OMC, régulation mondiale des échanges et préférence européenne

par ***Julien Prévotaux, note de synthèse, juin 2006***

Introduction

La « mondialisation » est passée dans les esprits, depuis quelques années, d'un concept abstrait à une réalité diversement appréciée. La révolution technologique des communications et l'intensification des échanges internationaux ont assuré cette prise de conscience. Du point de vue strictement économique, la mondialisation du commerce international est pourtant une histoire ancienne[1]. Celle-ci a connu diverses phases depuis sa première véritable expérience, la « mondialisation anglaise[2] », conséquence de la première révolution industrielle. Mais l'actuelle étape, caractérisée par l'accroissement spectaculaire des échanges internationaux depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, est inédite compte tenu des volumes échangés et du degré d'ouverture extérieure des économies nationales. Ultime avatar greffé sur cette dernière, le « capitalisme financier » apparu au cours des années 1980 a inauguré l'ère de la « globalisation ».

C'est dans la discrétion mais avec espoir et enthousiasme que la création de l'Organisation mondiale du commerce a été accueillie en 1995. La prodigieuse augmentation du commerce mondial promettait, à plus ou moins court terme, la réduction voire l'élimination de la pauvreté, le progrès pour tous, l'unification prochaine du monde. L'économie mondiale, ainsi intégrée pour la première fois à un tel degré, disposait enfin

[1] Pour un bref résumé, voir Jean-Charles Asselain et Bertrand Blancheton, « Les Mutations de l'économie mondiale. Mondialisation et commerce international, une histoire ancienne », *Les Cahiers français, Mondialisation et commerce international*, n° 325, Paris, La Documentation française, 2005, pp. 33-38.
[2] Selon l'expression de Jean-Luc Gréau, *L'Avenir du capitalisme*, Paris, Gallimard, 2005, p. 127.

d'une organisation chargée de faire respecter les règles applicables à tous, faibles comme puissants. Le libre-échangisme avait définitivement vaincu le frileux protectionnisme. Une nouvelle ère s'ouvrait, parée de toutes les vertus de la modernité et de l'espérance.

Ces promesses de lendemains qui chantent trouvèrent rapidement un écho contrasté. L'immense contestation populaire à la réunion de l'OMC à Seattle en 1999 révéla une profonde désillusion. Les peuples n'ont pas le sentiment de récolter les fruits du « boom » des échanges. Ils ont subi les crises financières latino-américaines et asiatiques. Ils ont observé avec dégoût mais résignation le scandale Enron en 2001. Dès lors, le rideau se déchire : le capitalisme financier, loin d'être la panacée, annonce le risque d'une implosion systémique.

La mondialisation est moins perçue comme une opportunité que comme une menace, et ce également dans les pays développés. L'amplification des échanges mondiaux associée à la libre circulation des capitaux n'a pas assuré la prospérité, elle a mondialisé les crises auparavant localisées. A l'ouverture aux échanges internationaux et à la concurrence mondiale se sont ajoutés de nombreux bouleversements des appareils productifs. Des pans entiers de l'industrie productive de plusieurs pays commencent à s'établir dans le sud-est asiatique, en particulier en Chine. Simultanément, cette dernière accroît ses exportations d'une manière phénoménale. Les conséquences les plus directes en Europe ont été les délocalisations, les licenciements et le chômage, la flexibilité du travail, le gel ou la baisse des salaires. Dans leurs tours d'ivoire, les tenants du discours dominant diront que les phénomènes sont exagérés, ou qu'ils sont au mieux un « mal nécessaire », au pire inéluctables. Serait-il moral en effet de s'opposer à ce que les pays en développement prennent leur « part du gâteau » ? S'agissant de la Chine, le « transfert de richesses » est une idée à relativiser ; le socle et la réalité du « miracle chinois » ne sauraient dissimuler des conséquences sociales effroyables[3]. L'expansion chinoise détruit l'emploi dans le monde, mais aussi en Chine où le chômage touche des dizaines de millions de personnes ; les autres plus « chanceux » devant s'accommoder de la surexploitation. Le facteur de compétitivité essentiel devient le coût du travail humain. La notion de progrès économique et social, dans la pensée collective, en prend un sérieux coup.

[3] Lire en particulier Philippe Cohen et Luc Richard, *La Chine sera-t-elle notre cauchemar ? Les dégâts du libéral-communisme en Chine et dans le monde*, Paris, Mille et une nuits, 2005.

L'OMC ne s'intéresse en théorie qu'au commerce. Mais elle tend à étendre ses compétences à des secteurs non-marchands « liés au commerce » : la santé, l'éducation, la culture, l'environnement… C'est sous cet aspect que l'OMC peut paraître aujourd'hui comme une instrument privilégié de la « gouvernance » mondiale. Elle a renforcé les règles des échanges économiques internationaux, tendant à leur donner « juridiquement » force exécutoire. Cela ne tarit pas les inquiétudes car, elle l'a montré à plusieurs reprises, les considérations commerciales l'emportent en droit sur tout autre préoccupation. Le credo néo-libéral poussé à l'extrême ne répondra pourtant pas aux grands défis que les sociétés devront, bon gré mal gré, affronter d'ici quelques années, qu'il s'agisse des inégalités croissantes, des immenses déséquilibres commerciaux, en particulier ceux des Etats-Unis, ou de la problématique environnementale. Il faut se rendre à l'évidence, « aujourd'hui, la mondialisation, ça ne marche pas. Ça ne marche pas pour les pauvres du monde. Ça ne marche pas pour l'environnement. Ça ne marche pas pour la stabilité de l'économie mondiale[4] ». Venant de Joseph Stiglitz, ancien économiste en chef et vice-président de la Banque mondiale, le bilan n'en est que plus acerbe.

Les remises en cause théoriques de la philosophie libre-échangiste dont elle s'abreuve, les contestations de la société civile, les difficultés rencontrées dans les négociations du cycle de Doha fragilisent l'OMC. Parce qu'une possible crise du système multilatéral et de son organisation guette, et parce que des choix décisifs pour l'avenir doivent être décidés, des mots de son directeur général Pascal Lamy, « le commerce international est à une étape décisive de son histoire ».

Tous s'accordent sur la nécessité de réguler la mondialisation des échanges, mais les moyens envisagés divergent. L'OMC est sujet à paradoxe, les observateurs balançant à son sujet entre louanges et critiques. Bonne ou mauvaise nouvelle, il est certain que tout ne se règle pas seulement à l'OMC. Celle-ci est en effet de plus en plus concurrencée par les accords régionaux et bilatéraux qui semblent prendre le relais des laborieuses négociations multilatérales, faisant ainsi craindre une fragmentation du système.

Tout semble indiquer que nous sommes à l'orée d'une période charnière. Les doutes quant à la bienfaisance de la libéralisation des échanges impulsée entre autres par l'OMC, exprimés désormais jusqu'en dans les cercles du pouvoir politique, les récentes réflexions sur la réalité économique de la mondialisation, laissent deviner de nouvelles reconfigurations de

[4] Joseph Stiglitz, *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002, p. 341.

l'économie internationale. L'actualité médiatique en témoigne, le débat entre libre-échangisme et protectionnisme, interdit encore il y a peu, s'est même de nouveau ouvert. Les certitudes sont retombées. Le dispositif idéologique mondialiste « a cessé d'être offensif et de prêcher les vertus du monde nouveau[5] ». Désormais sur la défensive, le discours dominant est visiblement affaibli puisque il éprouve le besoin d'être martelé sans cesse.

Mais les peuples commencent à comprendre que le corollaire de la mondialisation et la gouvernance, c'est la remise en cause de la pratique traditionnelle de la souveraineté et de la démocratie. Initié par le « pouvoir invisible[6] » de l'OMC, la tendance à l'uniformisation des réglementations des Etats par les mécanismes du marché vide le Politique de sa substance. Contesté dans ses rapports avec l'Economique, l'Etat doit désormais partager ses prérogatives avec une multitude d'acteurs et d'intérêts de la sphère privée. C'est comme si le vieux rêve technocratique visant à « remplacer le gouvernement des hommes par l'administration des choses » était en passe de se réaliser. Il n'y a cependant pas de fatalité, et des voix s'élèvent pour appeler à une « revitalisation » de la politique ; car c'est par celle-ci que viendra la contestation de la mondialisation et, dans l'expectative, le changement.

Il est désormais clair que la mondialisation est un échec dans l'ordre économique. Mais les idées, les projets de réformes foisonnent déjà. La régionalisation des échanges mondiaux et la constitution de zones économiques homogènes raisonnablement protégées offriraient une réelle possibilité de « réguler » la mondialisation. Pour l'Europe, ce serait revenir à son projet originel d'intégration, consacré par le concept de « préférence communautaire ». Reste à évaluer les marges de manœuvre, les possibilités existantes dans les traités pour mettre en œuvre de telles « révolutions ». En attendant, rien n'empêche l'Union européenne notamment d'user des instruments de défense commerciale tolérés dans le cadre de l'OMC.

[5] Guy Bois, *Une nouvelle servitude. Essai sur la mondialisation*, Paris, F-X de Guibert, 2003, p. 134.
[6] Agnès Bertrand, Laurence Kalafatidès, *OMC, le pouvoir invisible*, Paris, Fayard, 2002.

L'OMC : un régulateur de la mondialisation ?

Désireux de restaurer et d'encadrer le commerce international miné par le conflit mondial, 23 Etats signent en 1947 les accords du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), partie séparée de la « Charte instituant l'Organisation Internationale du Commerce », adoptée en mars 1948 à la conférence de La Havane mais abandonnée après la non-ratification de celle-ci par le Congrès américain qui la considéra trop peu libérale. Alors que l'OIC, qui témoignait d'un projet ambitieux ne se limitant pas au seul principe de libéralisation commerciale[7], ne verra jamais le jour, le GATT va lui s'institutionnaliser. L'objectif de l'Accord général est double : « assurer le respect de principes permettant une concurrence loyale entre les nations et mettre en œuvre un processus continu de libéralisation du commerce international[8] ». Les six cycles de négociations multilatérales (*rounds*) de 1947 à 1994 rythment la vie du GATT, conçu comme un « forum permanent », concrétisant la progressive ouverture des économies et l'élargissement des matières soumises aux règles multilatérales.

A l'issue de l'*Uruguay round*, les *Parties contractantes* décident, par la signature de l'Accord de Marrakech du 15 avril 1994, la création au 1er janvier 1995 de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), née d'une profonde réforme du GATT. L'OMC, contrairement au GATT qui n'était qu'un simple accord provisoire qui perdura de 1948 à 1995, est une véritable institution internationale disposant de la personnalité juridique et apte à interpréter les accords commerciaux multilatéraux. Les anciennes *Parties contractantes* du GATT sont désormais *Membres* de l'organisation. Parachevant l'*Uruguay round*, le cycle de négociations du GATT le plus long (1986-1994) et le plus ambitieux, la création de l'OMC marque clairement « l'avènement d'une ère nouvelle[9] » pour le commerce mondial. Après que le GATT a érodé les obstacles douaniers au commerce international, « la création de l'OMC correspond à l'uniformisation croissante des normes et réglementations, des règles qui

[7] Voir en particulier Jean-Christophe Graz, *Aux sources de l'OMC. La Charte de La Havane (1941-1950)*, Genève, Librairie Droz, 1999.
[8] Michel Rainelli, *L'Organisation mondiale du commerce*, Paris, La Découverte, 2004, p. 22.
[9] Déclaration de Marrakech du 15 avril 1994, paragraphe 2. L'ensemble des textes juridiques, à savoir la déclaration de Marrakech, l'Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay, l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation Mondiale du Commerce et les autres accords annexes (Accords multilatéraux sur le commerce des marchandises, Accord général sur le commerce des services…), sont rassemblés dans un ouvrage édité par le secrétariat du GATT : *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay : textes juridiques*, Genève, GATT, 1994.

structurent le fonctionnement des marchés[10] ». En effet, le GATT se limita globalement à la réduction progressive des barrières douanières pour les marchandises, qui avoisinent aujourd'hui les 4% pour les pays développés. S'il n'y a pas de rupture par rapport au GATT, l'OMC étend largement son champ de compétences : le « GATT de 1994 » reprend les acquis du GATT en les complétant et en étendant ses champs matériels ; il incorpore toutes les modifications depuis 1947 en ajoutant les nouveaux textes de l'*Uruguay round*. Mettant fin à la pratique du « GATT à la carte[11] », remplacé par le principe de « l'engagement unique[12] », l'OMC apparaît ainsi comme « un cadre institutionnel renforcé pour le commerce international[13] ». L'Organisation occupe à présent une place essentielle dans les relations internationales[14], comptant 149 *Membres*[15] représentant 98% du commerce mondial.

La création de cette nouvelle institution internationale devait répondre au souci de renforcer l'unité du régime juridique applicable aux échanges internationaux, de consacrer un véritable droit international des échanges capable de faire respecter les règles justes et équitables du multilatéralisme. Si l'OMC n'est pas, telle qu'on a pu la comprendre à ses débuts, une « juridiction[16] » garantissant un « ordre juridique mondial », elle est néanmoins la preuve de l'émergence d'un « droit mondial du commerce », d'une consolidation d'un processus de « juridictionnalisation » du droit international des échanges. Car les accords de Marrakech, fondement juridique de l'OMC, dotent l'Organisation d'un véritable système juridique intégré, contraignant – là est la nouveauté –, avec une procédure générale unique de règlement des litiges ; l'Organe de Règlement des Différends (ORD) et l'Organe d'Appel Permanent (OAP) sont ainsi susceptibles de garantir une certaine cohérence juridique, élaborant même une jurisprudence de l'OMC[17]. Le rôle de l'ORD et de l'organe d'appel est de faire respecter les accords de Marrakech ainsi que les articles du GATT de 1994, mais

[10] Michel Rainelli, « L'OMC : Vers une régulation de la mondialisation marchande ? », in Josepha Laroche (sous la dir.), *Mondialisation et gouvernance mondiale,* Paris, IRIS-PUF, 2003, p. 61.
[11] Le « GATT à la carte » avait caractérisé la période 1980-1995.
[12] Les Etats s'engagent à respecter tous les accords multilatéraux du « bloc indivisible » des accords de Marrakech : l'accord instituant l'OMC, les accords sur le commerce des marchandises, l'Accord général sur le commerce des services, l'Accord relatif aux droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce, le mémorandum d'accord concernant les règles de procédure régissant le règlement des différends et le mécanisme d'examen des politiques commerciales.
[13] Olivier Blin, *L'Organisation mondiale du commerce*, Paris, Ellipses, 2004, p. 13.
[14] On peut néanmoins souligner qu'il ne s'agit que d'une petite organisation basée à Genève. « Fondamentalement », explique Michel Rainelli, « l'OMC n'existe que pour faire respecter des accords qui ont été négociés par tous ses membres », in *L'Organisation Mondiale du Commerce*, *op. cit.*, p. 3.
[15] Le GATT comptait 23 *Parties contractantes* en 1948, 120 en 1994.
[16] Par exemple P. Messerlin, « La naissance discrète d'une juridiction mondiale des échanges », *Le Monde*, 25 mars 1997.
[17] Voir entre autres Magdalena Lickova, *La Communauté européenne et le système GATT/OMC. Perspectives croisées*, CERDIN Paris-I, Perspectives internationales, n°25, Paris, Pédone, 2005, p. 9.

l'organe d'appel, chargé d'examiner les seuls problèmes de droit à l'exclusion des faits, en est arrivé à interpréter les accords. D'où « l'émergence d'un droit *sui generis*[18] ». Si l'ORD n'est pas un tribunal mondial[19], restant une enceinte diplomatique, il produit tout de même « un droit normatif et juridictionnel » auquel les *Membres* s'efforcent de se conformer. En bref, « le système de règlement des différends est devenu la pièce maîtresse du fonctionnement de l'OMC[20] », devenant en quelque sorte son « bras armé[21] », signant « la principale avancée institutionnelle de l'OMC sur le GATT[22] ».

Le renforcement d'un droit du commerce à vocation mondiale issu des accords GATT/OMC annonce-t-il l'avènement d'une « mondialisation régulée » ? Il est certain que ce système, malgré ses imperfections, a montré son efficacité à défendre le multilatéralisme et le principe d'équité entre les Etats. L'ORD n'est pas un instrument de domination des puissants, ceux-ci étant régulièrement « condamnés » à la suite de litiges. Les nombreuses plaintes déposées[23] depuis sa création témoignent du large crédit que les *Membres* lui accordent, notamment les Pays en développement (PED), qui participent de manière significative aux procédures de règlement des différends : « c'est là un indice incontestable de la confiance qu'inspire ce système aux pays du Sud[24] ». L'ORD est donc bien un « régulateur du système commercial international[25] ».

Cette approche « positive », si elle confirme la nécessité de règles contraignantes du commerce mondial à respecter, tend en revanche à interdire tout examen critique de l'inspiration et du contenu des accords de l'OMC, à évacuer tous les reproches formulés à son encontre. Alors qu'il y a peu, c'est sur l'OMC que convergeaient toutes les critiques, une telle analyse assimile l'OMC au meilleur garde-fou contre les effets pervers de la mondialisation économique.

---

[18] Voir Annie Krieger-Krynicki, « Un droit *sui generis* de l'OMC », *L'Organisation mondiale du commerce. Structures juridiques et politiques de négociation*, Paris, Vuibert, 2005, pp. 91-96.

[19] L'ORD s'interdit ainsi tout vocabulaire véritablement juridique. Notons que l'article III du « mémorandum d'accord concernant le règlement des différends » stipule que « les demandes de conciliation et le recours aux procédures de règlements des différends ne devraient pas être conçues ni considérées comme des actes contentieux ». Par ailleurs, les contre-mesures institutionnelles prévues, compensation ou suspension de concessions, n'ont pas de caractère punitif ou coercitif : « il s'agit toujours en priorité de rétablir l'équilibre des intérêts compromis en imposant la cessation de l'illicite », Eric Canal-Forgues, « Le système de règlement des différends de l'OMC », in Société française pour le droit international, *La Réorganisation mondiale des échanges (problèmes juridiques)*, Paris, Pédone, 1996, p. 287.

[20] Annie Krieger-Krynicki, *L'Organisation mondiale du commerce. Structures juridiques et politiques de négociation, op. cit.*, p. 91.

[21] Olivier Blin, *op. cit.*, p. 17.

[22] Jean-Marie Paugam, « Etat des lieux du commerce international. L'OMC au défi du GATT : bilan du système commercial multilatéral », *Les Cahiers français, Mondialisation et commerce international, op. cit.*, p. 25.

[23] Le site internet de l'OMC (www.wto.org) diffuse et met à jour tous les litiges portés devant l'ORD.

[24] Olivier Blin, *op. cit.*, p. 104.

[25] D. Carreau, J. Julliard, *Droit international économique*, Paris, Dalloz, 2003, p. 78.

Les inquiétudes se sont renforcées après que les Accords de Marrakech ont amplement augmenté la portée de la construction d'un marché mondial sans entraves en élargissant la libéralisation à tous les secteurs non-marchands liés au commerce et aux services – aucun service n'étant *a priori* exclu du champ des négociations. L'OMC établissant « la prééminence du commerce sur les autres activités humaines[26] », l'Accord général sur les services (AGCS) nous emmènent-ils « vers la privatisation de la société ?[27] » Pour Zaki Laïdi, « la compétition entre systèmes sociaux remplaçant la traditionnelle compétition entre systèmes économiques[28] » serait la marque essentielle de la mondialisation actuelle.

Cette dernière est avant tout le fruit de l'application d'une théorie économique non équivoque : le libre-échange intégral et mondialisé. Cette théorie devenue idéologie s'est progressivement imposée et n'a durant ces dernières décennies toléré aucune contestation, en particulier depuis la chute du régime soviétique. Le GATT avait initié la construction d'un marché mondial sans barrières. Fondamentalement, il n'y a pas de rupture idéologique depuis un demi-siècle, « l'objectif essentiel de l'OMC est le même que celui du GATT : assurer la libéralisation du commerce international afin de favoriser la croissance économique[29] ». Si l'OMC doit être attaquée, c'est en raison des doutes qui apparaissent sur la réalité du lien entre l'ouverture internationale et la croissance. Car si la mondialisation était contestée d'un point de vue moral, le fait nouveau de ces dernières années est la montée du scepticisme quant à ses performances économiques. Ultime originalité, ce sont désormais, après les mouvements altermondialistes, des libéraux qui sont à la pointe du combat. De plus en plus de voix dissonantes se font entendre, même au sein de grandes institutions internationales telles que la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International (FMI).

Dès lors, « faut-il brûler l'OMC ?[30] » Une bonne partie des mouvements altermondialistes exprime encore ce souhait. Mais, nous l'avons évoqué, il est difficile de contester son authentique caractère multilatéral et, par le biais de l'ORD, sa capacité à faire plier les plus forts[31]. S'il « serait naïf de prétendre que le multilatéralisme de l'OMC ignore

---

[26] Louis Weber, *OMC, AGCS. Vers la privatisation de la société ?*, Paris, Editions Syllepse, 2003, p. 118.
[27] *Ibid.*
[28] Zaki Laïdi, « Les enjeux de la gouvernance mondiale », p. 5.
[29] Michel Rainelli, *L'Organisation mondiale du commerce, op. cit.*, p. 3.
[30] Bernard Cassen, « Faut-il brûler l'OMC ? », *Le Monde Diplomatique*, septembre 2003.
[31] Si les Etats-Unis et l'Union européenne sont effectivement régulièrement condamnés à l'ORD, on peut nuancer notre propos en remarquant que, concernant certaines subventions à l'exportation, les Etats-Unis, malgré plusieurs condamnations, n'ont pas aboli ces pratiques. L'affaire des *Foreign Sales Corporations* portée devant l'ORD en 2001 montre de ce point de vue que les Etats-Unis sont certainement le seul Etat à pouvoir reconduire

les inégalités de puissance et d'influence entre ses membres[32] », elle est l'un des rares espaces multilatéraux « où la logique de l'interdépendance et de la coopération tient tête à celle de la puissance[33] » et de l'unilatéralisme. Parce qu'ils peuvent constituer des alliances[34], les PED, s'ils n'ont pas de véritables pouvoirs d'orientation, ont en revanche une capacité de blocage importante, comme l'a montré l'échec de la réunion de Cancun en 2003. De ce point de vue, la disparition de l'OMC ne serait pas vraiment une bonne nouvelle pour les pays les moins développés.

La solution réside-t-elle dans la redéfinition des objectifs et la réforme de l'Organisation ? On se heurte ici, en contestant son fondement idéologique, à un obstacle de taille. Puisque le but suprême – et sa fin en soi semble-t-il – de l'OMC est « l'augmentation du commerce mondial » et la suppression des entraves aux échanges par la libéralisation intégrale, on peut considérer que « cet aspect fondamental et constitutif se prête d'autant moins à une approche réformiste que toutes les règles de l'organisation en découlent[35] ». Des principes essentiels relatifs à la libéralisation et à la loyauté des échanges servent en effet de « fil directeur » à l'ensemble des accords : la *clause de la nation la plus favorisée*[36] (CNPF) et la *clause du traitement national*[37] imposent la non-discrimination entre les *Membres*, soumis à de régulières concessions – puis consolidations – tarifaires, ainsi qu'à l'interdiction des pratiques de dumping, de subventions et de restrictions quantitatives. Sous cet angle, « l'OMC constitue la principale entrave à l'établissement de nouvelles règles[38] » du commerce international.

L'OMC est un système qui a énormément de difficultés à se réformer. Mais certains, dont Jean-Marie Paugam, estiment que l'institution est d'ores et déjà affaiblie[39]. Le cycle de Doha lancé en 2001, déjà marqué par l'échec de Cancun en 2003, peine à créer le consensus

---

une législation commerciale systématiquement condamnée au GATT puis à l'OMC depuis 20 ans. L'OMC a confirmé en appel, le 13 février 2006, que les avantages fiscaux accordés aux exportateurs américains *Foreign Sales Corporation* étaient illégaux.

[32] Frank Petiteville, « L'hégémonie est-elle soluble dans le multilatéralisme ? Le cas de l'OMC », *Critique Internationale*, n°22, ceri-sciences-po, janvier 2004, p. 75. Disponible sur internet : http://www.ceri-sciences-po.org/publica/critique/article/ci22p63-76.pdf

[33] *Ibid.*, p. 76

[34] Essentiellement le G-90, et surtout le G-20. Voir l'organigramme très clair et actualisé des « principales alliances à l'OMC », in *Les Cahiers français. Mondialisation et commerce international, op. cit.*, p. 54.

[35] Agnès Bertrand, Laurence Kalafatidès, *OMC, le pouvoir invisible*, *op. cit.*, p. 288.

[36] Article I du « GATT de 1994 ».

[37] Article II du « GATT de 1994 ». Pour les services : article XVII de l'AGCS.

[38] Agnès Bertrand, Laurence Kalafatidès, *OMC, le pouvoir invisible*, *op. cit.*, p. 293.

[39] Voir notamment Jean-Marie Paugam, « Etat des lieux du commerce international. L'OMC au défi du GATT : bilan du système commercial multilatéral », *Les Cahiers français. Mondialisation et commerce international, op. cit.*, pp. 20-27 ; Intervention de Jean-Marie Paugam, Actes du colloque « Mondialisation régulée des échanges et préférence européenne », Fondation Respublica, 28 novembre 2005. Disponible sur www.fondation-res-publica.org

propre aux négociations multilatérales, rendant sa conclusion encore tout à fait incertaine. Surtout, L'OMC apparaît de plus en plus décalée de la réalité économique internationale qui a connut de profondes mutations. Des tendances fortes jouent aujourd'hui un rôle économique de plus en plus central tout en restant assez mal appréhendées par les règles de l'OMC[40] : « le risque est celui d'une perte progressive de pertinence des règles de l'OMC par rapport à l'évolution des flux économiques réels[41] ». Le faible bilan législatif – l'OMC n'a pas produit de normes depuis 10 ans – et économique – surtout concernant les enjeux du développement – pourrait à terme remettre en cause son rôle dans la gouvernance mondiale. Mais plus directement encore, l'Organisation est toujours davantage concurrencée par le régionalisme et le bilatéralisme.

Régionalisme et multilatéralisme

L'organisation des relations commerciales internationales a en effet suivi dans les années 1990 deux évolutions *a priori* contradictoires. Alors qu'auparavant, l'Union européenne faisait presque figure d'exception, la conclusion de l'*Uruguay round* a été marquée par la multiplication d'accords commerciaux régionaux (ACR), exceptions aux règles générales du multilatéralisme mais, sous certaines conditions, tolérées par les accords GATT/OMC. Certains observateurs critiques du régionalisme y ont vu une menace potentielle pour le multilatéralisme et la promesse de constitutions de blocs commerciaux[42], les ACR étant de nature discriminatoire. Mais dans leur grande majorité les économistes considèrent les accords commerciaux régionaux, s'ils sont « ouverts » et conformes aux règles de l'OMC, sous l'angle des avantages qu'ils apportent au mouvement de libéralisation des échanges et concluent à la globale compatibilité entre intégrations régionales et système multilatéral[43]. Si

[40] Aux premiers rangs desquelles : investissements (IDE), commerce des biens intermédiaires, commerce intra-branches et intra-firmes.
[41] Jean-Marie Paugam, « Etat des lieux du commerce international. L'OMC au défi du GATT : bilan du système commercial multilatéral », *op. cit.*, p. 27.
[42] Notamment Bhagwati, Krueger, Panagarya.
[43] En 1995, une étude de l'OMC sur le régionalisme aboutissait à la même conclusion : OMC, *Le Régionalisme et le système commercial mondial*, Genève, avril 1995. La définition approfondie de ce « régionalisme ouvert »

la théorie économique tend à donner raison aux premiers, la réalité confirme plutôt l'interprétation des seconds[44], car dans les faits, les accords de préférences ne sont plus aujourd'hui un substitut à l'ouverture multilatérale. La plupart des accords régionaux respectent les critères établis par l'OMC et suivent ainsi globalement la logique de la mondialisation ; en mettant en œuvre un régionalisme ouvert et axé sur le marché, ces accords en viennent le plus souvent à « renforcer un processus de libéralisation qui, *a posteriori*, rend d'autant plus aisée la mise en œuvre d'une même logique à l'échelle multilatérale[45] ».

Avec 33 notifications d'ACR, l'année 2004 est la plus riche de l'histoire du GATT/OMC, et les nombreuses propositions de nouveaux ACR qui viennent s'ajouter à ceux qui font déjà l'objet de négociation laissent penser que la tendance à l'augmentation des ACR n'est pas près de diminuer[46]. Bien au contraire, « face à la lenteur des progrès des négociations commerciales multilatérales menées dans le cadre du Programme de Doha pour le Développement (PDD), la course aux ACR s'est encore accélérée[47] ». En janvier 2005, le nombre d'ACR en vigueur notifiés au GATT ou à l'OMC atteignait 160. Si on comptabilise tous les accords – même ceux qui ne sont plus en vigueur – le chiffre était de 312, et on estime que plus de 60 accords en vigueur n'étaient pas notifiés à cette date, malgré l'obligation juridique de notification[48]. De fait, « tous les pays fondateurs de l'OMC adhèrent aujourd'hui à au moins un accord régional[49] ». 131 accords notifiés concernent le commerce des biens – en vertu de l'article XXIV du « GATT de 1994 » – et 29 concernent le commerce des services – dans le cadre institutionnel de l'article V de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS). Le trait caractéristique depuis le début des années 2000 est la prolifération d'accords de libre commerce bilatéraux entre pays lointains[50]. Alors qu'auparavant l'accord entre les Etats-Unis et Israël signé en 1985 était présenté « comme

---

revient au directeur de l'*Institute for International Economics* C. Fred Bergsten, *Open Regionalism*, Washington, Institute for International Economics, Working paper 97.3, 1997.

[44] Voir pour une vue d'ensemble Jean-Marc Siroën, *La régionalisation de l'économie mondiale*, Paris, La Découverte, 2004 ; et la bonne présentation du même Jean-Marc Siroën, « Les mutations de l'économie mondiale. Intégration régionale et multilatéralisme », *Les Cahiers français. Mondialisation et commerce international, op. cit.*, pp. 43-48. Continuer en effet d'agiter la menace de blocs commerciaux et de « forteresses » antagonistes, compte tenu du degré d'ouverture et de la faible moyenne des droits de douanes, est bien une argumentation « pompeuse et rhétorique », Annie Krieger-Krynicki, *L'Organisation mondiale du commerce. Structures juridiques et politiques de négociation, op. cit.*, p. 186.

[45] Jean-Christophe Graz, *La gouvernance de la mondialisation,* Paris, La Découverte, 2004, p. 84.

[46] Voir OMC, *Rapport annuel 2005*, Genève, 2005, p. 65.

[47] *Ibid.*

[48] Selon l'estimation du CEPII, *L'Economie mondiale 2006*, Paris, La Découverte, 2005, p. 87.

[49] Jean-Marc Siroën, « Les mutations de l'économie mondiale. Intégration régionale et multilatéralisme », *op. cit.*, p. 44.

[50] On parle en fait d'« accords régionaux » par abus de langage : ce sont des « accords préférentiels » qui n'ont plus rien de très « régional ».

l'exception qui confirmait la règle que les accords de préférence liaient des pays proches[51] », les accords bilatéraux de ce type se multiplient depuis le début des années 2000[52].

La montée en puissance du bilatéralisme est bien la tendance actuelle, renvoyant aux difficultés rencontrées dans les négociations multilatérales. L'infléchissement de la politique commerciale américaine est en ce sens tout à fait révélateur. Après l'échec de la conférence ministérielle de Cancun en septembre 2003, l'ancien représentant américain pour les affaires commerciales Robert Zoellick[53] avait clairement affirmé que si les négociations multilatérales étaient dans l'impasse, les Etats-Unis avanceraient avec « ceux qui le voudraient », « signifiant bien que les négociations bilatérales […] étaient devenues l'une des cartes maîtresses du jeu américain en termes de politique commerciale[54] ». Depuis l'enlisement des négociations sur la Zone de Libre-Echange des Amériques (ZLEA), celle-ci, changeant simplement de forme, semble vouée à une « libéralisation à la carte[55] ». Ce bilatéralisme en pleine expansion suscite des inquiétudes. Comme le rappel Jean-Marie Paugam à propos de l'accord signé entre les Etats-Unis et le Maroc (2004), c'est toute une nouvelle économie qui file hors de l'OMC, à l'exemple des marchés publics et des investissements[56]. Les Etats-Unis – à degré moindre, l'Union européenne – obtiennent en effet par le biais de ces négociations « à deux » des concessions qui leur sont refusées à l'OMC, parce que dès que la négociation est bilatérale, le rapport de force est outrageusement à leur avantage et, pour les partenaires, le risque de rester à l'écart de cette vague d'accords est d'être évincés du marché américain, ce qui induit une forte incitation à négocier. Il convient de souligner que la vraie menace du bilatéralisme n'est pas la constitution de blocs rivaux ; « si menace il y a, il faut la trouver dans la difficulté d'avoir prise sur la prolifération d'accords » échappant pour l'essentiel de leurs contenus aux règles de l'OMC, « et surtout dans les effets que cet écheveau d'accords

---

[51] Jean-Marc Siroën, « Les mutations de l'économie mondiale. Intégration régionale et multilatéralisme », *op. cit.*, p. 48.

[52] Pour exemples, les accords signés entre le Chili et la Corée du Sud (2004), les Etats-Unis et le Maroc (2004), les Etats-Unis et l'Australie (2005). S'agissant du commerce des biens, dix accords de ce type sont en vigueur et notifiés début 2005, mais bien plus sont signés ou en cours de négociations. Auparavant peu coutumier du fait, le Japon se lance à son tour dans la course aux accords bilatéraux.

[53] Rob Portman lui a succédé le 29 avril 2005.

[54] CEPII, *L'Economie mondiale 2006, op. cit.*, p. 94. L'Union européenne, en vue de créer une zone de libre-échange euro-méditerranéenne à l'horizon 2010, mène une politique analogue en Afrique du Nord et au Moyen-Orient.

[55] Durant les six premiers mois de 2004, les Etats-Unis ont conclu des accords de libre-échange avec six pays d'Amérique centrale (Costa Rica, Nicaragua, Honduras, Salvador et Guatemala, République Dominicaine), avec le Chili, et des négociations pour des accords du même genre sont en cours avec le Panama, la Colombie, le Pérou, l'Equateur, la Bolivie et, depuis mai 2006, l'Uruguay.

[56] Pour la liste des thèmes couverts par cet accord et leur position par rapport aux dispositions de l'OMC, voir Jean-Marc Siroën, *La Régionalisation de l'économie mondiale, op. cit.*, encadré p. 74.

peut avoir sur les petits pays […] contraints d'ouvrir leur marché dans un rapport défavorable en raison de leur incapacité à former des coalitions semblables à celles du G21 ou du G90 à l'OMC[57] ». Ajoutons que les dérives actuelles de ce « régionalisme à la carte » redonnent aux enjeux stratégiques une place aussi importante, sinon davantage, que les enjeux économiques[58].

Cette montée en puissance du bilatéralisme et la multiplication des accords régionaux rend le système de plus en plus complexe – un enchevêtrement d'accords que Bhagwati appelait « plat de spaghetti ». Un rapport de l'OMC, en 2004, dénonçait « l'érosion de la non-discrimination », à tel point que « ce que l'on a appelé l'écheveau des unions douanières, des marchés communs, des zones de libre-échange régionales ou bilatérales et des préférences, ainsi que la panoplie illimitée d'accords commerciaux les plus divers, a presque atteint le stade où le traitement NPF est un traitement exceptionnel. Il serait certainement préférable aujourd'hui de parler de traitement de la nation la moins favorisée (NMF)[59] ». Les accords régionaux peuvent très bien être compatibles avec les critères retenus dans les accords de l'OMC qui, en les autorisant, reconnaissent leur caractère dérogatoire donc exceptionnel. Mais désormais « l'exceptionnel est bien ancré, et la dérogation est devenue la règle[60] ». Le rapport 2005 de l'OMC confirme ce constat : « ce bref aperçu des ACR et de leur dynamique révèle un environnement commercial de plus en plus complexe caractérisé par la coexistence du régime NPF et des multiples niveaux de préférences commerciales. Cette situation est préoccupante pour l'intégrité du système commercial multilatéral[61] ». Avec la multiplication des accords et arrangements, allant parfois au-delà des accords de Marrakech, le plus souvent lacunaires, « on se trouve juridiquement dans un véritable maquis inextricable avec un libre-échange sans contrôle, sans barrières et qui se développe sans contreparties afin d'échapper aux rigueurs de l'OMC et à ses constants rappels à plus de transparence[62] ». L'accroissement du nombre d'ACR, associé à la préférence manifestée pour des accords de libre-échange bilatéraux, a entraîné un phénomène de chevauchement des zones couvertes par les ACR.

---

[57] Jean-Christophe Graz, *La Gouvernance de la mondialisation, op. cit.*, p. 90.

[58] Voir sur ce point Christian Deblock, « Les accords commerciaux régionaux, le nouveau régionalisme et l'OMC », *Continentalisation – Cahier de recherche 02-06,* Centre Etudes Internationales et Mondialisation (CEIM) – Groupe de Recherche sur l'Intégration Continentale (GRIC), Université du Québec, Montréal, juin 2002. Site internet : www.ceim.uqam.ca

[59] OMC, *L'avenir de l'OMC. Relever les défis institutionnels du nouveau millénaire*, Rapport du conseil consultatif au directeur général, Genève, 2004, p. 21.

[60] Christian Deblock, « Les accords commerciaux régionaux, le nouveau régionalisme et l'OMC », *op. cit.*, p. 22.

[61] OMC, *Rapport annuel 2005, op. cit.*, p. 66.

[62] Annie Krieger-Krynicki, *L'Organisation mondiale du commerce. Structures juridiques et politiques de négociation, op. cit.*, p. 197.

Chaque ACR ayant tendance à créer son propre mini-régime commercial, la coexistence dans un pays de différentes règles commerciales s'appliquant à différents partenaires d'accords commerciaux régionaux est devenue fréquente. La prolifération d'ACR, surtout lorsqu'ils sont élargis au point d'englober des domaines politiques non réglementés au niveau multilatéral, renforce les risques d'incohérences entre les règles et procédures des ACR mêmes, et entre les ACR et le cadre multilatéral. Alors que l'inflation des accords régionaux des années 1990 n'était pas porteuse d'un tel risque, « la prolifération des accords régionaux » actuelle illustre, pour Paugam, « une menace existentielle forte[63] » pour l'OMC.

Mais face à ces réalités nouvelles, plutôt que nous demander si le régionalisme est compatible avec le multilatéralisme, « ne vaudrait-il pas mieux retourner la question et nous demander si le temps n'est pas maintenant venu pour le multilatéralisme de s'ajuster sur le régionalisme ?[64] ». Il paraît légitime de déterminer quelle forme de régionalisme est la plus compatible avec le multilatéralisme, mais, précisément, des accords régionaux discriminatoires ne renforceraient-ils pas le multilatéralisme ? Si on considère que la constitution de zones régionales pourrait faciliter la coopération, le multilatéralisme serait préservé dans le traitement des relations interzones[65]. A la lumière des difficultés rencontrées par le cycle de Doha à l'OMC, où s'affrontent une multitude d'intérêts, « ce n'est pas l'excès d'intégration régionale qui gêne le multilatéralisme mais son insuffisance[66] ».

En promouvant un régionalisme « ouvert » favorisant l'ouverture compatible avec le multilatéralisme, la base idéologique des règles de l'OMC en vient finalement à miner tout régionalisme véritable, puisque la nature de ce dernier, fondé sur des régimes de préférences commerciales, « est justement d'échapper au carcan du traitement NPF[67] ». En durcissant le multilatéralisme devenu pour beaucoup une énorme contrainte, l'*Uruguay Round* a paradoxalement ouvert un boulevard aux accords bilatéraux. Et ce sont ces accords qui, rendant très complexe le système commercial mondial, font planer une menace sur l'avenir de l'OMC.

---

[63] Jean-Marie Paugam, « Etat des lieux du commerce international. L'OMC au défi du GATT : bilan du système commercial multilatéral », *op. cit.*, p. 27.
[64] Christian Deblock, « Les accords commerciaux régionaux, le nouveau régionalisme et l'OMC », *op. cit.*, p. 23.
[65] Le modèle s'inspire de l'Union européenne, au sein de laquelle les négociations multilatérales relèvent de la compétence communautaire. On en mesure certes la difficulté, puisque l'UE reste une exception.
[66] Jean-Marc Siroën, « Les mutations de l'économie mondiale. Intégration régionale et multilatéralisme », *op. cit.*, p. 47.
[67] Jean-Marc Siroën, *La Régionalisation de l'économie mondiale, op. cit.*, p. 74.

Mais les accords régionaux de type bilatéral, s'ils ouvrent la voie à l'arbitraire et à la surenchère[68], renvoient au processus de libéralisation engagé à l'OMC – certes d'une manière incontrôlable – qu'ils tendent finalement à renforcer, tout en fragilisant l'organisation. Ce type d'intégration régionale, strictement économique, suit la logique de la mondialisation. Ces ACR correspondent à la stratégie globale des multinationales, à la recherche de l'ouverture de vastes marchés et de coûts de production toujours plus bas ; de fait, « si la gouvernance demeure dominée par les oligopoles privés, la création de zones de libre-échange suffit[69] ». La tendance des intégrations régionales – qui ne le sont plus – est bien à la constitution de zones de libre-échange, qui interfèrent sur les intégrations régionales « classiques » – union douanière, marché commun – en ignorant le minimum nécessaire d'intégration (ou coopération) politique pour accompagner l'intégration économique. Si l'on s'en tient aux accords régionaux relatifs aux biens, sur les 131, seulement 12 forment ou ont vocation à former une union douanière ; en réalité, peu fonctionnent comme telles. 17 sont des accords préférentiels – accords partiels, signés sous la clause d'habilitation, autorisant un régime dérogatoire pour les pays en développement), et 102 sont des accords de libre-échange.

Ce nouveau mode d'intégration ne ressemble plus à celui qui avait été défini il y a un demi-siècle par les théoriciens des unions douanières, inspirateurs du traité de Rome. Depuis le milieu des années 1970 – après l'adhésion de la Grande-Bretagne à l'UE en 1973 – l'Europe a progressivement évolué vers une zone de libre-échange, par l'abandon continu de la « préférence européenne », fondement de la « Communauté » et les élargissements répétés – toujours en cours[70] – dont le projet de zone de libre-échange euro-méditerranéenne n'est que le prolongement[71]. C'est l'Europe aujourd'hui qui compte la plus forte concentration d'ACR, l'Union européenne (UE) et l'Association européenne de libre-échange (AELE) étant les pivots du continent. En Amérique du Sud, la perspective de ZLEA – désormais relayée par les accords bilatéraux de libre commerce – exerce « une pression dissolvante sur un marché exclusivement sud-américain[72] » dont le Marché Commun du Cône Sud (Mercosur) a, depuis

---

[68] D'autant que les accords de ce type se multiplient entre pays de niveaux de développements très différents.

[69] Charles-Albert Michalet, « Souveraineté nationale et mondialisation », in Josepha Laroche (sous la dir.), *Mondialisation et gouvernance mondiale, op. cit.*, p. 42.

[70] Soulignons la création en Europe du sud-est d'un réseau d'ACR bilatéraux entre les huit pays parties au Pacte de stabilité (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, ex-République yougoslave de Macédoine, Roumanie, Serbie-et-Monténégro) et la conclusion d'accords bilatéraux entre l'UE et ces pays, sans oublier les négociations en cours avec la Turquie.

[71] Pour la liste des pays concernés, voir OMC, *Rapport annuel 2005, op. cit.*, p. 65, note 50. Site internet : www.wto.org

[72] Claudio Katz, « Au-delà du néolibéralisme », in *Contre Temps – L'Amérique latine rebelle contre l'ordre impérial,* n° 10, Paris, Textuel, mai 2004, p. 30.

1991[73], l'ambition de jeter les bases sur le modèle d'une union douanière[74]. N'y a-t-il pas un lien direct entre la multiplication des traités bilatéraux motivés par les Etats-Unis et la crise[75] que traverse le Mercosur ? La Communauté Andine des Nations (CAN), en voie de déliquescence, ne souffre t-elle pas des mêmes maux[76] ? Lorsque l'Uruguay, l'un de ses membres fondateurs, menace début mai 2006 de quitter le Marché commun du cône sud, c'est pour dans le même temps entamer des négociations bilatérales avec Washington[77]. Ces deux logiques d'intégration entrent en opposition et se font concurrence, sur le plan économique, mais aussi politique et stratégique[78].

La dynamique d'ouverture croissante, de libéralisation toujours plus intégrale impulsée par le système GATT/OMC a favorisé la constitution de zones de libre-échange au détriment des unions douanières, qui représentent un régionalisme plus « naturel » et homogène. Si l'on considère qu'un Tarif Extérieur Commun est l'élément fondamental – ce n'est certes pas le seul – qui différencie une zone de libre-échange d'une union douanière, cette dernière perd de sa substance avec le démantèlement et la consolidation continus des droits de douanes. Les règles de l'OMC légalisent cette forme de protectionniste, mais tend à la rendre obsolète[79]. Un rapport de l'OMC de 2004 préconise, pour parer à la menace du régionalisme et des régimes de préférences, la suppression complète des droits de douanes :

---

[73] Rappelons que le traité d'Asunción a été signé une semaine après l'annonce du projet ALCA par Georges Bush père.

[74] Celle-ci reste toujours incomplète, même si des progrès ont été récemment faits dans l'harmonisation des politiques douanières, en vue notamment de l'établissement définitif d'un Tarif Extérieur Commun (TEC), ainsi que dans la politique monétaire, peso argentin et real brésilien ont désormais la même valeur. Pour plus de détails : Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe, *Informe MERCOSUL*, n°10, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desenvolvimento – Departamento de Integração e Programas Regionais, Fevereiro 2006, pp. 74-79. Site internet : http://www.iadb.org/intal

[75] C'est, globalement, le constat fait durant le colloque *Mercosul, 15 anos. Avaliação e perspectivas*, organisé à l'occasion du 15ème anniversaire du Mercosur les 27 et 28 mars 2006 au Memorial da América Latina, São Paulo, Brésil. Notons aussi que la crise du Mercosur est également la conséquence des choix du Brésil, qui joue la carte internationale tant sur le plan politique qu'économique, reléguant les projets régionaux au second plan. Le Brésil commerce ainsi moins qu'auparavant avec ses partenaires du Mercosur (en 2005, seulement 10% des exportations du pays sont en destination du Mercosur), et plus avec le reste du monde.

[76] Le Venezuela, accusant les accords bilatéraux signés par ses partenaires – en particulier le Pérou et la Colombie – avec les Etats-Unis de compromettre la perspective régionale d'intégration, a annoncé son retrait de la CAN, celui-ci semblant inéluctable. Voir Marie Delcas, « Le président du Venezuela, Hugo Chavez, plonge la Communauté Andine dans la crise », *Le Monde*, 2 mai 2006 ; Paulo A. Paranagua, « L'Amérique Latine en proie à la division », *Le Monde*, 12 mai 2006. L'adhésion théorique du Venezuela au Mercosur en décembre 2005, le projet ALBA, et la Communauté sud-américaine des nations (née en 2004), annoncent une nouvelle redéfinition des projets d'intégration régionale et, éventuellement, une nouvelle dynamique. Voir Emir Sader, « Alternatives sud-américaines », *Le Monde Diplomatique*, février 2006. Disponible sur http://www.monde-diplomatique.fr/2006/02/SADER/13164

[77] Un accord bilatéral sur les investissements existe déjà entre les deux pays. Les présentes négociations visent la signature d'un accord plus ambitieux, notamment sur le commerce des marchandises. Pour une information quotidienne et détaillé sur les accords bilatéraux, voir le bon – et engagé – site internet http://www.bilaterals.org

[78] Il faut en effet avoir une vision englobante pour saisir tous les enjeux de ces processus d'intégrations.

[79] N'est-ce pas le cas de l'Europe en ce qui concerne les biens industriels, dont les droits de douanes sont en moyenne de 4% ?

« il est clair que la réduction à zéro des droits NPF peut défaire l'écheveau (du moins en ce qui concerne les droits de douanes, si ce n'est pour les mesures non tarifaires). Comme les préférences sont fonction des droits NPF, les préférences disparaîtront si ces droits sont réduits à zéro. Ainsi, si les anciens accords commerciaux préférentiels ne peuvent être dénoncés et que de nouveaux accords ne peuvent être interdits, la solution pour défaire l'écheveau des préférences discriminatoires qu'ils génèrent serait de les attaquer indirectement en réduisant effectivement les droits NPF et les mesures non tarifaires dans le cadre des négociations commerciales multilatérales. L'urgence de conclure le cycle de Doha est donc manifeste de ce point de vue – et les membres développés de l'OMC devraient peut être envisager sérieusement aujourd'hui de fixer la date à laquelle tous leurs droits de douane seront réduits à zéro[80] ». Mais si le mouvement actuel d'intégration régionale tend à affaiblir l'OMC en tant que garde-fou multilatéral du commerce international, il tend à favoriser, comme les accords de l'OMC, une dynamique de libéralisation.

Les accords régionaux « homogènes[81] » signés ne pourraient-ils pas, éventuellement sous l'impulsion de l'Europe, servir de leviers et de modèles pour réformer l'OMC, dans le sens d'une recherche de zones protégées qui permettraient une véritable régulation tout en conservant les bienfaits d'un libre-échange maîtrisé, en liant la stabilité régionale à un développement économique orienté sur le marché ?

Vers un tournant ? Mondialisation et nouvelles perspectives

On assiste actuellement à un important remodelage de la géographie des échanges, mais sa polarisation persistante traduite par l'intensité des échanges effectués au sein et entre

[80] OMC, *L'avenir de l'OMC, op. cit.*, p. 30.
[81] Un accord régional « homogène » respecte certains critères, comme une continuité/proximité géographique. Il est également important que l'accord réunisse des partenaires ayant un niveau de développement relativement comparable.

les principaux blocs régionaux reste une permanence forte[82], et le commerce intra et inter zones tend globalement à s'accroître[83].

S'appuyant sur cette matrice des échanges, certains économistes défendent depuis quelques années une régionalisation de l'économie mondiale, réhabilitant le modèle des intégrations régionales et un « nouveau protectionnisme » pour refonder le système commercial international sur des bases à la fois plus libérales, plus équilibrées et homogènes, mais surtout porteuses d'avenir. Ces thèses représenteraient la meilleure perspective de « mondialisation régulée » et, à l'opposé de la promesse de « troisième voie[84] » annoncée avec l'arrivée de Pascal Lamy au poste de directeur général de l'OMC, elles vont bien à l'encontre du discours idéologique dominant.

Le préalable intellectuel impose une analyse différente du processus de « mondialisation ». Si on la présente comme un mouvement d'unification, une vision réaliste montre plutôt que, dans ses dimensions politique et économique, elle a « fractionné[85] » le monde. Elle semble en effet « monopolistique[86] » : seuls les Etats-Unis, par le privilège du dollar, et l'Asie du sud-est[87], par leur réservoir de main-d'œuvre bon marché, sont structurellement disposés à profiter du « capitalisme financier » couplé au libre-échangisme intégral. Il paraît de plus en plus pertinent de l'observer ainsi : la dynamique de la mondialisation s'appuie sur l'essor des entreprises transnationales et la recherche de coûts de production, d'une rémunération du travail toujours plus bas, qui annule quasiment tout avantage acquis par l'amélioration de la productivité[88].

---

[82] Hors APEC, les quatre principales zones de préférence – l'Union européenne, l'Alena, le Mercosur et l'Asean – représentent 71% du commerce mondial.

[83] Ce n'est plus le cas du Mercosur depuis 1998.

[84] Zaki Laïdi, « OMC : Pascal Lamy et la "troisième voie" du commerce mondial », *Le Temps*, 19 mai 2005.

[85] Jean Ziegler, *Les Nouveaux maîtres du monde et ceux qui leur résistent*, Paris, Fayard, 2002, p. 77.

[86] L'expression est de Pierre Leconte, tirée de son maître livre *Comment sortir du piège américain ? Essai sur l'exception monétaire et politique américaine et sur le libre-échange intégral mondialisé qui mènent le monde au désastre*, Paris, F-X de Guibert, 2003.

[87] L'essentiel de la réduction de la pauvreté – considérant le seuil de 2$ par jour – de cette dernière décennie a eu lieu en Asie, dont plus de la moitié en Chine. En Afrique sub-saharienne et en Amérique latine, elle a augmenté.

[88] Il est à noter que l'Europe est un espace très compétitif. La France se situe en bonne place dans le classement mondial. La Chine, selon l'indicateur du Forum Economique de Davos, occuperait la 49ème place. L'économie chinoise est donc « marquée par un paradoxe » explique Johanna Melka ; « non seulement elle conquiert des parts de marchés alors qu'elle est relativement peu compétitive, mais elle parvient, de surcroît, à s'imposer sur des marchés à forte intensité capitalistique alors qu'elle est dotée d'un réservoir de main-d'œuvre peu qualifiée. Ce paradoxe s'explique par la présence des entreprises étrangères sur le sol chinois. Ces dernières sont à l'origine de la forte accélération de la croissance des exportations en provenance de Chine, et non les entreprises chinoises » (Johanna Melka, « La Chine usurpe-t-elle sa place de nouvelle puissance commerciale ? », *Le Monde*, 23 mai 2006).

Certains n'hésitent pas à nier la réalité du phénomène de délocalisation de la production – à destination pour l'essentiel de l'Asie du sud-est et en particulier de la Chine – que connaît la France notamment, d'autres plus nombreux avancent que le fait est inéluctable. Défendant le même discours que Paul Krugman pour qui *La Mondialisation n'est pas coupable*[89], Jérôme Creel, de l'Observatoire Français des Conjonctures Economiques (OFCE), estime que la mondialisation fait figure de parfait bouc émissaire : « il faut arrêter de dire que la mondialisation est la cause de nos problèmes. 5 % seulement du nombre de chômeurs supplémentaires l'an dernier proviennent des délocalisations[90] ». Pourtant, en l'absence de modèles théoriques solides, les économistes sont dans l'« ignorance réelle […] quant aux effets de la mondialisation sur l'emploi[91] ». Selon Jean-Marie Cardebat, « la mondialisation influence les marchés du travail de multiples façons. Bien au-delà de ce que dit la théorie du commerce international. Néanmoins, son impact total reste très délicat à précisément quantifier. Mais il est bien certain que la mondialisation […] bouleverse profondément les processus productifs, donc l'allocation des ressources et l'organisation du travail. Comment considérer alors qu'elle n'affecte pas les marchés du travail, l'emploi et les salaires ?[92] ». De manière empirique, les travaux entre autres de Jean-Louis Levet montrent que l'Hexagone est engagé dans un processus de désindustrialisation massif.

Il ne faut pas voir dans ces mutations économiques une logique division internationale du travail[93], ni l'expression d'une concurrence élargie à l'échelle internationale[94], ni un nécessaire « partage de richesses » avec le sud. Si on porte le regard au-delà de nos frontières, on peut voir que les célèbres *maquiladoras* mexicaines, créées à la faveur de la mise en place de l'ALENA, sont partiellement en voie de démantèlement, les stratégies de production privilégiant l'Asie. De même, le transfert d'une partie de la production brésilienne vers la

---

[89] Paul Krugman, *La Mondialisation n'est pas coupable*, Paris, La Découverte, 1998.

[90] Cité in Laurence Caramel, « La "préférence européenne" en rempart de la mondialisation », *Le Monde*, 14 juin 2005.

[91] Maurice Allais, *La Mondialisation. La Destruction des emplois et de la croissance. L'évidence empirique*, Paris, Clément Juglar, 1999, p. 532.

[92] Jean-Marie Cardebat, *La Mondialisation et l'emploi*, Paris, La Découverte, 2002.

[93] La Chine, par exemple, n'est pas destinée à se cantonner dans des productions à faible valeur ajoutée. C'est aujourd'hui le pays qui compte le plus d'ingénieurs au monde ; 400 000 sont formés chaque année.

[94] Les délocalisations ne sont pas l'expression d'une concurrence élargie au niveau international. On estime qu'entre 1994 et 2003, 65% de l'accroissement des exportations chinoises pouvaient être imputés à des importations d'entreprises multinationales installées en Chine (voir Jean-Luc Gréau, *L'avenir du capitalisme, op. cit.*). Aujourd'hui, 39% des exportations en provenance de Chine sont réalisées par des entreprises dont le capital est à 100% étranger et 20% sont le fait de joint-ventures entre les sociétés étrangères et les sociétés chinoises. Au cours des dix dernières années, les parts de marché des entreprises chinoises sont restées relativement stables, entre 2% et 3% des exportations mondiales, contrairement à celles de leurs homologues étrangères installées sur leur territoire, qui ont fortement augmenté (voir Johanna Melka, « La Chine usurpe-t-elle sa place de nouvelle puissance commerciale ? », *op. cit.*). Ajoutons que – ces chiffres le confirment –, plus que la conquête de nouveaux marchés, la production délocalisée en Chine est en premier lieu destinée à être réexportée.

Chine a déjà commencé[95] – par exemple l'industrie de transformation d'huile et de farine de soja. Des mots de l'ambassadeur brésilien à Washington Roberto Abdenur, c'est un chemin inévitable pour au moins une partie des industries du pays, en particulier celles employant beaucoup de main-d'œuvre. Doit-on comprendre que le travail mexicain ou brésilien est désormais trop coûteux ? « Il y aura toujours une délocalisation pour chasser la précédente[96] » souligne justement Jean-Luc Gréau. Jugeant la thèse du transfert de production contraire aux intérêts du Brésil, l'économiste de la Banque Interaméricaine de Développement Maurício Mesquita Moreira estime que l'intégration régionale latino-américaine est une alternative viable aux déséquilibres actuels[97].

Les délocalisations auxquelles l'Europe doit faire face ont bénéficié d'un puissant éclairage médiatique, plaçant cette fameuse « mondialisation », certes dans une compréhension souvent confuse, au centre des préoccupations citoyennes et politiques.

Le 8 juin 2005, dans un discours de politique générale, Dominique de Villepin, a employé l'expression de « préférence européenne ». Celle-ci n'était pas « une simple clause oratoire », elle était le résultat d'une négociation entre les députés de la majorité, « désireux d'afficher un tournant dans la position que doit, selon eux, défendre la France au sein de l'Union européenne (UE) et dans les instances multilatérales comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC)[98] ». La notion de « préférence communautaire » en matière industrielle a également ressurgi dans les rangs du parti socialiste à l'occasion du congrès du Mans en novembre 2005. La question a aussi occupé les membres du Sénat en décembre 2005, la délégation pour l'Union européenne ayant déposé un rapport d'information sur le sujet le 1er décembre[99]. Pour le président de la commission des finances du Sénat Jean Arthuis (UDF), « il faut oser poser la question de la protection[100] ». Demander des règles commerciales pour favoriser l'Union constitue bien un « virage à 180°[101] » de la politique française en la matière.

Ce pari de la « préférence européenne » est cependant jugé irréaliste par de nombreux observateurs, compte tenu des engagements pris par l'UE au sein de l'OMC. Et avant toute chose, resterait à convaincre les partenaires européens et la commission de l'opportunité d'un

---

[95] Voir Cláudia Trevisan, « Destino de fábricas é a China », *Folha de São Paulo*, 6 avril 2006.
[96] Jean-Luc Gréau, *L'avenir du capitalisme, op. cit.*, p. 223.
[97] Lire Mauricio Mesquita Moreira, *Fear of China : Is There a Future for Manufacturing in Latin America ?*, BID-INTAL, 2006.
[98] Laurence Caramel, « La "préférence européenne" en rempart de la mondialisation », *op. cit.*
[99] Sénat, *Rapport n°112 (2005-2006)*, 7 décembre 2005. Disponible sur internet : http://www.senat.fr/rap/r05-112/r05-112.html
[100] Laurence Caramel, « La "préférence européenne" en rempart de la mondialisation », *op. cit.*
[101] *Ibid.*

tel revirement de position, tout en jaugeant les réactions potentielles au niveau international. Jean-Marie Paugam parle d'illusion de la « préférence communautaire », en estimant qu'il y a une véritable manipulation de l'idée protectionniste vis-à-vis de l'opinion publique, tout simplement parce que celle-ci est inutilisable dans le système actuel, à l'échelle européenne comme à l'échelle mondiale dans le cadre de l'OMC[102]. Le jugement de Jean-François Poncet est sans appel : « on trompe le peuple[103] ». Ou bien serions-nous prêts à revenir sur nos engagements et à sortir du système[104] ?

Cette perspective ne semble ni la plus réaliste, ni la plus appropriée. Mais nous avons observé que l'OMC est fragilisée, que ses règles sont de moins en moins adaptées ; bref que le système est proche de la crise, et son avenir ne peut être prédit. La réunion ministérielle de Hong-Kong en décembre 2005 devait « sauver » le cycle de Doha ; elle n'a aboutit que sur une faible avancée. Même si quelques jours suffisent parfois pour débloquer une situation, il reste bien peu de temps pour boucler le cycle, qui rappelons-le aurait déjà dû l'être fin 2004. Tous concordent en effet qu'un accord doit être trouvé fin 2006, car la procédure dite de *fast track*[105] accordée par le Congrès américain au président Bush prendra fin en juillet 2007. Le Congrès, de tendance plus protectionnisme, rendrait la conclusion d'un accord tout à fait hypothétique. L'issue du cycle paraît donc bien incertaine, suspendue désormais à un « miracle[106] ».

D'autant qu'un compromis sur l'agriculture – dernier bastion de la « préférence communautaire » européenne –, qui constitue le principal sujet de blocage des négociations, semble difficile à trouver. Devant l'intransigeance de certains pays comme le Brésil[107], bien relayé par les Etats-Unis, l'Union européenne a cédé sur les subventions à l'exportation de ses produits agricoles. Elle a adopté en 2003, avant la conclusion du cycle, une réforme de la Politique Agricole Commune (PAC) qui a été mise en œuvre en France à partir du 1er janvier 2006. La Commission, par le biais du commissaire européen au commerce Peter Mandelson, a fait des offres ambitieuses le 28 octobre, proposant de limiter à 8 % des lignes tarifaires le nombre de produits agricoles classés comme « sensibles », c'est-à-dire bénéficiant d'une

[102] Intervention de Jean-Marie Paugam, Actes du colloque « Mondialisation régulée des échanges et préférence européenne », *op. cit.*
[103] Sénat, *Rapport n°112 (2005-2006), op. cit.*
[104] Si bien peu l'envisagent, c'est l'opinion exprimée notamment par Pierre Leconte, *Le Grand échec européen. Une seule solution pour la France : sortir de l'Union européenne*, Paris, FX de Guibert, 2005.
[105] Cette procédure consiste pour le Congrès américain à voter une motion de confiance à l'administration de l'exécutif pour la négociation d'accords internationaux par exemple du type de l'OMC.
[106] Philippe Ricard, « L'OMC en quête d'un "miracle" pour sauver le cycle de Doha », *Le Monde*, 23 avril 2006.
[107] Le Brésil a clairement fait le choix du commerce international et entend bénéficier au maximum du cycle de Doha. Son attitude offensive et « rigide » s'explique aussi par le fait que le gouvernement actuel n'a pas de réel alternative, ni même de simulation, en cas d'échec du cycle de négociations actuel.

réduction des droits de douane moins élevée par rapport à celle appliquée aux autres produits agricoles. Pour autant ses propositions restent contestées par les partenaires, qui les considèrent comme étant trop en deçà des efforts nécessaires pour libéraliser le commerce agricole, voulant limiter le pourcentage à 1% des lignes tarifaires. Certaines analyses techniques du ministère de l'agriculture tendent à démontrer qu'en raison de ces initiatives, la Commission est allé jusqu'à l'extrême limite de son mandat et ne dispose plus de marges de manœuvre pour accorder des concessions agricoles : l'Europe ne pourrait plus assurer la préférence communautaire pour cinq productions, la viande bovine, le beurre, la volaille, le sucre et les tomates[108]. C'est donc l'un des principes fondateurs de la construction européenne, garantissant l'autosuffisance et la sécurité alimentaire du continent, qui joue actuellement son avenir. Mais la France est sur ce point particulièrement vigilante, et n'est pas isolée dans l'Union. En octobre 2005, peu avant la réunion de Hong-Kong, 13 pays de l'UE[109] ont transmis à Bruxelles un mémorandum qui « *insiste tout particulièrement sur la nécessité essentielle de maintenir la préférence communautaire*[110] ». Par ailleurs, la stratégie offensive de l'UE sur les questions d'accès au marché et de droits de douanes pour les biens industriels et les services semble vouée à l'échec : les contreparties demandées en la matière vont être presque impossibles à obtenir, les PED n'étant vraisemblablement pas enclins à accorder d'énormes concessions sur ces points.

Ne devons-nous pas alors envisager un « échec » du cycle de Doha ? Pour Dani Rodrik, le « laisser échouer » ne serait pas une catastrophe et éviterait une désillusion future, en particulier pour les PMA[111]. Si une intensification de la recherche d'accords bilatéraux de la part des Etats-Unis notamment, ou un départ en masse de l'OMC, sont des risques à ne pas exclure, il est bien plus probable que les *Membres* chercheront de nouvelles pistes pour de nouvelles négociations. Et au-delà, c'est la question du métier de base de l'OMC qui pourrait être « reposée de manière aiguë[112] ».

---

[108] Selon le président de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne Pierre Lequiller ; voir Assemblée nationale, Délégation pour l'Union européenne, *Compte-rendu n°147, Audition, ouverte à la presse, de Mme. Christine Lagarde, ministre déléguée au commerce extérieur, sur les négociations en cours à l'Organisation mondiale du commerce (OMC)*, 23 novembre 2005. Disponible sur internet : http://www.assemblee-nationale.fr/12/europe/c-rendus/c0147.asp#TopOfPage

[109] L'Autriche, la Belgique, Chypre, l'Espagne, la Finlande, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, le Luxembourg, la Pologne et la France.

[110] Cité in « A la veille de la réunion de l'OMC, treize pays de l'UE réaffirment le principe de "préférence communautaire" », *Le Monde*, 7 octobre 2005.

[111] Dani Rodrik, « Laissons échouer le cycle de Doha », *Project Syndicate*, 19 novembre 2005. Disponible sur internet : http://www.project-syndicate.org/commentary/rodrik13/French

[112] Zaki Laïdi, « Le paradoxe de l'OMC », *Les Echos*, 24 novembre 2005.

Il n'est en effet pas impossible que l'Union européenne adopte progressivement une position en faveur d'une organisation régionale des échanges mondiaux. La notion de « préférence européenne » retrouve une certaine popularité au sein des milieux politiques et plusieurs pays s'y montrent attachés[113]. Surtout, des économistes apportent une légitimité théorique à cette conception qui est susceptible de transcender les traditionnels clivages, en fédérant autour d'elle une partie de la mouvance altermondialiste avec des hommes venus d'horizons politiques différents.

Ailleurs, les doutes s'expriment à tous les niveaux. Le prix Nobel Paul Samuelson, pourtant « parangon du libre-échange », a récemment avancé que « les délocalisations pouvaient appauvrir l'Amérique[114] ». A la suite, Paul Krugman a stigmatisé le président Bush coupable selon lui de ne pas percevoir les effets de la « concurrence indienne[115] ». L'économie américaine se désindustrialise à toute allure, il n'y a plus d'adjectifs pour qualifier le déficit courant… L'idée que la santé et l'équilibre de l'économie d'un Etat passent par la maîtrise du commerce extérieur, se démarquant ainsi du libre-échangisme, semble retrouver une certaine force.

Le rapport de la Banque Mondiale publié en 2005, *Economic Growth in the 1990s : Learning from a Decade of Reform*[116], ressemble à un *mea culpa*[117], symbolisant un véritable désaveu de sa politique antérieure. Si la position officielle du FMI ne fait pas de place au doute, des voix dissonantes comme celle de Montek Ahluwahlia sont venues troubler l'harmonie affichée.

La Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement (CNUCED), reconnue pour le grand sérieux de ses études et ses analyses critiques de l'OMC[118], retrouve un certain poids après avoir été longtemps discréditée. La déclaration finale de la 11ème conférence de la CNUCED, tenue en 2004 à São Paulo, affiche clairement sa critique des conceptions orthodoxes des stratégies de développement et « ne fait pas de l'ouverture économique et de l'intégration internationale l'alpha et l'oméga de la politique du développement[119] ». Une telle conclusion tranche radicalement avec la rigidité dogmatique

---

[113] Les plus hostiles sont bien évidemment les grands pays exportateurs, au premier rang desquels l'Allemagne.
[114] Lionel Fontagné, « OMC : en cas d'échec, y a-t-il un plan B ? », *Le Figaro économie*, 21 mars 2006. Disponible sur le site internet de l'agence Telos-eu : http://www.telos-eu.com/2006/03/omc_en_cas_dechec_y_atil_un_pl.php#more
[115] *Ibid.*
[116] World Bank, *Economic Growth in the 1990s : Learning from a Decade of Reform*, 2005.
[117] Selon Dani Rodrik, « Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion ? », Harvard University, janvier 2006. Disponible sur internet : http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html
[118] Voir le site internet de la CNUCED : http://www.unctad.org
[119] Jean-Christophe Graz, *La Gouvernance de la mondialisation, op. cit.*, p. 91.

qui considère que « les politiques commerciales ouvertes favorisent la croissance […] quel que soit le niveau de développement des pays concernés[120] ».

La portée de telles prises de position peut être énorme. Car une réforme de l'OMC et de l'organisation des échanges internationaux passe avant tout par un débat d'idées, par la promotion de nouvelles théories et la déconstruction des présupposés intellectuels traditionnels. Si l'OMC émet des règles renforçant le libre-échange intégral, c'est parce que qu'il constitue son assise idéologique à laquelle adhère la plupart des responsables à travers le monde. « C'est sur ce terrain idéologique que, en définitive, la partie se jouera[121] » résumait Guy Bois. Et précisément, les actuelles remises en cause des bienfaits du libre-échangisme mondialisé sont certainement la plus sûre promesse de changement pour les années à venir.

Les débats sont (ré)ouverts : ces dogmes qu'on abat

Le débat théorique entre libre-échange et protectionnisme[122] est de nouveau ouvert depuis peu, la foi inébranlable dans le libre-échange intégral – le « fanatisme du marché » selon Joseph Stiglitz[123] – perdant du terrain[124]. Trop souvent, dénonce Dani Rodrik, les économistes sont plus des propagandistes politiques et des idéologues que des économistes. Ils doivent être des analystes, non des avocats[125]. Il faut donc constater que le protectionnisme « n'est pas tout faux ». Paul Bairoch avait déjà réhabilité, dans *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*[126], le principe de la protection économique. Plus récemment,

---

[120] OMC, *Rapport annuel 1998*, Genève, 1998, p. 6. Disponible sur le site de l'OMC : http://www.wto.org
[121] Guy Bois, *Une nouvelle servitude. Essai sur la mondialisation*, *op. cit.*, p. 175.
[122] Pour une vue théorique : Bernard Guillochon, *Le Protectionnisme*, Paris, La Découverte, 2001 ; pour la pratique du protectionnisme : David Laborde, « Débats autour de l'économie internationale. Le protectionnisme, de la théorie à la pratique », in *Les Cahiers français. Mondialisation et commerce international, op. cit.*, pp. 61-67.
[123] Voir Joseph Stiglitz, *La grande désillusion*, *op. cit.*
[124] Pour un aperçu des débats actuels : Lahsen Abdelmalki et René Sandretto, « Débats autour de l'économie internationale. Les effets contrastés de la libéralisation des échanges », *Les Cahiers français, Mondialisation et commerce international, op. cit.*, pp. 73-78 ;
[125] Lire Dani Rodrik, « A Pratical Approach to Formulating Growth Strategies », Harvard University, décembre 2004. Disponible sur internet : http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html
[126] Paul Bairoch, *Mythes et paradoxes de l'histoire économique*, Paris, La Découverte, 1999 (1ère édition 1993).

l'économiste coréen de l'université de Cambridge Ha-Joon Chang a montré que les puissances économiques, Etats-Unis en tête, se sont construites à l'abri de barrières hautement protectionnistes. La conversion au libre-échangisme, après avoir atteint un stade de développement avancé, ne serait bien souvent qu'un « opportunisme dominateur » visant à retirer aux autres l'échelle du développement[127] .

Le libre-échangisme s'est effectivement montré prédateur dans de nombreux pays en développement, entre autres en Amérique latine où les pays sont allés trop vite et trop loin sur la voie de la libéralisation tant financière que commerciale. Des pans entiers de leurs appareils productifs ont été sacrifiés dans une ouverture précipitée. « L'expérience du Mexique depuis le NAFTA », rappelle Janette Habel, de l'Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine, « montre que l'ouverture commerciale vis-à-vis d'un pays ayant un niveau de développement très supérieur provoque une désindustrialisation, la liquidation de pans entiers de l'agriculture traditionnelle et un accroissement des inégalités sociales[128] ». La mise en place de l'ALENA a entraîné une hausse significative du volume des échanges. Mais l'accroissement du commerce n'est en aucun cas la panacée ; incontrôlé, il rompt les équilibres et accroît les fragilités. Les exportations mexicaines à destination de l'Amérique du nord ont considérablement augmenté, mais jusqu'à rendre le pays structurellement dépendant de son voisin[129], et la santé économique du pays s'est dégradée[130].

Le libre-échange mondialisé accentue les déséquilibres. Hugh Stretton, dans un rapport de l'ONU, observait déjà en 1998 qu'« aucun pays n'a été en mesure récemment d'améliorer grâce au libre-échange ses problèmes de déséquilibre commerciaux et de balance des paiements. Le commerce et les échanges ont été plus libres au cours des dernières années que durant les cinquante années précédentes et pourtant les principaux pays déficitaires d'aujourd'hui l'étaient déjà vingt ans auparavant ; ils sont plus endettés aujourd'hui qu'ils ne l'étaient alors[131] ». Le cas de la Tunisie est tout à fait significatif. Après dix ans de partenariat euro-méditerranéen avec l'Union européenne, la hausse du volume du commerce a consolidé les déséquilibres commerciaux, la dette externe et interne a augmenté[132]. Emir Sader, de

---

[127] Voir son ouvrage principal : *Kicking Away the Ladder*, Londres, Anthem Press, 2002.
[128] Cité in Pierre Leconte, *Comment sortir du piège américain ?..., op. cit.*, p. 263.
[129] On estime que 85% de ses échanges commerciaux se font avec les Etats-Unis.
[130] Rappelons, pour seul exemple, que la crise mexicaine de 1994-1995, due à un boom « des investissements de portefeuille », est une conséquence directe de l'ALENA.
[131] Cité in Pierre de Senarclens, *La Mondialisation. Théories, enjeux et débats*, Paris, Armand Colin, 4ème édition, 2005, p. 112.
[132] Silvana Peixoto Dunley, *Globalização e integração (neo)conservadora : o acordo euromediterrânico de associação entre a União Européia e a Tunísia – um estudo de caso*, Tese de doutorado, FFLCH, Universidade de São Paulo, 2005.

l'Université de Rio de Janeiro, résume l'expérience du Brésil : « l'ouverture de l'économie a provoqué à la fois une rapide augmentation des importations et la perte de ce qui constituait l'une des conquêtes de l'économie brésilienne, sa compétitivité à l'étranger. Il en est résulté un déficit de la balance commerciale comme jamais le pays n'en avait connu. Aggravé par l'arrivée de capitaux spéculatifs, ce déficit a eu des conséquences directes sur la balance des paiements. Alors que les exportations progressaient de 35,68 milliards d'euros en 1992 à 53,02 milliards en 1997, les importations ont plus que triplé passant de 20,9 milliards d'euros à 62,5 milliards pendant la même période. Dans le même temps, la balance des paiements a évolué d'un excédent de 15,4 milliards d'euros à un déficit de 8,4 milliards[133] ». Aujourd'hui, l'augmentation du commerce extérieur du Brésil ne doit pas faire illusion, elle est surtout due à l'accroissement du commerce international et beaucoup moins à une meilleure compétitivité économique et, globalement, à un réel développement intérieur.

Depuis le milieu des années 1970, la politique libre-échangiste de l'Union européenne a plongé l'ensemble du continent dans la stagnation. Il est désormais clair, malgré quelques continuelles agitations sporadiques du spectre de l'inflation, que l'Europe est engagée sur la voie d'une durable déflation, née « dans le sillage du libre-échange mondial et de l'abaissement forcé de la rémunération du travail qui en est la raison d'être[134] ». L'Allemagne, très dépendante de son commerce extérieur, entraîne le reste de l'Union européenne dans la spirale déflationniste. Alors que sortir de l'impasse nécessite une relance du marché intérieur, non pas par le laxisme monétaire et budgétaire mais par le rétablissement de la protection commerciale, plus les pays d'Europe s'engagent dans la recherche de la croissance par l'exportation et le commerce international, plus ils s'enfoncent dans la crise. Le retour à la croissance passe par le rétablissement des équilibres ; Maurice Allais l'exprime ainsi : « Au-delà des exportations nécessaires pour pouvoir importer les biens que des pays développés ne peuvent pas produire par eux-mêmes, et par un mécanisme qui n'est paradoxal qu'en apparence, tous les efforts de ces pays pour exporter au-delà de ce qui leur est nécessaire dans des pays moins développés ne peuvent qu'accroître leur propre chômage[135] ».

Les thuriféraires du libre-échange mondialisé diront que l'ouverture est gage de paix et de stabilité et qu'à l'inverse un retour à une politique protectionnisme menacerait l'équilibre mondial. La menace de constitution de blocs commerciaux hostiles, à l'image d'une

---

[133] Emir Sader, « Huit années qui ont laminé le Brésil », in « L'Amérique latine en effervescence », *Manière de voir*, n°69, Le Monde diplomatique, juin-juillet 2003.
[134] Jean-Luc Gréau, *L'avenir du capitalisme, op. cit.*, p. 78.
[135] Cité in Pierre Leconte, *Comment sortir du piège américain ?..., op. cit.*, p. 277.

« forteresse Europe », a souvent servi à écarter tout débat sur le protectionnisme. Il n'y a là que postulats idéologiques sans fondements[136]. La mondialisation actuelle aurait-t-elle annihilée les conflits commerciaux ? Précisons surtout qu'« un jeu non coopératif ne conduit pas nécessairement à une guerre commerciale[137] ».

L'idéologie a également sa place au sein des mouvements contestataires de la mondialisation. Ceux-ci font souvent l'impasse de la réflexion économique au nom de grands principes louables de prime abord mais dont les conséquences pourraient être dévastatrices. Le thème de l'agriculture, du fait de sa haute valeur morale, révèle à lui seul cette pesanteur doctrinale. Ainsi nombre d'ONG, à l'instar de l'influente Oxfam[138], plaide pour l'ouverture des marchés agricoles des pays du nord aux produits des pays en développement. Il y a une énorme méprise dans l'idée qu'une libéralisation du marché agricole dans les pays de l'OCDE règlerait les problèmes des PED. Plusieurs études sérieuses montrent que non seulement l'agriculture européenne par exemple serait condamnée mais surtout que l'immense majorité des paysans africains ou latino-américains n'auraient rien à gagner à une libéralisation des échanges agricoles ; une telle position tend à s'aligner sur les intérêts des grands groupes agro-alimentaires exportateurs de certains pays émergents qui seuls bénéficieraient d'une telle libéralisation[139]. Dans le cas du Mercosur, une stratégie agro-exportatrice accrue va à l'encontre de son développement durable[140]. Par ailleurs, la plupart des pays les plus pauvres sont des importateurs nets de produits agricoles, dont le prix aura tendance à monter avec la suppression des subventions des pays du nord. La libéralisation des échanges agricoles n'est donc pas la panacée pour la majorité des PED, en particulier les plus pauvres d'entre eux. L'argumentaire d'Oxfam et d'autres négligent le débat essentiel concernant les bienfaits d'un protectionnisme intelligent. L'élimination accélérée des agriculteurs mexicains par l'ALENA, par exemple, devrait pourtant stimuler son intérêt. Et « comment ne pas s'interroger sur le lien

---

[136] On peut relever un autre exemple : un argument coutumier à l'encontre du protectionnisme précise que celui-ci crée des rentes. Mais on s'aperçoit que l'ouverture aussi peut en créer : n'est-ce pas le cas aujourd'hui de la grande distribution ?

[137] Jean-Marc Siroën, *La Régionalisation de l'économie mondiale, op. cit.*, p. 63. Ce point est développé par Carlo Perroni et John Whalley, « How Severe is Global Retaliation Risk under Increasing Regionalism ? », *American Economic Review*, 86 (2), mai 1996.

[138] Voir http://www.oxfam.org

[139] La libéralisation agricole renforcerait encore dans ces pays – l'exemple-type est le Brésil – le mouvement de concentration des terres aux détriments des petits producteurs.

[140] Entre autres parce qu'elle accentue la concentration des terres, donc la pauvreté et les inégalités. Voir en particulier Jacques Berthelot, *L'Agriculture. Talon d'Achille de la mondialisation. Clés pour un accord agricole solidaire à l'OMC*, Paris, L'Harmattan, 2001, pp. 364-369.

entre la dépendance alimentaire croissante de l'Afrique noire et la quasi absence de protection à l'importation de son agriculture ?[141] ».

Une autre tendance altermondialiste, représentée par l'important *International Forum on GLobalization*[142] (IFG), défend une « relocalisation de l'économie », précisant que l'échange international doit être l'exception et non la règle. Il y a dans cette idée, clairement inspirée du *New Protectionism* de Colin Hines et Tim Lang[143], une réelle perspective de libéralisation équitable puisqu'elle tendrait à favoriser des politiques nationales et régionales homogènes. On peut regretter toutefois que, bien souvent, les positions exprimées rejettent en bloc le libre-échange, lui niant toute pertinence économique.

On observe au final qu'« Oxfam intériorise pour partie l'hégémonie du discours libre-échangiste qui présente le commerce international comme la voie royale pour le développement des pays du sud ; l'IFG, lui, tend à diaboliser ce même commerce[144] ».

Il ne s'agit pourtant pas d'être pour le protectionnisme ou pour le libre-échange, « mais de savoir qui et quoi doit être libre, qui et quoi doit être protégé[145] », d'autant que « ces deux politiques commerciales sont conciliables[146] ». Dans une économie mondialisée de moins en moins libérale[147], un nouveau protectionnisme semble retrouver toute sa légitimité du fait de l'absence de réelle régulation à l'échelle mondiale. Il faut retrouver les mécanismes qui permettent de tirer bénéfice de la concurrence et du libre-échange, d'un marché authentiquement libéral. Répétons-le : le mot est constamment galvaudé et décrié, alors qu'il ne traduit pas fidèlement la tendance de l'économie mondiale. « Rien n'a sans doute tant nui à la cause libérale que l'insistance butée de certains libéraux sur certains principes massifs,

---

[141] *Ibid.*, p. 339.
[142] Voir http://www.ifg.org
[143] Colin Hines, Tim Lang, *The New Protectionnism : Protecting the Future Against Free Trade*, New Press, 1993.
[144] Thomas Coutrot, *Démocratie contre capitalisme, op. cit.*, p. 66.
[145] Selon les propos d'Elaine Bernard cité in Thomas Coutrot, *Démocratie contre capitalisme*, Paris, La Dispute, 2005, p. 67.
[146] Serge d'Agostino, *La Mondialisation*, Paris, Bréal, 2002, p. 52.
[147] Le puissant mouvement actuel de concentration des firmes, limitant – annulant parfois – la concurrence, en est le signe le plus visible. Conjointement, l'augmentation progressive de la part du commerce intra-firmes indique un recul de la concurrence, puisque les prix auxquels sont valorisés ces échanges (les prix de transfert) résultent des choix stratégiques et non des équilibres de marché. L'ensemble engendre des conséquences encore assez mal perçues. Voir Guillaume Duval, « Une mondialisation pas vraiment libérale », *La Mondialisation*, *Alternatives économiques*, Hors-série n°59, 1er trimestre 2004 (disponible sur internet : http://www.alternativeseconomiques.fr/site/nouvelles_pages/hs59_002.html) ; Guillaume Duval, *Le libéralisme n'a pas d'avenir*, Paris, Ed. La Découverte, 2003 ; Jean-Luc Gréau, *L'avenir du capitalisme*, Paris, Gallimard, 2005. Egalement, l'économie mondiale serait en situation de concurrence presque parfaite s'il existait un prix mondial sur chaque marché ; or, « la réalité contemporaine apparaît très éloignée de cette fiction » souligne Michel Rainelli, « L'OMC : vers une régulation de la mondialisation marchande ? », *op. cit.*, p. 58.

comme avant tout la règle du laissez-faire[148] » disait Friedrich Hayek. Peu suspect d'étatisme, il reconnaissait néanmoins à l'Etat un rôle économique, admettant qu'« une économie de marché ne peut fonctionner correctement que dans un cadre institutionnel et politique qui en assure la stabilité et la régulation[149] ». Voilà, pourrait-on dire, le vrai message « libéral », et pas celui de l'idéologie « néo-libérale » mondialiste. Le message de la théorie économique est clair : le libre-échange est bénéfique mais – et seulement – sous une longue liste de conditions.

Mondialisation et gouvernance, souveraineté et démocratie

Devant l'ampleur des déséquilibres et inégalités entraînées par la mondialisation économique, le débat entre libre-échange et protectionnisme s'enrichit de celui sur le rôle que doit jouer l'Etat – et l'ensemble du dispositif institutionnel – pour capter les bénéfices de l'ouverture commerciale. La voie avait été ouverte, notamment par Paul Krugman et le développement d'une nouvelle théorie du commerce international[150] à partir de la fin des années 1970. Globalement, cette dernière pointait la nécessité d'une intervention publique dans les flux commerciaux, avant que Krugman, faisant volte-face, ne considère tous comptes faits que le libre-échange demeure la politique optimale[151]. Rien de définitif cependant, car au final « la faiblesse de la nouvelle théorie renvoie à celle de la théorie traditionnelle », à savoir la manque « de vérifications empiriques probantes[152] ».

Les faits semblent pourtant montrer que les pays ayant ces dernières années le plus bénéficié de la croissance – principalement le sud-est asiatique – ont combiné ouverture et protectionnisme, en plus d'une forte orientation étatique de l'économie. A l'inverse, ceux qui

---

[148] Friedrich August von Hayek, *La Route de la servitude*, Paris, PUF, 4ème éd. 2005.
[149] Maurice Allais, *Nouveaux combats pour l'Europe, 1995-2002. Un aveuglement suicidaire. Pour une autre Europe*, Paris, Clément Juglar, 2002, p. 310.
[150] Sur celle-ci, voir la présentation de Michel Rainelli, *La Nouvelle théorie du commerce international*, Paris, La Découverte, 2003.
[151] Dans son article « The Narrow and Broad Arguments for Free Trade », *American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 83, n°3, mai 1993.
[152] Michel Rainelli, « Etat des lieux du commerce international. Les théories du commerce international », *Mondialisation et commerce international*, *op. cit.*, p. 32.

sont allés le plus loin dans les réformes du « consensus de Washington[153] » – la majeure partie de l'Amérique latine et l'Afrique sub-saharienne – ont un piètre bilan économique. Ce qui a marché, depuis 20 ans, ce sont des politiques économiques hétérodoxes. Le constat est sans appel : plusieurs voies existent pour obtenir une croissance économique, mais également pour s'intégrer dans l'économie mondiale. Les pays ayant le mieux réussi leur intégration[154] l'ont fait avec un marché hautement protégé. Ils ont accompagné par une active stratégie publique les forces du marché qui ne sont pas nécessairement suffisantes pour générer le dynamisme économique[155].

Dani Rodrik, pour qui désormais la question n'est pas de savoir si le « Consensus de Washington » est mort ou non[156], mais quelles politiques de réformes doivent le remplacer, propose déjà une approche pratique aux pays en développement pour définir des stratégies de croissance en rupture avec le programme des grandes institutions internationales. Les besoins différents de chaque pays appellent autant de politiques adaptées ; en ce sens, l'uniformité des accords de l'OMC ne peut se soustraire à la critique. Rodrik souligne l'importance du *policy space*[157] et de la qualité des institutions pour engendrer un processus de croissance et de développement : la question de la réforme de la politique commerciale « n'est pas de savoir si celle-ci va aboutir à une augmentation du volume du commerce, rendre leur régime commercial plus libéral, ou augmenter l'accès aux marchés étrangers, mais plutôt de savoir si la réforme améliorera la qualité des institutions du pays[158] ». Rien n'est plus pertinent qu'un plan national pour créer les conditions d'un réel développement. L'OMC devrait reconnaître l'importance de la diversité des politiques nationales et la pertinence de celles-ci non seulement pour le développement mais également pour le commerce.

Nous percevons d'ailleurs un récent léger renversement de tendance allant dans ce sens. « Jusqu'il y a peu », observe Jean-Christophe Graz, « la plupart des travaux consacrés à l'empiétement du domaine de compétence de la diplomatie commerciale multilatérale sur

---

[153] En résumé : Stabilisation macro-économique, libéralisation, privatisation.

[154] Parmi les meilleurs exemples : Corée du Sud et Taïwan pour la période 1960-1970, Chine et Vietnam pour la période 1980-1990. La Corée du sud et Taïwan ont mené leur politique de développement à l'époque du GATT, très permissif. Le Vietnam a connu un record de croissance sans être membre de l'OMC, suivant en cela le modèle de la Chine qui n'y a adhéré qu'en 2001.

[155] Dani Rodrik, « A Pratical Approach to Formulating Growth Strategies », *op. cit.*, p. 15.

[156] Dans « Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion ? », *op. cit.* Disponible sur internet : http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html

[157] Lire entre autres Dani Rodrik, « How to make the trade regime work for development », Harvard University, février 2004. Disponible sur internet : http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html

[158] Dani Rodrik, « La réforme de la politique commerciale comme réforme institutionnelle », in Banque Mondiale, *Développement, commerce et OMC*, Paris, Economica, 2004, p. 23.

celui des politiques réglementaires nationales considéraient que le nœud du problème se trouvait dans l'existence même des politiques réglementaires et la solution dans leur mise à plat par les mécanismes du marché [Bhagwati et Hudec, 1996 ; Cable, 1996 ; Ostry, 2000][159] ». Aujourd'hui, plusieurs éléments – dont certaines analyses, l'infléchissement de la doctrine juridique et la jurisprudence émanant du système de règlement des différends de l'OMC – remettent en question ce point de vue, et « convergent dans leur insistance à préserver une certaine diversité des économies nationales[160] ». L'OMC devrait ainsi s'attacher à développer l'interface entre les différents systèmes nationaux plutôt que de chercher à réduire les différences institutionnelles[161].

A l'OMC, on observe la tentative de concilier tant bien que mal libéralisation des échanges et autonomie réglementaire des Etats. Certaines études ont souligné le retour en force des Etats comme acteurs principaux des échanges commerciaux internationaux, notamment en insistant sur le fait que ce sont les seuls protagonistes des négociations dans le cadre de l'OMC et du système de règlement des litiges. Mais selon Jean-Christophe Graz, « le système complexe de dévolution de compétences consacré par l'OMC dans un ensemble de domaines s'inscrit en faux contre l'idée d'un léger retour de balancier en faveur de la souveraineté réglementaire […] On peut constater que plusieurs dispositifs de l'OMC donnent lieu à un enchevêtrement complexe d'espaces de souveraineté, qui contribue à l'avènement d'une forme très hybride de gouvernance[162] ». Sans véritable surprise, « ces dispositifs mobilisent un ensemble d'acteurs non étatiques sur la base de procédures qui laissent une large place aux positions acquises dans la sphère privée[163] ». L'OMC en vient souvent à déléguer ses compétences « à l'ensemble très diffus d'acteurs non étatiques qui gravitent autour de l'univers de la normalisation internationale[164] ». La rédaction des normes semble échapper toujours plus aux Etats, les experts des comités techniques étant la plupart du temps

---

[159] Jean-Christophe Graz, *La gouvernance de la mondialisation*, *op. cit.*, p. 83.
[160] *Ibid.*
[161] D'autant que la théorie économique n'impose pas de modèle institutionnel : « There is nothing in economic theory that should make economic technocrats think that Anglo-American institutions of corporate governance or "flexible labor markets", to pick just two examples, produce unambiguously superior economic performance when compared to German-style insider control or institutionalized labor markets », Dani Rodrik, « Rethinking Growth Policies in the Developing World », Harvard University, octobre 2004, p. 13. Disponible sur internet : http://ksghome.harvard.edu/~drodrik/papers.html. Voir sur ces questions l'ouvrage récent de Bruno Amable, *Les Cinq capitalismes : diversité des systèmes économiques et sociaux dans la mondialisation*, Paris, Seuil, 2005. La réussite de la Suède, de l'Allemagne ou du Japon « reposaient sur des types de relations sociales qui ne pouvaient être reproduits au-dehors », Jean-Luc Gréau, *L'avenir du capitalisme, op. cit.*, p. 291.
[162] Jean-Christophe Graz, *La gouvernance de la mondialisation, op. cit.*, p. 91.
[163] *Ibid.*, p. 91.
[164] *Ibid.*, p. 92.

salariés de grands groupes mondiaux disposant d'énormes moyens pour investir dans la normalisation. « Les dispositions de l'OMC », toujours selon Graz, « entérinent une mise sur pied d'égalité de certains organismes privés du système américain avec les principales organisations de la normalisation internationale, telles que l'ISO[165] ». Remarquons également que les normes ISO présentent de fortes ressemblances avec les normes DIN. L'industrie allemande a toujours beaucoup investi dans la normalisation, et il est toujours plus facile d'appliquer un texte lorsqu'on en est l'auteur !

L'incidence globale de la libéralisation exigée par les accords de l'OMC tend sans surprise à faire régresser le rôle de l'Etat et de la régulation publique. On entend souvent que l'objectif de l'OMC est de réguler le commerce mondial, mais « la régulation à la manière de l'OMC, c'est en fait une dérégulation imposée à chaque Etat membre[166] » analyse Raoul-Marc Jennar. Il est clair en effet que l'élimination des obstacles au commerce a joué en faveur du pouvoir du secteur privé, et ce de manière particulièrement nette dans les pays en développement[167]. L'examen des dispositions des accords de l'OMC nous montre que ceux-ci tendent uniquement à favoriser le libre et plein essor des activités des acteurs privés du commerce international[168]. Dans l'ensemble des textes[169], il n'y a en effet « pas une seule règle qui régule les entreprises commerciales[170] ». Celles-ci se posent de plus en plus en redoutables concurrents des Etats qui n'apparaissent plus comme « les opérateurs économiques les plus déterminants, tandis que prévaut la logique mondiale du marché[171] ». Serait-ce l'avènement d'une concurrence internationale ? « La concurrence ne provient pas, en substance, d'un abandon des réglementations[172] » rappelle Jean-Luc Gréau. La fiction commode représente le marché mondial comme un commerce entre nations concurrentielles mais, souligne Michel Rainelli, si « on prend en compte le pouvoir de marché des entreprises […], la mondialisation des échanges internationaux présente alors une apparence très différente[173] ». Détail tout à fait significatif : à l'OMC, un « pays » est tout « territoire douanier distinct[174] », ce qui en dit long sur l'évolution de la perception de la souveraineté étatique dans le processus mondialiste. Au nom de la promotion universalisée du libre

---

[165] *Ibid.*, p. 93.
[166] Raoul-Marc Jennar, *Europe, la trahison des élites*, Paris, Fayard, 2004, p. 133.
[167] Voir notamment Dani Rodrik, « Rethinking Growth Policies in the Developing World », *op. cit.*
[168] Ainsi que tend à le montrer Anne Graindorge, *OMC, radiographie d'une pathologie*, GRESEA, 2003.
[169] Disponibles sur le site de l'OMC : www.wto.org
[170] Raoul-Marc Jennar, *Europe…, op. cit.*, p. 133.
[171] Josepha Laroche (sous la dir.), *Mondialisation et gouvernance mondiale*, *op. cit.*, p. 13.
[172] Jean-Luc Gréau, *L'avenir du capitalisme, op. cit.*, p. 286.
[173] Michel Rainelli, « L'OMC : vers une régulation de la mondialisation marchande ? », *op. cit.*, p. 61.
[174] Hong-Kong, par exemple, est ainsi *Membre* à part entière de l'OMC.

commerce, c'est finalement la souveraineté économique des pays qui risque d'être plus ou moins remise en cause. On peut alors poser la question de savoir si l'aboutissement du cycle d'Uruguay ne porte pas la marque d'une idéologie à certains égards régressive des rapports économiques internationaux. « La mondialisation de l'économie de marché induit une disjonction Etat/territoire et favorise une redistribution de l'autorité[175] » note Josepha Laroche. Si les Etats disposent encore d'un pouvoir important, ils voient avec la poursuite de la libéralisation leur rôle « contesté sur une palette beaucoup plus large de politiques considérées comme ayant une influence sur les conditions de l'échange[176] ». Ils se trouvent désormais « contraints de composer avec d'autres intervenants afin de pouvoir réajuster leurs prérogatives de plus en plus souvent entravées[177] ».

La « gouvernance », accordant une large place à l'expertise, à la science, au *lobbying* – ce que l'on peut appeler la « sphère technocratique » –, se pare des atours de la modernité et de l'efficacité. Au nom de cette dernière, l'actuel directeur général de l'OMC Pascal Lamy, dans son *Livre blanc sur la gouvernance*[178], discrédite la démocratie représentative et la lenteur du processus parlementaire. L'économie s'étant mondialisée, la constitution d'une « gouvernance sans gouvernement[179] » (puisqu'il n'existe pas d'Etat mondial) serait à la fois la promesse de la régulation du capitalisme globalisé et son étape finale. Mais si le terme de gouvernance est mobilisé aujourd'hui, c'est certainement « à des fins qui excluent le type de souveraineté politique des démocraties modernes[180] ». La première ambition des avocats de la « gouvernance » est en effet « précisément de proposer un mode de décision politique qui ne suppose pas l'existence préalable d'une forte identité civique[181] ». Rognant la fonction centrale des Etats de contrôle des choix économiques et de correction des dysfonctionnements du marché, bouleversant le rapport du Politique à l'Economique, l'approche en termes de gouvernance pourrait bien dissimuler, sous ses atours idéalistes et consensuels, le plus sournois des libéralismes économiques. Il y a des régions du monde où l'emprise de la « gouvernance » de la mondialisation se fait bien plus sentir qu'en Europe. Selon le sociologue brésilien Chico de Oliveira, « la politique institutionnelle tourne en rond dans la

[175] Josepha Laroche (sous la dir.), *Mondialisation et gouvernance mondiale, op. cit.*, pp. 11-12.
[176] Jean-Christophe Graz, *La gouvernance de la mondialisation, op. cit.*, p. 82.
[177] Josepha Laroche (sous la dir.), *Mondialisation et gouvernance mondiale, op. cit.*, p. 13.
[178] Pascal Lamy, *Livre blanc sur la gouvernance*, 2001.
[179] Selon l'expression de Pierre de Senarclens, *Critique de la mondialisation*, Paris, Presses de la FNSP, 2003.
[180] Jean-Christophe Graz, *La gouvernance de la mondialisation, op. cit.*, p. 40.
[181] Christophe Réveillard, « Les systèmes d'intégration latino-américain et européen : différences géopolitiques, spécificités régionales et processus de mondialisation », *Géostratégiques*, n°11, février 2006, p. 37. Sur internet : http://www.strategicsinternational.com/11_reveillard.pdf

mesure où les contraintes et les limites imposées par la mondialisation […] rendent inutiles et superflues les institutions démocratiques et républicaines[182] », « les politiques nationales sont soumises, réglementées, dirigées, surveillées par les macropolitiques de la mondialisation. C'est la perte de l'autonomie des Etats nationaux[183] ». Le contrôle des décisions économiques échappant de plus en plus aux espaces de souverainetés traditionnelles, le modèle démocratique est mis à mal, puisque « le propre de la démocratie, c'est de rendre les choix politiques réversibles[184] », souligne justement Jean-Paul Fitoussi.

Si « le droit de l'OMC est totalement étranger au concept de supranationalité[185] », la portée du système à l'égard des Etats, tenus de se conformer aux décisions de l'ORD et de respecter l'ensemble des dispositions découlant des accords formant le « GATT de 1994 », « est de nature quasi supranationale[186] ». Pour Josepha Laroche, « la mondialisation de l'économie de marché a d'ores et déjà profondément modifié les ordres juridiques[187] ». Ce droit de la mondialisation, à présent « diversifié dans ses acteurs, ses objets, ses normes et ses mécanismes de contrôle », polycentrique et décentralisé, semble « s'autonomiser par rapport à l'ordre politique[188] ».

La progressive mise en place de la « globalisation » tend à la dénationalisation de la politique et la dépolitisation de l'économie. Le discours classique visant à convaincre qu'il n'y a pas d'alternative[189] face aux réalités de la mondialisation économique est une rhétorique dangereuse, car « lorsque sur toutes les questions majeures liées à l'avenir, les gouvernements ne peuvent plus répondre qu'en évoquant l'inexorable contrainte de l'économie transnationale, toute politique se transforme en une comédie de l'impuissance et l'Etat démocratique perd sa légitimité. La mondialisation se transforme ainsi en un piège pour la démocratie[190] ». S'il faut « redonner au marché sa capacité à créer des richesses en cessant de

---

[182] Chico de Oliveira, « L'Amérique latine dans la tourmente libérale », in *Contretemps – L'Amérique latine rebelle contre l'ordre impérial,* n° 10, mai 2004, p. 17.
[183] *Ibid.*, p. 21.
[184] Cité in Raoul-Marc Jennar, *Europe*, *op. cit.*, p. 121. Sur ce point, voir également Jacques Sapir, *Les économistes contre la démocratie : les économistes et la politique économique entre pouvoir, mondialisation et démocratie*, Paris, Albin Michel, 2002.
[185] Frank Petiteville, « L'hégémonie est-elle soluble dans le multilatéralisme ? Le cas de l'OMC », *op. cit.*, p. 76.
[186] Jean-Christophe Graz, *La gouvernance…, op. cit.*, p. 84.
[187] Josepha Laroche, (sous la dir.), *Mondialisation et gouvernance mondiale, op. cit.,* p. 23.
[188] *Ibid.*, p. 25.
[189] Le totalitarisme des TINA (*there is no alternative*) selon l'expression de Noam Chomsky, in *La conférence d'Albuquerque*, Paris, Allia, 2001. Lire aussi sur le sujet André Bellon, Anne-Cécile Robert, *Un totalitarisme tranquille : la démocratie confisquée*, Paris, Syllepses, 2001.
[190] Hans-Peter Martin, Harald Schumann, *Le Piège de la mondialisation. L'agression contre la démocratie et la prospérité*, Arles, Solin-Actes Sud, 1997, cité in Pierre Leconte, *Comment sortir du piège américain ?..., op. cit.*, pp. 294-295.

le manipuler en permanence », il faut « aussi comprendre que le “tout marché” ne permettra pas de répondre aux défis de la démocratie[191] ». Car selon Lester Thurow, « sous sa forme la plus radicale, le capitalisme est parfaitement compatible avec l'esclavage… Mais la démocratie, elle, n'est pas compatible avec l'esclavage. Dans une économie où les inégalités s'aggravent rapidement, cette divergence doctrinale constitue une énorme faille[192] ». La mondialisation creusant incontestablement les inégalités, l'interventionnisme redistributeur de l'Etat est entièrement fondé. Et ce problème est avant tout d'ordre politique : « le fait que l'Etat puisse ou non assurer sa fonction redistributrice dans une économie mondialisée relève des choix politiques des sociétés et des groupes sociaux qui les composent[193] ». L'Etat préserve donc encore certaines de ses prérogatives, mais la tendance lourde est bien au recul du rôle et de la souveraineté des Etats.

Face à ce progressif retrait de l'Etat, beaucoup soulignent l'évident besoin de « réhabiliter » et « revitaliser » la politique. C'est le nouveau mot d'ordre d'une partie des altermondialistes dont la lutte prend un tout autre sens. A l'instar d'André Bellon, qui met en garde contre la bonne conscience et les recettes démagogiques qui frappent le mouvement de rejet de la mondialisation, ceux-ci se disent désormais antimondialistes : « je suis antimondialiste parce que je crois que la période qui s'ouvre demande aux hommes de retrouver une identité politique, loin de ces magmas idéologiques sans signification concrète qui leur sont imposés pour mieux pervertir leur pensée ; parce que je crois que la revitalisation de la politique, attribut essentiel de l'homme libre et donc du citoyen, et le retour de l'humanisme passent par le combat contre le concept même de mondialisation[194] ».

Dans un monde où la concurrence classique et les mécanismes du marché jouent de plus en plus un rôle secondaire, les formes politiques de contrôle de l'activité économique doivent nécessairement reprendre de l'importance. C'est en quelque sorte l'idée de « politiser le marché », ou plutôt, concilier marché et rôle de l'Etat. Si cela apparaît actuellement primordial, la détermination politique ne devrait-elle pas avoir pour finalité de retrouver les équilibres qui permettent au marché de fonctionner librement, en s'attachant à refonder les systèmes commercial et monétaire internationaux ?

---

[191] Pierre Leconte, *Comment sortir du piège américain ?..., op. cit.*, p. 289.
[192] Lester Thurow, *The Future of Capitalism*, New York, William Morrow & Co, 1996, cité in Pierre Leconte, *Comment sortir du piège américain ?..., op. cit.*, p. 289.
[193] Serge d'Agostino, *La Mondialisation, op. cit.*, p. 121.
[194] André Bellon, *Pourquoi je ne suis pas altermondialiste : éloge de l'antimondialisation*, Paris, Mille et une nuits, 2004. Lire également le plaidoyer de Guy Bois, *Une nouvelle servitude. Essai sur la mondialisation*, *op. cit.*

« Rien n'empêche, aujourd'hui encore, les Etats de changer les règles du jeu de la libéralisation commerciale[195] » souligne Pierre de Senarclens, car ceux-ci « contrôlent » l'OMC ; les règles de l'OMC – y compris le sort réservé à la jurisprudence du système de règlement des différends – demeurent en effet « fondamentalement contractuelles, c'est-à-dire soumises au bon vouloir des Etats[196] ». Concernant la conduite de la politique commerciale commune en Europe, le Conseil devrait peser davantage sur les choix de la Commission, qui tente visiblement de revenir sur l'acquis communautaire pour réduire l'Union européenne à une simple zone de libre-échange. « Ce qui fait défaut », affirme justement Jennar, « ce ne sont pas les projets crédibles, c'est la volonté politique[197] ». Les propositions les plus réalistes envisagent une régionalisation des échanges, soulignant pour l'Europe l'opportunité d'un retour à la « préférence communautaire ». Cette solution paraît en mesure de réunir, une fois n'est pas coutume, des libéraux et une partie des altermondialistes. Si les projets existent, ils insistent généralement sur la nécessité de changer les règles du système commercial, en premier lieu celles de l'OMC.

Maîtriser le libre-échange : régionaliser l'économie mondiale

« Favoriser l'émergence d'entités régionales[198] », selon les mots d'Yves Salesse, semble constituer une vision consensuelle chez les partisans d'une véritable régulation du système commercial international. Pour Gérard Lafay et Jean-Marc Siroën, « les préférences régionales doivent être reconnues comme le moyen le plus efficace d'établir un libre-échange acceptable[199] ». Encourager les intégrations régionales homogènes était déjà la conception

[195] Pierre de Senarclens, *La Mondialisation. Théories, enjeux et débats*, *op. cit.*, p. 85.
[196] Olivier Blin, *L'Organisation mondiale du commerce, op. cit.*, p. 115. Les accords de l'OMC et les rapports de l'ORD n'ont pas d'effet juridique direct dans l'ordre interne des Etats. Si tout système national ou régional est tenu de respecter les accords internationaux comme ceux de l'OMC, tout sujet de droit international reste en principe libre quant aux choix des moyens par lesquelles il entend exécuter ses engagements. Sur ce point, voir Magdalena Lickova, *La Communauté européenne et le système GATT/OMC. Perspectives croisées*, *op. cit.*, pp. 103 et suiv.
[197] Raoul-Marc Jennar, *Europe…*, *op. cit.*, p. 214.
[198] Yves Salesse, *Manifeste pour une autre Europe*, Paris, Editions du Félin, 2004, p. 94.
[199] Cité in Pierre Leconte, *Comment sortir du piège américain ?..., op. cit.*, p. 107.

défendue par Jimmy Goldsmith[200] ; elle est aujourd'hui partagée par des proches de l'altermondialisme, à l'instar de Thomas Coutrot. Dans l'élaboration d'un « manifeste 2007 de rupture avec les politiques néolibérales », le mouvement ATTAC, par le biais notamment de Gérard Duménil et Dominique Plihon[201], membres du conseil scientifique, se rallie à cette vision. Contre le paradigme de l'échange international, le courant antimondialiste oppose une relocalisation de l'économie[202]. Dans le cas de l'Europe, on préconise le retour à la préférence communautaire des origines de la construction européenne pour « maîtriser le libre-échange[203] ».

Serait-ce un repli égoïste préjudiciable aux pays en développement ? Pour Yves Salesse, la constitution d'entités régionales d'abord tournées vers la satisfaction de leurs propres besoins « est une condition nécessaire pour que les pays du Sud élaborent des projets et des modes de développement qui leurs soient adaptés[204] » dans le but de « construire leur autonomie politique et économique[205] ». Le Rapport sur le commerce et le développement 2002 des Nations Unies estime que « les arrangements régionaux pourraient fort bien être l'environnement le plus propice à la mise en œuvre de stratégies de développement nationales adaptées[206] ». Selon Jacques Sapir, les droits de douane supplémentaires perçus par l'Union européenne pourraient être reversés à des caisses régionales de développement[207].

La réactivation de la préférence européenne s'appuierait en effet sur la protection du marché intérieur, sous la forme logique d'un tarif extérieur commun, revenant ainsi au modèle originel des années 1960. « Ce que l'Europe consciente et responsable de l'après-guerre avait su réaliser », observe Jean-Luc Gréau, « est le modèle de ce que chaque grande région économique du monde peut initier à son tour[208] ». Cette réorientation du commerce international ne promeut pas exclusivement le libre-échange mais ne le prohibe pas non plus ; elle permet d'envisager des politiques commerciales plus pragmatiques. La perspective de zones régionales d'échanges disposant d'un tarif douanier commun « autorise des politiques commerciales mixtes associant un protectionnisme sectoriel et une tendance libre-

---

[200] Voir notamment Jimmy Goldsmith, *La Réponse*, Paris, Fixot, 1995.
[201] Voir Gérard Duménil, Dominique Plihon, « Libre-échange », 24 mars 2006. Disponible sur internet : http://www.france.attac.org/article.php3?id_article=6037
[202] Défendue, nous l'avons vu, par l'IFG, créé à l'initiative d'Edward Goldsmith, le frère de Jimmy. En France, Agnès Bertrand et Laurence Kalafatides animent l'Institut pour la relocalisation de l'économie. Voir aussi Pierre Leconte, « La "relocalisation", un nouveau paradigme », in *Comment sortir du piège américain ?..., op. cit.*, pp. 117-121.
[203] Gérard Lafay, Jean-Marc Siroën, *Maîtriser le libre-échange*, Paris, Economica, 1994.
[204] Yves Salesse, *op. cit.*, p. 94.
[205] *Ibid.*, p. 95.
[206] Cité in Pierre Leconte, *Comment sortir du piège américain ?..., op. cit.*, p. 107.
[207] Lire Jacques Sapir, *La Fin de l'euro-libéralisme*, Paris, Seuil, 2006.
[208] Jean-Luc Gréau, *L'avenir du capitalisme, op. cit.*, p. 225.

échangiste[209] » au sein des marchés communs suffisamment larges pour profiter d'une concurrence efficace et bénéfique. C'est en substance un « nouveau protectionnisme[210] », défendu déjà depuis quelques années par Jean-Marcel Jeanneney, seul capable de contrôler les concurrences en vue de maintenir la diversification de l'économie. Celui-ci ne consiste pas à tuer la compétition économique mais au contraire à en rétablir les véritables mécanismes, car « les gains majeurs susceptibles d'être obtenus par la libéralisation des échanges ne proviennent pas tant des différences dans les structures de coûts et de prix, que de l'incitation à une plus grande efficacité résultant de la concurrence à l'intérieur d'un même marché commun[211] ».

Rétablir les conditions d'une véritable concurrence pour encadrer le mouvement de mondialisation est ainsi le souci majeur de Jean-Luc Gréau, pour qui la création de l'Organisation mondiale du commerce n'avait pas pour but d'égaliser les conditions de concurrence, celle-ci ayant été conçue « comme un instrument juridique supranational destiné à servir le libre-échange intégral » ; c'est pourquoi, parallèlement à la constitution de grands marchés communs régionaux, « il faudrait envisager de transformer, de façon cohérente, l'OMC actuelle en une Organisation mondiale de la concurrence[212] ».

Viciée en premier lieu par les variations des taux de change, la concurrence internationale actuelle semble être une réalité bien illusoire. Les distorsions monétaires perturbent en effet gravement les conditions de la concurrence mondiale. Selon un rapport de la CNUCED, « Les décisions prises concernant le système monétaire et financier international ne devraient pas être limitées par des considérations purement monétaires et financières, mais devraient tenir compte du fait qu'elles influent fortement et durablement sur l'économie réelle aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement[213] ». Les flux financiers ont été dissociés du commerce international. Les taux de change n'entrant pas dans les règles du jeu de l'OMC, « les modalités existantes du système commercial multilatéral ne règlent pas les problèmes commerciaux qui proviennent du système monétaire et financier[214] ». Il faut nécessairement un traitement intégré des problèmes financiers et des problèmes commerciaux. Nombreux sont ceux qui soulignent l'insuffisance des relations entre le FMI et l'OMC, prévus dans les articles XV du « GATT de 1994 » et XII de l'AGCS.

---

[209] Serge d'Agostino, *La Mondialisation, op. cit.*, p. 47.
[210] Jean-Marcel Jeanneney, *Pour un nouveau protectionnisme*, Paris, Seuil, 1987.
[211] Pierre Leconte, *Comment sortir du piège américain ?..., op. cit.*, p. 106.
[212] Jean-Luc Gréau, *L'avenir du capitalisme, op. cit.*, p. 227.
[213] CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement 2004*, p. 24. Site internet : http://www.unctad.org
[214] *Ibid.*

Il y a peut-être lieu de se demander, ainsi que le suggère la CNUCED, si les dispositions prévues par l'article XV « ne pourraient pas servir également à régler des problèmes liés à la volatilité des flux financiers[215] ». L'article III (§5) de l'accord sur l'OMC reprend simplement les intentions de la déclaration ministérielle finale du cycle d'Uruguay qui insistait sur la « *cohérence dans l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial* », invitant l'OMC à coopérer avec les deux institutions financières issues des accords de Bretton Woods, Banque Mondiale et FMI. Celle-ci n'a jamais été opérationnelle.

La réforme du système monétaire international fréquemment évoquée passerait par une fusion du FMI et de l'OMC en une même organisation[216], pour mettre en place « des mécanismes qui permettraient d'assurer la bonne évaluation des monnaies au regard des courants d'échange[217] ». Plus radical, Pierre Leconte n'envisage lui qu'un retour au défunt système de l'étalon or[218]. Plus réalisable serait la mise en œuvre de politiques concertées des Banques centrales destinées à stabiliser les taux de change, comme ce fut le cas à la suite des accords du Louvre en 1987. Selon Gérard Duménil et Dominique Plihon, « les pays de la zone euro - s'ils en ont la volonté politique - ont les moyens d'imposer cette approche coopérative à l'échelle internationale[219] ». Une autre possibilité viserait à établir un système de taux de change approprié au niveau régional tout d'abord, mondial ensuite. L'articulation régionale des monnaies pourrait s'inspirer du Système Monétaire Européen. A court terme, il est évident qu'il faut lutter pour réévaluer les monnaies maintenues à un niveau très largement sous-évalué, à l'exemple du Yuan chinois, véritable instrument d'un « dumping légal ».

La libéralisation des échanges impulsée par l'OMC n'est-elle alors pas dénuée de sens sans véritable stabilité monétaire et taux de change fixes ? Durant les premières années du GATT, « les participants aux négociations commerciales internationales pouvaient prévoir quel serait le plein effet de réductions tarifaires sur la compétitivité de leur industrie nationale sans trop se préoccuper d'autres facteurs exogènes[220] ». Depuis l'instauration des taux de change flottants, les termes de l'échange évoluent conjointement aux variations monétaires accrues par une spéculation démesurée. Il n'y a pas de prix unique mondial sur chaque marché. La protection régionale serait une politique de neutralisation des dumpings

---

[215] *Ibid.*, p. 116.
[216] C'est l'idée avancée entre autres par Maurice Allais, *Nouveaux combats pour l'Europe…, op. cit.*, p. 293.
[217] Noëlle Lenoir, Jean-Marie Metzger, « Avec l'OMC, le monde sera plus juste », *Le Monde*, 24 mai 2006.
[218] Voir Pierre Leconte, *La Tragédie monétaire : quelle monnaie pour la mondialisation, le dollar ou l'or ?*, Paris, FX de Guibert, 2003 ; *Comment sortir du piège américain, op. cit.*
[219] Gérard Duménil, Dominique Plihon, « Libre-échange », *op. cit.*
[220] CNUCED, *Rapport sur le commerce et le développement 2004, op. cit.*, p. 21.

monétaires extérieurs. Elle autoriserait l'établissement d'un système de prix stables à l'intérieur de la zone, différents des prix mondiaux, constamment soumis à des fluctuations.

Deux formes de protection sont généralement retenues : la protection tarifaire sous la forme d'un Tarif Extérieur Commun et la protection contingentaire. Si le GATT hier et l'OMC aujourd'hui reconnaissent la licéité des droits de douanes en tant que tels, ils les soumettent en même temps à un régime qui comporte deux obligation majeures successives, la réduction et la consolidation de ces droits, l'objectif ultime demeurant leur disparition. Avec ce système de concessions tarifaires, « les droits de douane sont donc légalisés alors même qu'ils constituent incontestablement une restriction aux échanges. L'explication est tout simplement d'ordre économique : il est en effet communément admis que les droits de douane constituent l'obstacle le moins dommageable au commerce international dans la mesure où il est fondé exclusivement sur une considération de prix[221] ». Avec la réactivation d'un Tarif Extérieur Commun, les droits de douanes seraient sélectifs selon les pays et variables selon les produits ou groupes de produits[222]. Ils auraient en outre l'avantage d'augmenter les recettes fiscales des Etats susceptibles, pour la plupart d'entre eux, de revenir par ce biais à l'équilibre budgétaire.

Maurice Allais estime quant à lui que le meilleur remède contre les effets pervers des variations indues des taux de change reste les contingents d'importation, avec licences d'importation vendues aux enchères[223]. Quelle efficacité peuvent avoir en effet les tarifs douaniers face aux variations de prix relatifs déterminés par les fluctuations de change ? La solution des tarifs compensateurs, prônée notamment par Jean Arthuis[224], se heurte selon Maurice Allais à l'impossibilité de déterminer les taux de change d'équilibre autrement que par l'arbitraire. Le système de contingents vendus aux enchères serait en outre tout à fait libéral : « il est non discriminatoire, et par là même il équivaut à la clause générale de la nation la plus favorisée. Les contingents une fois fixés et les licences d'importation correspondantes vendues aux enchères, l'économie de marchés jouerait totalement dans le grand marché communautaire[225] ».

L'établissement d'un Tarif Extérieur Commun ou d'une protection contingentaire vis-à-vis des pays tiers ne vise ni l'abandon de toute politique commerciale libre-échangiste, ni la

[221] Olivier Blin, *L'Organisation mondiale du commerce, op. cit.*, p. 45.
[222] Voir notamment Jean-Marcel Jeanneney, *Pour un nouveau protectionnisme, op. cit.*
[223] Voir Maurice Allais, *La Mondialisation…, op. cit.*, pp. 589-597.
[224] Jean Arthuis, *Les Délocalisations et l'emploi*, Paris, Les Editions d'Organisation, 1993.
[225] Maurice Allais, *La Mondialisation…, op. cit.*, p. 596.

fermeture totale aux échanges internationaux ; il s'agit seulement « de mettre fin aux effets désastreux d'un libre-échangisme mondialiste sans limite et d'une libération inconditionnelle des mouvements de capitaux qui en l'absence d'institutions appropriées ne cessent de développer leurs effets pervers[226] ». Le dispositif consacrerait simplement le principe général de la « préférence communautaire », fondement même de la communauté européenne, celle-ci n'étant pas compatible avec le libre-échange intégral mondialisé. Une protection à l'importation tendrait à favoriser les échanges intra-communautaires, libres à l'intérieur du Marché Commun. Elle préserverait certains secteurs jugés stratégiques et permettrait de maintenir une essentielle diversité de l'activité économique, en protégeant les secteurs actuellement les plus menacés. L'objectif essentiel serait d'assurer que pour chaque produit ou groupe de produits un pourcentage minimal de la consommation communautaire soit assuré par la production communautaire. « La valeur moyenne de ce pourcentage pourrait être de l'ordre de 80%[227] » selon Maurice Allais.

L'idée directrice est bien une relocalisation de l'économie, visant finalement à restaurer une véritable concurrence internationale. Rappelons-le, « l'expérience démontre que les mesures de protection commerciale les plus efficaces ne font entrave à la concurrence que si elles s'accompagnent de mesures d'interdiction concomitantes des investissements directs étrangers dans le pays bénéficiaire de la protection commerciale[228] ». D'autant que les IDE sont vitaux pour les PED, même ceux groupés au sein d'un accord régional : le Mercosur par exemple n'est pas un projet viable sans l'apport des IDE[229]. La relocalisation de la production couplée à la libéralisation des IDE[230] devrait donc rétablir les conditions d'une véritable concurrence internationale, car cela revient à imposer aux entreprises de s'installer au sein des marchés territoriaux qu'elles entendent conquérir[231], à la faveur d'une liberté des investissements directs ; ces entreprises « se trouveraient alors placées dans des conditions de concurrence équivalentes à celles des entreprises appartenant à la nation ou à la zone protégée[232] ». Le développement de grands marchés continentaux ou régionaux devrait « aider à établir peu à peu une égalité approximative entre les producteurs actifs au sein de ces marchés protégés[233] ». Ce nouveau cadre obligerait les firmes transnationales à éclater en

[226] Maurice Allais, *Nouveaux combats pour l'Europe…, op. cit.*, p. 292.
[227] Maurice Allais, *La Mondialisation…, op. cit.*, p. 593.
[228] Jean-Luc Gréau, *L'avenir du capitalisme, op. cit.*, p. 115.
[229] Selon Renato Flores, intervention lors du colloque *Mercosul, 15 anos. Avaliação e perspectivas, op. cit.*
[230] Les IDE devront être des investissements productifs à long terme, et non des investissments de portefeuille à vocation spéculative.
[231] C'était l'idée déjà défendue par Jimmy Goldsmith. Lire en particulier *La Réponse, op. cit.*
[232] Jean-Luc Gréau, *L'avenir du capitalisme, op. cit.*, p. 227.
[233] *Ibid.*, p. 228.

autant de structures régionales, mettant fin aux montages juridique et financier tout à fait légaux qui permettent à certaines d'entre elles de ne payer pratiquement plus d'impôts[234].

L'agriculture, intégrée dans le champ d'application du GATT en 1994, est encore un domaine relativement protégé. Le commerce des produits agricoles a éclipsé les autres enjeux des négociations en cours à l'OMC. En Europe, la Politique Agricole Commune donne vie à la notion de préférence communautaire. Celle-ci s'est vue réformée à plusieurs reprises depuis les accords de Marrakech, sans qu'elle ne trouve grâce à l'OMC. Ces réformes ont conduit au « découplage » des aides accordées aux producteurs. Ce « découplage » est une énorme mystification puisque toutes les subventions, liées ou non à la production, réduisent les coûts de production des agriculteurs qui les reçoivent et ont donc un effet de dumping lorsque les produits sont exportés. « Si la Commission veut parachever le "découplage" des aides », observe Jacques Berthelot, « c'est uniquement pour les placer dans la "boîte verte" de l'OMC[235] ». La perpétuation de ce dumping légal est possible en déconnectant totalement l'octroi des subventions des facteurs de production.

Ces réformes ont été conçues pour tirer parti des définitions arbitraires du dumping et des subventions autorisées par l'« Accord sur l'agriculture » de l'OMC. Tous les types de subventions, même pour motif environnemental, réduisent les coûts de production et ont un effet de dumping lorsque les produits bénéficiaires sont exportés. Mais selon l'article VI.1.a du GATT, repris par l'article 2 de l'Accord antidumping et l'article IX.1.b de l'Accord sur l'agriculture, « il n'y a pas de dumping si les exportations se font au prix du marché intérieur, quand bien même ce prix serait inférieur au coût de production. Cette escroquerie juridique est à la base des réformes de la PAC[236] ».

Le Comité de l'agriculture de l'OMC cherche à évaluer quels soutiens sont ou non protectionnistes, distordent ou pas les échanges, faussent ou pas les signaux du marché… Mais, répétons-le, il est évident que toutes les formes de soutien aussi bien internes qu'à la frontière, « sont protectionnistes au sens où ils confèrent des avantages de compétitivité aux

---

[234] Une harmonisation fiscale doit être entreprise dans chaque organisation régionale. On le voit en Europe, l'absence de coordination fiscale entraîne une compétition dont la tendance est à l'alignement sur le moins disant fiscal. On assiste à une pression permanente à la baisse des impôts sur le capital, parce que c'est le facteur le plus mobile. L'IS est ainsi passé en moyenne de 42% en 1990 à 34% en 2005 pour l'Europe des 15. Voir Dominique Plihon, « Les Politiques économiques européennes », 4 avril 2006.
Sur internet : http://utopiaconf.free.fr/Documents/8e/Texte%20PLIHON.pdf

[235] Jacques Berthelot, « Refonder la PAC et l'Accord agricole de l'OMC sur la protection à l'importation sans dumping », sur internet : http://www.solidarite.asso.fr/actualites/cohen.htmo. Voir son principal ouvrage, *L'agriculture. Talon d'Achille de la mondialisation. Clés pour un accord agricole solidaire à l'OMC, op. cit.*

[236] Jacques Berthelot, « Refonder la PAC… », *op. cit.*

produits nationaux par rapport à ceux de pays tiers[237] ». En outre, la définition des distorsions et autres protections est fondée sur les écarts observés entre les prix intérieurs et les prix mondiaux soumis continuellement à d'énormes fluctuations. Il y a là un véritable non-sens économique.

Le dumping de la PAC a pour résultat l'effondrement des prix agricoles et, globalement, fait des ravages sur les paysanneries du Sud. Il est donc urgent de refonder la PAC et l'« Accord sur l'agriculture » sur la protection à l'importation sans dumping. Les concepts de base utilisés pour les politiques agricoles sont piégés. « Puisque, pour un économiste, toute mesure accroissant la compétitivité des produits nationaux relativement aux produits étrangers est une forme de protection, la protection à l'importation est paradoxalement le type de soutien agricole le moins protectionniste pour tous les pays[238] ». C'est le seul accessible aux pays pauvres qui n'ont pas les moyens budgétaires de subventionner leur agriculteurs ; seuls les pays riches peuvent se protéger des importations sans avoir à se protéger à l'importation, en subventionnant l'abaissement des prix intérieurs jusqu'au niveau des prix mondiaux de telle sorte qu'il n'y a plus d'incitation à importer.

Mais si les pays occidentaux doivent éliminer très vite toutes les formes de dumping provoqué par leurs subventions tant explicites qu'implicites à l'exportation – l'échéance est fixée à 2013 pour l'UE –, réciproquement les pays du Sud doivent aussi prendre conscience de l'impasse dans laquelle ils se sont engagés à l'OMC en cherchant à démanteler toute protection aux importations agroalimentaires au Nord. Les exportations accrues vers le Nord marginalisent les petits paysans et renchérissent les prix des productions vivrières, ne profitant qu'aux multinationales et à une minorité de gros exploitants. Cette stratégie se soldera pour beaucoup par un déficit agroalimentaire. L'ouverture serait suicidaire pour les agriculteurs de l'Union européenne qui perdraient leur propre marché intérieur. L'enjeu n'est plus tellement dans un affrontement nord/sud : il s'agit de choisir entre maintenir et protéger une agriculture paysanne dans toutes les parties du monde, ou bien laisser à terme aux grandes firmes agroalimentaires le soin de nourrir l'ensemble de la population mondiale.

La protection à l'importation est de surcroît la seule façon d'avoir des politiques agricoles basées sur les signaux du marché, c'est-à-dire les prix intérieurs, stables car protégés de la volatilité mondiale. Il s'agit de revenir à une PAC où les revenus agricoles reposent essentiellement sur des prix rémunérateurs. Alors que la Commission européenne révise la

[237] Jacques Berthelot, *L'agriculture. Talon d'Achille de la mondialisation…, op. cit.,* p. 476.
[238] Jacques Berthelot, « Refonder la PAC… », *op. cit.*

PAC en prétendant « améliorer sont orientation vers le marché », on ne fait que fonctionnariser davantage les agriculteurs et accroître le budget agricole de l'Union, qui s'avèrera certainement insuffisant pour maintenir les revenus. Avec un nouvel « Accord sur l'agriculture » tolérant la protection à l'importation[239], les soutiens internes deviendraient inutiles, redonnant sa place aux mécanismes du marché. Les quotas « constituent une méthode de régulation publique des marchés qui ne coûte presque rien à l'Etat… Il favorise aussi le progrès technique car la seule façon pour les producteurs d'améliorer leurs revenus consiste à abaisser les coûts de production […] Finalement, on se demande pourquoi un système aussi efficace ne serait pas généralisé[240] ». Un type d'aide directe continuerait à être justifié : celle du type « compléments de prix », permettant de « combler l'insuffisante rentabilité des exploitations des zones moins favorisées mais que la société entend maintenir pour des raisons de multifonctionnalité, et notamment d'occupation équilibrée du territoire[241] ». Les activités bénéficiant de subventions ne pourront pas exporter ; conjointement les importations subventionnées par les pays tiers seront interdites[242].

La protection à l'importation aurait en Europe l'intérêt politique majeur de réduire le budget agricole, souci unanime des pays de l'UE. Tous les pays ou intégrations régionales seraient invités à suivre le même exemple. L'Union européenne trouverait certainement de nombreux soutiens[243] à l'OMC pour refonder l'Accord sur l'agriculture « sur le principe de la souveraineté alimentaire - concrétisé par la protection à l'importation - sans dumping explicite ou camouflé[244] ».

La mise en place du libre-échange mondial, sans véritables institutions ni véritable régulation pourtant nécessaire, ne peut qu'engendrer crises et déséquilibres. Une organisation régionale des échanges internationaux peut être la voie menant à une certaine maîtrise de la mondialisation. Reste à savoir si les traités en vigueur autorisent de telles réformes.

---

[239] Le GATT autorise les restrictions à l'importation des produits agroalimentaires dès lors qu'ils complètent des quotas de production intérieure.
[240] Jean-Marc Boussard et Saïd Sassi, *Faut-il encore des politiques agricoles ?*, Demeter 2001, septembre 2001, cité in Jacques Berthelot, *L'agriculture. Talon d'Achille de la mondialisation…, op. cit.,* p. 480.
[241] Jacques Berthelot, *L'agriculture. Talon d'Achille de la mondialisation…, op. cit.,* p. 481.
[242] Il est d'ailleurs envisageable d'étendre ce principe au commerce des biens industriels et aux services.
[243] Au « Nord » comme au « Sud ». Parmi les PED, on pense notamment à l'Inde.
[244] Jacques Berthelot, « Refonder la PAC… », *op. cit.*

OMC et accords commerciaux régionaux. Le cadre juridique

Le système multilatéral des échanges commerciaux a pour règle fondamentale l'obligation pour chaque Etats participant de traiter ses partenaires commerciaux sur une base non-discriminatoire. Il impose d'accorder à tous les pays *Membres* le même régime commercial. Par le principe de la « clause de la nation la plus favorisée », les pays doivent faire bénéficier les autres pays *Membres* de l'OMC des préférences commerciales qu'ils accordent à d'autres. Toute forme d'intégration économique régionale s'avère alors par sa simple existence incompatible avec tout effort de libéralisme à l'échelle mondiale, tel que développé dans le cadre du « GATT de 1947 » et actuellement celui de l'Organisation mondiale du commerce, puisqu'elle concerne par définition un groupe d'Etats souhaitant rapprocher et libéraliser leurs marchés respectifs, cela à l'exclusion et au détriment de tout Etat tiers : « la différence de traitement qui en résulte constitue un comportement que, précisément, l'article I de l'Accord général s'applique à bannir[245] ». Les Accords commerciaux régionaux et toute forme d'accords préférentiels dérogent donc à la clause de la nation la plus favorisée, règle qui se trouve au cœur même du système commercial universel, mais, en raison de l'identité d'objectif que ces intégrations partagent avec l'Accord général de 1947 – la réduction substantielle des droits de douanes et autres obstacles aux échanges –, le GATT puis l'OMC tolèrent des exceptions.

Un ACR peut être constitué en invoquant l'article XXIV du GATT, ainsi que l'article V du GATS (les tolérances de l'article XXIV du GATT sont étendues aux services). La « clause d'habilitation », adoptée en 1979 à l'issue du *Tokyo round*, autorise à accorder un traitement préférentiel aux pays en développement qui ne serait pas nécessairement fondé sur la réciprocité[246]. Elle fut adjointe afin d'exempter les accords d'intégration, conclus entre les PED, des conditions énoncées à l'article XXIV. L'article XXV sur les dérogations peut également être évoqué, notamment lorsque les accords préférentiels introduisent une discrimination entre les pays en développement. Ils rendent envisageables des accords préférentiels sectoriels[247].

---

[245] Magdalena Lickova, *La Communauté européenne et le système GATT/OMC. Perspectives croisées*, *op. cit.*, p. 17.

[246] Au fur et à mesure du développement, les PED doivent peu à peu remplir leurs obligations vis-à-vis du GATT.

[247] C'est une dérogation obtenue en vertu de l'article XXV qui a permis à la CECA d'être tolérée par le GATT.

Due au réalisme des rédacteurs du GATT de 1947, l'article XXIV traduit la conviction que l'intégration régionale sera globalement bénéfique au développement de l'économie mondiale, et qu'elle sera donc en parfaite harmonie avec les objectifs du GATT. Ainsi le paragraphe 4 indique que « les parties contractantes reconnaissent qu'il est souhaitable d'augmenter la liberté du commerce en développant, par le moyen d'accords librement conclus, une intégration plus étroite des économies des pays participants à de tels accords ». Mais il est évident que les ACR présentaient un risque pour le système multilatéral, et qu'ils devaient être encadrés par un régime juridique rigoureux.

L'article XXIV ne tolère[248] que deux formes d'intégration économique : la zone de libre-échange et l'union douanière[249]. Il ne tolère pas les simples accords préférentiels, sectoriels ou n'aboutissant pas à la constitution d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange. Les accords préférentiels sont encadrés par l'article XXV paragraphe 5. Le GATT ne s'intéresse pas aux accords de coopération économique qui, tout en créant une structure institutionnelle, visent uniquement une meilleure coordination des politiques commerciales[250]. Le GATT ne considère donc comme licites que deux formes d'intégration. Celles-ci sont définies d'une manière précise et leur constitution est soumise à des obligations d'ordre interne et externe. Toutes ces précautions, cependant, « n'ont pas empêché le mouvement régionaliste de basculer dans la non-conformité aux règles de l'Accord général et de se manifester sous des formes "impures" et "hybrides"[251] ».

Les conditions de licéité d'un ACR s'attachent à l'aspect procédural de la mise en œuvre de l'intégration ainsi qu'à ses aspects matériels et sa finalité.

Sous le régime du GATT, les Etats souhaitant constituer une zone de libre-échange ou une union douanière avaient, dans un souci de transparence, l'obligation de notifier leur intention aux autres parties contractantes, de soumettre le projet à l'examen de celles-ci et de subir également un contrôle postérieur continu. Le traité de Rome a été notifié avant son entrée en vigueur le 1er janvier 1958. A partir des années 1980, les notifications sont devenues de plus en plus tardives, de sorte que les groupes spéciaux ne peuvent en terminer l'examen avant que les accords n'entrent en vigueur. Le processus d'examen est marqué par une

[248] Notons simplement que, si nous employons le terme, l'idée selon laquelle les ACR sont simplement « tolérés » par l'OMC a été réfutée au motif que l'article XXIV confère aux Membres le droit de conclure ces accords.

[249] L'Accord général est considéré comme le premier instrument du droit international ayant apporté une définition de l'union douanière et de la zone de libre-échange, à l'article XXIV paragraphe 8.

[250] A l'instar de l'OECE/OCDE, l'ASEAN.

[251] Fereydoun A. Khavand, « Commerce international : le régionalisme menace t-il l'universalisme ? », *Géostratégiques*, n°3, mars 2001. Sur internet : http://www.strategicsinternational.com/f3khavand.htm

approche individualisée car il apparaît vite aux parties contractantes, vu la complexité des phénomènes économiques auxquels le régime de l'article XXIV a vocation à s'appliquer et les difficultés relatives à l'interprétation du texte, qu'il n'est pas possible d'instituer une procédure générale autre que celle prévue par l'article XXIV.

La première exigence matérielle impose aux Etats parties d'un ACR la libéralisation de « l'essentiel des échanges[252] ». Deux interprétations s'affrontant, l'une qualitative l'autre quantitative, force est de constater que des débuts du GATT jusqu'à aujourd'hui, il n'y a pas eu de consensus sur la signification de l'expression ; aucune définition exacte n'existe. Le flou autour de cette définition a une application souple de cet article. Le rapport de l'OMC en 2004 notifiait avec amertume que cette discipline relativement faible – la condition pas encore définie sur « l'essentiel des échanges » – a été peu appliquée. Une analyse rétrospective des instructions menées par le GATT dans le cadre de l'article XXIV indique en effet que son application a été laxiste. En particulier, relève Michel Rainelli, « l'exigence de la suppression totale des barrières pour l'essentiel des échanges n'est véritablement remplie que pour la CEE, les autres accords régionaux excluant au moins les produits agricoles[253] ».

Une deuxième exigence de fond interdit de créer ou de renforcer des obstacles au commerce des pays tiers[254] ; l'ACR doit avoir pour objet de « faciliter le commerce[255] ». Le paragraphe 5 précise que l'incidence globale de l'accord régional sur le commerce extérieur ne sera ni « *plus élevée, ni […] plus rigoureuse que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales en vigueur dans les territoires constitutifs de cette union* ». Ici encore on se trouve confronté à des difficultés d'interprétation. « Traditionnellement », rappelle Magdalena Lickova, « l'évaluation de l'impact qu'un accord régional peut générer sur le milieu commercial extérieur prend appui sur une prémisse selon laquelle l'union douanière doit créer plus de bénéfices commerciaux qu'elle n'élève d'obstacles vis-à-vis des Etats tiers[256] ». Cette approche est basée sur la théorie développée par Jacob Viner dans les années 1950 sur les effets qu'un accord régional produit sur les échanges préexistants, qui opposait la création d'échanges (*trade creating*) et détournement d'échanges (*trade diverting*). L'histoire du système GATT/OMC le montre, il y a une réelle difficulté à quantifier les effets bénéfiques ou nocifs produits par la mise en œuvre d'un accord régional, ceux-ci résultant du jeu de multiples facteurs dont les conséquences s'entremêlent et dont il

[252] Article XXIV paragraphe 8.
[253] Michel Rainelli, *L'Organisation mondiale du commerce, op. cit.*, p. 29.
[254] Article XXIV paragraphe 4.
[255] *Ibid.*
[256] Magdalena Lickova, *La Communauté européenne et le système GATT/OMC. Perspectives croisées*, *op. cit.*, p. 34.

est réellement impossible d'isoler les incidences. Pour cette raison, « certains considèrent que la théorie de *trade creation* et *trade diversion* est complètement inadaptée à des fins d'appréciation en vertu de l'article XXIV de l'Accord général[257] ».

Dès le début des années 1970, certains dénonçaient la faible efficacité de l'article XXIV de l'Accord général du fait de l'imprécision des termes employés. Le flou des termes fait nettement apparaître « un degré prononcé d'incertitude juridique[258] ». La pratique développée par le GATT de 1947 révèle que le régime juridique relatif au contrôle des accords régionaux n'a jamais apporté de solutions à des contestations concrètes.

Prenons l'exemple du Traité de Rome. Nous avons vu que le système GATT/OMC ne s'intéresse qu'à deux types d'accords régionaux : ceux qui établissent une union douanière et ceux qui établissent une zone de libre-échange. L'examen du traité de Rome s'imposait à ce double titre, d'abord parce que les six membres originels de la Communauté entendaient constituer une union douanière, et ensuite parce que le traité de Rome prévoyait l'établissement de zones de libre-échange avec certains territoires. Lors de la XIIème session ordinaire du GATT, en octobre-novembre 1957, les parties contractantes ont procédé à un examen du traité de Rome à la lumière de l'article XXIV, en particulier des dispositions relatives au tarif douanier commun, au maintien des restrictions quantitatives aux importations dans la Communauté, aux mesures particulières agricoles et à l'association des pays et territoires d'outre-mer. A l'issue de cet examen, « les parties contractantes, n'ayant pas pu formellement conclure à la compatibilité du traité de Rome avec l'Accord général, ont opté pour une solution pragmatique consistant à soutenir un ensemble de conclusions instaurant une "trêve juridique" sur cette question[259] ». Tout au long de la période du GATT, les nombreuses « critiques prononcées à l'encontre du traité de Rome resteront, malgré leur virulence, sans véritables conséquences juridiques, les Etats « non-Six » ne pouvant se mettre d'accord sur le point de savoir si l'union douanière en vertu du traité de Rome était ou non compatible avec les règles de l'Accord général[260] ». L'examen du traité n'a jamais formellement abouti, aucune question relative sa compatibilité avec le GATT « ne peut être considérée comme juridiquement résolue[261] ». Le traité de Rome n'a finalement « jamais été

[257] *Ibid.*, p. 35.
[258] *Ibid.*
[259] *Ibid.*, pp. 43-44. Cette « trêve juridique » se caractérise par la décision des parties contractantes de reporter la solution finale dans l'attente de renseignements supplémentaires sur la mise en place de l'union douanière.
[260] *Ibid.*, p. 24.
[261] *Ibid.*, p. 50.

formellement accepté ni banni par le GATT[262] » ; il a fait l'objet d'une « acceptation tacite, *de facto*[263] ».

Au demeurant, l'exemple de l'accord latino-américain de libre-échange, signé en 1960, montre toute l'ambiguïté de la situation juridique relative aux ACR posée par le GATT. Il fut l'un des rares accords régionaux approuvé par le GATT, bien que ses dispositions ne rencontraient pas les critères de l'article XXIV ! La « clause d'habilitation » adoptée en 1979 apportait encore un peu plus de complexité. Elle faisait peser un doute sur le champ d'application de l'article XXIV, « au point que l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay en 1992 prétendirent soustraire à ses conditions la création du Mercosur […] et ne se référer qu'au texte de 1979[264] ».

Face à la prolifération des accords régionaux au tournant des années 1990, les *Parties contractantes* ont cherché pendant le cycle d'Uruguay à préciser davantage les règles relatives aux ACR. Tous les observateurs se sont accordés à dire que les dispositions prévues par les articles XXIV de l'Accord général et V de l'AGCS étaient trop générales, sinon parfois confuses, pour donner lieu à une interprétation précise. Pour répondre à cette incertitude juridique, les négociateurs ont adopté un « Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ». Si un certain flou entoure toujours les notions employées de l'article XXIV, les méthodes d'appréciation relatives aux accords régionaux se sont précisées depuis la mise en place de l'OMC. Le « Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV » renforce l'efficacité des mécanismes d'examen prévus à cet effet, notamment en clarifiant les critères et procédures d'évaluation et en améliorant la transparence de tous les accords conclus au titre de cet article[265].

Mais globalement, les Accords de Marrakech n'ont pas vraiment introduit d'innovations majeures. Notons toutefois que le *Mémorandum* apporte pour l'avenir « une possibilité nouvelle de contester la légalité d'un accord régional par la voie du recours à la procédure de règlement des différends[266] ». L'article 12 du « Mémorandum d'accord sur l'article XXIV » du GATT habilite toute partie contractante à contester la compatibilité d'un

---

[262] *Ibid.*, p. 44.
[263] *Ibid.*, p. 50.
[264] Annie Krieger-Krynicki, *L'Organisation mondiale du commerce. Structures juridiques et politiques de négociation, op. cit.*, pp. 185-186.
[265] Pour le détail des innovations apportées par le *Mémorandum*, voir Magdalena Lickova, *La Communauté européenne et le système GATT/OMC. Perspectives croisées*, *op. cit.*, pp. 37-40.
[266] *Ibid.*, p. 37.

accord régional avec les exigences de l'Accord général. La contestation peut alors intervenir à tout moment, indépendamment du résultat de l'examen préalable de l'accord. « Cette solution », observe Magdalena Lickova, « entraîne par conséquent une certaine précarité des accords régionaux car il suffit dorénavant qu'un Etat estime qu'un avantage résultant pour lui des règles de l'OMC se trouve annulé ou compromis pour qu'il soit habilité à demander l'ouverture des consultations ou l'établissement d'un panel[267] ». Les Etats-Unis font ainsi planer la menace d'un examen d'accords régionaux comme celui qui lie les pays du Cône sud, le Mercosur, au titre de l'article XXIV.

Le nouveau dispositif apporté par le Mémorandum d'accord promettait un renforcement de l'efficacité du contrôle des ACR, il aura néanmoins fallu attendre 1999 pour qu'un premier panel soit établi au titre de l'article 12 du Mémorandum, cela en l'affaire *Turquie – Restrictions à l'importation de produits textiles et de vêtements*[268]. Ce rapport de l'Organe d'appel marque toutefois un premier pas vers une juridictionnalisation du mécanisme contentieux relative à l'examen des ACR vis-à-vis des règles du système GATT/OMC.

Par la suite, et ce, afin de faciliter la procédure d'examen des accords, il a été décidé de créer en 1996 un comité particulier, le *Comité des accords commerciaux régionaux*. Jusqu'en 1996, les groupes de travail chargés de l'examen étaient constitués toujours *ad hoc* à l'occasion de la conclusion de tel ou tel accord. Depuis cette date, les groupes de travail ont été remplacés par un organe de contrôle permanent, le CACR. Celui-ci a pour mandat d'examiner et d'évaluer dans un cadre unique – à la lumière de tous les accords de l'OMC et pas seulement en fonction de l'article XXIV – les ACR et leurs « conséquences systémiques » pour le système commercial[269].

Mais cela n'a pas permis jusqu'ici d'obtenir les résultats souhaités. Le Comité n'est jamais parvenu depuis sa création à trouver un consensus sur les modalités d'évaluation de ces accords, ni à remettre un seul rapport. Le problème vient du fait que les *Membres* ne veulent pas s'engager trop loin et risquer de se retrouver ensuite pris au piège du mécanisme de règlement des différends, de la surcharge de travail à laquelle fait face le CACR, et de l'importance prise par les enjeux politiques. Le rapport de l'OMC en 2004 confirme : « dans

[267] *Ibid.*, p. 40.
[268] *EPCT/C.II/38*
[269] Voir le document *WT/REG/W/37* du CACR, « Synopsis des "questions systémiques" relatives aux accords commerciaux régionaux », 2 mars 2000. Disponible sur le site internet de l'OMC : http://www.wto.org/french/tratop_f/region_f/wtregw37_f.doc

la pratique, il y a aujourd'hui tout simplement trop de *Membre*s de l'OMC qui ont des intérêts dans leurs propres arrangements régionaux ou bilatéraux pour qu'un examen critique des conditions afférentes aux accords commerciaux préférentiels puisse avoir lieu et pour que l'on parvienne à un consensus au sujet de leur conformité avec les règles de l'OMC ».

En bref, les travaux du CACR, qui devait être l'un des comités les plus actifs de l'OMC, sont au point mort. « Et tout indique », analyse Christian Deblock, « qu'il en sera ainsi encore pendant longtemps puisque la déclaration de Doha (par. 29) apporte peu d'éléments nouveaux, sinon l'annonce de "négociations visant à clarifier et à améliorer les disciplines et procédures prévues par les dispositions existantes de l'OMC qui s'appliquent aux accords commerciaux régionaux"[270] ». Un « groupe de négociation sur les règles » a été institué dans ce but. Il a pour l'instant fait état des divergences d'interprétation, des controverses et de l'incertitude juridique entourant les relations entre les ACR et les dispositions de l'OMC[271].

Témoigne de ces problèmes, le fait que très peu d'accords régionaux ou bilatéraux ont été entérinés depuis 1948. Faute d'entente sur le sujet, « c'est plus ou moins la règle du fait accompli qui a toujours prévalu[272] ». Par ailleurs, nous avons vu que d'une manière générale, les accords, lorsqu'ils le sont, sont notifiés une fois déjà mis en œuvre. Beaucoup des ACR existants ont encore un statut juridique en suspens.

Cependant, l'OMC a marqué un certain renforcement des règles, amenant certaines pratiques coutumières avant 1994 à évoluer vers plus de conformité avec les principes posés par les accords de Marrakech. Avec le GATT, le pragmatisme des parties contractantes a donné lieu à un régime juridique souple où « le droit de déroger était en quelque sorte à l'origine du respect de la règle[273] ». Sans que l'importance de la diplomatie ne faiblisse réellement, la fondation de l'OMC marque tout de même la volonté de rompre avec ce système, en apportant « davantage de formalisme et de rigueur juridique[274] ».

---

[270] Christian Deblock, « Les accords commerciaux régionaux, le nouveau régionalisme et l'OMC », *op. cit.*, p. 16.
[271] Pour le détail des questions relatives aux interactions entre les ACR et les règles de l'OMC, voir le document *TN/RL/W/8/Rev.1*, Groupe de négociation sur les règles, « Inventaire des questions relatives aux accords commerciaux régionaux », 1er août 2002.
[272] Christian Deblock, « Les accords commerciaux régionaux, le nouveau régionalisme et l'OMC », *op. cit.*, p. 15.
[273] Magdalena Lickova, *La Communauté européenne et le système GATT/OMC. Perspectives croisées*, *op. cit.*, p. 8.
[274] *Ibid.*, p. 9.

La compatibilité du traité de Rome avec le GATT, si elle n'a pas été formellement établie, a donc été admise de manière coutumière par une acceptation générale bien qu'implicite, de la part des parties contractantes. « Le contraste est évident avec l'OMC, où les "communautés européennes", en tant qu'entité, *est* d'emblée "Membre originel" de l'Organisation (article XI/1 de l'accord de Marrakech)[275] ». Le statut juridique de membre *de iure* de l'OMC acquis par la Communauté[276] ne confère par conséquent aujourd'hui au débat sur l'examen du traité qu'un intérêt purement historique.

La pratique des relations préférentielles de la Communauté, souvent dissimulées sous leur qualification formelle d'union douanière ou de zones de libre-échange, a soulevé de nombreuses réserves du point de vue des exigences du système commercial multilatéral à l'époque du GATT et a continué en revanche à être avec l'avènement de l'OMC une « pierre d'achoppement pour les rapports entre les deux enceintes internationales[277] ». Si les recommandations des groupes spéciaux, tout au long du GATT, concluaient dans chaque cas par un constat d'incompatibilité, du côté de la Communauté aucun effort particulier n'a été déployé pour y remédier. Par contre « le laxisme européen reculera considérablement avec le raffermissement de la rigueur juridique que connaîtra le forum multilatéral à partir de 1994[278] ».

Contrairement à la situation avant 1995, « la politique associative de la Communauté est depuis le début de l'existence de l'OMC établie sur une base juridique non équivoque[279] ». En avouant ouvertement l'incompatibilité, la Communauté va être amenée à revoir sa politique associative, sans pour autant que celle-ci soit pleinement compatible avec le dispositif juridique. Les préférences commerciales spécifiques en faveur de groupes limités de pays en développement, comme celles qui sont accordées en vertu de la Convention de Lomé[280] par l'UE aux pays ACP, ne sont juridiquement pas conformes aux règles multilatérales. Le système de préférences concerne certains pays méditerranéens et des pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique).

---

[275] Georges Abi-Saab, « préface », in Magdalena Lickova, *La Communauté européenne et le système GATT/OMC. Perspectives croisées*, *op. cit.*, p. IX.
[276] Le terme « Communauté » est volontairement employé. Il convient en effet de distinguer l'Union européenne établie par le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992, et la Communauté européenne mise en place par le traité de Rome signé le 25 mars 1957 et plusieurs fois modifié par la suite : chacune d'elles repose sur une base conventionnelle différente.
[277] Magdalena Lickova, *La Communauté européenne et le système GATT/OMC. Perspectives croisées*, *op. cit.*, p. 21. Puisque les accords préférentiels ne relèvent pas de l'article XXIV, les Etats signataires contreviennent par leur conclusion aux dispositions du GATT/OMC.
[278] *Ibid.*, p. 55.
[279] *Ibid.*, pp. 58-59.
[280] Signée le 15 décembre 1989.

S'agissant de la région méditerranéenne, la Communauté européenne a dans les années 1990 remplacer le régime traditionnel des préférences par de nouveaux accords prévoyant l'établissement de zones de libre-échange, à l'horizon 2010. Les accords nouvellement négociés ne son pas pour autant complètement compatibles avec les règles de l'OMC[281].

En ce qui concerne les pays ACP, des dérogations ont été attribuées en vertu de l'article XXV paragraphe 5 du GATT en 1994, à titre temporaire. L'Union européenne s'engage désormais à assister les pays ACP d'une manière différente, prônant leur intégration dans l'économie mondiale. Le régime actuel peut être maintenu jusqu'au terme de la dérogation, en 2008. Il est ensuite prévu l'établissement de zones de libre échange, sur une période transitoire de douze ans, entre l'Union européenne et les sous-ensembles ACP organisés en unions douanières. La pleine compatibilité entre ces accords et les règles de l'OMC se réalisera donc au plus tard en 2020.

Le système généralisé de préférences (SGP) en vigueur a également été examiné, par un groupe spécial en 2003 puis par l'Organe d'appel en 2004, les deux instances constatant une violation de l'article I paragraphe 1 de l'Accord général[282]. Les préférences commerciales accordées au titre de la « clause d'habilitation » aux pays en développement doivent être universelles pour que, dans le cadre du SGP, elles soient conformes aux principes des textes GATT/OMC.

De nombreux PED et PMA redoutent désormais une nouvelle vague de libéralisation multilatérale – qui, pour les préférences commerciales, n'est que la mise en conformité avec la base juridique des accords de Marrakech – qui aggraverait leur marginalisation « par l'érosion – la disparition – des préférences commerciales qui leur garantissent quelques avantages comparatifs[283] ».

Le système de préférences commerciales non réciproques est ainsi en voie de démantèlement, de mise en conformité avec les accords de l'OMC. Prenons l'exemple du commerce de la banane. En 1993, dans le cadre de l'Organisation commune du marché de la banane (OCMB), l'Union européenne instaure des quotas pour se protéger et défendre les pays ACP contre la concurrence, en particulier sud-américaine. Cinq pays d'Amérique latine portent plainte en 1994 contre le régime communautaire de la banane devant l'OMC.

[281] Qu'il s'agisse des délais de réalisation des zones de libre-échange, douze ans au lieu de dix, des modalités de libéralisation, du champ d'application qui concerne essentiellement les produits industriels au détriment des produits agricoles.
[282] Rapport du groupe spécial du 1er décembre 2003, document *WY/DS246/R* ; Rapport de l'Organe d'appel du 7 avril 2004, document *WT/DS246/AB/R*.
[283] Jean-Marie Paugam, *op. cit.*, p. 27.

L'Organe de règlement des différends condamnent l'OCMB en 1997. Après un accord signé en 2001 entre européens et américains, l'Union se met en conformité avec les règles de l'OMC en appliquant un nouveau régime d'importation au 1er janvier 2006. Le système de quotas est remplacé par un tarif douanier unique de 176 euros par tonne.

Le nouveau régime commercial appliqué pour la banane frappe durement certains pays ou régions auparavant bénéficiaires des quotas d'importations de l'UE. Aux Antilles par exemple, où la banane est la première culture d'exportation, en Guadeloupe comme en Martinique, la situation s'est profondément dégradée. En à peine quinze ans, ses exportations se sont effondrées, passant de 115 000 à moins de 50 000 tonnes par an. La situation profite plus aux pays d'Amérique latine, l'Equateur en particulier, devenu le premier exportateur mondial. Pourtant, au regard de l'évolution des conditions des quelques six mille producteurs équatoriens, il convient de relativiser une conclusion trop hâtive ; la nouvelle réglementation européenne se traduit surtout par une pression accrue sur les salaires et les droits des travailleurs. Au final, la mise en conformité avec les règles de l'OMC du commerce de la banane, si elle fait « le malheur des uns »… Fait semble-t-il parallèlement « le malheur des autres[284] ».

Devant ces effets néfastes du libre-échange, la solution de la protection à l'importation paraît s'imposer d'elle-même. S'agissant de l'Europe, le principe de « préférence communautaire » avait initié la pratique au niveau régional. L'Union peut-elle « unilatéralement » en relancer les mécanismes ? La France ne doit-elle pas appliquer sa propre politique en la matière ?

La « préférence communautaire »

Disons d'emblée que la France ne peut pas mener sa propre politique de protection, en premier lieu vis-à-vis des pays membres de l'UE. Les traités européens interdisent en effet

[284] Voir sur cette question Philippe Revelli, « Fruits amers de la "banane dollar" équatorienne », et Samy Archimède, « Aux Antilles, marché déréglementé, chômage assuré », *Le Monde diplomatique*, mai 2006, pp. 16-17.

toute discrimination, toute mesure protectionniste, entre les Etats membres à l'intérieur du marché commun[285]. Au demeurant la réponse à apporter se situe selon nous au niveau européen, car la faible croissance et le chômage massif structurel est une caractéristique actuelle commune à une grande partie de l'Union. Mais surtout, parmi les réalités juridiques figure le constat que ces questions ne relèvent pas de la France seule. Elle a renoncé à la souveraineté tarifaire en signant le traité de Rome, puis à celle de la politique commerciale à Maastricht. L'article 133 (§ 1) du traité instituant la Communauté européenne fixe les règles d'une politique commerciale commune aux membres de l'Union : « La politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libéralisation, la politique d'exportations, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions »[286].

Le retour à une nécessaire protection doit se faire par conséquent à l'échelle de l'Union. Il n'est pas possible de décider l'établissement d'une politique de protection par le biais d'une coopération renforcée entre un nombre plus restreint de pays, ceux de la zone euro par exemple[287]. Le rétablissement de la « préférence communautaire » qui « constitue la condition majeure de toute politique efficace du rétablissement de la croissance et de l'emploi, suppose une très forte volonté politique, car il ne pourra être mis en place qu'avec l'assentiment unanime des vingt-cinq pays membres de l'Union européenne[288] ».

---

[285] Articles 3 et 4 du traité instituant la Communauté européenne (version condolidée). L'article 134 complète : « aux fins d'assurer que l'exécution des mesures de politique commerciale prises, conformément au présent traité, par tout État membre ne soit empêchée par des détournements de trafic ou lorsque des disparités dans ces mesures entraînent des difficultés économiques dans un ou plusieurs États, la Commission recommande les méthodes par lesquelles les autres États membres apportent la coopération nécessaire. À défaut, elle peut autoriser les États membres à prendre les mesures de protection nécessaires dont elle définit les conditions et modalités. En cas d'urgence, les États membres demandent l'autorisation de prendre eux-mêmes les mesures nécessaires à la Commission, qui se prononce dans les plus brefs délais; les États membres concernés les notifient ensuite aux autres États membres. La Commission peut décider à tout moment que les États membres concernés doivent modifier ou supprimer les mesures en cause. Par priorité doivent être choisies les mesures qui apportent le moins de perturbations au fonctionnement du marché commun ».

[286] La Commission conduit les négociations, sur autorisation du Conseil. Le paragraphe 6 indique les domaines de compétence partagée entre la Commission et les Etats membres : commerce des services culturels et audiovisuels, des services d'éducation ainsi que des services sociaux et de santé humaine.

[287] L'article 43 modifié par le traité de Nice stipule ainsi que « les Etats membres qui se proposent d'instaurer entre eux une coopération renforcée peuvent recourir aux institutions, procédures et mécanismes prévus par le présent traité et le traité instituant la Communauté européenne, à condition que la coopération envisagée : […] f) Ne constitue ni une entrave ni une discrimination aux échanges entre les Etats membres et ne provoque pas de distorsions de concurrence entre ceux-ci ».

[288] « La "préférence européenne" relancée par le prix Nobel d'économie Maurice Allais », Contribution de Maurice Allais devant le *Cercle Nation et République*, 12 septembre 2005. Disponible sur internet : http://www.observatoiredeleurope.com/La-preference-europeenne-relancee-par-le-Prix-nobel-d-economie-Maurice-Allais_a354.html. Soulignons qu'il serait vraisemblablement difficile de convaincre en particulier l'Allemagne, qui n'a jamais eu autant d'excédents commerciaux qu'actuellement, de changer d'orientation

L'idée de « préférence européenne » renvoie donc à une pratique ancienne de la Communauté. Peut-elle en réactualiser les dispositifs ?

La notion de « préférence communautaire » ne figurait pas dans le traité instituant la Communauté économique européenne. Cette absence n'est pas le fruit du hasard, mais le résultat de la négociation préalable du traité de Rome. En fait, le différend entre les six futurs Etats membres, surtout entre la France et l'Allemagne, portait sur la finalité même du traité. Les règles du GATT ne toléraient la dérogation aux principes de « non-discrimination » et de « traitement national » pour une intégration régionale seulement si cette dernière avait pour finalité la constitution d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière. Le traité de Rome est ainsi un traité soigneusement ambiguë, conciliant la volonté française de créer par le biais d'une union douanière une Communauté européenne fondée sur la préférence accordée aux productions communautaires et les ambitions de l'Allemagne attachée au mouvement de libéralisation des échanges au niveau mondial, souhaitant maintenir les importations en provenance des pays tiers acheteurs de ses produits industriels. Ce différend originel apparaît de manière plus aiguë encore dans le domaine de l'agriculture ; « l'agriculture faisait partie de l'équilibre global parce que la France en avait fait une condition expresse de la suppression des barrières aux échanges industriels[289] ». La notion de « préférence communautaire » ne figure pas davantage dans la partie agricole du traité que dans ses autres dispositions. Il a fallu « ruser pour que la possibilité de mettre en place, dans les faits, une préférence communautaire ne soit pas écartée du traité, même si la notion ne pouvait y figurer tant elle faisait figure d'épouvantail[290] » aux yeux des partenaires de la France. Le terme de « préférence » fut remplacé par celui de « non-discrimination », à la connotation plus libérale. L'effet fut identique : il en résulta les dispositions de l'article 40 du traité de Rome selon lesquelles l'organisation commune des marchés agricoles « *doit exclure toute discrimination entre producteurs ou consommateurs de la Communauté. Une politique éventuelle des prix doit être fondée sur des critères communs et sur des méthodes de calcul uniformes* ». On découvre toutefois à l'article 44 du traité de Rome une notion proche de celle de « préférence communautaire ». La dernière phrase de l'alinéa 2 de cet article, dispose en effet que « *les prix minima ne doivent pas être appliqués de manière à faire obstacle au développement d'une* préférence naturelle *entre les États membres* ». Mais il faut bien garder à l'esprit « qu'il ne

---

commerciale en relevant ses protections tarifaires, compte tenu des rétorsions auxquelles elle s'exposerait de la part des pays avec lesquels elle réalise ses excédents.

[289] Sénat, *Rapport n°112 (2005-2006), op. cit.*

[290] *Ibid.*

s'agissait là que de régir une clause de sauvegarde valable pour la seule période de transition suivant l'entrée en vigueur du traité[291] ».

Si le traité ne mentionne pas la notion de « préférence communautaire », « il rend possible le recours à deux instruments susceptibles de donner vie à cette notion : le tarif extérieur commun et la politique agricole commune[292] ». Leur mise en place s'effectue dans les années 1960, à l'issue d'un compromis entre l'Allemagne, qui ne veut pas compléter la politique agricole commune sans être assurée que la Communauté adoptera une position libérale pour les produits industriels dans les négociations du GATT, et la France, qui n'entend accepter des concessions tarifaires que si la politique agricole commune est mise en place. En décembre 1963, un accord aboutit ainsi tout à la fois à « l'abaissement du tarif douanier commun pour les produits industriels (à négocier dans le cadre du cycle des négociations qui se déroulent à Genève) et l'adoption des règlements agricoles en instance[293] ».

La politique agricole commune repose alors sur trois principes fondamentaux : unité de marché, « préférence communautaire », solidarité financière. « Le principe de la "préférence communautaire", qui ne figure pas en tant que tel dans les textes, découle de la mise en place du prélèvement communautaire. Le prélèvement est en fait un droit de douane variable qui est calculé par différence entre le "prix de seuil" (de niveau élevé et fixe) et le prix d'entrée dans la Communauté des marchandises provenant de pays tiers (de niveau très inférieur et variable en fonction des cours mondiaux). Il permet de donner une "préférence communautaire" sous la forme d'un avantage en matière de prix aux produits de la Communauté par rapport aux importations en provenance de pays tiers[294] ».

La notion de « préférence communautaire », liée à la politique agricole commune, est alors tellement entrée dans les esprits que la Cour de justice la consacre explicitement : dans un arrêt du 13 mars 1968, elle indique que, en ce qui concerne les intérêts des agriculteurs et des consommateurs, le Conseil doit tenir compte, « le cas échéant, du principe dit de la "préférence communautaire" qui constitue un des principes du traité et a trouvé, en matière agricole, une expression à l'article 44, paragraphe 2 ». La Cour « transforme ainsi un principe inscrit dans le traité dans le cadre d'un régime provisoire en un principe permanent[295] ».

---

[291] *Ibid.* L'article 44 accordait aux Etats membres la possibilité d'instituer un système de « prix minima » dans l'hypothèse où la libéralisation progressive des échanges intra-communautaires, au cours de cette période transitoire, aurait pu conduire à des prix de nature à mettre en péril leur agriculture.
[292] *Ibid.*
[293] *Ibid.*
[294] *Ibid.*
[295] *Ibid.*

Mais l'instauration réussie des instruments de la « préférence communautaire » amène les pays tiers, en particulier les Etats-Unis[296], à réagir dans le cadre des différents cycles de négociations du GATT ; « on a ainsi le sentiment que chaque progrès intérieur dans la constitution de la Communauté doit être compensé par un avantage concédé par celle-ci sur le plan international[297] ». La négociation Dillon se conclut ainsi en juillet 1962 par des concessions tarifaires de la part de la Communauté de 6,5 % en moyenne. Le tarif douanier commun de la Communauté ne sera complètement mis en place qu'au 1er juillet 1968, c'est-à-dire après cette réduction. La négociation Kennedy, qui se déroule de mai 1964 à mai 1967, aboutit à un accord qui prévoit un abaissement réciproque de 35 à 40 % des droits sur les produits industriels qui sera échelonné de 1968 à 1972. Ainsi, au 1er janvier 1972, le tarif extérieur commun est ramené à 6,9 % en moyenne alors que celui des États-Unis se situe à 11,1 %, celui de la Grande-Bretagne à 11,6 % et celui du Japon à 10,1 %.

A cette époque, l'Europe devient un exportateur mondial de premier plan. Cet élément tend à concurrencer de fait le principe de « préférence européenne ». La Communauté se montre dès lors plus sensible à la pression internationale, en particulier dans les négociations du cycle d'Uruguay. L'accord signé le 15 avril 1994 à Marrakech met ainsi fin à « l'exception agricole » qui prévalait jusque-là : les produits agricoles sont désormais explicitement inclus dans le champ des produits dont les échanges doivent se conformer aux disciplines multilatérales. Parallèlement, « les prélèvements variables à l'entrée sur le marché communautaire sont transformés en droits de douane fixes, dénommés "équivalents tarifaires", qu'il est prévu de diminuer de 36 %[298] ».

Le débat entre la « préférence communautaire » et l'ouverture au marché mondial s'était donc ouvert dès la négociation du traité de Rome. Dans la Communauté à Six, la France parvenait, non sans mal, à faire prévaloir son attachement à la « préférence communautaire », mais, au fil des élargissements, les tendances favorables au libre-échange n'ont cessé de se renforcer. La succession des cycles de négociation a permis à ces dernières de l'emporter et de démanteler les outils d'une « préférence communautaire » qui, aux yeux des autres parties

[296] Ce sont toujours en effet les Etats-Unis qui sont à l'origine des cycles de négociations du GATT et un certain nombre d'entre eux sont lancés en réaction à un progrès dans la construction de la Communauté : le cycle de Dillon suit la création du marché commun, le cycle de Tokyo suit l'élargissement et le cycle d'Uruguay suit l'Acte unique européen.
[297] Sénat, *Rapport n°112 (2005-2006), op. cit.*
[298] *Ibid.*

prenantes aux négociations du GATT, n'est toujours apparue que comme l'utilisation des outils traditionnels du protectionnisme.

La « préférence communautaire » n'est donc pas, juridiquement un principe fondateur de l'Union**.** La notion de « préférence communautaire » ne figurait pas dans le traité instituant la Communauté économique européenne. Le seul article faisant référence à une « préférence naturelle » entre les États membres, l'article 44-2 du même traité, a été abrogé par le traité d'Amsterdam. Le 10 mars 2005, la Cour de Justice des communautés européennes a rendu un arrêt dans lequel elle affirme clairement que la « préférence communautaire » est un principe qui n'a pas une valeur juridique mais une valeur politique[299]. La Commission européenne et les Etats membres peuvent donc s'y référer dans la mesure où ils estiment que c'est un objectif politique, « mais il n'est pas possible d'invoquer la préférence communautaire pour faire obstacle à la libéralisation des échanges[300] ». Notons toutefois que dans le domaine précis de la libre circulation des travailleurs, il existe une référence explicite à la « préférence communautaire ». Une résolution du Conseil du 20 juin 1994 indique que « *les Etats membres prendront en compte les demandes d'accès sur leur territoire en vue d'emploi seulement quand l'offre d'emploi proposée dans un État membre ne peut pas être pourvue par la main-d'oeuvre nationale et communautaire ou par la main-d'oeuvre non communautaire qui réside d'une façon permanente et légale dans cet État membre et qui appartient déjà au marché régulier du travail dans cet Etat membre*[301] ».

La « préférence communautaire » n'est pas un principe juridique, mais elle est néanmoins une réalité politique et économique, caractérisée par l'existence d'un Tarif Extérieur Commun. Ce TEC varie suivant les produits auxquels il s'applique. Rappelons-le, celui-ci est aujourd'hui relativement bas : le droit de douane moyen s'élevait à 6,5% en 2004. Soulignons qu'il existe des « pics tarifaires » : les droits varient selon les biens de 0% à 209,9%. D'une manière générale, les droits de douane sont plus importants pour le domaine agricole où ils s'élèvent en moyenne à 10%. Il existe au total 10 000 lignes tarifaires différentes dont 2 200 lignes en matière agricole. Certains produits agricoles sont presque

[299] L'Espagne avait demandé la suppression d'une mesure communautaire de libéralisation du commerce du thon, au motif que ce marché était suffisamment alimenté par les produits communautaires. Voir l'arrêt de la cour du 10 mars 2005 dans le contentieux opposant l'Espagne au Conseil de l'Union européenne, « Politique commerciale commune – Conserves de thon originaires de Thaïlande et des Philippines – Médiation au sein de l'OMC – Règlement (CE) n°975/2003 – Contingent tarifaire », in Sénat, *Rapport n°112 (2005-2006), op. cit.*
[300] *Ibid.*
[301] *Ibid.*

exempts de droits de douane (oléagineux), alors que d'autres (viande bovine, produits laitiers) bénéficient de taux de protection parfois supérieurs à 100%.

L'importance des flux commerciaux intra-européens montre que la préférence européenne est une certaine réalité économique. L'Union européenne est néanmoins l'un des marchés les plus ouverts au monde. En termes réels, la « préférence communautaire » existe, mais elle est résiduelle. Y a-t-il donc dans le contexte actuel une possibilité de relance de la « préférence communautaire », étendue à plusieurs secteurs de production ? L'évolution libre-échangiste de la Communauté européenne a été le pendant du caractère non juridique de la notion. Un tel constat renvoie aux ambiguïtés même des fondations et de la finalité de la construction européenne. L'article 110 du traité de Rome et de Maastricht, devenu l'article 131 des traités d'Amsterdam et de Nice, indique qu'« *en établissant une union douanière entre eux, les États membres entendent contribuer, conformément à l'intérêt commun, au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières* ». Non seulement la « préférence communautaire » n'a pas de base juridique, mais cet article va contre cette idée même. Son instauration nécessiterait une révision des traités fondateurs de l'Union. En remplacement de l'article 110, Maurice Allais propose ainsi l'article suivant : « Pour préserver le développement harmonieux du commerce mondial une protection communautaire raisonnable doit être assuré à l'encontre des importations des pays tiers dont les niveaux des salaires au cours des changes s'établissent à des niveaux incompatibles avec une suppression de toute protection douanière[302] ».

L'outil tarifaire semble de fait inutilisable : « la défense d'une "préférence communautaire" entendue comme un relèvement des droits de douane pour bloquer l'entrée de produits dans l'Union européenne irait à l'encontre des dispositions du traité » définissant les objectifs de la politique commerciale commune, « mais aussi à contre-courant des engagements pris par les Communautés européennes auprès de l'Organisation mondiale du commerce[303] ». Les négociations au sein de l'OMC entraînent en effet mécaniquement une érosion de la « préférence communautaire » et une baisse des droits, même si le principe reste présent.

[302] « La "préférence européenne" relancée par le prix Nobel d'économie Maurice Allais », *op. cit.*
[303] Sénat, *Rapport n°112 (2005-2006), op. cit.*

Les réductions et consolidations des droits de douanes obtenues dans le cadre de l'OMC interdisent une réelle réactivation de la protection tarifaire. La marge de manœuvre des Etats est réduite ; ils ne peuvent que fixer le niveau de droits de douanes maximum pour chaque catégorie de produits autorisé par la consolidation qui a pour but de donner une sécurité juridique aux opérateurs économiques. L'Etat qui a consenti la consolidation de certains droits ne peut pas appliquer des taux plus élevés que ces taux maxima sous peine de devoir offrir des compensations à ses partenaires. L'Union européenne a pour sa part « consolidé » ses droits de douane à l'OMC au niveau effectivement appliqué[304]. Elle ne peut ainsi, sans conséquence, relever ses droits de douane au-dessus du niveau des droits de douane pratiqués[305]. Si l'Union européenne voulait relever ses droits de douane sur certains produits, elle devrait offrir et négocier avec ses partenaires des compensations commerciales d'importance identique à la « déconsolidation » ainsi opérée, par exemple sous la forme d'une baisse du droit de douane sur un autre produit. Par ailleurs, en vertu de l'article XXVIII *bis* du « GATT de 1994 », les Etats doivent procéder « sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels » à des réductions de droits de douanes, sous la forme de négociations périodiques. En ce qui concerne le commerce des services, l'article XVI de l'AGCS « présente d'évidentes similitudes avec le dispositif relatif à la réduction des droits de douane applicable aux marchandises[306] ». L'interdiction de principe des restrictions quantitatives ou équivalents (quotas, contingents, licences, prix minima) est posée par l'article XI du « GATT de 1994 ». Ces pratiques de restrictions quantitatives subsistent encore essentiellement dans le commerce des produits agricoles, des textiles ou de l'acier.

L'établissement d'une préférence européenne se heurterait donc à des difficultés majeures dans traités de l'Union européenne et ceux de l'OMC. Entendue comme une simple protection tarifaire ne pouvant être désormais que résiduelle, la « préférence communautaire » doit à présent se concentrer sur les productions et secteurs les plus sensibles.

La rapport de la délégation pour l'Union européenne du Sénat conclut ainsi son rapport : « il apparaît que la "préférence communautaire", notion à valeur politique, ne doit plus être conçue comme un instrument défensif de l'Union européenne, qui se heurterait à nos

[304] La plupart des pays en développement ont eux consolidé certains de leurs droits de douane au-dessus du niveau effectivement pratiqué afin de garder une marge de manœuvre.
[305] Des Etats ont tenté de relever leurs droits de douane sur certains produits, mais sans succès. Ce fut par exemple le cas des Etats-Unis avec le relèvement des droits sur les importations d'acier. En mars 2002, les États-Unis avaient en effet décidé d'appliquer des droits supplémentaires de 8 % à 30 % sur les aciers importés, pour une durée de trois ans, afin de protéger leur industrie. Ils ont été condamnés en novembre 2003 par l'Organe de règlement des différends de l'OMC.
[306] Olivier Blin, *L'Organisation mondiale du commerce, op. cit.*, p. 44.

engagements internationaux, mais doit être valorisée comme un modèle d'exportation des valeurs de l'Union[307] ».

Réinventer une nouvelle « préférence communautaire »

Souvent revient l'idée de remplacer la notion de « préférence communautaire » par celle de « traitement équitable » ou de « développement durable ». Autrement dit, les barrières douanières seraient remplacées par la mise en avant d'un modèle de développement tenant compte de la protection de l'environnement et des préoccupations sociales qu'il faudrait « monnayer » sur le plan international. Ce concept rejoint le débat initié, sans trop de succès, par Pascal Lamy relayé par Zaki Laïdi sur les « préférence collectives[308] », et celui sur l'émergence et la promotion de biens publics mondiaux. En principe l'OMC n'encadre pas ces domaines[309].

Sur le plan juridique, il a été parfois rappelé que toute mesure décidée par le Conseil de Sécurité des Nations Unies s'impose aux règles commerciales multilatérales de l'OMC. Il serait alors possible d'imposer des rétorsions commerciales à ceux qui ne respectent pas certaines règles sociales ou environnementales, mais sans que ces mesures ne tombent dans le champ de compétences de l'OMC.

Au sein de cette dernière, l'idée d'introduire une « clause sociale » a connu un échec complet. Jusqu'à présent, l'Union européenne n'est pas parvenue à faire adhérer les pays en développement à sa stratégie en faveur de certaines préférences communautaires, ces derniers ne percevant là qu'un frein à leur développement. L'Union promeut donc son modèle par des mécanismes incitatifs sur le plan bilatéral, comme le système des préférences généralisées (SPG et système dit « SGP + [310]») qui est désormais lié pour les pays les plus pauvres à la

[307] *Ibid.*

[308] En bref, la définition de secteurs non-marchands. Par exemple, il a souvent été question dans ce domaine de la multifonctionnalité de l'agriculture. Voir notamment Zaki Laïdi, « OMC : Pascal Lamy et la "troisième voie" du commerce mondial », *Le Temps*, 19 mai 2005 ; « Le paradoxe de l'OMC », *Les Echos*, 24 novembre 2005.

[309] L'environnement est en effet un sujet traité dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies, les droits sociaux dans le cadre de l'Organisation Internationale du Travail.

[310] Ce régime accorde des bénéfices spécifiques pour les pays vulnérables (représentant moins de 1 % des importations de l'Union sous SPG) qui acceptent les principales conventions internationales sur les droits

ratification de certaines conventions internationales, celles de l'OIT et de l'OIBT en particulier[311].

L'Europe peine de même à trouver des soutiens pour intégrer les objectifs environnementaux dans les règles de l'OMC. Consciente des difficultés, elle avait proposé la création d'une Organisation mondiale de l'environnement, mais s'est heurté aux réticences des Etats-Unis et d'une grande partie des PED. Les Accords Multilatéraux sur l'environnement (AME) se sont donc multipliés, sans coordination et sans hiérarchie, posant de plus en plus la question de leur compatibilité avec les règles de l'OMC[312]. Lors de la signature des accords de Marrakech, les *Membres* adoptèrent une décision commune sur le commerce et l'environnement, qui reprenait les objectifs du préambule de l'accord créant l'OMC[313], et décidèrent la création d'un « Comité du commerce et de l'environnement » au sein de l'Organisation chargé de faire des recommandations appropriées afin de coordonner « protection de l'environnement » et commerce multilatéral « ouvert, équitable et non discriminatoire ». La constatation suivante sous-tendait le texte du 14 avril 1994 : « l'absence de contradiction entre un système commercial ouvert et les actions visant à protéger l'environnement[314] ». Dans les rapports du comité, la même réaffirmation réapparut : celle de la « concordance entre le commerce ouvert et la sauvegarde de l'environnement[315] ». La jurisprudence de l'ORD a ensuite constamment confirmé cette orientation : liberté du commerce et développement durable doivent aller de pair. S'il n'y a jamais eu à ce jour de différend opposant à l'OMC un *Membre* partie d'un AME et un autre *Membre* non-Partie, il est fort probable que face à un tel conflit de normes, l'ORD condamnerait toute mesure faisant explicitement et directement entrave au commerce, faute d'affirmation de la valeur juridique des AME et de l'égalité de statut entre ceux-ci et les règles de l'OMC.

La Déclaration de Doha, qui définit le cadre des négociations en cours à l'OMC, prévoit, dans son paragraphe 31, que des discussions soient engagées sur les liens entre

---

sociaux, la protection de l'environnement et la gouvernance, y compris la lutte contre la production et le trafic de drogue.

[311] Certaines intégrations régionales ont inclus des « clauses sociales » dans leur corpus réglementaire, à l'instar de l'ALENA.

[312] Voir le rapport très complet de Serge Lepeltier, fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification, Sénat, « Mondialisation : une chance pour l'environnement ? », *Rapport d'information n°233 (2003-2004)*, 3 mars 2004. Disponible sur internet : http://www.senat.fr/rap/r03-233/r03-233_mono.html. Ces AME contiennent des mesures qui contreviennent aux règles de l'OMC : certaines instituent des restrictions quantitatives (quotas), d'autres établissent des discriminations entre Parties et non-Parties ; autant d'entraves au commerce ou de mesures discriminatoires que l'OMC cherche à éliminer.

[313] Le préambule souligne le désir d'assurer l'utilisation « optimale des ressources mondiales, d'une manière durable », en protégeant et préservant l'environnement.

[314] Annie Krieger-Krynicki, *L'Organisation mondiale du commerce. Structures juridiques et politiques de négociation, op. cit.*, p. 201.

[315] *Ibid.*

commerce et environnement. Faute de consensus, il n'y a pas d'avancée sur ces questions. Pis, ces préoccupations, devant d'autres difficultés de l'ordre commercial international, se sont semble-t-il éloignées des priorités de l'agenda multilatéral : « Alors que le développement durable figure au préambule de l'Accord instituant l'OMC, ainsi que dans le mandat de son Comité du commerce et de l'environnement, il a disparu du rapport *L'avenir de l'OMC. Relever les défis institutionnels du nouveau millénaire*, publié début 2005, à l'occasion du 10ème anniversaire de l'organisation[316] ».

En l'état actuel de son fonctionnement, l'OMC ne traite pas directement de sujets annexes aux questions commerciales, sous réserves d'exceptions.

Consacré aux exceptions générales, l'article XX du « GATT de 1994 » permet ainsi de reconnaître la supériorité d'objectifs environnementaux sur les règles de base du droit commercial. L'exception environnementale est libellée de la manière suivante à l'article XX : « *Sous réserve que ces mesures ne soient appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable, entre les pays où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international, rien dans le présent accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante des mesures : [...] b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux [...] ; d) nécessaires pour assurer le respect des lois et règlements qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions du présent Accord [...] ; g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales* ».

L'article XIV du GATS et le préambule de « l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires » (SPS) reprennent en substance l'article XX b) du GATT. Par ailleurs, l'article V de l'accord SPS prévoit la nécessité d'établir un lien rationnel entre le niveau de protection adopté et l'évaluation des risques encourus (exigence de preuves scientifiques). De même, l'« Accord sur les obstacles techniques au commerce » (OTC) reprend la problématique de l'article XX. L'accord OTC vise les mesures susceptibles de constituer des obstacles non tarifaires aux échanges. Il s'intéresse notamment aux normes de qualité technique qu'un produit doit respecter pour pouvoir être importé ou exporté. Il précise

[316] Michel Damian, Jean-Christophe Graz, « Débats autour de l'économie internationale. Développement durable et commerce international », *Les Cahiers français, Mondialisation et commerce international, op. cit.*, p. 93.

les conditions dans lesquelles ces normes sont compatibles avec les règles relatives à la liberté du commerce (notification, transparence dans l'élaboration des règles, utilisation de normes internationales le cas échéant). L'article II-2 de l'accord OTC énonce ainsi : « *Les Membres feront en sorte que l'élaboration, l'adoption ou l'application des règlements techniques n'aient ni pour objet ni pour effet de créer des obstacles non nécessaires au commerce international. A cette fin, les règlements techniques ne seront pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait. Ces objectifs légitimes sont, entre autres, la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement. Pour évaluer ces risques, les éléments pertinents à prendre en considération sont, entre autres, les données scientifiques et techniques disponibles, les techniques de transformation connexes ou les utilisations finales prévues pour les produits* ».

Il est à noter, enfin, que le texte de l'« Accord relatif à l'agriculture » du « GATT de 1994 » rappelle que les engagements devraient avoir égard, au-delà des considérations commerciales, « *à la sécurité alimentaire et à l'environnement* ».

L'interprétation jurisprudentielle de l'application de l'article XX indique des conditions très strictes. L'Organe de règlement des différends de l'OMC a eu de multiples occasions d'interpréter l'article XX du GATT ; un quart des rapports de l'Organe d'appel ont en effet trait à des questions environnementales. Interprétant le préambule de l'article XX, l'ORD a précisé que les mesures adoptées ne devaient pas, en outre, instituer de discriminations « *arbitraires* » ou « *injustifiables* » entre les pays, ni constituer une « *restriction déguisée au commerce international* » ; diverses décisions ont permis de préciser quelles actions étaient interdites aux Etats ou quelles règles de comportement ils devaient suivre[317]. Remarquons toutefois que les *panels* font « une interprétation souple de la notion de *"mesures destinées à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux, ou à préserver les végétaux"*. Il suffit pour les Etats *Membres* de démontrer que la politique dans laquelle s'inscrivent les mesures entre dans la catégorie des politiques destinées à protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou à préserver les végétaux. Il n'est pas nécessaire de

[317] Voir Sénat, « Mondialisation : une chance pour l'environnement ? », *Rapport d'information n°233 (2003-2004), op. cit.,* pp. 96-97.

démontrer un lien plus précis entre telle mesure et ses effets, par exemple, sur la santé humaine ou animale[318] ».

Ces précisions visent à protéger les règles commerciales multilatérales. Elles font de l'article XX une exception très qualifiée. Les restrictions au commerce ne sont admises que si la mesure envisagée est nécessaire, si elle n'entraîne pas de discrimination arbitraire, et si elle ne constitue pas une restriction déguisée au commerce. Pour Dominique Carreau, professeur de droit international économique à l'Université Paris-I, « ces conditions rigoureuses expliquent que, dans presque tous les conflits, l'OMC ait fait prévaloir la liberté du commerce[319] ».

Les règles de l'OMC ne s'opposent pas à des décisions restrictives au commerce liées à l'environnement ou à d'autres préférences collectives, dans la mesure où elles ne traduisent pas une discrimination à l'égard de certains pays. Des mesures relatives à la protection de la santé et de l'environnement peuvent donc être prises par l'Union. En font par exemple partie les mesures relatives à la protection des espèces, mais à la condition qu'elles soient justifiées. Comme l'illustre l'exemple du contentieux « crevettes-tortues » porté devant l'OMC en 1997[320], toute utilisation abusive des exceptions prévues à l'article XX sont susceptibles d'être condamnés par l'ORD. Toute discrimination devra alors être compensée.

L'exemple de l'accord sanitaire et phytosanitaire le montre bien. L'Europe, qui avait, dans le passé, fait le choix de refuser les importations de boeufs élevés aux hormones, a perdu par deux fois devant le panel de l'OMC et paie maintenant chaque année 116 millions d'euros d'amende pour maintenir son exception. L'accord SPS admet des mesures de protection à la condition d'une justification scientifique. L'affaire de l'« EBS » montre la difficulté de mise en œuvre de la preuve. Le principe de précaution, introduit en France par la loi Barnier du 2 février 1995, n'est pas reconnu par le *Codex Alimentarius* ; ce qui a affaibli les moyens de défense de l'UE devant l'ORD. L'Accord SPS évoque le principe de précaution, mais à mots couverts (article V.7), et toujours à titre transitoire : « à chaque fois que la précaution ou

[318] *Ibid.*, p. 97.
[319] *Ibid.*
[320] Au début de 1997, l'Inde, la Malaisie, le Pakistan et la Thaïlande ont déposé conjointement une plainte au sujet de l'interdiction d'importer des crevettes et des produits à base de crevettes imposée par les États-Unis. La protection des tortues marines était la raison d'être de l'interdiction. Les États-Unis n'ont pas eu gain de cause dans cette affaire, non pas parce qu'ils tentaient de protéger l'environnement, mais parce qu'ils établissaient une discrimination entre les membres de l'OMC. Ils accordaient aux pays de l'hémisphère occidental - essentiellement dans les Caraïbes - une assistance technique et financière et des délais de transition plus longs pour que leurs pêcheurs se mettent à utiliser des dispositifs d'exclusion des tortues. Ils n'accordaient cependant pas les mêmes avantages aux quatre pays d'Asie (Inde, Malaisie, Pakistan et Thaïlande) qui ont porté plainte devant l'OMC.

d'autres valeurs sont convoquées, c'est contre la science qu'elles doivent se justifier – pour tenir à distance l'emprise de l'éthique et du politique[321] ».

Il y a en tous cas certainement des « niches » du système encore sous-exploitées. Dans la promotion d'une « préférence communautaire » orientée sur un modèle de développement durable, la politique commune de l'Union européenne trouvera en outre une certaine cohérence en se référant à la « Déclaration relative à l'article 175 du trait instituant la Communauté européenne » de l'Acte final du traité de Nice, où il est indiqué que « *les Hautes Parties contractantes sont déterminées à faire en sorte que l'Union européenne joue un rôle moteur pour promouvoir la protection de l'environnement dans l'Union ainsi que sur le plan international, pour poursuivre le même objectif au niveau mondial. Il doit être fait pleinement usage de toutes les possibilités offertes par le traité dans la poursuite de cet objectif, y compris le recours à des instruments axés sur le marché et destinés à promouvoir le développement durable* ».

Protéger l'Europe. Les instruments de défense commerciale

Si l'Union européenne doit mettre en valeur ses préférences communautaires, cela ne signifie pas qu'elle doit renoncer aux instruments de protection commerciale qui lui restent.

L'Union peut ainsi décider des mesures de sauvegarde pour réadapter ses industries, selon les conditions prévues à l'article XIX du « GATT de 1994[322] ». Ce dernier indique qu'une mesure de sauvegarde ne pourra être appliquée à l'encontre d'un produit que si ce dernier est introduit en quantités excessivement accrues au point de menacer ou de causer un préjudice grave à une branche de fabrication de produits similaires. Ces mesures peuvent être appliquées à un produit importé, quelle qu'en soit sa provenance. Le « préjudice grave » signifiera « la dégradation générale notable de la situation d'une branche de production nationale. La détermination de menaces se fondera sur des faits et non pas seulement des

[321] Michel Damian, Jean-Christophe Graz, « Débats autour de l'économie internationale. Développement durable et commerce international », *Les Cahiers français, Mondialisation et commerce international, op. cit.*, p. 94.
[322] Celui-ci est une nouvelle interprétation de l'article XIX du « GATT de 1947 ».

allégations, des conjectures ou de lointaines possibilités[323] ». Le *Membre* désireux d'appliquer une mesure de sauvegarde devra notifier l'ouverture de l'enquête, la constatation d'un préjudice ou sa menace et la décision d'appliquer ou de proroger une mesure de sauvegarde au « Comité des sauvegardes », chargé de vérifier l'application des procédures et la conformité de celle-ci avec l'accord. Les mesures de sauvegardes (sauf prorogation) ne devront pas dépasser quatre ans. Les autorités compétentes devront apporter la preuve qu'elles opèrent des réajustements dans la branche de production menacée. La période d'application provisoire, celle d'application initiale et la prorogation ne devront pas dépasser huit ans.

Une « clause de sauvegarde spéciale » est également prévue, dans le domaine du commerce des produits agricoles, à l'article 5 de l'« Accord relatif à l'agriculture ». Cette mesure permet d'appliquer des droits additionnels en cas d'expéditions à des prix libellées en monnaie nationale inférieurs à un certain niveau de référence ou en cas de poussée des importations.

En vertu de l'« Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires », un droit compensateur peut être instauré (sauf si les subventions sont retirées) si les subventions[324] d'un *Membre* causent un préjudice à une branche de production nationale d'un autre *Membre*, après un recours ouvert devant l'ORD.

Des droits anti-dumping sont également autorisés suivant les conditions de l'« Accord relatif à l'interprétation de l'article VI » du GATT. Il est nécessaire de déterminer le préjudice causé par des importations à prix dumping, fondé sur des éléments de preuve positifs, en tenant compte du volume des importations faisant l'objet d'un dumping et de l'effet de ces importations sur le prix des produits similaires sur le marché intérieur, et de l'incidence de ces importations sur les producteurs nationaux de ces produits. Il faut par ailleurs déterminer un lien de causalité entre les importations faisant l'objet d'un dumping et le préjudice causé à la branche de production nationale. Il appartient aux autorités du pays qui s'estiment lésées par les importations d'imposer les droits antidumping, toutes les conditions ayant été remplies et notifiées au « Comité des pratiques antidumping » qui a pour mission de s'assurer de la mise en œuvre des mesures conformément aux dispositions de l'accord. Leur montant ne dépassera pas la marge de dumping (article 2) et ils ne resteront en vigueur que le temps nécessaire pour neutraliser le dumping préjudiciable. En cas d'absence de solutions mutuellement convenues,

---

[323] Annie Krieger-Krynicki, *L'Organisation mondiale du commerce. Structures juridiques et politiques de négociation, op. cit.*, p. 106.

[324] L'Accord dresse une liste des subventions prohibées dans l'annexe 1. Il interdit en principe celles qui sont subordonnées, en droit ou en fait, aux résultats à l'exportation et à l'utilisation de produits nationaux de préférence aux produits importés. Les subventions agricoles sont exclues en vertu de l'Accord sur l'agriculture.

le *Membre* qui demandé l'ouverture de consultations avec l'auteur du dumping pourra porter le litige devant l'ORD ; « la saisine en sera possible en cas d'imposition d'une mesure antidumping, provisoire ou définitive[325] ».

Les recours trop fréquents à ces mesures antidumping sont considérés par certains pays protestataires « comme des mesures protectionnistes et ils demandent une révision de la procédure : le lien de causalité entre le dommage présumé et l'importation n'est pas toujours démontré tandis que les méthodes de calcul du dumping manqueraient de transparence[326] ». La méthodologie particulière d'estimation des coûts de production permet par exemple aux Etats-Unis d'accuser un pays de dumping, même s'il n'en fait pas – dans le sens économique du terme.

L'Union européenne a présenté en 2003 une proposition relative aux conditions d'ouverture des enquêtes antidumping avec la création de groupes spéciaux chargés de l'examen accéléré des conditions d'ouverture de l'enquête, le recours à un arbitrage contraignant et la création d'un organisme consultatif permanent. Les Etats-Unis ont défendu leur législation, « craignant un ébranlement, voire un démantèlement de sa puissance d'action[327] ». Ils estiment qu'en matière de règlement des différends « l'article 17,6, ii de l'accord n'est tout simplement pas appliqué de manière satisfaisante[328] ». Ils ont toutefois accepté de revoir leur législation sur le lien de causalité trop vite établi ainsi que sur l'amendement Byrd. Depuis, « l'échec de Cancún a laissé propositions et contre-projets en suspens[329] ».

Soulignons ici l'importance de l'« Accord relatif aux règles d'origine », dont la connaissance est indispensable afin de permettre l'application des droits antidumping de l'article VI et des mesures de sauvegarde de l'article XIX. Dans l'accord, le pays d'origine est celui où l'opération finale de production du produit a été faite. Est-il encore adapté ? Les réglementations techniques portent sur les biens qui passent la frontière, alors que l'essor du commerce se fonde aujourd'hui beaucoup plus sur les biens intermédiaires. Toujours est-il qu'il est reconnu que l'« Accord relatif aux règles d'origine » n'est pas applicable à

---

[325] Annie Krieger-Krynicki, *L'Organisation mondiale du commerce. Structures juridiques et politiques de négociation, op. cit.*, p. 113.
[326] *Ibid.*, p. 114.
[327] *Ibid.*
[328] *Ibid.* Selon cet article, « le groupe spécial interprétera les dispositions pertinentes de l'accord conformément aux règles du droit international public. Dans les cas où le GS constatera qu'une disposition de l'accord admet plus d'une interprétation autorisée, le GS constatera que la mesure prise par les autorités est conforme à l'accord si elle repose sur l'une de ces interprétations ».
[329] *Ibid.*, p. 115.

l'élaboration des règles d'origine pour les accords régionaux[330]. Il a été relevé que les règles d'origine préférentielles avaient pour effet de promouvoir l'intégration à l'intérieur de la région visée par un ACR car, pour bénéficier du traitement préférentiel, les entreprises opérant à l'intérieur de la région visée par l'accord essaient d'augmenter leurs achats locaux, ce qui réduit les débouchés offerts aux fournisseurs de l'extérieur. En outre, étant donné la relation étroite qui existe entre le commerce international et l'investissement, les règles d'origine préférentielles ont pour effet d'encourager une entreprise d'un pays tiers à investir à l'intérieur de la région visée par un accord. Observons au final que la complexité de ces règles en fait souvent des obstacles au commerce en soi.

Concernant les barrières non-tarifaires, les négociateurs du cycle d'Uruguay ont voulu éliminer les zones d'ombre et reconnaître l'importance du système de normalisation et d'évaluation de la conformité. En signant l'« Accord relatif aux obstacles techniques au commerce », ils ont veillé à ce que les règlements techniques et les normes ne fassent pas obstacle à la liberté du commerce. L'article III du « GATT de 1994 » devra pleinement s'appliquer en excluant toute discrimination à l'égard de produits étrangers par un pays-membre. Les normes ont une emprise insoupçonnée sur notre vie quotidienne ; elles s'inscrivent bel et bien au cœur de l'infrastructure de la mondialisation. Selon les estimations, elles affectent jusqu'à 80% du commerce mondial. L'importance de la normalisation internationale « a franchi un seuil crucial depuis la création de l'OMC en 1995[331] ». Les normes techniques permettent-elles dans les faits de protéger son marché et ses industries[332] ?

Le système des normes est une cascade avec de haut en bas : des normes internationales (ISO), des normes pour des sous-ensembles régionaux (pour l'Europe des normes européennes baptisées normes EN), des normes nationales (pour le France des normes publiées par AFNOR appelées normes NF). Dans de nombreux domaines, les normes ISO sont reprises en normes européennes, elles-mêmes reprises en normes nationales, ces reprises étant obligatoires en vertu des accords passés entre les organismes nationaux et internationaux. Cela correspond au fondement même de la normalisation qui est de permettre l'interchangeabilité des produits. De fait, il n'est pas possible de discriminer un produit de norme ISO sur le marché européen, sauf si la réglementation européenne fait référence à une

[330] Ceci est précisé dans le « Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994 ».
[331] Jean-Christophe Graz, *La Gouvernance de la mondialisation, op. cit.*, p. 93.
[332] Concernant les questions liées à la normalisation, nous avons bénéficié des conseils éclairés de Gérard Prévotaux, président de la commission technique de l'Association française des industries de la céramique sanitaire (AFICS).

exigence de conformité non contenue dans la norme internationale – ce qui est assez rare, étant donné que la plupart des normes ISO sont reprises en normes EN. Il est en revanche possible d'exiger qu'un produit obtienne la conformité dans un laboratoire agréé au niveau européen. Ceci peut être un moyen de protection du marché européen, mais dont il ne faut pas surestimer l'importance.

Une norme n'est en effet pas d'application obligatoire. A l'origine, très peu de normes l'étaient : celles liées à la santé des individus par exemple. Donc l'existence d'une norme ne préjuge pas de son application[333]. Même lorsqu'elles sont obligatoires, reste le problème délicat du contrôle du marché. Un texte parrainé par le ministère de l'Equipement paru récemment, incitant les industriels à surveiller leur marché et à dénoncer auprès des autorités les fraudes éventuelles, illustre la difficulté de la tâche. Le renforcement du contrôle de l'application des normes EN notamment peut constituer une protection efficace contre des produits bénéficiant de conformités qui ne sont que publicité mensongère.

Au final, il semble que l'on peut se servir de la normalisation technique comme forme de protection mais il faut la concevoir comme un moyen de retardement pas forcément efficace à long terme.

On constate en tous cas dans ce domaine une certaine « naïveté » européenne. Lorsque les normes sont bien rédigées, elles indiquent clairement les exigences du marché. Quelles exigences sont applicables, obligatoires ou indispensables à la pénétration du marché ? La réponse est complexe lorsque ce dernier est lointain ou encore divisé en sous-marchés aux exigences différentes. Les normes européennes sont systématiquement publiées en trois traductions certifiées (allemand, français, anglais), facilitant d'autant plus la tâche de ceux qui veulent conquérir le marché européen. A l'inverse, certains pays – comme les Etats-Unis – jouent avec les règles et ne suppriment pas les anciennes normes, de manière à brouiller les pistes.

Il serait faux de dire que l'Union européenne ne défend pas ses droits. Les Communautés européennes sont par exemple l'un des *Membres* qui a ouvert le plus d'enquêtes suivies de mesures antidumping[334]. On peut toutefois penser que l'intérêt de l'Europe est actuellement dans une pratique rigoureuse de défense commerciale. Jean-François Poncet estime même qu'il serait utile d'avoir une politique défensive « à

[333] L'application peut être volontaire de la part du producteur.
[334] De 1995 à 2003 : 247. L'OMC constate actuellement un net recul de l'utilisation de mesures antidumping.

l'américaine » avec des clauses antidumping qui, certes souvent illégales, permettent néanmoins de gagner trois années de protection[335].

La défense de l'Union, pour certains, passerait également par certaines positions offensives, notamment concernant l'accès au marché des pays émergents pour les produits industriels et les services. Ce thème est une revendication essentielle de la Commission dans les négociations en cours à l'OMC. Cette stratégie est celle privilégiée également sur le thème spécifique des marchés publics. Les marchés publics sont régis par l'accord multilatéral sur les marchés publics (AMP) dont douze pays sont signataires. Ils sont exemptés des règles de base de l'OMC. La possibilité d'une préférence communautaire existe donc sur ce point ; le choix est entre deux stratégies : protection commerciale communautaire ou ouverture des marchés extérieurs. Si l'Union européenne n'obtenait pas une ouverture satisfaisante des marchés étrangers, il pourrait être question de prendre des mesures protectionnistes. Mais la position de la Commission est pour l'instant tout à fait claire, indique le rapport de la délégation pour l'Union européenne du Sénat ; l'élaboration de dispositions de « préférence communautaire » ne semble donc pas à l'ordre du jour. Le seul mécanisme de « préférence communautaire » dans le domaine des marchés publics figure « dans la directive 2004/17/CE du Parlement européen et du Conseil du 31 mars 2004 portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux. L'article 58-2 de cette directive donne automatiquement un avantage à une entreprise dont la qualité de l'offre est équivalente à celle d'un concurrent si l'offre de ce concurrent comporte pour plus de 50 % de sa valeur, des produits originaires des pays tiers. Ceci ne s'applique qu'à la condition que l'écart de prix entre les deux offres ne soit pas supérieur à 3 %[336] ». Aucune donné statistique ne permet aujourd'hui de savoir si ce dispositif fonctionne.

[335] Voir Sénat, *Rapport n°112 (2005-2006), op. cit.*
[336] Sénat, *Rapport n°112 (2005-2006), op. cit.*

Conclusion

Le rejet du Traité constitutionnel européen, en France et aux Pays-Bas, constitue une véritable rupture, dans le sens où même ses partisans – les plus lucides – reconnaissent aujourd'hui que l'Europe doit redéfinir ses objectifs, voire son mode d'intégration. Philippe Moreau Defarges estime ainsi qu'une « remise à plat » de la construction communautaire est désormais inévitable[337]. Inéluctablement, « le temps de la renégociation approche[338] ». Avec mille précautions de langage, les dirigeants européens commencent à admettre que « la Constitution, rejetée il y a un an par référendum en France et aux Pays-Bas, est bel et bien morte et qu'il est illusoire de penser que les français et les néerlandais pourraient changer d'avis si on les invitait à s'exprimer une seconde fois sur le même texte[339] ». La réflexion engagée depuis laisse entrevoir une réelle perspective de réorientation des politiques économiques européennes, sur le plan « intérieur » comme sur le plan international.

Vouloir une autre Europe impose un repositionnement vis-à-vis du reste du monde et la promotion d'une nouvelle organisation des échanges internationaux, qui prendrait appui sur le processus de régionalisation en cours dans de nombreuses parties du globe. L'Union européenne, qui parle d'une seule voix à l'OMC, est alors un atout essentiel ; elle est le seul cadre au poids politique et commercial suffisant pour créer un rapport de force favorable au niveau international, « visant à faire évoluer les politiques des principales puissances commerciales, anciennes ou émergentes[340] ». L'action isolée d'un seul pays ne paraît pas envisageable. Par ailleurs, l'UE peut être l'opportunité de bénéficier d'un libre-échange « maîtrisé » au sein d'un grand marché concurrentiel suffisamment large pour le développement des entreprises. Cette vision prospective a désormais de nombreux partisans, parmi lesquels les plus attachés à retrouver les fondations d'un véritable projet européen.

Alors qu'il est presque interdit d'évoquer la mondialisation, entendue comme la progressive mise en place d'un libre-échange intégral mondialisé, comme principale cause du chômage massif sur le « vieux continent », aux prémices des difficultés économiques correspondent, beaucoup plus que les chocs pétroliers, les premiers abandons importants des

[337] Philippe Moreau Defarges, *Où va l'Europe ?*, Paris, Eyrolles, 2006.
[338] Thomas Ferenczi, « Le Temps de la renégociation approche », *Le Monde*, 2 juin 2006.
[339] *Ibid.*
[340] Gérard Duménil, Dominique Plihon, « Libre-échange », *op. cit.*

dispositifs de la « préférence communautaire ». Depuis, le lien entre commerce et progrès social est dénoué.

Le cycle de Doha en cours doit poursuivre l'œuvre de construction du marché mondial. Les négociations connaissent d'importantes difficultés, à tel point que la possibilité d'un échec est désormais envisagée. Le « cycle du développement » pourrait être « sauvé » par la conclusion d'un accord discuté directement entre les dirigeants politiques, reléguant les techniciens au second plan. Pour certains, nous ne sommes plus aussi loin d'un accord qu'il est coutume de penser. Et pourtant, le temps n'est t-il pas venu de réorienter la mondialisation, de trouver d'autres voies au commerce international ? Le rétablissement de la préférence européenne se heurterait, si ce n'est déjà aux traités de l'Union, aux objectifs fondamentaux de l'OMC. Les exceptions et autres mesures de sauvegardes prévues par les règles du système multilatéral ne semblent pas constituer autre chose qu'un moyen limité de défense commerciale. Généralement autorisées à titre temporaire, elles n'offrent pas d'alternatives viables de changements à long terme.

Pour Maurice Allais, « c'est une profonde erreur que de vouloir faire face aux difficultés actuelles en recherchant aujourd'hui des compromis à réaliser dans le cadre des objectifs généraux actuels de l'OMC et des procédures qui leur correspondent. Ce sont en effet les objectifs actuels de l'OMC, savoir essentiellement un libre-échangisme mondial sans limite et sans considération de ses aspects monétaires, qu'il convient de modifier, et ce sont de plus les moyens techniques à mettre en œuvre qu'il convient de modifier, savoir la généralisation de taxes tarifaires de plus en plus faibles et l'exclusion de protections quantitatives[341] ». En bref, « aucune des mesures envisagées dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce ne pourra réellement faire face aux effets pervers du libre-échange[342] ». Et évoquer, comme l'ont fait l'Union européenne ou les Etats-Unis, des clauses sociales ou environnementales pour lutter contre un prétendu « dumping social » ou une « concurrence déloyale » des PED est un contresens : « ce ne sont pas ces pays qui sont responsables des effets pervers d'un libre-échange illimité, mais le cadre institutionnel actuel du système du commerce international[343] ». En fait, « le seul moyen de faire face aux effets pervers d'une politique de libre-échange mondialiste qui ne cessent de se multiplier, c'est de repenser complètement les fondements du commerce international et du cadre institutionnel

[341] Maurice Allais, *Nouveaux combats pour l'Europe…, op. cit.*, p. 293.
[342] *Ibid.*, p. 287.
[343] *Ibid.*, p. 290.

dans lequel il prend place. C'est de remplacer par de nouvelles règles du jeu les règles du jeu anciennes qui n'ont que trop fait la preuve de leur nocivité[344] ».

Mais une redéfinition des règles de l'Organisation reste possible, au regard du caractère non figé et évolutif du système. Le prélude essentiel réside dans la déconstruction du discours idéologique mondialiste, qui présente à la manière d'un écheveau le libre-échange intégral soit « comme une condition nécessaire de l'expansion future, soit […] comme un mouvement irréversible issu des entrailles de l'économie concurrentielle auquel personne de sensé ne saurait s'opposer[345] ». Le plus grand défi d'une réhabilitation d'un « nouveau protectionnisme » serait sans aucun doute de gérer les tensions provoquées par une telle transition, de maintenir une certaine stabilité des relations internationales. Une puissante volonté politique et une habilité de coopération seront nécessaires pour favoriser, sur une autre base, les rapprochements politiques et culturels à l'échelle internationale.

Il faut dès à présent faire preuve d'anticipation, car la perspective d'une crise économique mondiale, suspendue au destin des Etats-Unis, à ses déficits commerciaux, à l'endettement de ses ménages, à « l'avenir du dollar[346] », a pris la forme d'une certitude à moyen terme. Au demeurant, et plus profondément encore, la mondialisation des échanges basée sur le commerce international n'est plus inéluctable car plus viable en terme de développement durable. Il va, qu'on le veuille ou non, falloir « réinventer la mondialisation[347] ». « Neuf mille kilomètres ! Telle est la distance cumulée que parcourent en moyenne une dose de lait, des fruits et des matières plastiques avant d'être transformés en pot de yaourt[348] » et atterrir sur les étalages. Compte tenu de l'accélération du réchauffement climatique, et plus encore d'une période de prix des énergies élevé, en particulier du pétrole, ces aberrations ne seront plus tenables, et il faudra bien d'une manière ou d'une autre appliquer le principe qui veut que ce qui peut être produit « sur place » doit être consommé « sur place ». La donne logistique va être largement modifiée par la hausse des coûts de transport. Stéphane Lauer le souligne laconiquement : « si l'on touche à la variable prix du carburant, tout le modèle économique bascule[349] ». Certains pronostiquent déjà la rupture : « *"on va certainement vers l'accélération de la mondialisation intellectuelle, qui va s'accompagner d'un coup de frein brutal de la circulation des produits"*, tranche Hervé

[344] Maurice Allais, *La Mondialisation…, op. cit.*, p. 603.
[345] Jean-Luc Gréau, *L'avenir du capitalisme, op. cit.*, p. 288.
[346] Voir le colloque « L'avenir du dollar », organisé le 12 juin 2006 par la Fondation Respublica.
[347] Stéphane Lauer, « Réinventer la mondialisation », *Le Monde*, 11 juin 2006.
[348] *Ibid.*
[349] *Ibid.*

Naillon, fondateur de la société de marketing éthique, Les Inventeurs[350] ». Pour l'instant, les entreprises, focalisées sur le court terme, anticipent mal ce bouleversement, mais les experts en prospective esquissent déjà les contours des futurs échanges mondiaux. « *"Durant les trente dernières années, on a clairement favorisé les économies d'échelle, avec des usines de plus en plus grosses, capables de desservir des zones de plus en plus vastes. Du fait de la contrainte énergétique, le mouvement devrait être amené à s'inverser"*, estime Véronique Lamblin, directeur d'études au groupe Futuribles[351] ». Francis-Luc Perret, spécialiste de la logistique à l'Ecole polytechnique de Lausanne, assure que « *"dans les vingt ou trente ans qui viennent, les logiques de proximité vont reprendre le dessus"*[352] ». Pour Hervé Naillon, « "*l'avenir est à des organisations composées d'un bureau d'étude dans un pays et de multiples unités de production basées à proximité des zones de consommation*"[353] ».

Une régionalisation de l'économie mondiale, telle que nous l'avons présentée à grands traits, paraît être la meilleure alternative aux déséquilibres actuels. Si le régionalisme peut être vu *a priori* comme une menace pour le maintien de règles communes aux échanges, il contribue « au contraire à mieux intégrer certains pays dans le commerce international » et participe, de surcroît, « à une certaine maîtrise de la mondialisation[354] ». Cependant la proximité géographique, les zones naturelles d'échanges, si elles restent un facteur important, ne jouent plus autant qu'auparavant. Il serait bon de retrouver les principes de la Charte de la Havane qui devait dans l'immédiat après-guerre donner naissance à l'Organisation Internationale du Commerce. Celle-ci prévoyait une tolérance pour la conclusion d'accords régionaux, à condition que « les territoires des parties à l'accord devaient être d'un seul tenant, ou encore que toutes les parties appartiennent à la même région économique[355] ». N'ayant pas été entérinée, de tout ceci il ne reste que peu de choses.

Aujourd'hui, la multiplication des accords commerciaux régionaux fait planer des craintes relatives à une éventuelle fragmentation du régime juridique commercial universel. La prolifération des accords régionaux et leur champ d'application de plus en plus large rendent tout à fait actuels les débats sur la rédaction et surtout l'interprétation de l'article

---

[350] *Ibid.*
[351] *Ibid.*
[352] *Ibid.*
[353] *Ibid.*
[354] Jean-Marc Siröen, « Les mutations de l'économie mondiale. Intégration régionale et multilatéralisme », *op. cit.*, p. 43.
[355] Christian Deblock, « Les accords commerciaux régionaux, le nouveau régionalisme et l'OMC », *op. cit.*, p. 10. Cette condition, posée par l'article 15 du chapitre III, ne prévalait certes que pour les pays en développement.

XXIV. La solution résidera peut-être dans la révision des règles de l'OMC relatives aux ACR, pour encadrer un processus de régionalisation de l'économie mondiale, voire l'encourager. A moins que le système multilatéral, impuissant à clarifier et contrôler la situation juridique de nombreux accords régionaux, ne finisse par être débordé par ceux-ci, rendant caduques les règles fondamentales issues des accords de Marrakech, il faudra alors sans doute revoir les fondements mêmes du système GATT/OMC, car l'un des problèmes majeurs de l'Accord général tient au fait que s'il reconnaît aux Etats la possibilité de se regrouper, autrement dit de former une union économique, « cette reconnaissance ne peut répondre qu'à une seule finalité, libérer le commerce de ses entraves[356] ». Autrement dit, « contrôler et orienter les flux commerciaux à des fins de plein-emploi ou de développement par exemple, que ce soit au niveau national ou à quelque autre niveau que ce soit, restera toujours indéfendable du strict point de vue du droit commercial[357] ».

Les règles du GATT en matière de régionalisation ne figurent pas encore dans la liste des thèmes « brûlants » des négociations commerciales internationales. Mais comme le souligne Fereydoun A. Khavand, « ce fait ne doit cependant pas dissimuler toutes les controverses que pourraient susciter "le droit des intégrations régionales" dans les futurs pourparlers concernant l'évolution de l'ordre économique international[358] ».

Le mouvement de régionalisation est une tendance forte depuis une quinzaine d'années. Pour autant l'Union européenne, intégration régionale la plus aboutie, s'attache au contraire, contre sa nature même, à élaborer un marché mondial unifié sans entraves, se faisant le relais de la « mondialisation » sous influence américaine, notamment à l'OMC où, sauf quelques dossiers surmédiatisés, elle agit globalement de concert avec les Etats-Unis. Sur le plan bilatéral, l'intégration « occidentale » est en bonne voie.

Les députés européens ont ainsi voté le 1er juin 2006 une résolution demandant de « parachever, sans entraves, le marché transatlantique d'ici à 2015[359] ». L'accord de partenariat devrait prévoir un programme d'élimination des barrières non tarifaires sur les grands marchés d'ici 2015, par la voie d'une harmonisation progressive des réglementations et de la reconnaissance mutuelle des règles et normes en vigueur. Pour les services financiers et les marchés de capitaux, la date d'un marché sans entraves est fixée à 2010. Si le document est sans valeur juridique, sa portée politique est majeure et riche d'enseignement quant à la vision

[356] *Ibid.*, p. 11.
[357] *Ibid.*
[358] Fereydoun A. Khavand, « Commerce international : le régionalisme menace t-il l'universalisme ? », *op. cit.*
[359] Lire Paul Falzon, « En route vers le nouvel hypermarché transatlantique ? », *L'Humanité*, 9 juin 2006.

prospective des institutions européennes. C'est au niveau de l'intégration économique que les volontés de rapprochement se font les plus pressantes. Le document milite pour la création de la zone de libre-échange, comprenant des « *objectifs concrets selon une approche sectorielle* ». C'est « un véritable plan d'attaque pour réaliser l'intégration bilatérale, mais aussi une forme d'alliance, à l'international, pour *"créer un environnement plus harmonisé en matière de réglementation"*, qui s'imposeraient à tous, et surtout aux pays en développement *"en mesure d'intervenir à des coûts moindres"*[360] ».

Simultanément, le 2 juin, le *New York Stock Exchange* (NYSE), la première bourse mondiale, et *Euronext*, plus grande place continentale, annoncent leur fusion, donnant naissance à la première bourse transatlantique. En prenant le contrôle d'*Euronext* (qui regroupe les places de Paris, Bruxelles, Amsterdam et Lisbonne), la bourse de New York va étendre la puissance de *Wall Street* au continent européen et créer un véritable marché financier transatlantique. Et comme le *Nasdaq*, l'autre bourse américaine, détient une position déterminante dans la bourse britannique (*London Stock Exchange*), avec 25 % du capital, c'est la majorité des places européennes qui va passer sous contrôle américain. Reste, seule, la *Deutsche Börse*, mais dans une position forcément très fragilisée.

La domination américaine sur les places européennes risque d'avoir des conséquences fortes si l'on considère que « les bourses sont "structurantes" des types de capitalisme[361] ». Le défense d'un « modèle européen », « moins focalisé sur la seule défense des intérêts à court terme des actionnaires, moins financiarisé, plus soucieux des autres partenaires des sociétés, à commencer par les salariés, va devenir plus difficile[362] ». L'adoption du modèle capitaliste néo-libéral anglo-saxon ne sera pourtant bientôt plus tenable, car nombreux sont ceux qui devinent qu'il n'y a pas de lien entre progrès économique et progrès social dans un contexte de déclin de l'Etat-providence et de délocalisation des firmes multinationales[363]. La greffe forcée de ce modèle inadapté aux spécificités de l'Europe continentale se heurtera à une opposition sociale et politique croissante. Si la gestion de la crise ne sera pas tenable à long terme, cela ne tient pas tant à l'« absurdité » des politiques économiques et monétaires qui la sous-tendent, mais à l'aggravation des conflits sociaux et politiques qu'elle ne pourra pas éviter.

---

[360] *Ibid.*
[361] Editorial, « La bourse vassale », *Le Monde*, 6 juin 2006.
[362] *Ibid.*
[363] Voir sur ce point Stéphane Paquin, *Economie politique internationale*, Paris, Montchrestien, 2005.

Cette « Europe qu'on nous construit, c'est une Europe en trompe-l'œil[364] », « l'Europe européenne fonctionne comme un leurre dissimulant l'Europe euro-américaine qui se profile[365] », disait Pierre Bourdieu. Il ne semble pas en effet qu'il existe de projet européen alternatif à la « mondialisation monopolistique américaine[366] ». Obnubilés par le modèle américain, les dirigeants de l'Union préparent par l'intégration, l'uniformisation et la dérégulation, la transformation en réalité sociale d'une réalité économique qui a émergé au cours des années 1990. « L'Union européenne ? » s'interroge Raoul-Marc Jennar, « c'est notre porte d'entrée dans un nouvel ordre mondial voulu et imposé qu'on appelle mondialisation néolibérale ou globalisation, un projet idéologique à ne pas confondre avec une évolution des technologies et des communications qui, pour le bien de tous, transforme la planète en maison commune[367] ».

Ce n'est pas faire acte d'anti-américanisme que de constater la prédominante influence américaine dans l'élaboration d'un système financier et économique globalisant. La « mondialisation », telle qu'on la nomme communément, consacre « l'établissement de nouveaux rapports de domination politique, économique et idéologique[368] ». Pourtant, « rien ne serait plus préjudiciable et dangereux que de confier à une nation, si emblématique soit-elle du système nommé capitalisme, le soin d'en assurer une présumée bonne application partout où s'affirme l'économie fondée sur la concurrence et l'entreprise », souligne Jean-Luc Gréau, avant d'affirmer avec force qu'« aucune nation n'a le droit d'imposer son avenir au capitalisme[369] ».

L'Europe peut montrer au monde une autre voie pour ce nouveau siècle et redonner un sens au progrès économique et social. En retrouvant d'abord pour elle-même les principes à l'origine de son projet d'intégration, elle témoignera des bienfaits de la régionalisation, bâtisseuse de cohérence et solidarité économiques et de coopération politique. Il n'est que temps d'œuvrer dans ce sens, sans quoi, dans l'hypothèse d'une crise économique mondiale, de surcroît de longue durée, il est certain que « le seul pari transnational coûterait très cher à chacun[370] ».

---

[364] Cité in Raoul-Marc Jennar, *Europe…, op. cit.*, p. 10.
[365] Pierre Bourdieu, *Contre-feux 2*, Paris, Raisons d'agir, 2001, p. 68, cité in Raoul-Marc Jennar, *Europe…*, *op. cit.*, p. 74.
[366] Selon l'expression de Pierre Leconte, *Comment sortir du piège américain ?, op. cit.*
[367] Raoul-Marc Jennar, *Europe…*, *op. cit.*, p. 15.
[368] Guy Bois, *Une nouvelle servitude. Essai sur la mondialisation*, *op. cit.*, p. 195.
[369] Jean-Luc Gréau, *L'avenir du capitalisme, op. cit.*, p. 299.
[370] Christophe Réveillard, « Les systèmes d'intégration latino-américain et européen : différences géopolitiques, spécificités régionales et processus de mondialisation », *op. cit.*, p. 39.

São Paulo, juin 2006

TABLE

Introduction _____ *1*

L'OMC : un régulateur de la mondialisation ? _____ *5*

Régionalisme et multilatéralisme _____ *10*

Vers un tournant ? Mondialisation et nouvelles perspectives _____ *17*

Les débats sont (ré)ouverts : ces dogmes qu'on abat _____ *24*

Mondialisation et gouvernance, souveraineté et démocratie _____ *29*

Maîtriser le libre-échange : régionaliser l'économie mondiale _____ *36*

OMC et accords commerciaux régionaux. Le cadre juridique _____ *45*

La « préférence communautaire » _____ *54*

Réinventer une nouvelle « préférence communautaire » _____ *62*

Protéger l'Europe. Les instruments de défense commerciale _____ *67*

Conclusion _____ *73*