

Le nouveau monde du commerce

PASCAL LAMY

Nous sommes en train de passer du vieux monde du commerce à un nouveau dont l'ouverture des échanges modifie la régulation. Cette transformation a des conséquences majeures pour le système commercial international, que ce soit en termes de principes, de politiques, et même de mandats, comme l'ont par exemple montré les récents et turbulents débuts de ce qu'on appelle le Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP).

En un mot – et au risque de paraître simplificateur –, dans l'ancien monde du commerce, les systèmes de production étaient nationaux et les obstacles au commerce avaient pour objet de protéger les producteurs nationaux de la concurrence étrangère. Dans le nouveau monde, en revanche, la production est transnationale d'un bout à l'autre des chaînes d'approvisionnement en biens et services et les obstacles au commerce ont pour objet de protéger le consommateur contre des risques. Nous ne sommes pas encore complètement sortis du vieux monde et nous ne sommes pas encore entièrement entrés dans le nouveau ; nous sommes quelque part entre les deux. Nous sommes en train de quitter l'administration de la protection – quotas, tarifs douaniers et subventions – pour l'administration de la précaution – sécurité, santé, environnement. C'est une nouvelle version de l'ancienne division entre mesures tarifaires et non tarifaires. C'est ce que j'ai expliqué dans la conférence que j'ai prononcée à Bruxelles, à l'European Centre for International Political Economy, le 9 mars 2015, dans le cadre des Conférences Jan Tumlir. Les lecteurs de Commentaire trouveront ici le texte de cette conférence.

P. L.

Ce qui ne change pas

DANS ce nouveau monde, certains traits de l'ancien monde ne changeront pas.

Premièrement : l'ouverture des échanges, c'est-à-dire la réduction des obstacles ou des restrictions à l'échange, favorise la croissance

et le bien-être. Sur ce point, je suis tout à fait d'accord avec les idées de votre défunt ami, Jan Tumlir (1). Cependant, ma propre opinion est depuis longtemps que cela ne marche que dans certaines conditions. Le progrès écono-

(1) D'origine tchèque, Jan Tumlir était directeur de la recherche et de l'analyse économique au GATT de 1974 à 1992 et a laissé un important héritage intellectuel sur le commerce international.

mique est une chose, mais le progrès social en est une autre. J'ai insisté là-dessus dans le livre que j'ai publié juste après avoir quitté l'OMC et que j'ai intitulé *The Geneva Consensus* (2) – le consensus de Genève signifiant que, oui, nous devons ouvrir les échanges, mais que nous devons aussi faire très attention à l'impact ricardo-schumpeterien de cette ouverture sur le tissu économique et social. L'ouverture des échanges permet des gains d'efficacité. Cela marche parce que c'est douloureux. C'est douloureux parce que cela marche. Mais la douleur est plus forte pour les faibles. Pour assurer la justice sociale, il faut donc des politiques adéquates.

Deuxièmement : l'ouverture des échanges, c'est-à-dire la réduction des obstacles au commerce, consiste à uniformiser les règles du jeu et à le faire d'une manière prévisible. Ce qui nous ramène à l'approche institutionnelle fondamentale de Jan Tumlir sur la valeur de la prévisibilité pour les agents économiques.

Ce qui change

Ce qui change, par contre, fondamentalement dans ce nouveau monde est la manière d'uniformiser les règles du jeu. On ne le fait pas de la même façon dans le cadre de la protection ou dans celui de la précaution. Uniformiser les règles du jeu dans la protection est tout à fait simple : on nivelle par le bas, en tendant vers zéro ! L'horizon mental de ceux qui négocient les tarifs a toujours été « zéro » puisqu'il n'y a rien dans la théorie économique qui s'approche d'un droit de douane négatif sur les importations, du moins jusqu'à présent. Le système est donc clair : on se débarrasse des mesures tarifaires, on les réduit, on les supprime. Il en va tout autrement dans le monde de la précaution. Si un commissaire européen au Commerce va au Parlement européen et dit « Mesdames et messieurs, je suis favorable à l'ouverture des échanges et, dans l'intérêt de l'ouverture du commerce des fleurs – c'est une excellente chose de permettre à nos amis africains de mieux exploiter leurs avantages comparatifs –, j'ai décidé de vous soumettre l'idée d'avoir des teneurs maximales en résidus de pesticide

différentes pour les fleurs venant du Rwanda, parce que c'est un pays pauvre, pour celles du Costa Rica, parce que c'est un pays à revenus moyens, et pour celles d'Israël, parce que c'est un pays à revenus élevés », cela ne marchera pas ! Ce que nous avons l'habitude de faire pour les droits de douanes ne peut être transposé aux normes, à la certification et aux processus d'évaluation de la conformité. On ne peut pas procéder avec les mesures non tarifaires comme avec les mesures tarifaires. Et c'est là où les économistes spécialistes des échanges commerciaux, qui, à juste titre, essaient depuis longtemps d'évaluer l'impact des mesures non tarifaires comme des équivalents des tarifs douaniers, ont été compris de travers. La plupart (mais pas toutes) les mesures non tarifaires ne consistent pas en tarifs de substitution. Ce sont des mesures de précaution et non des substituts des anciennes mesures protectionnistes. Or ce qui est important dans la précaution, ce n'est pas de se débarrasser de la mesure ; ni de la supprimer, ni de la réduire, mais de diminuer les différences entre les mesures et entre les divers systèmes de précaution. Il s'agit donc de tout autre chose : dans l'ancien monde, il s'agissait de se débarrasser de la mesure, dans le nouveau, il s'agit de se débarrasser des différences entre les mesures qui, par elles-mêmes, constituent des obstacles au commerce et en augmentent les coûts, notamment le coût de conformité aux diverses prescriptions réglementaires.

En Europe, la transition entre le marché « commun » et le marché « intérieur » a consisté à se débarrasser de ces différences réglementaires. Le Marché commun était une zone de libre-échange, sans tarifs douaniers et sans antidumping, avec un fort contrôle des subventions qui visent à protéger les producteurs nationaux contre la concurrence étrangère. Mais un processus d'harmonisation réglementaire a été entrepris en 1985 afin que ce qui limitait les économies d'échelle dans le Marché commun disparaisse avec le marché unique – d'où cette initiative de convergence des réglementations, d'harmonisation et de reconnaissance mutuelle.

Dans le nouveau monde, l'ouverture des échanges suit donc des modalités différentes, mais aussi une autre économie politique. Dans l'ancien monde, lorsque je m'occupais de négociations tarifaires, je connaissais mon

(2) Pascal Lamy, *The Geneva Consensus*, Cambridge University Press, 2013.

équation politique : j'avais avec moi les consommateurs, qui restaient silencieux, et contre moi les producteurs, qui donnaient de la voix contre l'augmentation de la concurrence sur mon marché intérieur. Dans le nouveau monde du commerce, l'économie politique est sens dessus dessous. Si je travaille à la convergence réglementaire, j'ai les producteurs avec moi parce qu'ils sont séduits par la perspective d'une norme unique leur permettant de faire des économies d'échelle. Car, si on supprime les différences entre deux normes, on uniformise les règles du jeu et on offre aux producteurs des gains d'efficacité comme l'ont démontré depuis longtemps les économistes spécialistes du commerce.

Mais le prix à payer est que j'ai les consommateurs contre moi. Ou, plus exactement, j'ai contre moi les organisations qui parlent au nom des consommateurs (il n'existe pas de référendum pour les consommateurs) : les organisations de consommateurs. Pourquoi ? Simplement parce que l'objectif des organisations de consommateurs est de convaincre leurs troupes, leurs *followers* sur les réseaux sociaux, que, si elles ne faisaient pas leur travail, la population serait en danger. Elles protègent le consommateur, ce qui revient à encourager la précaution.

Si j'entame une discussion avec un partenaire commercial sur ces normes et si j'explique que l'objectif est d'uniformiser les règles du jeu, la réaction immédiate de l'opinion sera : « Holà, c'est dangereux ! On va abaisser les normes ! C'est mon niveau de précaution, mon niveau de sécurité, celui auquel je tiens, qui est mis en cause. » Et, parce que la précaution correspond à la gestion du risque, la réaction sera « Stop ! Je ne veux pas d'un résultat qui risque d'augmenter mon niveau de tolérance au risque », ce qui est une autre manière de parler de la précaution. Il s'agit d'un jeu politique très différent. Dans le monde précédent, les consommateurs étaient avant tout silencieux, mais dans le nouveau monde du commerce ils se font à juste titre beaucoup entendre. Ce qui provoque d'inévitables tensions politiques. Cela risque d'autant plus de poser problème que les tarifs étaient idéologiquement neutres. Si j'échange mes tarifs douaniers sur les vélos contre vos tarifs sur la ferraille, nous savons tous de quoi nous parlons puisque la ferraille

et les vélos sont les mêmes partout dans le monde. C'est idéologiquement lisse.

Mais, quand on entre dans le monde de la précaution, le sol n'est plus lisse. La précaution est idéologiquement différenciée selon les cultures, l'histoire ou la religion. Peut-être pas à propos de la sécurité des briquets, des voitures ou des jouets, les précautions dans ces cas sont sans doute relativement neutres sur le plan idéologique ou du moins ont un fondement raisonnablement scientifique. Mais il en va différemment du bien-être des animaux, des OGM ou de la confidentialité des données privées. Les sensibilités sont ici extrêmement variables et uniformiser les règles du jeu pour toute une série de risques présente un défi parce qu'on touche aux valeurs. Qu'est-ce qu'un risque, après tout ? C'est une chose pire qu'une absence de risque et qui, au bout du compte, a un lien avec le bien et le mal. Or le « bien » et le « mal » relèvent des valeurs. Ce sont des zones où le spectre des préférences au sein de différents groupes humains est extrêmement large.

De nouveaux acteurs

Ce qui change également dans ce nouveau monde, ce sont les acteurs. Revenons à l'exemple des normes sur les teneurs maximales en résidus de pesticide dans les fleurs. Aligner ces normes n'est pas seulement une excellente chose pour les deux parties qui le font, mais aussi pour les tiers, ceux qui exportent vers ce marché élargi. Si j'étais un exportateur de fleurs rwandais, je souhaiterais que les États-Unis, l'Union européenne et, si possible, le Japon aient la même norme sur les teneurs maximales en résidus. Tant que ce n'est pas le cas, je dois me plier à des processus de certification différents, qui sont coûteux, et je ne peux pas exploiter mon avantage comparatif et bénéficier d'économies d'échelle parce que je dois trier mes exportations en fonction du marché de destination. Mais ce ne seront pas les négociateurs des accords de commerce qui fixeront les teneurs maximales en résidus de pesticides utilisés dans les fleurs. Ce sera fait par des experts phytosanitaires qui se fonderont sur l'effet des pesticides sur la santé humaine. Ce ne sont pas les habituels négociateurs des traités

commerciaux, ni le secrétariat de l'OMC. Pourtant cette impulsion est donnée au nom de l'ouverture des échanges. Cela soulève donc tout un ensemble de questions, en particulier parce que les agences responsables de ces réglementations sont innombrables et sont en général devenues, pour éviter les conflits d'intérêt, plus indépendantes du pouvoir politique.

De surcroît, une grande partie des normes de précaution qui comptent pour les producteurs ne sont pas des normes publiques, mais des normes privées. Les tarifs douaniers ou les subventions sont publics, ce sont donc des États souverains qui négocient les tarifs et signent des traités concernant tarifs ou subventions. Mais, dans de nombreux cas, ce ne sont pas eux qui décident des teneurs maximales en résidus de pesticides dans les fleurs, mais des entités privées. Il existe une sorte de norme multilatérale sur les résidus de pesticides quelque part dans le système international. Mais, si je suis Tesco et que je veux concurrencer Carrefour et attirer davantage de consommateurs parce que je suis « plus vert », je conclurai un accord avec une organisation de consommateurs locale par lequel je m'engagerai à appliquer un niveau de précaution supérieur à la norme publique. Le producteur rwandais de fleurs se moque que la norme soit publique ou privée, ce qui compte, c'est l'endroit où il vend ses fleurs et selon quelle norme. Outre le problème habituel de l'existence d'un grand nombre de règles, normes et acteurs différents, on entre dans un autre monde, celui des acteurs privés qui sont devenus *de facto*, sinon *de jure*, prescripteurs de ces niveaux élevés de précaution.

Préférence et réciprocité

Objectif différent, politique différente, acteurs différents... Toutes ces différences ont selon moi des conséquences importantes sur nombre de principes qui ont pendant longtemps été au fondement du système du commerce international. Un grand nombre des piliers idéologiques sur lesquels repose l'édifice ont été conçus non au tout début, lorsque le système n'était pas encore vraiment institutionnalisé, mais avec l'avènement du GATT et de l'OMC. Par exemple, les préférences tarifaires. Elles étaient nombreuses

dans l'ancien monde, bien qu'il y ait eu débat sur le point de savoir si elles étaient utiles ou néfastes. Dans le nouveau monde, il n'y a plus de préférences parce que la précaution relève en elle-même de la NPF (clause de la nation la plus favorisée). Il n'y a plus de discrimination possible tant que j'applique les mêmes normes à ma production intérieure et à mes importations, ce qui, soit dit en passant, était déjà la règle GATT/OMC, car ce point est garanti dans les accords sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et sur les obstacles techniques au commerce (TBT). Mais le pilier du traitement « spécial et différencié » de l'ouverture des échanges, dont l'objectif était de favoriser, au moyen de préférences, les exportations des pays plus pauvres, disparaît. Il ne fait plus de sens dans le système de la précaution.

Cela change aussi fondamentalement le concept de réciprocité. Dans l'ancien monde, la négociation commerciale consistait à fixer le prix d'un kilo de droits sur la ferraille par comparaison avec un kilo de droits sur les bicyclettes. Tout l'objectif de la négociation était de déterminer à quel taux se ferait l'échange. C'était un troc – un échange de concessions. Je vous donnais quelque chose et vous me donniez autre chose en échange et, si nous parvenions à un arrangement, c'était du gagnant-gagnant. On avait l'habitude de conclure lorsqu'on s'entendait sur l'égalité de nos concessions respectives. Ce n'est plus le cas dans le nouveau monde du commerce. Premièrement, il n'y a rien à troquer. Je ne vais pas accepter vos normes de sécurité sur les briquets en échange de votre acceptation de mes normes de sécurité sur les jouets. Cela peut paraître logique intellectuellement, mais cela ne marchera pas politiquement. La précaution ne peut pas faire l'objet d'un troc. Par contre, nous allons essayer d'harmoniser. Non seulement le niveau de précaution, qui est un élément important pour les producteurs – c'est vrai des biens comme des services –, mais aussi la manière dont on applique cette précaution. Prenons par exemple les États-Unis et l'UE : dans un tiers des cas, le niveau de précaution dans l'UE est supérieur à celui des États-Unis, dans un tiers des cas, il est supérieur aux États-Unis à celui de l'UE et, dans le dernier tiers des cas, le niveau de protection est le même, mais la manière dont il est appliqué est si différente de part et

d'autre que l'impact pour le producteur est le même que s'il avait affaire à un niveau de protection différent. Cela tient, par exemple, à l'évaluation de conformité et aux procédures de certification. Dans le nouveau monde, la réciprocité ne consiste pas à évaluer correctement un kilo d'une chose par rapport à un kilo d'autre chose. Il s'agit de quelque chose de bien plus complexe : l'équivalence de la précaution.

Conséquences politiques

Donc, pour résumer, l'ouverture des échanges ne se produit pas de la même manière dans l'ancien monde et dans le nouveau. Avant de conclure, permettez-moi d'examiner brièvement ce qu'implique, à mon avis, cette évolution (ou plutôt cette révolution) en matière de politique et d'institutions pour le système commercial international.

Je pense qu'elle devrait avoir des conséquences dans deux domaines : celui de l'objectif à atteindre et celui des mandats des institutions.

Pour commencer par l'objectif, considérons une présentation simplifiée des obstacles au commerce dans le monde d'aujourd'hui. Supposons que je sois un exportateur moyen voulant entrer sur le marché global. Quels sont les principaux obstacles au commerce mesurés en coûts moyens ? Je dirais 5, 10, 20.

- 5 % correspondent au tarif douanier moyen pondéré aujourd'hui dans le monde.

- 10 % sont le coût de l'administration de la frontière : ce qu'un importateur/exportateur de biens doit payer directement ou indirectement pour dédouaner ses importations/exportations.

- 20 % correspondent au coût dû à la divergence des réglementations sur différents marchés qui impliquent des déséconomies d'échelle, soit que je paie pour être certifié, soit que ma production à l'export doit être triée.

J'ai visité un jour une société spécialisée dans la production de puces médicales extrêmement perfectionnées. Leur prix moyen est d'environ 5 000 dollars. Au cours de ma visite, j'ai demandé : « Quel serait le prix dans un système utopique, où une réglementation internationale unique permettrait de vendre ces puces sur n'importe quel marché ? »

Réponse : aujourd'hui, nous devons faire face à quarante systèmes de certification différents de nos puces médicales. Cela revient donc très cher. Si le système était unifié et que nous n'avions qu'une seule certification à faire, le coût moyen tomberait de 5 000 à 3 000 dollars. Les patients y gagneraient beaucoup !

Donc 5 %, 10 %, 20 %. Je ne garantis pas que mes 20 % soient scientifiquement corrects, mais c'est de cet ordre de grandeur. Si l'on examine ce sur quoi les négociateurs des accords commerciaux concentrent leurs efforts en ce moment, on voit qu'ils consacrent l'essentiel de leur temps aux 5 %, une toute petite partie aux 20 % et que, récemment, ils ont légitimement consacré trois ans aux 10 % à ce qui a débouché sur l'accord de Bali sur la facilitation des échanges au sein de l'OMC. Ces 10 % à la frontière devraient probablement tomber à 5 % d'ici 10 ans, ce qui est une excellente nouvelle. C'est sans doute pourquoi l'accord sur la facilitation des échanges qui n'était pas en tête des préoccupations du cycle de Doha est progressivement devenu une priorité. C'était le seul domaine où le monde des affaires et les négociateurs des accords commerciaux avaient, enfin, un objectif commun.

Les discussions sur l'ouverture des échanges devraient donc passer de ce qui est le moins important à ce qui compte le plus. Et j'ai tendance à croire que les 20 % qui concernent la précaution ont plus d'importance que les 5 % relevant de la protection, même si j'admets qu'un tarif douanier moyen de 5 % est une moyenne de chiffres plus bas et plus élevés.

Mais reconnaissons aussi que les 5 % sont *ad valorem* alors que les 20 % sont généralement un coût fixe. On paie pour cette certification une fois de temps en temps et ce coût n'est pas lié aux volumes d'échange. L'impact de ce coût fixe pour accéder au marché est plus élevé qu'il n'y paraît. En effet, les grandes sociétés qui brassent de grands volumes sont en mesure de payer cette sorte de ticket d'entrée, mais les petites entreprises en sont bien souvent incapables. S'occuper de ces 20 % pour ouvrir les échanges, c'est-à-dire permettre à un grand nombre de petites entreprises d'entrer dans le jeu, est donc susceptible d'avoir un effet bien supérieur à celui de la réduction de son équivalent tarifaire.

Les autres domaines où il est nécessaire de revoir les priorités sont, selon moi, l'investissement, la concurrence et les régimes d'imposition des multinationales, sujets qui sont davantage liés au commerce dans le monde des chaînes de valeur qu'ils ne l'étaient auparavant. Nous savons tous que l'investissement et l'échange commercial sont souvent les deux faces d'une même médaille. Mais ce développement de la chaîne d'approvisionnement mondiale et le « dégroupage » des systèmes de production aboutissent aussi à ce que l'OCDE nomme diplomatiquement une « optimisation fiscale excessive ». Il en va de même des politiques de concurrence, où les différences d'un bout à l'autre de la chaîne mondiale de valeur peuvent aujourd'hui devenir plus problématiques.

Reste à savoir s'il faut apporter une réponse à ces sujets sur le plan bilatéral, régional ou multilatéral. Prenez l'exemple de l'intégration régionale dans l'ASEAN, en Amérique centrale ou en Afrique de l'Est, qui sont probablement trois zones de cette planète où l'intégration régionale progresse le plus rapidement grâce à l'intégration commerciale. Je pense qu'il est important que ces processus adoptent la bonne séquence dans le nouveau monde. Dans ces régions, la nouvelle séquence d'intégration est différente de l'ancienne. Je ne pense pas que cela ait le moindre sens pour la Communauté d'Afrique de l'Est de passer des heures, des mois et des années à s'entendre sur des tarifs douaniers communs sur les voitures. En revanche, mettre en place un système d'administration de l'espace aérien qui alloue des créneaux par région ou adopter une réglementation commune pour la mise en marché des médicaments, par exemple, est prioritaire parce que les consommateurs en retirent des bénéfices importants et généralement très rapides.

En d'autres termes, les fruits en bas et en haut du vieil arbre de l'intégration régionale ne sont pas les mêmes que ceux portés par le nouvel arbre. Saisir ce changement peut faire une différence majeure en matière de bénéfices retirés de l'ouverture des échanges.

Le rôle de l'OMC

Ce nouveau monde d'ouverture des échanges a aussi des conséquences sur les

mandats, en particulier sur le rôle central de l'OMC en tant qu'institution chargée de l'ouverture du commerce multilatéral.

Auparavant, les négociateurs des accords de commerce s'attelaient à réduire la protection commerciale. L'essence du jeu était « moins ». À l'avenir, les régulateurs de la précaution devront harmoniser celle-ci par le haut. « Plus » sera l'essence du jeu. Pourquoi ? Simplement parce que « plus » est la seule piste politique possible puisque, pour l'opinion publique, il n'est pas question d'ouvrir les échanges en réduisant la précaution. Cela se justifie probablement aussi sur le plan économique puisque les coûts d'une précaution renforcée sont généralement plus que compensés par les gains en économies d'échelle pour les producteurs. Ce qui signifie que ceux qui seront en pointe de l'harmonisation réglementaire seront ceux où le niveau de précaution est le plus élevé, c'est-à-dire les pays les plus développés. Pour le comprendre, il suffit de considérer la corrélation entre le PIB par tête et le niveau de précaution. C'est précisément pourquoi le TTIP a beaucoup d'intérêt, non seulement pour l'UE et les États-Unis, mais aussi pour le reste du monde. Mais celui-ci n'est pas multilatéral. Si le TTIP devait aboutir (et, à mon avis, cela ne se produira pas à brève échéance en raison de sa complexité), il instaurerait très probablement des normes mondiales de protection dans de nombreux domaines pour les biens et services.

Cela signifie-t-il que l'OMC sera mise de côté ? Je ne crois pas que cela puisse être le cas et ce pour trois raisons.

Premièrement, l'OMC continuera à administrer la zone grise entre protection et précaution, comme le prescrivent les accords sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et sur les obstacles techniques au commerce et conformément à l'interprétation de la jurisprudence de l'organe d'appel de l'OMC, qui veut qu'on ne peut indûment manipuler la précaution à des fins protectionnistes.

Deuxièmement, au nom de la transparence, de la prévisibilité et de la stabilité, l'OMC devra contrôler le processus, quel qu'il soit, par lequel ses principaux membres uniformisent la précaution par le haut. Cela se fera *de facto* « sous l'écran radar », comme c'est déjà régulièrement le cas aux comités du SPS et du TBT à l'OMC ; ou, *de jure*, si les membres de

l'OMC organisaient avec le Secrétariat un système de contrôle plus visible et plus structuré, ce qu'ils devraient faire selon moi.

Troisièmement, en tant que principal pilote de l'Aide pour le commerce depuis 2005, l'OMC devra ajuster le *software* d'assistance technique au nouveau monde de la précaution. Les prémisses sont déjà là si l'on considère le Fonds pour l'application des normes et le développement du commerce ou l'expertise du Centre du commerce international sur les normes privées. Mais, compte tenu de l'opposabilité de la clause de la nation la plus favorisée en matière de mesures de précaution, le développement par l'expansion commerciale ne restera possible que si les pays les moins développés acquièrent la capacité d'élever la qualité de leur production au niveau requis. Ce qui ajoute un vaste domaine à l'Aide pour le commerce, en plus des programmes existants de soutien à la capacité de production, aux infrastructures, à la facilitation des échanges ou au financement du commerce.

Deux derniers points

Ce que nous disent les médias spécialisés est que le théâtre commercial d'aujourd'hui tourne autour de deux grands spectacles : l'accord de partenariat transpacifique (TPP) et le TTIP. Ce qu'ils ne vous disent pas est que le TPP est à maints égards le dernier spectacle de l'ancien monde du commerce et le TTIP le premier du nouveau monde du commerce. Le TPP porte essentiellement, mais pas seulement, sur la protection classique liée aux problèmes d'accès au marché, c'est pourquoi il sera bientôt conclu, probablement avec de modestes résultats. Le TTIP porte essentiellement, mais pas seulement, sur la précaution liée à la convergence réglementaire. Le peu de progrès réalisés pour l'instant par ce dernier vient, à mon sens, de l'erreur commise par ses initiateurs – à la fois l'Union européenne et les États-Unis – qui ont décidé de le présenter comme « réduisant la protection » plutôt que comme « augmentant la précaution ».

Sur une note plus philosophique, l'ouverture des échanges dans le nouveau monde est, comme je l'ai déjà indiqué, aussi nécessaire que dans l'ancien monde, mais elle présente également bien plus de défis. Parce que la

précaution est en fin de compte fondée sur le risque et donc liée aux valeurs, elle est bien plus sensible politiquement car il est plus difficile de la légitimer. Ce qui nous ramène à l'argument de Polanyi sur les dangers du désenclavement de l'économie par rapport à la société et sur les mérites de leur réenclavement. Idée que la globalisation a rendue encore plus pertinente, selon moi, en ce qu'elle renforce la tension entre les deux.

Je crois que nous sommes témoins d'une course entre la globalisation, c'est-à-dire l'augmentation de la connexion et de l'interdépendance de nos systèmes économiques, et la capacité de nos systèmes politiques et juridiques à uniformiser les règles du jeu pour ce que j'appelle les « préférences collectives ». Il y a divergence entre les bénéfices de la mondialisation d'un côté et les valeurs légitimes partagées par diverses communautés de l'autre.

Les bénéfices de la mondialisation vont de pair avec l'amplitude et la taille. Plus c'est grand, mieux c'est ; économies d'échelle : *Big is beautiful*. L'identité, la légitimité et la politique vont de pair avec la proximité et la petite taille ; déséconomies d'échelle : *Small is beautiful*. Dans l'ancien monde, des systèmes de valeurs différents pouvaient coexister en silos côte à côte. Dans le nouveau monde, la nécessité d'harmoniser la précaution fait passer les systèmes de production de la coexistence sous des toits différents à la cohabitation sous le même toit, sauf à provoquer, à terme, des tensions qui provoqueront une remise en cause de la globalisation. Se pose en effet la difficile question de savoir à quel point les préférences collectives devraient être collectives, comme l'a montré la complexité croissante du système européen d'autorisation des OGM ou le célèbre conflit UE/Canada/Norvège sur les mesures de l'UE interdisant l'importation et la vente de produits dérivés du phoque. Cette mesure commerciale était fondée sur des normes régissant le bien-être d'un animal que les Inuits chassent, car il fait partie de leur mode de vie et de leur tradition culturelle, ce qui heurtait la vision des Européens.

Dans le monde de la protection, le capitalisme du marché international pouvait vivre sans s'occuper des questions de « valeurs ». Dans le monde de la précaution, ce sujet est devenu central.

Jan Tumlir vivait dans l'ancien monde du commerce. Mais il a aussi deviné l'importance de ce sujet en écrivant en 1960 : « Le problème de l'ordre international n'est pas un problème essentiellement international. La difficulté est plutôt que presque tous les pays importants traversent une crise difficile de gouvernance démocratique intérieure. »

Cinquante ans plus tard, nous pouvons définitivement conclure que Jan Tumlir appartenait à une espèce rare d'économistes : les économistes capables de prédire l'avenir !

PASCAL LAMY

Traduit de l'anglais par Isabelle Hausser

LE MONDE POLITIQUE

Croyez-vous, Monsieur, vous qui avez tant vu et tant réfléchi, et découvert si loin dans la nature humaine, croyez-vous que le monde politique demeure longtemps aussi dépourvu de passions véritables qu'il l'est en ce moment et qu'il soit longtemps encore aussi hors de mise qu'il l'est maintenant d'y apporter comme élément de succès un goût sincère de travailler au bien général ? Si cela était, je n'aurais en vérité d'autre chose à faire qu'à en sortir. Ce n'est pas que je veuille en ce moment me proclamer devant vous un homme à grands principes. L'expérience m'a rendu assez modeste sur l'efficacité pratique des principes. Mon honnêteté est de la moins haute, mais peut-être de la plus solide espèce. Je suis honnête par tempérament. La volonté entreprendrait de me faire agir habituellement d'une façon contraire à l'intérêt général que l'instinct y résisterait, et, à la longue, je serais obligé de bien faire, ne fût-ce que par faiblesse. Il n'y a donc nulle ressource pour moi dans un monde de roués. Croyez-vous, Monsieur, qu'un moment vienne où un amour ferme et aussi désintéressé que le permet notre pauvre nature humaine du bien général puisse rendre quelque service et mettre enfin l'honnêteté en honneur ? Les gens comme moi auront-ils enfin leur jour ? J'aime le bien, mais j'aime aussi le succès qu'il apporte. Voilà mon côté faible, je ne l'ai jamais caché à votre amitié. Je n'ai jamais su me reposer paisiblement et fermement sur moi-même et ce bruit qui s'élève de la foule m'a toujours paru la plus belle des musiques.

Alexis DE TOCQUEVILLE, lettre à Louis Royer-Collard, 15 août 1840.