

L'OMC ET LA MONDIALISATION DES ÉCONOMIES

Jean-Marc SIROËN

Professeur à l'Université de Paris-Dauphine - C.E.R.E.S.A.*

Mai 1998

* Centre d'Études et de Recherches Économiques et Sociales Appliquées.
Place du Maréchal de Lattre de Tassigny, 75775 Paris cedex 16

Recherche effectuée dans le cadre d'une convention conclue
entre l'Institut de Recherches Économiques et Sociales (IRES)
et la C.F.E.-CGC

SOMMAIRE

Introduction : L'OMC ET LA MONDIALISATION DES ÉCONOMIES	5
CHAPITRE 1 : DU GATT A L'OMC	7
1.1 – L'origine du GATT	7
1.2 – Les fonctions du GATT	8
1.2.1 – Le GATT, gardien des principes et des règles du jeu	9
1.2.2 – Le GATT, gardien des accords	10
1.2.3 – Le GATT, machine à négocier	10
1.3 – Limites et dérives du GATT	11
1.3.1 – Les limites du GATT	11
1.3.2 – Les dérives du GATT	12
1.4 – Les réponses de l'OMC	13
1.4.1 – L'application progressive d'un régime commun à l'agriculture et aux produits textiles	13
1.4.2 – L'effacement de certaines zones grises	13
1.4.3 – La généralisation des principes du GATT	14
1.4.4 – L'OMC comme organisation internationale	16
1.4.5 – Le renforcement de la procédure de règlement des différends	16
CHAPITRE 2 : L'HÉRITAGE DOCTRINAL DU GATT ET DE L'OMC	21
2.1 – La conception libérale des relations économiques internationales	21
2.1.1 – La théorie « classique » du libre-échange	21
2.1.2 – Les exceptions classiques au libre-échange	23
2.2 – La prégnance du mercantilisme	27
2.2.1 – La conception « mercantiliste » de l'échange	27
2.2.2 – Mercantilisme et libre-échange	28
2.2.3 – L'OMC et le mercantilisme	28
2.3 – Le GATT et l'esprit de Bretton Woods. Le compromis historique	29
2.3.1 – Les gains de l'échange résident dans les effets multiplicateurs du commerce extérieur	30
2.3.2 – Cet effet multiplicateur implique le sous-emploi préalable des ressources	31
2.3.3 – Les avantages des effets multiplicateurs sont mutuels	31
2.3.4 – Les gains de l'échange trouvent leur origine dans les exportations et la spécialisation peut exercer des effets multiplicateurs négatifs	31
2.3.5 – Mais, les pays peuvent être incités à « exporter » leur chômage	32

CHAPITRE 3. : MULTILATÉRALISME ET COOPÉRATION	35
3.1 – Le GATT/OMC et la conception coopérative des relations économiques internationales	35
3.1.1 – Une représentation stylisée du dilemme coopération/non coopération	35
3.1.2 – La nature coopérative de l’OMC	37
3.2 – Négociation commerciale et réciprocité	37
3.2.1 – Les principes de négociation du GATT	38
3.2.2 – L’affaiblissement des principes de négociations	39
3.2.3 – Les difficultés du processus de négociations. Le cas des services	40
3.3 – La loyauté dans les échanges	43
3.3.1 – Le concept de fair trade	43
3.3.2 – La question du dumping	46
3.3.3 – Un approfondissement de la notion de loyauté dans les relations commerciales .	51
3.3.4 – Les dimensions éthique et politique du commerce	56
3.3.5 – L’exemple du débat autour des normes fondamentales de travail	58
CHAPITRE 4 : L’OMC FACE A LA MONDIALISATION DES ÉCONOMIES ?	67
4.1 – Les défis de la mondialisation	67
4.1.1 – Mondialisation vs internationalisation	67
4.1.2 – Mondialisation et commerce international	70
4.1.3 – Mondialisation et régionalisation	76
4.1.4 – l’OMC et la mondialisation ?	79
4.2 – L’OMC et la concurrence mondiale	80
4.2.1 – Commerce et concurrence	82
4.2.2 – Les limites des politiques nationales de la concurrence face à la mondialisation des pratiques anticoncurrentielles	84
4.2.3 – Quelles politiques multilatérales de la concurrence ?	86
CONCLUSION	89
BIBLIOGRAPHIE	93

INTRODUCTION

L'OMC ET LA MONDIALISATION DES ÉCONOMIES

Alors même que le commerce international continue à croître plus rapidement que le PNB mondial, certains doutes restent émis sur la pertinence du libre-échange. Dans certains pays, comme la France ou les Etats-Unis, toute avancée dans l'ouverture suscite méfiance et réticence qui se traduisent par une certaine crispation politique. Néanmoins, jusqu'à maintenant, la pression des secteurs exportateurs ou consommateurs de composants importés a été plus forte. On retrouve, en matière commerciale cette contradiction historique de la puissance leader les Etats-Unis, entre son sentiment isolationniste et ses pulsions interventionnistes. Le rejet d'un nouveau projet de *fast track*, en 1997, suspend, de fait, les initiatives régionales ou multilatérales de l'administration américaine (1).

De ce point de vue, les conflits exercent une fonction particulière : ils visent à répondre aux aspirations d'une partie de l'opinion publique sans, pour autant, remettre fondamentalement en cause le processus de mondialisation. La politique commerciale est aussi un mode de gestion des contradictions internes d'un pays.

A partir des années 1970, les conflits ont été plus nombreux et plus systématiques jusqu'à entraîner la remise en cause des institutions qui étaient censées les gérer : le GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*) dans le domaine commercial. La volatilité des monnaies, une profonde remise en cause des spécialisations acquises, la montée du chômage et l'accroissement des inégalités sont des événements qui ont favorisé la résurgence d'un certain néo-protectionnisme.

Les accords de Marrakech (avril 1994) ont institué l'Organisation Mondiale du Commerce. Cette nouvelle institution, est entrée en fonction le 1^{er} janvier 1995 et comptait 132 membres en septembre 1997 (2). Elle est non seulement chargée d'administrer l'*Accord Général sur le commerce et les tarifs* (GATT) mais également les nouveaux accords sur les services (GATS), sur la propriété intellectuelle (TRIPS), sur les investissements liés au commerce (TRIMS). Cet élargissement « horizontal » des compétences de la nouvelle institution, par rapport à l'ancien GATT, est complété par le renforcement de ses pouvoirs en matière de règlement des différends. Parallèlement, les négociations inachevées sur la libéralisation des services étaient poursuivies et une réflexion était engagée, dans le cadre, principalement, de l'OCDE, sur les « nouveaux » thèmes comme l'environnement, l'investissement, les normes de travail, la concurrence, les investissements directs.

L'OMC a pour mission d'accélérer la mondialisation tout en assurant la maîtrise de ses conséquences. Elle veille, notamment, à préserver un certain équilibre entre les nations et à rendre compatibles la souveraineté des Etats et l'interdépendance des économies.

L'OMC a permis de désamorcer des conflits, notamment entre le Japon et les Etats-Unis (automobiles, semi-conducteurs, pellicules photographiques). Les différends semblent plus souvent qu'autrefois gérés au niveau multilatéral plutôt qu'au niveau bilatéral. Néanmoins, les Etats-Unis ont évolué vers une application extra-territoriale de leur droit (lois Helms-Burton et d'Amato) en menaçant de sanctionner des entreprises non-américaines qui ne respecteraient pas les restrictions imposées par le Congrès. Néanmoins, ces pressions se heurtent à une plus grande fermeté des autres pays, notamment du Japon et de l'Union européenne.

(1) Par la *fast track*, le Congrès s'engage à se prononcer sur la ratification d'un projet de traité commercial, déjà signé, sans discuter d'amendements qui, s'ils étaient adoptés, impliqueraient une renégociation avec les partenaires. La *fast track* permet ainsi de « sécuriser » le processus de négociation. Sa période de validité est fixée.

(2) 29 gouvernements négociaient leur accession dont ceux de la Chine, de la Russie et de l'Arabie Saoudite.

L'OMC n'est pas encore parvenue à s'imposer comme forum de négociation dans les nouveaux domaines et notamment dans celui des services, malgré ses succès relatifs de l'année 1997 (technologies de l'information, communication, services financiers). Certes, la création d'une Organisation Mondiale du Commerce, présentée comme le pendant commercial du FMI et de la Banque Mondiale, a pu être perçue comme une étape vers l'affirmation d'un post-hégémonisme à la KEOHANE (1984) qui verrait se réaliser le transfert des régulations auparavant assurées par les puissances dominantes aux institutions internationales. Cette vision laisse sceptique car, malgré les apparences et au-delà des déclarations d'intention, l'OMC conservera, à peine atténuées, les faiblesses du GATT : règle du consensus, absence de fonctions de contrôle et de surveillance, vision étroitement juridique perméable à tous les contournements, etc. Il serait naïf de croire qu'une institution internationale comme l'OMC puisse imposer sa loi aux puissances dominantes (3).

L'étude aura pour objectif d'apporter des éléments de réponse à la question suivante : la création de l'OMC constitue-t-elle une réponse adéquate et suffisante à la mondialisation des économies ?

Dans la mesure où la mondialisation fait référence au déclin de la régulation des marchés par les Etats, l'OMC qui ne traite que de la politique des Etats, paraît inadéquate. Toutefois, la mondialisation doit être perçue non comme un état, mais comme un processus long et sans doute, chaotique. Le premier chapitre situera l'OMC par rapport à son héritage historique et institutionnel : la création du GATT dans la foulée des accords de Bretton Woods, la mise en œuvre de ses principes, mais aussi, simultanément, ses dérives puis, enfin, le « dépassement » du GATT par l'Organisation Mondiale du Commerce.

Le GATT, puis l'OMC ont souvent été présentés comme l'institution « symbole » d'un libre-échange doctrinaire sinon sectaire. Il s'est, peu à peu, substitué au FMI et à la Banque Mondiale comme « sorcière » de l'économie mondiale. Cette image est d'autant plus paradoxale que les textes recèlent peu de traces de l'idéologie libérale. En réalité, l'inspiration mercantiliste est beaucoup plus affirmée. Mais il s'agit d'un mercantilisme dominé, apuré de ses aspects les plus conflictuels, et actualisé par la pensée keynésienne. Le second chapitre approfondira la nature de ces fondements doctrinaux qui conditionnent, encore aujourd'hui, le fonctionnement de l'institution dans ses contradictions mêmes.

Le GATT ne se contente pas de reconnaître la légitimité des Etats, il établit aussi les formes de leur coopération. Aujourd'hui, une alliance paradoxale s'est dessinée entre les « libre-échangistes » et les mercantilistes pour privilégier une conception restrictive de l'OMC, dont seule la fonction d'ouverture commerciale serait reconnue. C'est, à notre sens, oublier que la dynamique de l'ouverture est liée à la capacité de l'organisation à promouvoir des formes stables de coopération. L'OMC n'impose pas le libre-échange aux pays : elle garantit les ouvertures consenties comme elle protège les protections résiduelles dès lors qu'elles entrent dans le cadre réglementaire de l'organisation. Dans le chapitre 3 nous tenterons de montrer que cette fonction coopérative exige des règles strictes et bien définies de réciprocité et de loyauté. Ces exigences ne trouvent pas leur légitimité dans la théorie du commerce international mais dans la réalité même des relations internationales où les divergences d'intérêt entre les nations tendent parfois à l'emporter sur leurs intérêts communs, y compris dans les relations d'échange.

Néanmoins, le déclin souvent évoqué des Etats-Nations ne remet-il pas en cause cette conception « réaliste » des relations internationales ? Les questions d'équité entre les nations ne sont-elles pas évincées par la logique même des marchés mondiaux ?

De fait, l'OMC reste fondé sur une logique de relations internationales qui confère aux Etats un rôle régulateur essentiel. Ses textes ignorent les firmes et les marchés et ne reconnaissent que les droits et les règlements nationaux. La réalité, plus ou moins avérée de la mondialisation, ne suffit pourtant pas à frapper l'OMC d'obsolescence. Comme le montre le chapitre 4, la mondialisation est, en effet, loin d'avoir fait disparaître les Etats-Nations et, surtout, d'avoir imposé une forme de régulation alternative des marchés internationaux. Néanmoins, le rythme d'évolution de l'institution OMC reste en décalage par rapport au rythme de la mondialisation. Une des carences les plus évidentes concerne les règles de concurrence qui restent administrées au niveau national, même lorsque les marchés sont mondiaux.

(3) Voir Guillochon (1997).

CHAPITRE 1

DU GATT A L'OMC

Dans ce chapitre, nous rappellerons les conditions historiques de la création du GATT, son évolution et ses dérives et, enfin, les réponses partielles qui ont été apportées par l'institution de l'OMC.

1.1 – L'ORIGINE DU GATT

A la fin de la seconde guerre mondiale, les dirigeants américains – Roosevelt puis Truman – considéraient que la stabilité politique du Monde exigeait la mise en place d'organisations internationales multilatérales à vocation universelle, ossatures d'un nouvel ordre économique mondial et, à ce titre, articulées autour des Nations Unies.

En complément du FMI et de la Banque Mondiale, institués directement par les accords de Bretton Woods (1944), la Charte de la Havane (mars 1948), négociée par une cinquantaine de pays, posait les fondations d'un troisième pilier, l'*Organisation Internationale du Commerce* (OIC), institution spécialisée des Nations Unies. La Charte était destinée à établir non seulement des principes et disciplines en matière de commerce international, mais également des règles s'appliquant à l'« économie réelle » c'est-à-dire l'emploi, les investissements internationaux, les services, les structures de marché.

Les accords de Bretton Woods imposaient non seulement un certain ordre mais également un « esprit » dont l'ambition était d'éliminer les causes économiques de la guerre et de l'instabilité politique. Toutes ces institutions rangeaient le développement des échanges, la croissance et le plein emploi parmi leurs missions prioritaires (4). Mais, la Charte de la Havane ne fut pas soumise à la ratification. L'« esprit » universaliste de Bretton Woods s'était essoufflé. Le début de la guerre froide, le conflit entre un exécutif démocrate et un Congrès républicain et, plus fondamentalement encore, le risque d'une remise en cause des prérogatives du Congrès par un traité international qui « liait » la politique commerciale américaine, furent déterminants dans l'opposition du législatif.

Néanmoins, avant même la ratification avortée de la Charte de la Havane, 23 « parties contractantes » avaient conclu des négociations commerciales en 1946. Elles avaient abouti à 45 000 concessions tarifaires qui portaient sur environ un cinquième du commerce mondial (5). En même temps, les parties contractantes décidaient de « protéger » ces concessions en respectant, par anticipation, certaines des règles commerciales incluses dans le projet de Charte de l'OIC. Cet ensemble de concessions tarifaires et de règles fut alors désigné sous le nom d'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (*General Agreement on Tariffs and Trade* ou *GATT*). Il entrera en vigueur en janvier 1948. Malgré son caractère transitoire, l'*Accord général* est resté, jusqu'à la création de l'OMC en 1995, et avec un nombre limité d'amendements, le seul instrument multilatéral régissant le commerce international. Cette « institution », qui ne relève pas d'un traité international, n'accède pas au rang d'organisation, au même titre que la Banque Mondiale et le FMI. Le GATT sera néanmoins doté d'un secrétariat permanent (établi à Genève). Les pays en voie de développement, notamment d'Amérique latine, au départ réticents,

(4) Déjà, dans la *théorie générale*, Keynes (qui représentera le Royaume-Uni à la Conférence de Bretton Woods) n'envisageait le multilatéralisme commercial qu'après une réforme du système monétaire international qui verrait l'abandon de l'ancien système d'étalon-or d'où, le rôle des accords de Bretton Woods et la place donnée rapidement au FMI. En 1936, dans la *Théorie Générale*, Keynes rêvait d'un système monétaire qui permettrait de mener des politiques intérieures où « le commerce international cesserait d'être ce qu'il est, c'est-à-dire un expédient désespéré pour préserver l'emploi intérieur des pays en stimulant les ventes et en restreignant les achats au-dehors ; moyen qui, lorsqu'il réussit, ne fait que transférer le problème du chômage au pays le moins bien placé dans la lutte. Il deviendrait un échange de marchandises et de services, réalisé librement et sans obstacle, en des conditions comportant des avantages réciproques ».

(5) Les données quantitatives sont de source OMC.

deviendront progressivement des « Parties contractantes » (6) à l'Accord Général. Les derniers pays restés en marge du GATT étaient, pour l'essentiel, les ex-pays socialistes (dont la Chine, pourtant membre fondateur du GATT).

Le fait que le GATT n'ait donc pas été une organisation, dotée de statuts et de règles de majorité, avait pour principale implication que toute décision prenait, en quelque sorte, la forme d'un nouvel accord ce qui exigeait, notamment, le respect de la règle du consensus. Les « fonctionnaires » du GATT étaient dépourvus de pouvoir de décision. Derrière l'appellation « générique » GATT se dissimule donc les « Parties contractantes », c'est-à-dire les pays (ou territoires douaniers, comme Hongkong) signataires.

La conception idéaliste du multilatéralisme, sorte de club où tous les membres accepteraient les mêmes règles du jeu et se protégeraient en même temps de pratiques discriminatoires, n'avait pu s'imposer qu'à l'occasion d'un accident historique qui mêlait le souvenir de la dépression des années 1930, la volonté d'en terminer avec les guerres mondiales et le risque d'un affrontement Est-Ouest, expression du conflit entre le totalitarisme et la démocratie.

Dès lors que l'économie des pays « alliés » convergeait vers celle des Etats-Unis et, dans une certaine mesure, la dépassait, l'opinion publique américaine comprenait moins la plus grande ouverture (d'ailleurs souvent surestimée) de leur pays alors même que des pans entiers de leur industrie se trouvaient menacés par la concurrence européenne ou asiatique. Une certaine désillusion devant l'efficacité des interventions extérieures américaines a encore contribué au retour en force de l'isolationnisme. En affirmant, à plusieurs reprises, la soumission des affaires étrangères à l'économie, le Président Clinton n'a ainsi fait que confirmer un renversement des priorités déjà en œuvre dans les administrations républicaines précédentes : l'économie n'est plus l'instrument (coûteux) de la politique étrangère américaine, elle en est devenue l'objectif principal.

Cette deuxième phase n'implique pas l'abandon du multilatéralisme mais sa relativisation. Les Etats-Unis préféreront renoncer à leur position de leader plutôt qu'à en supporter le coût. En termes de libéralisation des échanges, il ne s'agit évidemment plus pour les Etats-Unis d'accorder davantage de concessions que les partenaires mais d'équilibrer les concessions passées en obtenant, chaque fois que possible, l'alignement des autres pays sur les pratiques américaines. La voie multilatérale n'est donc pas la voie exclusive par laquelle les Etats-Unis chercheront à ouvrir des marchés à leurs exportateurs où à régler leurs différends. Les Etats-Unis se rapprochent ainsi de la voie anglaise du XIX^e siècle en redonnant du crédit non seulement aux accords bilatéraux ou régionaux, mais également à la politique de la canonniers qui a pris les formes plus pacifiques de la *Section 301* (7).

1.2 – LES FONCTIONS DU GATT

Les trois fonctions principales assumées par le GATT ont été celles de :

- 1) Gardien des règles du jeu – les principes – de l'Accord Général (et des accords ou « Codes » ultérieurs) qui doivent être respectées par les Parties contractantes dans leurs relations commerciales.
- 2) Gardien des accords commerciaux souscrits par les Parties contractantes à l'occasion des négociations commerciales multilatérales ou des négociations bilatérales encadrées par le GATT.
- 3) Maître d'œuvre des négociations multilatérales visant à poursuivre le processus de libéralisation commerciale et à amender, compléter ou... limiter la portée des principes du GATT.

(6) Le terme de « membre » se réfère à une organisation. C'est celui qui désigne aujourd'hui les pays dans l'OMC. Le terme de Partie contractante était utilisé pour désigner les « territoires douaniers » – c'est-à-dire les Etats (le cas de Hong Kong, Partie contractante étant particulier) – concernés.

(7) Cette disposition de la loi commerciale américaine impose au Président de négocier un accord bilatéral et, le cas échéant, d'imposer des sanctions unilatérales à l'encontre de pays qui n'ouvriraient pas suffisamment leurs marchés aux produits « étrangers » (c'est-à-dire américains).

1.2.1 – Le GATT, gardien des principes et des règles du jeu

Les textes du GATT, repris par l'OMC, imposent un certain nombre de principes. Une « Partie contractante » qui s'estimerait désavantagée par leur violation, pourrait alors soumettre son différend à l'arbitrage du GATT, c'est-à-dire, en fait, à l'Assemblée générale.

Parmi des « principes » d'inégale importance, les deux principaux visent à empêcher la discrimination entre pays dans les modalités d'accès aux marchés nationaux des Parties contractantes (*traitement de la nation la plus favorisée*) et la discrimination entre produits importés et produits nationaux (*traitement national*) :

- Le « *traitement général de la nation la plus favorisée* » (article premier) – traitement NPF – généralise à l'ensemble des parties contractantes « *tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays* ». Ce principe souffre de plusieurs exceptions, notamment en ce qui concerne les zones de libre-échange et les Unions Douanières (article XXIV), les avantages concédés aux pays en voie de développement (Système généralisé de préférences) et les dérogations plus ponctuelles (article XXV §5).
- Le principe du « *traitement national* » (article III) vise à empêcher toute discrimination entre les produits importés et les produits nationaux autre que celles qui relèvent des instruments de la politique commerciale notifiés au GATT c'est-à-dire, principalement, les taxes douanières. Ainsi, le produit importé, une fois entré dans le territoire d'une Partie et, le cas échéant grevé d'un tarif douanier, les taxes intérieures (de type TVA ou TIPP), « *ainsi que les lois, règlements et prescriptions ...* » ne doivent pas exercer d'effet protectionniste. Ce principe partage un certain nombre d'exceptions avec le « *traitement de la nation la plus favorisée* » notamment par l'article XX relatif aux exceptions générales et l'article XXI sur les exceptions concernant la sécurité.

Les autres principes du GATT visent à assurer la cohérence de ces principes avec la pratique des politiques commerciales. Le *traitement de la nation la plus favorisée* a ainsi pour implication l'« *élimination générale des barrières quantitatives* » (article XI). En effet, ce type d'instrument de politique commerciale implique l'affectation de quotas ou de contingents qui sont, par nature, discriminatoires (8). Cette fois encore, les exceptions, parfois avalisées par le GATT (Accords multifibres) ont été nombreuses (notamment dans l'agriculture).

Le traitement de la nation la plus favorisée ne suffit pas à définir le multilatéralisme et à caractériser le GATT. En effet, cette clause n'est pas une innovation institutionnelle car elle était déjà incluse dans la plupart des traités bilatéraux dans lesquels s'étaient engagés de très nombreux pays (dont la France et la Grande-Bretagne) entre le milieu du XIX^e siècle et la première guerre mondiale (IRWIN, 1995) (9). Une libéralisation des échanges peu discriminatoire avait ainsi pu gagner du terrain en l'absence d'organisation internationale. Néanmoins, cette vision optimiste de l'efficacité des traités bilatéraux, reliés par une clause NPF, doit être nuancée. Non seulement certains pays comme les Etats-Unis, ne suivirent pas le mouvement mais, dès la fin des années 1870, les pays européens s'engagent dans la voie d'un redressement tarifaire. Alors que le secteur agricole avait bénéficié, jusque-là, d'une forte libéralisation, en France, les tarifs Méline (1892) datent de la fin de cette période d'ouverture finalement assez courte. Bien que soumis à des groupes de pression protectionnistes, le Royaume-Uni apparaissait en 1913 comme le dernier bastion du libre-échange (10).

(8) Néanmoins, la mise aux enchères des licences d'importations permet de lever le caractère discriminatoire des restrictions quantitatives dès lors que les parties contractantes bénéficient des mêmes conditions d'accès à ces enchères. Historiquement, il semble que cette interdiction se justifiait également par l'incompatibilité entre les obstacles non tarifaires et les processus d'ajustement des taux de change tels qu'ils étaient envisagés par le FMI (JAVÉLOT, 1997).

(9) Le mouvement est engagé à la suite du Traité franco-anglais de 1860, négocié avec le théoricien britannique du libre-échange, Richard Cobden, d'où le nom de « réseau des traités Cobden » donné aux accords bilatéraux.

(10) Sur ces points, voir notamment BAIROCH (1994) qui n'hésite pas à parler de « mythe » en ce qui concerne le libre-échangisme du XIX^e siècle...

1.2.2 – Le GATT, gardien des accords

Les parties s'engagent non seulement à respecter les principes généraux, mais également les « avantages » qu'ils ont accordés à l'ensemble des autres Parties, à l'issue des négociations. Comme précédemment, toute violation portant préjudice à au moins une Partie contractante peut être soumise à l'arbitrage des instances du GATT.

Ainsi, les parties s'engagent à appliquer « *un traitement qui ne sera pas moins favorable que celui qui est prévu* » dans les « *listes de concessions* » (article II) qu'ils ont déposées à l'issue des négociations visant à libéraliser le commerce. Puisque le seul instrument de politique commerciale, en principe admis, est le tarif douanier, la liste de concession énumère pour tous les produits le taux maximal qui pourra être appliqué (tarif consolidé). Si, malgré tout, un pays décidait d'appliquer un droit plus élevé, il devrait négocier des compensations avec les pays concernés. Dans ce cas, le GATT encadre cette négociation.

Néanmoins, ces engagements, pour être crédibles, doivent être soutenables. Le GATT admet ainsi que des circonstances exceptionnelles puissent justifier la suspension des principes du GATT et des mesures de libéralisation. Ces circonstances peuvent être de nature macroéconomique (article XII sur les *Restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements*) ou sectorielle (article XIX sur les *Mesures d'urgence concernant l'importation de produits particuliers* – clauses de sauvegarde –).

Mais la défense des concessions joue dans les deux sens : si un pays doit respecter ses engagements d'ouverture, les pays exportateurs doivent, en contrepartie, respecter les protections que les pays importateurs n'ont pas formellement levées.

Ce n'est donc pas la protection en soi qui est interdite et, le cas échéant, sanctionnée, mais, dans le cadre des principes généraux, le non respect d'un engagement en matière d'ouverture. Le GATT n'impose pas l'élimination intégrale et immédiate des obstacles aux échanges. Les négociations laissent d'importantes possibilités d'arbitrage aux Parties et tolèrent que certains secteurs conservent des protections importantes. Il faut seulement que celles-ci se trouvent équilibrées par une plus grande ouverture dans d'autres activités. La fonction de « gardien » des accords ne vise donc pas seulement à protéger l'ouverture, mais également à garantir aux gouvernements que leur pays ne sera pas contraint d'aller au-delà de ce qui a été consenti.

En effet, deux pratiques « déloyales » sont, comme nous le verrons par la suite, « sanctionnables » par les Parties contractantes : le dumping et les subventions (article VI). Ces pratiques tendent à abaisser « artificiellement » le prix des biens importés. Ils équivalent à une baisse des tarifs douaniers sur le marché d'importation (voire à un tarif négatif) ce qui remet en cause la « concession » préalablement négociée. Dans ce cas, le GATT considère que le pays importateur peut légitimement annuler l'effet de ce comportement sur le prix des biens visés en imposant un droit antidumping ou compensateur.

1.2.3 – Le GATT, machine à négociier

Les plus grands progrès sur la voie de la libéralisation du commerce international ont été réalisés à la faveur d'une série de négociations commerciales multilatérales – huit en tout – placées sous l'égide du GATT, dont la dernière, la plus vaste et la plus longue, a été le Cycle d'Uruguay (1986-93).

Les négociations ont visé, en général, à :

- Prendre acte de la « tarification » des obstacles aux échanges – c'est-à-dire la transformation des protections non tarifaires (ou à droits variables) en tarifs consolidés – et organiser la négociation sur leur abaissement sur la base des principes de « *réciprocité et d'avantages mutuels* » (article XXVIII bis §1).
- Avaliser les exceptions ou dérogations aux principes mêmes des accords et, le cas échéant, négocier les compensations qui peuvent être obtenues par les pays désavantagés.
- Préciser, amender ou compléter les règles en vigueur.

Tableau 1.1. Le champ des consolidations tarifaires avant et après le Cycle d'Uruguay

	Produits industriels		Produits agricoles	
	<i>avant</i>	<i>après</i>	<i>avant</i>	<i>après</i>
Total	68	87	63	100
Pays développés	94	99	81	100
Pays en développement	13	61	22	100
Pays en transition	74	96	59	100

Source : GATT (in *FOCUS*, n° 112, novembre 1994).

Les principes de négociation seront détaillés par la suite (voir 3.2.1.).

1.3 – LIMITES ET DÉRIVES DU GATT

Conçu pour être transitoire et s'intégrer dans le cadre beaucoup plus général de la Charte de la Havane, le GATT a dû assumer, de fait, les fonctions d'une organisation internationale sans en avoir les compétences, les instruments et les moyens financiers. A ces limites institutionnelles, sur lesquelles nous insisterons ici, se sont ajoutées des limites qui tiennent à l'évolution générale de l'économie mondiale et que nous aborderons ultérieurement.

Ces carences institutionnelles n'ont pas permis au GATT d'affirmer une autorité suffisante pour empêcher les Parties contractantes d'encourager certaines dérives, c'est-à-dire la remise en cause progressive des principes mêmes du GATT.

1.3.1 – Les limites du GATT

Les principales limites qui, avant la mise en place de l'OMC, ont empêché le GATT d'assumer pleinement ses fonctions sont les suivantes :

- Un champ de compétence sectoriel réduit, puisque limité aux produits à l'exception des services et des droits de propriété intellectuelle avec, de plus, un statut d'exception conféré aux biens primaires (notamment en ce qui concerne l'interdiction des restrictions quantitatives et des subventions à l'exportation).
- Un champ de compétence également limité aux gouvernements avec, en conséquence, une prise en compte insuffisante de l'interdépendance entre les relations commerciales et d'autres types de relations économiques : investissements directs, transferts de technologies, comportements concurrentiels.
- Une porte ouverte aux exceptions et autres dérogations prévues dans les textes initiaux (par exemple, régime de subvention des exportations de produits primaires) ou laissés ouverts par les textes comme la Clause de sauvegarde (article XIX), les exceptions au traitement NPF pour les accords régionaux (article XXIV) ou les dérogations plus générales (article XXV).
- Un processus de règlement des différends non crédible. En effet, à chaque étape du processus (constitution d'un groupe spécial – *panel* –, adoption du rapport de ce groupe, autorisation de sanctions éventuelles) la règle du consensus implique que toutes les Parties contractantes, y compris le pays mis en cause, dispose d'un droit de veto. De fait, même lorsqu'un pays ne s'opposait ni à la constitution d'un panel, ni à l'adoption d'un rapport qui lui était défavorable, il tenait rarement compte de ses implications (voir LAFAY & SIROËN, 1994).

Ces limites ont donné lieu à un certain nombre de dérives qui ont pu menacer l'existence même du GATT.

1.3.2 – Les dérives du GATT

Le GATT n'étant que l'émanation des Etats, cette institution ne disposait d'aucun pouvoir autonome. Les dérives du GATT ne sont donc pas celles de l'institution elle-même, mais plutôt celles engagées et tolérées par les Parties, c'est-à-dire les Etats.

- Au-delà même de ce qui était prévu dans les Accords, de nouvelles exceptions (ou dérogations) ont été progressivement intégrées. Les Etats-Unis ont ainsi obtenu, dans les années 1950, des dérogations (*waivers*) supplémentaires en matière agricole. Les accords multi-fibres, demandés par les pays industriels et qui prévoient des accords bilatéraux d'autolimitation des exportations ont été couverts par le GATT bien qu'ils contreviennent à tous ses principes. Le système généralisé de préférence, intégré dans les années 1970, a autorisé les « pays riches » à accorder aux pays en voie de développement des concessions non réciproques et non généralisables (et donc contradictoires avec le traitement NPF). Certes, toutes ces exceptions ne sont pas critiquables par nature. Elles ont pu conférer une certaine souplesse à des règles qui risquaient sinon, de devenir insoutenables. Mais, leur adoption a souvent relevé des opportunités ou des rapports de force. Faute de répondre à une doctrine claire et contraignante de l'exception, elles ont fini par remettre en cause la cohérence de l'ensemble et, parfois, comme dans les accords multifibres, par remettre en cause la légitimité même du multilatéralisme en présentant le bilatéralisme comme une alternative acceptable.
- De plus, les contraintes du consensus, en incitant les parties contractantes à multiplier les accords « optionnels », ont finalement atténué la généralité du traitement NPF. Ainsi, les Codes du Tokyo Round mis en place en 1980, étaient des codes de conduite de nature « plurilatérale », c'est-à-dire n'engageant que les pays signataires. Ces Codes qui ont, de fait, surtout engagé les pays de l'OCDE (11) concernaient ainsi, notamment, les marchés publics, les subventions (et les mesures antisubventions), les mesures antidumping, la viande bovine, le secteur laitier, les aéronefs civils.
- La carence du GATT comme gardien des accords a favorisé la montée de l'unilatéralisme c'est-à-dire l'adoption de mesures de politiques commerciales non négociées dans le GATT bien que visant d'autres Parties contractantes. Ces actions étaient susceptibles de conduire à des sanctions non autorisées par le GATT. Deux lectures contradictoires peuvent être faites de cette dérive. Pour certains, c'est l'absence de pouvoir de sanctions du GATT qui a incité les pays à se faire justice eux-mêmes. D'autres, au contraire, contestent cette interprétation défensive et considèrent que les pays les plus puissants ont pu adopter des politiques commerciales agressives, protectionnistes et discriminatoires (BHAGWATI & PATRICK, 1990), parce qu'ils étaient en même temps assurés de ne pas être sanctionnés par le GATT ou de ne pas s'exposer aux représailles des parties visées. En fait, avec des graduations diverses, ces deux logiques se sont davantage complétées qu'opposées. Simultanément à l'effondrement du système de Bretton Woods (1971) et au rééquilibrage du système politique américain en faveur du Congrès, les Etats-Unis ont progressivement durci leurs lois commerciales en rendant quasiment automatique l'enclenchement d'un processus de négociations bilatérales. La loi commerciale de 1974 contient ainsi la fameuse *Section 301* qui impose certaines actions à l'exécutif dès lors que la « loyauté » de pays partenaires, appartenant ou non au système GATT, serait mise en cause.
- Les gouvernements se sont effectivement glissés dans les failles du GATT pour multiplier les arrangements de la « zone grise ». Les mesures les plus fréquemment mises en cause dans les années 1980 ont été les accords d'autolimitation des exportations (KOSTECKI, 1987 ; OCDE, 1993 ; SIROËN, 1993, b et 1994), c'est-à-dire les accords bilatéraux par lesquels un gouvernement s'engage à limiter plus ou moins formellement le volume des exportations de ses firmes nationales. Ce type d'accords, où les seuls pays importateurs impliqués ont été, apparemment, les Etats-Unis et les pays de l'UE (LAFAY & SIROËN, 1994) a, par exemple, concerné les produits sidérurgiques, les automobiles, le matériel électronique. Ils violent au moins deux principes du GATT : le traitement

(11) Dans les faits, l'OCDE est devenu, pour ce type d'accord, le cadre privilégié de la réflexion, de la préparation et de la négociation. Les pays en développement n'étant pas membres de cette organisation (le processus d'ouverture aux pays émergents n'a été engagé qu'au début des années 1990), ils n'ont donc pas participé aux étapes actives d'élaboration de ces Codes et il est donc peu surprenant qu'ils les aient rarement signés.

NPF (puisque les négociations sont bilatérales) et l'interdiction des restrictions quantitatives. Néanmoins, le GATT ou, plus exactement, les Parties contractantes, avaient commis le précédent d'officialiser ces exceptions dans les accords multifibres qui, jusqu'à l'Uruguay Round, ont régulé l'accès au marché des pays industriels pour de nombreux produits textiles. A ces restrictions volontaires d'exportations se sont ajoutés des accords d'importations volontaires qui régissent une partie significative des importations japonaises en provenance des Etats-Unis (semi-conducteurs, gros ordinateurs, chantiers publics, automobiles et pièces détachées automobiles, etc.).

1.4 – LES RÉPONSES DE L'OMC

Les Accords de Marrakech marquaient une volonté explicite de contrer ces dérives en rééquilibrant l'institution au profit de sa crédibilité. Les principales mesures qui se situent dans cette perspective sont résumées ici.

1.4.1 – L'application progressive d'un régime commun à l'agriculture et aux produits textiles

La procédure de négociation est fondée sur une logique de réduction tarifaire. Mais, dans l'agriculture et le textile, la protection transitait par d'autres instruments : prélèvements variables, subventions, quotas d'importations, accords d'autolimitation, etc. Les accords de Marrakech doivent conduire à réintégrer ces secteurs dans la démarche commune. Néanmoins, dans l'agriculture, où la tarification est, en principe achevée, l'existence de « quotas tarifaires » (entrée préférentielle jusqu'à un certain seuil de 3 à 5 % du marché intérieur, application du tarif normal au-delà) limite les effets de cette tarification. Par ailleurs, la notification des tarifs douaniers fait apparaître une prolifération de pics tarifaires dans certains pays ou pour certains produits (pouvant dépasser 300 % !). Enfin, si les accords d'Uruguay limitent les subventions à l'exportation, ils ne les interdisent pas (comme le sont les subventions à l'exportation de produits industriels). En ce qui concerne les produits textiles, le démantèlement des Accords Multifibres ne sera effectif qu'à la fin de la période transitoire de 10 ans. De fait, un certain nombre de secteurs restent en partie en dehors du régime commun (acier, construction aéronautique).

1.4.2 – L'effacement de certaines zones grises

L'analyse qui a dominé les négociations d'Uruguay a été de considérer que les accords d'autolimitation des exportations répondaient à l'insuffisance des clauses de sauvegarde. Leur réforme devait donc permettre d'éliminer les causes profondes de ce bilatéralisme. Ainsi, dans le texte final, l'Accord relatif aux sauvegardes interdit explicitement ce type d'accords (§22 b) « *...un membre ne cherchera pas à prendre, ne prendra ni ne maintiendra de mesure d'autolimitation des exportations, d'arrangement de commercialisation ordonnée ou toute autre mesure similaire à l'exportation ou à l'importation* ».

Une note précise les mesures similaires en cause : « *Exemple de mesures similaires : modération des exportations, systèmes de surveillance des prix à l'exportation ou à l'importation, surveillance des exportations ou des importations, cartels d'importation imposés et régimes de licences d'exportation ou d'importation discrétionnaires qui assurent une protection.* ».

L'interdiction formelle ne peut toutefois pas être suffisante. Elle n'est d'ailleurs pas nouvelle et existait déjà, sous une forme, il est vrai moins précise, dans les Accords du GATT de 1947. L'article XI (§1) prévoyait ainsi l'interdiction des restrictions quantitatives. C'est pourtant moins l'imprécision de l'ancien texte qui expliquait son inefficacité que son champ d'application. En effet, l'interdiction s'appliquait aux Parties, c'est-à-dire aux Etats. Il suffisait que ceux-ci ne donnent pas un caractère officiel à l'arrangement (simplement en ne le notifiant pas) pour qu'il échappe aux compétences du GATT. De ce point de vue, les nouvelles dispositions n'apportent aucun élément nouveau puisque l'interdiction s'applique aux Membres donc, toujours, aux Etats. Il ne pouvait d'ailleurs pas en être autre-

ment puisque l'OMC ne reste compétente qu'en matière de politiques gouvernementales. Les arrangements « privés » (même parrainés discrètement par les gouvernements) continueront d'échapper au contrôle de l'Organisation Mondiale du Commerce.

Certes, les accords d'autolimitation ont parfois eu pour objet, conformément à la lettre et l'esprit de la Clause de sauvegarde (article XIX) de faire face à une montée brutale et imprévue des importations. Néanmoins certains de ces accords (acier, textile voire automobiles) relèvent d'une logique protectionniste plus traditionnelle et qui restera insensible à la réforme de la clause de sauvegarde (12). De plus, les négociateurs ont été confrontés au dilemme suivant : « blanchir » les arrangements de la zone grise en incitant les pays à recourir aux clauses de sauvegarde tout en veillant, par ailleurs, à répondre à la demande de nombreux pays qui redoutaient l'utilisation protectionniste de ces dispositions. De fait, pour les pays importateurs, l'article XIX, qui veille au respect de la non discrimination (13) entre les pays visés, reste plus contraignant que des arrangements informels.

Malgré une certaine imprécision des textes, l'interdiction formelle des accords d'autolimitation des exportations ne semble pas s'appliquer aux importations volontaires qui tendent aujourd'hui à se multiplier (à l'initiative quasi exclusive des Etats-Unis). Comme pour des instruments de type *Section 301*, cet instrument, appuyé par une diplomatie commerciale active, est particulièrement ambigu. Antiprotectionniste et libéral par la pression qu'il exerce en faveur de l'ouverture des marchés étrangers, les Etats-Unis ne feraient qu'exercer leur fonction naturelle de *leader* en obtenant des facilités d'accès au marché intérieur. La réalité est évidemment très différente ; les Etats-Unis concentrent leur pression sur les secteurs où ils disposent d'avantages compétitifs incontestés (gros ordinateurs, composants électroniques,...).

Par ailleurs, même si, contrairement aux accords d'autolimitation, ces politiques, favorisent l'échange. Elles déstabilisent les principes du multilatéralisme en remettant en cause l'équilibre délicat des concessions obtenues à l'issue des négociations multilatérales. En effet, le pays importateur n'est nullement assuré d'obtenir des concessions équivalentes de la part de l'ensemble des pays exportateurs. La doctrine qui sous-tend ces accords d'importations volontaires n'est donc pas celle du multilatéralisme et de la réciprocité.

1.4.3 – La généralisation des principes du GATT

Le GATT était limité au commerce des marchandises. L'Uruguay Round a élargi ses domaines de compétence aux services (GATS), à la propriété intellectuelle (TRIPS), aux investissements liés au commerce (TRIMs). Dans les nouveaux accords gérés par l'OMC, le traitement NPF est réaffirmé (14). Si l'Accord de Marrakech réduit le nombre d'accords plurilatéraux, gérés par l'OMC, il maintient le caractère plurilatéral des accords relatifs aux aéronefs civils, aux marchés publics, au secteur laitier, à la viande bovine. Les dispositions relatives au dumping et aux subventions concernent maintenant l'ensemble des pays membres

L'élargissement aux services apparaît comme la conséquence logique de l'évolution de l'économie mondiale. La part des services dans la production nationale est devenue largement majoritaire en termes d'emplois et de production. Certes, cette évolution ne se retrouve pas dans l'échange international où les services représentent environ le quart du commerce international. Mais les statistiques ne sont pas comparables. L'échange ne passe pas, en effet, par l'exportation d'un produit mais par le déplacement du prestataire de services dont l'activité est considérée statistiquement comme une composante de la production nationale. Le *General Agreement on Trade in Services* (GATS) est une des

(12) Dans certains cas, comme l'acier, les accords d'autolimitation peuvent s'expliquer par la volonté d'éviter des phénomènes de *free riding* (« passager clandestin ») de la part des autres pays producteurs. En effet, les producteurs européens étaient contraints de limiter leur production ce qui contribuait positivement au rétablissement de l'équilibre du marché. Sans contraintes quantitatives, les producteurs étrangers auraient alors été susceptibles de percevoir les gains d'un prix stabilisé sans en supporter les coûts en termes de production.

(13) « *Des mesures de sauvegarde seront appliquées à un produit importé quelle qu'en soit la provenance* », stipule le paragraphe 5 de l'Accord relatif aux sauvegardes.

(14) Article II du GATS, article 4 de l'ADPIC (propriété intellectuelle).

composantes de l'Accord de Marrakech (15) Il vise à compléter le GATT qui ne couvre que le commerce des marchandises. Ces accords séparés se rejoignent néanmoins au niveau des différends puisque la procédure est unifiée au sein de l'OMC.

Le GATS comprend trois types de textes :

- Le « Code » lui-même qui constitue la base juridique des droits et obligations des pays membres de l'OMC. *L'Accord Général sur les Services* (GATS) s'est efforcé de préserver les principes et les mécanismes de fonctionnement du GATT compte tenu de la spécificité de ces biens. Sur le plan des principes, le GATS réaffirme le traitement de la Nation la plus favorisée (article II), fondement du multilatéralisme, ainsi que le principe du traitement national. Tout comme le GATT, le GATS impose des disciplines communes, notamment en ce qui concerne les instruments de protection utilisés. Celles-ci couvrent l'ensemble des services et ne souffrent, en principe, aucune exception (sauf en ce qui concerne les services fournis dans l'exercice du pouvoir gouvernemental ou dans le cadre de marchés publics qui font l'objet d'un accord séparé). Néanmoins, l'absence d'exceptions générales n'implique pas celle d'« exemptions » nationales (grosso modo équivalentes aux dérogations dans le GATT) ou de dispositions particulières dans le domaine, par exemple, des échanges entre pays frontaliers ou des accords régionaux assez équivalentes aux exonérations du traitement de la nation la plus favorisée admises dans le GATT.
- Des annexes sectorielles qui ont la même force juridique que le Code et qui décrivent les modalités d'application de ces règles à un certain nombre de secteurs : mouvement de personnes, services financiers, télécommunications, services de télécommunications de base, transport aérien, transport maritime. Ces secteurs font l'objet de négociations spécifiques au sein de l'OMC.
- Les listes nationales d'engagements et d'exemptions définissent les services que les pays acceptent d'ouvrir et les restrictions qu'ils souhaitent maintenir. En effet, les dispositions visant l'accès au marché et l'application du traitement national (16) (articles XVI et XVII) ne concernent que les secteurs et les mesures portées sur une liste d'engagements notifiée à l'OMC. Ces listes, qui sont alors contraignantes, énumèrent explicitement les secteurs que le pays accepte d'ouvrir et c'est en ce sens qu'elles sont dites « positives ». En ce qui concerne les mesures, les listes sont « négatives » ce qui signifie que seules les restrictions qui sont énumérées sont « exonérées ». Par défaut, les secteurs non mentionnés, existants ou à naître, ne sont pas concernés par les dispositions relatives à l'accès au marché et au traitement national. Avant même la conclusion de ces négociations sectorielles, les pays étaient invités à déposer des listes d'engagements spécifiques. Par ailleurs, les listes d'exemptions peuvent s'étendre également au traitement de la nation la plus favorisée et figurer dans une annexe spéciale. Cette exemption, réexaminée au bout de cinq ans, a, en principe une durée limitée à dix ans et doit faire l'objet de futures négociations.

Pour résumer la complexité du GATS, l'« exception culturelle », évoquée lors de la phase finale de l'Uruguay Round, désirée par plusieurs pays (dont l'Union européenne et le Canada), mais qui n'est, en fait, dans la terminologie du GATS, qu'une « exemption » prend donc les formes suivantes :

- L'absence d'engagement spécifique qui « exonère » donc les pays concernés d'appliquer les dispositions relatives au principe du traitement national.
- Le dépôt d'une « exemption » (et non d'une « exception ») au titre de l'article II (traitement NPF) avec obligation de réexamen et qui pour l'Union européenne, par exemple, concerne l'audiovisuel.

(15) D'après l'article I.2 du GATS « *le commerce des services est défini comme étant la fourniture d'un service : a) en provenance du territoire d'un Membre et à destination du territoire de tout autre Membre ; b) sur le territoire d'un Membre à l'intention d'un consommateur de services de tout autre Membre ; c) par un fournisseur de services d'un Membre, grâce à une présence commerciale sur le territoire de tout autre Membre ; d) par un fournisseur de services d'un Membre, grâce à la présence de personnes physiques d'un Membre sur le territoire de tout autre Membre.* »

(16) Le principe du traitement national est défini dans ces termes : « *Dans les secteurs inscrits dans sa Liste, et compte tenu des conditions et restrictions qui y sont indiquées, chaque Membre accordera aux services et fournisseurs de services de tout autre Membre, en ce qui concerne toutes les mesures affectant la fourniture de services, un traitement non moins favorable que celui qu'il accorde à ses propres services similaires et à ses propres fournisseurs de services similaires* » (article XVII.1 du GATS).

La transposition des principes du GATT au GATS est donc imparfaite. De fait, les négociations sectorielles de type multilatéral, programmées lors des accords de Marrakech ont toutes connu de sérieuses difficultés, révélées, notamment, par le report des dates butoirs. Depuis la mise en place de l'OMC, le 1^{er} janvier 1995, les négociations sectorielles ont connu un succès limité : report des négociations dans le domaine des transports maritimes, succès tardif (décembre 1997) de la négociation sur les services financiers (après un demi-échec en 1995). La conclusion difficile sur les télécommunications concerne davantage les supports, c'est-à-dire le matériel, que les services transportés. Dans la plupart des cas, et tout particulièrement, les services financiers, les Etats-Unis ont estimé que les engagements proposés par les autres pays étaient insuffisants.

La question des droits de propriété intellectuelle pose davantage de questions sur les fonctions mêmes de l'OMC. Certes, les licences et brevets font directement l'objet d'échanges. L'accord ne vise pourtant pas à ouvrir le commerce à ce type très particulier de biens, mais à protéger les droits de propriété et à sanctionner le commerce de contrefaçons. Du point de vue de l'analyse économique, la justification de cette protection est ambiguë : d'une part la protection des droits constitue une incitation à l'invention et à l'innovation, mais, d'autre part, elle crée des situations de monopole incompatibles avec une allocation optimale des ressources. L'accord sur la propriété intellectuelle va dans le sens de la première interprétation. Il vise, de fait, à protéger le monopole des firmes, en général originaires des pays « riches ». Cet accord a moins pour fonction de favoriser directement la libéralisation des échanges, que de garantir leur loyauté. Il vise à éviter des comportements de *free riders* de la part de pays qui bénéficieraient des investissements réalisés ailleurs en marques ou en inventions sans en supporter les contraintes. En rompant avec une certaine conception du bien – qui reste celle du GATT (en tant qu'accord) – qui se définit par les besoins qu'il satisfait indépendamment du processus de production, il met d'une certaine manière en relief, comme nous le verrons, les lacunes de l'OMC en matière d'environnement ou de normes de travail.

1.4.4 – L'OMC comme organisation internationale

La promotion du GATT en véritable organisation internationale et dotée de statuts, constituait, a priori, la mesure la plus spectaculaire de l'Accord de Marrakech. Elle devait affirmer la volonté des pays membres de renforcer la crédibilité du système.

Dans les nouvelles institutions, le GATT demeure (sous l'appellation GATT de 1994 qui le distingue juridiquement du GATT de 1947), mais retrouve son sens d'origine, celui d'un accord commercial, administré par l'OMC au même titre que les nouveaux accords négociés pendant l'Uruguay Round (sur les services, sur la propriété intellectuelle, etc.). D'un point de vue sémantique, les pays quittent leur dénomination de Partie contractante au GATT pour devenir membres de l'OMC.

La création de l'OMC ne doit pourtant pas être comprise comme une victoire posthume de la Charte de la Havane. Celle-ci couvrait, en effet, des domaines qui restent largement ignorés (normes de travail, politique de la concurrence). Mais surtout, cette évolution institutionnelle n'a pas atteint la règle du consensus qui caractérise, en général, les institutions informelles. Ainsi, cette règle ne s'applique pas aux organisations internationales souvent comparées à l'OMC : le FMI et la Banque Mondiale (même si, dans la pratique, le consensus est recherché). Cette règle préserve la souveraineté des Etats et empêche, de fait, toute supranationalisation de l'OMC. En corollaire, seules les questions susceptibles d'aboutir à une réponse consensuelle sont abordées ce qui conduit, comme nous le verrons, à des alliances parfois paradoxales.

1.4.5 – Le renforcement de la procédure de règlement des différends

La crédibilité des règles du jeu de l'ancien système GATT était obérée par la règle du consensus qui au mieux, limitait la sanction effective à une simple condamnation morale. Le maintien de cette règle devenait donc a priori contradictoire avec la volonté de renforcer la procédure de règlement des différends. Une astuce procédurale a néanmoins permis d'affirmer radicalement la crédibilité de la procédure, quitte à menacer sa soutenabilité : le consensus a été inversé. Il sera maintenant exigé pour arrêter la procédure, quelle que

soit la phase atteinte, et non, comme dans l'ancien système, pour l'engager. Le pays en cause ne pourra donc plus, y compris au stade des sanctions, opposer son droit de veto sauf à obtenir le soutien ou l'abstention de l'ensemble des membres, y compris... de la partie plaignante. De fait, la procédure devient quasiment automatique. Jusqu'à maintenant, elle n'a dans aucun cas été jusqu'à l'autorisation de sanctions.

Même si la réforme introduit une procédure d'appel, ce renversement confère un pouvoir considérable aux experts qui composent le panel (et à la commission d'appel) (17). Même si leur « indépendance » est respectée, ils seront dépourvus de toute légitimité vis-à-vis des opinions publiques nationales. La procédure de règlement des différends risque donc d'aboutir à des conclusions contestées, peut-être incohérentes avec les décisions passées. Elle risque de rendre impopulaire l'ensemble de l'institution et compliquer leur mise en œuvre effective. Elle donne une prime aux pays qui disposent d'une « diplomatie juridique » puissante et active. Elle laisse la porte ouverte au harcèlement procédurier.

Le caractère a priori insoutenable de cette nouvelle procédure n'a pas attendu l'institution de l'OMC pour être remise en cause par le Congrès américain. En effet, le Président Clinton n'a obtenu la ratification de l'Accord de Marrakech par les Républicains qu'en acceptant des dispositions qui, dans l'avenir, pourraient remettre en cause la crédibilité de la procédure de règlement des différends. En effet, cinq juges fédéraux, nommés par le Président, examineront les décisions de l'OMC. Si cette commission estime que l'organisation multilatérale a outrepassé ses prérogatives, n'importe quel parlementaire serait habilité à demander au Président de négocier un nouvel accord qui corrige le problème identifié. Si, sur une période de cinq ans, la Commission relève trois décisions injustifiées, le Congrès pourra adopter une résolution demandant le retrait des Etats-Unis de l'OMC. Certes, la menace est assez théorique. Elle confirme néanmoins le caractère paradoxal du maintien de la règle du consensus : maintenue pour éviter la remise en cause des souverainetés nationales elle conduit à placer les interventions de l'Etat sous le contrôle d'experts dépourvus de toute légitimité.

Les déclarations du Commissaire européen à l'agriculture, Franz Fischler, sur la nécessité d'un « *contrôle démocratique clair* » (18) après la condamnation de l'UE sur son régime d'importation de viandes aux hormones, confirment que la question de la légitimité de cette procédure reste posée.

Certes, l'expertise se fonde, en principe, sur une base juridique en l'absence de toute préoccupation politique. Le problème vient, néanmoins, qu'elle est menée au sein d'une organisation, l'OMC, émanation des Etats, fonctionnant sur la règle du consensus et donc, par nature, politique. C'est cette contradiction qui risque donc, dans l'avenir, de compromettre la viabilité de la procédure. Ces difficultés sont d'autant plus plausibles que certaines dispositions du GATT laissent, dans leur écriture même, des marges d'interprétation. Ainsi, par exemple, comment des experts internationaux peuvent-ils, sur une base simplement juridique, se prononcer sur le caractère non protectionniste de mesures restrictives « *nécessaires à la protection de la moralité publique* », « *nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes* » (article XX du GATT) ou concernant la sécurité du pays en cause (article XXI) ?

En août 1997, cent différends avaient été portés à l'OMC. Plus de la moitié (56) se situaient encore au niveau de la consultation.

(17) Pratiquement, les experts du panel sont choisis sur une liste de plusieurs centaines de personnalité. Le groupe d'appel comprend trois personnes appartenant à un groupe permanent de sept « sages ».

(18) Le Monde du 6 septembre 1997.

Principales étapes du règlement des différends.

1. **Consultations.** Les parties au différend examinent le problème entre elles. Un grand nombre de différends sont résolus à ce stade initial.
2. **Création d'un groupe spécial.** Si aucune solution n'est trouvée après une période de 60 jours, le plaignant peut demander à l'Organe de règlement des différends (ORD) d'établir un groupe spécial. Selon les procédures régissant le règlement des différends, l'ORD est tenu d'établir un groupe spécial au plus tard la deuxième fois qu'il examine la demande de création d'un groupe spécial, à moins que les membres de l'ORD ne soient opposés, par consensus, à cette décision.
3. **Examen par le groupe spécial.** Le groupe spécial, composé de trois ou cinq experts indépendants choisis en consultation avec les parties au différend, examine la plainte. Le rapport final du groupe, contenant des constatations et des recommandations, devrait normalement être communiqué aux parties dans un délai de six mois.
4. **Appel.** Toute partie au différend peut faire appel d'une décision du groupe spécial auprès de l'organe d'appel de l'OMC. Les procédures d'appel ne doivent pas, en général, durer plus de 60 jours et ne doivent en aucun cas dépasser 90 jours.
5. **Adoption du rapport.** L'ORD adopte le rapport du groupe spécial 60 jours après sa publication. S'il y a appel, l'ORD adopte le rapport de l'Organe d'appel 30 jours après sa publication et en même temps que le rapport du groupe spécial, à moins qu'il ne décide par consensus de ne pas adopter ces rapports.
6. **Mise en œuvre.** Trente jours après l'adoption du rapport du groupe spécial ou du rapport de l'organe d'appel, la partie en cause doit informer l'ORD de ses intentions au sujet de la mise en œuvre des recommandations. S'il est irréalisable pour lui de se conformer immédiatement à ces recommandations, le Membre disposera d'un « délai raisonnable » pour le faire. S'il n'agit pas dans ce délai, il sera tenu d'engager des négociations avec le plaignant en vue de trouver une compensation. Si aucune compensation satisfaisante n'est convenue, le plaignant peut demander à l'ORD l'autorisation de suspendre, à l'égard de l'autre partie, l'application de concessions ou d'autres obligations.

Source : OMC.

Ce renforcement de la procédure de règlement des différends fait, en principe, tomber l'argument « positif » en faveur de l'unilatéralisme, à savoir l'incapacité du GATT à faire respecter les principes et les accords. Ce point étant clarifié, les éventuelles actions unilatérales ne peuvent donc plus, a priori, qu'obéir à un comportement de « triche » de la part de pays qui souhaiteraient revenir sur les engagements pris. A ce titre, ils doivent donc être « sanctionnables » par l'OMC. En effet, d'après le paragraphe 23.1 du mémorandum d'accord concernant le règlement des différends, la nouvelle procédure doit s'appliquer obligatoirement si un membre cherche « ...à obtenir réparation en cas de violation d'obligations ou d'annulation ou de réduction d'avantages résultant des accords visés, ou d'obstacle à la réalisation d'un objectif desdits accords ». Si un pays adoptait une autre action (de type *section 301*) il serait lui-même soumis, pour cet acte, à la procédure de règlement des différends de l'OMC. Cette disposition peut donc donner raison sur la forme à un pays qui pourrait, par ailleurs, avoir tort sur le fond.

Lors de la phase finale des négociations d'Uruguay, les responsables du GATT et les Européens ont considéré que la *section 301*, puissant instrument de dissuasion et d'ouverture forcée des marchés étrangers, deviendrait donc inapplicable. Néanmoins, cette section, ainsi que ses différentes variantes (19), est restée active. Le maintien, par les Etats-Unis, des textes de nature unilatérale se prête à plusieurs remarques :

- Ces textes réaffirment, même symboliquement, la prééminence du Congrès en matière de politique commerciale. Celui-ci n'est donc pas lié par les dispositions des *Accords de Marrakech*, même ratifiés.
- La loi américaine (loi commerciale de 1988, notamment) a une conception de la loyauté qui ne se limite pas au simple respect des accords multilatéraux couverts par la procédure de règlement des différends. S'écarter des normes de comportement censées pré-

(19) Cette section a été renforcée en 1988, notamment par la *Super 301* qui impose l'établissement d'une liste des pays « coupables » (le Japon, le Brésil et l'Inde ont été placés sur cette liste). La « *spéciale 301* » impose à l'administration de dresser une liste de surveillance prioritaire indiquant les pays qui ne protègent pas suffisamment la propriété intellectuelle. Le *titre VII* de la loi commerciale américaine de 1988 vise l'ouverture des marchés publics étrangers.

valoir aux Etats-Unis peut suffire à déclencher la *section 301*. Les politiques nationales sociales, de la concurrence, de l'environnement pas (ou peu) encadrées par l'OMC sont donc susceptibles d'être considérées comme déloyales et justifier la mise en œuvre de la *section 301* même si, en toute connaissance de cause, cette action deviendrait « sanctionnable ». Il en est de même de certains secteurs qui font l'objet d'exceptions ou de d'exemptions (par exemple, le secteur audiovisuel).

- Comme tout instrument dissuasif, la *section 301* n'est efficace que si elle n'est pas appliquée. Dans ce cas, elle ne s'expose plus aux sanctions de l'OMC. Néanmoins, le pouvoir dissuasif de la *Section 301* a été affaibli par la création d'un recours auprès de l'OMC. Les expériences américaines d'utilisation de cette disposition après la conclusion des accords d'Uruguay (par exemple, automobile, pellicules photos) se sont finalement révélées assez peu favorables aux Etats-Unis.
- Le maintien de la *Section 301* et de ses dérivés, permet aux Etats-Unis de mettre les pays devant le dilemme suivant. S'ils recourent effectivement à la procédure de règlement des différends pour obtenir, le cas échéant, l'adoption de sanctions à l'encontre des Etats-Unis, les effets seront nécessairement asymétriques (une sanction équivalente à 1 million de dollars a un impact important sur l'économie de Belize mais n'a aucune influence sur l'économie américaine) et le pays s'expose à des ripostes « légales » de type harcèlement procédurier, droits antidumping, etc. qui peuvent aller au-delà du gain initial. Si le pays s'engage dans un processus de négociation bilatérale du type de celles prévues dans la *Section 301*, il ne bénéficie plus de la « solidarité » de l'OMC mais peut obtenir un arrangement finalement plus satisfaisant. Dans un certain nombre de cas, les pays opteront vraisemblablement pour la deuxième solution qui préserve, de fait, la portée stratégique de l'arsenal des instruments unilatéraux à la disposition des Etats-Unis surtout dans leur relation avec les « petits » pays. Dans certains cas, la *Section 301* peut même favoriser un accord au stade des consultations dans la première phase de la procédure de règlement des différends.

CHAPITRE 2

L'HÉRITAGE DOCTRINAL DU GATT ET DE L'OMC

Historiquement, les débats sur les relations économiques internationales ont opposé et, continuent d'opposer, les « mercantilistes » et les « libéraux ». L'« esprit de Bretton Woods », qui a insufflé la conception doctrinale du GATT, se situe, quant à lui, quelque part entre un mercantilisme praticable et un libéralisme maîtrisé. Si cette position médiane prédispose au compromis, elle s'expose également à une double opposition toujours latente et parfois exprimée de la part des courants traditionnels.

2.1 – LA CONCEPTION LIBÉRALE DES RELATIONS ÉCONOMIQUES INTERNATIONALES

Le terme de « libéral » est souvent galvaudé et obscurci par la prolifération de ses variantes (néo-libéral, ultra-libéral, etc.) dont la signification varie d'ailleurs dans le temps et dans l'espace. Dans le domaine de relations commerciales, le terme de libéral caractérise assez logiquement les partisans du libre-échange. Cette facilité peut néanmoins susciter des contresens qui conduisent, par exemple, à qualifier de libérales des politiques aux fondements mercantilistes forts (exemple des pays d'Asie du Sud-Est). L'ouverture aux échanges est une condition qui n'est donc pas suffisante pour identifier le libéralisme. Celui-ci doit rester associé à une certaine conception des relations entre le marché et l'Etat, voire à une certaine vision de l'histoire, qui attend du marché qu'il substitue ses régulations à celles des Etats. C'est cette évolution que récuse les « mercantilistes ».

2.1.1 – La théorie « classique » du libre-échange

Dans la conception libérale, l'ouverture aux échanges favorise la division internationale du travail qui permet d'allouer les facteurs de production et, en premier lieu, le travail, aux activités où ils sont relativement les plus efficaces. Il s'ensuit, une amélioration de la productivité moyenne dans tous les pays participants, même lorsque les techniques et les quantités disponibles de facteurs de production (travail, terre, capital, etc.) restent inchangées. L'échange est un jeu à somme positive avec des avantages mutuels assurés pour chacun des participants dès lors, bien sûr, que l'échange est volontaire.

La théorie de Ricardo (début du XIX^e siècle) et ses succédanés néoclassiques (Heckscher, Ohlin, Samuelson) raisonnent dans un monde de plein emploi où les facteurs de production sont donnés en quantité et en qualité, indépendamment même de leur prix (hypothèse d'inélasticité de l'offre de facteurs). Les marchés sont concurrentiels et la balance des paiements est toujours supposée en équilibre. Les prix assurent leur fonction d'ajustement sur le marché des biens et des facteurs.

Dans ce monde, l'échange international améliore le bien-être de deux manières différentes, dont une seulement est aujourd'hui présentée comme universelle.

- La première est traditionnellement celle des avantages comparatifs. Les limites imposées par la rareté des ressources peuvent être repoussées par leur meilleure allocation, c'est-à-dire leur concentration dans les activités où elles sont relativement les mieux – ou les moins mal – utilisées. Cette spécialisation des nations les empêche de produire tout ce qu'elles consomment. Elle suscite des besoins qui ne peuvent être satisfaits que par la production étrangère.
- Pour les pays dominants, un argument plus dynamique a également été avancé par les théoriciens classiques (Malthus, Ricardo, Cobden mais également... Marx) : la baisse du prix relatif des biens alimentaires importés permet de diminuer le prix relatif du travail (théorie du salaire de subsistance) et donc de redistribuer le revenu national au

profit des industriels exportateurs (mais au détriment des propriétaires terriens confrontés à la concurrence des importations à prix plus bas). Cet effet, généralement absent des présentations académiques des gains de l'échange, rejoint certaines préoccupations mercantilistes de stimulation de l'industrie au détriment, le cas échéant, de l'agriculture.

Dans ces deux approches, la source des gains de l'échange se trouve du côté des importations via la baisse du prix relatif des biens concernés. De ce point de vue, la libéralisation unilatérale, dès lors qu'elle permet ce type de gain, est toujours préférable à la fermeture. L'absence de réciprocité ou la « déloyauté » des partenaires commerciaux ne peut justifier, en elles-mêmes, des rétorsions commerciales. Par exemple, un pays qui subventionne ses exportations, est peut-être « déloyal » vis-à-vis des producteurs locaux, mais il finance aussi partiellement la consommation dans le pays importateur qui voit son bien-être global augmenter.

Les gains de l'échange sont également la contrepartie d'une spécialisation et donc de la contraction effective du volume d'activité de certains secteurs. La forte mobilité supposée des facteurs permet alors de négliger les coûts d'ajustement.

La définition de la nation n'est qu'instrumentale : « bloc » de techniques de production chez les ricardiens, « bloc » de facteurs de production chez les néoclassiques. Par raccourci, les frontières économiques sont supposées correspondre aux frontières politiques. Comme ce n'est pas toujours le cas, l'« économie internationale », comme champ disciplinaire de l'économie, raisonne, quoiqu'elle ne l'admette que rarement, sur des nations théoriques. Le raisonnement est mené en termes de prix relatifs (le prix du drap est exprimé en termes de blé) et l'absence de monnaie dans ces modèles permet d'échapper à une définition monétaire de la nation, qui est souvent celle des mercantilistes (20). Enfin, le Monde classique est un monde assez largement malthusien en ce sens que le progrès économique est borné et soumis à une perspective d'état stationnaire : une fois atteinte la spécialisation optimale dans un Monde parfaitement ouvert aux échanges de biens (les facteurs restant immobiles) les économies nationales ne peuvent espérer améliorer encore leur situation grâce à l'échange.

Cette absence de préoccupation monétaire se heurte néanmoins à la contrainte extérieure. La construction des balances de paiement, représentation comptable de cette contrainte, n'est elle pas nationale ? Pour les libéraux, le concept même de balance des paiements d'ailleurs d'origine mercantiliste, est inepte. Dès lors que les Etats ne perturbent pas les mécanismes de marché, les balances de paiement, même déséquilibrées par un choc « exogène » (hausse du prix des matières premières, guerre ou catastrophe naturelle, etc.), tendent à s'ajuster « automatiquement ». La nature du système monétaire n'a d'ailleurs pas, a priori, d'importance si tous les prix sont flexibles. En régime de change fixe, l'ajustement portera sur les prix intérieurs et, en régime de change flottant, sur le taux de change. Dans ces conditions, l'ajustement ne devrait pas atteindre les revenus, donc le niveau de l'emploi. Cet optimisme sera contesté plus tard par la théorie keynésienne.

En cas de déséquilibre – par nature temporaire – de la balance des paiements – des mesures protectionnistes sont non seulement superflues, puisque la « main invisible » du marché pourvoit au rééquilibrage, mais inefficace puisqu'elles conduisent à une réallocation « régressive » des ressources.

Puisque les facteurs et, notamment, le capital financier, sont le plus souvent supposés immobiles, la balance des paiements dont il est question est souvent limitée à la balance commerciale. Même si, conformément à la réalité, les capitaux financiers sont mobiles, l'excédent commercial d'un pays, loin de démontrer l'existence de gains à l'échange, « égoïstes » car contrepartie d'une perte imposée aux pays déficitaires, indique simplement qu'un pays renonce à une consommation immédiate au profit d'une dépense future. Sa demande étant relativement plus faible qu'ailleurs, il importe moins et dégage de sa production un surplus exportable plus important. En contrepartie, il dégage un excédent sur ses « opérations en capital » en recyclant son excédent commercial, c'est-à-dire en plaçant son excédent d'épargne pour investir dans des pays a priori plus ren-

(20) La théorie des zones monétaires optimales conduira plus tard les économistes « néo-classiques » à s'interroger sur la détermination des frontières idéales en fonction, cette fois, d'une définition monétaire du territoire économique, sinon de la nation.

tables. Ce pays « excédentaire », loin d'exercer un effet prédateur sur le reste du Monde, met donc une partie de ses ressources à la disposition des pays qui en ont le plus besoin et qui les utiliseront le plus efficacement.

Le GATT est fréquemment présenté comme une organisation inspirée par cette conception classique et libérale du commerce international. Il convient de distinguer d'une part la conviction profonde des experts, des économistes et des fonctionnaires du GATT et, d'autre part, l'inspiration doctrinale des textes, tels qu'ils furent d'abord élaborés par les fondateurs, ultérieurement, complétés ou amendés et qui contraignent les décisions et arbitrages.

Il est vraisemblable que, du côté des experts économiques, la conception libérale ou, plus précisément, la conception « académique », l'emporte (21). Les estimations des gains attendus de la libéralisation commerciale des échanges reposent sur des modèles très classiques dans leurs hypothèses et les principaux bénéficiaires sont attendus de la réduction du prix des biens importés.

Les libéraux tendent aujourd'hui à ne voir dans le GATT/OMC qu'un moteur de la libéralisation des échanges. Ils s'opposent aux propositions qui viseraient à imposer des « entraves » réglementaires au marché mondial. S'ils souhaitent l'extension des secteurs couverts par la libéralisation multilatérale, ils rejettent l'idée même de « règles » ou de « clauses » internationales en matière, par exemple, d'environnement ou de travail.

Néanmoins, d'un point de vue plus strictement juridique, la trace d'une conception classique des gains de l'échange qui trouverait son origine dans la baisse du prix des importations et dans les effets de spécialisation est non seulement inexistante, mais encore contredite par de nombreuses dispositions du texte.

2.1.2 – Les exceptions classiques au libre-échange

Dans ce Monde idéal, quel rôle peuvent jouer les organisations internationales de type OMC ? D'un point de vue libéral, les institutions internationales, assujetties à la volonté des Etats, contribuent à fausser les mécanismes régulateurs du marché. Quatre objections admises et soumises au débat académique permettent néanmoins d'atténuer cette vision idyllique.

2.1.2.1 – L'argument de la protection « optimale »

Dès lors qu'un pays est suffisamment grand pour influencer les prix mondiaux, il peut être tenté de réduire le volume de ses importations, et donc de la demande, afin de provoquer la baisse du prix mondial et améliorer ainsi ses termes de l'échange. Symétriquement, l'Etat d'un grand pays peut conduire des politiques qui visent à réduire le volume des exportations afin de provoquer la hausse du prix mondial. Dans le premier cas, le « grand » pays agit en monopsonne, dans le second en monopole. Néanmoins, cette politique n'est rationnelle qu'en l'absence de représailles de la part des autres grands pays ou des petits pays coalisés à cette occasion. Dans le cas inverse, et d'après le résultat classique de JOHNSON (1953) l'équilibre a toutes les chances de devenir mutuellement défavorable aux pays qui mèneraient ces politiques.

Lorsqu'elle peut être effectivement menée, la protection « optimale » améliore la situation du « grand » pays, mais elle détériore celle des autres pays et du Monde en général. Ces risques justifient, en principe, l'existence de règles du jeu multilatérales (22). De fait, lors des premières négociations du GATT, seuls deux pays pouvaient se prévaloir d'une taille significative : les Etats-Unis, bien sûr, et une Grande-Bretagne adossée au *Commonwealth*. Or ces pays étaient également les principaux rédacteurs du GATT. Cette préoccupation n'a donc pas été dominante.

(21) Assez significativement, le serveur Internet du service de la recherche de l'OMC affiche dans sa page de présentation le portrait de... Ricardo.

(22) Cet argument de la tarification optimale, qui admet la concurrence pure et parfaite sur le marché des biens, a été approfondi dans les années 1980 dans un contexte de concurrence oligopolistique par la théorie de la politique commerciale stratégique (BRANDER & SPENCER, 1985 ; KRUGMAN, 1986). L'Etat est susceptible d'intervenir pour permettre au pays de « capter » une part plus grande de la « rente » disponible sur les marchés mondiaux.

Certes, pour les biens qui font l'objet d'une « consolidation » tarifaire, c'est-à-dire les biens portés sur la liste notifiée au GATT à l'issue des négociations multilatérales (*Rounds*), un pays ne peut augmenter ses tarifs au-delà du tarif déclaré. Ce principe rend difficile une politique commerciale optimale qui, ajustée aux conditions du marché, exige une certaine « souplesse ». La crainte la plus explicite à l'encontre d'une politique tarifaire « optimale » se trouve, néanmoins, dans l'article XXIV relatif aux zones de libre-échange et aux Unions douanières. En effet, une des motivations de ces zones pourrait être, justement, d'atteindre la taille critique qui rendrait « optimale » la constitution d'une « forteresse » commerciale. L'article XXIV vise alors à empêcher ces zones d'augmenter leur protection vis-à-vis du reste du monde.

2.1.2.2 – L'argument des défaillances du marché

Le second argument accessible à l'approche libérale est celui de l'imperfection des économies et des marchés. Les réalités économiques ne peuvent évidemment pas correspondre aux hypothèses des modèles théoriques notamment en ce qui concerne la nature de la concurrence et l'optimalité des ajustements de marché. Les prendre en compte ne conduit-il pas à remettre en cause la supériorité du libre-échange unilatéral ?

En général, les économistes informés et de bonne foi ne nient pas l'existence d'« exceptions » à l'optimalité du libre-échange. Mais, d'une part, ils tendent à en minimiser l'importance et, d'autre part, doutent que la politique commerciale constitue la réponse appropriée.

En effet, la réponse à cette objection traditionnelle, inspirée de la théorie générale du « *second best* » de Kravis & Lipsey, est la règle de la spécificité ou de ciblage. Ainsi, la politique commerciale n'est justifiée que dans la mesure où la distorsion se situe effectivement sur les marchés mondiaux (23). Or ces cas sont, en général, considérés comme exceptionnels et d'importance mineure. Même lorsqu'ils sont présumés, les gains escomptés seraient vraisemblablement insuffisants par rapport aux risques d'erreurs et de conflit. Dans la plupart des cas, la réponse optimale ne serait donc pas la remise en cause du libre-échange mais une action directe et, le cas échéant, publique ou réglementaire, sur les causes de la distorsion. KRUGMAN (1989), en inversant la vision académique d'une politique protectionniste de *second best* exprime ainsi l'opinion selon laquelle si le libre-échange n'est pas une solution de « *first best* », elle reste néanmoins la politique la plus souhaitable faute d'une politique alternative qui lui soit supérieure.

Dans cette perspective, l'argument traditionnel de la protection pour les industries naissantes, développé notamment, après bien des auteurs mercantilistes, par Hamilton, List et Stuart Mill à la fin du XVIII^e et au début du XIX^e siècle, n'est pas recevable. Certes, lorsqu'une production bénéficie d'« effets d'apprentissage » (24) ou exige une « taille critique » qui ne peut être atteinte immédiatement, le laissez-faire crée une « distorsion » car il empêche l'émergence d'un secteur susceptible, à terme, de bénéficier d'avantages comparatifs. Dans ce cas, la théorie économique montre qu'une politique industrielle de subvention serait a priori « moins mauvaise » qu'une politique commerciale de protection (25). Néanmoins, la meilleure politique serait encore celle qui laisserait aux marchés financiers, supposés clairvoyants, le soin de déterminer les secteurs dont la rentabilité future justifierait le financement de pertes immédiates.

Les défaillances du marché ne justifient donc pas, a priori, des règles du jeu multilatérales et il revient aux Etats de corriger, s'ils le souhaitent, ce type de distorsions. De ce point de vue, les économistes libéraux s'opposent à l'introduction de mesures réglementaires qui viseraient à corriger des défaillances localisées sur les marchés nationaux telles que l'introduction d'un droit mondial du travail ou de la concurrence.

(23) Sur ces points, voir notamment BHAGWATI (1971).

(24) Il y a effets d'apprentissage lorsque le coût moyen d'un bien diminue avec le volume de sa production.

(25) Intuitivement, l'argument peut-être exposé de la manière suivante : la protection tarifaire fait apparaître deux sources d'inefficacité : une perte supportée par les consommateurs qui doivent réduire leur consommation pour un bien devenu plus cher et, du côté de l'offre, une perte « sociale » due à l'augmentation artificielle de l'offre suscitée par ces mêmes prix élevés (ce qui implique la captation de ressources qui ne sont alors plus disponibles pour d'autres secteurs relativement plus efficaces). La subvention, dans la mesure où elle permet d'atteindre le même niveau de production évite l'effet de consommation en permettant aux consommateurs de se fournir au prix mondial.

Les textes du GATT sont parfois en contradiction avec cette vision restrictive. Ils admettent que certaines distorsions, même lorsqu'elles se localisent au niveau des Etats, puissent donner lieu à des actions de politique commerciale. A plusieurs reprises, les textes s'inscrivent sans ambiguïté dans la lignée de Hamilton et List avec des références explicites aux industries naissantes (articles VI, XIX) (26). Néanmoins, une fois reconnue la légitimité de certaines protections « vertueuses », le GATT retrouve sa fonction coordinatrice en veillant à éviter les abus, les surenchères et les représailles.

2.1.2.3 – L'argument des préférences nationales

Les auteurs libéraux peuvent également reconnaître que les gains de l'échange ne s'apprécient pas uniquement sous l'angle étroit du prix relatif des biens. L'ouverture au commerce international remet en cause certains choix collectifs en termes, par exemple, de sécurité ou de distribution des revenus. Mais, cette fois encore, l'efficacité de la politique commerciale, et donc la nécessité de règles du jeu commerciales, est fortement relativisée. La sécurité nationale exige-t-elle, par exemple, la protection d'activités non compétitives ? En général, la réponse optimale passera par d'autres instruments de type stocks de sécurité.

Ce rejet de l'argument des préférences nationales comme exception significative au libre-échange conduit donc les économistes libéraux à une très grande réserve vis-à-vis de l'argument de loyauté (voir 3.3. sur la définition et la discussion de ce concept). Ainsi, pour BHAGWATI (1994), « *la diversité des politiques, des institutions et des normes nationales est en général compatible avec des échanges libres et profitables aux parties* ».

Si le libre-échange améliore le bien-être collectif de la nation, la théorie néoclassique reconnaît que certains groupes sociaux ont toutes les chances d'être perdants. D'après le théorème de *Stolper & Samuelson*, le facteur relativement rare – par exemple le travail non qualifié dans les pays industriels (27) – devrait voir sa situation se détériorer. La réponse, sans cesse réaffirmée depuis, sous différentes variantes, est la redistribution compensatrice des gains de l'échange au profit des perdants. Cette proposition était d'ailleurs déjà contenue dans l'article « séminal » de *Stolper & Samuelson* de 1941 (28).

Néanmoins, cette proposition a davantage pour objet d'évaluer le sens du gain à l'échange pour une collectivité donnée qu'à organiser une compensation effective. La parade libérale est alors très fragile car, depuis l'après-guerre et la consolidation, dans les années 1970 et 1980, d'une pensée libérale plus stricte, le consensus sur l'efficacité sociale des interventions redistributrices de l'Etat a été remis en cause. Les transferts fiscaux, qui, dans l'après-guerre, étaient généralement considérés comme « neutres » du point de vue de l'efficacité économique, sont fréquemment considérés aujourd'hui, par les économistes et par les opinions publiques, comme sources elles-mêmes de distorsions. Dans ces conditions, l'ouverture au commerce peut entrer en contradiction avec une préférence collective en faveur d'une distribution plus égalitaire des revenus.

De ce point de vue, la démarche protectionniste de libéraux incontestés, mais qui restent, dans ce courant doctrinal, minoritaires, comme Maurice Allais ou James Goldsmith (29) apparaît certes paradoxale, mais, finalement cohérente. La libéralisation des échanges ne doit être poursuivie que dans la mesure où les gains attendus l'emportent sur ses coûts sociaux et collectifs. De même, dans le prolongement de *Stolper & Samuelson*, les modèles néoclassiques reconnaissent que la libéralisation des échanges est susceptible de provoquer du chômage en cas de rigidité du marché du travail (30). Toutefois, contrairement aux isolationnistes « libéraux », la solution ne se trouve pas dans la protection, mais dans une action directe sur ce marché. Celle-ci peut être réglementaire (remise en

(26) L'article VI considère comme un préjudice des importations à prix de dumping qui retardent « *sensiblement la création d'une production nationale* »

(27) Rappelons que ces modèles raisonnent en plein-emploi. Le sous-emploi peut alors être dû à la rigidité des salaires.

(28) « *Nous avons montré qu'il y a une part de vérité dans les arguments en faveur du protectionnisme selon lesquels le travail s'appauvrit... Nous tenons à souligner que... notre démonstration ne fournit aucun argument politique pour le protectionnisme. On a montré... que la perte infligée à un des facteurs de production par le libre-échange est nécessairement inférieure au gain de l'autre. Il est toujours possible d'indemniser le facteur lésé par des subventions ou d'autres procédés de redistribution, afin que tous les facteurs se retrouvent dans une situation meilleure grâce à l'échange international* »

(29) Même si, dans certains pays – France, Etats-Unis –, ils ont trouvé un relais politique dans le renouveau des courants populistes.

(30) Ce point de vue est exprimé et évalué notamment par Wood (1994).

cause du salaire minimum, plus grandes facilités de licenciement, etc.) et passer par des actions de l'Etat, directes (subventions aux bas salaires, etc.) ou indirectes (amélioration de la qualification du travail par une politique de formation adéquate). Néanmoins, ces actions, souvent préconisées par les économistes internationalistes libéraux, se heurtent, une nouvelle fois, aux réticences traditionnelles du libéralisme à l'égard de cette ingérence de l'Etat et de sa capacité à mener une politique redistributrice.

2.1.2.4 – L'argument des groupes de pression

Pour expliquer la persistance, a priori irrationnelle, du protectionnisme, les auteurs libéraux ont finalement remis en cause l'hypothèse implicite selon laquelle les responsables de la politique commerciale cherchaient à maximiser le bien-être global de la nation.

Dans la lignée des travaux de OLSON (1978) sur les groupes de pression, les responsables de la politique commerciale ne fonderaient pas leurs décisions sur la défense de l'intérêt général. En maximisant leur propre fonction d'utilité, ils conserveraient une attitude certes rationnelle, mais incompatible avec le théorème de la main invisible qui veut que la recherche des intérêts particuliers s'harmonise avec l'intérêt général. Du côté de la « demande », la protection permet de maintenir un prix élevé qui procure au secteur concerné des rentes supplémentaires. Cette recherche de rente (théorie de la *rent seeking*) justifie d'ailleurs des dépenses de nature improductive qui s'ajoutent aux pertes « sociales » imputables à la protection. Au contraire, les consommateurs qui sont les perdants potentiels, supportent un préjudice relativement faible en valeur absolue par rapport au coût qu'ils devraient supporter pour se coaliser contre la protection. D'ailleurs, paradoxalement, certains groupes de consommateurs, a priori gagnants au libre-échange, se sont parfois révélés franchement hostiles aux mesures d'ouverture commerciale, régionales ou multilatérales (Ralph Nader aux Etats-Unis). De même, dans les pays industriels, on s'attend à ce que les travailleurs peu qualifiés, susceptibles de perdre à l'échange (théorème de Stolper & Samuelson, déjà évoqué) et coalisés dans des syndicats, s'opposent à la libéralisation des échanges (ce qui correspond effectivement à l'attitude de l'AFL-CIO aux Etats-Unis et à certains syndicats français).

Néanmoins, ces pistes de recherche ne peuvent donner lieu à une explication générale de la persistance de la protection, notamment dans les pays industriels. En effet, il convient encore de montrer que les groupes de pression « protectionnistes » sont plus influents que les groupes de pression favorables à la libéralisation des échanges : distributeurs de produits importés, firmes nationales s'approvisionnant à l'étranger, firmes multinationales gênées dans le développement de leurs échanges intra-firme, firmes exportatrices qui redoutent les représailles...

Malgré ses faiblesses et son caractère souvent *ad hoc*, cette approche confère une fonction nouvelle au GATT et à l'OMC : « protéger » les gouvernements nationaux des groupes de pression. Les responsables politiques peuvent alors invoquer les contraintes exogènes de l'institution internationale et, éventuellement, faire assumer par cette organisation le rôle de bouc émissaire. De ce point de vue, l'existence de cette institution multilatérale (sinon supranationale) permet aux responsables de réduire le coût politique de mesures d'ouverture et, en même temps, de se prévaloir de l'avantage que procure l'ouverture aux exportateurs. La légitimité de l'OMC viendrait de sa capacité à « protéger » les responsables politiques des groupes de pression. Cette fonction est conforme :

- Aux principes mêmes de négociation des accords qui permettent d'équilibrer les pressions protectionnistes émanant des secteurs importateurs par les intérêts opposés des secteurs exportateurs. Un élément de souplesse est d'ailleurs conféré par le caractère global de ces négociations puisque les groupes d'intérêt les plus influents (en général, agriculture, textile,...) peuvent être relativement préservés si le poids de l'ouverture est alourdi pour les secteurs les moins influents.
- A la relative rigidité des engagements pris et qui alourdit significativement le coût d'intervention des groupes de pression. Ceux-ci conservent néanmoins un accès aux voies de contournement comme les plaintes antidumping et antisubventions ou la clause de sauvegarde (et qui fait d'ailleurs l'objet de critiques fortes de la part des économistes libéraux).

Cette dernière remarque montre une des limites de cette capacité que pourrait avoir l'OMC d'assurer cette fonction de bouclier et « bouc émissaire » des pouvoirs politiques.

De plus, la règle du consensus de l'OMC tend à impliquer excessivement les Etats, puisque leurs représentants restent libres – et donc exposés aux groupes de pression nationaux – de refuser telle ou telle ouverture. Enfin, le système institutionnel américain, en préservant les prérogatives du Congrès sur tout ce qui concerne la politique commerciale, ne favorise pas ce transfert de responsabilité vers l'OMC.

2.2 – LA PRÉGNANCE DU MERCANTILISME

Historiquement, la doctrine libérale en économie apparaît en réaction aux courants regroupés par eux sous la dénomination générique de mercantiliste. Montesquieu, Quesnay ou Adam Smith consacrent ainsi une partie importante de leurs travaux à dénoncer cette « doctrine » et les politiques qu'elles ont inspirées, au premier rang desquelles se trouve, d'ailleurs, la politique de Colbert.

2.2.1 – La conception « mercantiliste » de l'échange

Dans la tradition mercantiliste, l'échange international est, au mieux, un « jeu à somme nulle » par lequel un pays devrait exactement gagner dans l'échange ce que perdent les autres. Il est vrai que, par construction comptable, l'excédent commercial d'un pays équilibre le déficit du reste du Monde. Le solde de la balance des paiements évaluerait donc le gain ou la perte obtenue à l'échange. Cette réalité, objective car comptable, confère à l'approche un apparent bon sens même si l'observation du solde ne dit rien sur les masses engagées et les mécanismes en cause. D'ailleurs, malgré deux siècles de dénégations, le solde commercial, qu'il soit global ou bilatéral, reste largement considéré par l'opinion comme un indicateur pertinent de la compétitivité des nations (31). Les Etats nationaux se doivent alors d'intervenir pour amplifier l'excédent. L'Etat participe à la « guerre économique », expression typiquement mercantiliste et qui n'a pas grand sens pour un libéral. Il soutient les entreprises nationales contre les firmes étrangères. Il favorise les exportations à fort contenu en valeur ajoutée contre les importations « destructrices » de valeur ajoutée. Il assure un contrôle serré aux frontières, accorde des subsides aux entreprises, veille à la maîtrise des coûts de production, notamment en contrôlant le coût du travail.

Dans l'approche libérale, l'amélioration du bien-être individuel, éventuellement agrégé (au niveau non seulement national, mais également, le cas échéant, au niveau mondial), constituait le critère pertinent pour apprécier l'« optimalité » du libre-échange. Dans l'approche « mercantiliste », cet objectif qui, d'ailleurs, reste limité à la nation, ne peut se situer qu'à très long terme. Sa réalisation exige, au préalable, la consolidation de la puissance de la nation et de l'Etat qui l'incarne. Les investissements de « sécurité » (comme les dépenses militaires) sont considérés comme « productifs » en ce sens qu'ils renforcent la puissance de l'Etat et sa capacité à prélever une plus grande part de la richesse mondiale. Au contraire, dans l'approche libérale, ces dépenses de sécurité sont, au mieux, considérées comme un « bien de consommation » qui n'améliore le bien-être individuel qu'en se substituant nécessairement à d'autres types de biens (SIROËN, 1992).

Pour les « mercantilistes », les secteurs de production n'apportent pas la même contribution à la formation de l'excédent (désiré) et au renforcement de la sécurité de la nation. Les secteurs sont hiérarchisés. Depuis Colbert, l'industrie est souvent considérée, du moins dans certaines de ses composantes (biens d'équipement, industries à « forte valeur ajoutée », etc.) comme le secteur « noble » par excellence. Elle doit se développer au détriment, si nécessaire, des autres secteurs qui pourraient être, selon les époques et les régions, l'agriculture « primaire » ou les services « improductifs ». Les politiques industrielles ou commerciales doivent favoriser l'émergence et le développement des « bons » secteurs. Le développement des exportations, dans ces secteurs, constitue alors une alternative à l'insuffisance du marché intérieur qui est d'ailleurs, en partie, la conséquence des restrictions imposées au nom de la compétitivité.

(31) Pour une critique récente (après... Hume ou Smith) de cette approche, voir notamment KRUGMAN (1994).

2.2.2 – Mercantilisme et libre-échange

Expression du nationalisme économique, le mercantilisme se situe dans une perspective mondiale plus pragmatique que celle de courants isolationnistes ou « auto-centrés ». Le mercantilisme n'est donc pas l'adversaire systématique du libre-échange dès lors que celui-ci contribue à promouvoir les exportations des secteurs définis comme prioritaires. La volonté d'ouvrir des marchés étrangers aux firmes nationales peut l'emporter sur celle de protéger des secteurs considérés comme peu dynamiques et faiblement entraînants. Historiquement, d'ailleurs, si l'influence des théoriciens libéraux du libre-échange, comme Ricardo ou Cobden, n'a pas été négligeable dans l'Angleterre du XIX^e siècle, la politique commerciale « libérale » devait aussi beaucoup à la position dominante de la Grande-Bretagne dans l'industrie. Après la longue hésitation des années 1970-1980, les Etats-Unis semblent aujourd'hui avoir renoué avec un mercantilisme des exportations, finalement assez traditionnel, même s'il s'orienté vers des secteurs industriels nouveaux ou vers les services de la troisième révolution industrielle. Le « libéralisme » des périodes « libre-échangistes » (32) est donc, en partie, un trompe-l'œil. De même, considérer aujourd'hui l'ouverture des pays de l'Asie de l'Est et du Sud comme un ralliement pur et simple au libéralisme serait évidemment une erreur (33). Dans la plupart des cas, ces pays ont maintenu un interventionnisme puissant que beaucoup d'observateurs, d'avant-garde intéressés par la fin – l'ouverture aux échanges – que par les moyens, ont longtemps oublié de signaler. La crise financière de 1997 a joué, sur ce point, un rôle de révélateur.

A l'inverse, les pays moins politiquement influents ou techniquement moins avancés ont, en général, adopté des politiques mercantilistes plus protectionnistes : les Etats-Unis et l'Allemagne au XIX^e siècle et, plus près de nous, le Japon et les NPI asiatiques (BAIROCH, 1994). Ces politiques protectrices ont pu être menées avec de faibles exigences de réciprocité et dans un contexte de relative ouverture des marchés d'exportation. D'autres expériences se sont révélées désastreuses : la stratégie de substitution aux importations en Amérique latine et dans certains pays africains (le constat est plus nuancé dans les pays asiatiques), ou la politique d'« industrie-industrialisante » menée en Algérie.

2.2.3 – L'OMC et le mercantilisme

Le mercantilisme est certes un « nationalisme » et les organisations internationales sont souvent perçues comme des ravisseurs de souveraineté. Alors qu'elles seront accusées par les pays dominés d'être soumises aux pays leaders, ces derniers déploreront l'influence disproportionnée des petites nations. Ces craintes expliquent que les pays « nationalistes » du Tiers-Monde aient longtemps tardé à rejoindre les grandes organisations internationales et, notamment, à accéder au GATT.

Pourtant, le caractère mercantiliste des textes du GATT/OMC a souvent été souligné (34). La priorité donnée aux exportations, les tolérances vis-à-vis des protections pour industries naissantes, les sanctions contre les pratiques déloyales, accréditent cette coloration doctrinale. L'article XII sur les « *Restrictions destinées à protéger l'équilibre de la balance des paiements* » revient à présenter les importations comme une perturbation de l'équilibre extérieur (ce qui était contesté par les classiques depuis Hume au ... XVIII^e siècle). Cette perturbation peut également être sectorielle dans le cas de l'article XIX sur les clauses de sauvegarde. Les articles XX et XXI justifient les exceptions pour des raisons éthiques, d'identité, d'intégrité nationale ou de sécurité. Par contraste, on ne trouve aucune trace de la conception « ricardienne » et libérale du commerce international.

Néanmoins, les textes du GATT et de l'OMC ne sont pas plus mercantilistes que ne l'est la conception « keynésienne » dominante au milieu des années 1940 à savoir que, lorsque d'autres ajustements se révèlent défaillants, ou impraticables, où que la coopération internationale est inexistante, les réponses mercantilistes sont parfois les seules accessibles aux gouvernements. De fait, si les traces du mercantilisme sont omniprésentes

(32) Sur la réalité duquel il conviendrait d'apporter des nuances. Voir notamment BAIROCH, 1994.

(33) On aurait sans doute tort d'opposer, par exemple, le « libéralisme » économique chinois à son nationalisme politique.

(34) On peut citer notamment KRUGMAN (1991), SIROËN (1992), MESSERLIN (1993)

dans les textes, c'est aussi pour en réglementer l'usage afin, le cas échéant, d'en neutraliser, les effets prédateurs.

2.3 – LE GATT ET L'ESPRIT DE BRETTON WOODS. LE COMPROMIS HISTORIQUE

Si, les deux approches précédentes, décrites sous leur forme brute, légitiment mal la présence d'organisations internationales, de type GATT ou OMC, leur synthèse contribue pourtant à donner une explication historique à leur existence.

L'idée d'un « ordre économique international » apparaît avec la première guerre mondiale. Cette période voit, par exemple, la création du Bureau International du Travail. En même temps, la *Société des Nations* se voit doter de compétences en matière de relations économiques internationales, notamment dans le domaine des changes.

Néanmoins, les politiques dites *d'égoïsme sacré* provoquent dans les années 1930, une dégénérescence en spirale des relations économiques internationales qui se concrétise par une hausse brutale des tarifs douaniers (aux Etats-Unis, amendement Smoot-Hawley de 1930) et la prolifération de dévaluations plus ou moins compétitives. Ces mesures protectrices conduisent à une contraction forte du volume et de la valeur des échanges internationaux. Celle-ci est rapidement considérée comme un facteur aggravant, sinon déterminant, de la dépression mondiale des années 1930. Certaines élites considéreront alors que ce manque de coordination est directement responsable de la montée des totalitarismes en Europe et donc, de la seconde guerre mondiale. Ils parviendront à en convaincre les dirigeants politiques. La seconde guerre mondiale aura, en effet, confirmé l'ampleur des conséquences de ce « désordre » économique et, en même temps, démontré le caractère insoutenable de l'isolationnisme du seul pays à pouvoir prétendre au leadership : les Etats-Unis.

Le renforcement et la création d'organisations internationales à vocation économique s'explique alors par un triple sentiment :

- La sécurité de chaque pays est liée à la prospérité économique des autres pays. Le nationalisme économique « pur » risque alors de se révéler contre-productif en attisant les foyers de tension.
- Dans le prolongement des théories keynésiennes, les Etats doivent intervenir pour orienter l'équilibre économique à un niveau de plein emploi que la simple régulation des marchés ne permet pas d'atteindre spontanément. Encore faut-il que les politiques économiques nationales soient compatibles entre elles.
- Les mécanismes de la « main invisible », qui parient sur la communauté d'intérêt des unités (individus, nations, etc.) peuvent se révéler défaillants. Le manque de coopération peut conduire, dans le jeu des relations internationales, à des situations sous-optimales, contraires aux intérêts de chacune des parties.

Cette conception nouvelle qui a inspiré l'« Esprit de Bretton Woods », tient à la fois du libéralisme et du mercantilisme. Du premier, elle retient le rôle des marchés et de l'échange ainsi qu'une certaine vision « progressiste » de l'Histoire. Si elle reconnaît la primauté de l'individu, elle reprend du mercantilisme la pertinence du cadre national, à l'intérieur duquel s'exprime la politique économique des Etats. Ces derniers, admis par exception dans l'analyse économique traditionnelle, deviennent des institutions nécessaires et positives, dotées d'une mission sinon nouvelle, du moins légitimée par l'analyse économique : favoriser la stabilité économique et, au-delà, la croissance.

Contrairement aux analyses néoclassiques, fondées sur l'agrégation de phénomènes micro-économiques, les gains attendus de la libéralisation des échanges sont plutôt de nature macro-économique. L'analyse implicite fait référence aux effets d'entraînement du commerce extérieur plutôt qu'à ses effets réallocatifs ; elle s'intéresse davantage au plein-emploi des ressources qu'à leur efficacité.

L'analyse interprétative (qui n'est évidemment pas aussi explicite dans le texte du GATT) peut s'articuler autour des propositions suivantes.

2.3.1 – Les gains de l'échange résident dans les effets multiplicateurs du commerce extérieur

Contrairement à l'approche classique, les gains de l'échange ne trouvent pas leur origine dans les effets réallocatifs imposés par la spécialisation, mais dans les effets multiplicateurs induits par le commerce extérieur.

En effet, il existe une forte similarité entre les mécanismes du multiplicateur keynésien d'investissement et le multiplicateur du commerce extérieur dont la formule la plus simple est :

$$\Delta Y = \frac{1}{s + m} (\Delta I + \Delta X)$$

Avec ΔY , ΔI et ΔX symboles respectifs de l'accroissement du revenu national, de l'investissement domestique et des exportations ; s et m représentent les propensions marginales à l'épargne et à l'investissement.

Tout se passe donc comme si les investissements et les exportations, composantes de la demande effective (35), stimulaient une production supplémentaire. Celle-ci induit alors *ex post* le supplément d'épargne qui finance le supplément d'investissement et le supplément d'importations. Ce dernier équilibre les exportations. Contrairement au mercantilisme « pur », cette politique de croissance par les exportations n'a donc pas d'effets prédateurs puisque les effets sur le solde extérieur sont neutralisés par un supplément, a priori équivalent, d'importations (36). Mais l'équilibre se réalise à un niveau plus élevé d'échanges et donc de revenu.

En effet, d'après la formule ci-dessus, si :

$$s\Delta Y = \Delta S = \Delta I \text{ alors, } m\Delta Y = \Delta M = \Delta X$$

avec ΔS et ΔM le supplément d'épargne et d'importations induit par le supplément de revenu. Les effets multiplicateurs ne compromettent donc pas l'équilibre de la balance commerciale et ne permettent pas, en eux-mêmes, d'accroître l'excédent.

Cette filiation keynésienne apparaît explicitement dès le préambule du GATT qui reprend ainsi le concept de *demande effective*, omniprésent dans *La théorie générale* (1936) (37), : « [Les Parties contractantes] *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 plus 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 préambule confirme que c'est bien le plein emploi des ressources qui est visé plutôt que son emploi optimal. Certes, le préambule de l'Accord instituant l'OMC, adopté à Marrakech en 1994, supprime cette référence à « la *pleine utilisation des ressources mondiales* » pour lui substituer le terme d'« *utilisation optimale* » mais ce glissement sémantique, qui pourrait être significatif, marque davantage le ralliement de l'OMC aux préoccupations environnementales qu'à une réelle prise en compte de la problématique néoclassique. En effet, l'optimum est ici apprécié « *conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement* ».

(35) Ce terme avait été repris de Malthus par Keynes, par ailleurs négociateur britannique de Bretton Woods, dans son livre « *La théorie générale* », publié en 1936 et qui justifiait l'intervention de l'Etat lorsque la demande ne paraissait pas suffisante pour assurer le plein emploi.

(36) Evidemment, rien ne garantit l'équilibre épargne-investissement et donc importations-exportations ; le supplément d'épargne peut être inférieur (supérieur) au supplément d'investissement mais, dans ce cas, le supplément d'importations devra être supérieur (inférieur) au supplément d'exportations. Dans ce cas, la politique économique doit contribuer à corriger ce déséquilibre ce que ferait, par exemple, une politique budgétaire restrictive (expansionniste).

(37) Ce qui rend, d'ailleurs, l'absence de références « ricardiennes » d'autant plus significative...

2.3.2 – Cet effet multiplicateur implique le sous-emploi préalable des ressources

Contrairement aux hypothèses des modèles classiques, la phrase préambule qui vient d'être citée ne postule pas le plein emploi. L'approche par le multiplicateur exige même l'existence préalable d'un sous-emploi qui correspond à la fois aux réalités de la fin des années 1940 et aux préoccupations actuelles de certains pays « riches ». En effet, si l'augmentation de la production se heurte au plein emploi des ressources, et faute de gisements de productivité, l'effet multiplicateur est bloqué. L'approche « keynésienne » des gains macroéconomiques de l'échange se situe donc dans un monde radicalement différent de celui des classiques qui raisonnaient en plein emploi.

Néanmoins, les modèles de croissance par les exportations des années 1950 et 1960 (BECKERMAN, LAMFALUSSY) ont généralisé à des situations de plein emploi les possibilités d'effets multiplicateurs.

- D'après la loi dite de Verdoorn-Kaldor, la croissance de la production industrielle – associée aux exportations – tend à améliorer quasi mécaniquement la productivité du travail. L'élasticité se situerait ainsi autour de 0,5 (une croissance de 1 % induirait un gain de productivité de 0,5 %) ce qui réduit d'autant les tensions sur le marché du travail (mais aussi, en sous-emploi, l'efficacité de l'effet multiplicateur dans la résorption du chômage).
- Par ailleurs, le développement de la production industrielle peut également favoriser la réallocation du travail des secteurs « archaïques » (agriculture, certains services) vers les secteurs modernes et même susciter la hausse de l'offre de travail (travail des femmes, immigration, etc.).

Néanmoins, pour des auteurs comme BALASSA (1964), qui écrit dans le contexte de plein emploi des années 1960, ces effets sont insuffisants et une stimulation artificielle des exportations devrait se résoudre par la hausse des salaires et l'inflation.

2.3.3 – Les avantages des effets multiplicateurs sont mutuels

Tous les pays sont susceptibles de bénéficier des effets bénéfiques d'une croissance induite par les exportations (*export-led-growth*). Comme dans la théorie libérale classique, mais par des mécanismes différents, il s'agit d'un jeu à somme positive.

Le mécanisme peut être le suivant. Dans un premier temps, les firmes nationales engagent les dépenses nécessaires à la production d'un bien exportable. L'accroissement du revenu distribué qui en résulte, induit un accroissement de la demande d'importations et donc un accroissement des exportations des autres pays. Finalement, le revenu aura augmenté simultanément dans tous les pays. Le premier pays aura simplement joué le rôle de « locomotive » (éventuellement, d'ailleurs, grâce à l'ouverture des seconds). Un des avantages de l'ouverture multilatérale est, d'ailleurs, d'amplifier ce phénomène en permettant, en quelque sorte, à chaque pays d'être une locomotive pour les autres et un wagon pour elle-même. L'équilibre des comptes extérieurs est alors respecté dans tous les pays, mais à un niveau de revenu supérieur pour tous.

La libéralisation des échanges, en créant alors des opportunités d'exportations pour tous les pays, déclenche donc un effet multiplicateur mutuellement bénéfique. C'est moins le degré d'ouverture que le mouvement qui importe : les taux de croissance ne se renouvellent qu'avec une nouvelle croissance des exportations et donc un nouvel effort de libéralisation. Cette dynamique relève de la « théorie de la bicyclette », souvent évoquée dans la vie du GATT et selon laquelle l'ouverture est un processus qui ne tolère pas d'arrêt.

2.3.4 – Les gains de l'échange trouvent leur origine dans les exportations et la spécialisation peut exercer des effets multiplicateurs négatifs

Si ce militantisme de la libéralisation des échanges accrédite, pour l'opinion, la thèse d'un GATT/OMC, héraut du libéralisme le plus doctrinal, il repose sur une conception bien plus mercantiliste qui confère à l'expansion des exportations le statut de fait générateur d'un processus de croissance auto-entretenu. Conformément à cette conception keynésienne

(et post-keynésienne), les gains de l'échange sont proportionnés aux exportations. La libéralisation des échanges vise donc moins à réallouer les ressources mondiales qu'à ouvrir des débouchés aux pays exportateurs. Cette conception s'applique également aux pays en développement : « *Il est nécessaire d'assurer une augmentation rapide et soutenue des **recettes d'exportation** des parties contractantes peu développées* » (art. XXXVI de l'Accord général).

Les importations sont alors une sorte de mal nécessaire à la cohérence de l'ensemble et à l'équilibre du système. La connotation négative du terme même de « *concessions* » (article II) et qui s'applique aux mesures d'ouverture commerciale est, sur ce point, significative.

Le développement des échanges n'est alors pas la conséquence de la spécialisation des économies. Le développement des échanges n'implique pas, en soi, de modifications structurelles, c'est-à-dire d'effets de spécialisation. La croissance est un phénomène « extensif » plutôt qu'« intensif ». Elle résulte d'une dynamique de croissance compatible avec un développement homothétique des exportations et des importations.

La spécialisation peut même se révéler contradictoire avec les effets multiplicateurs. En effet, si les entreprises potentiellement importatrices prévoient la diminution de leur production du fait de leur ouverture, elles réviseront leur programme de production à la baisse. Cette demande effective en diminution peut alors enclencher *ex ante* un processus cumulatif de dépression qui est susceptible de neutraliser l'effet expansif des anticipations d'exportations. Si les importations supplémentaires sont admises, elles doivent être la conséquence d'une demande supplémentaire induite par la croissance et non la contrepartie d'une substitution à la production nationale.

Contrairement à la conception classique, le GATT affiche ainsi de sérieuses réserves à l'égard de la spécialisation. Dans plusieurs articles (article VI, article XIX) des mesures de protection sont admises lorsque des importations menacent de « *causer un préjudice important à une production établie* ». Cette disposition est étendue aux industries naissantes par le complément « *... ou s'il retarde sensiblement la création d'une production nationale* » (article VI 1). L'article XIX vise le cas d'un produit importé qui « *porte ou menace de porter un préjudice grave aux producteurs nationaux de produits similaires ou de produits directement concurrents* ».

Dès lors que le protectionnisme stimule la demande effective et ne vise pas à exporter le chômage, il peut exercer des effets favorables, et donc paradoxaux, sur l'échange (38). En effet, si le protectionnisme permet de réajuster la balance des paiements et, ainsi, d'atténuer la contrainte extérieure (THIRLWALL, 1980) il favorise aussi la mise en place d'une politique budgétaire expansionniste. Le multiplicateur permet alors d'augmenter le revenu du pays et donc d'induire... des importations supplémentaires. Cette forme de protectionnisme perdrait sa fonction prédatrice et permettrait de créer partout des emplois...

Ce protectionnisme vertueux, défendu par des économistes « cambridgiens » (CRIPPS & GODLEY, 1976) dans les années 1970, n'est pas totalement absent de certaines dispositions du GATT, notamment sur le rééquilibrage de la balance des paiements. Tel est le cas de l'article XII où « *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* » ou de l'article XVIII.2. où « *Les parties contractantes reconnaissent... qu'il peut être nécessaire, à l'effet d'exécuter leurs programmes et leurs politiques de développement économique orientés vers le relèvement du niveau de vie général de leur population, de prendre des mesures de protection ou d'autres mesures affectant les importations et que de telles mesures sont justifiées pour autant que la réalisation des objectifs du présent Accord s'en trouve facilitée* ».

2.3.5 – Mais, les pays peuvent être incités à « exporter » leur chômage

Si les mécanismes multiplicateurs se situent dans une perspective de jeu à somme positive (contrairement à la conception mercantiliste traditionnelle), certains pays peuvent être

(38) Voir notamment le chapitre 13 sur « Keynes and the Macroeconomics Protection » dans IRWIN (1996).

néanmoins tentés d'accroître leurs gains, c'est-à-dire d'amplifier l'effet multiplicateur, à leur profit en menant une politique d'excédent commercial. Pour cela, un gouvernement peut agir sur l'épargne – qui serait favorisée –, sur les importations – qui seraient dissuadées – ou les exportations stimulées par des subventions, des dévaluations compétitives ou des salaires artificiellement bas. L'excédent d'un pays provoquerait alors un déficit ailleurs et donc un manque à gagner en terme de production et d'emploi. Ce pays « exporterait son chômage ». On retrouve ici une famille d'arguments qui a souvent été opposée au Japon par les Etats-Unis et par certains pays européens.

Les règles disciplinaires du GATT/OMC prennent alors toute leur signification. Elles seront approfondies dans le chapitre suivant sur les fonctions coopératives de l'institution.

CHAPITRE 3

MULTILATÉRALISME ET COOPERATION

Nous avons vu dans le chapitre précédent par quels mécanismes, le GATT et son successeur, l'OMC, envisageaient les effets bénéfiques de la libéralisation des échanges. La justification d'une telle organisation ne s'impose pas, à quelques nuances près, dans la conception « libérale » qui rend la libéralisation unilatérale attrayante et les représailles commerciales inefficaces. Quant au mercantilisme, il souffre de son caractère insoutenable du point de vue de la stabilité des relations commerciales. Tous les pays ne pouvant présenter en même temps un excédent de la balance extérieure, la logique mercantiliste favorise les « guerres économiques » – qui sont parfois des guerres tout court – mutuellement défavorables. L'esprit de Bretton Woods, qui inspirait, au moins initialement, les organisations internationales repose sur l'idée suivante : autant les politiques mercantilistes isolées sont mutuellement défavorables, autant un certain mercantilisme « éclairé » qui, par ailleurs, colle assez bien au « bon sens » de l'opinion publique et donc de ses dirigeants, peut être mutuellement favorable dès lors qu'il s'inscrit dans un cadre coopératif.

Le GATT hier, l'OMC aujourd'hui, ont réconcilié des approches doctrinales par ailleurs opposées, autour de l'idée de l'ouverture des échanges. Ce principe « libéraliste » n'épuise pourtant pas les fonctions de l'OMC. Faute de restituer la mission « coopérative » de l'organisation, les commentateurs oublient ce qui constitue la justification même d'une organisation internationale.

Dans ce chapitre, nous rappellerons d'abord en quoi consiste la fonction coopérative du GATT/OMC. Encore faut-il que cette coopération soit acceptable et stable. D'où les principes de réciprocité et de loyauté, absents des problématiques aussi bien libérales que mercantilistes, mais qui se trouvent au cœur des mécanismes de fonctionnement de l'institution.

3.1 – LE GATT/OMC ET LA CONCEPTION COOPÉRATIVE DES RELATIONS ÉCONOMIQUES INTERNATIONALES

Le multilatéralisme des institutions de Bretton Woods est une forme d'organisation qui répond aux paradoxes keynésiens : d'une part, et contrairement à l'appréhension libérale classique, un pays peut rationnellement croire qu'il gagne à la mise en œuvre de politiques prédatrices d'exportation du chômage. Mais s'il agit ainsi, il incite les autres pays à s'ajuster à leur tour de telle manière que l'ensemble des pays soit finalement perdant.

3.1.1 – Une représentation stylisée du dilemme coopération/non coopération

La différence entre les conceptions libérale, nationaliste ou keynésienne de la libéralisation des échanges peut-être illustrée à partir d'un exemple de type « dilemme du prisonnier ». Deux nations ont chacune la possibilité de pratiquer entre elles le libre-échange ou la protection. Dans un premier temps, on considère qu'elles ne se concertent pas et ne partagent aucun intérêt commun (jeu non coopératif). Elles ne signent donc pas d'accords bilatéraux (ou multilatéraux si on raisonnait sur un nombre plus grand de nations).

Le tableau 3.1 est relatif au cas « ricardien ». Dans chacune des parenthèses, le premier chiffre est relatif au gain du pays A et le second au gain du pays B. Les chiffres n'ont d'autre intérêt que de classer les situations et n'ont pas de signification en eux-mêmes.

La différence entre le premier tableau et le second tient dans le fait que, dans le premier, un pays a intérêt à ouvrir unilatéralement son marché, même si l'autre pays reste fermé. Tel n'est plus le cas dans le second.

Tableau 3.1. Cas ricardien

(Dans la parenthèse, les gains de B sont à gauche, ceux de A à droite)

		Pays A	
		Ouvert	Fermé
Pays B	Ouvert	(100, 100)	(70, 60)
	Fermé	(60, 70)	(50, 50)

Dans ce cas, la solution d'équilibre non coopératif (équilibre de Nash) est celle où les deux pays choisissent simultanément, et sans concertation, le libre-échange. En effet, du point de vue de A, quelle que soit la position de B, la protection est plus défavorable que l'ouverture. Même si B protège son marché, A pourra toujours améliorer ses termes de l'échange en important des biens produits moins chers. Le raisonnement est symétrique pour B. Les pays tendent donc à adhérer spontanément au libre-échange car tel est leur intérêt individuel. Des règles pour imposer le respect de la coopération ne sont pas nécessaires.

Tel n'est plus le cas dans le second exemple (tableau 3.2.).

Tableau 3.2. Cas Mercantiliste et « Bretton Woods »

		Pays A	
		Ouvert	Fermé
Pays B	Ouvert	(100, 100)	(40, + 110)
	Fermé	(110, 40)	(50, 50)

Dans ce cas, chaque pays considère qu'il ne peut gagner à une libéralisation unilatérale de ses échanges. Que l'autre pays protège ou libéralise ses échanges, la protection est toujours, dans ce cadre non coopératif, la solution adoptée. L'équilibre de Nash est atteint lorsque tous les pays pratiquent la protection avec, dans notre exemple, 50 pour chaque pays alors qu'ils auraient pu obtenir 100 simultanément en coordonnant leur politique.

Trois scénarios sont envisageables :

- Le scénario de *l'égoïsme sacré* où le Monde se laisse effectivement entraîner dans une situation d'équilibre dit non coopératif (« dilemme du prisonnier ») c'est-à-dire dans la case (50, 50). Historiquement, la poussée protectionniste des années 1930 entre dans ce type de scénario.
- Le scénario hégémonique ou nationaliste dans lequel un pays (par exemple A) reste fermé alors qu'il dispose de moyens de rétorsion pour imposer l'ouverture du pays B. Le Monde se situe dans la case (40, 110). On notera que ce scénario peut faire croire au libéralisme puisqu'il repose sur une certaine ouverture et que le pays leader a tout intérêt à faire croire qu'il est lui-même libéral (alors qu'il ne l'est pas) pour légitimer sa demande d'ouverture.
- Le scénario « coopératif » ou « keynésien » dans lequel une puissance leader ou, plus vraisemblablement, une organisation internationale, bloque la situation au niveau le plus favorable pour tous c'est-à-dire, dans notre exemple (100, 100). Pour qu'il s'agisse d'un équilibre stable, il est néanmoins nécessaire qu'un système de sanction ou d'incitation dissuade les pays de tenter d'augmenter unilatéralement leur protection. On notera que, par rapport au scénario précédent, le pays A, dès lors qu'il reste leader, sacrifie 10 à l'autel de la coopération. La coopération peut donc représenter un coût net pour le pays dominant.

Le multilatéralisme, tel qu'il a été incarné par le GATT, généralise cette conception à un nombre important de pays.

3.1.2 – La nature coopérative de l'OMC

La signification du concept même de « coopération » est plus aisée à représenter numériquement qu'à définir.

Souvent, en théorie des jeux, la coopération implique que les acteurs partagent un intérêt commun. Dans cette conception stricte, l'OMC, pas plus, sans doute, que les autres organisations internationales « universelles » ne sont « coopératives » (39). Il serait, en effet, assez naïf de croire que tous les pays de l'OMC partagent un intérêt commun et universel pour la libéralisation des échanges, même si, parfois, le langage diplomatique des communiqués officiels tend à le faire accroire. Les textes sont conçus pour gérer ces divergences d'intérêt.

Pour KREPS (1990), un individu – un pays – « égoïste » peut adopter des comportements dits coopératifs dans le langage courant si ce comportement est conforme à son intérêt, même si le jeu reste par nature non coopératif dans le sens de la théorie des jeux (40).

Pratiquement, et par référence au tableau ci-dessus, la coopération ne signifie pas que les pays renoncent à gagner 110 plutôt que 100, mais qu'ils savent qu'en tentant de gagner 110, ils risqueraient, finalement, de n'en gagner que 50.

C'est en ce sens que l'OMC peut être considérée comme une organisation coopérative : les pays n'y adhèrent que dans la mesure où le fait de s'imposer un comportement coopératif leur fait bénéficier du comportement coopératif des autres. Toujours par référence à l'exemple ci-dessus, le rôle de l'OMC consiste à convaincre les pays que toute déviance par rapport à son comportement « coopératif » d'ouverture lui serait, au final, défavorable.

La fonction coopérative du GATT consiste donc, notamment, à organiser les négociations commerciales qui permettront à chaque pays de gagner à l'échange, c'est-à-dire de passer de la position (50, 50) à la position (100, 100) et ensuite, par des règles de loyauté, d'éviter que les pays ne soient tentés par la position (40, 110) qui risquerait de ramener tous les pays à la position initiale.

3.2 – NÉGOCIATION COMMERCIALE ET RÉCIPROCITÉ

Le multilatéralisme, associé au traitement de la nation la plus favorisée, vise donc à stabiliser le comportement coopératif des Etats. En effet, le résultat coopératif pourrait être compromis par des alliances – des coalitions (41) – qui se réaliseraient au détriment des pays tiers. Supposons que le pays A accorde au pays B un libre accès à son marché qui n'est pas consenti au pays C. L'accord préférentiel entre A et B aurait alors le même effet sur le volume des exportations de C qu'une hausse du tarif douanier. Dans ce cas, C pourrait être tenté de compenser cette chute des exportations par une limitation de ses importations. Dans le multilatéralisme, tel qu'il est posé par le traitement NPF, toute concession d'un « joueur » vaut nécessairement pour l'ensemble des joueurs. L'Europe doit non seulement accepter de s'ouvrir aux Etats-Unis mais également, et aux mêmes conditions, à l'Inde et à la Malaisie. Une des fonctions de l'article XXIV du GATT est ainsi de garantir que les accords régionaux ne seront pas défavorables aux pays tiers.

(39) A l'inverse, peut-être, d'organisations comme l'OTAN pendant la guerre froide où les pays membres partageaient le même intérêt en faveur d'une sécurité commune.

(40) On se réfère ici à KREPS (1990, p. 9) : « *If individuals happen to undertake behaviour that in common parlance would be labelled « co-operation », then this is done because such co-operative behaviour is the best interests of each individual singly ; each fears retaliation from others if co-operation breaks down. In comparison, in co-operative game theory the unit of analysis is most often the group or, in the standard jargon, the coalition ».*

(41) Ces coalitions peuvent d'ailleurs être coopératives au sens de la théorie des jeux si les pays en question ont un intérêt commun à « discriminer » les autres pays.

Certes, les traités bilatéraux peuvent être assortis d'un traitement NPF en l'absence même de tout cadre multilatéral. Il se crée alors un réseau de traités bilatéraux qui, a priori, équivaut au multilatéralisme. L'expérience du XIX^e siècle n'a pourtant pas confirmé la viabilité de cette forme d'organisation des relations commerciales internationales faute, sans doute, de règles disciplinaires contraignantes mais aussi parce qu'à un certain niveau de complexité, la réciprocité, qui motive les accords, ne peut plus être assurée. Ce traitement bilatéral de la clause, antérieur au multilatéralisme du GATT et de l'OMC, rend difficile une ouverture, autre qu'unilatérale, des petits pays. A titre d'exemple, le Costa-Rica peut souhaiter réduire ses tarifs avec les Etats-Unis pour bénéficier, en contrepartie, de l'ouverture du marché américain. Si cette préférence n'était accordée qu'au Costa-Rica, les impacts sur l'économie américaine seraient d'autant plus négligeables que l'ouverture serait réciproque. Le problème vient du fait que les Etats-Unis devront alors généraliser cette mesure à l'ensemble des pays auxquels ils sont liés par une clause NPF sans que, pour ces pays, la réciprocité soit automatique. Pour les Etats-Unis, accepter la proposition du Costa-Rica reviendrait alors à s'ouvrir unilatéralement, c'est-à-dire sans exigence de réciprocité. Vraisemblablement, le Costa-Rica ne pourra obtenir l'ouverture des Etats-Unis que si celui-ci le convainc de déroger à la clause NPF (42) ou si, les Etats-Unis parviennent à obtenir la réciprocité de la part de leurs partenaires. C'est là qu'intervient le caractère multilatéral de la négociation qui permettra au Costa-Rica de demander l'ouverture des Etats-Unis dans ses secteurs d'exportation et aux Etats-Unis de chercher à équilibrer cette éventuelle concession par des offres équivalentes des autres pays.

L'équilibre des concessions accordées par chaque pays exige que soit satisfaite une obligation de réciprocité qui apparaît ici comme une contrepartie obligée du traitement de la nation la plus favorisée. Sans réciprocité, les pays auraient évidemment intérêt à ne rien concéder s'ils estimaient pouvoir bénéficier, malgré tout, de l'ouverture des autres pays. Mais la généralisation de ce comportement de *free rider* conduirait alors à l'échec de la négociation, donc de la coopération et, finalement, à l'arrêt du processus de libéralisation. C'est l'issue attendue d'une clause NPF traitée au niveau bilatéral.

Si l'organisation multilatérale des négociations réduit considérablement ce risque de *free riding*, elle ne l'élimine pas. En effet, la réciprocité est un principe plus difficile à vérifier et à imposer que celui du traitement de la nation la plus favorisée.

3.2.1 – Les principes de négociation du GATT

C'est, le principe de réciprocité qui permet donc de concilier la satisfaction des intérêts égoïstes de chaque nation et la coopération. Le GATT/OMC ayant admis que, de fait, le développement de l'échange ne pouvait reposer uniquement sur une dynamique de libéralisation unilatérale, le principe de réciprocité dans les concessions allait de soi. Dans le système GATT/OMC, cette réciprocité est fondée sur une dynamique mercantiliste où chaque pays met en balance les avantages qu'il retire de l'ouverture des marchés étrangers et les inconvénients, réels ou supposés, d'une plus grande ouverture de son propre marché national. En d'autres termes, un pays qui souhaite développer ses exportations doit, en contrepartie, accepter d'importer davantage. Paradoxalement, le rythme de la libéralisation des échanges est donc proportionné à l'intensité du mercantilisme des Etats qui s'exprime par leur volonté de développer les exportations.

Plusieurs conceptions plus ou moins rigides de la réciprocité peuvent être défendues.

La réciprocité peut être absolue ou relative. La première repose sur une logique de nivellement (*level playing field*) et de convergence vers le pays le plus ouvert. Dans ce cas, les modalités d'accès aux marchés doivent tendre à s'égaliser entre les nations. Cette réciprocité fait donc porter l'effort d'ouverture sur les pays initialement les plus fermés. Elle tend à exonérer les pays les plus ouverts. La seconde conception conduit à comparer les concessions quel que soit le degré d'ouverture déjà atteint. Tous les pays sont alors conduits à fournir le même effort relativement à leur degré initial d'ouverture. C'est cette seconde conception qui a longtemps dominé, même si, sous la pression des opinions publiques qui admettent mal cette hétérogénéité, des pas en direction de la première sont

(42) Ce qui, rappelons-le, est possible dans le cadre de l'OMC au titre de l'article XXIV sur les zones de libre-échange, de l'article XXV sur les dérogations, voire des « clauses d'habilitation » permettant au Costa-Rica de bénéficier du Système Généralisé de Préférence.

perceptibles. L'article XXVIII bis du GATT insiste d'ailleurs sur la réduction des droits élevés (43) et un effort plus important est aujourd'hui demandé aux pays les moins ouverts. Une forte libéralisation unilatérale est demandée comme préalable à l'accèsion des pays candidats.

La réciprocité peut être globale ou sectorielle. Dans le premier cas, c'est l'effort général qui est apprécié. Chaque pays conserve la latitude de répartir les concessions et donc, le cas échéant, de conserver des secteurs plus protégés que la moyenne (« pics tarifaires »). Dans une conception plus stricte, la réciprocité s'apprécie produit par produit, à un niveau plus ou moins fin de nomenclature. Les négociations commerciales tarifaires ont longtemps reposé sur une approche globale qui impliquait la quasi-totalité des secteurs dès lors que ceux-ci entraient dans le champ de compétence du GATT, c'est-à-dire les biens (44). Même si la négociation globale n'est pas imposée par les textes du GATT (article XXVIII bis), elle présente plusieurs avantages par rapport aux négociations ponctuelles. Elle permet, en effet :

- D'introduire une souplesse dans l'application du principe de réciprocité et de reconnaître, de manière pragmatique, la divergence des intérêts et des priorités entre les nations.
- D'équilibrer l'influence contradictoire des groupes de pressions protectionnistes (généralement les secteurs importateurs) et libre-échangistes (les secteurs exportateurs ou utilisateurs de biens importés) en liant les avantages aux concessions. Or ces groupes ont des poids différents dans chaque pays.
- Finalement, de rendre accessible un accord par consensus.

Cette fois encore, l'évolution historique conduit à une conception plus stricte de la réciprocité et, fréquemment (comme, par exemple, dans l'agriculture), une partie des négociations porte sur le niveau de nomenclature auquel cette réciprocité doit être appliquée.

3.2.2 – L'affaiblissement des principes de négociations

Dans les anciennes négociations tarifaires, il s'agissait d'équilibrer les « concessions » c'est-à-dire les listes de réductions tarifaires proposées par chaque pays. Les pays n'avaient donc pas à s'aligner sur les pays les plus libéraux. Ainsi, les premières séries de négociations commerciales menées sous l'égide du GATT visaient à poursuivre le processus de réduction des droits de douane. Toutefois, les Négociations Kennedy des années 60, ont abouti à des réformes plus structurelles avec, notamment, un Accord antidumping. Le Tokyo Round, mené entre 1973 et 1979 puis l'Uruguay Round ont poursuivi le processus de démantèlement des protections tarifaires (45). Mais simultanément ; en contradiction même avec les principes du GATT, les autres barrières aux échanges devenaient peut-être plus visibles, sans doute plus nombreuses et, en tout cas, plus sensibles. Les négociations ont ainsi abouti à une série d'accords sur les obstacles non tarifaires au sens large (comprenant, notamment, la mise en œuvre des actions antidumping). L'élargissement du champ de négociation à de nouveaux domaines a exercé un effet destructeur sur cette ancienne stratégie de négociation. En effet, certaines des entraves visées ne sont ni quantifiables (droits de propriété intellectuelle, investissements directs, services) ni comparables. Comment rapprocher une aide directe au revenu des agriculteurs, un accord d'autolimitation dans l'automobile et un pic tarifaire dans l'industrie textile ? Comment quantifier une mesure d'ouverture en matière d'investissements étrangers ?

Certes, l'Uruguay Round a confirmé les principes antérieurs de négociation. L'accord final a porté sur l'ensemble des dispositions, quelle que soit leur nature (réduction tarifaire, accord sur les services, création de l'OMC, etc.). Néanmoins, la prolifération de groupes de négociation a, de fait, conduit à une déconnexion qui diluait le principe de réciprocité globale. Dans le domaine agricole (pré-accord de *Blair House*, novembre 1992), la diminu-

(43) La théorie économique montre d'ailleurs que les pertes consécutives à la protection croissent avec le carré du tarif douanier : un tarif de 10 % multiplie par 4 les pertes sociales relatives à un tarif de 5 %.

(44) Les deux principaux secteurs qui ont été, de fait, exclus de la négociation globale jusqu'à l'Uruguay Round étaient l'agriculture et le textile. Les services ne sont pas concernés par le GATT de 1947.

(45) Les droits de douane ont été abaissés d'un tiers environ sur les neuf principaux marchés industriels du monde, ce qui a ramené à 4,7 pour cent la moyenne des droits appliqués aux produits manufacturés, contre 40 % environ lors de la création du GATT.

tion des exportations subventionnées et des soutiens s'entendait produit par produit, dans une nomenclature définie, au moins initialement, de manière assez étroite (46). Par comparaison, la concession européenne de 1962 avait permis d'équilibrer l'effet protecteur de la PAC par une ouverture quasi-totale à d'autres biens agricoles (soja, produits de substitution aux céréales,...) quitte, d'ailleurs, à accroître les effets distorsifs de la politique communautaire (47).

La contrepartie de cette « globalisation » de la négociation est l'ouverture de cycles de négociation. Dès lors que ce principe est lui-même remis en cause, des négociations ciblées pouvaient très bien être menées en dehors de ce « cycle ». La longueur des négociations de l'Uruguay Round, puis les reports successifs, ont laissé un souvenir tellement négatif que les commentateurs ont souvent accueilli avec faveur la perspective de laisser à la nouvelle OMC la responsabilité de ces négociations sectorielles, notamment, mais pas exclusivement, dans les services (voir ci-dessous). Néanmoins, cette perspective s'est révélée illusoire. Elle oubliait les avantages des négociations globales qui seules permettent d'obtenir des avancées dans les domaines qui suscitent une forte réserve de certains pays.

3.2.3 – Les difficultés du processus de négociations. Le cas des services

Le processus de négociation est donc, en grande partie, prédéterminé par les principes du multilatéralisme (traitement NPF) et de la réciprocité. Grossièrement, chaque partie formule des offres d'ouverture (concessions) et des demandes adressées aux autres pays. La négociation vise alors, par un processus itératif, à faire apparaître un consensus autour du caractère équilibré, et donc réciproque, des concessions. Il faut que l'ensemble des parties prenantes se satisfasse des offres des autres pour que l'accord puisse se conclure.

Le désir de certaines parties d'aboutir peut alors l'emporter sur le respect « comptable » de la réciprocité. Si la contrainte de multilatéralisme, c'est-à-dire le traitement de la nation la plus favorisée, est nécessaire à la stabilité du système commercial international, elle rend plus difficile les négociations. Les concessions accordées sont, en effet, étendues à l'ensemble des membres y compris les pays dont les offres seraient jugées insuffisantes. Comme nous l'avons vu, certains pays peuvent donc être tentés par une stratégie de *free-riding* en s'efforçant d'offrir le moins possible tout en s'assurant qu'ils bénéficieront des mêmes avantages que les autres. La règle du consensus leur confère un droit de veto alors même que l'ouverture de leur marché ne représente pas un enjeu suffisant pour les autres pays. La complexité des comparaisons, le caractère difficilement vérifiable de certaines informations, peuvent d'ailleurs conduire à surestimer la valeur réelle des concessions. Le coût d'une réciprocité déséquilibrée en faveur des petits pays apparaît souvent comme moindre que celui d'un veto ou même, simplement, d'une prolongation de la négociation.

Ces limites à l'application multilatérale de la clause NPF sont particulièrement sensibles dans les services qui, par nature, ne se prêtent pas à la protection tarifaire.

Le GATS pour les services, pas plus que le GATT pour les marchandises, n'impose la libéralisation totale et immédiate. Au-delà de ses principes généraux, il laisse aux pays le soin de déterminer les domaines qu'ils acceptent d'ouvrir. De ce point de vue, l'Accord de Marrakech peut être interprété, dans le domaine des services, comme une ouverture vers des négociations, dont certaines ont été engagées depuis, et « *qui viseront à réduire ou à éliminer les effets défavorables de certaines mesures sur le commerce des services, de façon à assurer un accès effectif aux marchés. Ce processus aura pour objet de promouvoir les intérêts de tous les participants sur une base d'avantages mutuels et d'assurer un équilibre global des droits et des obligations... Le processus de libéralisation progressive sera poursuivi à chacune de ces séries de négociations, par voie de négociations bilatérales, plurilatérales ou multilatérales destinées à accroître le niveau général des engage-*

(46) Néanmoins, la définition finalement adoptée a été plus large et a permis le maintien de « pics tarifaires » élevés sur certains produits agricoles très ciblés.

(47) En effet, le prix élevé des céréales a incité les éleveurs à importer des PSC (produits de substitution aux céréales) pour l'alimentation animale aggravant ainsi l'excédent céréalier communautaire et donc les interventions (subventions à l'exportation, stockage, etc.).

ments spécifiques contractés par les Membres au titre du présent accord ». (article XIX du GATS).

Ainsi, la libéralisation dans le domaine des services, telle qu'elle est prévue dans le GATS, peut relever, a priori, de trois dynamiques : un engagement unilatéral des membres, une négociation sectorielle multilatérale, un cycle de négociation (round). La première est limitée par nature. La seconde s'est révélée, du moins jusqu'en 1997, plutôt décevante (48). La troisième ne sera mise en œuvre qu'à partir de 2000.

3.2.3.1 – La libéralisation par les listes d'engagements spécifiques et l'ouverture unilatérale

Nous avons vu précédemment les aspects techniques du GATS. Dans la première phase de mise en place des accords, les pays membres ont été appelés à déposer leur liste d'engagements. La logique de ces listes est celle d'une ouverture unilatérale qui, d'une certaine manière, renoue avec le processus de libéralisation du XIX^e siècle. En effet, mises à part les exemptions notifiées ou prévues dans différents articles du GATS (par exemple, l'intégration régionale), le traitement de la nation favorisée empêche un pays membre de réserver cette ouverture à des pays spécifiés. L'application de la réciprocité, qui permet à chaque pays d'échanger son offre d'ouverture contre celle des autres, est alors mise entre parenthèses.

Cette orientation unilatérale n'est soutenable que dans la mesure où les négociateurs considèrent que les gains sont davantage à attendre de la levée de leur propre protection que de l'ouverture des marchés extérieurs. Or, comme nous l'avons vu, si tel était le cas, l'organisation multilatérale de la négociation ne serait pas nécessaire. Celle-ci se justifie au contraire, si les « concessions » (« engagements ») sont perçues comme le prix à payer pour obtenir un meilleur accès des producteurs nationaux aux marchés étrangers. Dans ce cas, faute de procédures d'arbitrages fondées sur la réciprocité, le traitement de la nation la plus favorisée s'expose au *free riding*. En effet, les pays qui déposent des engagements importants ne sont pas a priori mieux « servis », en terme d'accès aux marchés extérieurs, que ceux qui n'en déposent pas. Ils ne sont même pas en position d'exiger ailleurs des engagements plus importants. Dans ce cas, le niveau d'ouverture final apparaît très inférieur à celui souhaité par l'ensemble des pays.

Lors des négociations d'Uruguay, l'application inconditionnelle de la clause NPF s'est ainsi heurtée aux partisans d'une plus grande conditionnalité. Les rédacteurs du GATS ont, néanmoins, proposé un compromis. Celui-ci tend, de fait, à... limiter la portée du traitement de la nation la plus favorisée qui se voulait pourtant un principe « universel ». En effet, l'article II du GATS qui pose ce principe, stipule néanmoins qu'un « Membre pourra maintenir une mesure incompatible » avec ce principe « pour autant que celle-ci figure à l'Annexe sur les exemptions des obligations ». Ces exemptions sont, en principe temporaires (dix ans) et réexaminées régulièrement. Mais surtout, elles doivent se trouver en dehors du champ couvert par des engagements spécifiques dont on a vu le caractère volontaire, ce qui constitue évidemment une désincitation forte à la libéralisation sectorielle. Ces exemptions ne doivent donc pas être comprises uniquement comme relevant d'une procédure visant à limiter le risque de *free riding* mais également comme la prise en compte de ses dangers. La procédure unilatérale qui accompagnait la mise en place du GATS visait ainsi davantage à figer le degré d'ouverture des différents pays membres qu'à engager une dynamique de libéralisation négociée.

De ce point de vue, les listes d'engagements rempliraient des fonctions assez proches de la tarification, à savoir établir le niveau de protection de chacun pour faciliter les négociations ultérieures. Il n'empêche que ces exemptions au traitement de la nation favorisée confirment les limites d'une transposition aux services des principes appliqués aux marchandises.

3.2.3.2 – Les négociations sectorielles

L'Accord de Marrakech prévoyait l'ouverture de négociations dans quatre secteurs – services financiers, mouvement des personnes physiques, services de transport maritime et télécommunications de base –. Les accords issus de ces négociations, et qui prendraient la forme d'engagements, devaient respecter le traitement de la nation la plus favorisée et

(48) Pour reprendre les termes mêmes de la Déclaration ministérielle de Singapour du 13 décembre 1996.

donc, le cas échéant, bénéficiaire aux pays n'ayant pas souscrit d'engagements. De ce point de vue, bien que négociée dans un cadre multilatéral qui autorise un pays à conditionner ses engagements à ceux des autres, le cadre sectoriel instille une sorte de voie médiane entre la libéralisation unilatérale et la libéralisation conditionnelle fondée sur la réciprocité. Il est vrai que, dans le domaine des marchandises, le GATT lui-même associait le traitement de la nation la plus favorisée et une certaine liberté laissée aux pays de fixer leur niveau de protection. Mais il s'agissait alors de tarifs beaucoup plus souples à négocier puisque comparables. Certes, les principes anciens de la négociation tarifaire sont sauvegardés : les offres des différents pays sont « consolidées » et deviennent des « engagements » au regard du droit international. Néanmoins, du fait de l'hétérogénéité des offres et de leur incomparabilité, chaque pays dispose d'une plus grande latitude pour rejeter un accord en arguant de l'insuffisance des autres propositions. C'est ainsi que les Etats-Unis se sont, en 1995, opposés à la conclusion d'un accord dans les services financiers.

Si, dans le domaine des marchandises, la réciprocité a favorisé une dynamique de libéralisation, c'est aussi parce que la négociation était globalisée. Au contraire, dans les négociations en cours au sein de l'OMC, leur caractère sectoriel limite les possibilités d'arbitrage et donc le champ de la réciprocité. Ainsi, une concession américaine dans les transports maritimes (où les Etats-Unis sont très protecteurs) ne serait pas « compensable » par une concession malaise ou japonaise dans les services financiers. L'insuffisance des procédures de négociation est confirmée par des échecs plus ou moins définitifs (transport maritime), des reports (services financiers) ou par des résultats ambigus, comme dans le secteur des télécommunications de base. En effet, dans ce secteur, qui fut donc le premier à faire l'objet d'un accord, la fin des négociations prévues en avril 1996, a finalement eu lieu près d'un an plus tard, le 15 février 1997 ce qui confirme l'importance des difficultés rencontrées. De fait, seuls 69 gouvernements ont accepté de déposer des offres relevant du traitement de la nation la plus favorisée. S'il s'agit des principaux pays concernés (49), ce nombre relativement restreint de pays (environ un sur deux) confirme le risque de *free riding* évoqué précédemment, notamment de la part des petits pays. L'accord confirme, par ailleurs, l'hétérogénéité des offres. Tous les pays n'ont pas fait les mêmes offres sur tous les points. Ainsi, seuls 18 d'entre eux permettront des prises de contrôle à 100 % des entreprises nationales. Certains ont obtenu des délais pour leur entrée en vigueur, prévue au 1^{er} janvier 1998.

Dans le domaine des services financiers, il s'agissait de réunir les « offres » et de les annexer au cinquième protocole du GATS. A la fin du cycle d'Uruguay, 82 gouvernements avaient déjà présenté des offres d'ouverture au titre des Listes d'engagement. A la suite du demi-échec d'une première négociation, 43 pays gouvernements acceptaient, en juillet 1995, d'améliorer leur offre. Les Etats-Unis n'avaient pas déposé d'offre estimant que d'autres pays (notamment les pays asiatiques) ne faisaient pas eux-mêmes d'offres suffisantes. Au total, fin 1997, 97 pays avaient déposé des engagements. 56 pays seulement ont déposé de nouvelles offres en décembre 1997. 5 pays qui n'avaient pas d'engagements ont participé à ces offres mais, à l'inverse, 46 pays en sont restés à leurs anciens engagements (source OMC). En ce qui concerne l'Union européenne, les engagements tendent à appliquer le traitement NPF au régime du marché unique dans les services financiers. Certains pays de l'UE ont levé certaines restrictions notamment en ce qui concerne l'implantation des banques étrangères. Les Etats-Unis ont retiré un certain nombre d'exemptions au traitement NPF fondées sur la réciprocité (mais conserveraient la possibilité d'exclure la Malaisie). Les engagements visent notamment les restrictions des Etats pour les banques et assurances. Les engagements du Japon et de la Corée reflètent les résultats de leur réforme des assurances et des transactions sur les marchés des changes. Pour la Corée du Sud, les engagements visent également à faciliter l'accès à l'implantation des firmes étrangères dans le domaine de la banque et des assurances.

3.2.3.3 – Les négociations multilatérales

Les négociations sectorielles engagées dès la mise en place de l'OMC, s'inscrivent dans un cadre d'*inter-Round* et, plus généralement, dans la volonté affirmée lors de la signature de Marrakech, d'alléger (voire, pour certains, de supprimer) les *rounds* (négociations commerciales multilatérales). Malgré leurs inconvénients illustrés par les crises qui ont provoqué l'allongement de l'Uruguay Round, ces séries de négociations avaient pourtant l'avantage de globaliser la négociation puisque l'acceptation finale concerne l'ensemble

(49) Environ 94 % du marché global pour les services de télécommunication.

des accords. La future négociation commerciale multilatérale sera donc susceptible d'étendre les accords de libéralisation dans les services (50).

3.3 – LA LOYAUTÉ DANS LES ÉCHANGES

Une fois conclus par consensus, les accords doivent être respectés. Néanmoins, la notion de loyauté va au-delà de la « lettre » et s'étend à l'« esprit » même des accords.

Le GATT et l'OMC défendent une conception relativement large de la loyauté mais qui reste en deçà du concept, d'ailleurs imprécis, de *fair trade*. Certaines législations nationales, comme la loi commerciale des Etats-Unis, vont ainsi beaucoup plus loin. De nature juridique, ce concept se prête mal à l'analyse économique « orthodoxe ». Comme nous l'avons vu, celle-ci ne parvient à mettre en évidence le « coût économique » de cette déloyauté pour les pays qui en seraient victimes. Elle met, en revanche, l'accent sur l'inefficacité des sanctions. Comme nous l'avons vu, la rationalisation de ce concept de loyauté ne peut-être saisi que par rapport au risque d'une généralisation de comportements non coopératifs.

3.3.1 – Le concept de fair trade

Le principe de *free trade* proposé par les libéraux s'est vu adjoindre, notamment par un certain nombre de commentateurs américains, celui de *fair trade*. Ce terme est plus ou moins bien traduit par « commerce loyal », mais il s'accommoderait d'autres épithètes. La tradition juridique française fait référence au respect des engagements pris. Le terme anglo-saxon y adjoint la notion d'équité et de réciprocité (BIENAYME, 1994 ; JAVELOT, 1997). Pour les partisans du renforcement de la condition de *fairness* dans les échanges, la manière de commercer et donc l'origine des avantages comparatifs, constituent une sorte de préalable au commerce lui-même. Cette exigence, sans être nouvelle (voir notamment BHAGWATI, 1985, JAVELOT, 1997), s'est affirmée dans les années 1970. Elle a donné lieu à un durcissement des réglementations nationales visant à sanctionner des pratiques commerciales considérées comme déloyales : *section 301* de 1974 (durcie en 1988) de la loi commerciale américaine, réglementations antidumping des Etats-Unis et de l'Union européenne, etc.

Les dispositions de la *section 301* autorisent ainsi le Président à lever des mesures de rétorsion à l'encontre des pays qui ne respecteraient pas les accords commerciaux ou qui seraient coupables d'une pratique « *injustifiable, déraisonnable ou discriminatoire et qui réduirait ou mettrait en difficulté le commerce américain* ». Le champ d'application de cette loi, qui n'a pu être directement remise en cause par l'Accord de Marrakech, ne se limite donc pas aux « triches » sur les arrangements multilatéraux et qui, eux, relèvent de la procédure de règlement des différends de l'OMC. Elle revient à considérer que, dans le domaine considéré, la loi américaine constitue une norme qui, le cas échéant, et conformément à la pratique institutionnelle américaine, prévaut sur celle de l'OMC ou s'y substitue.

En fait, la notion de *fair trade* regroupe au moins trois principes qui ont un statut différent dans le GATT/OMC.

- Un principe de « loyauté » vis-à-vis des engagements pris et qui vise d'abord à assurer le respect des accords internationaux. La difficulté porte non seulement sur l'interprétation des textes, ce qui est banal, mais aussi sur l'esprit, c'est-à-dire les possibles contournements. Ce principe de loyauté est inhérent au caractère coopératif du GATT/OMC puisqu'il vise à empêcher les « triches » qui remettraient en cause l'équilibre même du système. Ce principe de loyauté est affirmé, au moins implicitement, dans les textes du GATT et les différents textes de l'OMC. Il fonde la procédure de règlement des différends de l'OMC. L'article VI du GATT reconnaît le possible caractère *unfair* du dumping. Il admet donc, à ce titre, la mise en place de mesures compensa-

(50) Encore faudrait-il que le Congrès américain adopte une loi de *fast track*.

trices. De plus, l'article XXIII du GATT sur la « *Protection des concessions et des avantages* » permet, en principe, d'aller au-delà de la protection littérale des engagements puisque la protection est étendue aux « avantages » qu'un pays peut attendre des Accords (51). Dans les faits, la jurisprudence du GATT a été relativement prudente sur la portée de cette dernière disposition. La nécessité de « protéger » les accords et de veiller à leur respect ne suscite pas de controverse. Comme nous l'avons vu (voir 1.3.5.), l'OMC dispose aujourd'hui d'un « monopole » sur la procédure qui interdit, en principe, le recours à une voie unilatérale de type *section 301*.

- Un principe d'« équité » qui vise à protéger les producteurs des mesures ou des comportements considérés comme « anormaux » et qui les placeraient dans une position défavorable vis-à-vis des producteurs concurrents. La notion d'« équité » se fonde sur une philosophie libérale du droit mais qui, dans ses aspects commerciaux, privilégie les relations entre producteurs indépendamment même de l'intérêt des parties tierces et, notamment, des consommateurs. Ce principe est partiellement couvert par les principes généraux de l'OMC et se retrouve dans le GATT ou dans le GATS. Les principes du traitement de la nation la plus favorisée ou du traitement national sont, en effet, des principes d'équité. A ce titre, tout manquement s'exposerait, comme dans le cas précédent, à l'arbitrage de l'OMC. En dehors de ces principes très généraux, les Accords gérés par l'OMC sont peu contraignants en matière d'« équité ». Ainsi, l'OMC n'intervient pas sur les politiques de la concurrence et ne peut donc pas sanctionner un monopole qui abuserait d'une position dominante.
- Le principe de réciprocité et de nivellement (*level playing field*) va au-delà du principe d'équité. Il ne se limite plus aux pratiques commerciales des pays ou des entreprises étrangères. Il vise à comparer les « régimes » nationaux et à mettre en évidence les avantages compétitifs *unfair* qui en découlent, directement ou indirectement, pour les firmes étrangères. Cette conception « dure » du *fair trade* vise à garantir des accès aux marchés étrangers au moins équivalents à ceux dont disposent les firmes étrangères concurrentes sur le marché national. Il conduit, le cas échéant, à mettre en œuvre les sanctions commerciales qui contraindraient les pays en cause à revoir leurs pratiques et leur réglementation. Les domaines extra-commerciaux en cause peuvent, comme dans la *Section 301*, toucher la législation sociale, les normes d'environnement, le droit de la concurrence, la répression de la contrefaçon et de la corruption, etc. La réciprocité que défend l'OMC ne correspond pas à cette conception du « fairness ». Le processus de négociation, tel qu'il a été analysé, permet, en effet, à un pays de limiter davantage l'accès à son marché intérieur que ne le font d'autres pays, notamment dans certains secteurs spécifiés. De même, la consolidation tarifaire n'implique nullement que les tarifs soient égaux partout, sur toutes les lignes de produits.

En première analyse, une conception trop rigide et trop extensive du *fairness* qui irait jusqu'à l'exigence de nivellement des systèmes, entre en contradiction avec ce qui fonde, pour les économistes, la légitimité même du commerce, à savoir les avantages comparatifs. L'inspiration doctrinale de cette exigence est d'ailleurs souvent fondée sur une perception mercantiliste des relations internationales. Les déséquilibres bilatéraux de la balance commerciale sont ainsi fréquemment considérés comme la preuve de la déloyauté du pays excédentaire. De fait, les arguments des groupes de pression protectionnistes se sont toujours fondés sur cette exigence d'équité et de nivellement (52). Néanmoins, au-delà de certains excès (de type salaire minimum universel), cette revendication de nivellement pose le problème de la définition même des avantages comparatifs et de leur légitimité. Très discrète dans le GATT, pour ne pas dire inexistante, cette fonction de nivellement est très partiellement assurée aujourd'hui par l'OMC dans les domaines où des règles du jeu multilatérales communes ont pu faire l'objet d'un consensus : droit de propriété intellectuelle, investissements liés au commerce. Néanmoins, dans ce domaine, la doctrine OMC, qui reflète l'opinion dominante des pays qui en sont membres, apparaît très restrictive. En contrepartie, cette réticence apparaît d'autant plus paradoxale que cette exigence de nivellement se retrouve non seulement au niveau des politiques natio-

(51) La procédure de règlement des différends peut être engagée « dans le cas où une partie contractante considérerait qu'un avantage résultant pour elle directement ou indirectement du présent Accord se trouve annulé ou compromis, ou que la réalisation de l'un des objectifs de l'Accord est entravée du fait a) qu'une autre partie contractante ne remplit pas les obligations qu'elle a contractées aux termes du présent Accord ; b) ou qu'une autre partie contractante applique une mesure, contraire ou non aux dispositions du présent Accord ; c) ou qu'il existe une autre situation... »

(52) Voir la fable de Bastiat mettant ironiquement en cause la concurrence déloyale du... soleil vis-à-vis des marchands de chandelle.

nales (*section 301*) mais également au niveau régional puisque les accords d'intégration comportent, en général, des exigences d'harmonisation réglementaire et donc de nivellement. Cet objectif est également poursuivi par l'OCDE.

Le problème posé par le statut des interventions publiques ne se limite pas aux seuls effets sur les avantages comparatifs entre le pays en question et le reste du Monde. Ils risquent, en effet, de créer une dynamique perverse où certains pays, pour restaurer la structure de leurs avantages comparatifs, s'aligneraient sur le comportement « déloyal » des autres. Les pays peuvent ainsi se trouver en situation de rivalité pour préserver ou développer certains types de production. Dans ce cas, toute intervention nationale qui tend à favoriser, directement ou indirectement, la compétitivité de certains secteurs, risque de se voir opposer des contre-mesures par les autres pays. Dans certains cas, l'alignement se réaliserait par le bas, c'est-à-dire par la généralisation de politiques de compétitivité qui seraient, pour l'ensemble du Monde, économiquement et socialement inefficaces. Ainsi, pour attirer des capitaux, favoriser ses exportations ou maintenir la compétitivité de sa production, un pays pourrait être tenté de pratiquer des dumping « sociaux », « environnementaux », monétaires, etc.

On notera que le pays initiateur de ce processus n'est pas nécessairement un grand pays et la propagation des comportements peut suivre une logique évolutive.

Un pays qui souhaiterait stimuler son taux de croissance par le développement des exportations pourrait « rationnellement » chercher à comprimer les salaires afin d'améliorer la compétitivité de l'économie, repousser la contrainte extérieure et, ainsi, mener une politique économique expansionniste (53). Néanmoins, cette stratégie tend à durcir la contrainte extérieure des autres pays et les conduit à mener des politiques restrictives à moins qu'elles ne se rallient, elles-mêmes, à la politique de compression des coûts salariaux (54). Dans ce cas, la contrainte extérieure se durcit de nouveau dans le pays initiateur de cette politique alors même que la baisse des salaires, en comprimant la demande, pèse négativement sur la croissance. La situation est représentée dans le « jeu » de dilemme de prisonnier suivant.

**Tableau 3.3. Le « dilemme » des politiques de compétitivité.
L'effet de la baisse des coûts salariaux.**

		Pays A	
		statu quo	- 10 %
Pays B	statu quo	0, 0	- 2, 2
	- 10 %	2, - 2	- 1, - 1

La matrice des gains représente le supplément de croissance attendu d'une baisse de 10 % des coûts salariaux. Dans ce jeu simple, un pays qui mènerait une politique « déloyale » de compétitivité serait effectivement gagnant tant que... les autres ne suivraient pas la même politique, ce qu'ils sont effectivement tentés de faire pour réduire le coût de cette politique « agressive ». L'équilibre dit de Nash s'établit alors à (-1, -1).

Ce risque de « moins-disant » n'est pas reconnu par l'ensemble des économistes. Pour les libéraux, issus notamment de l'École autrichienne, la concurrence entre les systèmes doit, au contraire, aboutir à la sélection des meilleurs. Les systèmes tendraient donc à converger vers ceux qui auraient démontré leur plus grande efficacité. L'alignement se réaliserait vers le « mieux-disant ». Les meilleures réglementations chasseraient les plus mauvaises (55). Néanmoins, cette sélection naturelle joue sur un horizon de long terme qui n'est pas celui des relations commerciales internationales.

Même si le risque de « moins-disant » ne doit pas être exagéré, la fonction d'une organisation « coopérative » est ainsi de les prévenir.

(53) Ce scénario n'est pas sans rappeler celui des pays du Sud-Est asiatique qui s'est d'ailleurs terminé par une violente crise financière ...

(54) Eventuellement, l'abaissement des coûts salariaux évalués en monnaie internationale peut passer par la dépréciation de la monnaie.

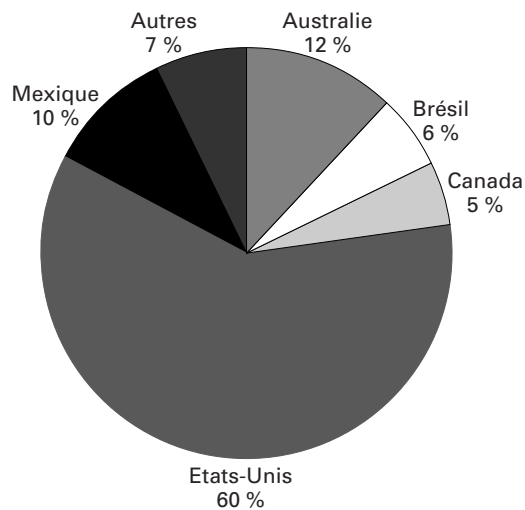
(55) De même que, par inversion de la loi de Gresham, les meilleures monnaies (et, pourquoi pas, les monnaies « privées », pour reprendre les propositions de Hayek) chasseraient les mauvaises.

Les paragraphes qui suivent approfondissent cette notion de loyauté dans les relations commerciales.

3.3.2 – La question du dumping

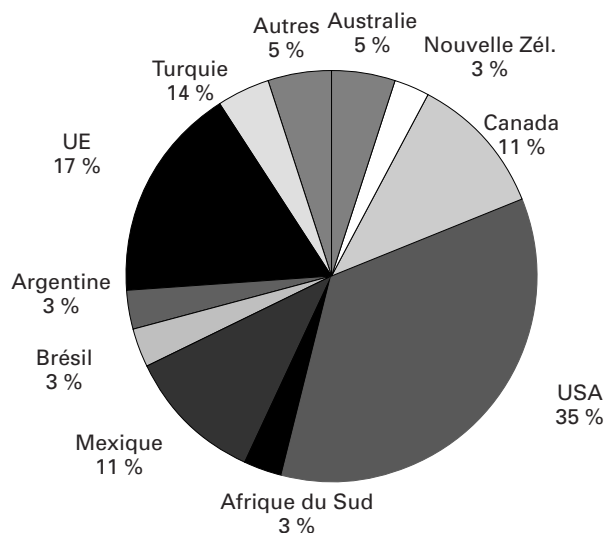
L'article VI autorise le pays importateur à appliquer une mesure compensatoire qui neutralise l'avantage de compétitivité consécutif à une subvention. Cette mesure est relativement peu appliquée (graphique 3.1). Quant à lui, le dumping est une forme de déloyauté reconnue par le GATT. Le même article VI autorise un pays à sanctionner ces pratiques qui confèrent un avantage compétitif aux producteurs étrangers sur le marché intérieur du pays importateur. Sont ainsi visées les pratiques de prix à l'exportation « anormalement » bas du fait, notamment, de la politique de discrimination des prix menée par la firme exportatrice.

Graphique 3.1. Mesures compensatoires en vigueur au 31 décembre 1996 (111 au total)



Source : d'après OMC, 1997.

Graphique 3.2. Mesures compensatoires en vigueur au 31 décembre 1996 (900 au total)



Source : d'après OMC, 1997.

3.3.2.1 – A l'origine du dumping

Pour les entreprises exportatrices, l'avantage de pratiquer un prix exagérément bas sur certains marchés n'est pas évident. Parmi les causes multiples du dumping, nous relèverons celles qui relèvent du comportement privé de maximisation des profits, immédiats ou futurs de celles qui s'expliquent par l'environnement économique et les interventions, directes ou indirectes, des États.

Pour les entreprises privées, différencier ses prix en fonction des différences d'élasticité-prix de la demande relève d'un comportement « normal » de maximisation des profits (56). Dans ce cas, si les marchés sont suffisamment segmentés, le prix le plus bas doit être pratiqué sur le marché où l'élasticité de la demande est la plus forte c'est-à-dire, dans des économies ouvertes, les pays où la concurrence est la plus vive.

En général, les manuels d'économie considèrent qu'il s'agit des marchés d'exportation puisque les firmes exportatrices, protégées plus ou moins naturellement sur leur marché national, doivent affronter à l'étranger la concurrence des firmes locales. Néanmoins, dans une économie mondialisée où toutes les firmes sont susceptibles d'accéder à tous les marchés, la généralité de ce scénario peut être mise en doute. Les situations de « dumping inversé » – vente à un prix plus élevé sur les marchés étrangers que sur le marché intérieur – bien que relevant du même comportement de maximisation des profits, est assez peu traité dans la littérature. Sa rationalité vient, cette fois, du fait que l'élasticité-prix serait plus faible sur les marchés d'exportation à cause, par exemple, du comportement collusif des firmes exportatrices. Il n'est pas sanctionné par les lois commerciales. Contrairement au dumping traditionnel, visé par l'article VI du GATT, les consommateurs sont pourtant perdants puisqu'ils subissent le comportement monopolistique discriminatoire des exportateurs étrangers. Ces pratiques, qui pourraient pourtant relever, dans les droits nationaux, des dispositions relatives aux abus de position dominante, se trouvent exonérées de fait.

Ces politiques de différenciation des prix, dès lors qu'elles s'expliquent par un comportement concurrentiel « normal » de maximisation des profits ne s'exposent pas à l'accusation de « déloyauté ». En effet, le paramètre qui conditionne la politique de prix, l'élasticité de la demande, s'impose aux entreprises nationales comme aux entreprises étrangères. Néanmoins, ces pratiques posent la question de l'équité dans la répartition des gains de l'échange. Dans le cas d'un dumping traditionnel, tout se passe comme si les consommateurs du pays producteur « subventionnaient » la consommation étrangère. De ce point de vue, ce serait donc à l'Etat exportateur de réglementer et, le cas échéant, de sanctionner ces pratiques plutôt qu'aux autorités commerciales du pays importateur, comme le prévoit pourtant l'article VI. Au contraire, c'est dans le cas d'un « dumping inversé », actuellement non concerné par les textes de l'OMC, que les relations commerciales internationales sont impliquées puisque le consommateur importateur « subventionne » la consommation dans le pays d'origine. Le pays exportateur prélève donc un « surplus » sur le marché étranger ce qui peut rendre inéquitable le partage des gains de l'échange.

Le dumping prédateur échappe néanmoins à cette caractérisation car il vise à éliminer les entreprises concurrentes. Son objectif n'est pas la maximisation des profits immédiats, mais plutôt celle des profits futurs. Le dumping induit donc des pertes immédiates aux entreprises qui le pratiquent, mais, en éliminant définitivement la concurrence, il doit permettre aux firmes « prédatrices » d'accéder plus tard aux rentes des monopoles. Ce dumping est assez hasardeux du fait même de l'incertitude qui pèse sur le comportement des firmes et sur la capacité future de l'entreprise de conserver sa position de monopole. Néanmoins, un certain nombre de caractéristiques prédisposent au « dumping » qui, sans être « prédateur » au sens strict, est néanmoins suscité par la pression concurrentielle :

- Des effets d'apprentissage élevés qui poussent l'entreprise à atteindre la taille critique avant les firmes concurrentes pour bénéficier ensuite de coûts de production plus bas et d'un avantage compétitif durable.
- La possibilité de « subventions-croisées » qui permettent aux firmes multi-produits de financer des activités peu rentables par celles qui le sont davantage. De même, l'existence

(56) Même si l'analyse économique est nuancée, ce comportement est en général « socialement » efficace, notamment s'il permet, mieux qu'un prix indifférencié, de couvrir les charges fixes.

de produits liés incite les firmes à pratiquer un prix bas sur le support (par exemple appareil photo numérique ou logiciel d'exploitation) et un prix élevé sur les compléments (disque, logiciels d'application).

Des prix anormalement bas à l'exportation peuvent être la conséquence des interventions plus ou moins directes des Etats et, plus généralement, de l'environnement économique. Ainsi, la plupart des pays, dont l'Union européenne, sanctionnent les subventions pratiquées à l'étranger par des actions antidumping.

Dans certains cas, il existe une forte présomption pour que le prix des produits à l'exportation soit non seulement inférieur à son coût marginal, mais encore aux matières premières et aux composants incorporés ce qui, a priori, ne s'explique pas par un comportement « rationnel » de maximisation des profits (57). Plusieurs explications peuvent néanmoins être avancées :

- Certaines formes d'instabilité économique, comme, par exemple, la volatilité des taux de change, peuvent favoriser l'apparition du dumping. Il est, en effet, difficile et coûteux pour les producteurs d'ajuster immédiatement leur grille tarifaire aux taux de change.
- Le non règlement de certaines charges (fraude fiscale, escroqueries, salaires inférieurs aux minima, etc.) ou le blanchiment d'argent peuvent faire du commerce une opération frauduleuse (et donc déloyale par nature) plus ou moins tolérée par les autorités locales et rentables, même à des conditions de dumping.
- Les distorsions introduites dans les régimes de change (taux de change multiples, inconvertibilité de la monnaie) peuvent faire des exportations le meilleur moyen d'obtenir des devises. L'usage de celles-ci peut alors procurer à l'opérateur un gain marginal qui couvre la perte supportée sur le bien exporté. Celle-ci est, en effet, exprimée en monnaie locale et elle peut être plus que compensée par les gains tirés des devises convertibles obtenues en contrepartie. Ce gain sera perçu à l'occasion d'une revente de ces devises au marché noir, d'une acquisition (éventuellement suivie d'une revente) de biens qui ne peuvent être obtenus que par des devises. Dans ce cas, les opérations du commerce extérieur sont assimilables à un trafic de devises.

Si les questions monétaires n'ont pas été traitées à Singapour, des Accords de coopération entre d'une part l'OMC et, d'autre part, le FMI et la Banque Mondiale, ont été signés. Néanmoins, cette coopération n'ira pas au-delà de ce qui peut-être considéré comme un minimum par rapport à ce que stipulait déjà le GATT de... 1948 à savoir la transmission d'informations et l'échange d'observateurs. En effet, les accords de la Jamaïque ont rendu obsolètes les dispositions de l'article XV (et l'article XI du GATS) relatives, par exemple, aux politiques de change dès lors que la détermination des taux de change relève des marchés et non des Etats ou des banques centrales.

3.3.2.2 – La justification des actions antidumping

Comme nous l'avons vu, les actions antidumping n'ont, a priori, pas de sens dans une conception libérale du commerce puisque ces pratiques permettent aux pays importateurs d'accroître leurs gains à l'échange. L'industrie américaine des constructeurs informatiques s'est ainsi opposée à l'imposition de droits sur certains composants électroniques ou sur les écrans plats qui entrent dans la composition du produit final. Dans la conception « libérale » des relations commerciales la persistance des sanctions antidumping ne peut alors s'expliquer que par la pression protectionniste des producteurs nationaux. Les sanctions ne se justifieraient qu'en cas de dumping « prédateur ». Mais, dans ce cas, l'arbitrage devrait revenir aux autorités de la concurrence plutôt qu'aux autorités commerciales par nature plus protectionnistes (MESSERLIN, 1995b).

Deux raisons, de nature différente, peuvent être néanmoins évoquées pour justifier les actions antidumping.

- La guerre des prix peut se révéler « autodestructrice » c'est-à-dire défavorable à l'ensemble des entreprises. Le caractère non coopératif du marché peut, dans certains cas, conduire à son instabilité. Une firme peut croire qu'elle résoudra ses problèmes de sur-

(57) Voir néanmoins, sur ce point DAVIES & MACGUINNESS (1982).

capacité en abaissant ses prix, mais si toutes les firmes procèdent de même, ce dumping généralisé aggrave la crise du secteur plutôt qu'il ne le résout. Les effets dévastateurs des guerres des prix sont plus vraisemblables dans les secteurs concentrés et, particulièrement lorsque, du fait de charges fixes élevées, le coût marginal des entreprises se situe très en deçà du coût moyen. Dans ce cas, puisque le coût marginal constitue un seuil minimal, les baisses de prix peuvent être importantes et générer des pertes considérables pour l'ensemble des firmes (y compris celles initialement responsables du dumping). La légitimité du droit antidumping dépend alors de sa capacité à stopper cette guerre des prix. Il serait a priori plus efficace s'il était coordonné entre les pays producteurs.

- Par ailleurs, le caractère protectionniste des droits antidumping n'est pas, du point de vue du système OMC, une critique pertinente. La protection contre le dumping n'a pas directement pour objectif l'efficacité économique mais la stabilité des accords commerciaux. La question n'est donc pas de savoir si des importations à prix de dumping avantagent ou désavantagent les consommateurs du pays importateur – dans la plupart des cas, elles les avantagent – mais s'ils remettent en cause l'équilibre des concessions. Dans le « jeu » dans lequel le GATT/OMC assume les fonctions de juge de paix, les actions antidumping menées par les Etats importateurs se substituent alors à la carence des autorités publiques qui ne peuvent s'engager, lors des négociations commerciales, sur le comportement des firmes exportatrices. Cette carence est par ailleurs normale en économie de marché. Si le système GATT/OMC a certes pour mission de favoriser la libéralisation des échanges, sa crédibilité vient aussi de sa capacité à protéger les limites que les pays ont souhaité conserver à l'accès aux marchés intérieurs. Ces lignes de défense avaient été acceptées, en leur temps, par l'ensemble des autres Parties. Les droits antidumping permettent alors, de réduire l'incertitude sur le comportement des firmes étrangères. Sans cette soupape de sécurité, les pays seraient aussi plus réticents à s'ouvrir aux importations sensibles. Paradoxalement, malgré leur caractère protectionniste, les droits antidumping pourraient permettre d'atteindre, finalement, un plus haut niveau d'ouverture. La déloyauté du dumping, dans la conception GATT/OMC, n'a donc pas à se limiter aux seuls comportements prédateurs. Il doit viser les comportements qui remettent en cause l'équilibre des concessions et avantages. Puisque, du point de vue de ses effets sur le marché du pays importateur, le dumping a les mêmes effets qu'une réduction tarifaire (voire un tarif négatif qui serait alors, pour les producteurs, l'équivalent d'une subvention à l'importation), le droit antidumping ne fait que rétablir l'équilibre des concessions commerciales.

De ce point de vue, la question du dumping ne se réduit donc pas à une simple question de concurrence (58).

Encore faut-il que les actions de dumping ne soient pas elles-mêmes utilisées de manière déloyale en permettant aux pays qui les mettraient en œuvre de revenir sur les baisses tarifaires qu'ils avaient concédées.

3.3.2.3 – La déloyauté des actions antidumping

Nous avons défendu précédemment une conception « loyale » des droits antidumping. Mais si le dumping peut remettre en cause l'équilibre des concessions accordées par le pays importateur, à l'inverse, le droit antidumping permet aussi, le cas échéant, d'annuler des avantages accordés. C'est le droit antidumping qui devient déloyal lorsqu'il est utilisé pour porter les tarifs effectivement pratiqués au-delà du tarif consolidé, déposé à l'OMC. Cette dérive est d'autant plus condamnable que les autorités commerciales peuvent choisir les pays et les firmes placées sous enquêtes et, ainsi, revenir sur le principe du traitement NPF.

Les textes du GATT, comme ceux de l'OMC, sont trop ambigus pour éviter le caractère pervers de la mise en œuvre des réglementations antidumping. Les critères évoqués pour identifier et évaluer le dumping ne permettent pas de distinguer ce qui relève d'une pratique « déloyale » de ce qui résulte plus simplement d'un avantage compétitif. Le système de sanctions restant localisé au niveau national (communautaire dans l'UE), les dérives sont sans doute inévitables. Les politiques antidumping sont, en effet, un levier d'action relativement puissant laissé à la disposition des groupes de pression. Les producteurs ont

(58) Voir l'opinion différente de MESSERLIN (1995b)

ainsi l'initiative des plaintes et peuvent alimenter leurs autorités d'informations que les firmes en cause n'auront pas toujours les moyens de corriger. Le recours possible à l'OMC limite sans doute ce risque de dérive, mais ne les élimine pas.

Le caractère déloyal de la mise en œuvre par un nombre limité de pays – les Etats-Unis, l'Union européenne, le Canada, l'Australie (59) – d'actions antidumping est plausible. Les méthodes utilisées visent ainsi quasi systématiquement à surévaluer le prix sur le marché du pays exportateur (ou le coût de production) et, au contraire, à sous-évaluer le prix d'importation pour, finalement, surestimer la marge de dumping. De plus, ces méthodes prennent mal en compte la volatilité des taux de change et des prix industriels (par exemple, les *chips* électroniques), les effets de la conjoncture sur les coûts de production et l'influence des effets d'apprentissage sur les coûts de production (60). Ils peuvent ainsi conduire à sanctionner un dumping involontaire.

3.3.2.4 – Les actions antidumping doivent-elles être supprimées ?

La complexité du mode de formation des prix rend illusoire la définition d'une tarification « loyale ». La volatilité des taux de change, l'instabilité des cours, y compris pour certains produits industriels sophistiqués (comme les mémoires d'ordinateurs), l'importance, dans certains secteurs, de charges fixes irrécouvrables et la faiblesse des coûts marginaux rendent absurdes toute tentative pertinente de codification des méthodes de calculs des prix et des coûts. De fait, les textes du GATT/OMC ne permettent pas de distinguer les formes « loyales » et « déloyales » du dumping. L'Accord sur la mise en œuvre de l'article VI, composante des Accords de Marrakech, ne fait que reprendre, pour l'essentiel, les réglementations nationales et, notamment, le règlement communautaire.

Le dilemme est alors le suivant : d'une part la nécessité « systémique » de protéger les pays des conséquences non désirées de l'ouverture, d'autre part l'impossibilité de mettre en œuvre une réglementation non perverse.

Quelques pistes peuvent néanmoins être proposées :

- La principale cause des dérives « perverses » vient du fait que les autorités commerciales nationales, en général exposées aux groupes de pression, sont à la fois juge et partie. Non seulement, elles ne font pas obstacles à ces dérives mais, fréquemment, elles les encouragent en sollicitant les entreprises plaignantes ou, comme aux Etats-Unis, en portant plainte elles-mêmes. De ce point de vue, la création d'une Cour internationale du commerce, éventuellement liée à l'OMC, éviterait les inconvénients de cette confusion.
- Dans un certain nombre de cas où les conséquences de l'ouverture s'avèrent importantes, le recours aux « clauses de sauvegarde » pourrait être préféré aux mesures antidumping. Celles-ci n'impliquent pas la démonstration, souvent artificielle, d'un comportement déloyal et garantissent mieux la non-discrimination.
- En ce qui concerne le dumping qui trouve son origine dans l'environnement économique et, plus précisément, dans les manipulations des autorités publiques, l'OMC a pour vocation d'intervenir directement, le cas échéant par la procédure de règlement des différends. Encore faut-il que des textes précis permettent de mieux cerner les comportements « déloyaux » qui conduisent les entreprises à certaines formes de dumping. La cohérence du GATT/OMC pourrait être renforcée si les paragraphes de l'article VI consacrés au dumping, au lieu de viser seulement le comportement des firmes, s'adressait à certains comportements des Etats. Les économistes sont, en général, réticents vis-à-vis d'un usage trop extensif et galvaudé du terme de « dumping ». Ils contestent, ainsi, les termes de dumping social, de dumping monétaire ou de dumping environnemental. Le point de vue défendu ici est différent. S'il est effectivement souhaitable de rester vigilant sur la terminologie, le terme de dumping, tel qu'il pourrait être employé dans le GATT (quitte à ce qu'il ait un sens différent dans l'analyse économique) se référerait, pour être sanctionnable, à un comportement « déloyal » qui conduirait les entreprises à pratiquer un prix sans lien avec leur compétitivité réelle. Or, ce comportement « déloyal », même s'il se manifeste au niveau des entreprises, peut

(59) Et depuis quelques années, un nombre croissant de pays émergents.

(60) Dans des secteurs où le coût de production diminue, par exemple, de 30 % à chaque doublement du volume cumulé de la production, un dumping « comptable » apparaît nécessairement si les coûts de production sont calculés sur une période antérieure à l'exportation, ce qui est fréquemment le cas.

être induit par le comportement même des Etats. On notera que l'article VI vise déjà les subventions publiques.

3.3.3 – Un approfondissement de la notion de loyauté dans les relations commerciales

La tentation des commentateurs de généraliser le terme de « dumping » à toute forme d'intervention directe ou indirecte sur les prix d'exportation, tout comme le plaidoyer en faveur du « nivellement » de l'environnement économique et réglementaire, n'est certes pas nouveau. Mais cette rémanence du débat tend aussi à montrer que les réponses apportées par les économistes n'ont pas été suffisamment convaincantes faute, peut-être, d'avoir été suffisamment précises. Dès lors que la nécessité d'une coopération multilatérale est admise, les questions posées par les laudateurs du *fair trade* ne sont pas dénuées de pertinence même si les réponses apportées sont souvent dangereuses et inadéquates. La réponse est, en effet, plutôt à rechercher du côté du renforcement des règles du jeu multilatérales plutôt que vers la protection unilatérale et la résurgence de l'isolationnisme commercial.

3.3.3.1 – Loyauté et avantages comparatifs

La critique « orthodoxe » du *fair trade* repose sur le postulat que les gains du commerce trouvent justement leur origine dans les différences qui existent entre les nations. Les interventions publiques dans un Etat peuvent les accentuer. Certes, elles sont, en général, inadéquates ou néfastes pour le pays en question. Mais le fait même qu'elles « créent » des différences ouvre en même temps des opportunités de gains mutuels.

Pourtant, si la théorie du commerce international est bien fondée sur la mécanique des avantages comparatifs, elle n'est pas, à proprement parlé, une théorie des avantages comparatifs puisque leur formation même reste imprécise. Les avantages comparatifs sont donnés. Ils sont « exogènes » au modèle qui « prend » les techniques de production et les quantités disponibles de facteurs.

Une des implications importantes de la « théorie » des avantages comparatifs est qu'elle établit une forte interdépendance entre les spécialisations des pays. La structure de production d'un pays dépend certes de déterminants nationaux, mais relativisés par la situation des autres pays. Ainsi, ce ne sont pas les coûts salariaux nationaux absolus qui déterminent les avantages comparatifs des nations, mais ces coûts appréciés relativement aux coûts salariaux des pays partenaires. L'évolution des uns implique donc une adaptation des autres. La fiction du « petit pays », qui permet souvent de contourner ces questions, est certes justifiée sur le plan analytique, mais elle ne peut fonder l'action d'une organisation comme l'OMC. Supposons, par exemple, qu'un gouvernement impose une hausse des coûts salariaux via, par exemple, la hausse des cotisations sociales. Moins compétitif dans les industries relativement intensives en main-d'œuvre, ce pays tendra à augmenter sa production dans les secteurs qui utilisent relativement moins de travail (61). Mais, symétriquement, les autres pays, même s'ils n'ont rien modifié, devraient constater une dégradation de leur avantage comparatif dans les secteurs capitalistiques et donc revoir leur spécialisation, en faveur, cette fois, des secteurs intensifs en travail. Les influences de la politique salariale d'un pays ne s'arrêtent d'ailleurs pas là : les théorèmes de la théorie du commerce international nous indiquent que la hausse de la rémunération réelle du travail dans un pays devrait également provoquer une hausse dans les pays partenaires (62).

Ces ajustements n'auraient aucune conséquence défavorable dans un monde où les facteurs seraient parfaitement mobiles, où la contraction de la production n'imposerait aucun coût d'ajustement, où les entreprises vouées à disparaître ne seraient à l'origine d'aucune externalité positive (63), où la Nation n'exprimerait pas de préférences de structure où, enfin, l'Etat pourrait indemniser les « perdants » sans, pour autant, créer de distorsions. Tel n'est évidemment pas le cas dans le monde « réel ».

(61) Par ailleurs la hausse du coût relatif du travail par rapport au coût des autres facteurs, notamment le capital, favorise la substitution de ces autres facteurs au travail.

(62) Théorème de Stolper et Samuelson. L'explication intuitive est la suivante : en augmentant ses coûts salariaux, le pays A tend à se déspecialiser (partiellement) dans les industries intensives en travail lorsque les autres pays connaissent l'évolution inverse. Cette évolution provoque la hausse de la demande de travail de la part des producteurs étrangers et, en plein emploi, la hausse de leur rémunération.

(63) Situation où une entreprise permet, en dehors de toute relation marchande directe, à d'autres producteurs de réduire leurs coûts ou d'accroître leurs gains.

L'analyse qui suit, se fonde sur deux propositions plus complémentaires que contradictoires :

Le fait que les textes fondateurs du GATT/OMC ne font, comme nous l'avons vu, aucune allusion aux avantages comparatifs, prive la doctrine de cette organisation d'un ancrage conceptuel pour apprécier la nature et les effets des politiques nationales sur les flux d'échange. Cette lacune peut conduire l'organisation à considérer l'ouverture commerciale comme une fin en soi et non comme un moyen conditionnel d'atteindre une plus grande efficacité économique.

Néanmoins une définition académique des avantages comparés, telle qu'elle est exposée dans les modèles « standards » du commerce international, est insuffisante. Le mode de formation des avantages comparatifs est complexe et implique les politiques nationales. Si les politiques commerciales visent à atténuer les effets des avantages comparatifs sur l'économie nationale, d'autres types de politiques sont susceptibles de les créer ou de les renforcer. Une « compétition » sur les avantages comparatifs est alors plausible même si, par définition, les pays ne peuvent tous, dans un secteur donné, améliorer leurs avantages comparatifs en même temps (64). Si, dans certains cas, cette course peut être favorable à l'ensemble des parties, elle peut aussi, dans d'autres situations, conduire à des situations préjudiciables pour au moins une partie, voire pour tous dans un jeu de type dilemme du prisonnier.

Dans l'idéal, la fonction de l'OMC consisterait justement à éviter cette dernière situation. L'OMC ne se contenterait pas d'intégrer le concept d'avantages comparatifs dans son analyse et sa jurisprudence. Elle devrait encore en préciser les contours et tracer la frontière entre les avantages incontestables et ceux dont la poursuite perturbe les relations économiques internationales.

Dans cette perspective, peuvent être considérés comme « loyaux » les avantages comparatifs donnés par la contrainte des facteurs naturels (climat, population, nature des terres, position géographique, etc.) ou par le comportement, a priori rationnel et concurrentiel, des agents privés qui, par leurs choix de production et de consommation, participent au modelage d'une structure de production. Dans ce dernier cas, les déviations éventuelles relèveraient des droits de la concurrence (voir 4).

Dans une première analyse, ces deux types d'avantages « naturels » ou « concurrentiels » pourraient être considérés comme légitimes.

Mais cette vision des déterminants des avantages comparatifs est encore trop restreinte car certains d'entre eux, bien que légitimes et porteurs de progrès économique, ne relèvent ni de dotations « naturelles », ni d'un comportement concurrentiel. Ils se situent en dehors des relations marchandes et des dotations naturelles. Tel est évidemment le cas des interventions publiques. L'analyse fait ainsi peu de place à trois types de déterminants des avantages comparatifs par ailleurs difficiles à apprécier en termes de loyauté : les biens publics financés par l'impôt ou la dette, les réglementations nationales et les politiques économiques. La structure mondiale des avantages comparatifs ne reflète pas uniquement les caprices de la nature et le comportement optimisateur des agents. Ils évoluent avec les politiques publiques. Celles-ci sont susceptibles d'agir directement sur les dotations naturelles par des politiques d'infrastructure, d'éducation, de recherche-développement, etc. Elles interviennent, par ailleurs, dans le processus de décision privée par des aides, des réglementations, des actions sur les prix, etc.

Les conséquences des choix de l'Etat, y compris dans ses fonctions régaliennes (justice, sécurité, monnaie,...) influencent la structure des « avantages comparatifs » au sens large. A ce titre, ils imposent donc une restructuration des économies étrangères. Bien entendu, les effets de ces politiques nationales sont potentiellement d'autant plus importants que le pays est « grand », c'est-à-dire que son poids dans l'économie internationale est important (65). En conséquence, sa capacité d'influencer la structure des avantages comparatifs au niveau mondial, leur confère un pouvoir de négociation plus important.

(64) Justement parce que l'analyse porte sur les coûts relatifs. Si tous les pays diminuent leurs coûts de 10 % en même temps, la structure des avantages comparatifs reste inchangée.

(65) Les économistes contournent les difficultés posées par l'interdépendance des avantages comparatifs en retenant l'hypothèse d'un petit pays, qui joue le même rôle dans l'analyse, que celle d'« atomicité » du marché dans la théorie de la concurrence pure et parfaite : les pays sont supposés trop petits pour influencer les marchés mondiaux. Non seulement, cette hypothèse ne correspond pas à la réalité de la mondialisation, marquée par la domination de pôles homogènes (Etats-Unis, UE, Japon) mais même un « petit » pays peut, par effet de chaîne, influencer significativement les données de l'économie mondiale : crise du peso mexicain en 1994, du bath thaïlandais en 1997,....

Il est alors nécessaire de tenir compte d'un autre critère : peut être considéré comme déloyal un avantage comparatif qui trouve son origine dans une intervention publique, directe et indirecte, qui n'a pas pour conséquence attendue d'améliorer l'efficacité économique du pays et, a fortiori, des pays partenaires, et qui ont pour seule fonction évidente de privilégier la compétitivité de certains secteurs ou de certaines entreprises. Bien, entendu, cette définition mérite d'être précisée et adaptée aux différentes situations. Mais, d'ores et déjà, ces critères sont contenus implicitement, dans les textes relatifs, par exemple, aux subventions.

3.3.3.2 – La production des biens publics

Dans la littérature économique, la qualité des biens publics matériels, comme les infrastructures de transport ou de télécommunication, sont souvent considérés comme des avantages « naturels », au même titre que le climat, ou comme des facteurs de production, comme le capital technique ou humain. Ils ne relèvent pourtant ni d'une dotation naturelle, ni du comportement concurrentiel des agents. Contrairement aux facteurs des modèles standards, ils ne peuvent, par définition, être rémunérés à leur productivité marginale. En effet, un bien public se caractérise par le fait même que son usage par un agent économique n'altère pas sa disponibilité pour les autres (du moins jusqu'à la limite de l'encombrement), par la difficulté de discriminer l'accès à cette ressource et par l'importance de leurs effets externes. Ces particularités expliquent que ces biens, soient tarifés en-dehors du marché. Malgré le mouvement de déréglementation et de privatisation que connaît l'économie mondiale depuis une vingtaine d'années, ils ne sont pas, en général, fournis par le secteur concurrentiel marchand qui pourrait difficilement espérer la rentabilisation de ses investissements.

Pourtant, la nature et l'abondance relative de ces biens publics agissent sur la structure des avantages comparatifs même lorsqu'en apparence, ils semblent très éloignés des échanges commerciaux. Ils sont, en effet, accessibles aux producteurs. Un pays qui développe ses infrastructures routières, portuaires, son réseau de télécommunication, son système d'éducation, ne modifie pas seulement les conditions de sa propre spécialisation, mais également celle des autres pays. Dans ces conditions, les choix d'investissement en biens publics d'un pays contribuent à déterminer les positions compétitives de l'ensemble des autres pays.

Il s'agit donc bien de définir la frontière qui sépare les comportements « déloyaux » des comportements « normaux ». Le cas des biens publics montre la pertinence du critère d'efficacité. En effet, il serait évidemment absurde, de réglementer strictement et, a fortiori, d'interdire les investissements publics au nom de la « loyauté » lorsqu'ils poursuivent les mêmes objectifs que l'OMC à savoir le développement et la croissance du niveau de vie des nations participantes.

La difficulté vient de la définition des frontières entre l'intervention légitime des Etats et les soutiens financiers qui pourraient être assimilés, de fait, à une prise en charge publique d'investissements de nature privée. Telle est le cas, par exemple, des subventions à la recherche-développement.

La doctrine en la matière privilégie le concept de spécificité. Les soutiens accessibles à tous les secteurs sont considérés comme légitimes. Ainsi, une baisse des coûts salariaux obtenue par la réduction des charges sociales ne poserait de problèmes que si elle ne s'appliquait qu'à des secteurs spécifiés (66). *L'Accord relatif aux subventions et mesures compensatoires* (issu des Accords de Marrakech) considère comme spécifiques des subventions accordées à certaines entreprises, certains secteurs, certaines régions ou certaines activités (notamment l'exportation). Les subventions non spécifiques ne sont alors pas considérées comme des subventions au sens de l'OMC et ne sont donc pas réglementées. Certaines subventions bien que spécifiques, sont néanmoins « non actionnables » – elles ne s'exposent pas aux mesures anti-subventions des autres pays – du fait de leur utilité sociale supposée ou des défaillances admises des marchés : aides à la recherche (sous conditions), aides à l'ajustement, etc.

(66) Des mesures sélectives de ce type ont été prises en France pour l'industrie textile mais les réticences sont alors venues de la Commission qui applique elle-même ce critère de spécificité. La France a dû non seulement lever ces mesures mais demander aux entreprises le remboursement des aides déjà accordées.

Néanmoins, cette frontière reste floue et source de conflits. Les problèmes les plus évidents viennent du fait que les producteurs sont à la fois fournisseurs et utilisateurs de biens publics.

- Comme fournisseurs, les financements de l'État en principe destinés à la fourniture de biens publics, soutiennent les activités privées exposées à la concurrence internationale. Le lien peut-être direct lorsque les surprofits tirés des contrats publics sont affectés au financement des activités privées. Il peut-être indirect lorsque le cumul des deux types d'activités permet à l'entreprise de bénéficier de gains de dimension. Les conflits autour de l'aéronautique civile (Boeing-Airbus) ont tourné autour de ces questions.
- Les entreprises sont aussi des utilisateurs de biens publics et les investissements, même non spécifiques en droit, le sont de fait, en n'étant accessible qu'à un nombre limité d'entreprises ou de secteurs. Tel est évidemment le cas des investissements en R&D, mais aussi de certains choix d'infrastructures qui peuvent favoriser les « bassins » exportateurs.

Toutefois, même si la définition des subventions légitimes et non légitimes, résultat d'un compromis entre les pays de l'OMC (en fait, les Etats-Unis et l'Union Européenne), reste encore imparfaite et imprécise, elle montre qu'il est possible de mieux spécifier le critère de loyauté.

3.3.3.3 – Droit et réglementations

Le droit et les réglementations nationales, d'ailleurs souvent considérés par la littérature comme une variété particulière de biens publics, participent également à la formation des avantages comparatifs. Ainsi, la localisation des industries polluantes est évidemment influencée par les réglementations sur l'environnement. L'introduction du pot catalytique a, dans un premier temps, du moins, permis de renforcer l'avantage comparatif des firmes allemandes spécialisées dans les modèles coûteux au détriment des constructeurs français ou italiens qui devaient augmenter le prix relatif de leurs modèles.

Dans le domaine réglementaire, l'OMC se limite, pour l'essentiel, aux pratiques strictement commerciales même si les textes, notamment issus des Accords de Marrakech, ont significativement, mais timidement, élargi le champ couvert (droits de propriété intellectuelle, investissements liés au commerce, certains aspects de l'Accord sur les services).

En termes abstraits, la distinction entre avantages comparatifs « loyaux » et « déloyaux » est relativement simple sur le critère de l'efficacité. Les avantages comparatifs conférés par des réglementations, contrairement à l'efficacité économique, et qui ont pour effet quasi-exclusifs de conférer un avantage compétitif à certaines entreprises ou certains secteurs, doivent être considérés comme « déloyaux ». Dans la pratique, la mise en œuvre de ce principe est difficilement accessible sans l'ajout de critères plus précis. En effet, il n'existe pas de consensus entre les experts, les économistes et les responsables politiques, sur l'efficacité des réglementations. Par ailleurs, c'est souvent l'absence de réglementation (normes d'environnement, droit du travail, etc.) qui est mise en cause.

Cette difficulté peut néanmoins être contournée dans le cadre des organisations internationales. Dans certains domaines, elle l'est effectivement, par l'établissement de réglementations minimales, plus ou moins contraignantes (par exemple, les conventions de l'OIT en matière de travail) et, à l'opposé, de pratiques interdites ou « actionnables » (par exemple, certaines subventions dans l'OMC).

Les frontières sont floues et donc discutables ce qui ne signifie pas leur inutilité. De ce point de vue, il est clair que la règle du consensus qui prévaut à l'OMC ne favorise pas l'établissement de principes universels en matière de réglementations nationales. La question de la « clause sociale », qui concerne, en fait, l'application d'un droit du travail visant à un fonctionnement plus efficace des marchés, sera traitée en détail.

3.3.3.4 – Politiques économiques et taux de change

Les politiques économiques, elles-mêmes, sont susceptibles d'intervenir sur la formation des avantages comparatifs. En effet, elles visent, en partie, à empêcher les effets considérés comme indésirables des ajustements automatiques et, notamment ceux qui sont induits par le commerce extérieur ou les mouvements de capitaux.

Ainsi, dans un monde « stylisé », qui est celui de la théorie « standard » du commerce international, sans politique économique active, un pays qui connaît une situation initiale d'équilibre de sa balance courante (67), ne peut gagner durablement par ses comportements « déloyaux », par exemple, à la baisse « compétitive » des salaires. En effet, une telle mesure provoquerait une « surcompétitivité » qui entraînerait elle-même un excédent dans ce pays et donc un déficit dans l'ensemble des autres pays. Ce pays verrait alors ses réserves d'or et devises augmenter et, comme il s'agit de contreparties de la masse monétaire, l'inflation « mécanique » qui en résulterait devrait réduire sa compétitivité et ramener sa balance courante à l'équilibre et les salaires réels à leur niveau initial (68). Mais ces ajustements, que nous venons de styliser, ne sont automatiques que dans la mesure où ils sont acceptés par la puissance publique, ce qui n'est le cas dans aucun pays. Les pays concernés peuvent mener des politiques de « stérilisation » qui consistent, pour le pays excédentaire, à appliquer une politique monétaire restrictive empêchant l'ajustement des prix et/ou du taux de change. Au contraire, les pays déficitaires qui s'inquiètent de l'impact déflationniste du déficit mèneront une politique monétaire plus expansive. Les politiques économiques de « stérilisation », peuvent ainsi perpétuer les déséquilibres puisque la politique restrictive du pays excédentaire favorise la perpétuation de l'excédent alors que la politique expansionniste des autres pays tend à maintenir le déficit. Tel est notamment le cas des Etats-Unis au début des années 1990 qui ont maintenu une politique monétaire expansionniste, favorable à la croissance, malgré un déficit de leur balance courante peu sensible au niveau du dollar.

La perspective précédente repose d'ailleurs sur la théorie de la parité des pouvoirs d'achat (PPA) qui suppose que les taux de change corrigent les écarts d'inflation (69) (et inversement). Or cette relation n'est pas avérée empiriquement, du moins à court et moyen terme. Les explications sont nombreuses : présence de biens non échangeables dans les indices de prix, segmentation des différents marchés nationaux, concurrence imparfaite sur les marchés mondiaux, etc. Mais surtout, la théorie de la PPA ne rend pas compte de la réalité de la mondialisation où les échanges commerciaux ne représentent qu'un déterminant parmi d'autres (et sans doute marginal) de la détermination des taux de change, c'est-à-dire des offres et des demandes relatives de devises. Celles-ci sont, en effet, également régies par des mouvements de capitaux « autonomes » (c'est-à-dire non induits par des opérations commerciales), les anticipations spéculatives, etc. Or si les interventions des Etats sur les marchés des changes sont limitées par le montant de leurs réserves, ils peuvent influencer directement ou indirectement les déterminants des taux de change par la politique des taux d'intérêt, la manipulation de l'information, leur politique d'accueil des capitaux étrangers, la crédibilité de leur politique de change, etc. De fait, les taux de change sont souvent apparus, dans les années 1980-1990 indépendants des soldes courants et d'une manière générale, des déterminants « fondamentaux ». De fait, c'est la crise financière asiatique de 1997 qui a conduit à une dévaluation des monnaies des pays concernés, et non des taux d'inflation excessifs. En conséquence, la sous-évaluation des monnaies asiatiques, dont la réalité était discutée avant la crise, ne fait plus aujourd'hui aucun doute.

Même si, pourtant, la théorie de la PPA s'appliquait et que la révision des taux de change rétablissait effectivement l'équilibre des balances de paiements, la structure des avantages comparatifs pourrait être perturbée.

Considérons deux pays, la France et les Etats-Unis qui, conformément aux théorèmes de commerce international, ont réalisé l'égalisation du prix de leurs facteurs de production. Le taux de change d'équilibre, celui qui égalise le prix des facteurs à productivité égale, est de 1 \$ pour 6 FF. Le produit représentatif considéré consomme dans les deux pays une demi-unité de travail et une demi-unité de capital, dont le prix est identique, à savoir 1 \$ (ou 6 FF) pour le travail et toujours 1 \$ pour le capital.

Le coût de production est donc de 1 \$ aux Etats-Unis ($0,5 \times 1 + 0,5 \times 1$) et de 6 FF en France ($0,5 \times 6 + 0,5 \times 6$). La PPA est donc bien respectée.

(67) En fait, la balance globale car il convient de tenir compte également des mouvements de capitaux.

(68) L'exposé sommaire de ce mécanisme est relatif à un régime de change fixe. Dans un régime de change flottant, l'ajustement se réaliserait par l'appréciation de la monnaie qui ramènerait le coût du travail, évalué aux prix mondiaux, à leur niveau initial.

(69) Plus exactement qu'une même somme d'argent, convertie au taux de change courant, permet d'acheter exactement le même panier de bien dans tous les pays.

Supposons que, pour financer les déficits sociaux, le coût du travail (charges sociales incluses) soit brutalement augmenté de 10 % en France. Dans ce cas, le prix du bien en France passera de 6 FF à 6,30 FF ($0,5 \times 6,6 + 0,5 \times 6$) tout en restant à 1 \$ aux Etats-Unis.

Si le bien est représentatif de l'ensemble de la production de biens échangeables et si la théorie de la PPA s'applique, le taux de change du franc, devrait donc se déprécier de 5 % par rapport au dollar et passer à 6,30 FF pour un dollar.

Néanmoins, le prix relatif du travail qui, en dollars, était de 1, passe maintenant à environ 1,048 ($6,6 / 6,3$), alors que le prix du capital qui était également de 1 a diminué en passant à environ 0,952 ($6 / 6,3$).

L'ajustement des taux de change n'est donc pas neutre sur la structure des avantages comparatifs. La France va à la fois substituer du capital au travail et produire davantage de biens intensifs en capital. Les Etats-Unis, qui n'ont aucune responsabilité dans le choc initial, se spécialiseront davantage dans les biens intensifs en travail. Ces nouveaux ajustements devraient certes permettre, à terme, une nouvelle égalisation du prix des facteurs, mais avec des structures de spécialisation différentes.

Par ailleurs, les effets d'une révision des taux de change réels sur les spécialisations sont en partie irréversibles, c'est-à-dire qu'ils ne disparaissent pas lorsque le taux de change réel retrouve sa valeur initiale (effet d'hysteresis (70)). En effet, la pénétration d'un marché exige des investissements préalables, notamment commerciaux, qui ont lieu lorsque le taux de change est favorable au pays exportateur (par exemple : investissements commerciaux japonais aux Etats-Unis au début des années 1980, lorsque le dollar était sur-évalué). Ces coûts sont largement irrécouvrables. Aussi, lorsque le rapport de change s'inverse, l'exportateur apprécie la compétitivité-prix de son produit par rapport à son coût marginal et n'impute pas les frais fixes préalables (71). Dans ces conditions, les importations sont, comme attendu, stimulées par l'appréciation de la monnaie nationale, mais, jusqu'à un certain seuil, leur niveau reste peu sensible à une éventuelle dépréciation de cette monnaie. La structure des taux de change, même flexibles, a donc durablement influencé la structure des avantages comparatifs.

Dans le domaine des politiques économiques, la Charte de La Havane ne concevait la future OIC que comme un des trois piliers d'un ordre économique mondial visant à assurer la cohérence des politiques nationales. La reconstruction d'un système monétaire international fondé sur la stabilité des changes était considérée comme un préalable au développement du commerce. Le GATT, lui-même, dans son article XV, imposait aux Parties contractantes, le respect des règles du FMI en matière de change. Cette disposition, parfaitement cohérente avec le système de Bretton Woods, perdait pourtant son sens avec les Accords de la Jamaïque (1976) qui levaient la plupart des disciplines en matière des changes. Ils laissaient, en effet, aux pays membres le soin de fixer leur propre régime de change. Aujourd'hui, les statuts de l'OMC, ne prévoient qu'une simple coopération « avec les autres organisations intergouvernementales qui ont des fonctions en rapport avec celles de l'OMC » (article V) (72).

3.3.4 – Les dimensions éthique et politique du commerce

A l'origine, la philosophie politique libérale ne se limitait pas aux seuls aspects économiques. Pour Montesquieu, le commerce était associé à des « mœurs douces ». A ce titre, la « loyauté » dans les relations commerciales apparaissait indissociable de la « loyauté » des relations entre Etats, en général. A l'heure actuelle, les exigences des organisations économiques internationales en matière de démocratie politique, de droits de l'homme, de respect de normes éthiques, restent faibles malgré une certaine évolution perceptible depuis quelques années. Elles ne sont pas néanmoins complètement absentes de certains sujets comme la candidature de la Chine à l'OMC ou l'inclusion de normes sociales. De même, l'OCDE, dont les travaux préparent souvent les négociations du GATT/OMC,

(70) Voir notamment BALDWIN & KRUGMAN (1989).

(71) Rappelons que c'est par rapport à ce coût marginal que s'apprécient les coûts relatifs et donc les avantages comparatifs.

(72) Depuis, des accords ont été effectivement conclus avec le FMI et la Banque Mondiale. Ils portent, pour l'essentiel, sur l'échange d'informations.

rappelle de plus en plus fréquemment que la coopération internationale doit prendre en compte les dimensions politiques. L'entrée de la Corée du Sud dans cette organisation a suscité un rappel ferme (et inédit) de certains principes de droit.

Cette dimension éthique et politique n'est pas non plus absente des textes du GATT. L'article XX prévoit dix cas d'exceptions, dont certains sont liés à des considérations éthiques au sens large : protection de la moralité publique, protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, articles fabriqués dans les prisons, protection des trésors nationaux, ... L'article XXI introduit, quant à lui une dimension géopolitique en prévoyant des exceptions concernant la sécurité du pays. On retrouve ce type de préoccupations dans certains des Accords qui concluaient l'Uruguay Round. Ainsi l'accord relatif à l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires stipule « *Les Membres... Désireux d'améliorer la santé des personnes et des animaux...* » (73).

Aujourd'hui, on retrouve pourtant, sur ces questions, un certain consensus paradoxal pour rejeter l'inclusion d'une conditionnalité, politique ou éthique, dans les relations économiques internationales. D'une part, les économistes libéraux considèrent que la libéralisation des échanges et le respect des droits de l'homme, constituent des objectifs séparés qui ne peuvent donner lieu aux mêmes types d'interventions. Des sanctions commerciales, dont l'efficacité est fréquemment mise en cause, seraient à terme contre-productives en freinant le moteur même du progrès politique et social, dans les pays visés, c'est-à-dire le développement économique. Les « mœurs douces » ne seraient donc pas un préalable à l'échange, mais sa conséquence. Bien entendu, les pays mis en cause et qui ont opté pour un mode de croissance tiré par les exportations, qui repose davantage sur une conception mercantiliste et nationaliste que sur les principes du libéralisme, refusent logiquement cette conditionnalité. Ils sont rejoints, en cela, par les exportateurs des pays « démocratiques ».

Au-delà même de toute considération morale, ce consensus pour refuser l'introduction d'une conditionnalité forte est regrettable à plusieurs titres :

- Le non respect de certaines pratiques démocratiques, notamment en matière de droit du travail (voir ci-dessous la question des normes sociales), influence directement la structure des coûts, donc la structure des avantages comparatifs, ce qui rejoint la problématique précédente en terme de concurrence déloyale.
- Le non respect d'un état de droit ne se limite pas aux seuls droits de l'homme mais s'étend, en général, au droit privé. Il rend donc plus incertaine la sécurité des contrats qui fonde les relations commerciales et accroît les coûts de transactions. Ce non respect de l'état de droit peut avoir d'autres implications « commerciales » : opacité des comptes sociaux, fraudes, trafics, corruption, etc. (74).
- Il prédispose évidemment au non respect et au contournement des accords. L'absence de transparence, associée à la carence des contre-pouvoirs, compromet d'autant plus la crédibilité des accords que leur respect est invérifiable et que ces pays connaissent, ou sont susceptibles de connaître, une forte instabilité politique.
- Le développement de nouveaux marchés, liés, notamment, aux technologies de l'information (et qui ont donné lieu, en 1997, à deux accords à l'OMC) sont incompatibles avec les régimes politiques autoritaires qui exercent un contrôle sévère des communications. Cette réserve inévitable des régimes autoritaires vis-à-vis de ces techniques aura d'autant plus de conséquences qu'elles « commandent » les autres marchés en assurant la transmission des informations nécessaires à leur fonctionnement.
- L'absence de conditionnalité multilatérale rend vaines et donc non crédibles, les actions unilatérales des pays les plus motivés par le respect de valeurs éthiques ou plus directement concernés dans leur sécurité. Un pays qui suspendrait ses relations commerciales avec un pays qui menace sa sécurité, risquerait d'être remplacé par un autre. A l'heure actuelle, la seule parade, rarement accessible, passe par un accord multilatéral ponctuel imposé en général, dans le cadre de l'ONU (75). Cette carence pousse à la

(73) Voir également les articles 6, 10 de cet Accord.

(74) Le 21 janvier, le Directeur Général du FMI, Michel Camdessus déclarait : « *Bien que les causes en soient variées et complexes, nombre de problèmes à l'origine des difficultés de l'Asie sont notoirement liés aux défauts ou à l'opacité de la gestion publique* » mettant ainsi en cause implicitement la corruption. In *Le Monde*, 23 janvier 1998.

mise en œuvre du principe d'extra-territorialité, contraire à l'idée même du multilatéralisme. Tout se passe comme si le pays intéressé, dès lors qu'il dispose d'un pouvoir d'influence suffisant, pouvait « bloquer » le jeu non coopératif en menaçant de sanctions les pays qui continueraient à commercer avec les pays en cause (loi Helms-Burton sur les relations avec Cuba) sans que, dans les faits, cette fonction de leader soit pourtant légitimée par les autres pays.

3.3.5 – L'exemple du débat autour des normes fondamentales de travail

Certains des thèmes aujourd'hui débattus, comme l'inclusion de normes environnementales ou de clauses sociales dans les accords commerciaux font référence aux remarques formulées ci-dessus. Que recouvre la notion même de dumping ? A partir de quels critères une action peut-elle être considérée comme « déloyale » ? Peut-on justifier par des raisons d'éthique ou de sécurité des restrictions aux échanges ?

De ce point de vue, les normes d'environnement et les normes fondamentales de travail, posent à l'analyse économique et au droit international des problèmes similaires (76). En effet,

- Le débat a une dimension éthique et politique puisqu'elle pose la relation de l'homme avec lui-même et, notamment, avec les plus exposés d'entre eux (comme les enfants), avec les autres espèces et, plus généralement, avec la nature.
- Toute politique de protection de l'environnement ou d'amélioration des normes fondamentales de travail pèse sur la compétitivité et sur la nature des avantages comparatifs. Le « dumping environnemental », comme le « dumping social » sont donc candidats au statut de politique « déloyale » au sens où ce terme a été défini : ils perturbent la structure des avantages comparatifs sans qu'une justification du côté de l'efficacité économique ne soit recevable.
- Ils posent la question de l'objet même des politiques commerciales à savoir la nature même du bien. Un tapis ou un saumon doivent-ils être appréciés uniquement par leur usage indépendamment des moyens mis en œuvre pour les obtenir : l'exploitation du travail des enfants dans un cas, les destructions de dauphin induites par les méthodes de pêche dans l'autre.
- Les solutions proposées sont voisines : « clauses » contraignantes dans les accords commerciaux (77), labellisation des produits, etc.
- Si l'OMC n'est pas, à l'heure actuelle, directement impliquée, les comportements sont, dans les deux cas, « encadrés » par des Déclarations, protocoles ou conventions : Protocole de Montréal (1987) et Déclaration de Rio (1992) dans le domaine environnemental, Conventions de l'OIT dans le domaine du travail (78).
- On retrouve logiquement les mêmes clivages sur ces questions : d'une part les pays industriels « riches » qui disposent de normes relativement contraignantes (ce qui ne les absout d'ailleurs pas de pratiques contestables) et dont l'opinion publique est sensibilisée (Union européenne, Etats-Unis), d'autre part, les pays émergents et en développement qui redoutent que des normes contraignantes entravent leur stratégie de développement par les exportations. Il est clair que, dans la plupart des cas, l'effort d'adaptation pèse sur les pays en développement.

A l'OMC, le dossier « environnement » est sensiblement plus avancé que celui des « normes fondamentales de travail » puisque, dans le premier cas, un *Comité du commerce et de l'environnement* a été institué. La création d'un groupe de travail sur les normes de travail a toujours été refusée, notamment lors de la Conférence ministérielle de Singapour (décembre 1996).

(75) Ce qui est prévu par l'article XXI c) du GATT.

(76) Voir notamment, POTIER (1997) et MAUPAIN (1997).

(77) Dans l'Alena, les deux annexes ajoutées pour obtenir la ratification du Congrès concernaient justement l'environnement d'une part, les normes de travail d'autre part.

(78) Le Préambule de l'OIT qui, dans le domaine du travail, « gère » les conventions, stipule « que la non-adoption par une nation quelconque d'un régime de travail réellement humain fait obstacle aux efforts des autres nations désireuses d'améliorer le sort des travailleurs dans leurs propres pays ».

Du fait de leur proximité, dans la problématique et les enjeux, l'étude n'examinera en détail qu'un des deux thèmes : celui de l'éventuelle inclusion de « normes fondamentales de travail » dans l'OMC (79).

Depuis Marrakech, les réflexions officielles, telles qu'elles ont notamment été menées à l'OCDE, s'orientent vers la définition de normes minimales qui porteraient sur la liberté d'association, le droit à la négociation collective, l'interdiction du travail forcé et des conditions de travail inhumaines des enfants, la non-discrimination dans le travail (80). Si, à la Conférence ministérielle de Singapour (décembre 1996), les pays membres ont renouvelé leur « *engagement d'observer les normes fondamentales du travail internationalement reconnues* », ils ont considéré que l'organisation compétente n'était pas l'OMC mais l'Organisation Internationale du Travail (81).

L'insertion d'une clause sociale dans les accords commerciaux remplit une double fonction :

- Assurer la promotion de valeurs dont le caractère universel a été reconnu par la communauté des nations. Le commerce international peut également être considéré comme un moyen de pression qui complète la voie diplomatique.
- Renforcer la stabilité des relations commerciales en empêchant des comportements « déloyaux » (« dumping social ») qui remettent en cause l'équilibre des « concessions » et « avantages » préalablement négociés.

Absentes des textes gérés par l'OMC, ces deux fonctions étaient reconnues par l'article 7 de la Charte de la Havane (82). La première fonction appelle la définition de normes minimales qui fixent de manière exogène la frontière entre le tolérable et l'inacceptable, l'universel et le spécifique (par exemple : en-dessous de quel âge le travail des enfants doit-il être interdit ?). La seconde s'attaque à des comportements « déloyaux » de triche et de contournement. Elle n'exige pas, a priori, l'établissement de normes minimales mais elle implique une définition stricte des comportements qui relèveraient du dumping social.

3.3.5.1 – Normes sociales, défense et promotion des droits fondamentaux

Le premier argument en faveur d'une clause sociale est d'ordre éthique et repose sur l'adhésion de la communauté internationale à des valeurs considérées comme universelles. Leur lien avec les questions commerciales n'apparaît pas évident ce qui, jusqu'à maintenant, a justifié l'exclusion de ces thèmes au GATT et à l'OMC.

(79) Pour un approfondissement de ces questions, voir SIROËN, 1997a & b.

(80) Sept conventions sont directement concernées : les conventions 87 (droit syndical), 98 (négociation collective), 138 (âge d'admission à l'emploi), 29 et 105 (travail forcé), 100 et 111 (discrimination).

(81) « *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* » (extrait de la Déclaration ministérielle).

(82) « *Les Etats Membres reconnaissent que les mesures relatives à l'emploi doivent pleinement tenir compte des droits qui sont reconnus aux travailleurs par des déclarations, des conventions et des accords intergouvernementaux. Ils reconnaissent que tous les pays ont un intérêt commun à la réalisation et au maintien de normes équitables de travail en rapport avec la productivité de la main-d'œuvre et, de ce fait, aux conditions de rémunération et de travail meilleures que cette productivité rend possibles. Les Etats Membres reconnaissent que l'existence de conditions de travail non équitables, particulièrement dans les secteurs de la production travaillant pour l'exportation, crée des difficultés aux échanges internationaux. En conséquence, chaque Etat Membre prendra toutes les mesures appropriées et pratiquement réalisables en vue de faire disparaître ces conditions sur son territoire. Les Etats Membres qui font également partie de l'Organisation Internationale du Travail collaboreront avec cette Organisation, afin de mettre cet engagement à exécution. Pour toutes les questions relatives aux normes de travail, qui pourraient lui être soumises ... l'Organisation consultera l'Organisation internationale du Travail et collaborera avec elle.* ». On relèvera qu'environ les deux tiers des 53 signataires de la Charte étaient des pays en développement. On retrouve, enfin, cet « esprit » de Bretton Woods dans certains accords internationaux sur les matières premières (étain, sucre, cacao, caoutchouc) ou dans les accords de Lomé.

D'ailleurs, pour certains économistes, l'amélioration des normes sociales, comme la hausse des salaires minima ou le développement de la protection sociale, suivrait spontanément, comme en Asie du Sud-Est, le développement économique. Pourtant, empiriquement, il n'existe pas de relation évidente entre le niveau de développement et certaines normes sociales, comme le travail des enfants (SIROËN, 1997a).

Deux types de liens entre les normes sociales et le commerce peuvent néanmoins être établis.

- Le premier porte sur le contenu « moral » d'un bien.
- Le second porte sur la contribution des organisations internationales économiques et, notamment, de l'OMC à la promotion et le respect de ces valeurs en complément des actions engagées par d'autres organisations, gouvernementales ou non gouvernementales.

A priori, la dimension éthique des normes sociales ne se prête pas à l'analyse économique. Pourtant, le respect des droits universels liés au travail peut être considéré comme un « bien » dans la mesure où il satisfait un besoin particulier, la « conscience morale » (83). Le risque serait alors que, du fait des contraintes de compétitivité qui s'imposent aux entreprises ce jeu « non coopératif » des Etats (voir ci-dessus), ce bien particulier soit « sous-produit » par rapport à l'optimum économique.

D'un point de vue micro-économique, les conditions sociales de production seraient ainsi considérées comme une caractéristique du produit final (84). Comme toute caractéristique, celle-ci aurait un prix qui trouverait sa contrepartie dans l'augmentation des coûts salariaux ou l'amortissement des investissements impliqués par l'amélioration de la qualité « morale » du bien (mécanisation du travail, amélioration des conditions d'hygiène et de sécurité, etc.). Les normes sociales deviennent alors, du point de vue des critères de choix des consommateurs, équivalentes à des normes de qualité. RODRIK (1996) a d'ailleurs remarqué que les consommateurs seraient d'autant plus disposés à acquitter ce surprix qu'ils considèrent que ces pratiques sociales sont inacceptables et menacent le bien-être de leur communauté par la pression qu'elles exercent sur l'emploi et la rémunération du travail.

Dans quelle mesure, l'existence d'une demande « morale » justifie-t-elle l'introduction de « normes fondamentales de travail » ?

La caractéristique morale correspond à la définition économique des biens publics puisqu'elle est accessible à tous sans que sa consommation n'en limite la disponibilité. Le marché ne serait pas en mesure de le produire en quantité suffisante : le fait de ne pouvoir exclure les consommateurs qui refusent d'en acquitter le prix conduirait à des comportements de *free rider* (passager clandestin). Toutefois, contrairement aux biens publics classiques (routes, défense, etc.), l'Etat ne prendrait pas directement en charge sa fourniture. Il l'imposerait aux producteurs privés par la réglementation et le droit du travail. La hausse des prix serait équivalente à une taxe qui contraindrait le consommateur à payer la valeur réelle du bien compte tenu de l'amélioration d'une de ses caractéristiques, le respect de normes fondamentales de travail dans le processus de production (SCHOEPFLE & SWINNERTON, 1994) (85).

L'internationalisation des économies complique néanmoins l'analyse de l'« optimalité » de ces règles. En effet, les gains relatifs à l'amélioration de la qualité morale des biens exportés profitent aux consommateurs situés, pour l'essentiel, dans les pays étrangers importateurs. Pour un Etat national, renforcer les normes de travail, induit un coût immédiat en terme de compétitivité sans, qu'en contrepartie, il n'en perçoive les gains « moraux ». La « conscience morale » serait donc non seulement un bien public mais encore un bien public de nature internationale. Dans ces conditions, l'imposition de normes sociales minimales imposées par la communauté internationale aux Etats nationaux, qui, sinon, n'ont pas d'incitation à fournir ce « bien », contribuerait à augmenter sa

(83) La « *Social Moral Consciousness* », selon l'expression de l'économiste (et ancien Ministre américain du travail), Robert Reich, reprise par SCHOEPFLE & SWINNERTON, 1994.

(84) La caractéristique est ici définie au sens de LANCASTER (1979). Les produits sont un ensemble de caractéristiques mesurables et ils sont alors susceptibles d'être différenciés par un degré d'incorporation spécifique de chaque caractéristique.

(85) D'après les études de cas de l'OIT (1995) cette hausse devrait d'ailleurs rester modérée.

disponibilité, à améliorer le bien-être mondial et à atténuer le coût en terme de compétitivité (puisque tous les pays seraient concernés).

Si l'OIT est sans doute l'organisation la plus compétente pour apprécier l'objet et la nature des sanctions et, le cas échéant, assister l'octroi des subventions, la participation de l'OMC est justifiée dès lors que les conditions de travail sont reconnues comme un attribut des biens susceptibles d'être échangés sur les marchés mondiaux.

Sur le plan juridique, certaines dispositions pourraient, d'ores et déjà, être invoquées. L'article III du GATT sur le « *traitement national* » des produits importés permet, a priori, l'application de la législation nationale aux biens produits à l'extérieur. L'article XX §e admet des mesures « *se rapportant aux articles fabriqués dans les prisons* » (86). De plus cet article XX soumet à exception certains domaines qui échappent à la régulation « naturelle » des marchés (protection de la moralité publique, du patrimoine national, etc.). L'article XX a) sur la moralité publique peut alors être évoqué pour des questions liées, par exemple, à l'exploitation sexuelle des enfants. L'article XX b) relatif aux mesures « *nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes* » pourrait concerner les conditions de travail inhumaines. Le renforcement de l'article XX constitue d'ailleurs une garantie pour les pays qui redoutent le caractère protectionniste de la clause sociale puisque celui-ci stipule que les exceptions générales ne peuvent être évoquées que « *sous réserve [qu'elles] ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international* ».

Néanmoins, la jurisprudence des groupes spéciaux relative à ces articles tend à limiter leur application aux produits, et non aux méthodes ou aux conditions de production. Cette interprétation du GATT autoriserait sans doute un pays à interdire l'importation de cassettes pornographiques, mais cette prohibition devrait être justifiée au titre de la protection de la « morale » des spectateurs nationaux et non dans le but de protéger les enfants qui auraient participé au tournage. Cette objection juridique n'est pourtant pas rédhibitoire. La jurisprudence est d'autant moins figée que les cas traités ont été rares et ne concernaient pas directement le travail (87). Elle est d'ailleurs contradictoire avec l'évolution de certains droits nationaux vers l'« extra-territorialité » (localisation à l'étranger d'une pratique prohibée par le droit national) en matière, notamment, d'exploitation sexuelle des enfants. Si un « touriste sexuel » peut-être poursuivi dans son propre pays pour des faits commis à l'étranger, on comprend mal que la consommation de biens dont la production met pareillement en cause l'intégrité morale et physique des enfants puisse être admise, et, d'une certaine manière, encouragée, par la libéralisation des échanges.

La création d'une « clause de sauvegarde morale » dans les accords commerciaux, impliquerait néanmoins le respect de trois conditions au moins :

- Les pratiques incriminées seraient effectivement interdites et réprimées dans le pays importateur.
- La « clause de sauvegarde morale » ne serait pas imposée de manière discriminatoire.
- Le cas échéant, le pays exportateur serait en droit d'exiger des compensations sous la forme, par exemple, d'un meilleur accès au marché du pays importateur pour les biens qui ne seraient pas en cause. Cette dernière disposition aurait l'avantage de favoriser une réallocation des ressources au profit des secteurs qui respectent le mieux les normes éthiques ou sociales.

Le marché peut-il néanmoins faire mieux que les « normes sociales » pour l'amélioration de la qualité morale des produits ?

Pour être cessible sur les marchés et donc, en quelque sorte, « privatisable », la qualité morale incorporée au bien final doit être identifiable. Pour certains auteurs, comme FREEMAN (1994), une politique de « labellisation » permettrait de privatiser ce bien public et de laisser ainsi au marché le soin de révéler le niveau de développement social optimal. Si la

(86) Le CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL (1996) recommande ainsi l'élargissement de cet article.

(87) Essentiellement sur les conditions relatives aux conséquences pour les dauphins des méthodes de pêche au thon.

qualité morale satisfait effectivement des besoins réels, les consommateurs seraient disposés à payer volontairement une « prime » pour un bien dont les conditions de production seraient attestées et garanties (88).

La labellisation se heurte pourtant aux difficultés d'accès à l'information sur les conditions effectives de production. Les coûts liés à la mise en place d'une labellisation crédible sont relativement élevés ce qui remet en cause leur efficacité relative par rapport aux clauses sociales publiques. On notera que, dans le domaine de l'environnement, la « labellisation » porte en général sur des caractéristiques du produit aisément vérifiables (par exemple, absence de CFC) et pas toujours sur les méthodes de production qui sont, elles, difficilement contrôlables.

Pour que la labellisation soit efficace, il faut encore que les consommateurs expriment une nette préférence en faveur des biens labellisés. Mais les consommateurs peuvent également avoir une conception stratégique de leur décision d'achat et considérer que le supplément de prix n'est justifié que si ce comportement favorise l'élimination effective des pratiques en cause. Le supplément de satisfaction n'est alors plus lié à la consommation du bien labellisé, mais à ses effets attendus sur l'amélioration effective des normes sociales. Le consommateur individuel, qui ignore l'attitude des autres consommateurs risque alors de considérer que sa propre abstention n'a pas d'influence sur l'évolution des normes sociales. Ces comportements de *free riding* ramènent alors à la question initiale de la fourniture insuffisante du bien public (89).

La clause sociale « publique » est parfois critiquée. Elle serait un moyen fallacieux d'atténuer les avantages comparatifs des pays en développement. La labellisation agirait pourtant dans le même sens. Elle permettrait de restaurer l'avantage comparatif des pays développés dans les productions intensives en travail. Si l'expulsion (totale ou partielle) des variétés non labellisées (de basse qualité morale) se réalise, c'est au détriment des pays en développement et à l'avantage des pays industriels qui disposent d'un avantage comparatif évident dans la production des biens de haute qualité morale. Dans ces conditions, la labellisation pourrait être traitée par l'OMC comme une forme de barrière non tarifaire aux échanges ou comme un manquement au principe du traitement national (voir ci-dessous). Au final, la labellisation qui se veut une façon de traiter la question des normes fondamentales de travail sans y introduire l'OMC risque de se retrouver en contradiction avec les règles de l'OMC...

3.3.5.2 – Clause sociale, dumping social et système commercial international

La réglementation multilatérale du commerce international vise à éviter que la libéralisation des échanges n'incite les Etats à intervenir sur leurs flux commerciaux autrement que par des barrières douanières, quantifiables et transparentes.

L'abaissement des normes de travail est un moyen de contournement possible. Le terme de dumping social, malgré son imprécision et son emploi souvent abusif, est recevable lorsqu'un secteur soumis à la concurrence internationale bénéficie de règles sociales dérogatoires par rapport aux pratiques et aux réglementations nationales, ou que ces dernières sont en inadéquation avec le développement atteint (90).

(88) De fait, des accords ont, par exemple, été signés en Inde entre des ONG, des producteurs et des exportateurs de tapis. Aux Etats-Unis, les tapis artisanaux ont fait l'objet d'un programme de labellisation volontaire (*Rugmark*). L'engagement, sous la forme de codes de conduite, des firmes multinationales qui participent au processus de production et de distribution de respecter des normes minimales se situe également dans cette perspective. La garantie est alors attachée à une marque plutôt qu'à un label. Des firmes comme *Levi Strauss*, *Nike*, *Reebok* ont ainsi publié des codes de conduite qui édictent un certain nombre de normes sociales ou environnementales minimales.

(89) Pour trancher sur la nature « publique » du bien « conscience morale », SCHOEPLF & SWINNERTON (1994) proposent le test suivant. Deux échantillons de consommateurs seraient réunis. Aux premiers, les expérimentateurs demanderaient s'ils sont disposés à payer une taxe pour financer une amélioration des normes. Ils demanderaient aux seconds de se positionner par rapport à l'achat de produits chers « labellisés » et de produits meilleur marché « non labellisés ». Les normes sociales seraient considérées comme un bien public si la proportion des achats volontaires de produits chers dans le second échantillon était significativement inférieur à celui des consommateurs disposés à acquitter une taxe dans le premier.

(90) Cette définition n'implique pas que les conditions de travail dans les industries exportatrices soient proportionnées à la productivité moyenne du secteur mais à celle de l'économie. Il est ainsi « normal » que, dans les pays en développement, les salariés de certaines industries exportatrices soient moins rémunérés que les salariés des pays occidentaux alors que les unités de production ont un niveau de productivité équivalent, et, pourquoi pas, supérieur. C'est d'ailleurs ce qui permet de faire correspondre l'avantage comparatif et la compétitivité effective de ces industries. Il est donc incorrect de parler, dans ce cas, de « dumping social ».

La question n'est plus ici le niveau des normes, mais leur évolution, éventuellement régressive, du fait de l'ouverture aux échanges.

Quels types de gains peuvent attendre les pays qui choisissent d'abaisser leurs normes (ou de ne pas les faire progresser au même rythme que le progrès économique) ?

- Les protections traditionnelles présentent le désavantage d'augmenter le coût des biens intermédiaires importés et, ainsi, de nuire à la compétitivité des produits exportés. Au contraire, l'abaissement des normes sociales renforce la compétitivité de l'ensemble des produits et assure un double effet de protection vis-à-vis des importations et de promotion des exportations.
- Tout comme certaines formes de dumping « classique », le « dumping social » favorise le gonflement des ventes réalisées sur les marchés étrangers et permet ainsi d'obtenir des devises, qui peuvent se trouver par ailleurs rationnées par une politique de change restrictive.
- Le gouvernement peut être soumis à la pression des employeurs qui perçoivent une « rente » du fait d'un décalage entre les prix mondiaux et le coût de production. Une clause sociale ancrée dans les règles multilatérales permettrait ainsi d'« abriter » les gouvernements des groupes de pression qui s'opposent à l'amélioration des pratiques sociales.

Le risque de « triche » d'un Etat est aggravé par la tentation des autres de s'aligner sur le comportement du « moins disant » (91). Comme nous l'avons vu précédemment, si l'équilibre de « dilemme du prisonnier » est une situation possible, elle n'est certes pas inévitable et d'autres hypothèses peuvent être avancées. D'après les enquêtes de l'OIT, les conditions de travail seraient souvent meilleures dans le secteur exportateur. Pour un certain nombre d'auteurs (BHAGWATI, FREEMAN, SRINIVASAN (92)), les meilleures pratiques tendraient à évincer les plus mauvaises. Cette inversion du résultat accompagne généralement une approche « spontanéiste » du développement endogène des normes sociales. Si la promotion du développement social favorise effectivement la croissance, les pratiques des pays les plus avancés deviennent exemplaires et les Etats tendent à se rallier aux systèmes les plus performants.

Cette objection libérale n'est pourtant pas tenable, du moins dans une perspective de moyen terme. Au niveau microéconomique, les employeurs peuvent conserver un intérêt individuel à ne pas respecter les normes sociales même si ce comportement nuit à l'intérêt collectif. Dans les faits, le relèvement « spontané » des normes sociales a d'ailleurs été fréquemment bridé par les gouvernements. Il a été souvent acquis au prix de mouvements sociaux graves (Corée) et socialement coûteux ou encore par l'évidence même de l'inanité de ces politiques en situation de sur-emploi (sur Singapour voir FIELDS, 1994). Un écart entre le développement économique et le niveau de développement social crée des distorsions en « gonflant » artificiellement le secteur exportateur au détriment des autres secteurs. Il fait apparaître des rentes qui conduisent à sur-investir dans des secteurs où la compétitivité n'est acquise que pour un système de prix incorrect. Si la crise financière et économique en Asie a sans doute des causes variées et complexes, la sous-évaluation du coût du travail a pu contribuer à la formation des distorsions qui ont conduit à gonfler la rentabilité de certains secteurs et à favoriser des investissements dans des secteurs fragiles ou spéculatifs. En retour, cette crise économique qui trouverait en partie son origine dans le retard des coûts salariaux risque de finalement compromettre le développement « endogène » des normes sociales.

3.3.5.3 – Administration de la clause sociale et promotion du libre-échange

Une des fonctions de la « clause sociale » serait donc de garantir la stabilité des relations commerciales. La notion de normes minimales, évidente pour défendre des droits définis comme fondamentaux, est ici inadéquate. Pour les pays plus avancés, elle risque, au

(91) Cette crainte ne concerne pas que les pays du Sud. Ainsi, le Royaume-Uni, en refusant de signer la Charte sociale européenne a fréquemment été accusé d'adopter ce type de comportement, notamment à la suite de l'affaire Hoover où le plus bas niveau des normes sociales a été expliqué, à tort ou à raison, une délocalisation de la France vers le Royaume-Uni.

(92) In SCHOEPLFLE & SWINNERTON (ed.), 1994.

contraire, de légitimer des pratiques de dumping social. Ce qui importe, en effet, c'est le sens du mouvement : un pays réduit-il ses propres « normes » à des fins de protection ? Les pays « riches » sont donc, a priori, autant visés que les pays « pauvres ». De fait, les premiers se révèlent parfois laxistes vis-à-vis des ateliers clandestins, lieux de violation des normes fondamentales et des lois nationales. Ainsi, la clause sociale contenue dans les annexes de l'ALENA ne définit pas de normes, mais sanctionne les cas de non-respect du droit national. C'est bien l'aspect « déloyauté » qui est alors souligné et non le seul aspect éthique ou humanitaire.

L'OMC sera peut-être, un jour ou l'autre, contrainte de se prononcer sur des questions relatives aux normes de travail. Dans l'état actuel des textes, elle devra vraisemblablement se ranger du côté du pays qui les aura bafoués contre celui qui aura tenté de les défendre en imposant, il est vrai, des restrictions au commerce. La question n'est donc pas uniquement de savoir si l'OMC peut jouer un rôle dans la promotion des droits fondamentaux, mais si son absence dans les questions relatives au travail ne remet pas en cause la cohérence même du système commercial multilatéral et n'affaiblit pas sa légitimité.

Comme nous l'avons vu, les accords du GATT/OMC prévoient bien un certain nombre de dispositions qui visent à assurer la « loyauté » des échanges. L'article VI du GATT permet-il de s'attaquer au dumping social et autorise-t-il un pays à lever un droit pour compenser son effet ? Un pays importateur peut certes sanctionner « *l'introduction des produits d'un pays sur le marché d'un autre pays à un prix inférieur à leur valeur normale* ». Mais cette notion de valeur normale pourrait-elle impliquer la rémunération « normale » du travail ? Certes, en l'absence d'un prix de référence dans le pays exportateur, l'article VI.1.b) relatif au droit antidumping admet des calculs fondés sur le coût de production. Mais l'article 2.2.2.1. de l'accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI précise que ces coûts sont « *calculés sur la base des registres de l'exportateur ou du producteur* » sans appréciation sur la valeur normale de ceux-ci. En fait, le droit antidumping a été conçu pour protéger les pays importateurs de prix, et non de coûts, « anormalement » bas.

Dans la mesure où le dumping social n'est pas uniquement privé, mais repose sur des réglementations dérogatoires, l'imposition d'un droit compensateur, qui « sanctionne » les subventions, pourrait être envisageable. En effet, d'un point de vue théorique, le dumping social exerce les mêmes effets qu'une subvention aux exportations puisqu'il autorise une baisse des coûts de production par rapport aux coûts de référence du marché. Ni l'article XVI du GATT, ni l'*Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires* issu des Accords de Marrakech ne limitent d'ailleurs les subventions aux contributions financières des pouvoirs publics. Elles prennent en compte « *toute forme de protection des revenus ou de soutien des prix, qui a directement ou indirectement pour effet d'accroître les exportations d'un produit ... ou de réduire les importations de ce produit* » (article XVI du GATT voir également l'article 1.1. de l'*Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires*). Si cette généralisation de la notion de subvention ne permet sans doute pas de couvrir des situations de dumping social, elle en est très proche notamment dans les situations où certains secteurs et certaines entreprises bénéficient d'exemptions en matière de droit social. L'article 2 de l'*Accord* vise ainsi les zones franches lorsqu'il définit comme spécifique, et donc redevable d'une action, « *une subvention qui est limitée à certaines entreprises situées à l'intérieur d'une région géographique déterminée relevant de la juridiction de l'autorité qui accorde cette subvention* ».

Malgré l'absence de référence explicite aux normes sociales dans les textes du GATT, certaines pratiques sociales pourraient, a priori, également faire l'objet de plaintes au titre de l'article XXIII. En effet, la procédure de règlement des différends peut être initiée dans les cas où un Etat membre « *considérerait qu'un avantage résultant pour elle directement ou indirectement du présent Accord se trouve annulé ou compromis, ou que la réalisation de l'un des objectifs de l'Accord est compromise* ». Cet article s'applique non seulement lorsque le pays en cause « *ne remplit pas ses obligations* » (1.a), mais également lorsque celui-ci « *applique une mesure, contraire ou non aux dispositions du présent Accord* » (1.b) ou même lorsqu'« *il existe une autre situation* » (93). De plus, cet article XXIII prévoit la consultation du « *Conseil Economique et Social des Nations Unies et toute autre organisation intergouvernementale compétente* » ce qui rend évidemment possible la

(93) La mise en œuvre de ces dispositions est précisée dans l'article 26 du mémorandum d'accord concernant le règlement des différends.

consultation de l'OIT. Cette disposition est suffisamment large pour autoriser la mise en cause de certaines pratiques sociales au-delà même des relations commerciales puisqu'elle introduit une référence aux objectifs du GATT/OMC. Or ceux-ci se situent dans une perspective plus générale de croissance et de promotion du niveau de vie. De ce point de vue, l'article XXIII permet d'établir un lien entre les préoccupations humanitaires de la clause sociale et sa fonction systémique de stabilisation des relations commerciales. Néanmoins et comme dans d'autres domaines, la jurisprudence pourrait être tentée d'en restreindre le champ d'application et d'en exclure les domaines trop peu consensuels.

Un droit « antidumping social », s'il n'existe pas dans les textes, ne paraît donc pas étranger aux mesures qui visent les pratiques « déloyales ». Considérer que, comme dans l'ALENA, le non respect des droits nationaux relève d'une forme de « dumping » semble relever du bon sens. Les conventions de l'OIT ratifiées pourraient alors être considérées, dans l'OMC, comme équivalentes à des réglementations nationales (ce qu'elles sont d'ailleurs en termes de droit international). Clairement, le non respect des conventions pourrait alors justifier d'actions de type antidumping et antisubventions.

Néanmoins, les Etats qui redouteraient des actions antidumping social dans les secteurs exposés pourraient être incités à aligner les règles communes sur les règles les plus laxistes ou à ne plus ratifier les conventions de l'OIT. Pour surmonter ce risque, les textes de l'OMC pourraient considérer que, conformément, d'ailleurs, aux vœux exprimés par l'OIT, certains principes fondamentaux constituent un prérequis (par exemple, l'interdiction effective de l'esclavage). Dans d'autres cas, les ratifications de conventions pourraient entrer dans le domaine des « concessions » au même titre que la baisse des tarifs douaniers (94).

Comme on le voit, si l'OMC ne traite pas directement des normes fondamentales de travail, il n'est pas nécessaire d'introduire des dispositions révolutionnaires pour que les « groupes spéciaux » de l'OMC élargissent leur point de vue au « dumping social ». Tout est question d'interprétation et donc de jurisprudence.

3.3.5.4 – Des clauses sociales unilatérales et régionales ?

Les mesures unilatérales, c'est-à-dire imposées sur la base du droit national, s'exposent plus directement aux pressions protectionnistes nationales et reposent sur une conception « impériale » de la loyauté. De fait, les actions unilatérales ne garantissent pas une application non discriminatoire et non protectionniste de la clause sociale, puisqu'elles laissent aux Etats la possibilité de choisir les produits et les pays en cause. Néanmoins, ces mesures existent ce qui, en soi, plaide en faveur de l'inclusion d'une clause sociale dans les accords multilatéraux, ne serait-ce que pour désamorcer cette dérive. Ainsi, aux Etats-Unis, les pratiques qui contreviennent « *aux droits internationalement reconnus des travailleurs* » peuvent être sanctionnées au titre de la *section 301*. Elles incluent explicitement la liberté d'association et la négociation collective, le travail forcé, l'âge minimum d'emploi et les salaires minimum, les heures de travail, l'hygiène et à la sécurité. La décision finale, qui peut être une sanction sous forme de droits de douane, revient au pouvoir exécutif.

Cette disposition est critiquable, non seulement pour son caractère unilatéral, mais également parce qu'elle confond, dans une même action, deux problèmes de nature différente et que nous avons tenté de dissocier : le respect des droits fondamentaux et le respect des accords commerciaux.

Cette ambiguïté se retrouve dans les liens établis dans les accords préférentiels des Etats-Unis : Initiative du Bassin des Caraïbes, programme de préférence commerciale andine, Système Généralisé de préférence. Dans ce dernier cas, les droits des travailleurs « *internationalement reconnus* » sont ceux de la *section 301* précitée. Les Etats-Unis ont ainsi retiré leurs avantages commerciaux à plusieurs pays. En ce qui concerne la décision relative au Pakistan, deux raisons, qui confirment l'ambivalence de la position américaine, étaient mises en évidence. La première, relative aux conditions de travail des enfants, était de nature « éthique ». La seconde, qui concernait la non application de la législation sur le travail des enfants dans la zone franche de Karachi, relevait du « dumping social » par la promotion que cette dérogation assurait spécifiquement au secteur exportateur.

(94) Ce qui implique que les Etats-Unis augmentent auparavant la fréquence de leur ratification pour qu'ils ne puissent se prévaloir de cette mesure pour ralentir leur ouverture commerciale.

Le règlement communautaire 3291/94, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995 relatif aux préférences tarifaires fait référence à la « *pratique de toute forme d'esclavage* ». Ce règlement prévoit des régimes spéciaux d'encouragement en matière sociale et environnementale, fondés sur une marge préférentielle additionnelle accordée aux pays qui déclareraient respecter certains critères reconnus internationalement ainsi qu'une clause de retrait. Contrairement aux Etats-Unis, qui ont instruit une quarantaine de cas depuis 1984, le règlement européen n'avait encore donné lieu qu'à une enquête (à l'encontre de Myanmar) un an après son adoption. Ce bilan signifie aussi que le système de sanction positive, qui faisait l'originalité du règlement communautaire, et dont la conformité avec le traitement de la nation la plus favorisée reste à démontrer, n'a pas, pour l'instant, fonctionné.

Absentes des règles multilatérales, les préoccupations relatives au travail se retrouvent plus fréquemment dans les accords régionaux. Les articles 117 à 128 du Traité de Rome couvrent les questions sociales relatives notamment à l'emploi, le droit du travail et les conditions de travail, l'hygiène et la sécurité, la sécurité sociale, les négociations collectives. La « *Charte communautaire des droits sociaux fondamentaux* » (dite Charte sociale) de 1989 visait à préparer l'adoption de normes sociales minimales et juridiquement contraignantes (95) mais l'opposition anglaise a relégué au rang de « *protocole annexé* » les dispositions sociales du Traité de Maastricht. Celui-ci autorise les Etats signataires à adopter des décisions contraignantes à la majorité dans certains cas (par exemple, la sécurité dans le lieu de travail) et à l'unanimité dans d'autres cas (par exemple, la sécurité sociale). Néanmoins, certains domaines restent de la compétence des Etats membres comme la liberté d'association ou le droit de grève.

Dans l'Aléna, la fonction commerciale de la clause sociale est nettement dominante. L'annexe de l'Aléna relative aux questions sociales vise moins à imposer des normes réglementaires que de veiller au respect des lois nationales existantes. D'ailleurs, au Mexique, l'essentiel des normes fondamentales est reconnu dans la Constitution. La logique de l'Aléna est donc celle de la reconnaissance, mais également de la surveillance mutuelle. Le supplément consacré à la coopération en matière de travail (*Labor Cooperation*) prévoit la possible restauration des barrières commerciales si un pays manquait à observer sa propre législation.

Par ailleurs, de nombreux accords d'intégration régionale, notamment entre pays inégalement développés, incluent des dispositions sociales. L'Article 44 de la Charte de l'Organisation des Etats américains stipule que : « *The Member States recognize that, in order to facilitate the process of Latin American regional integration, it is necessary to harmonize the social legislation of the developing countries... so that the rights of the workers shall be equally protected, and they agree to make the greatest efforts possible to achieve this goal* ». La déclaration de Miami (décembre 1994) qui engageait le processus de *Free Trade Area of the Americas* (FTAA) établissait que les parties s'engageaient à promouvoir le respect des droits du travail.

En conclusion, s'il est vrai qu'une clause sociale ou, plus exactement, l'introduction d'une conditionnalité en matière de droit du travail, peut peser sur le volume du commerce international, elle paraît néanmoins nécessaire à la stabilité des relations commerciales internationales et à l'exercice des fonctions coopératives attribuées à l'OMC.

(95) Les douze principes fondamentaux sont (1) le droit au travail ; (2) le droit à une rémunération équitable ; (3) le droit à de meilleures conditions de vie et de travail ; (4) le droit à la protection sociale selon les modalités propres à chaque Etat membre ; (5) le droit de s'associer et de négocier collectivement ; (6) le droit à la formation professionnelle ; (7) le droit des hommes et des femmes à l'égalité de traitement ; (8) le droit pour les travailleurs à l'information, à la consultation et à la participation ; (9) le droit à la protection de la santé et à la sécurité dans le milieu de travail ; (10) le droit à la protection pour les enfants et les adolescents ; (11) le droit des personnes âgées à un niveau de vie décent ; (12) l'amélioration de l'intégration sociale et professionnelle des handicapés.

CHAPITRE 4

L'OMC FACE A LA MONDIALISATION DES ÉCONOMIES ?

L'Organisation Mondiale du Commerce, comme les grandes organisations internationales économiques issues des Accords de Bretton Woods, a pour fonction de favoriser la stabilité des relations économiques internationales. Le système mis en place est de nature intergouvernemental. Les agents privés ou les organisations non gouvernementales n'ont pas accès à la procédure de règlement des différends. En ce sens, malgré des évolutions plus ou moins avancées, ces organisations se situent davantage dans une perspective d'internationalisation des économies, que dans celle de la mondialisation. Pour une organisation comme l'OMC, la difficulté est alors de concilier cette persistance des Etats-Nations et la réalité d'un processus de mondialisation qui se place dans la perspective de leur effacement.

4.1 – LES DÉFIS DE LA MONDIALISATION

Si, dans le langage courant, les deux termes d'internationalisation et de mondialisation sont fréquemment confondus, ils se réfèrent à des approches différentes voire, sur certains points, opposées, des mécanismes de fonctionnement de l'économie mondiale.

4.1.1 – Mondialisation versus internationalisation

La notion d'internationalisation fait référence à des relations économiques régulées par les Etats-Nations. Elle reconnaît la pertinence des frontières politiques, sas d'entrée et de sortie, des marchandises, des services, des hommes et des capitaux. Le concept de mondialisation s'inscrit, au contraire, dans une perspective historique d'effacement de la pertinence même du concept d'Etat-nation, du moins dans sa dimension économique. Le marché se substitue aux Etats dans les fonctions de régulation qu'ils ont assumées. La mondialisation conduit alors à démanteler le filtre des frontières politiques.

4.1.1.1 – L'internationalisation et le rôle dominant des Etats-Nations

Raisonné en terme d'internationalisation c'est reconnaître la pertinence même des nations comme sujet économique. La discipline « économie internationale » vise ainsi à étudier les relations économiques que nouent les Etats-Nations. Elle n'est pertinente que dans la mesure où le Monde se caractérise par :

- Une plus grande homogénéité à l'intérieur des nations qu'entre les nations en termes, par exemple, de goûts, de préférences et de culture, d'acquis technique, de dotations en facteurs de production.
- Dans les limites d'une interdépendance relative, une certaine autonomie des Etats en matière de politique économique. La légitimité de leur souveraineté en matière monétaire et réglementaire est reconnue.
- Cette autonomie des Etats implique l'existence de marchés nationaux importants, formels ou informels, c'est-à-dire de marchés plus aisément accessibles aux résidents qu'aux étrangers. Cette inégalité d'accès peut être naturelle du fait, par exemple, de la distance ou de l'immobilité physique de certains facteurs (terre), de certains biens (immeubles) et de certains services (coiffure). Cette discrimination peut également être réglementaire dans le domaine, par exemple, des mouvements de capitaux.
- Cette autonomie exige également que les Etats aient prise sur les agents économiques en matière, par exemple, de fiscalité ou de comportement concurrentiel ce qui

implique que leur nationalité ou leur « résidence » soit clairement identifiable. Ces agents doivent être en mesure de répondre aux « incitations » des autorités publiques.

Le concept d'« internationalisation » fait alors référence au « compromis historique » déjà évoqué, passé entre le nationalisme et le libéralisme. Il peut s'inscrire, de ce fait, dans l'« esprit » de Bretton Woods. Il est compatible avec le mercantilisme, la macroéconomie keynésienne ou, dans une certaine mesure, avec la théorie libérale du commerce. Ces différentes « sensibilités » sont néanmoins susceptibles de se séparer sur la définition pertinente de la nation (96).

4.1.1.2 – La Mondialisation et la régulation des marchés

La mondialisation est un terme plus récent qui a alimenté, ces dernières années, une littérature abondante. L'idée n'est pourtant pas nouvelle. Le concept de mondialisation renoue avec une certaine philosophie libérale de l'histoire, remise à la mode à la suite de la chute du mur de Berlin, et qui voit dans cette évolution la victoire progressive des régulations naturelles et spontanées du marché. Les Etats-Nations seraient voués, au mieux, à retourner à leurs anciennes fonctions régaliennes, et, au pire, à se fondre dans une économie « sans frontières ».

Alors que l'internationalisation accorde des fonctions importantes aux régulations opérées par les Etats ou par les marchés nationaux, la mondialisation se situe, au contraire, dans la perspective historique de déclin des Etats-Nations au profit des marchés mondiaux (« globaux »). Par opposition à l'internationalisation, la mondialisation est, en effet, un processus qui tend à :

- Rendre les nations plus homogènes avec, notamment, la multiplication de produits ou de techniques universelles ou « globaux » (par exemple : Coca-Cola, Windows, Boeing 747, etc.). Cette homogénéité entre les nations est, d'ailleurs, compatible avec le maintien, voire l'accentuation de différences à l'intérieur même des nations dès lors que celles-ci ont partout des structures proches. Par rapport au concept d'internationalisation, la problématique de la différence et de la similitude est donc inversée : l'internationalisation des économies trouve sa raison d'être dans la différence (voir la notion d'avantages comparatifs) alors que la mondialisation repose sur une vision du Monde où la convergence et l'uniformisation sont déjà avancées. La caractéristique majeure de la mondialisation ne serait pas l'expansion du commerce international en général mais celle du commerce entre pays aux caractéristiques économiques proches. Les échanges seraient alors plus souvent de nature intrabranche (échange croisé de produits similaires de type automobiles contre automobiles).
- L'effacement de l'autonomie et de la souveraineté des Etats et leur plus grande sujétion par rapport aux marchés mondiaux. L'évolution historique la plus spectaculaire a sans doute été la mise en flottement des monnaies qui revenait à laisser aux marchés des changes le soin de fixer les cours. Aujourd'hui, les marchés et, notamment, les marchés financiers, tendent à sanctionner les pays qui s'écarteraient des performances moyennes.
- La multiplication des marchés mondiaux dans le domaine non seulement des matières premières et des produits de base (ce qui ne constitue pas un phénomène nouveau) mais dans certains produits industriels sophistiqués (composants électroniques), les produits financiers et certaines techniques et facteurs de production.
- Une plus grande difficulté à situer la nationalité des agents économiques et, notamment des entreprises. Ce flou est relatif non seulement à la propriété du capital, du fait de la « multinationalisation », aux techniques ou aux réseaux, du fait de la multiplication des « alliances stratégiques » mais également à la « globalisation » des processus de production qui font d'un bien donné l'assemblage d'une multitude de composants, produits dans des pays différents. Cette évolution fait perdre aux entreprises nationales elles-mêmes la maîtrise du processus de production ou des débouchés (97).

(96) Pour simplifier, le mercantilisme fait de la nation un lieu d'accumulation monétaire, le « keynésianisme » en fait un espace d'influence des politiques macroéconomiques et le libéralisme « commercial » un « bloc » de facteurs.

(97) Ce qui constitue d'ailleurs une limite à la mondialisation.

4.1.1.3 – Internationalisation et Mondialisation : une coexistence « historique »

L'internationalisation est un état qui peut éventuellement être mesuré (98) alors que la mondialisation est un processus dont l'achèvement éventuel se situe nécessairement dans une perspective lointaine, à l'horizon flou et... incertain. A un instant donné de l'histoire, l'internationalisation et la mondialisation coexistent.

En effet, les concepts d'internationalisation et de mondialisation ne se situent pas sur le même horizon temporel. L'internationalisation prend acte du pouvoir de régulation des Etats et de leur spécificité. La mondialisation se situe dans une perspective « utopique » de « fin de l'histoire » qui aurait vu la généralisation des marchés mondiaux par l'intégration – la fusion – des marchés nationaux.

Dans cette perspective, l'internationalisation serait une étape de l'évolution historique qui préparerait la mise en place progressive de la mondialisation. Le rythme du processus de mondialisation suit, par ailleurs, celui du progrès technique, notamment dans le domaine du transport et des communications (les relations de causalité restent d'ailleurs incertaines).

L'amorce d'un processus de mondialisation n'est certainement pas un phénomène nouveau et date, au moins, de la révolution industrielle et de l'achèvement des grandes découvertes. Mais il a connu, au cours du XX^e siècle, des cycles dus, entre les deux guerres, au repli sur soi des économies industrielles et, pendant les trente glorieuses, à la tentative d'instauration d'un ordre économique international articulé autour des Nations. Certes, la libéralisation des échanges réamorçait le processus d'internationalisation mais, accompagné d'un certain nombre de garde-fous. Le système de Bretton Woods – GATT inclus – contenait ainsi la mondialisation par le contrôle des capitaux, des taux de change fixes et le devoir d'intervention des Etats en matière de politiques macro-économiques. L'article XV du GATT assure d'ailleurs, la cohérence du GATT avec les règles du FMI. L'abandon du système de change fixe, l'ouverture des économies non seulement aux biens, mais également aux mouvements de capitaux financiers, la déréglementation des marchés, financiers ou industriels, ont contribué à accélérer ce processus de mondialisation.

Si dans une perspective historique, internationalisation et mondialisation ne s'opposent pas, il n'en est pas de même au niveau juridique et politique. Les organisations internationales, dont l'OMC, sont durablement confrontées à la rivalité des Etats, dont elles sont l'incarnation, et aux pressions des marchés.

4.1.1.4 – Le processus de mondialisation modifie la nature des interventions des Etats

La seule optique internationaliste donne aujourd'hui une image imparfaite de la nature des politiques commerciales. En effet, les textes du GATT/OMC sont fondés autour de la problématique suivante : les Etats sont tentés d'intervenir pour limiter l'accès à leur marché intérieur et, le cas échéant, stimuler leurs exportations.

La mondialisation repose sur une problématique qui, au contraire, tend à limiter la pertinence de telles politiques :

- Dans un certain nombre de secteurs, l'évolution technique rend impossible ou excessivement coûteuse les restrictions d'accès au marché national. Le développement des réseaux de transmission rend ainsi impossible le maintien de monopoles nationaux en matière de communication et la télévision par satellite condamne, à terme, les « quotas » nationaux d'œuvres télévisuelles.
- La « globalisation » de la production rend plus souvent contre-productives les protections intérieures. En effet, la mondialisation des économies associée à la multiplication de produits complexes accroît la part des « biens intermédiaires » dans l'échange international. De ce fait, le coût de la protection n'est plus supporté par le consommateur, mais par les producteurs dont la compétitivité repose notamment sur le bas prix des composants importés. Cette évolution ne concerne d'ailleurs pas uniquement les produits sophistiqués : si un prix des céréales élevé « protège » les producteurs, il alourdit

(98) Notamment par tous les indicateurs couramment employés comme le degré d'ouverture des économies, le taux de pénétration, etc.

le coût de l'alimentation animale et pèse sur la compétitivité des producteurs (qui, le cas échéant, doivent être soutenus à leur tour).

Cette évolution a des effets contradictoires sur la fonction même de l'OMC. D'une part, elle conforte son objectif de libéralisation, d'autre part elle relativise même l'intérêt de sa fonction dans la mesure où la mondialisation donne de nouveaux arguments en faveur d'une dynamique autonome de libéralisation : le cas échéant, la mondialisation n'imposera-t-elle pas aux pays récalcitrants une ouverture qu'ils ont longtemps refusée à l'OMC ?

Cette vision « mondialiste », qui voit dans l'inefficacité croissante des politiques commerciales un gage de l'ouverture et de la stabilité des relations commerciales, ne raconte, pourtant, qu'une partie de l'histoire. L'émergence de « marchés mondiaux » fait de la domination de ces marchés un enjeu stratégique pour les firmes et les Etats. En effet :

- Des activités inaccessibles dans un simple cadre national, du fait de coûts fixes importants (infrastructure de réseau, recherche-développement préalable) le deviennent lorsque le marché devient « global ». La mondialisation qui, en principe, met en concurrence des firmes, peut donc avoir pour effet paradoxal de favoriser l'émergence de monopoles ou d'oligopoles « naturels » mondiaux du type Intel, Microsoft, Bœing-Airbus, etc. L'avantage pour un pays de détenir de telles activités est que, du fait même de leur pouvoir de marché, les firmes nationales « prélèvent » une rente sur les marchés mondiaux qui bénéficie au producteur national sans, pour autant, être prélevée sur le marché national. Un monopole qui serait socialement inefficace si son activité restait limitée au cadre national, deviendrait, pour la nation d'origine, « optimal » lorsqu'il s'adresserait au marché mondial, même si les inconvénients restent supportés par le reste du Monde (99).
- La tentation pour les Etats d'intervenir est alors d'autant plus forte que l'effet d'uniformisation de la mondialisation tend à diluer les avantages comparatifs nationaux, et donc le caractère prédéterminé des spécialisations. Une intervention limitée de l'Etat peut suffire à affirmer la compétitivité des entreprises nationales. Comme l'ont montré les modèles de « politique commerciale stratégique » (100), le « coût » d'une intervention de type subvention à l'exportation, peut se révéler très faible par rapport au gain retiré par l'entreprise de l'amélioration de sa position sur le marché mondial (101).

La mondialisation conduit alors les Etats à rechercher la meilleure position de marché pour leurs firmes en forçant pour leur compte les marchés encore peu accessibles, en les aidant à imposer des normes mondiales, en protégeant leurs droits de propriété intellectuelle...

4.1.2 – Mondialisation et commerce international.

L'accélération du processus de mondialisation frappe-t-elle d'obsolescence les théories de référence du commerce « international » ? Avant de situer ces théories il convient de rappeler d'une part la coexistence de l'internationalisation et de la mondialisation et, d'autre part, le fait que les textes de l'OMC font, de toutes façons, peu référence à la théorie du commerce international.

4.1.2.1 – Mondialisation et uniformisation

Les modèles « classiques » de l'échange international reconnaissent, même « faiblement » la pertinence du cadre national comme lieu d'émergence d'avantages compara-

(99) Sur ces points, voir SIROËN, 1998.

(100) Voir notamment le modèle « générique » de BRANDER & SPENCER (1985) et l'exemple de KRUGMAN (1989)

(101) La pertinence de telles politiques « commerciales stratégiques » a été mise en doute par la littérature. Mais si on se place d'un point de vue positif, l'inefficacité encore plus assurée des politiques protectionnistes n'a pas empêché leur mise en œuvre. Dans de nombreux Etats, encore imprégnés d'une sensibilité mercantiliste, l'ardente obligation de remporter la « guerre économique » et de promouvoir ses « champions nationaux » domine les objectifs considérés comme plus futiles de la politique concurrentielle. Celle-ci peut alors « omettre » de sanctionner des politiques commerciales restrictives alors même qu'elle serait compétente pour intervenir. L'intérêt de la théorie des politiques commerciales stratégiques est qu'elle introduit les entreprises comme « joueurs » à la fois actifs sur des marchés mondiaux non concurrentiels et reliés aux Etats par leur politique commerciale et industrielle.

tifs. La nation économique est alors, selon l'option adoptée, un bloc de techniques, un bloc de facteurs ou un bloc de demande collective. Si les théories classiques affirment le principe « internationaliste » de « différence » sur celui « mondialiste » d'uniformisation, ils reconnaissent, néanmoins, le rôle régulateur des marchés mondiaux et ne tiennent pas compte des ajustements qui se situeraient en dehors.

D'une certaine manière, l'approche « classique » en termes d'avantages comparatifs décrit la genèse de la mondialisation. En effet, elle montre, qu'à partir de situations initialement très différentes en termes de dotations naturelles et factorielles, l'échange favorise un mouvement de convergence qui, sous un certain nombre d'hypothèses, peut se conclure par l'égalisation du prix relatif des biens et des facteurs de production. D'après le théorème de Stolper & Samuelson, le salaire réel dans les pays les plus pauvres, où le travail est donc relativement plus abondant, doit augmenter et celui des plus riches diminuer. Simultanément, les modèles de croissance « néoclassiques » (de type Solow) concluent également à la convergence des niveaux de développement. DIXIT & NORMAN (1980) ont proposé une version mondialiste du modèle HOS. Cette nouvelle représentation, qui sera reprise par la nouvelle théorie du commerce international synthétise ce que la théorie « standard » du commerce international peut dire de la mondialisation (102).

La maquette de DIXIT & NORMAN met également en évidence, par défaut, les limites de la mondialisation : maintien d'une spécificité nationale, inégal accès aux techniques de production. Mais surtout, cette intégration ne peut être réalisée que dans des pays où les dotations factorielles relatives ne sont pas trop éloignées. L'achèvement de la mondialisation est ainsi soumis à une condition préalable de convergence. La persistance, voire l'accentuation, des écarts de développement, sont donc un frein à la mondialisation ce qui, du point de vue de l'OMC peut justifier le bénéfice d'un traitement dérogatoire en faveur des pays en développement.

4.1.2.2 – Mondialisation et échanges de biens similaires

Dans les années 1960-1970, la vision classique de l'échange, fondée sur les avantages comparatifs, et donc sur les différences entre les nations, ne rendait pas compte de l'intensification des échanges entre pays économiquement et géographiquement proches. De plus, contrairement aux spécialisations inter-sectorielles attendues de l'analyse classique (blé contre automobile), la part de l'échange intra-sectoriel (automobiles contre automobiles) était croissante dans le commerce entre pays industriels ouverts aux échanges (103).

Dans certaines structures de marché imparfaites, comme la concurrence monopolistique, la théorie économique montre, en effet, que les échanges sont susceptibles d'être fondés sur une différenciation des produits indépendamment même de l'existence préalable d'avantages comparatifs (104). Les entreprises, et donc les pays, pour bénéficier d'écono-

(102) DIXIT & NORMAN inversent la démarche traditionnelle de deux économies fermées qui s'ouvrent à l'échange. Ils considèrent d'abord une économie mondiale intégrée pour situer ensuite les différents pays (qui pourraient d'ailleurs aussi bien être des régions ou des provinces). Ils établissent, en effet, le théorème suivant : dans un monde à n pays ayant les mêmes préférences homothétiques (la part des biens consommés dans la consommation totale est la même dans tous les pays quel que soit le niveau de revenu) et les mêmes techniques de production les conditions de l'équilibre mondial (prix des biens, prix des facteurs) sont identiques à ce qu'elles seraient dans une économie mondiale « intégrée » ($n = 1$) indépendamment même de la répartition des dotations factorielles. La validation de ce théorème est néanmoins soumise à la condition que les différences entre les pays soient contenues dans un certain intervalle. En conséquence, le prix des biens et des facteurs s'imposent aux économies nationales qui restent des « blocs » de facteurs sans que, néanmoins, elles ne puissent influencer leur prix. Dans ce type de schéma, c'est l'uniformisation – inexpliquée – des préférences « moyennes » nationales et des techniques de production qui conduit à l'intégration mondiale c'est-à-dire à l'uniformisation des prix.

(103) Ce phénomène est surtout vrai pour les pays européens. Il l'est moins pour les Etats-Unis. Si la spécialisation du Japon est restée inter-sectorielle, la part des échanges intra-sectoriel avec les pays proches (Corée, Taïwan) est néanmoins croissante.

(104) La concurrence monopolistique est relative à une structure de marché dans laquelle les entreprises appliquent une tarification monopolistique fondée sur la règle d'égalisation du coût marginal à la recette marginale (et non au prix), néanmoins, du fait de la libre-entrée, les entreprises n'encaissent pas de gains anormaux sur le long terme. Cette position monopolistique des firmes peut-être obtenue grâce à la différenciation des produits. Dans ce cas, l'échange, de nature intra-branche (échange de produits similaires) s'explique par le fait que les entreprises nationales d'un secteur ne peuvent satisfaire toutes les demandes des consommateurs nationaux susceptibles alors d'arbitrer en faveur de variétés étrangères qui, à prix identique, satisfont mieux les désirs des consommateurs. Les deux grands modèles « standards » sont LANCASTER (1980) et KRUGMAN (1979), résumés dans SIROËN (1988) ; sur la nouvelle théorie du commerce international, voir RAINELLI (1997).

mies d'échelle, produisent un nombre limité de variétés d'un même bien (par exemple, certains alcools, certains types de bières, certains types d'automobiles) qui d'une part, ne satisfont pas toutes les demandes intérieures (d'où l'importation de certaines variétés d'un bien), mais qui, d'autre part, répondent à une partie de la demande étrangère, d'où l'exportation d'une partie de la production. La différenciation des produits conduit ainsi à un échange de type intra-branche qui n'a nullement besoin d'avantages comparatifs pour se réaliser. Les gains sont mutuels dans la mesure où les consommateurs de tous les pays ouverts bénéficient d'une gamme plus large de variétés. Lorsque le commerce extérieur permet aux entreprises de réaliser des économies d'échelle, le consommateur bénéficie de surcroît de prix plus bas.

Certes, ces « nouvelles » théories du commerce international respectent le cadre national puisque les firmes sont formellement attachées aux nations. Elles se placent, néanmoins, dans une perspective plus « mondialiste » que la théorie traditionnelle à plusieurs points de vue :

- Les modèles partent de situations où les pays sont homogènes (mêmes dotations en facteurs, mêmes préférences collectives, etc.) ce qui n'exclut nullement des différences à l'intérieur de chaque nation. Dans la mesure où le commerce permet de mieux satisfaire une demande par nature hétérogène, ce sont même ces différences internes aux nations qui sont à l'origine des gains de l'échange (et non les différences entre les nations).
- Ces nouvelles théories, qui remettent en cause l'hypothèse de concurrence pure et parfaite, réintroduisent les firmes comme acteurs de la spécialisation alors que dans la théorie traditionnelle ils ne sont que des agents preneurs de prix pour des produits dont la spécification est également donnée.
- Elles font disparaître toute définition « commerciale » de la nation puisque celle-ci n'est plus un « bloc » d'avantages comparatif (par exemple, un bloc de facteurs).
- Ces approches introduisent une grande indétermination sur la localisation des activités. En ne déterminant pas le lieu de production des différentes variétés, elles tendent à rendre superflue l'idée même de nation. Les modèles répondent moins à la question « quelle nation produira quoi ? » qu'à la question « quels produits et quelles variétés seront proposées par le marché mondial à l'ensemble des consommateurs ? ». Reste, le cas échéant, la nation comme unité de la politique économique (y compris de la politique commerciale et industrielle).
- Plus encore que la théorie classique, ces nouvelles approches affirment le rôle des consommateurs. Ce sont leurs préférences individuelles (et non les préférences agrégées au niveau national comme dans le modèle classique) qui, avec les paramètres « techniques » des fonctions de coût, déterminent la spécification des produits. Ce sont toujours eux qui, plus intimement encore que dans le modèle classique (l'arbitrage entre variétés touche plus à la personnalité des individus que l'arbitrage entre le vin et le drap) perçoivent les gains de l'échange.

Dans la mesure où le GATT et les textes de l'OMC accordent peu d'importance aux avantages comparatifs, cette évolution du commerce international vers des échanges de produits différenciables et moins sensibles aux avantages comparatifs, pourrait, en première analyse, être considérée comme sans conséquence sur l'institution. Néanmoins, d'une part, elle pose différemment la question des politiques commerciales, d'autre part, elle remet en cause la notion même de produit sur laquelle se fondent les textes du GATT/OMC.

En effet, le fait que ce type d'échange n'ait pas, en théorie, « besoin » d'avantages comparatifs, ne signifie pas que, dans la réalité, ils n'existent pas et que les États ou les entreprises ne puissent intervenir sur leur formation. Dans ce type d'échange, la compétition porte non seulement sur les prix, mais également sur les caractéristiques. Les produits industriels différenciables supportent, en général, des droits de douane moindres que les produits agricoles primaires ou les produits industriels relativement homogènes. Les instruments d'intervention portent alors, plutôt, sur les normes de fabrication, sur les conditions d'étiquetage, sur la réglementation relative aux contrefaçons, etc. Mais, surtout, les biens étant « différenciables », les entreprises elles-mêmes, disposent d'une capacité d'intervention dont la légitimité peut être, par ailleurs, contestée du point de vue des règles de concurrence (produits joints, techniques promotionnelles contestables, monopolisation des pièces détachées, etc.).

La proximité économique des pays ne fait donc pas disparaître la tentation de la « déloyauté ». Elle risque même d'être d'autant plus forte, que leurs coûts se rapprochent et donc qu'une modification à la marge des politiques commerciales entraîne une remise en cause parfois radicale de la compétitivité.

Si le GATT et l'OMC se sont progressivement montrés plus attentifs aux barrières non tarifaires publiques, suivant, en cela l'évolution de la mondialisation, c'est à partir d'une conception encore floue du produit (le terme de « produit similaire », fréquemment employé, est mal défini) et qui tend à privilégier les actions publiques au détriment des actions privées. Les décisions visent davantage à garantir l'application stricte des principes, comme celui du traitement national, qu'à en cerner les limites lorsque les biens en cause ne sont pas homogènes. Cette conception tend ainsi à considérer comme similaires tous les biens qui remplissent le même usage, même si leurs spécifications ne sont pas homogènes. D'après la jurisprudence de l'OMC, le thon pêché à des conditions nuisibles pour les dauphins est donc, de ce point de vue, identique au thon pêché à des conditions plus « écologiques » et le bœuf traité aux hormones doit l'être au même titre que le bœuf traité sans hormones dès lors qu'il n'est pas démontré que ses fonctions de base sont remises en cause.

Cette évolution de la mondialisation, vers la production de biens complexes et hautement différenciables, repose donc la question de la définition même du produit. Les textes du GATT/OMC et, plus encore, la jurisprudence des groupes spéciaux, ne permettent pas d'envisager l'arbitrage des consommateurs et, de ce fait, tendent à dénier la légitimité même de leurs préférences. L'analyse doit-elle porter sur le bien, considéré comme un tout, objet des nomenclatures, soumis aux tarifs et, le cas échéant, aux subventions ? L'analyse ne doit-elle pas s'étendre, au contraire, sur chacune des caractéristiques des produits dès lors que celles-ci améliorent, seules ou en combinaison avec d'autres caractéristiques, la satisfaction des consommateurs ? En consommant du veau, le consommateur se contente-t-il de satisfaire un besoin simple d'alimentation ou sa satisfaction n'est-elle pas également liée à sa qualité, à ses méthodes de production, à sa sécurité alimentaire, etc. ? Seules les caractéristiques « finales » (au sens de consommation finale) doivent-elles être relevées ou faut-il remonter aux composants incorporés et aux méthodes de production ?

A priori, une meilleure information sur les différentes caractéristiques du produit, sous la forme, par exemple, d'étiquetage ou de label, serait préférable. Pourtant, même cette solution évidente et « libérale » – puisqu'elle préserve le libre-choix des consommateurs – peut entrer paradoxalement en contradiction avec les principes multilatéraux du GATT/OMC et, notamment, avec le principe du traitement national. En effet, l'OMC se montre très réservée vis-à-vis des labels (par exemple, l'éco-étiquetage en matière d'environnement) du fait du protectionnisme « déguisé » qu'ils recèleraient. Les pays pourraient, en effet, être tentés de privilégier les labels qui correspondent aux caractéristiques des producteurs nationaux au détriment des variétés proposées par les producteurs étrangers.

Même si le dossier est plus complexe, la condamnation par un panel de l'OMC du régime européen d'importation de viandes bovines (viandes aux hormones) conduit à considérer les différents modes de production comme équivalents dès lors que la nocivité des hormones n'est pas démontrée...

A la suite d'une plainte des Etats-Unis et du Canada, en août 1997, deux groupes spéciaux de l'OMC ont ainsi donné tort à l'Union européenne pour ses restrictions relatives à l'importation de viandes aux hormones. Cette condamnation est principalement fondée sur un des textes issus de l'Uruguay Round, l'*Accord relatif à l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires* qui repose sur le principe qu'« aucun Membre ne devrait être empêché d'adopter ou d'appliquer des mesures nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Membres où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international ». Le groupe spécial de l'OMC a donc considéré que cette dernière condition n'était pas respectée. Le débat juridique porte sur le caractère plus ou moins contraignant des normes internationales. Dans le domaine de l'innocuité des produits alimentaires, celles-ci relèvent d'une commission mixte FAO/OMS, le *Codex alimentarius* où, en principe, les décisions se prennent par consensus. Les organes de l'OMC ont adopté une interprétation très restrictive de

l'article 3 § 1 (105) en donnant un caractère impératif, et non indicatif, à ces normes. La même attitude a été adoptée à l'égard de l'article 3 § 3 (106) et 5 § 1 (107) en considérant que l'évaluation des risques proposée par l'Union Européenne ne justifiait par les mesures de politique commerciale adoptées. Cette position a été confirmée en appel (janvier 1998).

A ce sujet, on remarquera que, malgré leur légitimité politique, les conventions de l'OIT ne sont pas considérées, quant à elles, comme pertinentes. Les experts de l'OMC confèrent donc à certaines normes internationales, fixées en dehors d'elle, et de nature à l'origine plus techniques que politiques, un rôle pour lequel elles n'avaient pas été conçues. D'ailleurs, la Commission FAO/OMS du *Codex Alimentarius* a connu des difficultés croissantes pour la définition des nouveaux codes et des nouvelles directives dès lors que les pays membres redoutaient qu'elles deviennent contraignantes dans l'OMC. On notera, que les experts de l'organe d'appel ont reconnu, à l'occasion de l'affaire citée ci-dessus, le droit d'un pays d'imposer des normes plus sévères que celles proposées par les normes internationales, ce qui constitue aussi une victoire des Etats-Unis qui voulaient que la condamnation de l'Union européenne ne remette pas en cause leur propre liberté de fixer des normes.

Par ailleurs, il n'est pas certain, que le consommateur puisse être informé de la présence d'hormones par un étiquetage ou un label. L'Accord range, en effet, les « *prescriptions en matière d'emballage et d'étiquetage directement liés à l'innocuité des produits alimentaires* » parmi les mesures entrant dans son champ de compétence au même titre que, par exemple, « *les procédés et méthodes de production* » (annexe A § 1). Dans la logique même de la décision prise, si l'adjonction d'hormones est considérée comme inoffensive, il n'y a pas non plus de raison, a priori, pour que leur présence doive être signalée sans remettre en cause le principe du traitement national (108).

Cette interprétation restrictive de la notion même de produit fait de l'ouverture, un objectif en soi même si, en l'occurrence, il peut se traduire par une détérioration du bien-être du consommateur. Celui-ci sera, en effet, confronté à une double incertitude : sur le contenu en hormones de la viande consommée et sur les effets de cette consommation.

4.1.2.3 – Mondialisation et hiérarchisation des nations

La coexistence de l'internationalisation et de la mondialisation conduit au paradoxe suivant : l'exercice de la souveraineté nationale d'un pays, dans les limites qui lui sont données par l'état de la mondialisation, peut, par ses effets externes, remettre en cause la souveraineté des autres nations en imposant des ajustements qui ne sont pas désirés, ni même favorables, à l'amélioration de leur bien-être. Néanmoins, ce pouvoir d'influence dépend de la position hiérarchique des nations.

L'économie internationale et, plus encore, le concept de mondialisation – puisque le marché mondial est un –, entretiennent une illusion de symétrie entre les nations : à quelques exceptions près (comme l'introduction de l'hypothèse du « grand pays »), les manuels raisonnent avec des pays, souvent fictifs et d'influence équivalente. La réalisation de cette hypothèse signifierait, par exemple, que le bath thaïlandais jouerait le même rôle que le dollar et que le pouvoir de négociation commerciale de Belize équivaldrait à celui de l'Union européenne... Dans le strict domaine commercial, la hiérarchisation des nations est notamment avérée par :

- Des pouvoirs de négociation plus importants. Ainsi, pendant la phase finale, et critique, de l'Uruguay Round, le duopole Etats-Unis-Union européenne s'est vu reconnaître un

(105) « Afin d'harmoniser le plus largement possible les mesures sanitaires et phytosanitaires, les Membres établiront leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base de normes, directives ou recommandations internationales, dans les cas où il en existe ».

(106) « Les Membres pourront introduire ou maintenir des mesures sanitaires ou phytosanitaires qui entraînent un niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire plus élevé que celui qui serait obtenu avec des mesures fondées sur les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes s'il y a une justification scientifique ».

(107) « Les Membres feront en sorte que leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires soient établies sur la base d'une évaluation, selon qu'il sera approprié en fonction des circonstances, des risques pour la santé et la vie des personnes et des animaux ou pour la préservation des végétaux, compte tenu des techniques d'évaluation des risques élaborées par les organisations internationales compétentes. »

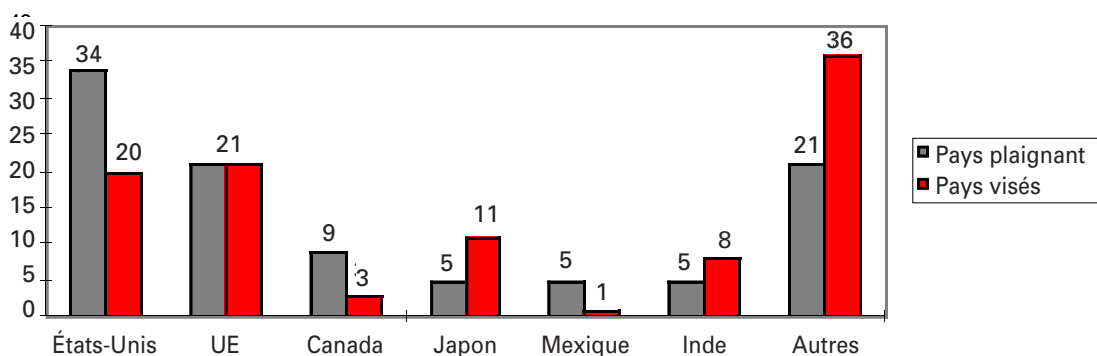
(108) A l'OMC l'Accord est suivi par le Comité des mesures sanitaires et phytosanitaires.

véritable pouvoir de leadership. Les grands pays tendent ainsi à orienter les sujets de négociations. Dans l'OMC, les grands pays industriels se sont révélés plus empressés de conclure les négociations sur les télécommunications, les industries de l'information voire les services financiers que le textile...

- Dans la palette des instruments disponibles, les « grands » pays disposent d'un pouvoir de menaces et de représailles inaccessible aux petits pays. De fait, l'analyse des instruments de politique commerciale confirme l'intuition (LAFAY & SIROËN, 1994). Seuls les Etats-Unis font significativement usage de sanctions unilatérales de type *section 301*, à l'encontre, d'ailleurs, de tous les pays (y compris l'UE et le Japon). Si, comme les Etats-Unis, l'Union européenne, le Canada et l'Australie ont recours aux actions antidumping, c'est très rarement contre les Etats-Unis. En général, les autres pays se cantonnent aux instruments plus classiques de la politique commerciale (tarifs, contingents) et de la politique industrielle (subventions).
- Ils bénéficient d'une palette plus large de mécanismes d'ajustement. Ainsi, grâce au statut de monnaie internationale du dollar, la contrainte extérieure n'a pas la même intensité aux Etats-Unis et en Thaïlande. Tant que les titres en dollars restent recherchés, le déficit américain est aisément financé par les investisseurs étrangers. Ceux-ci supportent seuls le risque de change mais sont, en contrepartie, exonérés du risque d'insolvabilité (puisque la dette américaine est libellée en dollars).
- Dans le possible recours à l'extra-territorialité : examen de la fusion Bœing-MacDonnel Douglas dans l'UE, loi Helms Burton à l'encontre des sociétés étrangères en relations commerciales avec Cuba, etc.

L'existence de l'OMC atténue pourtant les effets de l'asymétrie entre les nations. Un certain nombre de dispositions asymétriques en faveur des pays en développement sont censées aller dans le sens d'un certain rééquilibrage. Depuis 1995, un certain nombre de pays en développement ont porté plainte dans le cadre de la procédure de règlement des différends. Ils ont même parfois « gagné » contre les Etats-Unis (taxes sur l'essence) ou contre l'Union européenne (conflit de la banane). Le Japon, qui, dans l'ancienne procédure, était un plaignant rare a multiplié les plaintes (3 plaintes sur cinq visaient les Etats-Unis et, notamment, des mesures au titre de la *section 301*). Cette égalité de traitement trouve néanmoins ses limites dans le pouvoir de sanction : autoriser un petit pays à prendre des mesures à l'encontre d'un grand n'a évidemment pas le même pouvoir dissuasif que la situation inverse.

Graphique 4.1. Actions au titre de la procédure de règlement des différends
(août 1997 ; source OMC)



Malgré cette atténuation des effets de hiérarchisation, les Etats conservent une capacité d'influence sur les marchés dès lors qu'ils sont en mesure d'en influencer les modes de fonctionnement. En contrepartie, les disciplines imposées par le marché ne pèsent pas également sur tous les pays. L'influence d'un déficit extérieur n'aura pas les mêmes conséquences aux Etats-Unis qu'au Mexique ou en Thaïlande.

En conséquence, telle règle du jeu n'aura pas toujours les mêmes conséquences sur l'économie mondiale ce qui rend d'autant plus difficile la définition de règles générales.

4.1.3 – Mondialisation et régionalisation

La mondialisation, comme le régionalisme, remettent en cause notre conception même de la nation. En effet, dans les deux cas, l'espace économique ne se superpose plus à l'espace politique. Le régionalisme, qui repousse mais, en même temps, maintient les frontières, permet-il de contourner la mondialisation qui tend à les abolir. Au contraire, ne la prépare-t-elle pas ?

En déplaçant les frontières économiques, ces deux tendances lourdes remettent aussi en cause l'appartenance de certaines régions, entendues ici au sens de Province, à l'Etat auquel l'histoire les a rattachées. Dès lors que la mondialisation et la formation de zones donnent plus d'importance aux critères économiques, il est important de s'interroger sur la dynamique contradictoire des désintégrations et des intégrations nationales (109) avec, à l'intérieur des Etats, l'exacerbation du régionalisme et, entre les Etats, la tentation du regroupement régional.

4.1.3.1 – La « désintégration » régionale

Dans le passé récent, la désintégration (ex-URSS, ex-Tchécoslovaquie) a surtout touché des territoires peu ouverts sur l'extérieur. Néanmoins, l'exacerbation du régionalisme, sinon du séparatisme, est un phénomène qui peut-être souvent constaté dans les pays les plus impliqués dans la mondialisation : Amérique du Nord (Québec), pays européens (Belgique, Catalogne et Pays Basque, Italie du Nord, etc.).

Plusieurs raisons économiques principales peuvent inciter des « Provinces » à se regrouper et donc, par défaut, à se séparer. L'intégration permet de bénéficier des avantages d'un marché intérieur plus vaste qui permet à chaque province d'exploiter ses économies d'échelle. Elle permet une structure de production plus diversifiée, ouverte aux « compensations » entre Provinces ou entre secteurs. De plus, l'Etat central peut fournir des « biens publics » inaccessibles aux Provinces, ou trop coûteux, en termes d'infrastructure, de réseaux, de normes, de règles, de monnaie. En même temps, l'accroissement de la taille améliore le rapport de force vis-à-vis de l'étranger.

La mondialisation peut favoriser la désintégration en atténuant les avantages mêmes de l'intégration. En effet, avec l'ouverture des frontières, le marché pertinent n'est plus le marché intérieur mais le marché mondial. L'industrie d'un petit pays n'est donc plus désavantagée par sa taille.

Dire, par ailleurs, que la mondialisation implique le déclin – relatif et progressif – des fonctions économiques de l'Etat c'est, en même temps, prévoir la diminution de son offre de « biens publics » : les services publics proprement dits, mais également, la monnaie, les normes, la réglementation, la sécurité, etc.

Si l'Etat central n'apparaît plus comme le « meilleur » fournisseur de biens publics pour la région considérée, celle-ci voit diminuer son intérêt d'« adhérer ». Le cas échéant, il souhaite pouvoir se substituer à celui-ci dans la production de biens publics plus adaptés à ses besoins spécifiques. La légitimité des transferts peut être remise en cause par les Provinces contributeurs nets (Italie du Nord vis-à-vis de l'Italie du Sud).

Cette évolution, qui peut impliquer un transfert au moins partiel, des fonctions assumées par l'Etat central au profit des pouvoirs locaux, est aussi susceptible de poser un certain nombre de problèmes au multilatéralisme.

- Les interventions des autorités locales peuvent entraver les règles du GATT/OMC. Ainsi, la plupart des conflits entre les Etats-Unis et le Canada concernent des mesures qui ne relèvent pas de l'Etat fédéral, mais des Provinces (au Canada) ou des Etats (aux Etats-Unis). L'UE s'est récemment inquiétée d'une mesure prise par le... Massachusetts visant à limiter l'accès aux marchés publics des firmes traitant avec la Birmanie (110). Certes, l'OMC considère ses membres comme des territoires douaniers homogènes et n'opère pas de distinction entre les interventions centrales, fédérales ou locales. Il revient pourtant à l'administration fédérale de gérer le conflit avec l'OMC et d'interve-

(109) Parmi les travaux récents sur la question, voir CASELLA (1995), CHEIKBOSSIAN (1997), ALESINA & SPOLARE (1997), ALESINA, SPOLARE & WACZIARG (1997).

(110) In FOCUS, n° 17, mars 1997.

nir auprès des autorités locales. Le cas échéant, l'administration du conflit aggrave la défiance des régions vis-à-vis de l'arbitrage fédéral quitte à accélérer le processus d'éclatement (111). De fait, le gouvernement central n'a pas toujours les moyens de contrôler les actions des autorités locales.

- Le multilatéralisme peut impliquer une ouverture entre pays qui va plus loin que l'ouverture qui existe entre les régions. Ainsi, alors que la négociation sur les services financiers envisage la liberté d'implantation des banques étrangères, le *McFadden Act* aux Etats-Unis limite l'implantation des banques américaines à l'intérieur d'autres Etats.
- Le jeu de négociation commerciale inter-étatique est fondé sur l'idée que le négociateur représente une « coalition », c'est-à-dire un ensemble de « joueurs » qui partagent un intérêt commun. Il s'agit certes d'une fiction, mais qui se révèle plus difficile à gérer dans un cadre fédéral. Les questions relatives à l'ouverture commerciale ont ainsi, au Canada ou au Mexique, mis en évidence les divergences d'intérêt non seulement entre groupes sociaux, mais également entre les régions.

4.1.3.2 – L'intégration régionale

L'intégration régionale peut-être considérée comme un autre type de réaction au retrait des Etats-Nations. Chaque pays espère retrouver au niveau d'une Union un pouvoir d'influence qui n'est plus accessible à l'échelon national. Paradoxalement, intégration régionale et désintégration peuvent être complémentaires. En effet, la régionalisation accentue encore une conséquence de la mondialisation : la remise en cause du monopole des anciens Etats-Nations dans la fourniture de biens publics même si c'est au profit, cette fois, des instances fédératives. La perspective d'adhésion d'une Province à un « bloc » régional diminue le coût de la scission.

De fait, l'accélération du processus de mondialisation dans les années 1980 s'est accompagnée d'un retour en grâce des associations régionales et du ralliement inédit des Etats-Unis aux zones de libre-échange (notamment l'Aléna). En 1995, tous les membres fondateurs de l'OMC (à l'exception de Hongkong et du Japon) déclaraient adhérer à au moins un accord régional (OMC, 1995).

Le GATT et les autres textes de l'OMC, sans situer explicitement la régionalisation dans une perspective de mondialisation, voient en elle à la fois une possibilité d'accélérer la libéralisation des échanges, et un risque de fragmentation du monde en « blocs ». Celle-ci rendrait attrayante des mesures de politiques restrictives. Par analogie avec les structures de marché, le GATT/OMC préfère l'atomicité à l'oligopole.

La théorie économique de l'intégration porte d'ailleurs un jugement réservé sur le processus d'intégration régionale. En effet, non seulement le gain pour les pays de la zone dépend de la balance entre les « effets de création » et les « effets de détournement », mais, sauf ajustement à la baisse des tarifs de la zone (KEMP & WAN, 1976) les effets pour le reste du monde sont généralement considérés comme négatifs. Néanmoins, dès lors que les accords régionaux n'interviennent qu'entre économies déjà ouvertes, ces effets de détournement, d'ailleurs généralement considérés comme faibles par la littérature empirique (WINTERS, 1996), sont fortement atténués.

Ces effets négatifs sont aggravés si la zone atteint le « statut » de grand pays et se comporte en « bloc » commercial qui utilise la politique commerciale pour maximiser son bien-être au détriment du reste du monde. Dans ces conditions, la « menace » de constituer un bloc peut suffire à améliorer son pouvoir de négociation. Si les zones constituées adoptent un comportement non coopératif, le « jeu » des blocs peut entraîner une baisse du bien-être pour l'ensemble des zones, qui pourrait être particulièrement élevée en cas de « tripolarisation » (KRUGMAN, 1991b).

Les précautions de l'article XXIV du GATT reflètent cette méfiance vis-à-vis de l'intégration régionale. Elle est tolérée si elle conduit à plus grande libéralisation de l'économie mondiale. Néanmoins, ces dispositions apparaissent plus « laxistes » que la condition de KEMP & WAN en n'imposant pas d'ajustement tarifaire à la baisse (ou l'alignement des tarifs sur le pays le plus libéral ; BHAGWATI, 1993).

(111) Rappelons que la guerre de Sécession trouve en partie son origine dans des divergences entre le Nord et le Sud sur la politique commerciale.

Sur le plan de la cohérence même de l'OMC, cette réserve se justifie certes par des exigences de crédibilité : les regroupements régionaux sont des exceptions au traitement de la Nation la plus favorisée. Adopter une attitude trop compréhensive laisserait la porte ouverte à toutes les formes d'associations qui viseraient à contourner ce principe. Dans l'OMC, la libéralisation doit, ainsi, être suffisamment large. Il s'agit de s'assurer que la création de la zone n'obéit pas à la volonté de contourner le traitement NPF dans un nombre limité de secteurs. Elle doit être fondée sur la réciprocité absolue entre les pays de la zone. C'est pour cette raison que l'OMC estime aujourd'hui, à l'occasion du conflit sur la banane, que les Accords de Lomé, qui ne concernent que les pays ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifiques) ne relèvent pas, faute de réciprocité, de l'article XXIV relatif aux accords régionaux. La clause d'habilitation du système de préférence généralisé ne s'appliquerait pas non plus du fait du caractère discriminatoire de ces accords. La seule exception possible relève alors d'une dérogation au titre de l'article XXV (§ 5), soumise à l'approbation de trois quarts au moins des Membres (article 9.3 de l'Accord instituant l'OMC). Une telle dérogation est actuellement applicable jusqu'au 29 février 2000.

Néanmoins, cette approche normative ne permet pas de saisir toutes les fonctions assumées par l'intégration régionale et notamment sa capacité à fournir des « biens publics » qui, à l'heure actuelle, ne sont pas accessibles au niveau multilatéral. Elle ne prend pas en compte les effets de sécurité, de stabilité, d'harmonisation etc.

Les accords régionaux, qui sont une dérogation tolérée au traitement de la nation la plus favorisée (article XXIV) permettent en même temps d'atténuer le risque de *free riding* attaché à cette clause ne serait-ce qu'en limitant le nombre de négociateurs. De ce point de vue, la régionalisation permet des accords de libéralisation qui seraient, de toute façon, inaccessibles au niveau multilatéral. Dans les années 1920, une application stricte la clause de la nation la plus favorisée a empêché les anciens pays de l'Empire austro-hongrois de reconstituer les liens économiques étroits qui prévalaient (DE MENIL & MAUREL, 1994). L'absence d'exception régionale a sans doute contribué à fragiliser ces pays. Elle a, de ce fait, nuit à la stabilité politique de l'Europe centrale.

De même, la volonté de consolider les règles de loyauté au-delà ou autrement que dans l'OMC, est souvent un préalable à l'ouverture. Elle est plus aisément satisfaite au niveau régional qu'au niveau multilatéral (par exemple, l'annexe sociale ou environnementale de l'Aléna). Le régionalisme apparaît ainsi comme la conséquence de l'absence de consensus au sein de l'OMC pour mettre à jour ses règles de loyauté.

Finalement, les accords régionaux apparaissent souvent comme « un multilatéralisme régional ». Ainsi, l'Aléna réplique et, parfois, duplique les principes et les institutions du GATT. Le régionalisme et le multilatéralisme sont apparus, ces dernières années, moins substituables ou complémentaires qu'interdépendants. Sur de nombreux points, les mesures de l'Aléna ont précédé des mesures finalement adoptées dans les Accords de Marrakech. Inversement, dans d'autres domaines (services, voire investissements ou propriété intellectuelle), les accords de Marrakech et les accords sectoriels conclus depuis (télécommunications, technologies de l'information,...) vont au-delà des accords régionaux et effacent leur caractère préférentiel. En Europe, la PAC (Politique Agricole Commune) se renégocie aujourd'hui en fonction des calendriers de l'OMC.

A côté des accords régionaux préférentiels de type UE ou Aléna, l'OMC a accompagné le développement du concept de « régionalisme » ouvert qui libérerait la régionalisation de son ambiguïté en le situant dans une perspective de libéralisation multilatérale. Le régionalisme serait alors davantage d'ordre coopératif et l'ouverture des marchés nationaux se réaliserait sur une base non discriminatoire. Cette doctrine de « régionalisme ouvert » qui est, par exemple, celle de l'APEC, n'a pourtant pas grande signification : ou l'intention de libéraliser sur une base multilatérale est sincère et les regroupements régionaux n'apportent pas grand chose par rapport à l'OMC, ou il ne l'est pas et le terme même de « régionalisme ouvert » cache des arrangements préférentiels, officiels ou officieux, qui ont, sur les arrangements traditionnels, l'inconvénient supplémentaire d'être opaques.

Dès lors que le regroupement des économies régionales est considéré comme une tendance lourde qui accompagnerait la mondialisation en la complétant ou en l'aménageant, l'OMC ne pourra longtemps se satisfaire de sa doctrine actuelle du régionalisme. Au contraire, le régionalisme devrait donner l'occasion à l'OMC d'intervenir en premier dans les relations entre les zones ce qui implique, sans doute, qu'au-delà des Etats, les structures de l'OMC les reconnaissent en tant que telles. A l'heure actuelle, seule l'UE se voit

timidement reconnue, notamment dans l'article IX de l'Accord instituant l'OMC : « *Dans les cas où les Communautés européennes exerceront leur droit de vote, elles disposeront d'un nombre de voix égal au nombre de leurs Etats membres qui sont membres de l'OMC* ».

4.1.4 – L'OMC et la mondialisation ?

Le discours, souvent imprécis, sur la mondialisation, insiste sur l'effacement des Etats-Nations. Bien entendu, comme nous l'avons vu, celui-ci ne peut qu'être relatif, situé sur une perspective longue et apprécié par rapport aux fonctions, sans doute exorbitantes et historiquement inédites, assumées par les Etats nationaux après la seconde guerre mondiale. Le défi d'organisations comme l'OMC est à la fois de concilier une logique d'internationalisation qui, bien entendu, reste forte, avec un processus dynamique de mondialisation qui exige des formes inédites de régulation sur les marchés mondiaux.

4.1.4.1 – L'OMC, interlocuteur des Etats

L'OMC, comme les institutions de Bretton Woods, reconnaît le rôle des Etats, ou, plus exactement, celui des frontières économiques (112). Ce sont eux qui doivent respecter les règles du jeu (statuts du FMI, GATT, etc.) et qui, le cas échéant, s'exposent à des sanctions. Cette reconnaissance joue sur deux plans : les Etats sont les seuls interlocuteurs de l'OMC et la coopération est « volontaire » en ce sens que l'OMC respecte largement la souveraineté des Etats.

La règle du consensus, reprise du GATT par l'OMC, mais qui, dans certains cas, peut-être relâchée, est cohérente avec la volonté de l'OMC de garantir aux membres le respect de leur souveraineté. L'OMC se distingue, en cela, des autres organisations internationales à vocation économique. A titre de comparaison, le FMI et, dans une moindre mesure, la Banque Mondiale, peuvent se permettre, le cas échéant, des ingérences plus directes sur la politique des Etats. En cas de refus, ces pays se mettraient en marge de la « communauté financière » internationale.

4.1.4.2 – L'extraterritorialité, preuve de l'inadaptation de l'OMC

La mondialisation conduit à dissocier plus souvent le territoire où une action déloyale, illégale ou criminelle survient du territoire qui en subit les conséquences. Dans des ordres différents, la drogue n'est pas uniquement consommée sur les lieux de production, le terrorisme, soutenu par certains Etats, touche n'importe quel pays et, moins dramatiquement, les opérations de concentration dans un pays affectent l'ensemble du marché mondial.

Certes, les organisations internationales, au premier rang desquelles, l'ONU, sont susceptibles d'autoriser des actions à l'encontre de pays mis en cause. Néanmoins, le processus de décision et, notamment, le filtre du Conseil de sécurité, ne permet pas de répondre à tous les défis.

Dans ces conditions, il peut revenir à une puissance « leader » de fixer et d'appliquer un droit international. Dans certains cas, notamment en matière de concurrence (voir ci-dessous) c'est même le droit national qui s'applique. C'est en ce sens que doit être comprise l'évolution actuelle vers l'extra-territorialité qui permet de poursuivre des individus ou des sociétés étrangères pour des actions qui, bien que s'étant déroulées à l'étranger, sont susceptibles d'affecter les intérêts nationaux.

L'origine de cette extra-territorialité n'est pas nécessairement commerciale. Néanmoins, les sanctions adoptées peuvent être de nature commerciale. Elles ne sont alors efficaces que si l'ensemble des pays les appliquent. Le pays ou l'entreprise qui passerait outre aux sanctions commerciales décrétées, légitimement ou non, par un pays s'exposerait alors lui-même à des sanctions.

(112) Hongkong, territoire britannique mais néanmoins « territoire douanier », était « membre » de l'OMC et le reste après son intégration à la Chine alors que ce pays n'a pas lui-même été admis.

L'extra-territorialité n'est certes pas un principe nouveau. Dans le passé, des firmes japonaises ou européennes ont ainsi été sanctionnées au titre du COCOM qui limitait les exportations stratégiques à destination des pays socialistes. Dans ce domaine de la sécurité, la loi d'Amato peut sanctionner des entreprises non américaines engageant des relations commerciales avec des Etats suspectés d'abriter des actions terroristes (Libye, Iran, ...). La loi Helms-Burton vise spécifiquement Cuba. Il est possible d'envisager, dans le futur, des actions équivalentes en matière éthique : droit de l'homme, droit du travail, droit de l'environnement.

Sans se prononcer sur la légitimité des actions envisagées par les Etats-Unis, il apparaît que cette extra-territorialité risque de se heurter aux règles de l'OMC. L'Union européenne a ainsi obtenu la création d'un groupe spécial sur la loi Helms-Burton ce qui a entraîné sa suspension. Si les groupes spéciaux adoptaient vis-à-vis des exceptions concernant la sécurité (article XXI du GATT) la même conception restrictive qu'à l'égard des exceptions générales (article XX), ces sanctions seraient considérées comme des obstacles injustifiés au commerce. Aux Etats-Unis, cette décision pourrait être perçue comme une priorité donnée au commerce au détriment de la sécurité (113).

Certes, les dangers de l'extra-territorialité sont évidents. Appliquer aux pays étrangers les règles applicables à l'intérieur et ainsi considérer que le droit national l'emporte relève d'un comportement « impérial » peu favorable à la stabilité des relations internationales. Il n'empêche que la possible victoire d'une logique commerciale sur des questions relevant de la sécurité internationale au sens large pourrait avoir des conséquences négatives en empêchant les pays dont la sécurité est mise en cause d'utiliser l'arme économique.

L'extra-territorialité peut également satisfaire des questions plus économiques. La mondialisation empêche aux régulations nationales de s'exercer sans que, pour autant, une régulation « mondiale » ne soit en mesure de la remplacer. Cette fois encore, l'absence d'arbitre supranational conduit, en matière de concurrence, notamment, à l'extraterritorialité du droit.

4.2 – L'OMC ET LA CONCURRENCE MONDIALE (114)

Néanmoins, si l'Etat est susceptible d'« aider » les firmes à améliorer leur position sur le marché mondial, celles-ci peuvent également être tentées de mener des stratégies non concurrentielles qui, par ailleurs, seraient condamnées si elles se limitaient au niveau national. Ces actions des firmes nationales ne se limitent donc pas aux barrières qu'elles sont susceptibles de dresser sur leur marché national à l'encontre des firmes étrangères, mais à l'ensemble des comportements anticoncurrentiels (tarification de monopole, ententes, etc.) ou délictueux (corruption, fraude fiscale..) qu'elles sont susceptibles de mener avec, en général, la complaisance des Etats nationaux. Ceux-ci appliquent alors de manière discriminatoire les principes de leur réglementation nationale (115).

Aujourd'hui, les conflits ne portent d'ailleurs pas uniquement sur des questions classiques de barrières « officielles », mais également sur les barrières à l'entrée « privées » parfois considérées comme des obstacles « structurels » : conflit commercial nippo-américain sur l'accès au marché des semi-conducteurs, des pièces détachées automobiles, des pellicules photographiques (voir le recensement de FINGER & FUNG, 1994). C'est *in extremis*, en juillet 1997, que la Commission européenne a autorisé la fusion entre Bœing et McDonnell Douglas, évitant ainsi qu'un contentieux, qui relevait du droit concurrentiel, ne dégénère en conflit commercial avec les Etats-Unis.

La mondialisation des marchés pousse-t-elle à la mondialisation du droit de la concurrence ? L'histoire montre que l'intégration du droit de la concurrence est concomitante à l'intégration des marchés. Tous les Etats fédéraux, comme les Etats-Unis ou l'Allemagne,

(113) C'est sans doute cette crainte qui a finalement conduit le Canada à ne pas s'associer à la plainte européenne.

(114) Certains des points évoqués en 4.3. sont développés dans SIROËN (1996). Par ailleurs, le Rapport annuel de 1997 de l'OMC consacrait son dossier spécial au thème « Le commerce et la politique de la concurrence ».

(115) Par exemple, si la corruption relative aux marchés nationaux est interdite et, en général, sanctionnée, les commissions versées à l'étranger, et qui relèvent de la corruption, sont fiscalement déductibles de l'impôt sur les sociétés dans un certain nombre de pays de l'OCDE (dont la France)...

ont connu une centralisation, partielle ou totale, de la politique de la concurrence. La plupart des grands traités de libre-échange, de l'Espace Economique Européen (116) à l'ALENA prévoient des dispositions au moins minimales en matière de droit de la concurrence. La Charte de la Havane de 1947, elle-même, consacrait un chapitre IV à la politique commerciale et intégrait, dans son chapitre V, des dispositions en matière concurrentielle (117). Celles-ci ne se retrouveront pas dans le GATT. A plusieurs reprises dans la vie de cette institution et, notamment, dans les années 1960, la question des pratiques anticoncurrentielles privées a été posée.

Des instances comme la CNUCED et l'OCDE se sont penchées sur l'harmonisation des droits nationaux et sur la coopération entre autorités nationales. Le rapport du Commissaire européen, Karel Van Miert (COMMISSION EUROPÉENNE, 1995) considère qu'« *il existe de plus en plus de problèmes qui sont de dimension et de nature transnationales : cartels internationaux, cartels à l'exportation, ententes dans des domaines par nature internationaux (exemple : transports aériens, maritimes, etc.), concentrations de dimension mondiale (exemple : BT-MCI), voire même abus de position dominante sur plusieurs grands marchés (exemple : Microsoft).* »

Certaines dispositions du GATT (article VI sur le dumping, par exemple) font allusion aux comportements des firmes. Les accords de l'OMC multiplient les références aux pratiques privées anticoncurrentielles (PETERSMANN, 1994). Les compétences de l'OMC en matière de concurrence restent, pourtant, sinon inexistantes, du moins très limitées. Seuls les Etats peuvent être sanctionnés s'ils s'impliquent dans les pratiques restrictives (118). Un Etat pourrait certes arguer du fait que l'application laxiste des règles de concurrence annule ou compromet les avantages résultant d'un accord multilatéral (au sens de l'article XXIII du GATT) même si, selon la « *clause de non-violation* », la partie incriminée n'a enfreint aucune obligation lui incombant (119). Cette option est néanmoins très incertaine sur le plan juridique (120). Les articles VIII et IX du GATS ou l'article 40 de l'ADPIC renforcent, néanmoins, la responsabilité des Etats face aux pratiques anticoncurrentielles « privées ».

L'accord sur « *les mesures concernant les investissements et liées au commerce* » prévoit dans son article 9 qu'au plus tard cinq ans après la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, le Conseil du commerce des marchandises de cette organisation déterminera s'il convient de compléter l'accord par des dispositions relatives à la politique en matière de concurrence.

En 1997, à la suite de la Conférence de Singapour, un « *groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence* » a été mis en place au sein de l'OMC. Pour l'instant, la liste de question relève davantage du tour d'horizon des sujets posés que de véritables propositions (encadré 4.1. ci-dessous).

(116) Le traité relatif à l'Espace Economique Européen stipule que les pays de l'AELE adopteront des réglementations aussi strictes que celles en vigueur dans l'Union (annexe n° 34 au J.O. du 10/02/94).

(117) L'article 46, chapitre V de la Charte de la Havane stipulait que « *Tout membre prendra des mesures appropriées et coopérera avec l'Organisation afin de prévenir, de la part d'entreprises commerciales privées ou publiques, des pratiques commerciales affectant le commerce international et visant à restreindre la concurrence, à limiter l'accès aux marchés ou à créer une situation de contrôle monopolistique, dans tous les cas où ces pratiques nuisent à l'expansion de la production ou du commerce ...* ». Les articles 47 à 53 prévoyaient un mécanisme de règlement des différends qui conférait des pouvoirs d'investigation à l'Organisation Internationale du Commerce (GRAHAM, 1994 ; PETERSMANN, 1994).

(118) A ce titre, en 1988, le Japon a été condamné par un groupe spécial au sujet des semi-conducteurs.

(119) Voir HOEKMAN & MAVROIDIS, 1994.

(120) Voir JACKSON, 1994

4.1. Liste de questions posées par le groupe de travail de l'interaction du commerce et de la politique de la concurrence

- I. Lien entre les objectifs, les principes, les concepts, la portée et les instruments de la politique commerciale et celle de la concurrence. Leur lien avec le développement et la croissance économique.
 - II. Bilan et analyse des instruments, normes et activités existants concernant le commerce et la politique de la concurrence, y compris le bilan de l'expérience de leur application ; Politique, lois et instruments nationaux relatifs à la concurrence ou sous l'angle de leur lien avec le commerce ; Dispositions existantes de l'OMC ; Accords et initiatives bilatéraux, régionaux, plurilatéraux ou multilatéraux.
 - III. Interaction du commerce et de la politique de la concurrence : Incidence des pratiques anticoncurrentielles des entreprises et des associations (sic) sur le commerce international ; Incidence des monopoles d'Etat, des droits exclusifs et des mesures de réglementation sur la concurrence et le commerce international ; Lien entre les aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce et la politique de la concurrence ; lien entre investissement et politique de la concurrence ; incidence de la politique commerciale sur la concurrence.
 - IV. Identification des domaines qui mériteraient un examen plus poussé dans le cadre de l'OMC.
- Source : *Focus*, n° 20, juin-juillet 1997.

4.2.1 – Commerce et concurrence

Plusieurs questions sont posées. La première est traditionnelle et pose le problème de l'accès aux marchés nationaux. Elle peut être traitée dans le cadre d'une logique d'« internationalisation ». C'est surtout, sous cet aspect, à notre sens très restrictif, que les institutions internationales envisagent le lien entre les politiques de la concurrence et le commerce (OECD, 1996).

L'autre question est moins familière à la logique de l'OMC puisqu'elle fait référence à la mondialisation : comment sanctionner les pratiques anticoncurrentielles sur les marchés mondiaux ?

4.2.1.1 – Les barrières « privées » sur les marchés nationaux

Certains pays exportateurs accusent les pays importateurs de laisser les barrières privées se substituer aux barrières publiques (comme les droits de douane) pour entraver leur accès au marché intérieur. Ainsi, par exemple, les *keiretsu* japonais agiraient comme des cartels « verticaux » qui permettraient aux firmes industrielles et financières japonaises de contrôler les réseaux de distribution et de sous-traitance (121) et, ainsi, d'empêcher l'accès au marché des firmes étrangères. Les pays qui mèneraient des politiques plus actives de la concurrence, sont tentés d'accuser certains gouvernements de « déloyauté » en estimant que eux mêmes acceptent l'ouverture de leur marché sans réelle réciprocité de la part des firmes étrangères (122).

Dans l'état actuel des choses, l'OMC ne peut pas, en principe, intervenir sur ces barrières « privées ». Elle n'a, pour interlocuteurs, que les Etats. Le rejet, en 1997, de la plainte américaine dans l'affaire Kodak-Fuji a confirmé cette doctrine (123). Au-delà de ce cas, c'est le comportement restrictif des firmes nationales et, le cas échéant, la complaisance des Etats, qui est en cause.

Cette carence des textes a un certain nombre de conséquences négatives :

- Elle nuit à la crédibilité du système multilatéral puisque l'OMC ne peut garantir aux négociateurs que les effets attendus de la levée de barrières publiques ne sera pas remise en cause par l'imposition de barrières privées.

(121) Voir les points de vue contradictoires de LAWRENCE, 1993 et SAXONHOUSE, 1993.

(122) Ainsi Matsushita (cité par SCHERER, 1994, p. 76) considère qu'en ce qui concerne l'automobile « *The easy accessibility of the U.S. distribution structure has clearly been one factor working to the advantage of Japanese companies wishing to export to the United States* ».

(123) Sont mis en cause par les Etats-Unis la fixation des prix, les remises préférentielles, des structures de production qui réduisent la concurrence étrangère, les barrières non tarifaires.

- Elle encourage les pays à adopter des comportements non coopératifs de nature unilatérale (du type *section 301*) ou visant à relâcher les règles de la concurrence (124).

Par ailleurs, certains instruments de politique commerciale interfèrent avec les principes concurrentiels. Quatre cas, qui conduisent à des conclusions différentes sur le rôle futur de l'OMC, peuvent être évoqués.

- Certaines législations antitrust admettent des dérogations explicites lorsque les ententes ou cartels permettent d'améliorer la position des entreprises nationales sur les marchés mondiaux. Ainsi, les cartels à l'exportation font l'objet d'exemptions dans à peu près tous les pays dotés d'un droit de la concurrence (loi américaine *Webb-Pomerene* de 1918 aux Etats-Unis appliquée, notamment, à l'industrie cinématographique). Ces exceptions pourraient être prohibées par l'OMC.
- Les droits nationaux de la concurrence pourraient revendiquer une compétence en matière de « dumping » considéré comme un prix prédateur relevant d'une concurrence déloyale sur le marché intérieur, indépendamment même de l'origine des produits. Certains auteurs, comme MESSERLIN (1995b) souhaitent cette évolution qui aurait pour conséquence de « soulager » l'OMC des questions de dumping. Nous avons néanmoins tenté de montrer que l'existence de règles antidumping ne se réduisaient pas à ce seul aspect concurrentiel.
- Dans certains droits et, notamment, dans le droit communautaire, les aides de l'Etat relèvent des autorités de la concurrence. Ce domaine est, néanmoins, assez largement couvert par le GATT (articles VI et XVI), beaucoup moins dans le GATS.
- Les accords d'autolimitation des exportations ou d'importations volontaires s'assimilent à des formes d'ententes entre les firmes exportatrices et les firmes importatrices. Ils sont souvent gérés par une cartellisation des entreprises nationales sur les deux marchés. Certes, l'Accord de Marrakech interdit formellement les accords d'autolimitation des exportations (voir 1.3.2.), mais seuls les accords notifiés par les Etats sont visés et non les ententes privées. De ce point de vue, un droit multilatéral de la concurrence pourrait intervenir là où l'actuelle OMC est incompétente.

4.2.1.2 – Les comportements non concurrentiels sur les marchés mondiaux

Dans le cas précédent, la question était limitée à l'« équivalence » barrières privées-barrières publiques. Le marché national restant pertinent, le cadre « international », qui est celui de l'OMC, pouvait être préservé.

Pourtant, le processus de mondialisation a justement pour conséquence de remettre en cause ce cadre national. Il force à porter l'analyse au niveau des pratiques concurrentielles sur des marchés mondiaux. Pour l'OMC, poser la question des règles « mondiales » conduirait donc à une remise en cause du caractère « international » de l'organisation pour lui conférer un caractère plus nettement « mondial ». Sur ce point, il est donc peu vraisemblable que le groupe de travail institué à l'OMC puisse se révéler très novateur. Il risque d'orienter davantage ses travaux sur les obstacles « privés » aux échanges. Si audace il y a, elle ne pourrait venir que du pouvoir de conviction de certains Etats membres.

Les questions susceptibles d'être posées sont celles qui relèvent de l'« antitrust » c'est-à-dire du caractère anti-concurrentiel de la concentration et d'éventuels abus de position dominante sur les marchés mondiaux. La constitution d'un monopole mondial, consolidé par l'imposition d'une norme ou la constitution d'un réseau, est, ainsi, parfois le résultat

(124) Dans la pratique, les politiques commerciales et les politiques de la concurrence ont souvent évolué en sens inverse. Tout se passe alors comme si les effets de l'une devaient être équilibrés par les effets opposés de l'autre. L'ouverture des économies à la concurrence internationale a parfois favorisé une application protectrice et discriminatoire des règles de concurrence, notamment en matière de concentration. Inversement, le *Sherman Act* qui fondait le droit antitrust américain a, par exemple, été précédé d'une augmentation de 51 % des tarifs douaniers (SCHERER, 1994).

de pratiques non concurrentielles. Le faible coût marginal de certains produits de haute technologie favorise d'ailleurs des pratiques prédatrices (125).

Pour les Etats, la formation de cartels d'exportation ou d'importation peut avoir le même effet qu'une politique d'intervention « optimale » (voir 2.1.2.1.) puisque ceux-ci sont, en effet, susceptibles de « manipuler » la demande ou l'offre mondiale, et donc les termes de l'échange, aussi bien et, peut-être, plus finement, que des tarifs douaniers.

De fait, alors même que la mondialisation des marchés peut favoriser la constitution de monopoles ou d'oligopoles mondiaux, les politiques de la concurrence continuent à se situer au seul niveau national.

4.2.2 – Les limites des politiques nationales de la concurrence face à la mondialisation des pratiques anticoncurrentielles

Si la mondialisation des économies suscite des doutes sur la capacité des Etats-Nations à conserver des politiques nationales autonomes, les politiques de la concurrence ne sont pas complètement désarmées face à l'internationalisation des entreprises et des pratiques anticoncurrentielles. Trois orientations sont fréquemment proposées : la convergence des droits nationaux, la coopération internationale, l'application extra-territoriale du droit.

4.2.2.1 – La convergence des droits nationaux de la concurrence

Dans certains domaines comme celui des ententes verticales, les droits restent assez sensiblement différents ce qui constitue, à l'heure actuelle, une source de tension forte en matière commerciale. Indépendamment de toute interprétation nationaliste des textes, une même affaire peut donc aboutir à des conclusions différentes dans les pays qui sont appelés à la traiter.

L'expérience montre, en effet, que l'harmonisation réglementaire est un processus long. Les divergences trouvent leur origine profonde dans l'histoire, les coutumes et le niveau de développement de chaque nation. Même si les négociateurs parvenaient à s'entendre sur des normes minimales, il serait particulièrement difficile de vérifier leur mise en œuvre.

Une autre difficulté vient du mode de négociation. La convergence doit-elle être bilatérale ou se négocier dans un cadre multilatéral ? Depuis quelques années, les accords bilatéraux se sont multipliés et le rapport Van Miert propose leur généralisation pour l'Union européenne. Cette voie bilatérale a l'avantage de simplifier la négociation en limitant le nombre de participants. Elle permet d'accélérer le processus d'harmonisation entre pays aux conceptions proches, mais elle heurte le principe de non-discrimination de l'OMC. De plus, l'expérience des relations nippo-américaines d'« *Initiative d'obstacles structurels* » (*Structural impediment initiative* ou SII) (126) a démontré le caractère conflictuel de ce type de processus.

4.2.2.2 – La coopération entre autorités nationales de la concurrence

L'action engagée conjointement par les Etats-Unis et la Commission européenne à l'encontre de Microsoft (juillet 1994) apparaît ainsi exemplaire même si elle reste exceptionnelle et ne se retrouve pas dans d'autres cas importants comme la fusion Bœing/MacDonnel Douglas. La règle de « courtoisie positive » permet à une autorité de la concurrence

(125) Microsoft a ainsi été accusée de pratiques tarifaires « déloyales » en matière de licence. En effet, le prix était établi sur la base du nombre d'ordinateurs installés chez l'acheteur que les utilisateurs aient ou non exprimé le désir d'utiliser le logiciel Windows. Ce principe de tarification revenait donc à pratiquer un prix « marginal » nul pour les « derniers » ordinateurs. Il favorisait ainsi la généralisation du système de Microsoft et son accession au statut de norme unique. Cette affaire a été exposée en détails dans les actes du « Symposium : Microsoft and the United States Department of Justice », *The Antitrust Bulletin*, vol. XL, n° 2, summer 1995. Voir également SIROËN, 1998.

(126) Celle-ci concernait six domaines dont quatre visent directement les politiques de concurrence : épargne-investissement, politique foncière, système de distribution, pratiques commerciales restrictives, relations à l'intérieur des *keiretsu*, mécanismes de prix (FINGER & FUNG, 1994).

d'un pays dont les intérêts sont menacés par des comportements restrictifs pratiqués à l'étranger, d'inviter l'homologue concerné à intervenir et à appliquer ses propres règles. L'accord bilatéral de 1991 entre les Etats-Unis et la Commission européenne admet ce principe dans son article V. De même, la recommandation de l'OCDE du 21 mai 1986, les accords du GATS (article IX) et sur les ADPIC (article 40) reconnaissent le principe de courtoisie (mais sous des formes atténuées qui insistent sur les procédures de consultation et d'échanges d'informations).

Il apparaît néanmoins douteux que la « courtoisie positive » puisse se généraliser dès lors qu'il ne peut exister une communauté d'intérêt entre les pays ce qui est vraisemblablement le cas le plus fréquent.

4.2.2.3 – L'extraterritorialité des droits nationaux de la concurrence

Nous avons considéré précédemment (4.2.3.) l'extraterritorialité dans son sens général et, notamment, dans les affaires liées à la politique étrangère. Cette évolution prend un sens particulier en matière de concurrence. En effet, les grandes entreprises qui dominent le marché mondial ne sont pas des entreprises « *off shore* » du point de vue des règles de concurrence. D'une certaine manière, elles sont même plus exposées que les entreprises locales puisque leurs pratiques relèvent non seulement de la compétence de leurs autorités nationales mais de toutes les autorités concurrentielles des pays où ces firmes interviennent. Microsoft a ainsi connu des difficultés non seulement avec la FTC (Federal Trade Commission) et le Ministère de la justice, mais également avec la Commission de Bruxelles. Bœing a dû notifier à la Commission européenne sa fusion avec MacDonnel Douglas. Les autorités nationales de la concurrence sont donc susceptibles d'examiner les opérations de concentration réalisées exclusivement entre des firmes étrangères. Les articles 85 et 86 du Traité de Rome sont ainsi applicables aux entreprises étrangères dès lors leurs pratiques ont des effets à l'intérieur de Marché commun.

En matière de concurrence, comme dans les autres domaines, les Etats-Unis, puissance dominante, ont une conception très interventionniste. La loi américaine étend ainsi l'extraterritorialité du droit aux marchés d'exportation. La loi d'avril 1992 permet au Ministère de la justice de poursuivre les firmes étrangères dont la conduite nuirait aux exportations américaines dans les cas où les pratiques incriminées auraient violé les lois antitrust américaines si elles avaient été localisées aux Etats-Unis. Les entreprises étrangères sont poursuivies sur la base du droit américain même lorsque les effets des pratiques restrictives n'atteignent pas les consommateurs américains (HAWK & VELTROP, 1994). Cette disposition a son pendant dans la *Section 301* puisque celle-ci range les pratiques anticoncurrentielles parmi les pratiques déloyales qui doivent être sanctionnées. Sont ainsi considérées comme déraisonnables « *Acts, policies, and practices ... which denies fair and equitable market opportunities, including the toleration by a foreign government of systematic anticompetitive activities by private firms or among private firms in the foreign country that have the effect of restricting ... access of goods to purchasing by such firms* ».

Pourtant, la mise en œuvre de l'extra-territorialité est souvent difficile. L'enquête doit en effet porter sur des pratiques localisées à l'étranger ce qui pose le problème de l'accès aux informations (127). A l'autre bout de la procédure, le pouvoir coercitif des autorités nationales sur les firmes étrangères est d'autant plus limité que celles-ci sont peu implantées localement. Les procédures sont multipliées ce qui aggrave non seulement le coût, mais encore l'incertitude sur leur issue. La fusion Gillette-Wilkinson (lames de rasoir) en 1992 a ainsi été examinée par 14 pays (OMC, 1997). L'extra-territorialité introduit ainsi un risque d'incohérence. Les autorités canadiennes de la concurrence ont approuvé une opération de concentration – De Havilland/Aérospatiale/Alenia – qui impliquait la prise de contrôle par des firmes étrangères d'une entreprise localisée sur leur territoire alors même que l'UE, qui abritait le nouveau groupe, la refusait pour éviter une concentration jugée excessive (128).

(127) Le Congrès des Etats-Unis a adopté une loi qui permet, sous certaines conditions, aux autorités américaines de communiquer des informations aux autorités de la concurrence des pays affectés par des pratiques anticoncurrentielles organisées aux Etats-Unis, même si celles-ci ne sont pas illégales en vertu du droit de ce pays (COMMISSION EUROPÉENNE, 1995). Les dispositions européennes sont, en général, plus contraignantes en matière de confidentialité. Celles-ci ont pu néanmoins être allégées dans le cadre d'accords bilatéraux ou dans celui de l'OCDE.

(128) De Havilland a finalement été repris par le canadien Bombardier.

La mise en œuvre de sanctions, sous la forme, par exemple, d'amendes, est assez peu crédible. Paradoxalement, l'OMC qui n'est pas, pour l'instant, une alternative en matière de concurrence, est, en plus, un obstacle de taille. Le Président Clinton avait ainsi menacé l'UE de saisir cette organisation en cas de pénalités imposées à Bœing du fait du caractère anticoncurrentiel de sa fusion avec MacDonnel. En effet, dans l'état actuel des textes, le caractère anticoncurrentiel d'une opération, par ailleurs privée, ne peut pas justifier l'imposition de mesures qui réduiraient l'accès au marché des firmes étrangères, quelle que soit même la légitimité de ces sanctions.

4.2.3 – Quelles politiques multilatérales de la concurrence ?

Pour beaucoup d'auteurs et de responsables, la perspective d'une « multilatéralisation » est prématurée. Généralement, les autorités de la concurrence sont, comme aux Etats-Unis, plus réservées que les autorités commerciales qui ont une expérience ancienne du multilatéralisme. Pourtant, à l'image de l'évolution dans l'Union européenne (GUAL, 1996) l'intégration des marchés renforce l'interdépendance des politiques industrielles, commerciales et de la concurrence ce qui conduit à renforcer leur caractère communautaire. A l'heure actuelle, et au niveau mondial, l'OMC, exerce une certaine supervision des politiques industrielles, via la réglementation des subventions, mais reste absente des politiques de la concurrence.

En se plaçant du point de vue « commercial », qui n'est pas celui des spécialistes du droit de la concurrence, la prise en compte des questions concurrentielles apparaît nécessaire pour assurer la crédibilité du multilatéralisme et la stabilité des relations commerciales. Comme nous l'avons vu, certaines pratiques anticoncurrentielles annulent pour certains pays les effets des « concessions et avantages » obtenus lors des négociations, crée un risque de nivellement par le bas (« dumping concurrentiel »), remet en cause le caractère mutuel et « équitable » des gains de l'échange.

Même si le contenu des accords plurilatéraux reste à préciser, des compétences minimales ne transforment pas l'OMC en autorité mondiale de la concurrence. L'objectif de l'OMC n'est pas, d'assurer la concurrence sur les marchés mondiaux mais de s'opposer à la remise en cause des accords commerciaux internationaux.

Pour certains (SHERER, 1994), il convient d'aller plus loin et de créer, au sein de l'OMC ou en dehors, une véritable « autorité mondiale de la concurrence » et donc une supranationalisation qui, contrairement à la multilatéralisation, substituerait un droit international aux droits nationaux. A titre de comparaison, le Code antidumping de l'OMC encadre, mais n'y se substitue pas, les réglementations antidumping nationales. A l'opposé, l'expérience européenne montre que la supranationalisation des politiques commerciales et des politiques de la concurrence sont, jusqu'à un certain point, complémentaires (129).

Cette option présente un certain nombre d'avantages logiques et techniques :

- Il paraît a priori logique qu'à la mondialisation des marchés corresponde une mondialisation des « régulations » qui visent à préserver un fonctionnement concurrentiel. Néanmoins, cette évolution n'est réellement justifiée que pour les marchés qui auraient effectivement atteint un haut degré d'intégration.
- Si les Etats nationaux sont susceptibles d'apprécier les pratiques anticoncurrentielles localisées sur leur territoire, ils sont souvent désarmés pour évaluer les effets sur les marchés étrangers. Plus le marché mondial est concentré, moins les autorités nationales ont de prises réelles sur les comportements anticoncurrentiels de leurs entreprises.
- En matière de concurrence, les autorités nationales sont tentées d'intégrer des considérations strictement commerciales. Cette « pollution » a moins de chance de se produire

(129) Comme l'écrit F.M. SCHERER (1994, p. 33) au sujet de la CECA : « *for the first time, a transnational competition policy was adopted in conjunction with trade liberalization within a trading bloc* ». Rappelons que depuis 1989, la Commission est compétente en matière de concentration si l'ensemble des ventes mondiales excède 5 milliards d'écus avec au moins 250 millions à l'intérieur de l'Union à condition que les firmes ne réalisent pas plus des deux-tiers de leurs ventes communautaires dans un seul pays membre (article 1° du règlement n° 4064/89 du Conseil du 21 décembre 1989).

si les décisions relèvent d'une autorité mondiale, a priori plus éloignée des groupes de pression nationaux. Par défaut, l'affaire de la fusion Bœing/MacDonnel Douglas montre bien les avantages d'un arbitrage supranational que, dans l'état actuel des choses, l'OMC n'est pas en mesure de proposer.

Ces remarques plaident en faveur de la création d'une autorité mondiale de la concurrence, dont les missions, strictement limitées seraient les suivantes : intervenir, à la demande d'un pays concerné, sur les opérations de concentration et sur les abus de position dominantes dès lors que celles-ci atteignent un certain seuil défini en termes de taille, de part de marché ou de nombre de pays concernés (130). Dans la mesure où l'institution OMC reste fondée sur une logique de relations inter-étatiques, il n'est pas certain que cette « autorité mondiale » doive être assumée au sein de l'OMC.

Le principal obstacle à cette évolution est que, même en admettant que l'économie se mondialise, la logique dominante reste « internationale » et repose sur la souveraineté des Etats, notamment en matière réglementaire. Néanmoins, par leur nature même qui les place au centre des mécanismes du marché, les politiques de la concurrence devraient logiquement figurer parmi les premières réglementations à se « mondialiser ».

(130) SCHERER (1995) propose la création d'une nouvelle organisation internationale (*International Competition Policy Office* ; ICPO) qui serait encadrée par l'OMC. Sa mise en place se réaliserait en 11 étapes. Elle aurait pour mission d'enregistrer les grands groupes et d'enquêter sur les pratiques anticoncurrentielles. Elle centraliserait les informations sur les opérations de concentration et, ultérieurement donnerait son avis sur les opérations qui impliquent au moins 40 % du commerce mondial. Les pays signataires devraient interdire les cartels à l'exportation et à l'importation. Cette organisation instruirait les cas d'abus de position dominante (*monopoly power*) qui lui seraient soumis. Elle recommanderait, le cas échéant des mesures correctives. En cas de défaillance du pays en cause, l'OMC pourrait permettre aux pays « victimes » de sanctionner le pays de la firme en cause.

CONCLUSION

Beaucoup de commentateurs n'ont voulu voir dans le GATT hier et dans l'OMC aujourd'hui, qu'une organisation destinée à promouvoir un libéralisme commercial dont la justification serait directement puisée dans la théorie classique du XIX^e siècle. L'OMC serait le fer de lance de la mondialisation.

Nous avons tenté de montrer que la doctrine du GATT et les fonctions qu'assume l'OMC dans l'économie mondiale sont beaucoup plus complexes. L'OMC est avant tout l'héritière directe des doctrines « keynésiennes » de politique économique du milieu du XX^e siècle qui conféraient aux Etats des fonctions incompatibles avec la version dure, « manchestérienne », du libéralisme.

Il est vrai que, dès l'origine, deux conceptions du multilatéralisme ont coexisté.

La première conception « *libéraliste* » (131) a vu dans le GATT et, aujourd'hui, dans l'OMC, une machine à accélérer et à promouvoir la libéralisation du commerce. La justification « théorique » de cette orientation est floue et ne relève pas d'une simple « pensée unique » libérale. Comme nous l'avons analysé dans le deuxième chapitre, les textes du GATT, repris dans l'OMC, trouvent moins leur origine dans une conception « classique » ou ricardienne (théorie des avantages comparés) que dans une tradition mercantiliste passée au rouleau de la macro-économie keynésienne. L'« esprit de Bretton Woods » qui animait encore les rédacteurs du GATT ne trouvait évidemment pas son illumination chez les pères fondateurs des théories du commerce international.

La seconde conception « *coopérative* », défendue et explicitée dans le troisième chapitre, apprécie le GATT/OMC à l'aune du désastre des années 1930 et des politiques d'« égoïsme sacré » qui furent alors pratiquées. Dans cette conception, l'instauration d'un « jeu coopératif », fondé sur des règles du jeu stables et contraignantes vise à éviter les situations de type « dilemme du prisonnier » où les actions rationnelles des nations prises individuellement conduisent à une spirale de surenchères, et, finalement, à la détérioration de la situation de chacun des pays. Le GATT/OMC, en tant qu'organisation coopérative, génère alors, en soi, un gain pour l'économie mondiale. Celui-ci peut s'évaluer indépendamment des gains que la théorie du commerce international attribue, par ailleurs, à la libéralisation des échanges.

Ces deux conceptions ne sont pas, a priori, contradictoires. L'approche keynésienne, qui fait des exportations une composante de la demande effective, établit même une complémentarité puisque tout accroissement (toute baisse) des ventes à l'étranger que permet l'ouverture des marchés, exerce un effet multiplicateur sur le revenu de l'ensemble des nations. Par effet de symétrie – les exportations des uns sont les importations des autres – et tous les pays peuvent alors satisfaire leur contrainte extérieure mais à un niveau de revenu et d'emploi plus élevé.

Lorsqu'il s'agissait de démanteler les barrières dont beaucoup avaient été dressées entre les deux guerres, ces deux conceptions se sont d'ailleurs assez bien conciliées. Mais cette coexistence, sinon cette complémentarité, devait beaucoup aux ambitions limitées de la fonction coopérative du GATT. Les disciplines sont certes omniprésentes dans les textes du GATT. Elles en fondent même les principes puisque la clause de la nation la plus favorisée vise à empêcher les coalitions qui nuiraient aux pays tiers. Néanmoins, cette coopération se limite au commerce, défini dans un sens étroit. La jurisprudence du GATT, comme les premières décisions de l'OMC, ont conforté une interprétation étroite en limitant ses appréciations aux conditions de circulation des biens et au détriment, par exemple, des techniques de capture (pêche au thon) ou de production, et, plus largement, sur les implications environnementales, sociales ou éthiques des méthodes utilisées.

(131) Ce terme est préféré à celui de libéral, parce que, comme nous l'avons vu dans le chapitre 2, des pays très peu libéraux économiquement et politiquement ont défendu cette conception dès lors qu'ils fondaient leur stratégie de développement sur une dynamique souvent mercantiliste de croissance par les exportations.

Plus fondamentalement, puisque le GATT ne fait aucune référence, même implicite, aux avantages comparés, il assimile souvent la spécialisation à un « préjudice » (132). Les textes ne permettent pas de définir une doctrine claire de l'équité dans les échanges. Ils ne parviennent pas à situer la frontière entre les formes de compétitions « loyales » et « déloyales ». Paradoxalement, alors même que le GATT/OMC n'a pour interlocuteur que les Etats (au sens large), les seules formes de « déloyauté » formellement condamnées (subventions mises à part), relèvent de pratiques privées, à savoir le dumping (133). Rien n'est effectif en ce qui concerne les compétitions fiscale, sociale, concurrentielle, environnementale, monétaire etc. Il n'est même pas permis de distinguer les produits similaires sur la base de leur procédé ou méthode de production.

En apparence, les accords de Marrakech ont confirmé cette coexistence des conceptions « libéralistes » et « coopératives ». D'une part, le processus de libéralisation des échanges était poursuivi (baisse des tarifs) et généralisé (accords sur l'agriculture et les textiles). D'autre part, les règles du jeu étaient renforcées (notamment par l'accord sur la propriété intellectuelle et le renforcement de la procédure de règlement des différends) et étendues aux services. La création de l'OMC pouvait d'autre part être interprétée comme une victoire de la conception coopérative. Cette initiative ne renouait-elle pas avec l'« esprit de Bretton Woods » ? Ne rattrapait-elle pas, avec moins d'un demi-siècle de retard, l'échec de la Charte de la Havane ? N'affirmait-elle pas la volonté de renforcer la crédibilité de l'organisation ?

Pourtant, cet élargissement contribue à mettre en lumière la divergence entre les orientations « libéralistes » et « mondialistes » de l'organisation.

Les trois premières années d'activité de l'OMC et la Conférence ministérielle de Singapour qui s'est tenue en décembre 1996, marquent-elles une évolution dans la conception même du multilatéralisme ?

La déclaration ministérielle de Singapour (13 décembre 1997) a donné un aspect officiel à une orientation résolument libéraliste en incluant un paragraphe sur le rôle de l'OMC que rien n'imposait (puisque celui-ci avait déjà été défini dans l'Accord de Marrakech). Cette déclaration affirme ainsi : « *Pour réaliser l'objectif de la croissance et du développement durable dans l'intérêt de tous, nous envisageons un monde où les échanges se feront librement* » (on notera que certains objectifs comme le relèvement des niveaux de vie ont disparu). La mention « *coopérative* » sur un « *système fondé sur des règles qui soit juste, équitable et plus ouvert* » est trop vague pour être significative alors même que trois points concernent l'ouverture (élimination progressive des obstacles au commerce, du commerce des services, rejet de toutes les formes de protectionnisme).

Si l'OMC a pour fonction de promouvoir le libre-échange, sa crédibilité exige pourtant qu'elle fasse sienne toutes les restrictions dont la levée n'aurait pas été consignée dans un accord multilatéral. Héraut de la libéralisation du commerce, l'OMC est aussi le garant de la souveraineté des Etats et au-delà, de la stabilité des relations économiques internationales. C'est d'ailleurs cet ancrage aux Etats qui place l'organisation en décalage par rapport au processus de mondialisation.

Dans la nouvelle OMC, l'équilibre entre ces fonctions contradictoires de libéralisation et de coopération était d'autant plus difficile à assurer que la nouvelle procédure de règlement des différends confie, de fait, un pouvoir quasi-discrétionnaire aux experts. Il s'agit bien d'une rupture avec le passé dans la mesure où, pour la première fois, l'OMC, en tant qu'organisation, est susceptible de remettre en cause la souveraineté des Etats.

Dans le même temps, la déclaration rejetait très durement l'idée même d'une réflexion sur le rapport entre le commerce et les normes de travail, alors même que l'OCDE avait fini par reconnaître une certaine pertinence à cette relation. La déclaration affirme ainsi que « *nous rejetons l'usage des normes de travail à des fins protectionnistes et conve-*

(132) C'est le cas dans l'article VI sur les droits antidumping et compensateurs et dans l'article XIX sur les clauses de sauvegarde.

(133) « *Les parties contractantes reconnaissent que le dumping, qui permet l'introduction des produits d'un pays sur le marché d'un autre pays à un prix inférieur à leur valeur normale, est condamnable* » (article VI.1 du GATT).

nous que l'avantage comparatif des pays, en particulier des pays en développement à bas salaires, ne doit en aucune façon être remis en question » (134).

Qui peut réellement croire que les conditions sociales dans certaines zones franches (OCDE, 1996a), les comportements monopolistiques des firmes, la corruption, etc. n'anulent ou ne compromettent pas, selon les termes mêmes de l'article XXIII du GATT, les avantages des accords de libéralisation ? Si le processus de mondialisation, c'est-à-dire la soumission croissante des règles et des politiques nationales aux contraintes du marché mondial, est une réalité, le refus d'accompagner ce processus par une multilatéralisation progressive – et évidemment partielle – des règles du jeu, relève du contresens historique. Comment se satisfaire de la confusion et de l'ambiguïté du traitement par la Commission européenne de la fusion Bœing-MacDonnel dont les effets attendus concernent évidemment un marché « global » ? Croire, ou feindre de croire, que les disciplines et les politiques nationales peuvent encore se déterminer en dehors de leur environnement mondial et, notamment, des relations commerciales est, en soi, une source de conflits futurs. Orienter l'OMC vers une conception restrictive des règles du jeu c'est, en même temps, tracer un boulevard à l'établissement de règles au mieux régionales, souvent unilatérales (135) et, de plus en plus, extra-territoriales. Cette dernière option revient finalement, à laisser aux puissances commerciales dominantes le soin de définir les règles du jeu et de sanctionner les défaillances quitte, d'ailleurs, par leurs effets discriminatoires, à s'affranchir des principes de base du multilatéralisme.

L'OMC n'a pas pris le chemin du renforcement de ce droit, souvent perçu, comme un obstacle au commerce. Comme chez les libéraux les plus naïfs, le développement du droit est souvent considéré comme une entrave au développement des marchés alors que c'est évidemment le contraire qui est vrai. Depuis la conclusion de l'Uruguay Round, l'OMC a ainsi privilégié la libéralisation commerciale par rapport à la définition et au renforcement des règles du jeu.

La tentation est évidemment forte de souligner la dérive « libérale » (voire « ultra-libérale ») de l'OMC qui, de toutes façons, ne pourrait qu'être celle des pays qui la compose. La réalité est sans doute plus complexe.

L'évolution « libéraliste » plus que libérale marque certes une rupture doctrinale. Mais elle ne se limite pas à la victoire simple et définitive du libéralisme. En effet, les décisions récentes de l'OMC sont également inspirées par de nouvelles formes de nationalisme, qui s'expriment notamment dans les NPI ou dans les pays émergents. Ainsi, le choix apparent en faveur de la libéralisation doit être relativisé par le refus de règles du jeu contraignantes et universelles. L'évolution signale plutôt un renforcement de cette alliance paradoxale entre la conception libre-échangiste la plus radicale, qui saisit l'opportunité du multilatéralisme pour accélérer la libéralisation des échanges, et le mercantilisme de nombreux pays engagés dans une stratégie de croissance par les exportations aux fondements d'ailleurs fragiles. Cette alliance a, par exemple, été constatée à Singapour sur le sujet des normes de travail. L'activisme des pays asiatiques dans l'OMC s'est ainsi développé en même temps que l'affirmation appuyée d'une spécificité régionale fondée sur un rejet plus ou moins appuyé des valeurs « occidentales ». Cette régression de l'universalisme, dont les organisations internationales sont, en principe, les garantes, ne se limite pas à la morale et aux droits de l'homme. Elle s'étend à une certaine conception des relations commerciales, du fonctionnement des marchés, de la concurrence, de la primauté du droit dont la crise financière de 1997 a d'ailleurs montré les limites. L'OMC pourrait alors connaître une évolution de type ONU : conçue pour promouvoir une conception universelle des relations économiques, elle deviendrait l'instrument d'affirmation de la spécificité nationale.

(134) On comparera cette déclaration avec la Charte de la Havane déjà citée. La référence aux avantages comparatifs est suffisamment rare pour être soulignée même si son emploi est ici critiquable. En effet, les modèles qui fondent la nature des spécialisations sur les avantages comparatifs supposent que le marché du travail est parfaitement concurrentiel et donc que les travailleurs sont rémunérés à leur productivité marginale. Ce résultat est obtenu grâce à l'arbitrage des travailleurs qui choisissent librement l'employeur qui les rémunère mieux ou leur propose des conditions de travail plus satisfaisantes. Or la clause sociale vise justement les cas où ces conditions ne sont pas respectées (ces points sont développés dans 3.3.5.).

(135) Par exemple, rappelons que les normes sociales qui n'entrent pas dans le champ de l'OMC se retrouvent dans les accords régionaux (Alena, Canada-Chili, etc.), dans la mise en œuvre du Système Généralisé de Préférence (notamment aux Etats-Unis et dans l'UE), dans la Section 301 américaine qui permet des sanctions unilatérales.

En face, la sensibilité coopérative, que nous avons défendue, s'est affirmée sous une forme plus « mondialiste ». En effet, dès lors que le Monde devient un vaste marché intérieur, certaines des règles qui, dans tous les pays, régissent le fonctionnement des marchés, doivent être progressivement définies ou administrées au niveau mondial (136). L'intégration des marchés américain et européen n'a-t-il pas, par exemple, exigé une centralisation des politiques de la concurrence (137) ? Telle était, à Singapour, la position des Etats-Unis et de l'Union Européenne. Même si la France apparaît souvent en pointe, la position européenne s'est, de fait, révélée assez ferme sinon consensuelle. Néanmoins, cet objectif des deux grandes puissances économiques de conformer l'OMC à la mondialisation de l'économie se situe nécessairement dans le long terme. Elle s'est donc souvent heurtée aux intérêts plus immédiats des secteurs exportateurs, désireux de saisir les opportunités offertes par les pays « émergents ». Il est vrai que la légitimité des positions défendues n'était pas toujours fondée sur un comportement exemplaire, les Etats-Unis, comme l'UE, ont parfois oublié, au préalable, de balayer devant leur porte (par exemple en matière d'environnement, voire de normes sociales).

Une Conférence ministérielle (la deuxième après Singapour) saluera au printemps le cinquantième anniversaire du GATT dont l'OMC reste l'héritière directe. Par rapport à la Conférence de Singapour, la situation a déjà évolué. La crise financière de l'Asie du Sud-Est incitera sans doute les responsables des pays concernés à mettre en sourdine l'affirmation d'un soi-disant modèle asiatique, qui n'était rien d'autre qu'un très traditionnel modèle de développement mercantiliste connu en Occident, sous des formes à peine différentes, depuis le ... XVII^e siècle au moins. Par ailleurs, le déplacement de l'instabilité monétaire en Asie risque de créer de nouvelles tensions commerciales qui, peut-être, inciteront les pays à retrouver une certaine pertinence à la démarche de l'après-guerre qui consistait à n'envisager la libéralisation des échanges qu'une fois réglée la question monétaire.

Bref, quelques espoirs sont permis pour que l'ouverture et la mondialisation redeviennent la conséquence du raffermissement des règles du jeu et non le prétexte à leur démantèlement.

(136) C'est sans doute ce que voulait exprimer à Singapour le Vice-Président de la Commission européenne, Sir Leon Brittan en affirmant que « *le commerce était maintenant une question de politique intérieure pour chacun d'entre nous... Les préoccupations relatives à l'environnement, aux normes du travail et à d'autres questions relevant apparemment de la politique intérieure étaient maintenant des préoccupations auxquelles l'OMC pouvait légitimement s'intéresser* » (in FOCUS, n° 15, janvier 1997).

(137) Sherman Act de 1890 aux Etats-Unis et Règlement européen relatif au contrôle de la concentration (1989).

BIBLIOGRAPHIE

- ALESINA A., E. SPOLARE & R. WACZIARG, 1997, *Economic Integration and Political Disintegration*, NBER, september.
- ALESINA, A. & E. SPOLARE, 1997, On the Number and Size of Nations, *Quarterly Journal of Economics*, november.
- BAIROCH, P., 1994, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Paris, éditions La Découverte.
- BALASSA, B., 1964, Some Observations on Mr Beckerman's Export Propelled Growth Model. A Rejoinder, *Economic Journal*, march, 240-42.
- BALDWIN, R.E. & KRUGMAN, P.R., 1989, Persistent trade effects of large exchange rate shocks, *Quarterly Journal of Economics*, 104, 635-54.
- BECKERMAN, W., 1962, Projecting Europe's Growth, *Economic Journal*, december, 912-25.
- BHAGWATI, J., 1971, The Generalized Theory of distortions and Welfare, in BHAGWATI & Alii eds, *Trade, Balance of Payments and Growth*, Amsterdam, North-Holland.
- BHAGWATI, J., 1985, Protectionism, Old Wine in New Bottles, *Journal of Policy Modelling*, spring, 23-33.
- BHAGWATI, J., 1991, *The World Trading System at Risk*, Harvester Wheatsheaf.
- BHAGWATI J., 1992, Regionalism versus Multilateralism, *The World Economy*, 535-55.
- BHAGWATI, J., 1993, Regionalism and Multilateralism : An overview, in de MELO & PANAGARIYA, eds.
- BHAGWATI J., 1994, Free Trade : Old and New Challenges, *The Economic Journal*, vol. 104, 231-246, traduit dans *Problèmes Économiques*, n° 2406, 11 janvier 1995.
- BHAGWATI, J. & H.T. PATRICK ed, 1990, *Aggressive Unilateralism, America's 301 Trade Policy and the World Trading System*, University of Michigan Press.
- BIENAYMÉ, A., 1994, La notion de concurrence loyale a-t-elle le même sens sur les marchés nationaux que sur les marchés étrangers, *Chroniques économiques de la SEDEIS*, décembre, n° 12.
- BIT, 1994, *The Social Dimensions of the Liberalisation of World Trade*, novembre, Genève.
- BRANDER J.A. & P. KRUGMAN, 1983, A Reciprocal Dumping Model of International Trade, *Journal of International Economics*, 15, 313-21.
- BRANDER, J.A. & B.J. SPENCER, 1985, Export subsidies and international market share rivalry, *Journal of International Economics*, 18, 83-100.
- BRAULT, D., 1995, *Droit de la concurrence comparé. Vers un ordre concurrentiel mondial ?*, Paris, Economica.
- BUIGUES, P., A. JACQUEMIN & A. SAPIR, ed.s, 1995, *European Policies on competition, trade and industry*, Edward Elgar, Aldershot UK.
- CASELLA, A., 1995, Large Countries, Small Countries and the Enlargement of Trade Blocs, *NBER Working Paper Series*, n° 5365, november.
- CHEIKBOSSIAN, G., 1997, *Économie politique de la désintégration*, Thèse, Paris, EHESS.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 1995, *La politique de la concurrence dans le nouvel ordre commercial : renforcement de la coopération et des règles au niveau international*, mimeo.

CONGRESS BUDGET OFFICE, 1994, *How the GATT affects U.S. Antidumping and Countervailing Duty Policy*, september.

CONSEIL ECONOMIQUE et SOCIAL, 1996, *Les droits fondamentaux de l'homme au travail dans une économie mondialisée*, 13 mars.

CRIPPS, F. & W. GODLEY, 1976, A formal analysis of the Cambridge Economic Policy group Model, *Economica*, nov., 172.

DAVIES, S.W. & A.J. MACGUINNESS, 1982, Dumping at less than Marginal Cost, *Journal of International Economics*, 12, 169-182.

DE MELO J. & A. PANAGARIYA, eds, 1993, *New dimensions in regional integration*, Cambridge University Press.

DE MÉNIL, G. & M. MAUREL, 1994, Breaking Up a Customs Union : The Case of the Austro-Hungarian Empire in 1919, *Weltwirtschaftliches Archiv*, Band 130, Heft 3, 553-575.

DIXIT A.K. et NORMAN v., 1980, *Theory of International Trade*, Cambridge University Press, Cambridge.

FIELDS, G., 1994, *Trade and Labour Standards : A Review of the Issues*, Paris, OECD.

FINGER, J.M. & K.C. FUNG, 1994, Can competition Policy Control 301, *Aussenwirtschaft*, 49, Heft II/III, p.379-416.

FREEMAN, R., 1994, A hard-headed look at labour standards, in SENGENBERGER, W. & D. CAMPBELL, eds, 79-92.

GRAHAM, E.M., 1994, Competition Policy and the New Trade Agenda, conférence *New Dimensions of Market Access in a Globalising World Economy*, OECD, Paris.

GUAL, J., 1995, The three common policies : an economic analysis, in BUIGUES, P., JACQUEMIN A. & A. SAPIR ED.

GUILLOCHON, B., 1997, L'OMC, un premier bilan, *revue française d'Economie*, n° 4, vol XII, automne.

GUILLOCHON, B. & J.-M. SIROËN, 1997, L'OMC, un nouveau multéralisme ?, *Revue Française d'Economie*, n° 4, vol XII, automne.

HAWK, B.E., & J.D. VELTROP, 1994, Les développements du droit antitrust aux Etats-Unis : une analyse raffinée, application agressive et internationale, *Revue internationale du droit Economique*, n° spécial.

HAWK, B.E., 1992, un tour d'horizon du droit et de la politique de la concurrence, *La Semaine Juridique*, n° 42, 15 octobre.

HOEKMAN, B.M. & C.P. MAVROIDIS, 1994, *Competition, Competition policy and the GATT*, London, CEPR Discussion Paper n° 876.

IRWIN, d.A., 1995, The GATT in Historical Perspective, *American Economic Review*, 85(2), may, 323-328.

IRWIN, D.A., 1996, *Against the Tide. An Intellectual History of Free Trade*, Princeton University Press.

JACKSON, J.H., 1994, Alternatives Approaches for Implementing Competition Rules in International Economic Relations, *Aussenwirtschaft*, 49, Heft II/III, p. 177-200.

JAVELOT, S. & J.-M. SIROËN, 1994, les nouveaux instruments de politique commerciale, *Revue Economique*, volume 45, n° 3, mai, pages 487-500.

JAVELOT, S., 1997, *Loyauté et commerce internationale*, *Economica*.

JOHNSON, H.G., 1953, Optimum tariffs and retaliation, *Review of Economic Studies*, 21, 142-53.

- KEMP, M.C. & H.Y. WAN, 1976, An Elementary Proposition Concerning the Formation of Customs Unions, *Journal of International Economics*, 6, 95-7.
- KENNAN, J. & R. RIEZMAN, 1990, optimal tariff equilibria with customs unions, *Canadian Journal of Economics*, XXIII, n° 1, 70-83.
- KEOHANE, R.O., 1984, *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press.
- KEYNES, J.M., *La Théorie Générale*, trad. franç., Payot.
- KINDLEBERGER C.P., 1988, *The International Economic Order. Essays on financial Crisis and International Public Goods*, Harvester, Wheatsheaf.
- KOSTECKI, M., 1987, Export-restraints arrangements and trade liberalization, *The World economy*, 10, pp. 425-453.
- KREPS, D., 1990, *Game Theory and Economic Modelling*, Oxford University Press.
- KRIEGER-KRYNICKI, A., 1997, *L'organisation Mondiale du Commerce*, Vuibert, Paris.
- KRUEGER A.O., 1974, The Political Economy of the Rent-Seeking Society, *American Economic Review*, n° 3.
- KRUGMAN P., 1979, Increasing returns, monopolistic competition, and international trade, *Journal of International Economics*, 9, pp. 469-479.
- KRUGMAN, P. R., ed., 1986, *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, The MIT Press.
- KRUGMAN P., 1989, Is Free Trade Passé, *The Journal of Economic Perspectives*, 131-144.
- KRUGMAN, P. R., 1991a, *Geography and Trade*, MIT Press.
- KRUGMAN, P., 1991b, The Move toward Free Trade Zones, *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*.
- KRUGMAN P., 1994, Competitiveness : A Dangerous Obsession, *Foreign Affairs*, march-April, 28-44.
- LAFAY, G., 1997, Distorsions monétaires et commerce, *Revue Française d'Economie*, n° 4, vol XII, automne.
- LAFAY, G. & J.-M. SIROËN, 1994, *maîtriser le libre-Echange*, Economica.
- LAMFALUSSY, A., 1963, Contribution à une théorie de la croissance en économie ouverte, *Recherches Economiques de Louvain*, n° 8, décembre.
- LANCASTER K.J., 1979, *Variety, Equity and Efficiency*, New York, Columbia University Press.
- LANCASTER K.J., 1980, Intra-industry trade under perfect monopolistic competition, *Journal of International Economics*, 10, pp. 151-175.
- LAWRENCE, R.Z, 1993, Japan's Different Trade Regime : An Analysis with Particular Reference to *Keiretsu*, *Journal of Economic Perspectives*, 7, n° 3, summer p. 3-20.
- MAUPAIN, F., 1997, Vers une dimension sociale dans la libéralisation des échanges internationaux : la dialectique OMC-OIT, *Revue française d'Economie*, n° 4, vol. XII, automne.
- MESSERLIN, P., 1993, rôle du GATT et enjeux de l'Uruguay Round, *politique étrangère*, n° 2.
- MESSERLIN, P., 1995a, *La nouvelle organisation mondiale du commerce*, Paris, Dunod.
- MESSERLIN, P., 1995b, Politiques commerciales et de la concurrence, *Revue Economique*, vol. 46, n° 3, mai, 717-726.
- OCDE, 1993, *Obstacles aux échanges et à la concurrence*, Paris, OCDE.
- OCDE, 1996a, *Trade, Employment and Labour Standards*, Paris, OCDE.

- OECD, 1996b, *Antitrust and market access*, Paris.
- OIT, 1995, Document du Conseil d'Administration sur le travail des enfants, *Commission de l'emploi et de la politique sociale* (GB.264/ESP/1).
- OLSON, M., 1978, *Logique de l'action collective*, trad. franç., Paris, Presses universitaires de France.
- OMC, 1995, *Le régionalisme et le système commercial mondial*, Genève, avril.
- OMC, 1997, *Rapport annuel*, Genève, décembre.
- PETERSMANN, E.U., 1994, Proposals For Negotiating International Competition Rules in The GATT-WTO World Trade and Legal System, *Aussenwirtschaft*, 49, heft II/III, 231-277.
- POTIER, M., 1997, Les relations entre politiques commerciales et politiques de l'environnement, *Revue Française d'Economie*, n° 4, vol. XII, automne.
- RAINELLI, M., 1996, *L'Organisation Mondiale du Commerce*, Paris, La Découverte.
- RAINELLI, M., 1997, *La nouvelle théorie du commerce international*, Paris, La Découverte.
- RIVERA-BATIZ L.A. & XIE D., 1992, GATT, Trade, and Growth, *American Economic Review*, vol. 82, n° 2, may, pp. 422-427.
- RODRIK, D., 1996, Globalization and Labor, or : If Globalization is a Bowl of Cherries, Why are There so Many Glum Faces Around the Table ?, *A CEPR Conference, Regional Integration*, 26/27 April, La Coruña.
- SAXONHOUSE, G.R., 1993, What Does Japanese Trade Structure Tell Us About Japanese Trade Policy, *Journal of Economic Perspectives*, 7, n° 3, summer p. 21-44.
- SCHERER, F.M., 1994, *Competition Policies for an Integrated World Economy*, The Brookings Institution.
- SCHOEPFLE, G. & K. SWINNERTON (ed.), 1994, *International Labor Standards and Global Integration : Proceedings of a Symposium*, U.S. Department of Labour, Washington D.C.
- SCHOEPFLE, G. & K. SWINNERTON, 1994, Labor Standards in the Context of a Global Economy, *Monthly Labor Review*, 117, n° 9, september, 52-58.
- SCHOTT, J.J. & J.W. BUURMAN, 1994, *The Uruguay Round, An Assessment*, Washington, Institute for International Economics.
- SENGENBERGER, W. & D. CAMPBELL, eds., 1994, *International Labour Standards and Economic Interdependence*, BIT, Genève.
- SIROËN, J.-M. 1988, la théorie de l'échange international en concurrence monopolistique : une comparaison des modèles, *Revue Economique*, mai 1988.
- SIROËN, J.-M., 1992 : Le nationalisme dans les relations économiques internationales, *Revue Française d'Economie*, volume VII, 1, hiver, p. 3-33, repris dans *Problèmes Economiques*, n° 2319-2320, 31 mars-7 avril 1993.
- SIROËN J.-M., 1993a, *L'Economie Mondiale, anciennes hégémonies, nouvelles puissances*, Armand Colin.
- SIROËN, J.-M., 1993b, Droits antidumping et compensatoires. un bilan critique, IOF, Orléans, *Série Economie Internationale* n° 17.
- SIROËN J.-M., 1994a, *L'Economie Mondiale, contraintes et perspectives*, Armand Colin.
- SIROËN, J.-M., 1994b, VER as an External Strategic Trade Policy, *Recherches Economiques de Louvain*, 60(2), 197-210.
- SIROËN J.-M., 1995, Régionalisme contre multilatéralisme ?, *Cahiers Français*, n° 269, janvier-février.

SIROËN, J.-M., 1996 ; Les politiques de la concurrence dans une économie mondialisée, *Revue de la concurrence et de la consommation*, n° 93.

SIROËN, J.-M., 1997a, Organisation Mondiale du Commerce, Clause sociale et développement, *Mondes en Développement*, Tome 25, n° 98, pages 29-42.

SIROËN, J.-M., 1997b, existe-t-il une justification économique à la clause sociale ? Quelques éléments de réflexion., in DE MELO & GUILLAUMONT, éd., *Commerce Nord-Sud, migration et délocalisation. Conséquences pour les salaires et l'emploi*, Paris, Economica.

SIROËN, J.-M., 1998, *Choix de la politique commerciale en concurrence imparfaite*, Commissariat Général du Plan, ronéoté.

SPENCER, B., 1988, Countervailing duty laws and subsidies to imperfectly competitive industries, in BALDWIN, R.E. *Issues in EC-US trade relations*, The University of Chicago Press.

STOLPER W.F., P.A. SAMUELSON, 1941, Protection et rémunérations réelles, IN B. LASSUDRIE-DUCHÊNE, *Echange International et croissance*, Economica, 1972.

THIRLWALL, A. P., 1980, *Balance-of-payments theory and the United Kingdom experience*, London, Macmillan.

TREBILCOCK, M.J. & R. HOWSE, 1996, *The Regulation of International Trade*, Routledge, London.

WINTERS, L.A., 1996, Intégration européenne et bien-être économique dans le Reste du Monde, *Economie Internationale*, n° 65, 1° trimestre.

WOOD A., 1994, *North-South Trade, Employment and Inequality*, Oxford University Press.

SOMMAIRE

Introduction : L'OMC ET LA MONDIALISATION DES ÉCONOMIES	5
CHAPITRE 1 : DU GATT A L'OMC	7
1.1 – L'origine du GATT	7
1.2 – Les fonctions du GATT	8
1.2.1 – Le GATT, gardien des principes et des règles du jeu	9
1.2.2 – Le GATT, gardien des accords	10
1.2.3 – Le GATT, machine à négocier	10
1.3 – Limites et dérives du GATT	11
1.3.1 – Les limites du GATT	11
1.3.2 – Les dérives du GATT	12
1.4 – Les réponses de l'OMC	13
1.4.1 – L'application progressive d'un régime commun à l'agriculture et aux produits textiles	13
1.4.2 – L'effacement de certaines zones grises	13
1.4.3 – La généralisation des principes du GATT	14
1.4.4 – L'OMC comme organisation internationale	16
1.4.5 – Le renforcement de la procédure de règlement des différends	16
CHAPITRE 2 : L'HÉRITAGE DOCTRINAL DU GATT ET DE L'OMC	21
2.1 – La conception libérale des relations économiques internationales	21
2.1.1 – La théorie « classique » du libre-échange	21
2.1.2 – Les exceptions classiques au libre-échange	23
2.2 – La prégnance du mercantilisme	27
2.2.1 – La conception « mercantiliste » de l'échange	27
2.2.2 – Mercantilisme et libre-échange	28
2.2.3 – L'OMC et le mercantilisme	28
2.3 – Le GATT et l'esprit de Bretton Woods. Le compromis historique	29
2.3.1 – Les gains de l'échange résident dans les effets multiplicateurs du commerce extérieur	30
2.3.2 – Cet effet multiplicateur implique le sous-emploi préalable des ressources	31
2.3.3 – Les avantages des effets multiplicateurs sont mutuels	31
2.3.4 – Les gains de l'échange trouvent leur origine dans les exportations et la spécialisation peut exercer des effets multiplicateurs négatifs	31
2.3.5 – Mais, les pays peuvent être incités à « exporter » leur chômage	32

CHAPITRE 3. : MULTILATÉRALISME ET COOPÉRATION	35
3.1 – Le GATT/OMC et la conception coopérative des relations économiques internationales	35
3.1.1 – Une représentation stylisée du dilemme coopération/non coopération	35
3.1.2 – La nature coopérative de l’OMC	37
3.2 – Négociation commerciale et réciprocité	37
3.2.1 – Les principes de négociation du GATT	38
3.2.2 – L’affaiblissement des principes de négociations	39
3.2.3 – Les difficultés du processus de négociations. Le cas des services	40
3.3 – La loyauté dans les échanges	43
3.3.1 – Le concept de fair trade	43
3.3.2 – La question du dumping	46
3.3.3 – Un approfondissement de la notion de loyauté dans les relations commerciales .	51
3.3.4 – Les dimensions éthique et politique du commerce	56
3.3.5 – L’exemple du débat autour des normes fondamentales de travail	58
CHAPITRE 4 : L’OMC FACE A LA MONDIALISATION DES ÉCONOMIES ?	67
4.1 – Les défis de la mondialisation	67
4.1.1 – Mondialisation vs internationalisation	67
4.1.2 – Mondialisation et commerce international	70
4.1.3 – Mondialisation et régionalisation	76
4.1.4 – l’OMC et la mondialisation ?	79
4.2 – L’OMC et la concurrence mondiale	80
4.2.1 – Commerce et concurrence	82
4.2.2 – Les limites des politiques nationales de la concurrence face à la mondialisation des pratiques anticoncurrentielles	84
4.2.3 – Quelles politiques multilatérales de la concurrence ?	86
CONCLUSION	89
BIBLIOGRAPHIE	93