

## **Continentalisation**

Cahier de recherche 99-03

Octobre 1999

---

# **LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE AU TOURNANT DU MILLÉNAIRE**

**Christian Deblock**



**Groupe de recherche  
sur l'intégration continentale**  
Université du Québec à Montréal  
Département de science politique  
C.P.8888, succ. Centre-ville, Montréal, H3C 3P8

<http://www.unites.uqam.ca/gric>



Le commerce facteur de paix et de prospérité est, pour la pensée libérale, l'un des principes les mieux établis qu'il soit. C'est sur ce principe qu'a été construit l'ordre économique international d'après-Guerre. Il ne s'agit pas là d'un principe scientifique mais plutôt d'une règle de conduite à suivre qui vient du sentiment diffus que le commerce entre les peuples est une bonne chose en soi, tout autant un facteur de rapprochement que de mieux-être. La reconnaissance de la liberté du commerce comme principe général n'implique cependant pas pour autant que son exercice soit sans limites ni sans règles. S'il s'agit d'en protéger l'exercice, il s'agit aussi de protéger les sociétés contre les abus auxquels elle peut donner lieu. Même si, aujourd'hui, un certain consensus existe à son sujet au sein de la Communauté internationale et que, d'une façon générale, tout le monde s'accorde à en reconnaître le principe et, partant, les multiples avantages que procure le commerce, il faut cependant reconnaître que, dans son application et son opérationnalisation, la liberté du commerce suscite toujours de nombreuses réserves, voire certaines résistances de la part des États comme en témoigne de manière éloquent l'échec récent des négociations sur l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI).

On conviendra aisément que la coopération économique internationale, que ce soit sur une base multilatérale ou, comme c'est de plus en plus le cas, sur une base régionale, a progressé à pas de géant depuis la Guerre. Institutionnalisée, fondée sur le respect mutuel et le principe de l'égalité juridique entre les États, la coopération économique internationale est, de fait, aujourd'hui bien établie. On ne compte plus aujourd'hui les forums de coopération, tant ils sont nombreux, diversifiés et enchevêtrés les uns dans les autres. Les institutions économiques internationales, elles-mêmes, sont devenues maintenant des acteurs incontournables de la scène économique internationale. Et malgré les critiques nombreuses, souvent justifiées, qui leurs sont faites, personne n'en dénie l'utilité, particulièrement évidente lorsqu'il s'agit de gérer les crises, ni leur contribution au développement des échanges internationaux et au règlement à l'amiable des différends commerciaux.

Pourtant, malgré tout, le malaise demeure. D'autant plus obsédant que, s'agissant de construire le cadre normatif d'une économie mondiale désormais largement ouverte à la libre circulation des marchandises, des services, des capitaux, des technologies, de l'information, voire même de plus en plus des personnes, que personne ne semble s'entendre, sinon sur ses principes directeurs, qui sont : pour le premier, que ce cadre soit suffisamment contraignant pour contrer les stratégies individuelles du type *go it alone* des États ; pour le second, qu'il soit suffisamment cohérent pour encadrer les marchés internationaux et circonscrire les pratiques des entreprises susceptibles d'en fausser le fonctionnement du marché ; et, pour le troisième, qu'il soit suffisamment orienté sur le progrès économique et social pour éviter les fractures sociales comme les fractures à l'intérieur même de l'économie mondiale.

## UN MONDE DIVISÉ EN ÉTATS SOUVERAINS

Pour des raisons avant tout d'efficience, le marché concurrentiel s'est imposé au fil des siècles comme mode principal d'organisation et de régulation de la vie économique en société. C'est une institution sociale, et non un mécanisme aveugle. Outre le fait que son fonctionnement exige des règles, l'intérêt public demande aussi qu'il ne soit pas non plus laissé à lui-même. La crise des années trente ou les crises financières récentes ont largement montré que les marchés peuvent devenir très rapidement instables, irrationnels et générateurs de déséquilibres. Ils ne sont pas non plus nécessairement efficaces, ni nécessairement garants du progrès économique et social, ce que nous rappelle Keynes dans ses Notes finales à la *Théorie générale* à propos du chômage et des inégalités dans la répartition des richesses. La régulation de l'activité économique incombe aux États, et, sauf dispositions contraires des accords internationaux, l'exercice de ce droit et l'application des lois dans le domaine économique se limite aux frontières de leur souveraineté. Ce principe juridique se heurte toutefois à deux ordres de difficulté qui sont, d'une part, que les activités économiques sont de plus en plus transfrontalières, et, d'autre part, que les économies nationales sont de plus en plus interdépendantes les unes des autres. Aucune régulation de l'activité économique ne saurait être strictement nationale, ni impliquer un minimum de coopération économique entre les États. L'expérience montre pourtant qu'en la matière, pour des raisons multiples et souvent légitimes, la propension à faire cavalier seul est toujours plus forte que la raison. Ce problème s'est posé dans les années trente, avec les résultats que l'on connaît ; il se pose encore aujourd'hui, à l'heure de la globalisation, avec tout autant, sinon davantage d'acuité, comme nous le verrons plus loin.

Deuxième source de difficulté : les sociétés ne sont pas que de simples entités juridiques ; elles existent, avec leurs différences ; elles ont une identité propre, à laquelle s'identifient les populations ; elles ont leurs institutions, leur histoire, leur culture. Que tout ceci ait quelque chose d'artificiel, de construit, n'enlève en rien au fait qu'il revient aux gouvernements, représentatifs, d'en préserver la cohésion, à commencer sur le plan économique et sur le plan social. On le constate, avec le développement des échanges internationaux et la circulation de plus en plus grande non seulement des marchandises et des capitaux mais également des personnes, de l'information, voire des valeurs, on assiste à une certaine convergence systémique au niveau des règles, et, parallèlement, au recul de l'État comme acteur principal de la scène internationale, voire à l'émergence de nouvelles élites transnationales. Mais, les fonctions de l'État ne se résument pas à n'être qu'un simple veilleur de nuit, le simple gardien d'un ordre économique libéral. L'une des difficultés rencontrées dans l'opérationnalisation du libre-échange vient justement de ce qu'en la matière, les États

ont toujours eu une attitude qu'un auteur a qualifiée de duale<sup>1</sup> : favorable, lorsqu'il s'agit d'ouvrir les marchés des autres aux produits ou aux capitaux de leurs ressortissants ; défavorable, lorsqu'il s'agit de protéger les marchés nationaux, les industries ou les entreprises nationales. Nous le verrons, avec le multilatéralisme, la pratique s'est instaurée d'évaluer les avantages du commerce de manière globale, et non plus comme c'était le cas auparavant, à la pièce. Mais le problème demeure toujours, sinon qu'avec la globalisation il prend une autre forme, à travers la course aux investissements, la promotion des exportations par exemple.

Troisième source de difficulté : pour être égaux du point de vue du droit international, les États ne sont pas pour autant égaux en fait. La doctrine économique du commerce international a longtemps reposé sur cette idée d'égalité juridique entre les États, prenant pour acquis que le commerce concourrait à la mise en place d'une division internationale du travail dans laquelle chaque État trouvait la place qui lui revenait en fonction des avantages comparatifs qui étaient les siens. Déjà au dix-neuvième siècle, répondant aux critiques dont la doctrine faisait l'objet, John Stuart Mill dut admettre que, si tout le monde gagnait au libre-échange, la répartition des avantages n'était pas la même pour tous, ni que l'égalité des chances existe au départ, justifiant par là-même la nécessité de protéger temporairement les industries naissantes. Le débat resurgira dans les années cinquante et soixante lorsque les pays en développement, les grands oubliés de l'ordre d'après-Guerre, revendiqueront leur droit à un statut particulier, voire un nouvel ordre international. Plusieurs accommodements seront apportés, au GATT notamment avec l'ajout de la Partie IV, mais sans que pour autant ne soit remis en question le principe fondateur de l'égalité de traitement. Avec l'OMC et l'adhésion quasi-universelle au libre-échange le débat semblerait clos si, en pratique, on ne constatait pas que les différences, que ce soit dans la taille ou dans les niveaux de développement, comptent toujours, et qu'en matière d'avantages compétitifs tous les pays sont loin d'être au même niveau. En fait, ce que l'on tend à constater ce serait plutôt un creusement des différences, entre les pays qui tirent avantage de la globalisation, ceux qui s'y adaptent tant bien que mal, et ceux qui en sont exclus et laissés pour compte.

Les trois problèmes, parmi d'autres, que nous venons d'évoquer ont pour dénominateur commun le fait que le monde est divisé en autant d'espaces juridiques, et par voie de conséquence, en autant d'espaces économiques distincts, qu'il y a d'États souverains, une réalité avec laquelle le droit économique international doit composer. L'enjeu principal de la construction de ce droit, ou du moins l'un de ses enjeux principaux, n'est donc pas tant de faire converger les différents systèmes nationaux vers un modèle universel, ce qui s'avère une tâche aussi utopique qu'insurmontable, mais plutôt, par la négociation collective, d'en arriver à des formules de compromis

---

<sup>1</sup>. Richard C. Snyder, *The Most-Favoured-Nation Clause : An Analysis with Particular Reference to Recent Treaty Practice and Tariffs*, New York, King's Crown Press, Columbia University, 1948.

acceptables. Cela dit, parmi les problèmes que nous avons évoqués plus haut, il en est un que nous avons volontairement laissé dans l'ombre.

En effet, en l'absence d'autorité supranationale, la tentation est toujours grande pour une grande puissance de vouloir imposer sa propre vision du monde et, ce faisant, de construire les règles qui doivent régir les relations entre les peuples et les individus en fonction de ses intérêts propres certes, mais plus encore, à l'image de celles qui gouvernent sa propre société. Il en fut ainsi de l'Angleterre et de la *Pax Britannica* que celle-ci parvint à imposer au siècle dernier au monde entier. Par sa puissance économique et militaire tout d'abord ; par les traités "d'amitié, de commerce et de navigation" qui ouvraient les marchés à ses produits et à ses capitaux ensuite ; par les règles et les valeurs libérales qu'elle sut faire partager aux autres nations désireuses de suivre les mêmes voies du progrès et de la civilisation qu'elle-même avait suivies. Il en va de même des États-Unis depuis la seconde Guerre mondiale, aujourd'hui peut-être plus que jamais. C'est un écueil difficile à éviter, une source de tension toujours présente dans les négociations internationales, que de voir une ou plusieurs grandes puissances vouloir montrer la route à suivre aux autres nations. Néanmoins, on ne saurait dénier aux États-Unis le fait d'avoir joué un rôle prépondérant dans l'introduction de la règle de droit dans le domaine des relations économiques internationales et, ce faisant, d'avoir jeté les bases juridiques de la coopération économique multilatérale institutionnalisée que nous connaissons aujourd'hui<sup>2</sup>.

---

2. Pour une analyse historique des fondements juridiques de l'ordre d'après-Guerre, on consultera notamment l'Ouvrage de Khushid J. Lissitzyn, *Equality of Treatment and Trade Discrimination in International Law*, La Haye, Martinus Nijhoff, 1968.

## L'INSTITUTIONNALISATION DE LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE

Il est clair que la construction de l'ordre d'après-Guerre fut d'abord et avant tout ce qu'un auteur a appelé "une affaire anglo-saxonne"<sup>3</sup>, et ce même si, à toutes fins pratiques, tant au niveau des principes qu'au niveau des institutions qui seront mises en place ce furent les États-Unis qui en furent les véritables maîtres-d'oeuvre. Plusieurs facteurs prédisposaient, si l'on peut parler ainsi, les États-Unis à jouer un tel rôle. Entre autres, leur engagement matériel, humain et financier dans la guerre, leur puissance économique et militaire qu'hormis la Grande-Bretagne et l'U.R.S.S. nul ne pouvait contester, leur volonté de sortir de leur isolationnisme et de jouer un rôle dans les affaires du monde qui soit à la hauteur de cette puissance et au mieux de leurs intérêts, le souci de l'administration de préserver la prospérité économique et le plein-emploi une fois la paix retrouvés, le besoin nouveau de débouchés pour les produits et les capitaux, pour ne citer que ces quelques facteurs. Celà étant, on ne saurait mésestimer le fait que, dans le climat de désarroi qui prévalait à l'époque, les États-Unis étaient les seuls à avoir une vision relativement claire de ce que devait être l'ordre d'après-Guerre. Et à cet égard, on ne peut mettre qu'au crédit du président Roosevelt d'avoir su faire preuve de suffisamment de détermination et d'audace, malgré les obstacles et les difficultés rencontrés, à commencer au Congrès, pour réussir là où son illustre prédécesseur, le président Wilson, avait échoué et d'avoir su associer les autres grandes puissances, à commencer par la Grande-Bretagne et l'URSS, au projet de reconstruire le monde sur des principes et des bases juridiques qui engagent, individuellement et collectivement, toutes les nations, et ce avant même que la Guerre ne soit définitivement gagnée.

Nous ne pouvons revenir ici sur toutes les dimensions de ce projet, ni sur le détail des discussions et conférences qui conduisirent à son opérationnalisation, voire sur les multiples compromis auxquels les États-Unis durent se résoudre pour que ce projet puisse voir le jour. Tout ceci est suffisamment bien documenté pour que nous nous y arrêtons. Par contre, il n'est pas inutile de revenir quelques instants sur le contexte, sur les principes généraux, ainsi que sur les modalités d'établissement de ce projet<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup>. R. D. Gardner, *Sterling-Diplomacy in Current Perspective : The Origins and Prospects of Our International Economic Order*, New York, Columbia University Press, 1980.

<sup>4</sup>. L'ouvrage de Alvin Hansen, *America's Role in the World Economy* (New York, Pelican Books, 1945) est à notre connaissance l'ouvrage qui décrit le mieux le projet américain, ses objectifs et les idéaux qui l'animaient. Il est d'autant plus intéressant qu'il a été publié peu de temps après les accords de Bretton Woods, donc à un moment où l'on n'a pas encore officiellement engagé les négociations commerciales, et que l'auteur, lui-même keynésien, ne manque pas de souligner les

## **Le contexte et les principes fondateurs**

Le contexte tout d'abord. S'il y a un mot qui résume bien à lui seul ce que fut la finalité principale de ce que devait être l'ordre d'après-Guerre, c'est bien celui de sécurité. Mais une sécurité qui devait prendre un sens très large, dans la mesure où il s'agissait de mettre le monde non seulement à l'abri des guerres mais également à l'abri du besoin et de l'injustice. Ce sera l'un des traits les plus originaux de l'ordre d'après-Guerre que d'avoir cherché à mettre en place des mécanismes qui engagent formellement les États, individuellement et collectivement, dans ces trois directions à la fois, et surtout d'avoir voulu associer étroitement la paix entre les peuples à leur prospérité et au respect de leurs droits. Fondamentalement, et c'est en cela que le projet des Nations Unies s'écarte du projet de la Société des Nations, s'il ne pouvait y avoir de paix durable sans que ne soient reconnus les droits des États, y compris le droit à l'autodétermination, il ne pouvait y avoir non plus de paix durable sans que ne soient garantis le progrès matériel et le progrès social.

L'engagement était donc double : d'un côté, la recherche de ce progrès commandait que tous les pays puissent avoir librement accès au commerce et aux ressources de la planète ; de l'autre, elle commandait que non seulement les conditions de développement économique mais également les conditions d'un meilleur développement humain soient assurées dans tous les pays. Pour les États-Unis, il ne faisait pas de doute que tout ceci devait passer par la libre-entreprise et que ce système devait être universel, encore que, comme le souligne Karin Kock<sup>5</sup>, ce que l'on pouvait entendre par là n'a jamais été très clair. Mais encore fallait-il que le principe général soit inscrit dans la règle de droit au niveau international, et que, sur le plan domestique, d'autre part, la liberté d'entreprendre soit suffisamment encadrée pour que la prospérité de tous soit assurée. Dans le fond, il s'agissait ainsi d'éviter la répétition de ce qui s'était passé durant la grande crise, et notamment que la paix ne soit de nouveau mise en péril faute d'avoir su préserver et partager la prospérité.

Les premiers nuages allaient très vite noircir le ciel de ce monde imaginaire. Ils viendront de tous les côtés à la fois : des milieux d'affaires, peu enclins à voir l'État s'engager sur le plan social comme sur le plan économique ; de l'URSS, qui pour des raisons idéologiques évidentes ne pouvait adhérer à une telle vision du monde ; de la Grande-Bretagne, qui était plus intéressée à trouver une solution à ses problèmes de balance de paiements et à préserver les restes de son empire qu'à donner suite aux engagements souscrits pendant la Guerre ; et bientôt des "pays en développement" et

---

interactions étroites qui existent à ses yeux entre les politiques de plein-emploi qui doivent être poursuivies par les États, encore une fois, "individuellement et collectivement", l'ouverture des marchés. Voir également l'ouvrage de William A. Brown, *The United States and the Reconstruction of World Trade*, Washington, Brookings Institution, 1950.

<sup>5</sup>. Karin Kock, *International Trade Policy and the Gatt. 1947-1967*, Stockholm, Almqvist & Wiksell, 1969.

des pays qui aspiraient à l'indépendance, les grands oubliés de ce projet. On l'a souvent souligné, malgré tous les efforts prodigués en ce sens par l'administration présidentielle, la Charte de la Havane, qui devait être le point culminant de ce projet, l'acte fondateur en quelque sorte d'un ordre économique nouveau<sup>6</sup>, ne fut pas entérinée par le Congrès, pour des raisons idéologiques principalement<sup>7</sup>. Mais on oublie aussi que, si l'URSS avait décliné l'invitation qui lui avait été faite de participer à ces négociations, la Grande-Bretagne, et sans doute d'autres pays comme la France, ne l'auraient pas non plus signée<sup>8</sup>. Quoi qu'il en soit, si l'échec de cette Charte devait mettre, temporairement du moins, un terme au projet des États-Unis de faire du monde un marché unique, régi par des règles universelles dont le respect et l'application devaient être assurés par une institution spécialisée, l'Organisation internationale du commerce (O.I.C.), sur deux points du moins, ils sont parvenus à leur fin : celui des principes généraux sur lesquels devait être reconstruite l'économie mondiale, d'une part ; celui des règles qui devaient assurer la sécurité dans le domaine des relations économiques internationales, d'autre part<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup>. Tant par ses objectifs que par son contenu, la Charte était on ne plus ambitieuse. Contrairement à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce qui lui survivra, il ne s'agissait pas seulement de libérer le commerce international mais d'associer étroitement le développement de ce commerce à la réalisation du plein-emploi, au relèvement des niveaux de vie et au développement des peuples. Il est d'ailleurs explicitement écrit que chaque État s'engageait "individuellement et collectivement avec les autres États à prendre toutes les mesures nationales et internationales qui permettront d'atteindre les objectifs fixés par la Charte des Nations Unies, particulièrement le relèvement des niveaux de vie, le plein-emploi et les conditions de progrès et de développement dans l'ordre économique et social ..."

<sup>7</sup>. On peut certes évoquer le climat de guerre froide et la dégradation des relations internationales, mais fondamentalement, c'était surtout le sentiment que la Charte constituait une menace réelle pour le système de libre-entreprise qui l'a emporté. On lui reprochait notamment de reconnaître les politiques de nationalisme économique, le planisme comme moyen d'atteindre le plein-emploi, et la discrimination et les préférences dans le commerce international.

<sup>8</sup>. Voir à ce sujet, John H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT*, New York, The Bobbs-Merrill Company, Inc., 1969.

<sup>9</sup>. Pour faire court, nous pouvons dire que l'exécutif a déployé ses efforts d'abord en direction de la Grande-Bretagne, puis en direction des autres pays. De la Grande-Bretagne, ils ont d'abord obtenu la reconnaissance de l'égalité d'accès aux marchés et aux ressources (art. IV et V de la Charte de l'Atlantique, 14 août 1941), puis, dans les accords d'aide mutuelle (prêt-bail), signés le 23 février 1942, la reconnaissance explicite de l'élimination de toute forme de discrimination dans le commerce et la réduction des tarifs douaniers et autres barrières commerciales. Les négociations bilatérales de sept. et oct. 1943 devaient permettre de résoudre le problème des restrictions quantitatives en cas de difficultés de balances des paiements. Les négociations allaient se poursuivre, parallèlement aux négociations monétaires et financières, et déboucher en novembre 1945 sur le document qui devait servir de base aux négociations multilatérales, *Proposals for Consideration by an International Conference on Trade and Employment*, accompagné, le 6 décembre, d'une déclaration commune (*Joint Statement*), qui reçut l'appui inconditionnel de Keynes d'ailleurs. Au niveau international, les Accords agricoles de Hot Springs de mai 1943

En ce qui concerne les principes généraux, nous devons, là encore, les replacer dans la perspective plus large de la reconstruction et du maintien de la paix entre les peuples. C'est un second trait original de l'ordre d'après-Guerre que d'associer tous les États, quelle que soit la nature de leur système économique ou politique, à la réalisation de cet objectif, et ce même s'il revenait à certains d'entre eux de jouer un rôle plus prépondérant. Autre trait original : les principes qui devaient régir les relations entre les peuples dans le domaine du maintien de la paix devaient également s'appliquer dans le domaine des relations économiques. En particulier, l'égalité de traitement, un corollaire de l'indépendance et de la souveraineté des États, devait être reconnue dans le droit international, ce qui confère aux États l'obligation légale d'éliminer toute forme de discrimination dans leurs relations commerciales avec les autres États. Comme le résume très bien Shotwell :

"Tout cela conduit à cette inévitable conclusion que le seul bon chemin pour aller vers la prospérité sans cesse croissante que la richesse matérielle du monde permet, est d'entreprendre une réforme majeure, si ce n'est une révolution dans l'économie mondiale. Le XX<sup>ème</sup> siècle s'est bâti sur un système aussi dangereux dans le domaine économique que dans celui de la sécurité. Dans les deux cas, nous avons développé une pratique et une psychologie de conflits. Des barrières commerciales, plus hautes que la muraille de Chine, ont enserré les nations, grandes et petites. (...) Si nous devons avoir une paix totale, après la guerre totale, il nous faudra démobiliser notre économie comme nous aurons démobilisé nos forces combattantes. Faute de quoi, il est impossible de garantir une paix durable"<sup>10</sup>.

La sécurité économique internationale devenant ainsi l'affaire de tous les pays, le respect de la règle de droit en matière de commerce<sup>11</sup>, que viendra concrétiser dans

---

reconnaissent explicitement l'élimination progressive de toute forme de discrimination commerciale. Il en va de même des Accords de Bretton Woods, qui réitérent l'engagement de réduire les obstacles au commerce international et de promouvoir par d'autres moyens le développement de relations économiques internationales mutuellement avantageuses. Présentées dès la première réunion de l'ECOSOC, en février 1946, les *Proposals* lanceront les négociations. Issu de ces propositions, un projet de Charte, *A suggested Charter for an International Trade Organization*, servira de base de discussion aux travaux du Comité préparatoire de la Conférence internationale sur le Commerce et l'emploi, conférence qui allait finalement se tenir à La Havane du 21 nov. 1947 au 24 mars 1948.

<sup>10</sup>. J. T. Shotwell, *La grande décision*, New York, Brentano's, 1945, pp. 218-219.

<sup>11</sup>. L'égalité de traitement et le principe de non discrimination n'autorisent que peu d'exceptions. Outre les exceptions générales, comme celles qui ont trait à la moralité publique ou à la sécurité par exemple, le G.A.T.T. ne reconnaît que quelques exceptions, au demeurant temporaires et sujettes à notification, comme celles ayant trait aux situations de difficultés de balance des paiements ou à la reconnaissance des systèmes de préférence existant. L'exception la plus notable, et la plus lourde de conséquence, reste cependant celle qui a trait à la reconnaissance des zones de libre-échange. Cette exception fut incluse tardivement, pour des raisons qui

l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947 l'application de la clause de la nation la plus favorisée sous sa forme inconditionnelle<sup>12</sup>, devait s'accompagner d'un engagement ferme en faveur du "désarmement économique", autrement dit d'un engagement en faveur de l'élimination graduelle des tarifs douaniers et autres obstacles au commerce<sup>13</sup>, d'une part, et d'un engagement plus moral en faveur d'un commerce loyal<sup>14</sup>, d'autre part. L'analogie est grande, ici, entre les objectifs visés et les moyens qui devaient être employés pour maintenir la paix entre les peuples, et ceux que l'on devait retrouver dans le domaine des relations économiques internationales. Elle est d'ailleurs tellement grande que l'on va retrouver dans les deux cas la même approche, le multilatéralisme, et le même principe de gestion collective des problèmes. À cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que les diverses institutions, les institutions déjà existantes, comme l'O.I.T. par exemple, et celles qui devaient être mises en place, devaient relever directement des Nations Unies, plus précisément de son Conseil économique et social<sup>15</sup>.

On peut donc parler ici aussi d'un véritable renversement. Jusque là justifiées pour des raisons de nationalisme économique, les interventions de l'État dans le domaine des relations économiques internationales se trouvent de la sorte clouées au pilori : du fait qu'elles sont discriminatoires pour les autres États, ces interventions sont de fait assimilables à une forme d'agression, et donc condamnables du point de vue de la sécurité économique internationale. Le droit économique international était né.

Les questions commerciales n'étaient pas les seules questions économiques à être à l'agenda des États-Unis. Tout ce qui touchait de près ou de loin au domaine des relations économiques internationales y figurait, et de fait, ce n'est pas dans le domaine du commerce que les premiers accords internationaux furent signés mais dans le domaine de l'agriculture et de l'alimentation puis dans le domaine monétaire et

---

tiennent, pour partie, au projet de lier la reconstruction économique de l'Europe à son intégration, et pour partie, aux avantages de cette formule d'intégration par rapport à celle, plus engageante sur le plan de la souveraineté, des unions douanières, elle-même explicitement reconnue comme exception.

12. La rédaction des premiers articles de l'Accord a largement bénéficié des travaux du Comité économique de la Société des nations.

13. Entre autres les restrictions quantitatives, les contrôles des changes, les systèmes de préférence, et les systèmes de troc bilatéral.

14. Si le dumping est condamné, d'autres questions, comme le commerce d'État et les subventions, sont restées à la discrétion des États.

15. Sur ce point, le recul des États-Unis est manifeste. Tant la Grande-Bretagne que l'URSS ne souhaitaient pas voir le Conseil de sécurité remplir un double mandat, militaire et économique. Pour des raisons d'ingérence, ils ne souhaitaient pas non plus accorder trop de pouvoirs au Conseil économique et social. La formule finalement retenue fait, en pratique, de ce Conseil une coquille vide. Quant aux institutions économiques internationales, à défaut d'en être les différents départements, elles n'ont que le statut d'institutions spécialisées, ce qui finalement revient à leur reconnaître une identité distincte des Nations Unies.

financier. Mais c'étaient aux questions commerciales que les États-Unis accordaient la plus haute des priorités, le commerce constituant la base de l'édifice juridique sur lequel devait reposer la coopération économique internationale aux lendemains de la Guerre. Et, comme ils en brandiront la menace, les autres pays n'avaient d'autre choix que de s'engager dans la voie de la libéralisation des échanges, à défaut de quoi "the whole programme of international cooperation would fail"<sup>16</sup>.

Les enjeux économiques étaient certes importants, d'autant qu'ils avaient pris conscience durant la crise de l'importance des marchés extérieurs pour leur économie, mais les raisons de cet intérêt nouveau pour le commerce étaient d'un autre ordre. D'abord les entraves au commerce, le protectionnisme sous toutes ses formes, le nationalisme économique, etc. étaient perçus comme autant d'atteintes à la liberté d'entreprise et de discrimination de la part des autres pays à leur endroit. Ensuite il y avait ce sentiment de frustration de ne pouvoir accéder aux marchés étrangers, en raison des préférences existantes notamment, doublé d'un sentiment d'avoir fait les frais du partage du monde entre les grandes puissances impériales, anciennes ou nouvelles. Enfin, et surtout, il y avait cette idée, chère en particulier au secrétaire d'État, Cordell Hull, que le monde ne devait faire qu'un, et que par conséquent, tous les pays devaient pouvoir participer librement au commerce international et aux ressources de la planète. En clair, cela signifiait qu'en se faisant les ardents avocats d'un libéralisme institutionnalisé sur la scène internationale, les États-Unis entendaient non seulement faire de la liberté du commerce une exigence forte de la paix entre les peuples, sous peine de se mettre au ban de la Communauté internationale, mais également placer, d'un point de vue juridique, le commerce international sur le même pied que le commerce domestique dans la mesure où le principe de l'égalité de traitement ne concernait pas tant les États eux-mêmes que les entreprises qui pratiquent ce commerce.

Aussi, même s'il a été un temps question de transposer à l'échelle économique internationale la poursuite du plein-emploi comme objectif politique et social (lors des conférences de Bretton Woods et de la Havane notamment), cette initiative devait faire long feu<sup>17</sup>, puisque la question du bien-être économique n'a pas été abordée de manière positive mais négative, par le biais d'une approche qui devait, pour nous répéter, viser, d'un côté, le "désarmement économique", c'est-à-dire la libération du commerce de tous les obstacles artificiels issus du nationalisme économique, et de l'autre, prévenir les interventions sur les marchés internationaux, que ce soit sur les marchés des changes, des biens, des capitaux ou des matières premières. Cette

---

<sup>16</sup>. U.S. Dept. of State, *Proposals for Consideration by an International Conference of Trade and Employment*, 1945, p. 2.

<sup>17</sup>. Eux-mêmes, les États-Unis n'ont jamais été très clairs à ce sujet. En présentant les propositions américaines, le secrétaire d'État, Byrnes, identifiera quatre facteurs qui briment le commerce, soit : les restrictions imposées par les gouvernements, les restrictions imposées par les cartels et les combinats, les désordres sur certains marchés de matières premières, et les désordres ou les menaces de désordre dans la production et l'emploi.

démarche aura pour seconde conséquence que les organisations économiques internationales qui seront mises en place, les unes après les autres, auront principalement pour mandat d'être, dans leur domaine spécifique d'intervention, les gardiennes d'un ordre international légaliste, orienté non pas, comme certains l'entrevoyaient, sur le contrôle des marchés internationaux mais plutôt sur le respect de leur liberté de fonctionnement.

On peut bien entendu se demander ce qu'il serait advenu de cet ambitieux projet si les négociations commerciales qui furent menées à Genève, quasiment parallèlement aux discussions préparatoires à la Conférence de la Havane, avaient échoué<sup>18</sup>. Après tout les accords de Bretton Woods n'étaient qu'une partie du puzzle<sup>19</sup>. De même, le projet restera-t-il, après l'échec de la Charte de la Havane, inachevé : il faudra attendre encore près de cinquante ans, soit la signature des Accords de Marrakech qui devaient mettre un terme à la plus longue et à la plus difficile de toutes les rondes de négociations commerciales menées depuis la Guerre avant que les Parties contractantes au G.A.T.T. ne finissent par s'entendre pour faire de cet organisme, qui n'était en fait jusque là qu'un accord institutionnalisé, une véritable organisation internationale, l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.). Et, de ce point de vue, la création de l'O.M.C. marque à n'en pas douter un tournant majeur dans la consolidation de cet ordre légaliste, aussi important sans doute que ne le fut en son

---

18. L'exécutif était pressé d'en arriver à un accord, le Trade Agreements Act arrivant à échéance en juin 1948. Son habileté fut de dissocier les négociations commerciales proprement dites, qui relevaient du pouvoir de négocier qui lui avait été octroyé, de celles sur la création de l'O.I.C., création qui demandait d'être entérinée par le Congrès. Les tentatives subséquentes pour faire reconnaître le G.A.T.T. comme institution internationale subirent toujours le même échec. L'Accord fut finalement directement intégrée à la politique commerciale des États-Unis, ce qui allait permettre à l'administration Kennedy de contourner l'isolationnisme du Congrès et d'engager les États-Unis dans ce qui allait devenir le *Kennedy Round*.

19. Sur deux points toutefois ces accords sont importants. Ils vont dans le même sens que les accords signés à Genève. D'une part, ils engageaient les pays sur le plan des taux de change. La mise en place d'un système de taux de change fixes avaient tout autant pour objet d'introduire plus de stabilité et plus de transparence dans les échanges internationaux que d'empêcher les États d'interférer dans ces échanges en manipulant les taux au détriment des autres. D'autre part ils faisaient directement porter la responsabilité du rééquilibrage des balances des paiements sur le pays concerné. En donnant la possibilité aux pays débiteurs de recourir temporairement aux ressources du Fonds monétaire international (F.M.I.), l'objectif était tout autant d'éviter les situations de détresse que d'empêcher ces derniers de prendre des mesures pour rééquilibrer la balance des paiements qui soient défavorables aux autres pays, en fermant son marché ou en pratiquant des politiques commerciales agressives par exemple. Ce que viendront bientôt consolider les accords de confirmation qui accompagnent les tirages auprès du Fonds. Et de fait, avec une marge de manoeuvre ainsi réduite, les pays n'auront d'autre choix que de prendre des mesures d'ordre domestique, au niveau de la demande dans un premier temps, puis à partir des années 1980 sur le plan structurel, pour sortir des crises de paiements lorsque celles-ci éclateront.

temps la fondation du système multilatéral<sup>20</sup> : le G.A.T.T. possède maintenant un véritable statut d'organisation internationale, ce qui lui confère une véritable légitimité morale, au demeurant renforcée d'un point de vue juridique par la création de l'Organe de règlement des différends (O.R.D.).

### **Un, deux systèmes, ou plusieurs ?**

Les États-Unis furent, avons nous dit, les seuls, ou tant s'en faut, défenseurs de cette vision de la sécurité économique internationale à l'époque. Ce qui n'ira pas sans provoquer d'ailleurs de nombreuses réticences chez les Alliés, auprès des autorités britanniques en tout premier lieu. Nous l'avons dit également, cette vision du monde se heurta dès le départ à l'hostilité de l'Union soviétique. Mais d'autres difficultés allaient très rapidement surgir. Deux notamment. Du côté des pays "industrialisés" tout d'abord, du côté des pays "en développement" ensuite.

Pour des raisons qui tiennent en partie aux difficultés rencontrées dans le relèvement économique après la Guerre et en partie aux engagements sociaux pris durant celle-ci, les autorités politiques vont, d'une manière générale, plutôt se tourner vers la reconstruction et la croissance de leur propre marché intérieur. Avec pour résultat que les enjeux économiques internationaux seront très rapidement dissociés des enjeux économiques nationaux. En fait, si un changement majeur avait été opéré au niveau international, un changement tout aussi majeur va aussi s'opérer au niveau domestique<sup>21</sup>, de sorte que, si, au départ, la question du plein-emploi devait être étroitement liée à celle du commerce, en pratique, les deux questions vont être dissociées et deux systèmes se mettront en place : un système d'économie mixte, orienté sur le plein-emploi et complété d'un système d'assurance sociale fort étendu à l'intérieur des frontières nationales, et un système d'ouverture négociée des marchés sur une base réciproque sur le plan international. Si, entre les deux systèmes, il n'y avait pas à proprement parler de contradiction, du moins en apparence puisque la croissance favorisait le commerce et, parallèlement, le commerce contribuait à la réalisation du plein-emploi, il n'en demeurait pas moins que l'édifice reposait sur l'artefact qu'il était

---

20. O.M.C., *Rapport annuel*, 1996, p. 5.

21. Comme le rappelle fort justement Shonfield :

"... si l'évolution du capitalisme à l'ancienne mode vers le capitalisme à la nouvelle mode n'avait dépendu que d'une conversion intellectuelle au système keynésien, elle aurait eu peu de chances d'aller aussi loin. Après tout, nous avons eu maintes fois depuis la guerre eu l'occasion de constater que les gens en place, croyant s'être pénétrés des vérités économiques keynésiennes appliquées en cas d'urgence une politique différente et souvent opposée à elle. Ce qui est caractéristique de la période d'après-guerre, c'est que diverses forces indépendantes se sont conjuguées pour accroître les moyens de régulation de l'économie, tout en maintenant le volume de la demande à un très haut niveau. Les gouvernements ont ainsi eu le temps d'étudier les interventions les plus appropriées sans provoquer de désastre au cours de cet apprentissage" (Andrew Shonfield, *Le capitalisme d'aujourd'hui*, Paris, Gallimard, 1967, p. 64)

possible de tracer une ligne de séparation entre le marché national et le marché international. Ce double système perdurera pendant plusieurs décennies, jusqu'à ce qu'avec le développement des échanges internationaux, force sera de constater qu'on ne pouvait à la fois avoir, pour reprendre une formule célèbre, Keynes à l'intérieur et Smith à l'extérieur.

La seconde faille du nouvel ordre économique internationaliste tenait à son caractère légaliste, plus précisément au principe de l'égalité juridique des États sur lequel il reposait. Très tôt, le problème va surgir, en fait dès que s'amorceront les premières grandes négociations internationales, et notamment celles qui feront suite à la proposition américaine de créer une organisation internationale du commerce. Aux revendications des pays européens viendront s'ajouter celles des pays en développement, peu nombreux d'ailleurs. Elles portaient principalement sur la reconnaissance d'un statut particulier à l'intérieur de cet ordre, sur le contrôle des ressources naturelles et la stabilisation des marchés des matières premières, ainsi que sur l'octroi d'un certain pouvoir discrétionnaire en matière de politique commerciale aux fins du développement, ce qui impliquait, entre autres, le droit de pouvoir recourir aux contrôles quantitatifs, de signer des accords de préférences commerciales, régionaux ou non, d'imposer des contrôles sur les investissements internationaux, voire de planifier le développement. Bref, ce qui était demandé était l'implantation d'un régime commercial à deux vitesses.

Avec la montée des indépendances et la marginalisation grandissante des pays en développement dans l'économie mondiale, ce que viendra constater le fameux rapport Haberler, le débat n'en deviendra que plus âcre, et si, certains accommodements seront apportés au système existant, notamment avec l'ajout à l'Accord général d'une Partie IV, relative au commerce et au développement, et plus tard la mise en place du Système généralisé des préférences, force est de constater trois choses : premièrement, les clauses d'exception et autres mesures transitoires qui seront accordées aux pays en développement ne viendront jamais remettre sérieusement en question le principe fondamental de l'égalité de traitement ; deuxièmement, le débat de fond sur les droits et devoirs économiques des États, lancé dans les années soixante, aura principalement pour effet d'accentuer davantage le fossé qui s'était creusé entre les pays industrialisés et ceux qui constituaient ce qu'Alfred Sauvy appellera le Tiers-monde<sup>22</sup> ; et troisièmement, que, si des mesures d'accommodement furent prises, elles tinrent davantage au contexte la Guerre froide qu'à la réelle volonté des pays industrialisés de faire de la situation des pays en développement dans l'économie mondiale un cas d'espèce.

Aussi, si pendant un certain temps, notamment avec la création de l'Organisation de coopération économique et de développement économique (O.C.D.E.), puis l'institutionnalisation de la Conférence des Nations Unies pour le développement

---

22. Sur ces débats et les principaux documents, voir l'ouvrage de Brigitte Stern, *Un nouvel ordre économique international ?*, Paris, Economica, 1983.

(C.N.U.C.E.D), on put craindre que la fracture entre "pays riches et pays pauvres" ne débouche sur la mise en place de deux systèmes parallèles, voire même sur la marginalisation des Nations Unies, tout ceci allait tourner court rapidement, et ce pour trois raisons principales : d'abord, parce que ce double système conduisait les pays en développement à se couper des grands courants économiques internationaux ; ensuite, parce que, d'un point de vue politique, les pays en développement, en dehors du fait qu'ils ne faisaient pas bloc, ne disposaient pas d'un pouvoir de négociation suffisant pour agir seuls sur les marchés internationaux ; enfin, parce que, du point de vue des pays industrialisés eux-mêmes, il ne pouvait qu'un seul cadre normatif en matière de commerce, et ce cadre ne pouvait être que celui qui relevait du G.A.T.T.. La crise de la dette dans les années 1980, l'abandon des politiques nationales et le retour progressif des pays en développement au sein des institutions économiques internationales viendront finalement sonner le glas de ce qui fut le tiers-mondisme.

## LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE ET LES DÉFIS DE LA GLOBALISATION

### Le contrôle des marchés internationaux ?

Au vu des ces évolutions, pour tous ceux qui crurent qu'il était possible de trouver une troisième voie entre le planisme et le libéralisme, l'impasse dans laquelle se sont trouvés le keynésianisme et le tiers-mondisme au tournant des années 1980 a sans aucun doute quelque chose de très frustrant. D'autant que, malgré son orientation libre-échangiste, l'ordre d'après-Guerre avait été construit sur le pari qu'il était possible de concilier deux types d'exigences : celles qui émanaient des marchés d'un côté ; et celles qui émanaient des États et de la prétention qui étaient la leur de construire un monde nouveau, de l'autre. Barry Eichengreen est loin d'avoir tort lorsqu'il écrit, qu' "encore aujourd'hui, plus de deux décennies après sa chute, le système de Bretton Woods demeure une énigme."<sup>23</sup>. Dans les faits, le système de Bretton Woods était en effet un système curieux, bâti pour rencontrer deux types d'exigences, finalement contradictoires.

Reposant sur un système de taux de change fixes mais ajustables sous certaines conditions, il avait en effet été construit pour prévenir les dévaluations compétitives et les manipulations unilatérales des changes. En contrepartie de quoi, les États se voyaient octroyer certaines garanties, dont la principale était un accès privilégié aux ressources d'un fonds de soutien, le F.M.I., en cas de difficultés de balance des paiements. De la sorte, il leur était effectivement possible de procéder aux rééquilibrages nécessaires sans que pour autant ces rééquilibrages ne viennent brutalement remettre en question les engagements pris en faveur de la liberté commerciale ni porter un préjudice grave au commerce international. "Que le système ait survécu aussi longtemps tient donc du miracle"<sup>24</sup>. Sans doute pas tout à fait si l'on considère les préoccupations et le contexte de l'époque. Néanmoins, sur le fond, le constat est juste. Le système était peut-être viable, mais encore eût-il fallu, d'une part

---

<sup>23</sup>. Barry Eichengreen, *L'expansion du capital. Une histoire du système monétaire international*, Paris, l'Harmattan, 1998, p. 120.

<sup>24</sup>. *Ibidem*, p. 124.

que l'engagement en faveur de plein-emploi (d'un "haut niveau d'emploi" pour être plus exact) n'ait pas seulement été un engagement individuel mais aussi collectif de la part de tous les États, et d'autre part, que l'idée alors en vogue de mieux contrôler les marchés internationaux se soit concrétisée dans les faits. Et cela n'a pas été le cas.

À toutes fins pratiques, même si on a jonglé à l'époque avec l'idée de contrôler les mouvements de capitaux et avec celle, cruciale pour les pays en développement, de stabiliser les marchés des matières premières, rien n'a été fait dans ce sens, ou plutôt devrions-nous dire, rien ne pouvait être fait dans ce sens, vu l'opposition des États-Unis et des milieux industriels à un tel projet. Comme le faisait remarquer récemment l'économiste en chef de la Banque mondiale, Joseph E. Stiglitz, à propos des projets de réforme du système économique international<sup>25</sup>, si les économistes ont toujours été divisés entre ceux qui, comme Keynes, n'ont qu'une confiance très limitée dans le marché, animé qu'est celui-ci par des esprits animaux, irrationnels, et ceux pour qui les marchés sont par nature efficaces et pour qui, par voie de conséquence, les interventions de l'État, voire la coopération économique internationale, sont par nature inefficaces et contreproductives<sup>26</sup>, c'est plutôt entre les deux que se situe la position de la Communauté internationale. D'une part, elle admet que, dans des conditions normales, les marchés sont suffisamment efficaces et fonctionnent suffisamment bien pour que les interventions publiques ne soient pas nécessaires. D'autre part, elle admet que lorsque les déséquilibres se produisent, une intervention forte et concertée, impliquant les principales puissances économiques et les institutions internationales concernées, se justifie, *ex post*, pour à la fois contenir les risques de contagion et ramener le calme sur les marchés.

Stiglitz parle d'une formule hybride, mais qui n'est pas moins révélatrice de l'attitude qui prévaut depuis la Guerre, attitude qui a toujours conduit la "Communauté internationale", premièrement, à privilégier la concertation entre les acteurs publics et la recherche du consensus<sup>27</sup> autour d'un certain nombre de principes directeurs de portée

---

25. Joseph E. Stiglitz, "International Financial Institutions and the Provision of International Public Goods", *Cahiers de la BEI*, Vol. 3, n° 2, numéro spécial, International Financial in the 21st Century, 1998.

26. L'un des arguments les plus fréquemment avancés à l'encontre des interventions publiques à l'heure actuelle est celui de l'aléa moral et de l'irresponsabilité en matière de risques auxquels conduisent les programmes d'aide financière aux pays soumis aux crises financières. Ce ne sont pas tant les marchés qui sont responsables des crises que les gouvernements eux-mêmes et leurs mauvaises politiques. L'appui financier qui leur est apporté revient en quelque sorte à cautionner ces politiques et, ainsi, l'idée que, quoi qu'il arrive, la Communauté internationale viendra éponger les pertes subies par les marchés.

27. On doit à John Williamson la formule de "consensus de Washington". Il repose sur une série de principes qui touchent à la discipline fiscale, à l'équilibre des finances publiques, aux priorités budgétaires, à la libéralisation financière, aux taux de change, à la libéralisation des échanges, à la suppression des barrières et des contrôles en matière d'investissements internationaux, aux privatisations, à la déréglementation, et aux droits de propriété. Sur ce consensus, ainsi que sur

universelle en matière de politique économique ; deuxièmement, à subordonner le progrès économique et social des populations à l'établissement d'une concurrence effective sur les marchés internationaux ; et troisièmement, à faire peser, plutôt que de chercher à le partager, le fardeau du rééquilibrage des balances des paiements sur les seuls débiteurs, quel que soit l'origine de ce déséquilibre ou le niveau de développement de ces derniers. Si, plus récemment, on a cherché à responsabiliser davantage les marchés, dans la définition de règles financières prudentielles ou dans la mise en oeuvre des programmes d'assistance financière par exemple, ou encore à améliorer la transparence, la qualité et l'accès à l'information statistique dans un but de prévention, force est néanmoins de constater que peu de choses ont été faites pour réformer le système existant. Les projets ne manquent pourtant pas, mais, à défaut de s'entendre sur la nature des actions à entreprendre ou sur l'architecture souhaitable des institutions qui doivent venir encadrer les relations économiques internationales, chacun préfère s'accommoder du système existant.

Dans un numéro spécial consacré à la réforme des institutions financières, *The Economist*<sup>28</sup> faisait remarquer que tout responsable public qui chercherait à dessiner le système idéal devait concilier trois types d'exigences : la préservation de la souveraineté nationale, la supervision, la régulation et la stabilisation des marchés, et la poursuite de la globalisation pour les avantages qu'elle procure. Ces trois exigences forment une "trinité impossible", somme toute comparable à ce que fut en son temps le triangle impossible du plein-emploi, de la stabilité des prix et de l'équilibre de la balance des paiements. Entre les trois, il faut choisir, et tout programme cohérent ne peut viser que deux objectifs sur trois. La régulation des marchés et la préservation de la souveraineté ne peuvent se faire qu'au détriment de l'intégration efficiente des marchés ; la préservation de la souveraineté et la poursuite de la globalisation doivent s'accompagner d'une totale liberté sur marchés internationaux ; quant à la troisième option, celle qui consiste à privilégier l'intégration et la régulation globale de l'économie mondiale, elle ne peut se faire qu'au détriment des souverainetés nationales.

La manière de poser le problème est peut-être brutale, mais elle a le mérite d'être claire. Le développement sans précédent des échanges internationaux depuis la Guerre n'a pas eu seulement pour effet de rendre les économies nationales plus interdépendantes que jamais les unes des autres, mais aussi de transformer profondément les conditions dans lesquelles ces dernières se trouvent agencées les unes vis-à-vis des autres dans l'économie mondiale. La fréquence, l'intensité, et la brutalité des crises financières sont sans aucun doute, avec la volatilité et l'instabilité des marchés, quelques uns des traits les plus caractéristiques de la globalisation actuelle, du moins au niveau financier. Mais, aussi dramatiques que soient les crises, à

---

les débats et critiques qu'il soulève, voir l'excellent ouvrage collectif dirigé par Louis Emmerij, *Economic and Social Development into the XXI Century* (Washington, Inter-American Development Bank, 1997).

28. 30 janvier 1999.

commencer pour les populations des pays concernés qui en font les frais, le principal défi qui se pose aujourd'hui aux pouvoirs publics ne se situe pas tant là qu'au niveau des règles qu'il s'agit de mettre en place pour à la fois encadrer cette globalisation et faire en sorte que le nouvel agencement des économies dans l'économie mondiale qu'elle entraîne ne soit pas une nouvelle source de tensions entre les peuples.

### **Définir les cadres normatifs de la globalisation**

Le déficit de règles sur la scène internationale est l'un des phénomènes les plus notables de la période actuelle. Comme l'ont très bien montré les débats qui ont entouré les négociations, finalement avortées, autour d'un accord multilatéral sur l'investissement (A.M.I.)<sup>29</sup>, les pouvoirs publics sont aujourd'hui confrontés à un double dilemme. Le premier est d'avoir à établir des règles qui reconnaissent aux entreprises certains droits sans que pour autant cette reconnaissance n'aboutisse à la remise en question des droits collectifs, démocratiques et sociaux. Quant au second, il consiste à élargir les conditions de la concurrence sur les marchés internationaux sans que pour autant là aussi, cet élargissement n'ait des effets déstabilisateurs et délétères sur la cohésion économique et sociale des sociétés. On retrouve le problème évoqué plus haut, avec le résultat que c'est finalement la deuxième option qui a prévalu : faute de s'entendre, les négociateurs de l'A.M.I. ont préféré s'en remettre au *statu quo*, ce qui, dans le cas présent, signifie la préservation des droits souverains et la poursuite de la globalisation, mais sans règles ni contrôles effectifs des marchés transnationaux.

Il est indéniable que la globalisation pousse à l'émergence d'un droit économique mondial mais la construction d'un tel droit se heurte à deux écueils, à deux mythes qui ont la vie dure. Le premier de ces mythes est celui de l'autorégulation des marchés. Il consiste à admettre, sous sa forme moderne, que si les marchés sont "contestables", c'est-à-dire potentiellement ouverts à la concurrence internationale, il ne revient pas aux pouvoirs publics d'intervenir. Une telle approche a eu deux effets paradoxaux sur la conduite des affaires publiques : le premier, de déplacer la finalité des politiques de la concurrence vers la recherche de l'efficacité et de la compétitivité, ce qui, sous le couvert de créer des entreprises de taille mondiale, aboutit à une course au gigantisme dont on perçoit d'autant plus mal les limites qu'il n'existe pas à proprement parler de règles internationales en matière d'abus de position dominante ; et le second, d'inciter les pouvoirs publics à assouplir les systèmes juridiques pour les rendre plus attractifs aux investisseurs étrangers et, de fait, à s'engager dans une autre course, à l'investissement. Dans les deux cas, cela revient, comme le note fort justement Mireille Delmas-Marty, à faire du droit une marchandise comme une autre d'une part et à son

---

29. Voir à ce sujet l'article que nous avons écrit, Dorval Brunelle et moi-même : "Globalisation et nouveaux cadres normatifs. Le cas de l'accord multilatéral sur l'Investissement", *Géographie, économie et société*, Vol. 1, n° 1, 1999, pp. 49-96.

instrumentalisation au service du marché d'autre part<sup>30</sup>. La globalisation a créé des interactions nouvelles, insoupçonnées, entre les acteurs publics et privés dont on perçoit encore mal toutes les implications<sup>31</sup>, sinon que force est de constater que la concurrence sur les marchés mondiaux n'est pas seulement l'affaire des entreprises mais également celle des gouvernements, et que, d'autre part, ces interactions ont engendré des formes nouvelles de concurrence, systémique, qui sont là pour nous rappeler que les États non seulement existent, mais qu'ils comptent toujours<sup>32</sup>, particulièrement lorsqu'il s'agit pour eux de tourner la globalisation à leur avantage.

L'idée selon laquelle la globalisation économique s'accompagnerait d'un phénomène de convergence systémique sur le plan institutionnel est un second mythe, d'ailleurs démenti par ce que nous venons de dire puisqu'en matière de compétitivité, les différences comptent, sur le plan économique comme sur le plan normatif. Nous avons eu l'occasion de voir plus haut le rôle prééminent joué par les États-Unis dans la construction de l'ordre d'après-Guerre et, ce faisant, souligné, comme d'autres avant nous, le fait que ceux-ci aient cherché à construire le monde à l'image de leur propre société. En ce sens, la mise en place d'un cadre légaliste sur la scène économique internationale répondait alors tout autant à l'objectif de sortir les marchés de l'emprise des États qu'à celui de leur donner l'environnement institutionnel le plus favorable qu'il soit à leur développement, ce qui en retour devait leur permettre de jouer un rôle déterminant dans les affaires du monde et de faire bénéficier leur économie d'un accès élargi et sécuritaire à tous les marchés de la planète. Avec la fin de la Guerre froide, les temps n'auront jamais été aussi favorables aux États-Unis pour faire prendre à ce projet un nouveau tournant, un tournant dont l'enjeu serait, pour eux, autant de "maîtriser la globalisation" que d'ancrer cette globalisation dans un modèle de gouvernance qui viendrait engager les acteurs publics sur un autre terrain que celui de l'économie, sur celui des droits individuels et démocratiques, et, sur la base de la reconnaissance de ces droits, sur celui qui lui est afférent de la construction d'une société civile mondiale. John G. Ruggie parle à ce propos d'une troisième tentative de

---

30. Mireille Delmas-Marty, "Un droit mondial est-il indispensable à la mondialisation ?", entrevue reproduite dans *La Documentation française, Problèmes économiques*, n° 2611-2612, 7-14 avril 1999, Mondialisation et gouvernance mondiale, pp. 45-47.

31. Cette question est devenue suffisamment préoccupante pour que l'O.C.D.E. et l'O.M.C. aient décidé de mettre sur pied des comités de travail chargés d'examiner les politiques de la concurrence et leurs interactions avec les politiques commerciales et les politiques en matière d'investissement. Voir à ce sujet le dossier spécial que consacre l'O.M.C. aux politiques de la concurrence dans son rapport annuel de 1997. Mais le constat qui en est dressé en est surtout un de faiblesse, ce dont témoigne le fait que ce soit à la règle de la raison et au principe de courtoisie que, faute d'autre chose, on en soit obligé d'appeler à l'heure actuelle.

32. La formule est empruntée à A. Hurrell et N. Woods, "Globalization and Inequality", *Millennium. Journal of International Studies*, Vol. 24, n° 3, 1995, pp. 449-470.

leur part dans cette direction<sup>33</sup>. Non sans raisons d'ailleurs si l'on considère les efforts déployés, sur la scène internationale et surtout régionale, pour faire avancer, depuis le début de la décennie, un tel projet, et, ce faisant, sortir la modernité libérale, ou du moins pour être plus exact, une certaine conception de la modernité libérale, du périmètre étroit des frontières nationales à l'intérieur desquelles elle s'est construite jusqu'ici. Prétention impériale, certes, d'une puissance hégémonique qui entend exporter ses valeurs et le modèle institutionnel auquel elle doit sa prospérité et son rayonnement, ce que certains ne manqueront pas de louer et d'autres de dénoncer, mais qui n'en témoigne pas moins du fait que, malgré l'existence d'une dynamique bureaucratique propre aux institutions internationales<sup>34</sup>, malgré l'émergence de nouveaux acteurs sur la scène internationale, le droit économique international reste encore comme son nom l'indique l'affaire des États, et par voie de conséquence profondément marqué par l'empreinte des grandes puissances qui entendent, à travers lui, promouvoir les valeurs et les intérêts qui sont les leurs.

---

33. John Gerard Ruggie, "Third Try at World Order ? America and Multilateralism after the Cold War, *Political Science Quarterly*, Vol. 24, n° 3, 1994, pp. 553-570.

34. Robert Keohane est l'un de ceux qui ont le plus ardemment défendu cette thèse ces dernières années. Voir notamment son ouvrage *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy* (Princeton, Princeton University Press, 1984), et son article plus récent : "International Institutions : Can Interdependence Work ?", *Foreign Policy*, n° 110, 1998, printemps, pp. 82-96.

## CONCLUSION

Au terme de cette brève analyse de l'ordre d'après-Guerre, de ses origines, des principes sur lesquels il a été construit, et de ses évolutions récentes, il n'est pas inutile de souligner que le débat autour du commerce comme facteur de paix et de progrès est loin d'être clos. Au contraire, avec la globalisation, il a pris un tour nouveau. Si, d'un côté, les économies sont devenues plus ouvertes et plus intégrées que jamais, - ce qui ne rend que plus désuètes les politiques passées, généralement tournées vers l'intérieur et orientées sur l'action discrétionnaire de l'État -, de l'autre, les États n'ont pas manqué d'adapter leurs politiques en conséquence pour les orienter dorénavant en fonction des marchés extérieurs et des avantages que leur économie peut tirer de la globalisation. D'autre part, si, avec les progrès réalisés en matière de coopération économique internationale, l'international est désormais entré dans l'arène nationale, les règles nationales s'enrichissant de plus en plus dans le droit économique international, on constatera également l'émergence d'une autre tendance : celle de l'internationalisation des politiques. Particulièrement visible dans le domaine des politiques de la concurrence, cette tendance apparaît aussi dans d'autres domaines, comme en témoigne le débat sur les clauses sociales ou environnementales par exemple. Enfin, si le développement des échanges s'est accompagné, d'une façon générale, d'une reconnaissance plus étendue des droits de la personne et des droits démocratiques, on remarquera qu'elle se limite, le plus souvent, dans les traités et autres accords internationaux, à la reconnaissance de droits juridiques pour l'investisseur et ses investissements et à la mise en place de règles qui ont surtout pour finalité de créer un environnement institutionnel plus propice au déploiement des activités marchandes transfrontalières.

Il ne s'agit pas de dénier l'importance des acquis en matière de coopération économique internationale, ni la contribution des institutions économiques internationales au développement économique et au rapprochement des peuples, mais, au risque de nous répéter, les deux écueils sur lesquels viennent buter les efforts actuels pour aller un peu plus loin dans la construction d'un véritable droit économique mondial, sont toujours : pour le premier, qu'on n'a pas encore résolu à l'échelle internationale la délicate question des règles qui permettraient de faire converger au niveau des marchés les intérêts privés et l'intérêt public ; et, pour le second, que, si la dynamique du changement dans le domaine du droit économique international est maintenant passée avec la globalisation des acteurs publics vers les acteurs privés, "les prétentions des États à l'égalité juridique limitent les compétences internationales, limitation dont le droit est, précisément, le garant et le signe"<sup>35</sup>

---

35. A. Pellet, "Vers une mondialisation du droit international. dans S. Cordelier et F. Doutant (sous la direction de), *Mondialisation. Au delà des mythes*, Paris, La Découverte. Les dossiers de l'État du monde, 1997, p. 97.

