

Juillet 2009

Le déclin irréversible de la réciprocité et du multilatéralisme

Christian Deblock

Lorsque Ronald Reagan inaugure sa présidence en janvier 1981, l'économie américaine traverse l'une des pires récessions de l'Après-Guerre et les États-Unis doutent d'eux-mêmes. Relance par la demande ou par l'offre ? Politique monétaire ou budgétaire ? Politique industrielle ou concurrence ? L'élection de Reagan réglait le problème une fois pour toutes : le renouveau économique des États-Unis passerait par le retour aux valeurs traditionnelles du marché, de la libre entreprise et de l'innovation. En matière de commerce et de finance internationale, ses positions étaient aussi arrêtées que sur l'économie : ni protectionnisme chez soi ni interventionnisme chez les autres, mais, au contraire, libéralisation généralisée des marchés et retour à la règle d'or de la concurrence dans les affaires.

Ronald Reagan était un doctrinaire de la liberté économique, mais il était aussi un fervent adepte de la puissance sur la scène internationale, y compris dans les affaires commerciales. Dans ce domaine, comme dans d'autres d'ailleurs, les choses furent un peu plus complexes que les stratèges de la présidence ne le pensaient au départ. Elles ne se déroulèrent pas non plus tout à fait comme ils l'avaient prévu. À l'interne, la présidence dut composer avec un Congrès plus prompt à endosser les habits du patriotisme économique que ceux de l'internationalisme libéral, et à l'externe, elle dut affronter la grogne de ses partenaires qui étaient alors fort peu disposés à accepter l'unilatéralisme américain, encore moins à faire les frais d'une refonte du système commercial. Malgré tout, le tour de force du président Reagan fut de tourner les événements en sa faveur, notamment la crise de la dette et l'effondrement annoncé du système soviétique. Tant et si bien que du point de vue des objectifs recherchés, on peut dire que c'est mission accomplie qu'il quitte la présidence : un accord de libre-échange a été conclu avec le Canada, un nouveau cycle de négociations commerciales a été lancé à Punta del Este et, malgré sa forte teneur patriotique, la loi sur le commerce a finalement été renouvelée (*Omnibus Trade and Competitiveness Act*). Trois moments forts qui,

s'ajoutant aux multiples réformes monétaires, financières et économiques, consacrent les nouvelles orientations stratégiques des États-Unis, mais changent totalement la donne.

Premièrement, l'agenda commercial ne vise plus seulement à ouvrir les marchés, mais à établir la règle du marché dans les relations économiques internationales. Deuxièmement, le champ des négociations commerciales est élargi pour couvrir de nouveaux domaines, dont les services, l'investissement et la propriété intellectuelle. Et troisièmement, si le multilatéralisme reste le moyen privilégié pour faire avancer l'agenda commercial, ce n'est désormais plus le seul : le bilatéralisme est de retour. Dans les trois cas, les conséquences seront considérables, et sans doute ont-elles été très mal évaluées à l'époque. D'abord, parce que la globalisation, la conséquence la plus directe de la liberté retrouvée des marchés, mine le principe de réciprocité sur lequel reposait jusque-là le système commercial. Ensuite, parce qu'en laissant libre cours au bilatéralisme sous le prétexte fallacieux de faire avancer plus rapidement les négociations multilatérales ou de contribuer au développement du commerce, ce n'est plus le multilatéralisme qu'on défend, mais un commercialisme libéral qui avance désormais au grand jour. Enfin, parce qu'en redonnant la primauté à l'économie de marché, on se trouvait par le fait même à briser les équilibres qu'avait permis d'établir l'internationalisme libéral originel entre souveraineté et coopération, et entre intervention économique et liberté commerciale.

Il reviendra aux présidents Bush et Clinton de boucler la boucle : le premier en élargissant l'accord de libre-échange avec le Canada au Mexique (Accord de libre-échange nord-américain) et le second en complétant le cycle d'Uruguay, en généralisant le bilatéralisme et en appuyant sans réserve, malgré les avatars, la globalisation. Et au président George W. Bush de récolter ce qui avait été semé : une économie mondiale plus intégrée que jamais, mais aussi soumise aux forces contradictoires des réseaux transnationaux et des grandes manœuvres commerciales. *Quid* dans ce nouveau contexte de la réciprocité et du multilatéralisme, les deux piliers du système commercial moderne ? C'est la question que je voudrais soulever dans la présente note. Mais au préalable ; retour aux sources et aux fondements du système commercial.

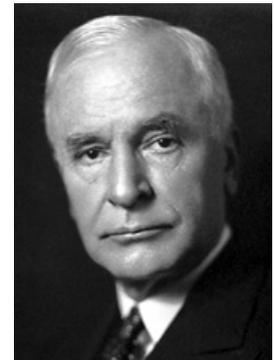
Internationalisme, multilatéralisme et commercialisme

Commençons par lever un malentendu : le système commercial actuel n'est pas libre-échangiste ; il est internationaliste dans l'esprit, multilatéraliste dans la règle et commercialiste dans la finalité. Et j'ajouterai : il porte l'empreinte de ses concepteurs, les États-Unis. Entre l'internationalisme, qui nous renvoie aux Lumières, et le commercialisme, qui nous renvoie au statocentrisme, il y a contradiction. Cette contradiction fut réduite, du moins temporairement, en combinant deux règles de conduite : la réciprocité et le multilatéralisme

Les principes et les règles.

Les planificateurs du système commercial moderne n'ont jamais envisagé un seul instant d'instaurer le libre-échange. Ce système a été conçu, opérationnalisé pour ouvrir les marchés, de manière ordonnée certes, mais pour les ouvrir néanmoins et permettre ainsi aux entreprises d'accéder le plus largement possible et sur une grande échelle aux marchés et aux ressources de la planète. Dans un premier temps (loi de 1934 sur la réciprocité commerciale), le nouvel agenda commercial fut présenté au Congrès comme une contribution à la relance de l'activité économique et de l'emploi, et l'approche était bilatérale (règle du principal fournisseur). Dans un deuxième temps (Propositions de 1945), l'agenda sera redéfini et élargi, mais la perspective demeure la même : le commerce est présenté pour sa contribution à la pleine utilisation des capacités et des ressources dans le monde. Quant à l'approche, elle reste bilatérale, mais la négociation est multilatérale et l'application des règles, étendue à tous les signataires (Clause de la nation la plus favorisée sous sa forme inconditionnelle).

1. L'esprit. Pour Cordell Hull, le père de ce système même s'il n'était plus secrétaire d'État lorsque fut signé le GATT (1947) et négociée la Charte de La Havane, il ne pouvait y avoir de paix durable sans prospérité économique, ni de prospérité sans liberté de commercer. C'est l'esprit même de l'internationalisme libéral, une doctrine qui tente de concilier, d'un côté, la liberté économique avec la démocratie et, de l'autre, la coopération internationale avec la souveraineté des nations. On le retrouve dans les plans américains de reconstruction du système international. Pleinement assumé par les dirigeants politiques, il ne quittera plus la conduite de la politique étrangère, même au temps de la guerre froide. Quitte à simplifier les choses, on peut résumer l'internationalisme libéral par deux aphorismes : (1) les démocraties ne se font pas la guerre et (2) de bons voisins sont des voisins prospères. Hull en ajoutera une troisième : quand les marchandises ne traversent pas les frontières, les armées le font¹.



Cordell Hull
(1871-1955)

2. Les principes. Pas de paix ni de prospérité durable, donc, sans un pacte commercial qui garantisse la liberté de commercer. De ceci, on peut tirer trois principes généraux. Premièrement, autant le commerce rapproche les peuples, apporte la prospérité et contribue ainsi à la paix, autant il doit jouir de la plus grande liberté.

Deuxièmement, si le commerce doit se voir octroyer la plus large autonomie possible, il ne peut y avoir pour autant de commerce sans que des règles n'aient été préalablement établies dans les relations entre les nations. Autrement dit, il ne peut y avoir de commerce sans règles de droit. Par contre, il ne peut y avoir non plus de règles de droit sans que les États

*Never insult an alligator
until after you have
crossed the river*

(Cordell Hull)

ne conviennent entre eux de la nature du pacte commercial qui va les unir, les protéger et les obliger.

Enfin, troisièmement, le pacte implique le libre consentement des parties (le pacte ne lie que les parties et elles seules), l'égalité de traitement entre les parties et le respect de leurs institutions politiques, économiques et sociales.

À bien des égards, Hull et les planificateurs du système commercial ne faisaient que reprendre et défendre des principes généraux qui étaient acceptés par tous les libéraux, mais qui l'étaient beaucoup moins par l'opinion publique de l'époque. Leur force fut d'avoir été convaincants, audacieux tout en étant rassurants, et d'avoir opérationnalisé leurs principes dans des règles qui résonnassent aux oreilles tant des Américains que de ceux qui allaient les suivre. La première de ces règles est la réciprocité².

3. La réciprocité diffuse. La réciprocité sous sa forme inconditionnelle – ou réciprocité diffuse – est le premier pilier du système commercial. C'est l'instrument grâce auquel il sera possible d'ouvrir toujours davantage les marchés, mais de façon ordonnée et dans le respect des droits souverains. La réciprocité se décline en trois volets.

(1) Pas de réciprocité sans reconnaissance préalable et mutuelle de l'égalité de traitement. Cette règle, de non-discrimination en fait, s'applique aux États et par extension à leurs citoyens (traitement national).

Pas de réciprocité sans équivalence entre les gains et les charges, entre les droits et les obligations. Cette règle implique que chacun trouve son compte dans les transactions commerciales (équilibre commercial et financier) et qu'il recevra de l'autre la contrepartie de ce qu'il lui offre (*give and take*) ou ce à quoi il s'attend.

Enfin, (3) pas de réciprocité non plus sans bonne foi ni loyauté ; c'est la règle du contrat honnête. De chacune des parties, on attend qu'elle se comporte loyalement, honnêtement, conformément aux dispositions du contrat, mais aussi conformément aux pratiques habituelles des affaires.

Commercialisme, statocentrisme et internationalisme libéral

Le commercialisme désigne l'ensemble des doctrines, pratiques et politiques qui valorisent le commerce dans la création de richesses, appuient les milieux d'affaires dans leurs activités à l'étranger et subordonnent la politique économique à l'expansion du commerce. Le commercialisme est parfois utilisé comme synonyme de mercantilisme. Il s'en distingue néanmoins dans la mesure où il n'associe pas le commerce au pouvoir du prince, ni la richesse à la puissance de la nation. Par contre, le commerce demeure une affaire d'État et la conquête des marchés extérieurs est un objectif avoué de la politique économique. On peut distinguer deux modèles de commercialisme : le **commercialisme libéral** ou commercialisme d'affaires, qui repose sur l'extension de la liberté économique aux affaires commerciales et que l'on peut résumer par la formule bien connue : laissez faire, laissez passer, et le **commercialisme orienté et de type discrétionnaire** qui fait de l'État un partenaire actif du monde des affaires dans la recherche de nouveaux marchés. Entre les deux commercialismes, il n'y a le plus souvent qu'une différence de degré, les marchés extérieurs étant perçus comme une source extensible de richesses à exploiter.

Le statocentrisme, quant à lui, désigne l'ensemble des doctrines, pratiques et politiques qui font de l'État l'acteur central, pour ne pas dire exclusif, du droit comme des relations entre les nations. En relations internationales, le statocentrisme se divise en deux grands courants de pensée : le **réalisme** d'une part, qui fait de la recherche de la puissance, de la sécurité et de la prospérité de la nation la raison d'être et la finalité de la politique internationale dans un monde anarchique, et l'**interdépendantisme** d'autre part, qui présuppose au contraire que les sociétés développent et entretiennent des liens permanents, sont en interaction et recherchent en conséquence la coopération. Le réalisme est souvent associé au commercialisme discrétionnaire et l'interdépendantisme au commercialisme libéral.

L'internationalisme libéral vise à faire de la coopération institutionnalisée l'instrument de la paix et de la prospérité entre des nations souveraines qui partagent les mêmes idéaux de la liberté, de la démocratie et du progrès. La coopération prend la forme d'un pacte social et le multilatéralisme en est le pilier juridique. L'internationalisme libéral se divise en deux grandes traditions. Une première tradition, issue des Lumières, accorde une large place à la raison et à l'intergouvernementalisme dans le règlement des problèmes d'intérêt commun. La seconde tradition, issue de l'école interdépendantiste, accorde une large importance au commerce pour voir en lui un facteur de rapprochement et d'union des peuples. À son tour, cette seconde tradition se divise en deux, entre un **internationalisme radical** qui fait de la liberté individuelle, de la démocratie et du libre commerce des principes absolus, et un **internationalisme mélioriste**, qui associe la liberté et la démocratie à l'égalité économique et sociale et place ses espoirs dans l'action collective pour y parvenir.

4. Le multilatéralisme. La réciprocité établit les modalités du commerce ; le multilatéralisme, celles du pacte commercial. C'est le second pilier du système. Plus précisément, le multilatéralisme sous sa forme procédurière ou contractuelle. Le multilatéralisme est général à toutes les institutions internationales – avec des écarts importants dans le cas des institutions financières – ; il trouve sa forme la plus accomplie dans le GATT/OMC. Il se décline en quatre points :

- (1) reconnaissance de l'égalité juridique des parties (non-discrimination),
- (2) prise de décision par consensus (désormais explicite),
- (3) engagement juridique des parties dans un traité (respect des engagements souscrits), et
- (4) règlement arbitral des différends (aujourd'hui obligatoire).

La principale force du multilatéralisme commercial est de permettre la construction d'un système de droit international sur un mode intergouvernemental, d'établir la règle du droit dans les relations

commerciales entre les parties contractantes et de sanctionner les écarts par la voie pacifique de l'arbitrage. En somme, le multilatéralisme est le complément juridique naturel de la réciprocité diffuse.

5. Le système n'est pas statique. Orienté vers l'ouverture progressive des marchés, la négociation y est permanente, ou du moins doit-elle être relancée régulièrement (principe de la bicyclette : pédaler pour ne pas tomber) dans la mesure où, sauf stipulation contraire, l'institution responsable du pacte ne peut agir que sous mandat de ses membres. D'autre part, le système commercial possède, comme tous les sous-systèmes des Nations Unies, des règles qui lui sont propres, mais la règle de la réciprocité et celle du multilatéralisme participent toutes deux d'une représentation d'un monde en interdépendance, par le commerce dans le cas présent. Par contre, là où il se distingue radicalement de tous les autres sous-systèmes, y compris – et surtout – du système monétaire de Bretton Woods –, c'est dans le fait que sa finalité n'est pas seulement de gérer au mieux l'interdépendance commerciale des nations, mais d'ouvrir les marchés au commerce grâce à la réciprocité et à son « accélérateur » qu'est la clause de la nation la plus favorisée³.

Les biais du système.

Le système commercial est loin d'être parfait. Il a au moins deux vices congénitaux. Tout d'abord, l'article I du GATT portant sur l'égalité de traitement et la clause de la nation la plus favorisée, est battu en brèche par l'article XXIV qui reconnaît les accords régionaux sous la forme d'union douanière ou de zone de libre-échange. Ensuite, le principe juridique de l'égalité de traitement et le principe économique de la liberté commerciale font en sorte que les pays en développement ne peuvent recevoir un traitement adéquat. Et de fait, tout au plus se sont-ils vu offrir un traitement particulier (traitement spécial et différencié) dans les négociations comme dans la mise en œuvre des accords. Je laisse, pour le moment, de côté ces deux questions pour me concentrer plutôt sur les biais qui entourent l'application de la réciprocité et du multilatéralisme.

1. L'ouverture est la règle et la protection l'exception. Le système est orienté vers l'expansion du commerce. Il n'est pas pour autant mercantiliste ; il est commercialiste de type libéral (voir encadré⁴) et repose sur le principe que pour obtenir quelque chose, il faut aussi donner quelque chose. Mais, une fois le principe de l'expansion du commerce reconnu, cela revient *in fine* à faire de l'ouverture des marchés la règle et de la protection l'exception. Il est d'ailleurs manifeste que les gouvernements ont toujours été plus prompts à négocier l'élimination des barrières, tarifaires ou non, qu'à engager les discussions sérieuses sur tout ce qui touche à la promotion du commerce ou à l'attraction de l'investissement. Et ce, même si ces mesures – pensons à la fiscalité, aux normes du travail ou environnementales, aux subventions, etc. – entraînent autant sinon davantage de distorsions sur les marchés que les mesures de protection. Dans ce sens, ce n'est pas le retour au protectionnisme qu'il faut craindre à l'heure actuelle, mais au contraire l'exacerbation du commercialisme, chacun cherchant à dérouter le commerce des invendus vers les autres ou à surenchérir dans les cadeaux fiscaux pour attirer des investissements qui se font rares.

2. Le système est statocentré, Non seulement parce que le système gravite autour des États, mais aussi parce que les règles et disciplines commerciales s'adressent d'abord aux États. Même si celles-ci s'appliquent également aux entreprises et aux investisseurs, il s'agit avant tout de discipliner les États, de les désarmer⁵. Paradoxalement, dans le cas des entreprises, c'est l'inverse qui se produit : au fur et à mesure que

les marchés s'ouvrent, elles gagnent en autonomie, mais sans que pour autant les disciplines de marché suivent sur la scène internationale. Celles-ci relèvent pour l'essentiel du domaine régalien des États. C'est particulièrement visible en matière de concurrence où nous sommes devant une situation de quasi-*vide juridique*. Il est quand même assez renversant de voir qu'aujourd'hui encore, les politiques de la concurrence – lorsqu'elles existent – relèvent exclusivement du domaine national ou, exceptionnellement, régional, et qu'en dehors de la mise en place d'un modeste *Réseau international de la concurrence*⁶, la coopération internationale est dans un état plus primitif encore qu'elle ne l'est dans le domaine de la fiscalité par exemple. Comment dans ces conditions parler de libéralisation ordonnée des échanges si les règles doivent s'appliquer aux gouvernements et non aux entreprises ?

3. **Le commerce, un espace de liberté.** De négociation en négociation, le domaine de surveillance du GATT/OMC a toujours été un peu plus élargi, au point qu'aujourd'hui, il y a peu de domaines qui échappent à son attention pour peu qu'on puisse y accoler l'expression « lié au commerce ». Certes, dans bien des cas, on n'est pas encore allé très loin dans les discussions et les négociations, mais la prétention existe, du moins chez certains, de couvrir le plus grand nombre de domaines possible pour faire de l'espace commercial international un espace aussi libre que possible. Mais comment peut-on ouvrir les marchés et esquiver la discussion sur les règles du marché ? Comment peut-on aussi parler des droits des entreprises et oublier ce principe de droit élémentaire en vertu duquel il ne peut y avoir de droits sans obligations ? Le moins qu'on puisse dire est que, là encore, les États sont beaucoup plus prompts à négocier la protection de l'investissement ou de la propriété intellectuelle que celle du travail, de l'environnement, de la santé ou même de la culture.

4. **Tous les animaux sont égaux, mais certains sont plus égaux que d'autres (Orwell).** Enfin, dernière remarque, le système commercial n'aurait jamais pu voir le jour, encore moins perdurer, si les États n'avaient pas reconnu (1) qu'il est de leur intérêt commun de coopérer, (2) que pour pouvoir vendre il faut aussi accepter d'acheter, et (3) que, pour être robuste, le système doit être contractualisé. Ce sont ses trois lignes de force. Mais ce consensus gravite aussi autour des États-Unis et du statut de *Primus inter pares* qu'ils se sont octroyés. Ce statut ne va pas sans responsabilités ni obligations, mais il leur donne aussi le privilège exceptionnel d'être à la fois juges et parties du système et de ses évolutions, de pousser à la roue de droit commercial international tout en s'affranchissant de certaines obligations, et d'avoir un double standard, un pour les autres et un autre pour eux-mêmes⁷.

Une réussite malgré tout.

Je ne voudrais pas que l'on se méprenne sur le sens de mes remarques. Comment ne pas voir dans tous les développements que va connaître l'économie mondiale tout au long de ces années qui courent, jusqu'au tournant des années 1980, la confirmation des thèses internationalistes sur le progrès et la paix par le commerce, et dans la consolidation du GATT le triomphe de la règle de droit dans les relations commerciales ? Le système était, certes, orienté vers la libéralisation des échanges, plus exactement vers l'expansion du commerce, mais ce commercialisme était néanmoins soumis au respect de la réciprocité et, ce faisant, au respect des institutions et des choix collectifs nationaux. Quant au multilatéralisme, l'autre pilier du système, il apportait, malgré ses défauts, la double assurance d'un commerce soumis à la règle de droit et au respect des engagements souscrits. Le tout dans le cadre d'un pacte librement consenti.

En 2017, les économistes célébreront l'anniversaire de la publication des « Principes de l'économie politique et de l'impôt » de David Ricardo. Deux siècles plus tard, ils considèrent toujours la loi de l'avantage comparatif comme l'un des piliers de la science économique, voire comme « l'unique proposition des sciences sociales qui soit vraie sans être triviale ».

OMC, *Rapport sur le commerce mondial 2008*, Genève, 2008, p. 81

1. **Un monde interdépendant.** Après la Guerre, il était possible de se représenter l'économie mondiale en termes d'interdépendance et d'envisager la libéralisation ordonnée du commerce dans sa complémentarité avec la poursuite du plein-emploi. Les économies étaient, à l'époque, beaucoup plus fermées qu'elles ne le sont aujourd'hui, les investissements à l'étranger étaient relativement limités et l'économie mondiale reposait principalement sur le commerce des marchandises. L'expression économie mondiale était d'ailleurs très peu utilisée à l'époque et, lorsqu'elle l'était, c'était dans son rapport avec l'économie nationale. Introduite tardivement en économie, l'expression économie internationale s'était imposée dans l'Entre-Deux-Guerres et, avec elle, l'image libérale, ricardienne pourrait-on dire, de l'interdépendance des nations. Mais alors que les économistes libéraux font des importations la raison d'être de l'échange, les internationalistes américains ont inversé l'équation sur les exportations, les importations devenant un mal nécessaire pour pouvoir exporter.

Hull et les internationalistes libéraux américains se différencient des économistes classiques sur un second point : alors que pour ces derniers, la libéralisation des échanges doit se suffire à elle-même et entraîner les pays dans le libre-échange – en autant toutefois, comme l'ont montré les économistes autrichiens, que les gouvernements se donnent une éthique publique conforme aux principes de liberté –, les internationalistes américains, plus pragmatistes, ont voulu enchâsser la libéralisation des échanges dans un cadre juridique, un pacte commercial comme je l'ai appelé. Ainsi, si dans la représentation du commerce, internationalistes et économistes se rejoignent – des nations échangeant entre elles et solidairement liées dans une relation de complémentarité –, les internationalistes composent avec la division du monde en États souverains en couplant promotion du commerce et pacte commercial.

2. **Le GATT et les alliances stratégiques.** On a souvent dit que le GATT était une sorte de club fermé, avec son règlement intérieur et ses conditions d'entrée. La formule est exacte si l'on considère qu'il était en marge du système des Nations Unies, peu ouvert aux débats qui s'y déroulaient, et qu'à toutes fins pratiques, les pays du bloc communiste et un très grand nombre de pays en développement le boycottaient. Il est également vrai que tout en favorisant la libéralisation du commerce, il a permis aux États-Unis de souder – mais pas uniquement grâce à lui – l'alliance économique du bloc occidental et d'établir entre les parties contractantes des liens de solidarité durables. Cela n'excluait pas les rivalités ni la concurrence, mais cette concurrence était pacifique, se livrait sur le terrain économique et, dans ce sens, était conforme à l'esprit internationaliste fondateur. Ou du moins était-ce ainsi qu'il était possible d'interpréter les choses.

Certes, la reconstruction économique de l'Europe, le relèvement réussi du Japon, ou l'émergence des « nouveaux pays industrialisés » en Asie pouvaient être perçus par les réalistes comme une menace pour les États-Unis, voire comme un danger potentiel à l'unité économique du monde, la division idéologique du monde se dédoublant d'une division économique comme Ernest Preeg en développa la thèse⁸. Dans les faits, le cycle Kennedy et le cycle de Tokyo furent d'ailleurs tous deux lancés autant dans une perspective commercialiste que dans la perspective stratégique de contenir les ambitions économiques, d'abord de l'Europe, puis du Japon, et de replacer les États-Unis au centre de cette « interdépendance complexe »⁹. Mais au bout du compte, cela ne fait que démontrer une chose : si l'internationalisme libéral permet d'apporter un supplément d'âme au commercialisme, celui-ci n'a jamais perdu ses droits, surtout lorsque des intérêts stratégiques étaient en jeu.

L'ère de la globalisation

Le système commercial du GATT repose sur un paradoxe : construit sur la réciprocité, il crée l'illusion qu'il est possible de maîtriser les flux du commerce en gérant les interdépendances à l'intérieur d'un pacte commercial. Aujourd'hui, on constate les faits : les marchés sont plus ouverts que jamais et les firmes multinationales, transnationales comme les appelle plus justement la CNUCED, n'ont jamais été aussi à l'aise dans l'économie mondiale, déployant et redéployant leurs activités d'un espace national à l'autre au gré des avantages qu'elles y trouvent. Si l'ouverture au commerce est pour les États synonyme d'interdépendance et d'interactions, elle est pour les entreprises, synonyme d'intégration des activités et des marchés.

De l'ouverture des marchés à la globalisation

La globalisation¹⁰ est le phénomène dominant de notre époque. Peu importe la définition et les indicateurs que l'on retient, tous les observateurs s'accordent à dire que jamais les marchés n'ont été aussi intégrés et les économies aussi ouvertes aux courants économiques internationaux qu'au cours des trois dernières décennies. Le mouvement s'est accéléré – il montre actuellement des signes de ralentissement, mais aucunement de retournement –, mais, surtout, il s'est accompagné de changements majeurs qui augurent clairement d'une transition en cours vers un monde qui est sans doute loin d'être intégré, mais qui n'est déjà plus celui des interdépendances.

1. Un monde de réseaux. Le commerce a toujours été concentré sur un petit nombre d'entreprises ; il est surtout maintenant très lié aux activités des firmes multinationales : le tiers du commerce mondial leur est tributaire. Le phénomène n'est pas nouveau, mais il est d'une ampleur inégalée. L'investissement direct étranger et, avec celui-ci, les firmes transnationales, ont connu une croissance fulgurante depuis le début des années 1980. Ainsi, entre 1982 et 2007, soit un quart de siècle, le rapport du stock d'IDE au PIB mondial est passé de 5,3 % à 27,9 % ; parallèlement, la part de la production des filiales de firmes multinationales dans la production mondiale est passée de 5,6 % à 11-12 % et le nombre d'emplois dans ces filiales est passé de 21,5 à 81,6 millions. Le plus important n'est toutefois pas là ; il se trouve tout d'abord dans l'intégration des activités.

Il est fini le temps où l'on pouvait parler des multinationales, ces entreprises qui avaient des activités et des filiales dans plusieurs pays, que ce soit pour contourner les barrières commerciales et se rapprocher de leurs marchés, exploiter un avantage compétitif ou encore accéder aux matières premières. Une nouvelle dynamique est à l'œuvre, transnationale certes, mais avant tout orientée vers l'exploitation des avantages compétitifs qu'offrent les espaces nationaux. Délocalisation et externalisation, deux termes qui sont entrés dans le langage courant pour désigner ces déplacements et transferts vers la périphérie – pas n'importe laquelle cependant –, mais aussi vers les pays du « centre » plus attractifs que d'autres. Ce ne sont pas non plus tous les pays qui sont touchés. Ainsi, selon l'OMC¹¹, les cinq pays qui délocaliseraient le moins seraient le Japon (9,2 %), le Brésil (10,2 %), la Chine (12,6 %), l'Inde (12,7 %) et les États-Unis (17,8 %). D'abord limitées aux marchandises, les délocalisations touchent désormais les services commerciaux¹². Mais là encore, il y a ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas.

Ce qu'on voit, ce sont les entreprises qui ferment ou celles qui déménagent équipements et matériel vers d'autres lieux, parfois la nuit comme des voleurs. Ce que l'on ne voit pas, mais qui apparaît néanmoins dans les statistiques, c'est l'augmentation de la part des biens intermédiaires importés dans les intrants ou l'augmentation des produits importés dans les exportations. Ainsi, d'après les

Depuis le début du nouveau Millénaire, la Chine et l'Inde commandent de plus en plus le cours de l'économie mondiale. Leur croissance rapide a eu des effets d'entraînement sur beaucoup d'autres pays en développement, transformant l'Asie de l'Est et du Sud en nouveau pôle d'expansion. Leur essor a modifié la physionomie de l'interdépendance mondiale, avec notamment une amélioration des perspectives pour les exportateurs de produits primaires, une augmentation du commerce entre les pays en développement et de leurs exportations de capitaux vers les pays développés, mais aussi une intensification de la concurrence sur les marchés mondiaux pour certains types d'articles manufacturés.

CNUCED, Rapport sur le commerce et le développement 2005. Aperçu général, p. 1.

données disponibles – mais encore ne s’agit-il que d’estimations –, les biens intermédiaires importés représenteraient 22 % du total des biens intermédiaires utilisés dans la production¹³. L’accroissement de la part des biens intermédiaires importés dans les exportations est un autre indicateur de ce phénomène que l’on pourrait qualifier de *maquiladorisation*. Cela permettrait d’expliquer pourquoi le commerce international a, d’une manière générale, tendance à augmenter beaucoup plus rapidement que la production que ce n’était le cas au cours de la période précédente.

2. Allongement et réorganisation des chaînes de valeur. Le phénomène ne touche pas seulement l’Asie – toutes les grandes régions du monde sont touchées –, mais c’est dans cette région que le phénomène est le plus visible. Le cas du Japon en est une bonne illustration. Celui-ci réalise désormais (2008) près de la moitié (49,3 %) de ses exportations en Asie et 40,6 % de ses importations. La Chine devance désormais les États-Unis comme première destination des produits japonais, après les avoir dépassés depuis plusieurs années déjà au chapitre des importations¹⁴. En 2008, les filiales japonaises à l’étranger ont réalisé plus de 43 % de leur chiffre d’affaires en Asie, un pourcentage en nette progression par rapport à 2003 : 33 %. 56,7 % des ventes sont destinées au marché local¹⁵. Les filiales asiatiques concentrent 72 % de tous les emplois filialisés, comparativement à 67,5 % il y a cinq ans. La Chine s’impose comme première destination : plus du tiers (34,4 %) des emplois s’y trouvent localisés (Hong Kong inclus), comparativement à 27,6 % il y a cinq ans (2003). Elles y réalisent également 17,8 % de leur chiffre d’affaires (10,5 % en 2003), dont plus de la moitié (57,8 %) est destinée au marché local.

L’exemple du Japon montre non seulement à quel point les choses évoluent très rapidement dans l’économie mondiale, mais aussi à quel point le paysage économique se recompose rapidement. Il suffit de se rappeler qu’il y a peu de temps encore, l’essentiel du commerce en Asie gravitait autour du Japon et que celui-ci était le premier partenaire régional des États-Unis. Aujourd’hui, la Chine s’est imposée à la fois comme premier partenaire commercial régional des États-Unis et comme *hub* d’un ensemble complexe de réseaux qui couvrent l’Asie tout entière. En témoigne le fait que la part de l’Asie dans ses importations de pièces et composants représente maintenant le quart de ses importations, comparativement à 5 % en 2000¹⁶.

Une nouvelle représentation du monde

La globalisation n’est pas seulement synonyme de transnationalisation et d’interactions économiques ; elle est aussi et peut-être avant tout synonyme d’intégration et d’organisation en réseaux. Certes, nous sommes encore loin de la firme globale et du monde « globalisé » qu’entrevoit Theodore Levitt dans son célèbre article de 1983¹⁷, mais il n’en demeure pas moins que la globalisation – et avec elle l’intégration des marchés – est un processus qui commande une autre représentation du monde que celle qui nous est familière et qui a présidé à la mise en place des organisations internationales. C’est sur les marchés financiers que l’intégration a connu ses plus importants développements au cours des trois dernières décennies, mais sur le terrain du commerce – dans le sens le plus large du terme¹⁸ –, les choses évoluent dans la même direction. Les activités des entreprises ne sont pas seulement de plus en plus transfrontalières, elles sont aussi de plus en plus intégrées.

Trois représentations de l'économie mondiale

Il y a trois manières de représenter l'économie mondiale. Pour la première, l'économie mondiale ou plutôt, devrions nous dire, l'**économie inter-nationale** est composée d'entités distinctes, les nations, qui échangent entre elles, librement ou sur la base d'un pacte commercial, et entretiennent des relations d'interdépendance de plus en plus complexes au fur et à mesure que les échanges se développent. Trois mots résument cette représentation : internationalisme, interdépendance et interaction.

La seconde représentation peut être qualifiée de **systemiste**. Elle ignore les nations pour ne considérer que la dynamique de système. Karl Marx en est le concepteur. Pour lui, il ne peut y avoir de capitalisme que mondial ; c'est dans son essence même que de produire toujours plus de marchandises, de se reproduire en se transformant sous l'effet des forces productives et de s'étendre sans cesse à l'échelle de la planète, les forces nationales n'étant alors que des forces réactionnaires sur l'échelle de l'histoire du progrès.

La troisième représentation peut être qualifiée de **globaliste**. À mi-chemin entre les deux premières, elle prend pour acquis que le monde est divisé en États, mais retient l'idée de circuits économiques indépendants. Un double mouvement est à l'œuvre : d'un côté, les États acceptent de libérer les marchés et de s'ouvrir au commerce et de l'autre, les entreprises tirent partie de cette opportunité et, en organisant leurs activités en conséquence, créent des circuits économiques globaux qui croisent, englobent et dissolvent progressivement les circuits nationaux. Le processus s'achève lorsque les espaces nationaux sont totalement ouverts et les circuits économiques complètement intégrés.

On voit immédiatement le problème que soulève l'intégration lorsqu'il est question de fiscalité ou de concurrence par exemple. Le cas des prix de transfert est bien connu : comment en effet parler de prix concurrentiels entre une société mère et ses filiales ou entre les filiales d'un même groupe quand les activités et les comptabilités sont intégrées ? L'autre cas exemplaire est celui de la fiscalité. Les États-Unis sont l'un des rares pays à prendre en considération les activités globales des groupes industriels ou financiers. Dans la plupart des pays, la fiscalité est territorialisée, ce qui ne peut que favoriser l'évasion fiscale et les paradis fiscaux. Des solutions existent – les accords fiscaux par exemple –, mais elles montrent très rapidement leurs limites et révèlent la contraction de plus en plus évidente entre l'horizon territorialisé des États et l'horizon globalisé des acteurs économiques¹⁹.

L'espace juridique de la globalisation

Il est communément admis que trois facteurs ont favorisé la globalisation : la libéralisation généralisée des marchés des biens, des services et des capitaux, les changements technologiques, et les politiques publiques. La libéralisation des marchés, unilatérale ou multilatérale, parce qu'elle réduit les coûts de production et de commercialisation et facilite une gestion intégrée des opérations. Les changements technologiques, dans les communications et les télécommunications, parce qu'ils abaissent sensiblement les frais d'exploitation et réduisent l'effet de distance. Et les politiques publiques, lorsqu'elles ont pour effet de réduire les coûts de transaction et d'introduire la concurrence entre les systèmes nationaux. Il n'y a rien à redire à ces explications, sinon qu'à cette liste de facteurs, il en manque un : la construction juridique d'un espace économique mondial. Ou pour dire les choses autrement, pour que les marchés s'autonomisent du pouvoir des États, il a fallu que cette autonomie soit préalablement reconnue, acceptée et définie par ceux-ci.

On peut rapprocher l'autonomisation des marchés des grands débats du tournant des années 1980 sur la déréglementation et le désengagement de l'État, mais il n'en reste pas moins que, dans le domaine du commerce, le grand tournant a été pris lorsque, cédant aux demandes des entreprises, les parties contractantes au GATT, les États-Unis en tête, ont accepté d'inclure dans les négociations les services et la protection des droits des entreprises, ceux de l'investissement et de la propriété intellectuelle en particulier. Une importante brèche avait été faite dans ces deux domaines avec l'accord de libre-échange canado-américain ; l'ALENA l'élargira davantage avec son célèbre chapitre 11 qui donne la possibilité à un investisseur étranger de poursuivre directement un État. Au GATT et depuis à l'OMC, on n'ira jamais aussi loin que ces deux accords et ceux qui s'en inspirent, mais le Rubicon était néanmoins franchi.

Négocier sur une base réciproque consiste à échanger des privilèges d'accès aux marchés et, ce faisant, à accepter qu'en contrepartie d'un accès élargi aux marchés des autres, j'ouvre les miens à la concurrence de leurs entreprises. À ce jeu, et dans un contexte où leurs entreprises transnationales dominaient le monde et leur économie ne craignait guère la concurrence étrangère, les États-Unis jouaient gagnants. Inclure les services – le secteur porteur du capitalisme moderne²⁰ – dans les négociations et étendre le principe de non-discrimination qui était applicable jusque-là aux États aux entreprises, c'était aussi un jeu gagnant. Du moins le pensaient-ils. Toujours est-il que discuter des droits des entreprises et des règles du marché revient à faire des entreprises un acteur de droit international et des marchés un espace de juridiction qui échappe au pouvoir des États. On peut aisément comprendre que dans une logique commercialiste, protéger les droits des entreprises, leurs droits de propriété comme leur liberté de décision, est quelque chose qui va de soi, mais, pour me répéter, qui dit droits dit également obligations. De même, si l'on convient de reconnaître la liberté des marchés, encore faut-il que l'on discute aussi des institutions du marché, et ces institutions ne peuvent être que globales. Mais cela ne revient-il pas, par le fait même, à devoir abandonner le principe de réciprocité et le multilatéralisme pour envisager la coopération sur d'autres bases que l'inter-gouvernementalisme ?

En fait, on se trouve devant une situation pour le moins curieuse : d'un côté, il y a les circuits économiques qui se globalisent et s'intègrent et qui, au fur et à mesure qu'ils s'intègrent, s'affranchissent de l'influence des États ; de l'autre, il y a ces mêmes États qui, plutôt que de retrouver dans une coopération renforcée et coordonnée à défaut d'être supranationale, le pouvoir d'intervention et de régulation qu'ils sont en train de perdre au plan national, préfèrent rester accrochés à leur souveraineté et à la défense de leurs prérogatives nationales. Le pouvoir n'est pas encore passé des États aux marchés comme l'anticipe Susan Strange, mais force est de constater que les gouvernants doivent composer avec les acteurs privés et que les politiques publiques sont de plus en plus soumises à leur sanction, voire à la sanction fatale des marchés lorsque celles-ci ne correspondent pas aux attentes des décideurs.

Une telle évolution n'est évidemment guère propice à l'action collective. Certains, comme Anne-Marie Slaughter²¹ par exemple, considèrent que l'internationalisme libéral a son temps et que les gouvernements, eux-mêmes, seraient engagés dans un nouveau mode de coopération, de type transgouvernemental – un terme conçu par analogie avec celui de transnational –, et impliquant d'autres acteurs qu'eux. L'idée est intéressante ; elle va aussi dans le sens de ce que l'on observe dans certains domaines comme la concurrence, l'internet, la finance, etc. où l'on a vu surgir ces dernières années des réseaux pompeusement appelés dans la littérature *réseaux de gouvernance globale*. Pour le moment, il ne s'agit que de formes hybrides de coopération, qui ne satisfont en fait personne : ni les États qui veulent conserver toute leur souveraineté, ni les marchés qui, eux, veulent conserver l'autonomie acquise, ni les parties prenantes (*stakeholders*) qui ont l'impression d'être, à juste titre, la

Le libéralisme économique comme idéologie de la société de marché s'affirme ainsi dans le combat pour déterritorialiser l'économie et construire un espace fluide et homogène, structuré par la seule géographie des prix.

Pierre Rosanvallon *Le libéralisme économique. Histoire de l'idée de marché*, Paris, Seuil, 1989), p. 107.

dernière roue du carrosse. Beaucoup plus intéressante est incontestablement la voie choisie par l'Europe communautaire pour réguler les marchés, mais encore faut-il que le modèle européen soit reconnu à sa juste valeur et que l'Europe ne soit pas l'îlot de régulation qu'ils sont aujourd'hui, dans une mer de commercialisme.

Globalisation et diplomatie commerciale

Des remarques précédentes, je pourrais laisser entendre qu'en acceptant la globalisation et ses conséquences, les États ne font que s'y adapter, quitte à tenter de trouver, individuellement ou collectivement, un *modus vivendi* dans ce nouveau monde. Ce point de vue fut largement dominant chez les économistes et au sein des organisations internationales, du moins jusqu'à ce que la crise ne vienne brutalement rappeler aux gouvernements leurs responsabilités. La crise a au moins ceci de positif qu'elle oblige les grands de ce monde à trouver des réponses collectives et à ne plus se contenter de déclarations vides de contenu. Sur certains sujets aussi critiques que la finance, les paradis fiscaux, l'environnement ou la pauvreté, des lignes directrices nouvelles accompagnées de plans d'action commencent timidement à apparaître. Elles sont évidemment loin des attentes, mais reconnaissons au moins qu'un nouveau discours est tenu sur la globalisation et que des engagements importants ont été pris, notamment lors du dernier sommet du G8 à l'Aquila en Italie. L'ambiguïté persiste néanmoins. Jusqu'où les gouvernements sont-ils prêts à aller ? Les médias n'ont pas manqué de souligner à propos de ce sommet et des autres du même genre que les consensus ne sont que façade, et que les sujets politiques épineux sont systématiquement évités. Certes, mais l'arbre cache aussi la forêt ; l'ère de la globalisation n'est pas seulement l'ère des entreprises, c'est aussi celle de la nouvelle diplomatie commerciale.

Commercialisme et intégration compétitive

La globalisation ne concerne pas seulement les entreprises du Nord et les « pays riches » ; elle a aussi permis à nombre de pays en développement d'« émerger » et de trouver une place à côté des pays « les plus riches », voire dans le cas de la Chine ou de l'Inde à retrouver progressivement la place qu'elles occupaient dans l'économie mondiale avant le temps des empires. De même, chaque rapport sur l'investissement dans le monde est l'occasion pour la CNUCED de souligner la part croissante des investissements directs étrangers qui vont vers les pays en développement et le nombre également croissant des firmes transnationales du Sud dans la liste des 100 plus importantes dans le monde²². Ce que l'on observe par-dessus tout, c'est que la carte économique du monde est en train de changer, en faveur principalement de l'Asie, certains diront de la Chine. Le même phénomène de reconfiguration s'était produit au cours de la période précédente, mais sur une ampleur beaucoup moins grande, dans une perspective de rattrapage, sinon de convergence, et à l'intérieur du cadre des alliances stratégiques de la Guerre froide. Depuis lors, trois choses ont changé.

Tout d'abord, pour me répéter, avec la fin de la Guerre froide et la victoire de l'internationalisme libéral sur les idéologies communistes et tiers-mondistes, l'économie a retrouvé tous ses droits et la globalisation a ouvert de nouveaux horizons. Ensuite, le développementalisme a été combiné à de nouveaux modèles de croissance, orientés vers les marchés extérieurs plutôt que vers le marché intérieur, vers l'attrait des investissements étrangers plutôt que vers leur contrôle, vers la formation de coentreprises plutôt que vers l'économie mixte, etc. Enfin, le développement s'est fait en dehors des alliances traditionnelles et si le GATT et l'OMC ont grossi en nombre, les nouveaux arrivants ont davantage vu dans ces deux organisations un tremplin pour accéder librement aux marchés du club qu'un pacte de bon voisinage commercial.

Dans ce sens, l'enlèvement du cycle de Doha et l'incapacité dans laquelle se trouve l'OMC à trouver des compromis consensuels acceptables ne tiennent pas tant au grand nombre des acteurs et à la perte d'autorité des États-Unis qu'au fait que les pays en développement ne sont tout simplement plus prêts aujourd'hui à troquer comme ils l'avaient fait pendant le cycle d'Uruguay un accès élargi aux marchés du Nord contre la reconnaissance de droits étendus aux entreprises pour la simple et bonne raison que, s'ils se sont ralliés à leur tour au commercialisme, ce n'est pas forcément au commercialisme libéral. En fait, si jamais le vieil adage qui veut qu'en matière de commerce, on n'a pas d'amis, mais seulement des intérêts, n'aura été aussi vrai qu'aujourd'hui, il n'y a pas un, mais deux commercialismes qui s'affrontent : un commercialisme libéral qui laisse aux forces du marché le soin de distinguer les gagnants des perdants et un nouveau commercialisme, que l'on peine à définir parce qu'il est à mi-chemin entre le premier et le vieux mercantilisme, mais qui a pour particularité d'associer l'État à la conquête des marchés extérieurs sous le couvert d'une intégration compétitive dans l'économie mondiale.

Nous sommes là, me semble-t-il, au cœur du débat qui oppose les États-Unis à nombre de pays en développement, dont au premier chef la Chine, lorsque ceux-ci accusent les seconds de concurrence déloyale et de ne pas être de véritables économies de marché. C'est une dimension négligée par Strange et Stopford dans leur ouvrage *Rival Firms, Rival States : Competition for World Market Shares*²³. Leur ouvrage a le mérite d'attirer notre attention sur deux phénomènes majeurs de notre temps. Premièrement, l'économie mondiale est devenue une sorte de champ de bataille où la conquête des marchés concerne autant les gouvernements que les entreprises. Deuxièmement, avec l'autonomisation des marchés, deux pouvoirs s'affrontent, le pouvoir déclinant des États et le pouvoir en montée de puissance des entreprises. Leur thèse est toutefois incomplète. L'autonomie n'a pas été reconnue par tous les gouvernements, notamment par ceux des pays en développement qui n'acceptent ni la philosophie de la paix économique ni le principe d'un pacte commercial qui *in fine* vise à créer une société universelle de marché. Dans leur cas, des alliances ou partenariats se nouent également entre les gouvernements et les entreprises, mais le dernier mot revient malgré tout à l'État et celui-ci entend clairement orienter l'intégration compétitive dans l'économie mondiale non pas dans le sens d'une plus grande ouverture à la concurrence internationale, mais dans le sens d'une meilleure défense des intérêts nationaux dans un monde encore perçu comme statocentré. C'est la raison pour laquelle, à défaut de mieux, je préfère parler ici de commercialisme orienté pour mieux le distinguer du commercialisme libéral qui reste l'apanage des pays commerçants du Nord.

Régionalisme et bilatéralisme stratégiques

Le volet le plus marquant de la nouvelle diplomatie commerciale reste toutefois le retour en force du bilatéralisme et du régionalisme. Le régionalisme avait pris de court les internationalistes dans les années 1950-60 ; ce fut de nouveau le cas dans les années 1980-90. Suivant en cela l'exemple des États-Unis, les pays ont commencé, les uns après les autres, à y trouver beaucoup d'avantages, avec le résultat que le phénomène a gagné toutes les régions du monde vers la fin des années 1990, y compris l'Asie, une région jusque-là étonnamment préservée. L'OMC dénombrait à peine 20 « accords commerciaux régionaux » en 1980 et 86 en 2000 ; leur nombre a presque triplé depuis lors. L'OMC en dénombre 247, dont 146 accords de libre-échange²⁴. La plupart de ces accords sont des accords bilatéraux et impliquent de plus en plus des pays en développement. Toujours selon l'OMC, c'est la moitié du commerce mondial qui peut être qualifié de « régional ».

Le phénomène a évidemment donné lieu à une abondante littérature, généralement assez favorable d'ailleurs, que l'on peut diviser en trois grands courants de pensée : fonctionnaliste, structuraliste et institutionnaliste. Les

« fonctionnalistes » soulignent la contribution des accords au développement des échanges internationaux et au renforcement du système commercial multilatéral, les « structuralistes » le caractère stratégique des accords en termes d'accès préférentiel, élargi et sécuritaire aux marchés, mais aussi en termes d'alliances, et les « institutionnalistes » les liens entre intégration *de facto* et intégration *de jure*, mais aussi entre régionalisation et régionalisme. Il n'existe pas d'explication unique, mais tous les observateurs s'accordent pour dire que les accords commerciaux sont une composante majeure et stratégique de la politique commerciale de nombreux pays²⁵, qu'ils sont là pour durer, que le phénomène s'est banalisé et que, si le « régionalisme » participe de la globalisation en cours, voire qu'il la favorise en ouvrant davantage les marchés et en étendant les règles commerciales, il met le système multilatéral sous tension. C'est dans le fond la question centrale : si le régionalisme permet d'aller beaucoup plus vite et beaucoup plus loin que le multilatéralisme, pourquoi, alors, accepter des règles et des disciplines à ce niveau et refuser d'engager les négociations au niveau multilatéral ?

On peut tourner le problème dans tous les sens, mais deux traits distinguent fondamentalement le « régionalisme » actuel de celui qui l'a précédé : premièrement, il n'a pas pour objet de construire des espaces d'intégration et des institutions communes, mais de rechercher une meilleure intégration compétitive dans l'économie mondiale ; et deuxièmement, les pays ne négocient pas nécessairement entre pays voisins, mais avec ceux qui offrent un intérêt stratégique et répondent aux critères qu'ils ont eux-mêmes définis. L'intégration compétitive passe dans ces conditions par l'adoption de règles qui ne peuvent qu'être favorables au commerce et aux investissements – la littérature parle d'intégration en profondeur –, et les préoccupations stratégiques par des alliances au demeurant assez hétéroclites et asymétriques. On peut certes, comme le fait Jagdish Bhagwati depuis deux décennies, continuer à dénoncer les effets pervers du bol de spaghettis ou les plans cachés des grandes puissances, États-Unis en tête, il n'en demeure pas moins que chacun y trouve son compte : les entreprises, parce que ces accords vont dans le sens d'une meilleure protection de leurs activités, et les États, parce qu'ils leur ouvrent de nouvelles perspectives de croissance, du moins dans un premier temps. Maintenant dire que tout le monde y trouve son compte n'est pas exact. D'une part, il y a beaucoup d'oubliés, tout comme il y a beaucoup de désillusion. Et d'autre part, le jeu diplomatique ne se fait plus à l'OMC, mais en dehors de l'organisation. Non seulement il n'a été nullement démontré jusqu'ici que ces accords pouvaient faire levier sur les négociations multilatérales ni même servir de laboratoire d'expérimentation comme on l'a un temps prétendu, mais une fois tout bien évalué, pourquoi revenir aux tables de négociation à Genève si c'est pour obtenir un accord *a minimi* qui ne fait que bercer d'illusion ceux qui s'évertuent à croire que c'est là que les choses se passent ?

Propos d'étape

Le GATT fut signé en 1947 par 23 pays ; six décennies plus tard, l'OMC compte 153 membres, dont plus des trois quarts sont des pays en développement²⁶. La part des États-Unis dans les exportations mondiales est passée de 18,8 % en 1953 à 8,9 % en 2005. Entre 1953 et 1993, cette diminution s'est principalement réalisée au profit des autres pays industrialisés – la part de l'Europe passe de 39,4 % à 46 % durant cette période, tandis que celle du Japon passe de 1,5 % à 9,9 % – ; depuis lors, la part de l'Europe et de du Japon recule à son tour, au bénéfice des pays émergents, notamment de la Chine qui a vu la sienne passer de 2,5 % en 1993 à 7,5 % en 2005²⁷. D'une certaine façon, on ne peut que se réjouir de ces deux tendances. Elles sont conformes aux attentes : un commerce plus diffus et mieux partagé et un ordre commercial qui évolue pour laisser plus de place aux nouveaux arrivants. Par delà ce satisfecit, on est quand même en droit de se poser la question suivante : le système commercial est-il

vraiment adapté au monde d'aujourd'hui ? C'est la question que j'ai voulu poser dans cette note.

Le système commercial, ai-je rappelé, repose sur deux piliers : la réciprocité et le multilatéralisme. Il a été construit à une époque où les nations avaient du poids, trop de poids diront certains, dans l'économie mondiale. C'était autour d'elles que gravitaient les flux du commerce et de l'investissement. Le système visait à libérer ces flux de leur influence, mais de façon ordonnée, et ce, grâce à un pacte commercial qui combinait réciprocité et commercialisme d'une part, multilatéralisme et choix collectifs nationaux d'autre part. Cet équilibre a été rompu dans les années 1980. Les États ont accepté de laisser libre cours au commercialisme et de faire de l'intégration compétitive dans l'économie mondiale leur grande priorité économique. Les négociations commerciales ont été réorientées et les règles modifiées en conséquence. Une nouvelle diplomatie commerciale a vu le jour et d'autres voies que la voie multilatérale ont également été prises. Dans ces évolutions, les États-Unis ont leur part de responsabilité, mais ils ne sont pas les seuls. Ils ont été rejoints par de nombreux autres pays qui n'ont vu que des avantages non seulement dans une globalisation qui leur a ouvert de nouveaux horizons, mais également dans un commercialisme qui, une fois libéré des entraves de la réciprocité et du multilatéralisme, leur a permis de laisser libre cours aux intérêts stratégiques.

Serions-nous à un tournant ? Oui si l'on considère que la globalisation a besoin de règles et qu'à défaut de prendre cette voie, les gouvernements pourraient faire face à la critique de populations qui ne voient plus guère les avantages qu'elle peut leur apporter. Oui également si l'on considère que la nouvelle diplomatie commerciale ne fait qu'exacerber les intérêts stratégiques et créer une situation ingérable entre, d'un côté, une globalisation qui s'élargit toujours davantage et, de l'autre, des manœuvres commerciales qui sont, tout comme la globalisation, la conséquence directe d'un commercialisme que l'on a fini par accepter comme étant la norme. Reconnaître cela, c'est d'abord reconnaître que la réciprocité et le multilatéralisme ont fait leur temps ; c'est ensuite s'interroger sur les règles à établir pour que le commercialisme, peu importe qu'il soit libéral ou orienté, soit circonscrit dans les limites du raisonnable ; c'est enfin se demander à quel niveau établir ces règles, ce qui revient par le fait même à se demander si l'OMC est bel et bien l'organisation appropriée pour les définir ainsi que le prétend son directeur général Pascal Lamy.

Notes

¹ On prête cet aphorisme à Frédéric Bastiat.

² Il y en a une troisième : le méliorisme, ou la règle du progrès. Je ne l'aborderai pas dans cette note.

³ Kenneth W, dans « Significance of the Reciprocal Trade Agreements Act », Cordell Hull Institute, *Trade Policy Analysis*, vol. 6, n° 4, juin 2004, p. 5.

⁴ Les définitions de l'encadré sont exploratoires. J'ai moi-même dans le passé utilisé les expressions de compétitivisme, de commercialisme et de mercantilisme libéral comme des synonymes. Avec le recul, il me semble plus approprié de conserver les expressions mercantilisme et protectionnisme pour désigner les doctrines, politiques et pratiques commerciales qui ont vu le jour à l'époque de la création des États nations et des espaces économiques nationaux, pour la première, et à l'époque de l'internationalisation des économies pour la seconde. L'expression de commercialisme me paraît la plus juste pour désigner les politiques commerciales de l'Après-Guerre.

⁵ James T. Shotwell parle de désarmement économique dans son ouvrage *La grande décision* (New York, Brentano's, 1945)

⁶ Voir à ce sujet la note de Synthèse de Lysanne Picard, *Le Réseau international de la concurrence* (CEIM, juin 2009)

⁷ Voir à ce sujet John-Gerard Ruggie, « American Exceptionalism, Exemptionalism and Global Governance », *KSG Working Paper*, février 2004.

⁸ Ernest H. Preeg, *Economic Blocs and U.S. Foreign Policy*, Wahington, National Planing Association, 1974.

⁹ Robert O. Keohane, Joseph S. Nye, et Kalevi J. Holsti, « Power and Interdependence: World Politics in Transition », *International Organization*, vol. 32, n° 2, printemps 1978, pp. 513-530.

¹⁰ Je préfère utiliser le terme de globalisation plutôt que celui de mondialisation pour deux raisons. Tout d'abord, même s'il s'agit d'un anglicisme, le terme a l'avantage sur le second de porter l'idée de changements qualitatifs. La globalisation n'est pas seulement un phénomène quantitatif, l'augmentation du degré d'internationalisation des économies par exemple ; c'est aussi un phénomène qui modifie profondément notre façon de vivre, mais aussi nos manières de voir le monde, de le comprendre. Ensuite, en réservant l'expression à la période en cours, cela permet d'éviter le malentendu entretenu par ceux qui parlent de première et de deuxième mondialisation/globalisation ou de vagues de la mondialisation, la première débutant au milieu du dix-neuvième siècle pour s'achever avec la Première Guerre mondiale, et la seconde débutant après la Seconde Guerre mondiale. Non seulement, dans ce long processus historique d'intégration progressive des marchés, la période de l'Entre-deux Guerres apparaît-elle comme un déplorable accident de parcours, mais une telle approche lamine totalement les particularités de chaque époque. Ainsi par exemple, la période « 1850-1913 » fut davantage marquée par l'impérialisme que par le libre-échange, mais elle fut aussi marquée à partir du dernier quart du dix-neuvième siècle, par un mouvement généralisé de protectionnisme, la Grande-Bretagne étant l'un des rares pays à ne pas avoir suivi le mouvement. La même remarque s'applique à la seconde soi-disant « vague » de mondialisation à laquelle on pourrait d'ailleurs très bien accoler l'expression de *Pax americana* comme on a accolé celle de *Pax britannica* à la première.

¹¹ *Ibidem*, p. 111. L'OMC classe les pays en fonction de la part des intrants importés dans le total des intrants.

¹² On retient généralement deux indicateurs pour mesurer la délocalisation. Le premier est l'indicateur de délocalisation proprement dit. Il se calcule en prenant la part du commerce de biens intermédiaires ou du commerce d'« autres services commerciaux » importés, selon le cas, dans le total des biens intermédiaires utilisés dans la production de biens ou de services. Le second indicateur est l'indicateur de spécialisation verticale. Il se calcule en prenant la part des biens intermédiaires importés dans la production exportée.

¹³ OMC, *Rapport sur le commerce mondial 2008*. *Op. cit.* p. 110.

¹⁴ Les chiffres étaient, pour l'année 2008, de 17,6 % pour les États-Unis et de 16 % pour la Chine ; pour le mois d'avril de cette année (données cumulées), les pourcentages sont inversés : 15,9 % pour les États-Unis et 17,4 % pour la Chine. Les données proviennent du site de JETRO.

¹⁵ Source : METI, *Quarterly Survey of Overseas Subsidiaries*, Tokyo, 2009.

¹⁶ Selon les données de l'ONUDI, la part de la Chine a fait un bond de plus de dix points dans la production manufacturière des pays en développement du groupe Asie de l'Est entre 1995 et 2005 : déjà imposante en 1995 avec 45,4 % de la production régionale, elle dépassait 56 % en 2005. Dans le même temps, sa part dans les exportations manufacturières régionales est passée de 20 % à 40 %. (Source : ONUDI, *Industrial Development Report 2009*, United Nations Industrial Development Organization, 2009.)

¹⁷ Theodore Levitt, « The Globalization of Markets », *Harvard Business Review*, mai-juin, 1983, pp. 92-102.

¹⁸ Les États-Unis incluent sous ce vocable dans leur législation commerciale le commerce des marchandises et des services, mais également l'investissement.

¹⁹ Cette question est abordée dans l'article que j'ai cosigné avec Michèle Rioux, « L'impossible coopération fiscale internationale », *Éthique publique*, vol. 10, n° 1, juin 2008.

²⁰ En 1990, la moitié des investissements directs se trouvaient dans le secteur des services ; en 2007, ce sont près des deux tiers. Le secteur manufacturier concentre aujourd'hui le quart environ des investissements, et le secteur primaire moins de 10 %.

²¹ Anne-Marie Slaughter, « Governing the Global Economy through Government Networks », dans M. Byers, *Role of Law in International Politics. Essays in International Relations and International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 177-205.

²² Les entreprises asiatiques sont, de loin, les plus nombreuses : sur les 100 premières entreprises provenant de pays en développement en 2006, 76 étaient originaires d'Asie, 11 d'Afrique et 11 d'Amérique latine. Hong Kong et Taiwan en ont, respectivement, 26 et 16, Singapour 11, l'Afrique du Sud 10, la Chine 9, le Mexique et la Malaisie 6.

²³ John M. Stopford, Susan Strange et John Henley, *Rival Firms, Rival States : Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

²⁴ Les accords sont divisés en quatre catégories : les accords de libre-échange (139) et les unions douanières (13) relevant de l'article XXIV du GATT, les accords relevant de la clause d'habilitation (28) et les accords relevant de l'article V de l'AGCS (67) (consultation du site de l'OMC : 19 juin 2009).

²⁵ Antoni Esteveadeodal, Kati Suominen et Robert Teh (dir.), *Regional Rules in the Global Trading System*, Genève, OMC, 2009, p. 2.

²⁶ Organisation mondiale du commerce, *Rapport sur le commerce mondial 2007. Soixante ans de coopération multilatérale : qu'avons-nous appris ?*, Genève, 2007

²⁷ OMC, *ibidem*, p. 215.