

LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR DANS UN MARCHE GLOBAL

PAR

THOMAS BERNAUER et ERIKA MEINS (*)

L'ouverture des différents pays de la planète au commerce international et aux investissements est, aujourd'hui, d'une ampleur sans égale dans l'histoire. Au sein des pays de l'OCDE, la réduction des contrôles classiques aux frontières (droits de douane, quotas, limitation des flux de capitaux) a été particulièrement importante. C'est pourquoi l'attention des responsables politiques, des organisations non gouvernementales (ONG), des entreprises, et du public s'est, maintenant, tournée vers une série de régulations internes à chaque pays qui, d'une manière ou d'une autre, affectent les flux internationaux de biens, de services et de capital (1).

La « Bataille de Seattle » en décembre 1999, qui a fait échouer le lancement d'un nouveau cycle de négociations commerciales internationales par les Etats membres de l'OMC (le *Millennium Round* ou encore le « Cycle du Millénaire »), a démontré encore une fois le caractère hautement sensible de toute extension de la libéralisation commerciale dans des domaines jusque-là de la stricte compétence nationale. L'apparition de telles controverses s'explique, en premier lieu, par l'effet des ajustements issus de la libéralisation commerciale sur des valeurs sociétales fondamentales. Ces ajustements peuvent, par ailleurs, avoir des répercussions directes sur les activités et les profits des entreprises. Dans cet essai nous nous concentrons sur un aspect bien précis de cette controverse, la protection des consommateurs contre les risques environnementaux et de santé.

Les groupes consuméristes mettent souvent en avant le fait que la « mondialisation » en général et la libéralisation commerciale en particulier exercent une pression à la baisse sur le niveau de la protection du consommateur. En fin de compte, cette orientation entraînerait un « nivellement par

(*) Thomas Bernauer est Professeur en relations internationales au *Center for International Studies* de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Zurich, Suisse. Erika Meins est doctorante au sein de cette institution.

(1) Cet essai résume des idées développées dans le cadre d'un projet collectif plus large (voir Bernauer 2000c, 2000d; et le travail d'Oye, Bernauer et Schubert en 2000), qui implique des chercheurs de EPF Zurich, au MIT, et à l'université de Tokyo. Le projet d'ensemble vise à fournir un cadre explicatif rendant compte des variations nationales concernant la régulation des risques environnementaux et de santé; il analyse aussi les implications de la diversité des régulations pour le commerce international. La section expliquant quand et pourquoi les critères du consommateur varient à la baisse ou à la hausse s'inspire de Meins (2000a et 2000b); la section sur les implications commerciales s'inspire, elle, du travail de Bernauer, Victor et Oye de 2000. Nous remercions Ken Oye et David Victor pour avoir permis l'utilisation dans cet essai d'éléments issus d'un travail collectif. Nous remercions également Ladina Caduff pour d'utiles commentaires.

le bas » des critères de protection. Pour les défenseurs du libre-échange, celui-ci, bien loin de saper la protection du consommateur, la renforce. Un deuxième domaine controversé concerne les effets de la protection du consommateur sur le système commercial international. Une incertitude substantielle concernant de nombreux risques environnementaux et de santé contribue à la diversité des réponses nationales pour réguler ces risques. En même temps, elle empêche des jugements définitifs sur la légitimité des différences de régulation entre les pays, lorsque les controverses commerciales se font jour au niveau international. Certains analystes soulignent que la diversité des mesures de régulations nationales constitue une menace sérieuse pour les institutions du commerce international. Pour d'autres, la diversité régulatrice est certainement plus facile à gérer que ne le suppose le sens commun.

La première partie de cet essai examine pourquoi et comment la libéralisation commerciale peut affecter l'étendue de la protection du consommateur offerte par les Etats contre les risques environnementaux et de santé. Plus précisément, nous expliquons quand les régulations visant à protéger le consommateur deviennent soit plus sévères soit plus laxistes. De ce point de vue, nous soulignons qu'un scandale dans l'opinion publique, s'ajoutant aux motifs protectionnistes des entreprises subissant la concurrence internationale, sont des facteurs extrêmement importants. Les incitations protectionnistes et un scandale public peuvent redistribuer l'influence politique dans le processus de régulation à l'avantage des consommateurs et au détriment des industriels. Ces éléments peuvent aussi modifier les intérêts des producteurs, ce qui a pour effet de renforcer la protection du consommateur. Puisque l'influence de ces deux forces peut varier selon les pays et dans le temps, il est vraisemblable qu'il y ait une persistance des différences de régulation entre les pays. Ainsi, en tenant compte des effets que cette situation peut avoir sur les flux commerciaux et d'investissements, on peut aboutir à des controverses internationales. Dans la seconde partie de cet essai, nous nous penchons sur les causes et le déroulement de ces controverses, en concluant sur les solutions atteintes ou envisageables.

L'augmentation de la sensibilité internationale aux régulations qui, formellement, restent de simples compétences nationales – notamment dans les domaines de la santé et de l'environnement –, a transformé les régulations en problèmes réels pour la diplomatie économique. Leur diversité est à l'origine d'un vif débat dans les cercles compétents, pour en déterminer les causes et les conséquences. Pour certains, les différences concernant la régulation des *produits* sont des réponses légitimes aux risques environnementaux et de santé alors que d'autres considèrent qu'il s'agit de barrières tarifaires dissimulées. D'autres encore considèrent que les variations concernant les *procédés de fabrication* sont des réponses efficaces et légitimes. Enfin, certains autres ne voient que de l'étroitesse d'esprit dans ces efforts, visant uni-

quement à attirer des investissements et accroître la position concurrentielle des entreprises. Nous examinons dans quelle mesure les intérêts en conflit au niveau de la protection du consommateur et du libre-échange sont gérés internationalement. Il semble que la plus grande partie des différences internationales concernant la régulation de la consommation soit gérée de manière tout à fait convenable dans le cadre des systèmes commerciaux existants, qu'ils soient bilatéraux, régionaux, ou globaux. Nous soulignons cependant que le système commercial – tout particulièrement au niveau mondial –, est assez mal équipé pour faire face à une certaine sous-catégorie de régulations. Nous expliquons pourquoi une seule catégorie de l'ensemble des régulations de consommation affectant le commerce entraîne des controverses commerciales, et comment cette sous-catégorie peut être identifiée.

CROISSANCE OU DÉCLIN DU NIVEAU
DE LA PROTECTION DES CONSOMMATEURS
DANS UNE ÉCONOMIE OUVERTE ?

Les capacités de régulation des Etats sont au centre des débats contemporains sur les conséquences de la mondialisation. De nombreux auteurs soulignent qu'une intégration grandissante des économies oblige les Etats à déréguler (2). Selon eux, la mobilité du capital et des autres facteurs de production, crée un plus grand nombre d'options pour les entreprises. Les détenteurs du capital, notamment, peuvent prendre avantage du positionnement relatif des juridictions. Pour les entreprises, l'avantage en termes de positionnement signifie, concrètement, une intervention étatique plus faible. En effet, l'interventionnisme étatique se traduit, dans la pratique, par une hausse des coûts de production. C'est ainsi que des Etats peuvent s'engager dans une concurrence inter-juridictionnelle en termes de régulation pour attirer ou retenir des facteurs de production mobiles, et une base fiscale fluctuante. Si l'on suppose que tous les Etats répondent à la concurrence en termes de régulation de manière similaire, ceux qui soutiennent cet argument s'attendent à une tendance globale vers la dérégulation dans le cadre d'économies ouvertes. Dans certains cas, les niveaux de protection du consommateur ont réellement décliné (3).

Cependant, des analystes ont aussi observé et expliqué le phénomène opposé : une amélioration de la rigueur de la protection du consommateur (4). David Vogel (1995), par exemple, a montré que, dans le cadre d'une intégration économique grandissante, les Etats demeuraient néanmoins

(2) Pour une discussion de cette hypothèse, voir les travaux de Vogel de 1995 et de 1996.

(3) Des exemples de cette évolution sont les critères internationaux contre les polluants pour les eaux minérales, la pasteurisation du fromage (voir Silverglade, 2000, p. 273), et les normes pour les additifs alimentaires (voir Vogel, 1995, pp. 51-52).

(4) Par exemple la régulation du soja et du maïs génétiquement modifié dans l'Union européenne (Meins, 2000b), et l'interdiction de l'UE concernant la viande de bœuf produite avec des hormones de croissance.

capables de mettre en œuvre des régulations plus strictes (5). Pour lui, des juridictions puissantes peuvent promouvoir une plus grande rigueur des régulations à tous les niveaux, et, ce faisant, orienter à la hausse les régulations environnementales et de protection du consommateur de leurs partenaires commerciaux. Ceux-ci, sous certaines circonstances, sont simplement forcés de se mettre au niveau des critères plus élevés des juridictions les plus puissantes, ou risquer de perdre l'accès à ces importants marchés d'exportation. Des marchés mondiaux ouverts peuvent ainsi agir comme une courroie de transmission pour les préférences dominantes en matière de régulation au sein des juridictions les plus larges et les plus puissantes commercialement. D'autres auteurs soulignent que la concurrence pourrait conduire à des régulations plus rigoureuses s'il existait un système de certification (Hauser, 1993, p. 469; Scharpf, 1999, p. 93). Un tel système peut permettre aux producteurs de faire supporter par les consommateurs des coûts de production supérieurs, si les clients consentent à assumer financièrement des critères de protection plus élevés.

Des preuves empiriques récentes renforcent l'idée selon laquelle des critères de protection du consommateur soit plus élevés soit plus souples ont été adoptés. Elles montrent donc qu'il y a eu une harmonisation à la hausse ou à la baisse. Différents arguments théoriques en faveur des deux types de résultats ont été proposés. Ces arguments, qui expliquent quand et pourquoi des régulations plus ou moins sévères sont adoptées, ou si une harmonisation internationale est probable, négligent cependant deux forces impérieuses pour l'établissement des normes visant à protéger les consommateurs. D'abord, les incitations protectionnistes des industries subissant la concurrence internationale – une hypothèse relativement conventionnelle des théories d'économie politique positive (Baron, 1995). Ensuite, et c'est là moins conventionnel, l'incertitude scientifique concernant les risques de santé ou d'environnement, associée aux risques en termes de perception du public (conduisant à un scandale dans le cas le plus extrême).

Nous commençons avec le modèle d'économie politique standard traitant de la régulation. Il explique la variation internationale des régulations en termes d'*intérêt* économique des acteurs et de leur *pouvoir* d'influence sur le processus de régulation. De nombreux auteurs soulignent que les intérêts et le pouvoir des *producteurs* (industrie) déterminent la forme des régulations (Stigler, 1971; Pelzman 1989). Dans des marchés oligopolistiques ou monopolistiques, une « capture régulatrice » peut se produire, suscitant alors une rente économique pour les firmes, au détriment du bien-être général de la société. L'électricité, les télécoms, et les secteurs du transport étaient, jusqu'à récemment, des exemples de ce type.

(5) Voir aussi Vogel (1996).

Cette hypothèse, conforme à un modèle standard d'économie politique, présuppose que les intérêts du producteur dominent généralement les jeux politiques autour d'une politique régulatrice donnée. Les producteurs exercent vraisemblablement plus d'influence (*pouvoir*) sur le processus de régulation que les consommateurs, parce que les intérêts industriels sont plus concentrés (nombre plus faible d'acteurs) et plus faciles à organiser. Par ailleurs, les intérêts industriels ont des ressources financières plus importantes pour exercer du lobbying sur les décideurs politiques, et générer des informations favorable à leurs intérêts (Olson, 1965). L'hypothèse de la dérégulation repose également sur trois présupposés additionnels qui ne dérivent pas de ce modèle standard d'économie politique. En premier lieu, on suppose que la dérégulation est dans l'intérêt de l'industrie parce qu'elle réduit les coûts de production et augmente la productivité. Deuxièmement, l'ouverture économique donne toutes les compétences requises aux producteurs pour avoir un avantage décisif en matière de négociation dans le cadre du processus de régulation. Il leur permet de menacer les responsables politiques et leurs électeurs en agitant le spectre d'un transfert du capital et de la production vers une autre juridiction (Hirschman, 1970). Troisièmement, certains pays s'engagent dans une concurrence en termes de régulation pour s'efforcer d'attirer ou de retenir des investissements mobiles.

Pourtant, dans le cadre de notre recherche empirique sur la protection du consommateur, nous avons observé plusieurs exemples de critères rigoureux – voire de plus en plus rigoureux – pour la protection du consommateur. A l'inverse, il y a eu très peu de cas de relâchement des critères.

Pourquoi l'hypothèse de la dérégulation est-elle si largement fautive ? La réponse réside dans un regard critique porté à l'hypothèse de la domination du producteur, et aux trois présupposés additionnels au cœur de l'hypothèse de la dérégulation.

Tout d'abord, le présupposé selon lequel les entreprises vont toujours préférer moins de régulation gouvernementale est faux dans certains cas. Ceux qui soutiennent l'hypothèse de la dérégulation ont évidemment ignoré ou mal lu l'argument de Stigler (1971) et de quelques autres. Pour ces derniers, des régulations plus rigoureuses peuvent aller dans le sens des intérêts de l'industrie parce qu'elles conduisent à des situations de rente économique. En effet, nous argumentons ci-dessous qu'une protection du consommateur plus stricte peut non seulement protéger les consommateurs, mais aussi les entreprises subissant la concurrence des produits étrangers importés.

Deuxièmement, l'hypothèse de la domination du producteur est parfois fautive car elle néglige la situation existante dans la protection de l'environnement et du consommateur. Ces conditions peuvent renverser l'argument d'Olson : dans certaines circonstances, qui restent à définir, les consommateurs peuvent exercer une position de domination sur les intérêts industriels. Dans des cas extrêmes, les groupes d'intérêts des consommateurs peuvent

mettre de larges multinationales au pied du mur (Bernauer, 2000a). Même si le présupposé selon lequel les producteurs favorisent toujours moins de régulation était correct (et nous en doutons), une régulation plus rigoureuse pourrait encore être envisagée parce que le présupposé de la domination du producteur est faux!

De même, les deux autres présupposés sont critiquables. Dans de nombreux cas, la mobilité des facteurs de production est moindre que ce que la perception commune semble indiquer (Bernauer, 2000b; Hirst et Thompson 1996). De plus, il y a souvent des rigidités internes qui empêchent les décideurs politiques de baisser les critères nationaux de régulation, même en présence d'une concurrence internationale (qui, le plus souvent, est plus faible que ce que l'on croit). Ainsi, par exemple, la compétition internationale au niveau des impôts n'a pas mené au déclin prévu de l'Etat-Providence (Genschel, 2000).

Nous choisissons maintenant deux des arguments ci-dessus – ceux de la recherche protectionniste d'une rente d'activité, et le renversement de l'hypothèse olsonienne –, pour les développer de manière plus systématique. En bref, une protection plus rigoureuse du consommateur sera vraisemblablement liée aux causes suivantes : des intérêts protectionnistes à la recherche de rentes, et un scandale public lié aux risques environnementaux et de santé publique.

Une protection du consommateur plus rigoureuse aura d'autant plus de chances de se matérialiser que l'industrie nationale dans son entier ou des secteurs plus spécifiques ont un *intérêt* économique pour une régulation de ce type. L'intérêt économique peut dériver d'une recherche de rente protectionniste : une protection du consommateur plus rigoureuse a d'autant plus de chances de se matérialiser que la régulation qui y est associée peut être formulée de sorte à protéger les entreprises nationales soumises à la concurrence des importations étrangères. De nombreux auteurs ont proposé une différenciation plus grande de cet argument en distinguant entre les régulations visant la qualité des produits et les régulations visant les procédés de fabrication (Murphy, 1995; Scharpf, 1998; Bernauer, 2000b). Ils soulignent que les régulations des produits sont plus faciles à instrumentaliser pour des buts protectionnistes. Ainsi, les régulations des produits, en moyenne, tendent à être plus rigoureuses que les régulations des procédés, et varient également selon les pays. Dans de nombreux cas empiriques, une distinction tranchée entre les régulations des produits et des procédés est difficile. Mais cela facilite la satisfaction sous-jacente des intérêts protectionnistes.

Lorsque les entreprises soumises à la concurrence des produits étrangers font pression pour des régulations plus rigoureuses (ce qui a comme effet secondaire de limiter l'accès au marché national des produits étrangers), les exigences des groupes de consommateurs peuvent être renforcées. Ces coalitions paradoxales tendent à rendre plus sévères les critères de la protection

du consommateur. L'interdiction de l'UE concernant le bœuf aux hormones de croissance illustre ce cas. L'adoption d'un critère « zéro-risque » par l'UE était basée sur la pression des groupes de consommateurs, mais pas seulement. Ils étaient aussi rejoints par la volonté des producteurs européens de viande bovine de préserver le marché européen des viandes – déjà saturé – face à la production américaine de bœuf. De plus, les attentes des producteurs et des consommateurs dans ce cas s'alignaient avec les intérêts politiques et économiques des décideurs politiques, tout particulièrement pour les principaux acteurs du Conseil européen des ministres de l'Agriculture – pour réduire ce qu'on a appelé la « Montagne de Bœuf » (Caduff, 2000).

Une protection du consommateur plus rigoureuse est également possible si le problème en jeu provoque un *scandale public*. Il s'agit là de la peur ou de la colère suscitée par un risque pouvant potentiellement affecter une part relativement importante de la population d'un pays. L'importance du scandale peut être indépendante de la probabilité scientifiquement déterminée de nuire à la santé publique ou à l'environnement. Son intensité dépendra de la spécificité des caractéristiques inhérentes à un risque donné. Plus le risque donné est perçu comme involontaire, incontrôlable, invisible, plus le scandale public est de grande ampleur. Il en va de même si ce risque peut avoir un effet catastrophique différé, ou s'il frappe les imaginations en étant très incertain, peu compris, non familier, injustement réparti, ou s'il est lié à un danger technologique (Groth, 1994, pp. 123-124). Pour des risques présentant ces caractéristiques, le scandale public peut vraisemblablement être encore plus fort dans les cas où existent des alternatives moins risquées. Le scandale public dépend aussi de facteurs contextuels, qui peuvent rendre le public particulièrement sensible à un problème donné. Les questions de sécurité alimentaire en Europe en sont de bons exemples. Les scandales récents, surtout la crise de l'ESB, ont fait des problèmes de sécurité alimentaire des questions beaucoup plus susceptibles de provoquer un scandale public.

Un scandale public peut avoir deux types d'effets sur le processus de régulation et son issue, ce qui, dans les faits, renverse l'hypothèse olsonienne concernant les groupes d'intérêts. D'abord, en redistribuant le *pouvoir* des intérêts industriels vers les consommateurs, un scandale public peut contribuer à modeler les résultats du processus de régulation de telle sorte qu'il va favoriser les intérêts des consommateurs, au lieu des intérêts industriels. La logique sous-jacente est la suivante. Les organisations consuméristes et écologistes sont des groupes de pression qui offrent un bien public, c'est-à-dire la protection du consommateur. La théorie des choix publics nous dit que la protection des biens publics est affectée par le problème du « passager clandestin » (*free-rider*), ce qui désigne toute personne qui peut bénéficier d'un bien public, défendu par un groupe de pression, mais sans soutenir activement le groupe, ni le rejoindre. Plus les groupes d'intérêts impliquent

un grand nombre de gens, plus le risque lié à la question du « passager clandestin » augmente, ainsi que la probabilité de l'hétérogénéité des intérêts à l'intérieur du groupe. Selon Olson (1965), la double question du « passager clandestin » et de l'hétérogénéité des intérêts, limite la capacité organisationnelle des groupes de pression. Or, si leur capacité organisationnelle est faible, leur influence sur le processus de régulation sera réduite.

Pour surmonter leur problème d'action collective, les groupes d'intérêts ont coutume de se centrer sur des questions qui sont susceptibles de déclencher un scandale public. Ce faisant, ils sont capables d'obtenir plus de financements, d'avoir plus d'attention de la part des media, d'attirer plus de membres, de mobiliser des non-membres, autant d'éléments augmentant l'influence de l'organisation dans le marché et dans le processus de régulation (Frey et Kirchgässner, 1994, p. 209). Ce mécanisme, qui redistribue le pouvoir politique des organisations de producteurs vers le consommateur et les groupes environnementaux, est tout à fait bien illustré par le grand nombre de groupes qui s'engagent dans les campagnes contre les OGM (Organisme Génétiquement Modifiés) aux Etats-Unis et en Europe.

Le second effet d'un scandale public se sont les boycotts des consommateurs et d'autres actions similaires qui ont les mêmes conséquences pour les producteurs. Si le scandale public est assez retentissant pour, de manière significative, augmenter, sur le Marché, le pouvoir des groupes consuméristes, et qu'ils mènent, ensuite, des actions contre les producteurs – par exemple en faisant des menaces de boycott à l'encontre de certaines firmes —, ils peuvent forcer les producteurs à modifier leur position sur un sujet donné. Tout récemment, par exemple, une campagne d'actionnaires aux Etats-Unis a révélé un plan visant 24 compagnies, incluant Monsanto, dont l'exigence principale était un moratoire sur l'utilisation de la nourriture génétiquement modifiée jusqu'à ce que des tests indépendants aient été faits. Les 275 groupes – essentiellement religieux, mais pas uniquement – qui cordonnaient la campagne ont revendiqué le contrôle d'un milliard de dollars en actions des compagnies américaines ciblées (6). Même si les préférences réelles des producteurs peuvent rester stables dans de tels cas, le scandale public peut influencer leurs *intérêts* économiques de court terme. L'évolution de la position de Monsanto sur la question de l'étiquetage de la nourriture génétiquement modifiée dans l'UE est un bon exemple des effets d'un scandale public sur la politique de la compagnie. Pendant deux ans, Monsanto s'est opposée avec acharnement aux exigences de l'UE en matière d'étiquetage. En avril 1999, en réponse à une pression croissante du public, la compagnie a finalement modifié sa politique d'étiquetage pour l'Europe.

Le tableau 1 ci-dessous résume l'argument. En cas de scandale public ou d'incitation protectionniste, il est plus aisé d'adopter des critères rigoureux

(6) *The Guardian*, 28 janvier 2000.

de protection du consommateur. Tout comme Hathaway (1998), nous pré-supposons qu'une ouverture croissante des économies ne conduira pas nécessairement à une exigence plus grande en matière de régulation protectionniste. La raison en est qu'une plus grande ouverture modifie les structures industrielles dans un sens qui réduit les exigences de l'industrie pour une protection contre la concurrence étrangère. Nous pré-supposons donc que le scandale public va, dans un grand nombre de cas, être plus important que les motifs protectionnistes pour améliorer les critères de protection du consommateur. Cependant, dans tous les cas, une régulation plus rigoureuse sera d'autant plus vraisemblable que coïncident le scandale public et les motifs protectionnistes. Dans les cas où le scandale public est faible ou absent et où les entreprises du marché intérieur n'ont rien à gagner de régulations plus rigoureuses, un relâchement régulateur sera dominant. Nous sommes tout à fait conscients que cette simple théorie n'englobe pas toutes les variations observables concernant la rigueur de la protection du consommateur dans tous les pays et à tous les moments. Mais elle contribue à notre compréhension de la raison pour laquelle la logique qui prévaut à tous les niveaux n'est ni celle du nivellement par le bas, ni celle du renforcement de la sécurité des produits par la concurrence (Trumbull 2000). On comprend aussi pourquoi les risques de santé et environnementaux renvoient à des réponses gouvernementales variées selon les pays et selon les moments.

TABLEAU N° 1

**Scandale public, motifs protectionnistes,
et rigueur des régulations**

	<i>Absence de motifs protectionnistes</i>	<i>Présence de motifs protectionnistes</i>
<i>Pas de scandale public</i>	Régulations négligées	Régulations strictes possibles
<i>Scandale public</i>	Régulations strictes possibles	Forte probabilité de régulations strictes

CONSÉQUENCES POUR LE SYSTÈME COMMERCIAL
INTERNATIONAL

Certains analystes ont souligné que les controverses commerciales initiées par des différences entre régulations nationales peuvent déséquilibrer le système global d'échange. D'autres au contraire, considèrent un tel scénario beaucoup trop alarmiste (voir Millstone et Zwanenberg, 2000). La plupart des propositions de cette nature dérivent des interprétations sur les conflits commerciaux passés et présents. Elles ne sont pas fixées dans un argument théorique général. Nous contribuons à combler ce manque en utilisant une typologie simple pour identifier une sous-catégorie de régulation qui va vrai-

semblablement constituer le défi le plus important du système commercial mondial.

Pourquoi est-ce que certaines différences de régulation vont être tolérées alors que d'autres vont causer des controverses internationales? Pourquoi certaines – toujours en cours – sont-elles si difficiles à résoudre par des procédures internationales formelles, telles que le mécanisme d'arbitrage des conflits de l'OMC? La réponse qui suit présuppose que les débats ouverts entre les régulations nationales visant à assurer la protection du consommateur et les règles du commerce international sont configurés par les différences concernant la légitimité des justifications mobilisées de part et d'autre, aussi bien que les différences dans les perceptions des risques. Dans certains cas, les deux facteurs – les controverses autour des justifications et les différences dans la perception du risque par le public – sont présents. Dans ces cas, certains gouvernements sont sous pression interne pour mettre en place ou maintenir des régulations rigoureuses pour la protection du consommateur. Cette pression résulte des coalitions paradoxales entre les régulateurs, les forces protectionnistes, et les groupes d'intérêts écologistes ou consuméristes. Nous argumentons que ces cas sont les plus susceptibles d'avoir pour résultat des conflits commerciaux insolubles qui, bien évidemment, sont les plus difficiles à résoudre pour les organisations internationales.

Dans les lignes qui suivent nous présentons une typologie très simple : 1) L'opposition entre régulations des produits et des procédés de fabrication, et aussi quelques autres explications d'économie politique, plus conventionnelles, traitant des conflits commerciaux; 2) trois types de justifications pour la régulation; et 3) une variation de la perception publique des risques environnementaux ou liés à la santé qui justifient la régulation. Si la première dimension est la plus conventionnelle, la seconde et la troisième le sont moins. Nous utilisons cette typologie pour expliquer pourquoi uniquement certains types de régulations entraînent des conflits commerciaux internationaux, et pourquoi certains de ces conflits deviennent insolubles.

Critères de produits contre critères de fabrication

Les controverses internationales concernant les régulations des produits apparaissent très régulièrement. Parmi les exemples, on peut citer les controverses à propos de la somatotropine (une hormone utilisée pour augmenter la production laitière des vaches), les hormones de croissance pour la production de viande de bœuf, l'ESB et l'amiante. Pour chacun de ces cas, les critiques ont souligné que les normes de production restreignant le commerce étaient beaucoup trop rigoureuses et n'étaient pas réellement nécessaires. Elles introduisent par ailleurs une discrimination, et elles sont injustifiées scientifiquement. Dans chacun de ces cas, les défenseurs des

régulations ont répondu que celles-ci étaient nécessaires pour protéger l'environnement et la santé publique. Des conflits commerciaux de ce type sont encore présents dans les systèmes commerciaux mondiaux et régionaux, et ils sont évidemment difficiles à résoudre par les mécanismes existants.

En étudiant l'intensité du débat pour savoir si l'OMC devrait inclure des Critères pour les Méthodes de Fabrication (ci-après CPMF), et pour savoir si les Etats devraient être autorisés à rendre l'accès à leurs marchés conditionnels à l'application de certains CPMF, on devrait observer un grand nombre de controverses sur les régulations affectant le commerce. En réalité, la plupart des oppositions reposent sur les régulations du produit et non sur celles du procédé de fabrication. Néanmoins, les controverses sur la régulation des produits n'apparaissent pas aussi fréquemment que ce que l'on pourrait présumer, étant donnée l'étendue importante de l'activité de régulation nationale dans ce domaine, et les larges différences dans les régulations entre les pays. En fait, ce n'est qu'une petite sous-catégorie de la régulation des produits, et une proportion encore moindre des régulations de la fabrication, qui ont généré des controverses commerciales observables. Pourquoi ?

D'abord plusieurs auteurs (par exemple, Léonard, en 1988 ; OMC, 1999), ont montré que les régulations de fabrication affectent l'investissement plutôt que le commerce, et que le flot des investissements est dirigé largement par des forces autres que les régulations environnementales ou consuméristes. Cela fait de la diversité des régulations de fabrication une question moins problématique pour le commerce et les investissements, et moins controversée que ce qui est fréquemment supposé. A l'inverse, la régulation des produits a un impact plus direct et plus substantif sur les flux du commerce international. Ainsi, elle est plus susceptible d'être source de mobilisation pour des industries désavantagées et leurs gouvernements.

En deuxième lieu, les pays savent que la plupart des efforts pour conditionner l'accès au marché selon les CPMF ne sont pas acceptables. En effet, la norme légale internationale de l'OMC est largement reconnue. Or, ce sont les normes légales internationales contre les régulations de produits qui sont les plus faibles. Pour cette raison, les coalitions paradoxales entre les régulateurs, les firmes protectionnistes soumises à la concurrence internationale, et les groupes d'intérêt public qui, ensemble, soutiennent des mesures de maîtrise du libre-échange sont moins susceptibles dans le cas des régulations de la fabrication (Murphy et Oye, 1998 ; Bernauer 2000b). Les deux exceptions les plus importantes dans le système de l'OMC – les cas traitant du dauphin/thon, et de la tortue/crevette – sont des cas où les Etats-Unis ont imposé leur volonté sur des partenaires commerciaux moins puissants et plus vulnérables. Et même ces régulations américaines, fortement contestées par les pays affectés, étaient seulement partiellement soutenues par le mécanisme

d'arbitrage de l'OMC. Un autre cas est l'effort avorté de l'Autriche pour interdire les importations de bois tropical.

Troisièmement, les acteurs transnationaux et intergouvernementaux, conscients du problème dont il vient d'être question, ont soutenu une grande part de l'harmonisation des processus de régulation entamés à l'intérieur de chaque pays et au niveau international. Par exemple, dans le domaine de la régulation pharmaceutique et chimique, les exigences en termes de tests ont convergé au sein des pays industrialisés. Dans d'autres cas, des accords internationaux explicites établissant des critères internationaux (ou supranationaux, comme dans le cas de l'UE) communs ont été conçus.

Des explications moins conventionnelles : les effets de la justification et de la perception du risque

La diversité des régulations, qui génère des controverses commerciales, peut être associée à différents types de justification, d'où des effets différenciés sur la probabilité et la sévérité des controverses du commerce international. Les justifications peuvent être de trois types différents. D'abord, elles peuvent prendre en compte les effets externes. Elles sont relativement explicites et impliquent des arguments économiques simples. Les régulations basées sur des justifications de ce type rendent obligatoires des réductions des émissions dangereuses dans l'air, des pots catalytiques sur les voitures, ou l'élimination du sulfure dans le carburant. La nature précise et la distribution des externalités associées aux actions non régulées peut être comprise de manière imparfaite et il peut y avoir des débats à ce propos. Mais des débats de ce genre tendent à être centrés de manière étroite, et non pas sur la légitimité d'un contrôle public pour la gestion des externalités.

Deuxièmement, d'autres régulations visent à prévenir le risque, et à protéger les individus contre les conséquences des actions qu'ils pourraient, autrement, accepter volontairement. On peut démontrer que ces régulations sont peu litigieuses parce qu'elles reposent sur des appels faits de valeurs non économiques et d'arguments sur les externalités économiques. Par exemple, les gouvernements ont rendu obligatoire le port de casques pour les motos, interdit la consommation de narcotiques, encadré les jeux de hasard, et ont interdit les viandes produites avec des hormones de croissance et le lait produit avec certains produits chimiques. De telles régulations vont contre le principe de la souveraineté du consommateur et de l'acceptation sociale de certaines pratiques. Les justifications pour les régulations qui préservent du risque tendent ainsi à se baser sur un consensus informé, et sur l'existence d'externalités secondaires (par exemple les effets du tabac sur les tiers, et le système de santé).

Troisièmement, les justifications évoquant les droits des espèces et de l'environnement sont, quant à elles, encore plus controversées. Alors que certaines justifications pour la biodiversité, la pêche ou d'autres réglementations environnementales ou de santé impliquent des arguments classiques sur l'échec de la régulation par le marché, des justifications de type non économique jouent aussi un rôle substantiel plus controversé. Ce sont les justifications pour la protection des espèces en danger, qui sont souvent faites dans des termes forts comme le droit de l'environnement, la justice environnementale ou le respect de la diversité des espèces, et pas simplement la valeur commerciale potentielle de l'hétérogénéité génétique.

Des réglementations qui sont clairement justifiées par une nécessaire correction des échecs du marché sont celles qui sont les moins susceptibles de provoquer un conflit dans le commerce international. Ainsi, les réglementations conçues pour « internaliser les externalités » – pour prendre en compte les effets des actions d'une personne sur les autres – sont les plus communes. Pourtant, elles ne figurent pas en première ligne des conflits commerciaux. Une des raisons probables est que tous les pays trouvent qu'il est très facile d'appliquer des réglementations réduisant les externalités aussi bien aux produits importés que nationaux. Le rôle du gouvernement dans la correction des échecs du marché est alors largement reconnu (7).

Des réglementations justifiées en termes de protection du risque et de droits de l'environnement ou des espèces sont plus problématiques. Les gouvernements, lorsqu'ils utilisent l'argument de la protection du risque, se rendent compte qu'il est délicat à évaluer. De larges zones d'incertitude caractérisent l'évaluation des risques, et fournissent des alibis protectionnistes évidents. De plus, le rôle du gouvernement dans la protection du public vis-à-vis de risques de ce genre est plus fréquemment contesté. D'une part, certains assurent que l'Etat devrait intervenir dans l'économie pour réduire ces risques, sans se soucier des effets sur les flux du commerce international. D'autre part, certains soulignent le principe de la souveraineté du consommateur. Pour eux, l'Etat devrait fournir des indications par l'étiquetage et des programmes d'information afin que les consommateurs eux-mêmes puissent faire des choix plus éclairés. Ils dénoncent bien sûr les réglementations qui restreignent le commerce.

Lorsque les réglementations sont justifiées en termes de droits fondamentaux, l'accord pour savoir quels sont ces droits fondamentaux est encore moins probable. Même les interdictions sur le travail des enfants et l'esclavage ne sont pas acceptées universellement comme fondamentalement légitimes. Il y a pourtant peu d'autres droits affectant le commerce international qui

(7) Des cas tels que celui qui a eu lieu au sein de l'OMC à propos d'une régulation américaine sur de l'essence enrichie, où le gouvernement américain a accepté le verdict des experts de l'OMC, montrent que les controverses commerciales concernant les réglementations réduisant les externalités sont encore possibles, mais qu'elles sont comparativement aisées à résoudre.

appellent une acception si étendue. Quand elles apparaissent, les controverses autour des droits fondamentaux sont extrêmement difficiles à résoudre parce que les positions des parties prenantes sont absolues. Pour eux, le péché de faire du commerce et de manger de la viande de baleine est comparable au péché fondamental de l'esclavage.

Les controverses autour de la protection du risque et des justifications en termes de droits fondamentaux sont appelées à rendre les règlements du désaccord plus délicats dans la mesure où il est aussi plus difficile de fournir un dédommagement. Certaines formes de dédommagement international – un *quid pro quo* (Oye, 1992) – sont souvent requises pour régler les conflits commerciaux. Même en l'absence de conflit sur la justification, la fourniture d'un dédommagement est déjà difficile. La forme traditionnelle de dédommagement dans les conflits commerciaux est d'offrir une exemption vis-à-vis d'autres barrières commerciales. Mais comme les barrières commerciales traditionnelles disparaissent, cette forme de dédommagement n'est plus vraiment disponible. Le plus souvent, des paiements en liquide peuvent être utilisés pour dédommager. Dans la pratique, donner du liquide à un autre gouvernement est hautement visible, et politiquement peu adroit. Les controverses sur la logique des justifications accroissent ces difficultés. Le dédommagement devient à peu près impossible quand les gouvernements expriment un profond désaccord pour savoir si les différences de régulation au niveau national sont des obstacles aux règles du commerce international. La situation empire quand le désaccord provient du fait même de savoir si une régulation est réellement nécessaire.

Les différences dans les régulations entre les pays peuvent aussi provenir des variations dans la perception publique du risque. L'opinion des experts scientifiques sur des risques spécifiques en matière de santé ou d'environnement peut tout aussi bien varier (Epprecht, 2000). Les fluctuations des opinions d'expert – c'est-à-dire les désaccords entre les scientifiques ou l'incapacité des experts à produire des évaluations du risque non ambiguë, incluant la probabilité de dommages et son étendue s'il se produit – est ce que la plupart des gens ont en tête lorsqu'ils évoquent le manque de certitude. De nombreux débats traitant des questions de protection du consommateur démontrent que les deux types de perception du risque – le public et le scientifique – ne sont pas souvent identiques. Au pire, les experts peuvent être unanimes sur la probabilité élevée d'un risque donné, alors que la perception générale du public est faible. À l'inverse, les experts peuvent s'accorder pour dire qu'un risque est faible, alors que dans certains pays, le public va percevoir le risque en question comme étant très élevé.

Les fortes différences en matière de perception du risque sous-jacente aux différences internationales en termes de régulation peuvent singulièrement compliquer les conflits. Comme presque tous les pays membres de l'OMC impliqués dans ces controverses sont démocratiques, les politiques menées

par les gouvernements doivent être faites en étant à l'écoute des opinions publiques respectives (les étrangers ne votent pas!). Les gouvernements vont parfois se retrouver piégés en menant des politiques orientées par les perceptions de l'opinion publique nationale. L'opinion scientifique en tant que telle est moins susceptible de varier fortement entre pays que l'opinion publique. Cependant, une plus grande incertitude scientifique peut fournir plus de possibilités de justification pour les variations entre les pays en termes de perceptions des risques publics, et favoriser la recherche de rentes protectionnistes liées aux processus de fabrication. Ces deux éléments peuvent accroître la sévérité des controverses commerciales. La manière dont les perceptions publiques évoluent peut ainsi déterminer le destin des conflits commerciaux. Les perceptions publiques peuvent converger, mais ne le font pas toujours. Et, dans ce cas, des controverses litigieuses vont vraisemblablement émerger et perdurer. C'est le cas de la dispute transatlantique concernant la production de bœuf aux hormones de croissance, où les préoccupations du public européen en ce qui concerne les risques sont importantes, mais où l'opinion publique américaine, elle, n'a pas de conception tranchée.

CONCLUSION

A l'inverse des arguments que l'on trouve le plus fréquemment dans la littérature sur la mondialisation, il n'y a aucune preuve que l'intégration économique conduise à un alignement par le bas de la protection du consommateur. La première partie de cet essai a essayé d'expliquer pourquoi en mettant en avant deux variables qui augmentent fréquemment la rigueur de la protection du consommateur ou qui « immunisent » les réglementations existantes contre la concurrence internationale : *a*) l'influence des secteurs économiques placés en situation de concurrence poussant pour des réglementations plus rigoureuses pour obtenir une protection contre la concurrence étrangère; *b*) un scandale public, qui augmente la capacité des groupes consuméristes ou écologistes pour influencer le processus de régulation, et qui les rend capables d'exercer une plus grande pression économique sur les entreprises. La première variable souligne l'importance des structures du marché pour déterminer les résultats de la régulation; la seconde variable souligne l'importance des perceptions publiques du risque. Ces deux forces sont déterminantes dans la régulation de la consommation, et peuvent varier de manière significative entre les pays. Cela implique que les différences internationales concernant la protection du consommateur ne vont pas être effacées par les forces du marché mondial.

Dans des systèmes commerciaux internationaux ouverts au niveau régional (UE, ALENA), ou mondial (OMC), la variation des critères de la protection du consommateur entre les pays peut être une source de controverses

commerciales. Là encore, à l'inverse du sens commun, il semble que la plus grande part de la diversité régulatrice se gère aisément dans des systèmes commerciaux régionaux ou mondiaux. Seule une sous-catégorie de différences de régulation affectent le commerce substantiellement et peuvent conduire à des controverses commerciales, et seule une sous-catégorie de controverses commerciales va vraisemblablement poser de sérieux problèmes pour les mécanismes internationaux destinés à régler les différends.

Les controverses les plus difficiles sont vraisemblablement celles qui sont caractérisées par les trois dimensions évoquées dans cet essai : les régulations nationales des produits – et non pas de la fabrication – qui restreignent le commerce ; les régulations destinées à protéger les individus des risques qu'autrement ils pourraient prendre, ou qui visent à protéger les droits fondamentaux ; et des régulations traitant des risques perçus différemment par l'opinion publique dans les pays concernés. Dans ces cas-là, on trouve fréquemment des coalitions nationales fermement retranchées dans des positions acquises, et composées d'industries en situation de concurrence avec les produits étrangers. Elles profitent des rentes économiques suscitées par les régulations restreignant l'accès au marché national à des concurrents étrangers. On trouve aussi, au sein de ces coalitions, de puissants groupes consuméristes soutenus par de larges portions d'une population méfiante vis-à-vis des risques, et des régulateurs gouvernementaux qui font du zèle pour maintenir ou accroître le soutien public. Ces coalitions producteurs-consommateurs sont souvent désireuses, et capables, de mettre en œuvre une importante résistance si leur gouvernement national tente de modifier (en harmonisant) ou même de relâcher (voire de supprimer), les régulations existantes pour répondre aux plaintes d'autres Etats.

Jusqu'à présent, l'UE a connu un succès réel dans sa gestion des conflits commerciaux suscités par la diversité interne des régulations de la consommation, même dans les cas qui correspondent à ce qui a été décrit ci-dessus comme le « *pire des scénarios* ». Ce succès est largement dû aux mécanismes judiciaires particulièrement efficaces de l'UE, une harmonisation à grande échelle, des règles explicites de reconnaissance mutuelle, et l'utilisation généralisée de dédommagements sous des formes diverses (voir Ziegler, 2000 ; Bernauer et Ruloff, 1999).

Au niveau mondial, le bilan est nettement moins impressionnant. Jusqu'à l'établissement du mécanisme d'arbitrage de l'OMC, les controverses commerciales sur les critères de la protection nationale du consommateur sont restées irrésolues. Paradoxalement, les améliorations des procédures de règlement légal des conflits commerciaux au sein de l'OMC, si elles semblent aboutir à des résolutions dans certains cas, accroissent la gravité des conflits pour la sous-catégorie dont il a été question ci-dessus. A court terme, pour éviter l'aggravation de ces cas, il sera nécessaire d'accepter une plus grande latitude d'action pour l'OMC, et de reconnaître la légitimité du

principe de précaution, malgré le flou qu'il laisse subsister. A long terme, une plus grande étendue de l'harmonisation des réglementations ou des règles explicites de reconnaissance mutuelle peuvent être requises. En tous les cas, les gouvernements seraient malvenus de radicaliser leurs positions sur certains cas, comme les hormones de croissance ou les organismes génétiquement modifiés, car des gouvernements démocratiques rencontrent toujours, pour la plupart, des difficultés dans la réconciliation des différents intérêts domestiques.

Références bibliographiques

- David P. BARON, « The Economics and Politics of Regulation : Perspectives, Agenda, and Approaches », in Jeffrey S. BANKS et Eric A. HANUSHEK (dir.), *Modern Political Economy*. Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- Thomas BERNAUER, « Multinationale Unternehmen auf dem politischen Rückzug : Keine Null-Risiko Gesellschaft trotz erfolgreichen NGOs », *Neue Zürcher Zeitung*, 12/13 août, p. 27, 2000 (a).
- Thomas BERNAUER, *Staaten im Weltmarkt : Zur Handlungsfähigkeit von Staaten trotz wirtschaftlicher Globalisierung*, Opladen, Leske et Budrich, 2000 (b).
- Thomas BERNAUER, « Protecting Consumers in an Open World Economy », *Swiss Political Science Review*, 6 (2), pp. 79-82, 2000 (c).
- Thomas BERNAUER, « Solving Conflicts of Interest Among Governments, Consumers, and Producers », *Swiss Political Science Review*, 6 (3), pp. 85-90, 2000, (d).
- Thomas BERNAUER et Dieter RULOFF (dir.), *Handel und Umwelt : Zur Kompatibilität internationaler Regime*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1999.
- Thomas BERNAUER, David VICTOR et Kenneth A. OYE, « Regulatory Diversity : Can the World Trading System Cope? », *Swiss Political Science Review*, 6 (3), pp. 96-108, 2000.
- Ladina CADUFF, *Hormonverwendung in der Tierzucht : Die USA und die EU im Vergleich*, Zurich, ETH Zurich, Center for International Studies, manuscrit, 2000.
- Thomas K. EPPRECHT, « Global Markets, Phantom Risks, and Globalized Losses : A Challenge for the Insurance Industry », *Swiss Political Science Review*, 6 (2), pp. 119-127, 2000.
- Bruno S. FREY et Gebhard KIRCHGÄSSNER, *Demokratische Wirtschaftspolitik : Theorie und Anwendung*. Munich, Vahlen, 1994.
- Philipp GENSCHER, « Tax Competition and the Welfare State », papier préparé pour l'assemblée annuelle de l'American Political Science Association. Washington DC, 30 août-3 septembre 2000.
- Edward GROTH, « Consumer Perceptions of and Responses to Potentially Hazardous Technologies », in ICGFI (dir.), Document n° 18, Vienne, ICGFI Secretary, 1994.
- Oona A. HATHAWAY, « Positive Feedback : The Impact of Trade Liberalization on Industry Demands for Protection », *International Organization*, 52 (3), pp. 575-612, 1998.
- Heinz HAUSER, « Harmonisierung oder Wettbewerb nationaler Regulierungssysteme in einem integrierten Wirtschaftsraum », *Aussenwirtschaft*, 48 (4), pp. 459-476, 1993.
- Albert HIRSCHMAN, *Exit, Voice, and Loyalty : Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1970.
- Paul Q. HIRST et Graham THOMPSON, *Globalization in Question : The International Economy and the Possibilities of Governance*, Cambridge, Polity Press, 1996.

- Jeffrey H. LEONARD, *Pollution and the Struggle for World Product : Multinational Corporations, Environment, and International Comparative Advantage*, New York, Cambridge University Press, 1988.
- Erika MEINS, « Up or Down ? Explaining the Stringency of Consumer Protection », *Swiss Political Science Review*, 6 (2), pp. 94-99, 2000 (a).
- Erika MEINS, « Explaining the Stringency of Consumer Protection – The Case of the Labeling of Genetically Modified Food », papier préparé pour l'International Studies Association, Los Angeles, mars 2000 (b).
- Erik MILLSTONE et Patrick VAN ZWANENBERG, « Food Safety and Consumer Protection in a Globalized Economy », *Swiss Political Science Review*, 6 (3), pp. 109-118, 2000.
- Dale D. MURPHY, « Open Economics and Regulations : Convergence and Competition among Jurisdictions », Dissertation. MIT, Department of Political Science, Cambridge, Massachusetts, 1995.
- Dale D. MURPHY et Kenneth A. OYE, « Comparative Regulatory Advantage : Firm-State Relations in the Global Economy », papier préparé pour l'International Studies Association, Minneapolis MN, 18 mars 1998.
- Mancur OLSON, *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1965.
- Kenneth A. OYE, *Economic Discrimination and Political Exchange : World Political Economy in the 1930s and 1980s*, Princeton NJ., Princeton University Press, 1992.
- Kenneth A. OYE, Thomas BERNAUER et Renate SCHUBERT, *Cross-National Variation in Regulation of Environmental, Health and Safety Risk : Identifying Sources and Responding to Consequences*, Zurich : Center for International Studies, ETH Zurich, manuscrit, 2000.
- Samuel PELTZMAN, « The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation », *In Microeconomics*. Washington DC, Brookings Institution, 1989.
- Fritz W. SCHARPF, « Globalization : The Limitations of State Capacity », *Swiss Political Science Review*, 4 (1), pp. 92-98, 1998.
- Fritz W. SCHARPF, *Governing in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Bruce SILVERGLADE, « The WTO Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures : Weakening Food Safety Regulation to facilitate Trade? », *Swiss Political Science Review*, 6 (2), pp. 89-93, 2000.
- George J. STIGLER, « The Theory of Economic Regulation », *Bell Journal of Economics and Management Science*, (2), pp. 3-21, 1971.
- Gunnar TRUMBULL, « More Trade, Safer Products », *Swiss Political Science Review*, 6 (2), pp. 89-93, 2000.
- David VOGEL, *Trading Up : Consumer and Environmental Protection in a Global Economy*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1995.
- David VOGEL et Steven K., *Freer Markets, More Rules : Regulatory Reform in Advanced Industrial Countries*, Ithaca/Londres, Cornell University Press, 1996.
- World Trade Organization (WTO), *Report on Trade and the Environment*, Genève, WTO, 1999.
- Andreas ZIEGLER, « Can International Judges Sufficiently Protect Consumer Interests? », *Swiss Political Science Review*, 6 (3), pp. 90-95, 2000.