrières à l'importation que des obstacles aux exportations²⁵.

Les instruments soumis à négociation n'apparaissent donc plus comme des instruments structurels permanents, mais *de facto* comme des moyens d'ajustement conjoncturel qui visent à protéger les producteurs – et la production future – en cas de baisse excessive des prix et les consommateurs (ou transformateurs) en cas de hausse. Ils peuvent néanmoins avoir des effets procycliques qui ne sont pas abordés dans le programme de Doha.

Si, dans une situation de surproduction et de baisse des prix, les subventions de certains pays ont effectivement pesé sur la production et les investissements agricoles dans les pays en développement, participant ainsi à la genèse de la crise alimentaire, l'ordre du jour est aujourd'hui d'encourager la production et d'éviter le retour à des prix élevés aggravant la pauvreté et la malnutrition. Ce type de crise obère le budget des pays importateurs, qui doivent subventionner la consommation pour éviter les « émeutes de la faim ». Les subventions à la production, après avoir été longtemps un facteur de déséquilibre structurel, pourraient donc devenir un outil d'ajustement qui évite la disparition de producteurs en cas de prix bas, diminuant alors durablement le potentiel de production.

Si l'échange international permet effectivement de mieux allouer la production agricole dans une situation de pénurie relative de facteurs (terres, eau, contraintes écologiques,...) et de mieux gérer les aléas de production (une sécheresse aux Etats-Unis compensée par de bonnes récoltes en Argentine), la crise alimentaire de 2007-2008 révèle l'inadéquation d'un agenda de négociation fondé sur un diagnostic de surproduction, certes plausible dans les années 1980-1990, mais qui pourrait s'inverser dans les années 2000. Les deux questions qui échappent aujourd'hui à la négociation sont donc :

- comment favoriser l'augmentation de la production, et non sa limitation, en veillant à en diversifier les lieux de production, pour diversifier les risques climatiques, écologiques, géopolitiques, etc. ?

- comment substituer une régulation par la constitution massive de stocks mondiaux à la régulation par des politiques commerciales nationales « égoïstes » qui reportent les effets de la crise (à la hausse comme à la baisse des prix) sur les autres pays et le marché mondial ?

²³ En revanche, les soutiens aux produits d'origine animale, très consommateurs de céréales, risqueraient d'aggraver une éventuelle pénurie.

²⁴ La crise laitière en Europe en 2009, qui plaide en faveur du maintien de restrictions à la production, ne doit pas faire oublier la crise de 2008 qui avait causé une envolée des prix mondiaux.

²⁵ Le GATT (XI :2a) considère que l'interdiction des barrières quantitatives ne s'étend pas aux « prohibitions ou restrictions à l'exportation appliquées temporairement pour prévenir une situation critique due à une pénurie de produits alimentaires ou d'autres produits essentiels pour la partie contractante exportatrice, ou pour remédier à cette situation ». L'accord sur l'agriculture de l'Uruguay Round (article 12) traite des restrictions à l'exportation mais de manière assez peu directive, insistant davantage sur la notification et l'information que sur leur contrôle.

A quelles conditions une politique massive de stocks, en contenant la volatilité des prix, pourrait dissuader la spéculation²⁶ et ses effets amplificateurs ?

Certaines des questions posées par la crise alimentaire ne relèvent pas des compétences de l'OMC, limitées au domaine commercial. Tel est le cas de la constitution de stocks régulateurs, rendue de plus en plus nécessaire par l'instabilité climatique mais qui ne pourra être mise en œuvre que si la production croît à un taux plus élevé que la demande, jusqu'à ce que les stocks « optimaux » aient été constitués. Or c'est l'inverse qui est constaté depuis le début des années 2000.

Une seconde crise : subprimes et récession

Entre le troisième trimestre 2008 et le premier trimestre 2009, le commerce international a chuté de 38 %, avant de se redresser légèrement au cours du deuxième trimestre 2009. Le rythme de contraction du commerce international a donc été plus rapide que lors de la crise de 1929, même si elle sera vraisemblablement plus courte.

Historiquement, les crises économiques ont toujours eu pour conséquence de raviver les tensions protectionnistes. Ce fut le cas lors de la Grande Dépression à la fin du XIX^e siècle. L'amendement Smoot-Hawley de 1930, qui élevait considérablement les droits de douane des Etats-Unis et annonçait la généralisation du protectionnisme, est désormais un repoussoir. Plus près de nous, on se souvient moins des pressions protectionnistes qui ont suivi la crise de 1981. C'est à cette époque que l'on a redécouvert le *fair trade* et forgé les concepts de *managed trade* ou de la politique commerciale stratégique. On oublie même le regain de protectionnisme qui a suivi la crise financière asiatique et celle des « dot-com » au début des années 2000.

Certes, la campagne d'Obama a parfois pris des accents protectionnistes et le débat sur le *buy american* a été rouvert. Mais, au-delà des discours, il est difficile de vérifier les craintes d'un « retour au protectionnisme » qui répliquerait les expériences passées.

Lorsque la récession est devenue évidente (autour de septembre 2008), les organismes internationaux se sont empressés de tirer la sonnette d'alarme et d'insister sur des mesures protectionnistes pourtant assez dérisoires ou non directement liées à la crise²⁷. En mars 2009, la Banque mondiale (Gamberoni et Newfarmer, 2009) produisait une étude censée justifier leurs craintes, mais révélant surtout l'absence étonnante de mesures protectionnistes significatives (entre octobre 2008 et février 2009) sauf, peut-être en... Equateur (0,1 % du commerce

²⁶ Lors de la crise de 2007, la baisse des stocks a conforté les anticipations de pénurie, amplifiant les spéculations à la hausse des prix.

²⁷ Par exemple la surtaxation du roquefort, qui est la conséquence d'un conflit bien antérieur sur les restrictions à l'importation de bœuf de l'Union européenne et qui a été levée quelques mois après avoir été instaurée.

mondial). L'adoption de mesures protectionnistes contraires aux règles de l'OMC ou violant les engagements des pays aurait dû provoquer l'augmentation des plaintes à l'OMC, ce qui, jusqu'à maintenant, n'a pas été le cas (figure 7).

L'OMC est pourtant un rempart fragile contre le protectionnisme. Les pays disposent d'un certain nombre d'instruments pour renforcer leur protection. En effet, les pays ne s'engagent que sur des « tarifs consolidés²⁸ », mais pratiquent fréquemment des droits plus faibles (figure 7). L'Inde, par exemple, pourrait utiliser cette « marge de consolidation » et tripler ses tarifs sans enfreindre les règles de l'OMC. De plus, notamment dans l'agriculture, certains tarifs sont spécifiques, c'est-à-dire fixés en fonction des quantités et non de la valeur des exportations, ce qui revient à réduire mécaniquement la protection en cas de hausse des prix mais à l'augmenter en cas de baisse²⁹.

Les pays peuvent également durcir leur protection en recourant à la protection conditionnelle codifiée par le GATT : antidumping et droits compensateurs (article VI), protection de la balance des paiements (article XII), clauses de sauvegarde (article XIX). La figure 9 montre que si 2008 a vu une augmentation significative des enquêtes antidumping, celles-ci sont demeurées à un niveau historiquement bas. Elles restent ainsi très inférieures au nombre d'enquêtes de 2001 et 2002, marquées par la crise des « dot-com ».

En ce qui concerne les clauses de sauvegarde, le nombre d'ouvertures d'enquêtes continue de se situer à un niveau historiquement bas (figure 10). Si la mémoire collective se souvient des guerres commerciales des années 1930, elle a oublié que, pour les dirigeants d'après-guerre, les dévaluations compétitives et l'instabilité monétaire avaient joué un rôle encore plus néfaste. La reconstruction du système monétaire international à Bretton Woods en 1945 visait d'abord à éviter le retour des dévaluations compétitives. Elle était considérée comme un préalable à la libéralisation du commerce international (GATT de 1947). Lors de la crise de 2008-2009, l'ajustement des monnaies a pourtant pu se substituer aux surenchères protectionnistes. A partir du second semestre 2008, de très nombreuses monnaies ont connu une forte dépréciation par rapport au dollar, au yen et à l'euro. Contrairement aux représailles protectionnistes ou au système d'étalon-or – où le taux de change s'exprime dans les termes d'un bien tangible –, toutes les monnaies ne peuvent se déprécier en même temps ; leur fluctuation implique nécessairement un gain de compétitivité pour les uns et une perte pour les autres. On remarque (figure 11) que, pour les pays européens non liés par l'euro, par un *currency board* (Bulgarie, Lituanie, Estonie) ou par le mécanisme de change (Danemark), les fluctuations ont été particulièrement fortes.

Dans la théorie économique dite « *mainstream* », la démonstration de la supériorité du libre-échange repose sur une hypothèse d'équilibre de plein emploi : les ressources sont limitées et une spécialisation fondée sur les avantages comparatifs permet de produire plus avec

²⁸ Engagement de ne pas relever un taux de droit au-dessus d'un niveau convenu. Dès lors qu'un taux de droit est consolidé, il ne peut pas être relevé sans qu'une compensation soit accordée aux parties affectées (glossaire de l'OMC).

²⁹ Voir Bouët et Laborde sur le site www.telos-eu.com/fr/article/a_trop_crier_au_loup_on_en Voit_le_museau.

la même dotation en facteurs de production. Le débat sur la protection commerciale comme instrument d'ajustement structurel en situation de sous-emploi des ressources est souvent clos par l'argument de la rétorsion : même si le protectionnisme pouvait aider un pays à atténuer les effets d'une crise économique, il aggraverait la situation des autres qui, à leur tour, adopteraient des mesures protectionnistes. Au final, la situation de tous se détériorerait dans un équilibre « perdant-perdant » (« dilemme du prisonnier »). Ce double argumentaire se retrouve dans la déclaration suivante de Pascal Lamy (24 avril 2009) :

« Ce que je veux dire, c'est que le fait de tourner le dos à l'ouverture des marchés n'est pas une solution à la crise économique. Pour les pays tributaires du commerce qui se sont spécialisés en fonction de leur avantage comparatif, un tel recul risque de coûter très cher à l'économie. Qui plus est, la mise en place de nouveaux obstacles au commerce sera considérée comme du protectionnisme et risquera d'entraîner des mesures de rétorsion de la part des partenaires commerciaux. Les exportations d'un pays sont les importations de l'autre. Plutôt qu'une relance de l'économie, l'effet sera une aggravation de la crise mondiale³⁰. »

Pourtant, l'héritage « keynésien », omniprésent dans les textes du GATT³¹, repose sur la distinction entre le long et le court terme, l'équilibre de plein emploi et l'équilibre de sous-emploi. Ce qui est vrai dans un cas ne l'est plus nécessairement dans l'autre.

De fait, l'article XII du GATT (*Restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements*) prévoit que, sous certaines conditions :

« [...] toute partie contractante, en vue de sauvegarder sa position financière extérieure et l'équilibre de sa balance des paiements, peut restreindre le volume ou la valeur des marchandises dont elle autorise l'importation. »

Le rapport de l'OMC sur le commerce mondial de 2009 lui-même a récemment nuancé le discours officiel en admettant la légitimité de certaines protections conditionnelles, c'est-à-dire réglementées par le GATT (antidumping, droits compensateurs, article XII, clauses de sauvegarde) :

« Bien qu'elles restreignent les flux commerciaux, ces mesures donnent aux gouvernements une marge de manœuvre politique et peuvent servir de soupape de sécurité lorsque les pressions politiques s'intensifient. Les mesures contingentes peuvent être considérées comme un instrument d'ajustement, car elles assurent une protection temporaire contre la concurrence des importations et donnent aux entreprises nationales le temps de procéder aux ajustements nécessaires. Elles peuvent aussi servir à dissuader les partenaires commerciaux de recourir à certaines mesures commerciales. En outre, elles peuvent être un moyen d'aider à maintenir la primauté du droit dans le commerce international, dans la mesure où elles permettent de transformer ce qui serait sans

³⁰ www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl122_f.htm

³¹ Par exemple, on trouve dans le préambule du GATT de 1947 une mention sur la « demande effective », concept-clé de la « théorie générale » de Keynes, mais aucune allusion aux avantages comparatifs, ni même aux bienfaits de la spécialisation.

cela une action protectionniste arbitraire en mesures prescrites et prévisibles. Enfin, les mesures contingentes peuvent tout simplement refléter le fait que l'avenir est incertain et qu'il est trop coûteux ou impossible de prévoir toutes les circonstances dans lesquelles il peut être nécessaire de réguler le comportement des gouvernements³². »

Deux questions sont en effet posées :

- le protectionnisme néfaste dans une situation d'équilibre de plein emploi et de long terme le reste-t-il en situation de crise conjoncturelle et de sous-emploi ?
- les surenchères protectionnistes sont-elles inéluctables ?

La création des institutions internationales après la Seconde Guerre mondiale trouve son origine et sa légitimité dans le spectre d'une crise de 1929 amplifiée par le repli sur soi (« égoïsme sacré », « *beggar-thy-neighbour* ») des grandes puissances industrielles et qui prenait la forme d'un recours généralisé au protectionnisme et aux dévaluations compétitives, causes de l'effondrement du commerce international, canal de transmission de la diffusion et de l'amplification de la crise. Le FMI pour le système de change, le GATT pour le commerce avaient pour fonction d'empêcher le retour à ces dérives. Cette mémoire collective explique les craintes, un peu « surjouées », exprimées pendant la crise de 2008-2009.

Cette approche historique peut néanmoins être relativisée. Par exemple, Estevadeordal et al. (2003) attribuent davantage l'effondrement du commerce international à la hausse des coûts de transport et à la volatilité des monnaies qu'à la hausse des droits de douane, qui n'aurait pas eu d'influence significative³³. L'effondrement de 40 % en neuf mois du commerce mondial en 2008-2009, sans recours significatif au protectionnisme, confirme d'ailleurs la sensibilité du commerce à d'autres variables et, en premier lieu, à la demande mondiale.

L'argument le plus solide en faveur d'un protectionnisme en situation de crise conjoncturelle découle d'un jeu de type « dilemme du prisonnier » : l'ouverture des économies inhibe les politiques de relance, qui favorisent les importations et profitent aux autres pays. Dans un monde ouvert, les politiques de relance représentent en effet un bien public international en « tirant » la croissance des pays exportateurs. Faute d'être fourni au niveau mondial, ce bien public s'expose au risque de *free riding* : les pays attendent des autres pays une politique de relance qui stimulera leurs exportations et leur relance sans coût budgétaire. Seuls les pays parvenant à « internaliser » une part suffisante des gains réaliseront des politiques de relance. Parmi les candidats, on trouve les grands pays relativement peu ouverts, disposant d'une monnaie internationale qui atténue la contrainte d'endettement (Etats-Unis), ou de réserves importantes entretenues par des excédents commerciaux structurels (Chine).

Un des moyens d'internaliser les effets attendus de la politique de relance est donc de limiter les « fuites » par des mesures de protection. Si les Etats-Unis et la Chine ont été les principaux pays acteurs de la relance de l'économie mondiale, c'est aussi au prix de quelques mesures

³² www.wto.org/french/news_f/pres09_f/pr565_f.htm

³³ La méthodologie utilisée, les modèles de gravité concluent fréquemment, quelle que soit la période, à la domination des effets de la distance – donc de coûts de transport – et, le cas échéant, de l'instabilité des changes comme déterminant du commerce international et au rôle relativement secondaire des politiques commerciales.

protectionnistes certes limitées, mais d'autant plus illustratives qu'elles complétaient la politique budgétaire de relance par des impératifs plus ou moins contraignants d'achats publics réservés aux producteurs nationaux, volonté quasi explicite d'« internaliser » les externalités de la relance.

La question est alors celle-ci : les effets positifs pour l'économie mondiale d'une politique de relance désinhibée et mieux distribuée l'emportent-ils sur les effets négatifs d'une protection contenue ? Dans la mesure où les exportations, moteurs de la croissance, réagissent davantage à la demande mondiale – somme des demandes nationales – qu'aux mesures protectionnistes, la réponse est vraisemblablement positive, étant entendu que l'OMC pourrait s'assurer que ces protections sont proportionnées aux « externalités négatives » des plans de relance nationaux qui deviennent des externalités positives pour les autres pays. Certes, une coopération internationale renforcée sur les relances, ordonnée au sein du G20 ou du FMI, seraient des solutions supérieures, mais il paraît assez peu probable que l'on atteigne au niveau mondial un niveau de coopération qui n'a pas été atteint au niveau européen.

L'Europe est en effet un « grand pays » peu ouvert lorsqu'elle est considérée comme intégrée, ce qui réduirait les « fuites » d'un plan de relance... si les politiques budgétaires étaient elles-mêmes coordonnées. Or, elles sont restées du domaine des Etats (sous les contraintes des très flexibles critères du pacte de stabilité). *De facto*, pris individuellement, les pays européens sont très ouverts : une relance aux Pays-Bas favorise moins l'économie néerlandaise que les partenaires commerciaux, par ailleurs Européens pour l'essentiel. La timidité, souvent critiquée, des mesures de relance européennes s'explique ainsi par l'insuffisante coopération fiscale en Europe. Par ailleurs, les pays européens ont peu de marges pour adopter des mesures protectionnistes. Les deux tiers des échanges sont intra-européens et quasiment inaccessibles au protectionnisme. Ensuite, l'essentiel des importations extra-européennes concerne des « intrants » ou des biens d'équipement. Toute forme de protectionnisme pèse alors sur les coûts de production, le pouvoir d'achat et la compétitivité, et se révèle donc contreproductive par rapport à l'objectif de relance économique. Pour l'Europe, la voie de la coordination budgétaire serait la seule accessible pour éviter des tensions protectionnistes, non seulement à l'égard des pays tiers, mais également au sein de l'Europe.

Le risque de rétorsion est lui aussi à relativiser. L'arrimage à l'OMC, qui interdit aux pays de se faire justice eux-mêmes, a sans doute été déterminant, et le spectre de 1930, qui a inspiré les déclarations du G20, a pu également jouer un rôle dans la modération des acteurs. Plus fondamentalement, la division internationale verticale du travail, qui conditionne la compétitivité des exportations aux importations d'inputs, a fait du protectionnisme un instrument limité seulement à quelques secteurs.

RECONSTRUIRE LA NÉGOCIATION ?

Les difficultés du cycle de Doha ne sont pas dues à un agenda de négociation déraisonnable qui traiterait d'une trop grande abondance de thèmes (plus d'une trentaine). C'est au contraire son rationnement, notamment à la suite des conférences de Singapour (1996) et de Cancun (2003), qui, en évacuant les questions essentielles mais gênantes comme les normes internationales de travail, la concurrence, les investissements ou les achats publics, a fait converger la négociation vers le point focal du « noyau dur » des politiques commerciales nationales, qui ne satisfait personne et que peu de dirigeants sont en mesure de « vendre » à l'intérieur. Refuser de traiter, par exemple, la question du travail et l'arrimage du commerce aux normes fondamentales de l'Organisation internationale du travail a conduit certains pays, dont les Etats-Unis et l'Union européenne, à aborder cette question dans des accords régionaux ou bilatéraux, affaiblissant ainsi le multilatéralisme et l'OMC, et permettant d'expérimenter une voie alternative.

Les conférences ministérielles de l'OMC doivent se réunir tous les deux ans. Faute d'accord, le rendez-vous de 2007 a été manqué. La septième conférence devait avoir lieu à Genève entre le 30 novembre et le 2 décembre 2009. Plutôt que d'attendre la conclusion d'un accord qui finaliserait mollement un agenda dépassé, ne conviendrait-il pas d'adapter le cycle de négociation à une situation très éloignée de celle qui prévalait lors de son ouverture en octobre 2001 ?

Réviser la doctrine

La doctrine « historique » de l'OMC a largement hérité de la conception keynésienne des relations économiques internationales, qui voit dans les exportations le moteur de la croissance et dans le multilatéralisme un jeu coopératif qui intègre le fait que les importations des uns sont aussi les exportations des autres. Pour un pays, développer ces dernières n'est soutenable que s'il accepte d'ouvrir ses marchés. Il faudra attendre la création de l'OMC pour voir le paragraphe initial du préambule³⁴ complété par une référence au développement soutenable :

« [...] tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique. »

³⁴ « Reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique doivent être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, la pleine utilisation des ressources mondiales et l'accroissement de la production et des échanges de produits. »

Ce complément, qui s'adapte aux préoccupations émergentes, permet, au passage, de réintroduire la problématique « orthodoxe » de l'économie classique et néoclassique d'utilisation optimale de ressources rares, commune à la théorie des avantages comparatifs et au malthusianisme environnemental³⁵.

L'approche « keynésienne » des textes de l'OMC s'est pourtant heurtée, dans les années 1980, à l'inversion de la pensée dominante au profit d'une approche libérale qui tend à considérer que, même si le libre-échange peut induire des effets indésirables, il existe des solutions de marché supérieures à la politique commerciale et à l'intervention de l'Etat³⁶ ; lorsque celles-ci ne sont pas disponibles, d'autres instruments moins inefficaces et moins distorsifs sont accessibles³⁷. Cette approche rend les exceptions prévues par le GATT, et reprises dans l'OMC, moins opérationnelles, puisqu'elles se voient quasi systématiquement opposer une alternative non commerciale.

Depuis Seattle, et malgré des discours de circonstances, l'OMC – comme les organisations internationales à vocation internationale – éprouve plus de difficultés à démontrer que la libéralisation multilatérale des échanges constitue la réponse aux nouveaux problèmes : dégradation de l'environnement et changement climatique, crises alimentaires, épidémies, démocratie et droits de l'homme, développement, lutte contre la pauvreté.

Comme le rappelle le *Rapport sur le commerce mondial* de 2009, les textes de l'OMC prévoyaient une certaine flexibilité dans l'application des accords grâce à une série de « protections conditionnelles ». Pour progresser dans la libéralisation des échanges, les pays doivent se couvrir contre des risques imprévisibles qui déstabiliseraient leur économie. Dans les faits, seuls les droits antidumping ont vu leur utilisation s'accroître, alors même que la légitimité de leur usage est régulièrement remise en cause (figure 9). Depuis le Kennedy Round, ils sont ainsi systématiquement rediscutés dans les Rounds...

Une relance ouverte de la réflexion et des études sur les conséquences du commerce et de la libéralisation des échanges permettrait de conceptualiser et de quantifier leurs effets indésirables, permettant alors de redéfinir le champ et les instruments de la protection conditionnelle.

Dans les textes de l'OMC, les exceptions demeurent éparses et difficiles à interpréter, malgré l'effort des juges d'appel. Le critère actuel dominant est celui du « préjudice » (antidumping, droits compensateurs, clauses de sauvegarde) pour l'industrie nationale, qui ne prend pas suffisamment en compte les préjudices « globaux » (émission de CO₂) ou d'autres formes de préjudices sur les hommes ou l'environnement. L'article XX du GATT prévoit des exceptions, dans une liste à la Prévert qui s'avère parfois très désuète, souvent imprécise (protection de la moralité publique, importation ou exportation d'or ou d'argent, articles fabriqués dans les prisons,

³⁵ Malthus et Ricardo partageaient, sur ce point, le même avis sur une spécialisation permettant de repousser les contraintes de ressources limitées.

³⁶ Par exemple, les industries naissantes immédiatement déficitaires mais rentables à terme devraient pouvoir bénéficier d'un financement privé.

³⁷ Par exemple, des politiques de redistribution en faveur des travailleurs heurtés par la concurrence des importations.

protection de trésors nationaux). D'autres apparaissent plus pertinentes par rapport aux problèmes actuels : protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux, préservation des végétaux ; conservation des ressources naturelles épuisables ; engagements contractés en vertu d'un accord intergouvernemental sur un produit de base. L'article XX pose aussi les conditions d'une restriction à l'exportation de matières premières et de produits. Toutefois, cet article, qui a conduit l'organe d'appel de l'OMC à ranger les tortues marines parmi les ressources naturelles épuisables (Howse et Makau Mutua, 2000), n'a jamais été sollicité dans des différends portant sur la défense des droits humains³⁸. Sur ce point, si l'article XX est certes peu concerné par les droits humains, certaines restrictions peuvent se prêter à interprétation : la protection de la moralité publique (article XX-a), qui justifie, par exemple, la prohibition des importations d'alcool, ne pourrait-elle pas s'appliquer à la défense des droits humains, valeur morale incontestable dans certains pays ? L'article XX-e relatif aux articles fabriqués dans les prisons ne peut-il pas être étendu au travail forcé ? En réalité, l'absence de plaintes, qui auraient permis de fonder une jurisprudence, répond surtout à la crainte d'ouvrir une « boîte de Pandore » : pénaliser les importations de pays ne respectant pas certains droits humains obligerait à appliquer les mêmes restrictions à tous les pays violant les mêmes règles.

L'organe d'appel considère certes le droit international, mais en faisant davantage référence aux listes publiées par les organisations internationales, par exemple sur les ressources épuisables (y compris les tortues marines) ou les produits toxiques³⁹, qu'aux principes énoncés dans les textes plus généraux. Il n'a ainsi jamais eu à se prononcer sur la déclaration de l'Organisation internationale du travail relative aux principes et droits fondamentaux au travail (1998) ou sur les conventions liées au droit de l'homme (Syndex-CES, 2008).

Pour l'instant, l'insuffisance ou l'imprécision des textes, notamment l'article XX ou l'accord SPS (sanitaire et phytosanitaire), confère aux experts et juges d'appel de l'OMC un pouvoir d'interprétation élevé et une insécurité juridique qui peuvent contribuer à expliquer qu'aucun pays n'ait franchi le pas dans certains domaines, notamment celui des droits de l'homme au travail. Elle favorise une sorte de gouvernement mondial des juges, d'autant plus sujet à débat qu'il est spécifique à l'OMC⁴⁰.

Si l'agenda de Doha traite de protections conditionnelles, notamment l'antidumping, la reformulation de l'article XX (et de l'article XXI relatif aux exceptions concernant la sécurité) n'apparaît pas explicitement. Même si la question pourrait formellement être traitée dans le sujet « cohérence » (avec les autres organisations internationales), il est peu probable qu'elle aille au-delà des déclarations d'intentions. Ce thème, qui est apparu comme très secondaire, illustre la difficulté de définir une gouvernance mondiale adaptée aux nouveaux défis.

³⁸ Sur l'interprétation de l'article XX en matière environnementale, cf. http://www.wto.org/french/tratop_f/envir_f/envt_rules_exceptions_f.htm.

³⁹ L'absence des hormones dans le codex alimentarius de la FAO a contribué à la condamnation de l'Union européenne dans ses restrictions à l'importation de bœuf.

⁴⁰ Sur ces aspects juridiques, voir Jackson (2006).

D'une manière générale, les « externalités négatives » du commerce devraient être mieux appréciées. Parmi celles-ci, les externalités environnementales, qui peuvent prendre deux formes : le « dumping environnemental » et les effets du transport sur la pollution et l'émission de gaz à effets de serre. Dans le premier cas se pose, comme pour les autres normes, la question du « moins disant », situation où les pays ou les entreprises qui abaissent les normes environnementales bénéficient d'un avantage compétitif qui dissuade l'ensemble des pays et des firmes d'investir dans l'environnement. Le second pose la question d'une taxe mondiale sur le commerce (type « taxe carbone ») qui internaliserait l'externalité environnementale. Cette taxe pose la question de son appropriation et de son usage (le pays exportateur ? le pays importateur ? une organisation mondiale ?). Elle désavantage les pays excentrés. Elle doit viser le commerce intérieur autant que le commerce extérieur (l'émission de CO₂ est plus importante entre Toulouse et Lille qu'entre Lille et Bruxelles).

Intégrer les nouveaux sujets et élargir la liste des concessions

L'intégration de nouveaux sujets à l'agenda de négociation de Doha s'est heurtée à une absence de consensus. Les pays émergents ou en développement y ont vu une forme de « protectionnisme déguisé » et considéré que le coût qu'ils auraient à supporter pour respecter de nouvelles normes et règles pèserait davantage sur leur compétitivité que sur ceux des anciens pays industriels.

La question de la stabilité des taux de change n'a pas été évoquée comme « sujet » possible malgré ses effets directs sur le commerce. Une sous-évaluation du taux de change, par rapport à une référence certes difficile à fixer, joue comme une taxe à l'importation et une subvention aux exportations. L'article XV du GATT, jamais remis en cause, confirme la compétence exclusive du Fonds monétaire international en matière de taux de change⁴¹, alors même que l'abandon des changes fixes et l'accord de la Jamaïque (1976) réduisait à presque rien ses compétences en ce domaine. La déclaration sur la contribution de l'Organisation mondiale du commerce à une plus grande cohérence dans l'élaboration des politiques économiques stipule qu'« une plus grande stabilité des taux de change, grâce à davantage d'ordre dans les conditions économiques et financières fondamentales, devrait contribuer à l'expansion du commerce, à la croissance et au développement durables et à la correction des déséquilibres extérieurs » – ce qui ne remet pas en cause la prééminence du FMI. D'une manière générale, l'OMC s'est assez peu intéressée à l'instabilité des taux de change. Alors même que le renouvellement des méthodes économétriques (modèles de gravité) tend à souligner leur rôle négatif

⁴¹ Le paragraphe 4 stipule toutefois que « Les parties contractantes s'abstiendront de toute mesure de change qui irait à l'encontre de l'objectif des dispositions du présent Accord et de toute mesure commerciale qui irait à l'encontre de l'objectif des dispositions des statuts du Fonds monétaire international ».

sur le commerce, hypothèse jusque-là fréquemment rejetée par les travaux empiriques⁴², le FMI reste sur une position « il n’y a rien à voir⁴³ », en contradiction, d’ailleurs, avec sa doctrine fondatrice qui attribuait à l’instabilité des monnaies un rôle crucial dans les dérèglements des années 1930. Néanmoins, même si la crise de 2008 a provoqué un processus spectaculaire de réajustements monétaires (figure 11), les organisations internationales n’ont pas soulevé leur caractère volontariste et protectionniste.

Le thème des droits de l’homme au travail (trop rapidement qualifié de « clause sociale ») a été écarté des compétences de l’OMC à la conférence ministérielle de Singapour en 1996⁴⁴ et n’a pu être réintroduite. Les tentatives américaines et européennes furent l’une des causes de l’échec de la conférence de Seattle. Depuis, la réflexion a avancé, les contours ont été précisés, les ambiguïtés de leur caractère potentiellement protectionniste partiellement levées (Granger et Siroën, 2009b). Plus fondamentalement, la question des normes de travail a été associée à celle des normes environnementales, qui repose sur une problématique voisine. Les résultats d’un sondage portant sur l’opinion mondiale et les normes minimales (figure 12) montrent d’ailleurs que les opinions publiques sont très favorables à l’introduction de normes minimales dans les accords commerciaux, y compris dans les pays dont les gouvernements apparaissent comme les plus hostiles à celles-ci (Chine, Inde).

Tout en excluant les questions relatives au travail, la conférence avait dressé une liste de sujets possibles, dits « sujets de Singapour » : concurrence, investissements, marchés publics, « facilitation » du commerce. A la conférence de Doha, la question de leur introduction dans l’agenda de négociation avait été repoussée à la conférence suivante de Cancun pour ne pas empêcher le consensus nécessaire à l’ouverture du cycle de négociation. En 2003, à Cancun, le refus des pays émergents du G20 a fortement contribué à l’échec final. Pour relancer la négociation, trois des quatre sujets de Singapour ont donc été écartés, seule la « facilitation » du commerce entrant dans l’agenda de négociation.

Plusieurs raisons justifient que la question des nouveaux sujets soit à nouveau posée.

– La crise de 2008-2009 doit ses faibles conséquences protectionnistes au recours à des instruments peu ou pas réglementés par l’OMC. La dévaluation, même si elle est loin d’être maîtrisée par les gouvernements, en est le plus lisible. Mais les pressions sur les salaires, le durcissement de barrières privées aux échanges et les entraves à la concurrence, le contrôle des investissements directs ont pu s’y substituer. Les tracasseries administratives peuvent être

⁴² Par exemple Taglioni (2002), Mukherjee et Pozo (2009).

⁴³ Par exemple Clark (2004).

⁴⁴ « Nous renouvelons notre engagement d’observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues. L’Organisation internationale du travail (OIT) est l’organe compétent pour établir ces normes et s’en occuper, et nous affirmons soutenir les activités qu’elle mène pour les promouvoir. Nous estimons que la croissance économique et le développement favorisés par une augmentation des échanges commerciaux et une libéralisation plus poussée du commerce contribuent à la promotion de ces normes. Nous rejetons l’usage des normes du travail à des fins protectionnistes et convenons que l’avantage comparatif des pays, en particulier des pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune façon être remis en question. A cet égard, nous notons que les secrétariats de l’OMC et de l’OIT continueront de collaborer comme ils le font actuellement. »

aisément renforcées. Une partie des tensions protectionnistes a été captée par des clauses de préférence nationale pour les achats publics dans le plan de relance : le *buy american* de l'American Recovery and Reinvestment Act de 2009 ou le *buy chinese* qui soumet à autorisation gouvernementale l'importation de biens et services dans le plan de stimulation de l'économie de juin 2009.

– La plupart des nouveaux sujets sont maintenant traités dans les accords commerciaux bilatéraux⁴⁵. Les règles bilatérales tendent donc à pallier l'insuffisance des règles multilatérales, quitte à affaiblir l'OMC dans sa fonction de fournisseur de normes. Leur existence pourrait, à terme, préparer leur intégration dans les accords multilatéraux en les rendant plus acceptables. Néanmoins, à l'heure actuelle, elles n'ont pas assumé cette fonction. L'argument selon lequel la multiplicité d'accords bilatéraux sur l'investissement justifiait leur multilatéralisation n'a suffi ni à l'OCDE (échec de l'accord multilatéral sur l'investissement – AMI – en 1997) ni à l'OMC (rejet après la conférence de Cancun).

– L'US Trade Act de 2002 donne mandat à l'exécutif de négocier des traités commerciaux qui intègrent certains des nouveaux sujets, tout particulièrement le travail et l'environnement. La position du Congrès n'est pas nouvelle car, pour obtenir la ratification de l'Aléna (d'ailleurs acquise de justesse), ces deux thèmes avaient dû être intégrés *in extremis* pour recevoir la ratification du Congrès. La fin de la *fast track*⁴⁶ en juin 2007 et le renforcement de la majorité démocrate, plus sensible aux nouveaux sujets, rend peu vraisemblable le soutien majoritaire à un accord multilatéral qui « oublierait » le travail et négligerait l'environnement. En octobre 2008, la quasi-totalité des démocrates de la Chambre s'est ainsi opposée à la ratification de l'accord commercial avec la Colombie, accusée d'insuffisamment protéger ses syndicalistes. De son côté, la minorité républicaine se montre plus interventionniste sur les subventions agricoles (notamment aux producteurs de coton) et pourrait également s'opposer à un accord multilatéral qui les remettrait en cause⁴⁷.

Le corollaire de la dévolution de nouvelles compétences à l'OMC est logiquement l'élargissement des listes de concessions. Un pays pourrait ainsi inscrire sur sa liste d'offres l'engagement de mieux faire respecter les normes de travail dans ses zones franches d'exportation, avec des objectifs quantitatifs vérifiables, ou constituer des listes d'ouverture pour les marchés publics (procédures d'appels d'offres, secteurs concernés). Les pays auraient alors la possibilité d'arbitrer, par exemple, entre la baisse des tarifs pour certains biens industriels et une amélioration sensible des conditions de travail. Les pays émergents, comme le Brésil et l'Inde, réservés ou hostiles à l'inclusion du travail dans l'OMC, attachés au maintien d'une protection douanière mais en même temps soucieux de promouvoir le travail décent, pourraient adhérer à cet élargissement du champ de la négociation.

⁴⁵ Sur les normes de travail et environnementales, voir Granger et Siroën (2006), et Siroën (2008a).

⁴⁶ Procédure rapide de ratification sans amendement.

⁴⁷ Cf. le recensement des votes sur les questions commerciales sur la base www.freetrade.org/congress.

Promouvoir le plurilatéralisme

Deux rigidités empêchent l'évolution des textes de l'OMC et l'intégration de nouveaux sujets.

– La première est l'engagement unique. Ce principe des négociations multilatérales signifie que les pays membres sont d'accord sur tout (des subventions au coton aux modalités de l'antidumping) ou sur rien. Il a beaucoup d'avantages : il laisse une plus grande marge d'arbitrage et de négociation dans l'application du principe de réciprocité. Des négociations limitées au commerce des céréales n'auraient aucune chance d'aboutir, dans la mesure où les pays les plus protecteurs qui accordent des concessions ne pourraient obtenir de réciprocité de la part de leurs partenaires. Néanmoins, au cours du cycle de Doha, les piétinements de la négociation ont été en grande partie imputables à la difficulté de lier les négociations agricoles et les négociations sur l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA). Le principe d'engagement unique joue alors à double sens : s'il peut faire buter une négociation sur des sujets non consensuels (par exemple, l'introduction de clauses sur le travail), il permet aussi de les faire avancer si, toutefois, les pays qui poussent à cette évolution acceptent des concessions supplémentaires. C'est ainsi que lors de l'Uruguay Round, l'accord sur la propriété intellectuelle, dont les pays émergents (l'Inde, notamment) ne voulaient pas, fut « échangé » contre le démantèlement des accords multifibres⁴⁸. Néanmoins, on perçoit mal le *deal* qui pourrait être proposé aujourd'hui, notamment par les Etats-Unis (baisse des subventions sur le coton ? Promesse d'aides au commerce ?...), pour intégrer les deux sujets sensibles : environnement et normes de travail.

– Même si l'accord instituant l'OMC prévoit un recours au vote en cas de blocage⁴⁹, le consensus reste la règle. Ce principe très contraignant constitue incontestablement un obstacle à la conclusion d'un accord qui se durcit avec le nombre de pays membres. Dans la mesure où les décisions prises à l'OMC peuvent conduire à modifier les lois et règlements nationaux (et souvent subnationaux dans les pays fédéraux), la règle du consensus concourt à la légitimité de l'OMC, puisque celle-ci n'impose aux pays membres qu'un droit dont ils n'ont pas refusé les termes.

Au nom du multilatéralisme, les négociateurs de l'Uruguay Round avaient souhaité réduire, sinon faire disparaître, les accords plurilatéraux qui, puisqu'ils n'engagent que les pays ayant accepté de les signer, contournent la clause de la nation la plus favorisée, le principe de l'engagement unique et la règle du consensus. Ainsi, le *buy american* de l'*American Recovery and Reinvestment Act* de 2009 exonère les pays qui adhèrent à l'accord (plurilatéral) sur les marchés publics⁵⁰.

⁴⁸ L'Inde, ayant finalement peu profité de ce démantèlement seulement achevé le 1^{er} janvier 2005, se considère comme perdante, ce qui explique sa relative intransigeance dans la négociation actuelle.

⁴⁹ « L'OMC conservera la pratique de prise de décisions par consensus suivi en vertu du GATT de 1947. Sauf disposition contraire, dans les cas où il ne sera pas possible d'arriver à une décision par consensus, la décision sur la question à l'examen sera prise aux voix. »

⁵⁰ L'autre accord actif est celui sur les aéronefs civils après l'extinction en 1997 des accords sur le secteur laitier et sur la viande bovine.

Ces accords constituent certes une exception à la clause de la nation la plus favorisée. Mais, dans une organisation où tous les pays membres adhèrent à des accords qui y dérogent, les accords plurilatéraux apparaissent comme un compromis préférable à l'évolution actuelle qui tend à dissocier le droit « OMC » du droit issu des accords bilatéraux et qui prévoient souvent leur propre procédure de règlement des différends.

CONCLUSION

Le GATT, intégré à la nouvelle OMC en 1995, a connu trois phases.

Dans la première – de 1947 au Tokyo Round –, il s'agissait de mettre en place un modèle coopératif de croissance par les exportations permettant aux pays occidentaux d'écarter le spectre de la crise de 1929.

A partir du Tokyo Round et de l'Uruguay Round, il s'agissait d'assumer les contradictions et les limites de l'accord initial. Exporter ce modèle aux pays en développement peu préparés à l'ouverture, élargir le champ de la libéralisation des échanges mais dans des domaines plutôt souhaités par les pays industriels (services, propriété intellectuelle), maintenir des règles de gouvernance dépassées par les nouvelles adhésions et l'hétérogénéité croissante des pays membres...

L'ouverture du cycle de Doha aurait dû permettre l'entrée dans une troisième phase qui aurait réduit ces contradictions en intégrant les nouvelles préoccupations, en se dégageant de problématiques strictement nationales pour adopter une vision plus globale, en assumant les nouveaux rapports de force. Il est peu probable que ce pari soit réussi.

Nous avons tenté de montrer l'écart entre les problématiques de l'OMC et certains grands défis de l'économie mondiale. Nous avons notamment insisté sur la difficulté de penser la libéralisation des échanges dans une situation de volatilité macroéconomique et de crises récurrentes. Nous avons également évoqué le risque d'inadéquation d'une doctrine de la libéralisation agricole fondée sur l'hypothèse de prix bas, conséquence d'une surproduction structurelle. Après la crise alimentaire de 2007-2008, qui soulignait le revirement du début des années 2000 où la production de biens alimentaires ne couvrait plus la consommation, c'est l'hypothèse inverse de hausse tendancielle des prix qui paraît plus vraisemblable. Enfin, l'OMC se relève trop étanche aux « nouveaux sujets » et aux nouvelles préoccupations des opinions publiques sur l'environnement, le climat, les droits humains.

L'échec des négociations, éventuellement camouflé par un accord « minimaliste », ne remettrait pas en cause la nécessité ni la légitimité de l'organisation mais soulignerait des blocages qui la rendent inopérantes, voire contre-productive, dans une de ses fonctions : la négociation des accords commerciaux multilatéraux. Nous avons avancé quelques pistes pour sortir de ces blocages, notamment l'élargissement de la liste des concessions et la réhabilitation des accords plurilatéraux.

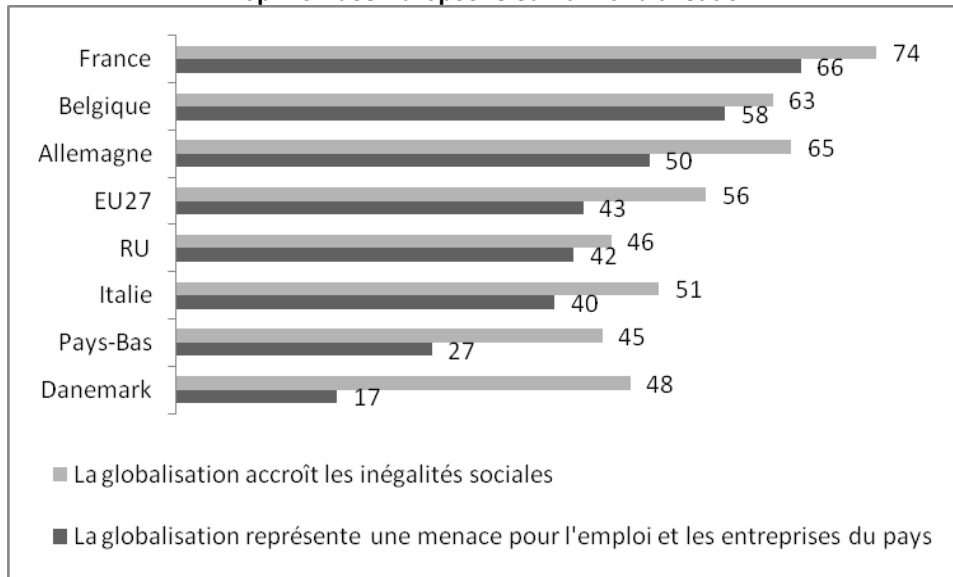
Sans préjuger de l'issue finale, une conclusion du cycle, qui serait inévitablement présentée comme un succès, risquerait pourtant d'échouer si elle ne parvenait pas à dépasser sa polarisation sur des questions traditionnelles et, aujourd'hui, mal posées, notamment sur les politiques agricoles et la sécurité alimentaire. Même signé et ratifié (ce qui paraît peu probable si la question du travail et de l'environnement n'est pas abordée), même appliqué, l'accord se révélerait très vite insuffisant ou mal ciblé, en tout cas incapable de s'intégrer à une gouvernance mondiale qui serait plus attentive au développement durable, à la sécurité alimentaire, au traitement des épidémies, à la réduction de la pauvreté, à la promotion du travail décent.

Bibliographie

- Boudhial M., Siroën J.-M. (dir.), *Ouverture et développement économique*, Paris, Economica, 2001.
- Clark P. B., « A new look at exchange rate volatility and trade flows », International Monetary Fund, *Occasional Paper*, vol. 235, 2004.
- Estevadeordal A., Frantz B., Taylor A. M., « The rise and fall of world trade, 1870-1939 », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, n° 2, mai 2003, pp. 359-407.
- Gamberoni E., Newfarmer R., « Trade protection : incipient but worrisome trends », Banque mondiale, *Trade Note*, n° 37, mars 2009.
- Granger C., Siroën J.-M., « Core labor standards in trade agreements. From multilateralism to bilateralism », *Journal of World Trade*, vol. 40, n° 5, octobre 2006, pp. 813-836.
- Granger C., Siroën J.-M., « Cases to include labour standards in WTO » (avec C. Granger), in J.-ren Chen, C. Smekal et K. Socher (eds), *Contributions to the Studies of International Institutions to Global Governance*, Innsbruck, Innsbruck University Press, 2009.
- Hanson G., Harrison A., « Who gains from trade reform ? Some remaining puzzles », *Journal of Development Economics*, vol. 59, 1999.
- Howse R., Makau M., *Protection des droits humains et mondialisation de l'économie. Un défi pour l'OMC*, www.ichrdd.ca/site/publications/index.php?id=1271&lang=fr&page=6&subsection=catalogue, janvier 2000.
- Jackson J. H., *Sovereignty, the WTO, and Changing Fundamentals of International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.
- Kaufmann D., Kraay A. K., Zoido-Lobaton P., « Governance matters », World Bank, *Policy Research Working Paper*, n° 2196, octobre 1999.
- Krugman P. R. (ed.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 1986.
- Krugman, P., *Pop Internationalism*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 1997.
- Levi M., Murphy G. H., « Coalitions of contention : the case of the WTO protests in Seattle », *Political Studies*, vol. 54, n° 4, 2006, pp. 651-670.
- Mukherjee D., Pozo S., « Exchange-rate volatility and trade : a semiparametric approach », *Applied Economics*, 27 août 2009.
- Narlikar, A., « Fairness in international trade negotiations : developing countries in the GATT and WTO », *The World Economy*, vol. 29, n° 8, 2006, pp. 1005-1029.
- Rodríguez F., Rodrik D., « Trade policy and economic growth : a skeptic's guide to the cross-national evidence », in B. S. Bernanke et K. Rogoff (eds), *Macroeconomics Annual 2000*, Cambridge (Mass.), The MIT Press for NBER, 2001.
- Siroën J.-M., « Faut-il laisser la Chine entrer dans l'OMC ? », *Critique internationale*, n° 7, avril 2000, pp. 30-37.
- Siroën J.-M., *La Régionalisation de l'économie mondiale*, Paris, La Découverte, coll. Repères, 2^e édition, 2004.
- Siroën J.-M., « L'OMC et les négociations commerciales multilatérales », *Négociations*, 1^{er} semestre, 2007, pp. 7-22.
- Siroën J.-M. (dir.), *The Use, Scope and Effectiveness of Labour and Social Provisions and Sustainable Development Aspects in Bilateral and Regional Free Trade Agreements*, rapport pour la Commission européenne, DG Emploi, 2008a.
- Siroën J.-M., « Ce que les pays émergents vont changer pour l'Europe », in C. Jaffrelot (dir.), *L'Enjeu mondial. Les pays émergents*, Paris, Presses de Sciences Po-L'Express, 2008b.
- Siroën J.-M., « Le débat autour du protectionnisme est relancé », *Problèmes économiques*, n° 2976, pp. 8-12, 2009a.
- Stiglitz, J., *Globalization and Its Discontents*, New York, W.W. Norton & Company, 2003.
- Syndex-CES, *Droits fondamentaux de l'homme au travail dans le commerce international*, www.etuc.org/IMG/pdf_Conclusions_conference_20080929.pdf, 2008.
- Taglioni D., « Exchange rate volatility as a barrier to trade : new methodologies and recent evidence », *Economie internationale*, n° 89-90/1-2, 2002.

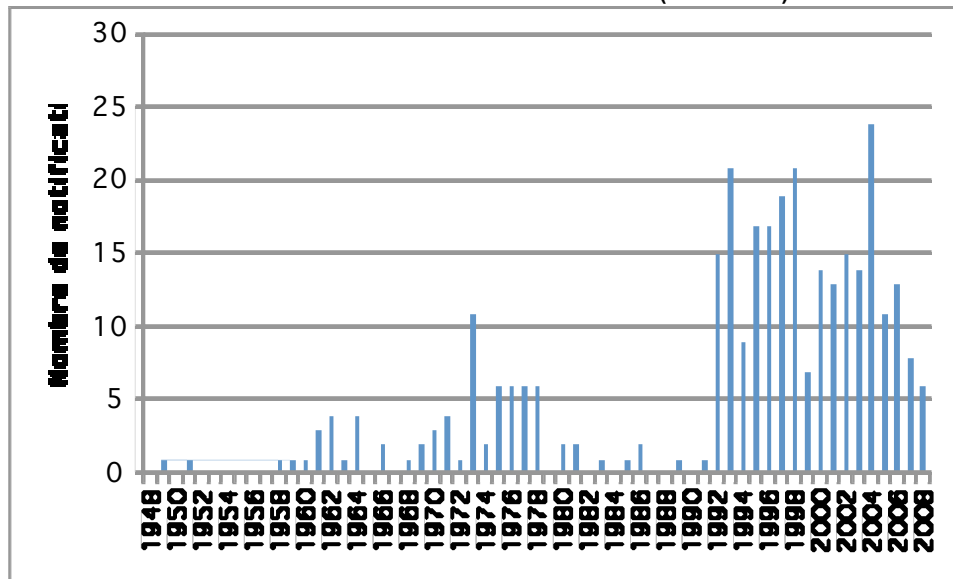
Annexes

Fichier « Annexes » : les pages foliotées
Figure 1
L'opinion des Européens sur la mondialisation



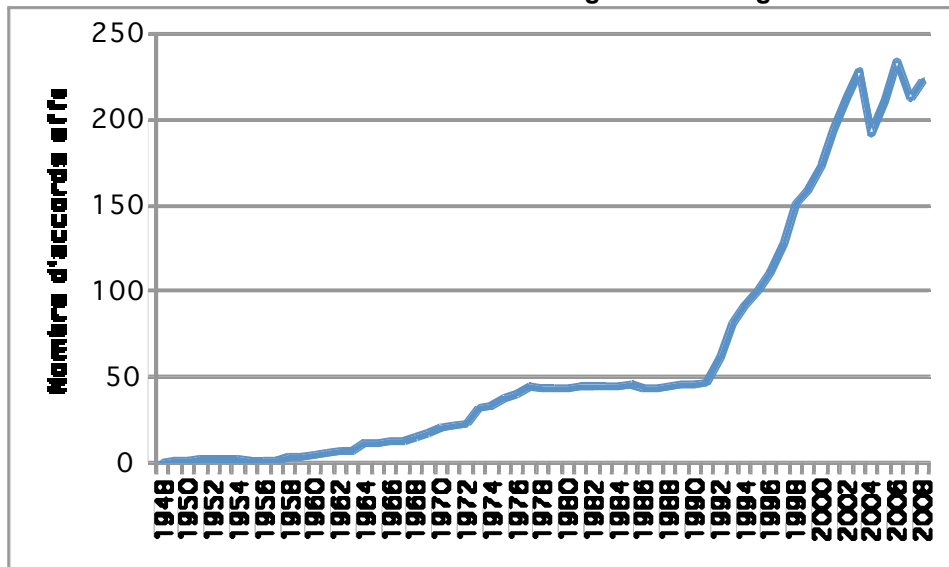
Source : Eurobaromètre 69 – 2 The Europeans and Globalisation, Commission européenne, novembre 2008 (questions QA48a et QA47a2)

Figure 2
Nombre d'accords notifiés au GATT/OMC (1948-2008)



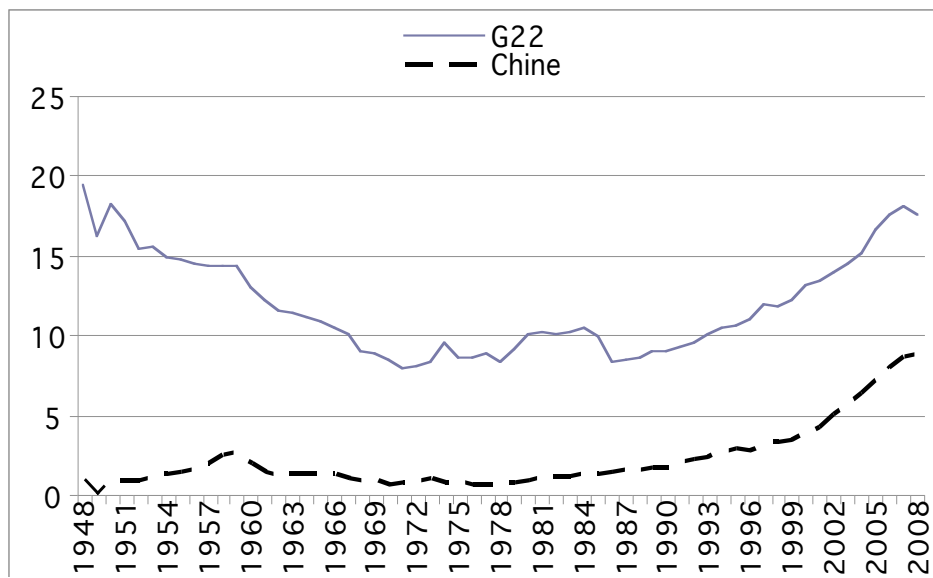
Notifications au titre de l'article XXIV du GATT, article V du GATS, de la clause d'habilitation (SGP)
 Source : OMC

Figure 3
Nombre d'accords commerciaux régionaux en vigueur



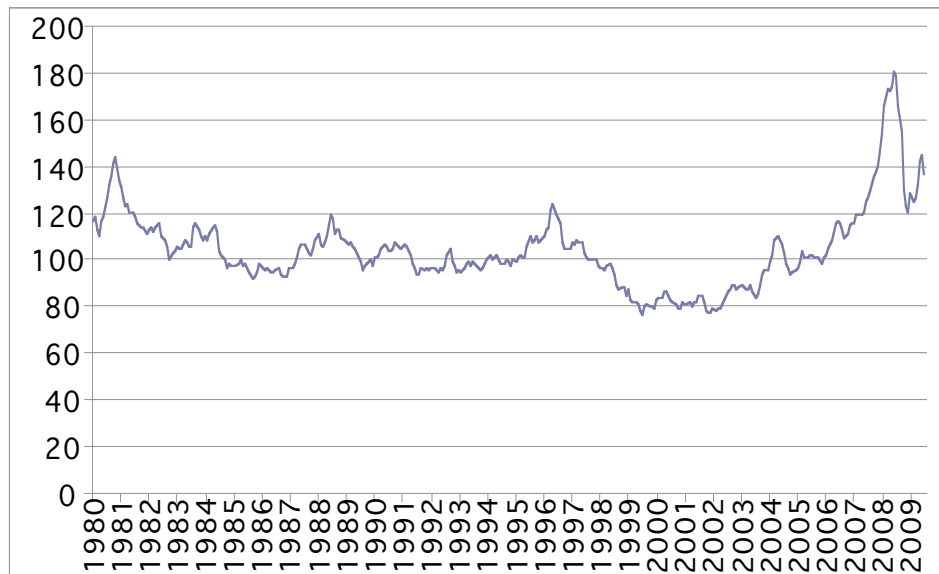
Source : OMC

Figure 4
Part des pays du G20/22 dans les exportations mondiales



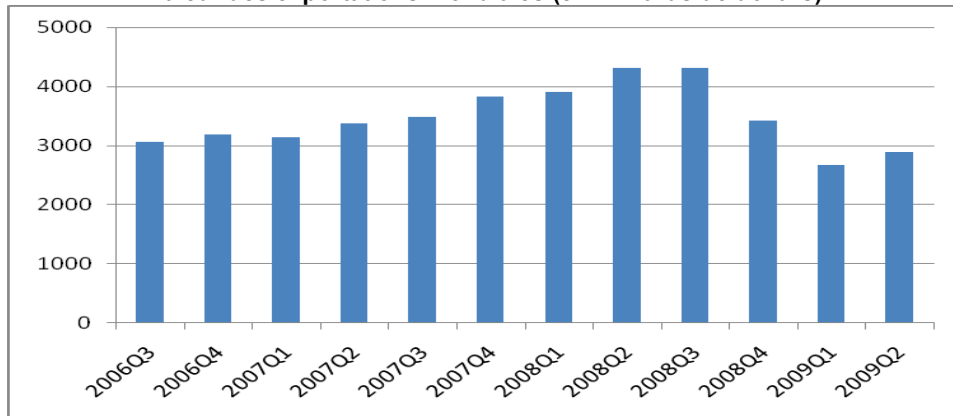
Source : OMC

Figure 5
Indice du prix des produits alimentaires (100 en 2005)



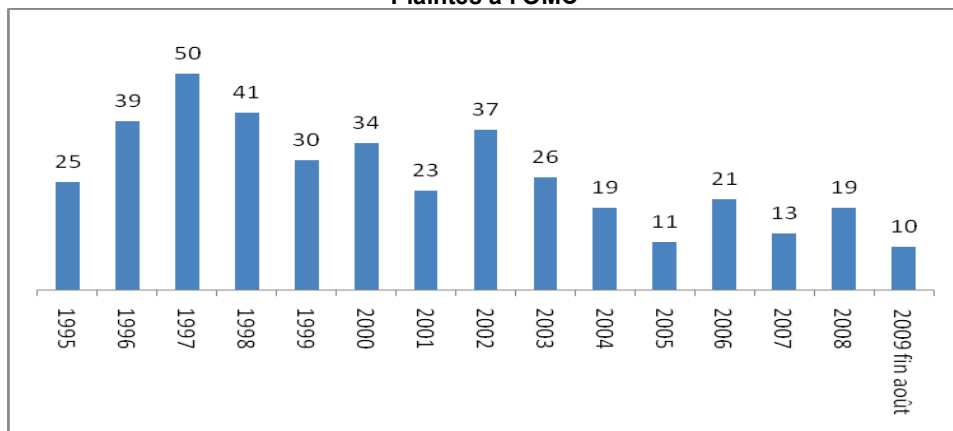
Source : FMI

Figure 6
Valeur des exportations mondiales (en milliards de dollars)



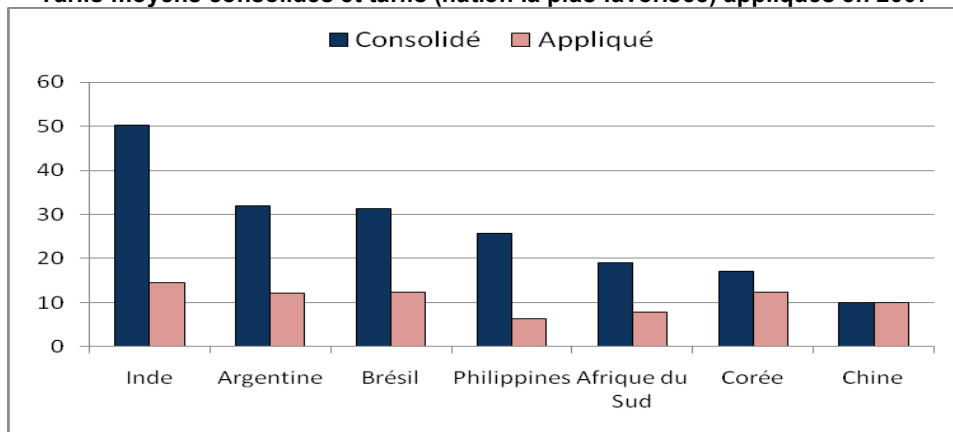
Source : OMC

Figure 7
Plaintes à l'OMC



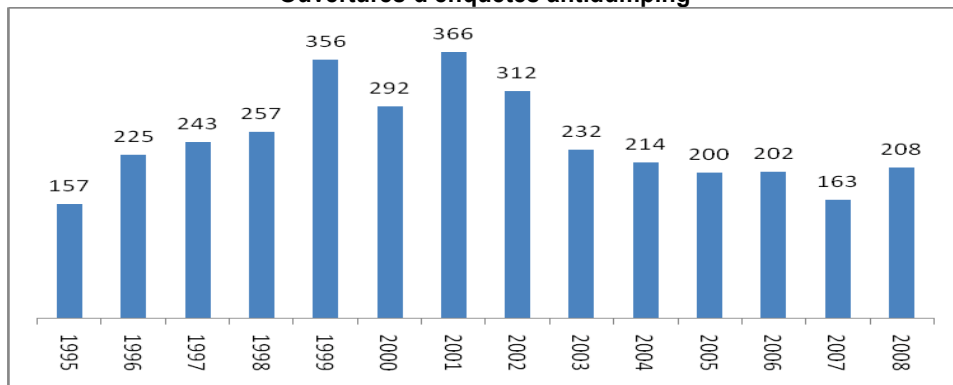
Source : OMC

Figure 8
Tarifs moyens consolidés et tarifs (nation la plus favorisée) appliqués en 2007



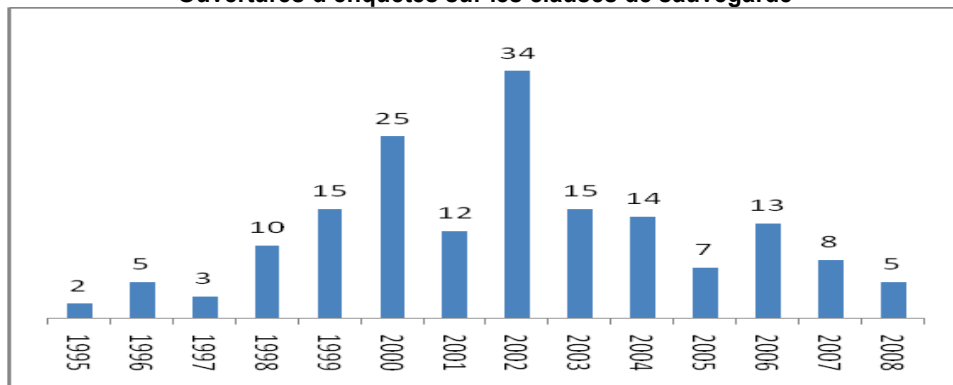
Source : OMC

Figure 9
Ouvertures d'enquêtes antidumping



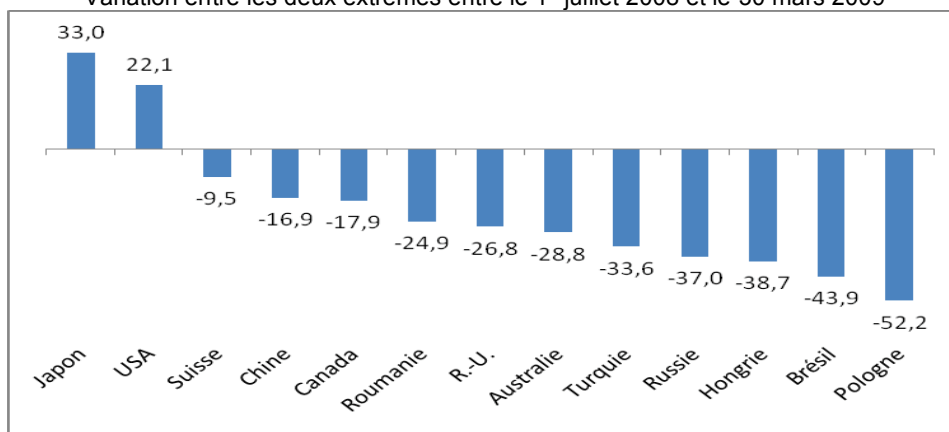
Source : OMC

Figure 10
Ouvertures d'enquêtes sur les clauses de sauvegarde



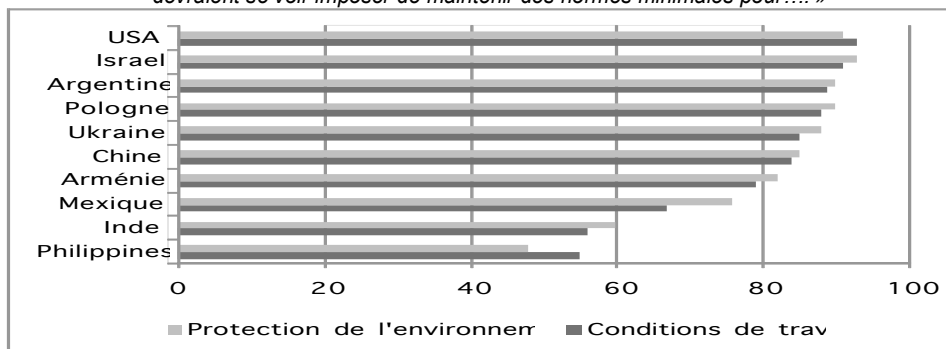
Source : OMC

Figure 11
Variations de taux de change par rapport à l'euro pendant la crise de 2008-2009
 Variation entre les deux extrêmes entre le 1^{er} juillet 2008 et le 30 mars 2009



Source : d'après la Banque centrale Européenne

Figure 12
L'opinion publique mondiale et les normes minimales
 Réponse à la question : « Pensez-vous que les parties des accords commerciaux internationaux devraient se voir imposer de maintenir des normes minimales pour.... »



Source : The Chicago Council on Global Affairs et World Public Opinion, « Trade and Labor and Environmental Standards », March 2007

Tableau 1
Nombre de traités commerciaux intégrant des nouveaux sujets

Travail	Environnement	Investissement	Marchés publics	Concurrence
10	19	51	54	63

Source : Base de données (RTA-IS) de l'OMC sur les accords commerciaux régionaux