

1 Théorie et pratique du système commercial multilatéral

Le préjugé qui bannirait ou couronnerait un domaine quelconque de la connaissance ou une faculté quelconque de l'esprit traduit non seulement une erreur de jugement, mais une absence de cette honnêteté intellectuelle qui est inséparable d'une dévotion sincère et pure au vrai.

George Boole
Les lois de la pensée (1854)

Introduction

La pensée est mère de l'action, et le système commercial multilatéral n'aurait jamais été construit s'il n'avait d'abord été imaginé. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'est pas le produit d'une seule idée, pourtant, ni même d'une seule école de pensée. Elle représente en fait un point de convergence – et parfois de friction – entre trois domaines distincts de la théorie et de la pratique. Le droit, l'économie et la politique ont, chacun, renforcé et limité la capacité des pays à coopérer pour créer et maintenir un système fondé sur des règles et dont les membres, très disparates par leur niveau de développement économique et leur puissance politique, travaillent ensemble pour réduire les obstacles au commerce. Il convient donc de commencer cet exposé par un examen de la préhistoire intellectuelle de l'OMC et des débats contemporains entourant ces trois domaines.

La construction d'un ordre commercial multilatéral n'aurait pas été possible sans la conjonction de trois grands facteurs : l'émergence de deux idées et la résolution d'un paradoxe. La première idée est que les pays sont souverains et maîtres de leur destin et que la meilleure façon d'exercer la souveraineté est de conclure des accords contraignants avec les autres États, fixant des limites volontaires et mutuelles à l'exercice de cette souveraineté. Il fallait donc concevoir et appliquer un droit international énonçant les formes et les règles de la diplomatie, du protocole, des traités, des conférences et de l'établissement d'organisations internationales. Les premiers pas vers la création du système juridique moderne ont été inspirés par les spéculations sur le droit naturel, aux XVII^e et XVIII^e siècles, mais il a fallu attendre que les États se dotent d'un corpus de droit positif fondé sur des traités pour qu'apparaisse un véritable régime de droit international. L'OMC est l'expression de cette idée, mais elle est confrontée au fait que les États ont créé d'autres organisations internationales (ce qui pose des problèmes de cohérence) tout en veillant jalousement à leur souveraineté (ce qui limite leur volonté de négocier des engagements et de les mettre en œuvre).

La deuxième idée, qui est aussi la plus importante pour cet aspect précis de l'ordre international, est que les pays peuvent bénéficier mutuellement d'une plus grande liberté des échanges commerciaux. Les décideurs politiques ne libéraliseront les marchés que s'ils estiment qu'il est dans l'intérêt individuel et collectif de leur pays de profiter d'une division internationale du travail fondée sur l'avantage comparatif et les économies d'échelle. À la différence de la science politique et du droit, l'étude systématique de l'économie est relativement récente. Étant donné qu'elle est apparue plus de deux millénaires après le début de l'étude scientifique de l'histoire et de la politique par les Grecs, la rapidité avec laquelle les économistes du commerce ont développé les idées fondamentales de leur discipline est tout à fait remarquable (voir le tableau 1.1). Les principaux arguments intellectuels en faveur de l'ouverture des marchés ont été élaborés à la fin du XVIII^e siècle et au début du XIX^e siècle. Ils ont supplanté les anciennes doctrines mercantilistes selon lesquelles richesse et puissance étaient interchangeables, le commerce étant considéré comme la conduite de la compétition internationale par des moyens autres que la guerre. L'objectif essentiel du mercantilisme était de gérer les échanges de manière à accroître les exportations, réduire les importations et créer ainsi des excédents commerciaux afin d'accumuler de l'or et de l'argent, métaux précieux qui pouvaient servir, en cas de besoin, à la constitution d'armées, de flottes et d'autres instruments de puissance. L'émergence d'idées économiques plus coopératives, conjuguée à l'établissement d'un système étatique fondé sur des règles, a donné aux pays les motifs et les moyens de négocier des traités instaurant des relations économiques plus étroites. Bien que les fondements intellectuels du libre-échange soient tout à fait remarquables, ils sont loin de faire l'unanimité. Les tenants de l'ouverture des marchés ont sans cesse dû affronter les critiques du bien-fondé et des implications de leurs idées.

Le troisième facteur concerne la puissance et son paradoxe. Les idées juridiques et économiques qui sous-tendent le système commercial visent à créer un ordre mondial dans lequel la puissance jouerait un rôle moindre et les pays les plus puissants seraient liés par le droit ou par la reconnaissance de leurs intérêts mutuels. Pourtant, la puissance était indispensable pour établir un ordre international. Sans l'action de deux pouvoirs hégémoniques successifs, qui se sont tous deux employés à créer et maintenir un régime d'accords commerciaux visant à ouvrir les marchés, les idées juridiques et économiques sur lesquelles repose le système commercial multilatéral n'auraient sans doute jamais été mises en pratique. La Grande-Bretagne a joué ce rôle du milieu du XIX^e siècle au début du XX^e siècle, suivie par les États-Unis, après la période troublée de l'entre-deux-guerres, marquée par l'absence de leadership. Le système d'accords commerciaux bilatéraux liés et négociés par les pays à l'époque de l'hégémonie britannique a été remplacé, sous l'égide des États-Unis, par l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), précurseur de l'OMC. Ces deux grandes puissances ont aidé à établir et appliquer des règles garantissant une égalité juridique et des possibilités économiques à d'autres États qui, en des temps plus anciens, auraient subi l'exercice plus brutal d'un pouvoir unilatéral.

Ce chapitre analyse chacun de ces trois facteurs, et la façon dont tantôt ils se renforcent tantôt ils s'affaiblissent mutuellement. Il procède en trois étapes. Il examine tout d'abord l'évolution des fondements juridiques, économiques et politiques (dans cet ordre), et la façon

Tableau 1.1. Les fondements juridiques, économiques et politiques d'un système commercial multilatéral : principaux jalons

c. 395 BCE	Dans son <i>Histoire de la guerre du Péloponnèse</i> , Thucydide inaugure la tradition «réaliste» dans la théorie et la pratique du gouvernement, selon laquelle «les forts exercent leur pouvoir et les faibles doivent leur céder».
1532	<i>Le Prince (Il Principe)</i> de Nicolas Machiavel est l'énoncé classique de la <i>realpolitik</i> au début de l'ère moderne.
1625	<i>Le droit de la guerre et de la paix (De Jure Belli ac Pacis)</i> , d'Hugo Grotius, est le premier texte traitant de droit international. Fondé principalement sur le droit naturel, plus que sur le droit positif, il prône la liberté des mers.
1648	Le traité de Westphalie met fin à la guerre de Trente ans et institue le principe de souveraineté et d'égalité juridique des États.
1748	Dans <i>De l'esprit des lois</i> , Montesquieu souligne la nature pacifique du commerce.
1758	<i>Le Droit des gens, ou Principes de la loi naturelle</i> d'Emer de Vattel marque un tournant dans l'évolution du droit naturel vers le droit positif comme fondement du droit international.
1776	Dans <i>La Richesse des nations (Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations)</i> , Adam Smith développe la première argumentation cohérente en faveur des avantages économiques du libre-échange.
1791	Le <i>Rapport sur les manufactures (Report on Manufactures)</i> d'Alexander Hamilton formule la première critique du libre-échange du point de vue d'un pays en développement.
1795	Dans son essai <i>Du projet de paix perpétuelle (Zum Ewigen Frieden)</i> , Immanuel Kant lance le premier appel en faveur d'organisations internationales.
1814-1815	Le Congrès de Vienne est la première tentative du monde moderne pour établir un système de maintien de la paix fondé sur le droit international et l'organisation des nations.
1815	Créée à Vienne, la Commission centrale pour la navigation du Rhin peut être considérée comme la première organisation commerciale régionale.
1817	Dans son traité <i>Des Principes de l'économie politique et de l'impôt (On the Principles of Political Economy and Taxation)</i> , David Ricardo développe la théorie de l'avantage comparatif, donnant une base universelle au libre-échange.
1865	L'Union télégraphique internationale est la première organisation internationale moderne.
1899	La Conférence internationale de la paix, tenue à La Haye, adopte la Convention pour le règlement pacifique des conflits internationaux et établit la Cour permanente d'arbitrage (en 1902).
1919	Création de la Société des Nations et de l'Organisation internationale du travail, ayant leur siège à Genève.

dont ils ont conduit à la création du système commercial. Cette évolution séculaire de la théorie et de la pratique a abouti à la création du GATT en 1947, et explique dans une large mesure le développement de l'OMC. Mais, dans le contexte actuel, ces trois facteurs peuvent être considérés moins comme des fondements que comme des défis ; d'où la deuxième étape de l'analyse, qui examine les défis juridiques, économiques et politiques qui se posent à l'OMC, en soulignant que le changement l'emporte sur la continuité entre l'ancien et le nouvel ordre, au point que l'on est tenté de parler de «désordre». Les années écoulées depuis la création de l'OMC ont été marquées par des changements rapides dans la conduite du commerce et dans ses conséquences pour la répartition de la richesse et du pouvoir. La troisième et dernière partie de l'analyse donne un bref aperçu de la façon dont les thèmes abordés dans ce chapitre sont développés dans le reste du livre.

Un exercice de synthèse s'impose ici car il nous faut résumer en quelques pages plusieurs siècles de débats et d'évolution. Nous traiterons séparément les questions juridiques, économiques et politiques, mais le lecteur notera que les frontières entre ces domaines sont souvent imprécises, tant dans la théorie que dans la pratique. Les exemples de croisements féconds abondent, en particulier entre les pionniers intellectuels de ces trois domaines. Par

exemple, Hugo Grotius a été le premier penseur du droit international, mais il était plus enclin à parler de justice que de droit, et on pourrait le qualifier de libéral. De même, ceux qui voient dans Adam Smith le libéral par excellence pourraient être surpris de constater combien cet économiste très politique était un homme de l'époque guerrière où il vivait. On ne pourrait pas dire non plus que tous les spécialistes de la science politique sont des descendants intellectuels de Thucydide ou de Machiavel. Nombre d'entre eux voient plus de coopération que d'anarchie dans les relations internationales et sont, par nature, plus libéraux que réalistes, tandis que d'autres empiètent sur le terrain des juristes en considérant les institutions du point de vue du droit public. En bref, les limites qui sont censées séparer ces disciplines ne sont pas toujours respectées. Si elles l'étaient, l'OMC n'aurait peut-être jamais vu le jour.

Fondements juridiques et institutionnels

Les organisations internationales sont avant tout une expression du droit international, et le droit est au cœur de l'OMC. Selon une analyse (Birkbeck, 2009 : 15), « la plupart des études sur la gouvernance et la réforme institutionnelle dans le cadre de l'OMC reconnaissent qu'un objectif central de l'Organisation, sinon son objectif central, devrait être de préserver une approche du commerce international stable, multilatérale et fondée sur des règles ». Le droit renforce la certitude dans les relations entre États et freine ce qui serait sans cela la poursuite chaotique et autodestructrice de l'intérêt national. Les décideurs d'un pays ne devraient douter ni de leurs propres engagements ni de ceux de leurs partenaires commerciaux. Par exemple, les entreprises devraient savoir quels obstacles tarifaires et non tarifaires elles doivent franchir pour offrir des biens et des services sur un marché étranger. Cette certitude repose sur le corpus de droit de plus en plus important issu des traités négociés par les États et des décisions par lesquelles ils sont interprétés et appliqués.

Théoriquement, les États pourraient libéraliser le commerce sans recourir au droit international et à la négociation d'accords contraignants, chacun ayant la possibilité d'ouvrir son marché de façon autonome. Ils pourraient aussi s'entendre bilatéralement de manière tacite : un pays B pourrait répondre « en nature » aux mesures de libéralisation autonomes prises par un pays A. Cette forme de libéralisation était en vogue en Grande-Bretagne au milieu du XIX^e siècle. Elle avait été défendue, dans son principe, par l'économiste John Stuart Mill (1806-1873) et, dans la pratique, par l'industriel et homme politique Richard Cobden (1804-1865). Mill pensait qu'un pays serait avantagé par la libéralisation unilatérale de son commerce même sans réciprocité de la part de ses partenaires commerciaux, et Cobden estimait que les responsables politiques des autres pays étaient plus enclins à ouvrir leur propre marché si cela n'était pas perçu comme une concession faite aux Anglais.¹ En 1846, l'abrogation unilatérale des *Corn Laws* (Lois sur le blé) protectionnistes par la Grande-Bretagne a été le premier grand pas vers le libre-échange en Europe, précédant la négociation du traité Cobden-Chevalier avec la France en 1860. Année charnière, 1846 a vu une autre forme de libéralisation autonome, plus compliquée, le Canada et les États-Unis engageant une série, unique en son genre, de négociations tacites au terme desquelles chaque partenaire a promulgué une loi réduisant les droits de douane sur les produits présentant un intérêt pour son voisin. Cet arrangement, trouvé sans accord explicite entre les parties, a précédé de huit ans la conclusion du premier (et éphémère) accord de

libre-échange entre les deux pays nord-américains.² Le même phénomène peut être observé de nos jours : certains pays décident de libéraliser en abaissant les droits de douane de façon autonome, et ces décisions peuvent être confortées par l'élargissement des chaînes de production multinationales. Ces exemples historiques et contemporains ont certes quelque chose d'intrigant, mais les résultats de la libéralisation autonome ou tacite ne durent que tant que les pays ont la volonté de s'en tenir aux décisions qu'ils ont prises librement. Toutes les mesures d'ouverture des marchés qui ne sont pas solennellement inscrites dans des traités peuvent être éphémères.³

Les origines du droit international

Le développement du système étatique et du droit international a précédé l'émergence des idées économiques modernes. Néanmoins, l'établissement du droit international visait dès le départ à promouvoir des relations économiques pacifiques. Hugo Grotius (1583-1645) est généralement reconnu comme le fondateur du droit international et, en tant que défenseur de la liberté des mers, il a été un pionnier de la tradition du libre-échange. À une époque où le droit international était plus une aspiration qu'un fait, Grotius a fondé son raisonnement sur l'existence d'un droit naturel. Son traité *De Jure Belli ac Pacis* (*Le droit de la guerre et de la paix*) (1625) anticipe d'un siècle et demi la justification économique de l'ouverture des marchés. Plusieurs autres penseurs politiques de l'époque estimaient également que la liberté du commerce exerçait une influence pacifique sur les pays, associant l'ouverture des marchés à la paix et le protectionnisme à la guerre.⁴

Grotius est mort trois ans avant la conclusion de la Paix de Westphalie en 1648, traité qui a mis fin aux conflits religieux de la guerre de Trente ans et a servi de base à une nouvelle conception de la souveraineté des États. Dans le système westphalien, tous les États sont réputés être indépendants et juridiquement égaux, chacun jouissant d'un droit fondamental d'autodétermination et étant libre de l'ingérence des puissances étrangères. Les États ont aussi le droit de conclure des traités – celui de Westphalie n'en étant qu'un parmi beaucoup d'autres – par lesquels ils établissent leurs obligations juridiques mutuelles. Le traité de Westphalie est connu pour ses dispositions en matière de guerre et de paix, mais il visait aussi à rétablir le commerce. À l'article LXIX, par exemple, les signataires conviennent de ce qui suit :⁵

Et d'autant qu'il importe au public que la paix étant faite, le commerce reflourisse de toutes parts on est convenu à cette fin que les tributs, et péages, comme aussi les abus de la bulle brabantine et les représailles et arrêts qui s'en seront ensuivis, avec les certifications étrangères, les exactions, les détentions, de même les frais excessifs des postes, et toutes autres charges, et empêchements inusités du commerce et de la navigation qui ont été nouvellement introduits à son préjudice et contre l'utilité publique çà et là dans l'Empire, à l'occasion de la guerre, par une autorité privée, contre tous droits et privilèges, sans le consentement de l'Empereur et des Électeurs de l'Empire, seront tout à fait ôtés ; en sorte que l'ancienne sûreté, la juridiction et l'usage tels qu'ils ont été longtemps avant ces guerres, y soient rétablis et inviolablement conservés aux provinces, aux ports et aux rivières.

Le traité a donc été à l'origine d'une tradition qui veut que les États européens profitent du rétablissement de la paix après un conflit majeur pour rétablir les libertés commerciales qui existaient avant celui-ci et même pour assurer un niveau d'ouverture jamais atteint avant les hostilités. Ces États allaient être beaucoup moins heureux en négociant le traité de Versailles après la Première Guerre mondiale, mais c'est le même élan qui a donné naissance au GATT après la Seconde Guerre mondiale. Et certains considèrent que la création de l'OMC faisait partie des « dividendes de la paix » consécutifs à la fin de la Guerre froide.

Au cours du siècle qui a suivi la négociation du traité de Westphalie, le droit international est devenu une discipline plus systématique, comme le montre *Le Droit des gens, ou Principes de la loi naturelle* (1758) d'Emer de Vattel (1714-1767). Cet ouvrage très lu à l'époque est resté un guide pendant une bonne partie du XIX^e siècle. Toutefois, les concepts économiques qui le sous-tendent étaient encore primitifs, Vattel reprenant à son compte les vues mercantilistes qui prévalaient parmi les hommes d'État de son temps. Dix-huit ans avant qu'Adam Smith ne publie ses *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Vattel écrivait ceci :

Le conducteur de la nation doit veiller soigneusement à encourager le commerce avantageux à son peuple, et à supprimer ou restreindre celui qui lui est désavantageux. L'or et l'argent étant devenus la commune mesure de toutes les choses commerciables, le commerce qui apporte dans l'État une plus grande quantité de ces métaux, qu'il n'en fait sortir, est un commerce avantageux ; et au contraire celui-là est ruineux, qui fait sortir plus d'or et d'argent qu'il n'en apporte : c'est ce qu'on appelle la balance du commerce. L'habileté de ceux qui le dirigent consiste à faire pencher cette balance en faveur de leur nation (chapitre VIII, paragraphe 98).

Ce passage illustre un point juridique important concernant le système commercial : les juristes peuvent être, dans ce domaine comme dans d'autres, des défenseurs efficaces de leurs clients, mais l'orientation de leur plaidoyer dépend des objectifs de ces derniers. En défendant le mercantilisme, Vattel ne faisait qu'épouser les idées de son époque. Le système de lois et de traités que les pays étaient alors en train de mettre en place allait s'avérer adaptable aux nouvelles idées économiques qui allaient voir le jour à la génération suivante.

La forme prise par les accords commerciaux, et même le langage employé par les négociateurs jusqu'à ce jour doivent plus au mercantilisme tel qu'interprété par les juristes qu'au libre-échange prôné par les économistes. Les engagements pris par les pays pour réduire ou éliminer les droits de douane sont invariablement appelés des « concessions », ce qui sous-entend que toute réduction du mur tarifaire implique le renoncement à une chose de valeur – même si c'est en échange de concessions réciproques de la part des pays partenaires. Des économistes politiquement perspicaces parleraient plutôt d'« investissements » pour qualifier ces limitations mutuelles acceptées par les pays dans le cadre des accords commerciaux.

Une partie de la terminologie employée par les juristes a des origines plus anciennes. Lorsque les pays ont commencé à négocier des traités commerciaux, ils ont repris un concept clé utilisé à l'origine dans les relations entre les villes et les marchands de passage. Les origines

de la clause de la nation la plus favorisée (NPF) remontent au Moyen Âge, quand les marchands obtenaient des municipalités des franchises définissant leurs droits et leurs privilèges. Le plus souvent, ils demandaient les mêmes droits et privilèges que ceux qui pouvaient être accordés aux « plus favorisés » d'entre eux. Cette notion a ensuite été incorporée dans les traités commerciaux entre États souverains prévoyant que toute concession faite à un partenaire commercial (notamment la réduction des droits de douane) serait étendue automatiquement à tous les autres pays auquel le traitement NPF était accordé. Et plus tard, elle est devenue un pilier du système commercial multilatéral. L'article premier du GATT dispose en effet que : « [t]ous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes ».

La création des organisations internationales

Ayant consacré beaucoup d'énergie à l'élaboration et à la défense des idées, radicales pour l'époque, de souveraineté et d'indépendance, les théoriciens du droit ont tardé à adopter l'idée connexe, mais apparemment contradictoire, que ces mêmes pays pourraient subordonner l'exercice de leur souveraineté à une organisation supranationale. De fait, c'est un philosophe qui a formulé cette idée. Dans son essai de 1795, *Zum Ewigen Frieden (Du projet de paix perpétuelle)*, Emmanuel Kant (1724-1804) préconise la formation d'une alliance qui « terminerait à jamais toutes les guerres ». Bien que révolutionnaire pour son temps, Kant envisageait pour les organisations internationales un rôle plus limité que celui qui serait préconisé plus tard par ses héritiers intellectuels. Pour lui, l'institution idéale devait avoir pour seul objectif d'assurer la paix, et « [l']alliance ne tendrait à aucune domination sur les États ... sans qu'ils eussent besoin de s'assujettir à cet effet ... à la contrainte légale d'un pouvoir public ».

Ce n'est pas avant le milieu du XIX^e siècle que les États ont commencé à créer des organisations internationales formelles et permanentes ayant des objectifs plus larges et une approche plus intrusive de la négociation d'engagements. La première de ces organisations a été le fruit de la technologie et du commerce. L'Union internationale des télécommunications, qui a été fondée en 1865 sous le nom d'Union télégraphique internationale et qui a pris son nom actuel en 1934, est souvent citée comme la première véritable organisation internationale de l'ère moderne. La Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle (1883) a été un autre pas important dans cette direction et elle allait devenir (par son incorporation dans l'Accord sur les droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce) la partie la plus ancienne du droit de l'OMC. Quelques autres organismes datent du XIX^e siècle, notamment l'Union postale universelle (établie en 1874), mais ce n'est qu'avec la création de la Société des Nations, après la Première Guerre mondiale, que les organisations internationales ont commencé à acquérir l'importance qu'elles ont aujourd'hui.

Le droit international n'a pas été immédiatement étendu aux pays qui ne faisaient pas partie de l'Europe et de ses colonies économiquement plus avancées. Les autres régions ont d'abord dû subir pendant des générations le colonialisme, la diplomatie de la canonniers et des concepts

juridiques qui officialisaient l'inégalité (comme la notion d'extraterritorialité). Cela a été le cas de la Chine au cours du siècle qui a précédé la Seconde Guerre mondiale. Contrainte par la Grande-Bretagne à signer un traité douanier bilatéral en 1842, la Chine a perdu toute autonomie dans la fixation et même la perception des droits de douane. Les taux étaient fixés dans les traités imposés par les puissances occidentales (et ensuite par le Japon), les concessions faites dans chaque nouvel accord étant étendues automatiquement à toutes les autres puissances en vertu de clauses NPF. Mais le cas de la Chine n'était pas unique ; les puissances européennes et les États-Unis ont imposé, à différents moments, des traités comparables au Congo, à l'Égypte, au Maroc, à Mascate (aujourd'hui Oman), à la Perse (aujourd'hui l'Iran), au Samoa, au Siam (aujourd'hui la Thaïlande), à la Tunisie et à la Turquie. Toutefois, au cours du XX^e siècle, les concepts westphaliens de souveraineté et d'égalité juridique des États sont devenus universels. Henkin (1968 : 42) a noté que « presque toutes les nations observent presque tous les principes du droit international et presque toutes leurs obligations presque tout le temps » et, même si cela est un peu exagéré, il est indéniable que l'adhésion au droit est, aujourd'hui plus qu'hier, un élément important des relations internationales.

La Seconde Guerre mondiale a donné aux puissances alliées l'occasion de refaire le monde. Le système d'organisations internationales qu'elles ont conçu après la guerre est calqué sur la structure des gouvernements nationaux. Outre la création d'un organe législatif (l'Assemblée générale des Nations Unies), d'un organe judiciaire (la Cour internationale de justice) et d'une banque centrale (la Banque mondiale et le Fonds monétaire international), les architectes de l'ordre d'après-guerre ont institué l'équivalent des ministères de l'agriculture (l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, ou FAO), de l'éducation et de la culture (l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture), de la santé (l'Organisation mondiale de la santé), du travail (l'Organisation internationale du travail), et ainsi de suite. L'Organisation internationale du commerce (OIC) qu'ils ont proposé de créer devait donc jouer le rôle d'un ministère mondial du commerce. Les idéalistes espéraient que ces institutions constitueraient une sorte de gouvernement mondial mais, pour diverses raisons, cela ne s'est pas réalisé. Le principal obstacle a été l'attachement de tous les pays à leur souveraineté ; à cela se sont ajoutées les tensions et les divisions provoquées par la Guerre froide. Le souci de souveraineté a obligé les diplomates qui avaient conçu l'OIC à viser des objectifs plus modestes. Diebold (1994 : 336) s'est rappelé plus tard que « ni l'OIC ni le GATT ne parlaient de libre-échange » et que « parmi les personnes qui s'occupaient de régler les problèmes du commerce international, aucune ne pensait que le libre-échange était un objectif réaliste, ni même une aspiration raisonnable pour un système économique libéral qui devait être régi par des États souverains ». Les négociateurs ont inscrit dans ces accords de nombreuses règles protégeant la souveraineté des États, mais pas assez pour satisfaire leurs détracteurs.

L'OIC a été la première victime du climat politique de l'après-guerre, le Congrès des États-Unis ayant refusé d'approuver la Charte de La Havane. Les pays se sont alors repliés sur le GATT, qui était censé être un accord provisoire et qui est devenu la clé de voûte du système commercial. Le GATT devait être un arrangement intérimaire en attendant la création de la nouvelle institution commerciale et, avec le recul, on peut dire que c'est précisément ce qui s'est passé, mais, au lieu de quelques mois, la transition a duré près d'un demi-siècle. Pendant toutes ces années, le GATT s'est développé suivant trois axes : le nombre des parties contractantes a

augmenté, leurs engagements tarifaires se sont approfondis et l'éventail des questions traitées s'est peu à peu élargi, allant des mesures à la frontière à la législation intérieure. Le GATT a été le cadre de huit cycles de négociations commerciales multilatérales entre sa création en 1947 et son remplacement par l'OMC en 1995.

De club très fermé, le GATT est progressivement devenu un attribut essentiel de la citoyenneté mondiale. Presque tous les pays qui n'étaient pas encore parties contractantes à la fin du Cycle d'Uruguay (1986-1994) étaient alors soit en cours d'accession, soit en train d'étudier sérieusement cette possibilité. Néanmoins, le GATT présentait quelques imperfections notables, en particulier le fait que ce n'était pas une organisation internationale au sens strict. C'était un contrat auquel les pays étaient parties, plutôt qu'une organisation dont ils étaient membres et, dans le cadre de cet arrangement contractuel, leurs engagements avaient un caractère plus provisoire que définitif. Ces lacunes risquaient d'être encore plus gênantes si, comme le préconisaient les États-Unis, le régime commercial multilatéral était élargi à l'occasion du Cycle d'Uruguay pour englober de nouveaux domaines comme les services, l'investissement et les droits de propriété intellectuelle. D'autres pays développés ont soutenu les propositions des États-Unis sur ces nouvelles questions mais, quelques années après le début du Cycle, ils ont proposé qu'elles soient complétées par une modification des fondements juridiques du système. Ainsi proposée par le Canada et la Communauté européenne en 1990, puis adoptée après quatre années de négociations, la nouvelle OMC serait une véritable organisation internationale dont les règles seraient appliquées de façon définitive, leur respect étant assuré par un mécanisme de règlement des différends plus solide.

Les organisations internationales après la Guerre froide

La création de l'OMC a coïncidé avec la fin de la Guerre froide. Certains pays y ont vu l'occasion d'engranger les « dividendes de la paix » et de réduire le poids du leadership, mais quelques idéalistes ont proclamé plus pompeusement la « fin de l'histoire », considérant que c'était une occasion de concevoir un système mondial plus coopératif. Certains ont préconisé le recours accru aux organisations internationales en tant que pourvoyeurs de « biens publics mondiaux » (voir l'encadré 1.1). La Commission de gouvernance globale a reflété cet état d'esprit. L'année où l'OMC a vu le jour, cette commission, soutenue par l'ONU, a publié son rapport intitulé *Our Global Neighbourhood*, affirmant qu'une « stratégie polyvalente de gouvernance globale est nécessaire ». Les auteurs faisaient observer que cela nécessiterait « la réforme et le renforcement du système existant des institutions intergouvernementales » et

l'articulation d'une éthique de la collaboration fondée sur les principes de consultation, de transparence et de responsabilité. Elle encouragera le sentiment de citoyenneté mondiale et travaillera à l'intégration des éléments les plus pauvres, marginalisés et rejetés de la société au niveau national et international. Elle visera la paix et le progrès pour tous, agissant pour anticiper les conflits et améliorer les capacités de résolution pacifique des différends. Enfin, elle s'efforcera de soumettre la règle du pouvoir arbitraire – économique, politique ou militaire – à la primauté du droit au sein d'une société planétaire (Commission de gouvernance globale, 1995:5).

Par ailleurs, ce rapport saluait la création de l'OMC comme « pierre angulaire de la gouvernance économique mondiale » (*Ibid.*: 167).

Encadré 1.1. L'OMC et les biens publics : dimensions juridique, économique et politique

La notion de biens publics est un concept qui relève à la fois des trois domaines de pensée examinés ici. Issue de la science économique, cette notion a des conséquences importantes – mais pas toujours compatibles – pour le système commercial multilatéral. Elle aide à expliquer pourquoi il est difficile d'établir des marchés ouverts, comment cette difficulté peut, parfois, être surmontée et quelles exceptions spécifiques sont proposées.

Décrits pour la première fois par Samuelson (1954), les biens publics ont deux grandes caractéristiques communes. La première est la non-exclusion, ce qui signifie que l'on ne peut empêcher personne d'en profiter. Par exemple, les routes et la défense nationale sont disponibles pour tous dès lors qu'ils le sont pour quelqu'un. Deuxième caractéristique: la non-rivalité, qui signifie que la consommation du bien par une personne ne réduit pas la consommation des autres personnes. L'information donnée à un automobiliste par un panneau routier ne nuit en rien à la circulation des autres automobilistes. Du point de vue de la politique publique, l'aspect le plus important des biens publics est qu'ils sont très sensibles aux défaillances du marché. Normalement, un acteur rationnel n'a aucun intérêt à fournir un bien public et les autres acteurs, également rationnels, ont tout intérêt à adopter un comportement de « passager clandestin » pour profiter de l'investissement consenti. Cet obstacle à la fourniture de biens publics par des acteurs privés justifie donc l'intervention de l'État pour fournir les biens publics, au nom de la communauté.

Une école de pensée applique la théorie des biens publics pour répondre à la question de fond, qui est de savoir pourquoi les marchés mondiaux sont parfois relativement ouverts et parfois relativement fermés – une des deux grandes énigmes des relations internationales – avec la question de savoir pourquoi les pays sont parfois en paix et parfois en guerre. Selon la théorie de la stabilité hégémonique, un marché mondial ouvert est un bien public; de sorte qu'il est disponible en quantité insuffisante, chaque pays agissant dans son intérêt au moyen d'un protectionnisme sélectif, tout en étant prêt à profiter de l'ouverture d'un autre pays. Historiquement, un bien public n'est fourni que lorsqu'un grand pays a eu à la fois les motifs (une économie compétitive tournée vers l'exportation) et les moyens (puissance militaire, prestige politique et influence économique) pour diriger ou contraindre les autres pays (voir Kindleberger, 1973; Krasner, 1976; et Gilpin, 1987). Comme on le verra en détail au chapitre 2 la Grande-Bretagne a joué ce rôle au XIX^e siècle et les États-Unis au XX^e siècle.

Une autre école de pensée applique un raisonnement analogue pour plaider plus largement en faveur d'une gouvernance mondiale par le biais des organisations internationales. Les défenseurs des biens publics mondiaux soulignent les avantages collectifs plutôt que les coûts individuels de la coopération, et soutiennent qu'il est nécessaire de créer et de renforcer des institutions comme l'OMC afin de traiter les problèmes du monde. Ils espèrent que cela permettra d'asseoir la gouvernance mondiale démocratique sur une base plus durable, équitable et coopérative, au lieu de miser sur l'hégémonie. Dans ce contexte, les États « assisteront à l'érosion continue de leurs capacités de réaliser leurs objectifs de politique nationale à moins qu'ils ne prennent des mesures supplémentaires pour coopérer dans la gestion des externalités internationales et des risques systémiques » (Kaul *et al.*, 1999: 451).

Le concept de biens publics peut aussi éclairer le débat politique sur le commerce au niveau national, notamment la différence de mobilisation entre les groupes d'intérêt favorables au commerce et ceux qui s'en méfient. Si toutes les parties intéressées avaient la même incitation à défendre leurs intérêts, on pourrait s'attendre à ce que la libéralisation des échanges ne pose aucun problème politique dans la plupart des démocraties, car les consommateurs – qui sont, au final, les bénéficiaires de l'ouverture des marchés – seraient largement supérieurs en nombre aux protectionnistes qui conspirent contre leurs intérêts. Mais les consommateurs sont confrontés à un problème de mobilisation de type « bien public », tandis que les secteurs en demande de protection ont l'avantage du petit nombre pour s'organiser.

Prenons l'exemple du sucre. Si les millions de consommateurs savent qu'ils peuvent économiser 1 dollar par semaine en s'associant pour lutter contre le lobby du sucre et si la demi-douzaine de membres de ce lobby savent qu'ils gagnent chacun des millions de dollars sous forme de rente grâce à l'inflation des prix sur un marché fermé, il n'est pas étonnant que les quelques producteurs puissent surmonter plus facilement que les nombreux consommateurs l'obstacle à l'organisation de type « bien public ».

La logique des biens publics influe aussi sur la volonté des pays de libéraliser les secteurs autres que les marchandises. Il est rare que l'État intervienne directement dans la production et la vente de marchandises, mais des considérations de bien public l'ont amené à assurer la fourniture de services de santé, d'éducation et d'autres services sociaux, de services publics, comme la distribution d'électricité, ainsi que des services postaux et de transport. Cela accroît la complexité des négociations sur le commerce des services car, dans ces secteurs, les travailleurs et les consommateurs sont mieux à même de surmonter les obstacles à l'organisation liés à leur caractère de bien public. Dans les entreprises gérées par l'État, le taux de syndicalisation est généralement plus élevé et les bénéficiaires des services sociaux fournis par l'État étaient parmi les plus actifs militants antimondialisation au début du XXI^e siècle.

Cet enthousiasme de l'après-Guerre froide, qui pourrait être vu comme la troisième tentative du XX^e siècle pour reconstruire l'ordre mondial après une période d'hostilités, n'a pas pleinement permis de redéfinir la société mondiale. Cela tient peut-être au fait que les États membres des organisations internationales ne sont pas tous d'accord sur l'opportunité ou la faisabilité d'une gouvernance mondiale. Comme l'a noté Sandler (1997 : 13), les nations répugnent « à habiliter un organisme supranational à prélever des impôts pour réguler les externalités transnationales, fournir des biens publics internationaux, assigner des droits de propriété ou redistribuer les revenus ». Cette aversion est plus prononcée dans certains pays que dans d'autres, et les différences de culture et de traditions politiques entre les deux participants les plus influents au système commercial sont particulièrement lourdes de conséquences.⁶ Les décideurs politiques de l'Union européenne et des États-Unis ont souvent des divergences de vues fondamentales sur la valeur du droit international et n'ont pas la même propension à céder un peu de souveraineté à des institutions régionales ou mondiales. Comme l'a dit Petersmann (2007 : 143), les responsables politiques américains ont tendance à « s'opposer à l'idée de miser sur le droit international et sur les tribunaux internationaux pour modifier les lois nationales » car « les États-Unis ont une conception particulière du constitutionnalisme national, de l'autonomie démocratique et de l'autosuffisance, et ils considèrent les organisations internationales comme irrémédiablement antidémocratiques ». En revanche,

l'intégration européenne démontre que – dans un monde globalement interdépendant – l'autodétermination individuelle et démocratique, l'exercice des droits humains à travers les frontières et la coopération internationale pacifique ne peuvent être assurés sans le droit international : par conséquent, un État ouvert au droit international ne limite pas sa vie démocratique ni sa souveraineté internationale ; il atteint plutôt de nouvelles dimensions de l'autonomie démocratique et des responsabilités démocratiques dans un monde interdépendant (*Ibid.* : 144).

Ces divergences transatlantiques ont influé sur la création de l'OMC et sur son développement en tant qu'institution. Alors que l'Union européenne était parmi les défenseurs les plus ardents d'une nouvelle institution internationale pour remplacer le GATT devenu obsolète et doté de pouvoirs insuffisants, les États-Unis se sont parfois montrés indifférents, voire hostiles, à l'idée de créer un nouvel organisme mondial. Et si Bruxelles a été le principal partisan du lancement de ce qui allait devenir le Cycle de Doha, Washington s'est montré beaucoup moins enthousiaste à certains moments décisifs.

Le fait que l'Union européenne et les États-Unis n'ont pas la même approche de la libéralisation du commerce peut aussi être attribué à des différences d'expérience historique. Dans les deux cas, l'intégration économique a été la première motivation de l'union, mais celle-ci s'est faite à différents moments et à un rythme différent. Aux États-Unis, l'union a été réalisée d'un coup, la Constitution de 1788 interdisant les obstacles intérieurs au commerce et instituant un tarif extérieur commun. En Europe, le processus d'intégration a été beaucoup plus lent et politiquement difficile. Cependant, une fois le marché commun réalisé, les Européens ont souvent été de plus chauds partisans du libre-échange que leurs partenaires américains.

De nombreux responsables européens considèrent l'intégration économique au niveau international comme le prolongement naturel de l'intégration régionale. Ils espèrent que des initiatives comme celles qui ont contribué à la paix et à la prospérité en Europe pourront apporter autant au monde tout entier. Des problèmes peuvent cependant se poser quand on cherche à concilier les objectifs régionaux et les objectifs internationaux, en particulier dans le domaine de l'agriculture. Un négociateur européen assez audacieux pour faire des concessions importantes en matière agricole dans le cadre de l'OMC peut s'attendre à des difficultés, voire pire, de la part des États membres de l'UE qui sont les plus attachés au maintien du contrat social que l'Europe a passé avec ses agriculteurs.

L'extension du champ de la politique commerciale a exacerbé les problèmes de cohérence et de gouvernance. Alors que le commerce des marchandises relevait clairement du GATT, l'OMC s'occupe de questions qui empiètent sur les compétences d'autres organisations et accords internationaux. Les attributions distinctes des différentes institutions peuvent encourager les gouvernements nationaux à rechercher l'instance qui leur sera le plus favorable. Les pays qui souhaitent que les règles dans un domaine particulier restent facultatives, ou ne soient pas appliquées de façon stricte, plaideront généralement pour que la question soit confiée à une autre organisation internationale compétente. C'est pour cette raison que les pays en développement ont préféré, dans les années 1980, que les droits de propriété intellectuelle

soient traités dans le cadre de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle plutôt que dans celui du GATT et qu'ils insistent de même aujourd'hui pour que ce soit l'Organisation internationale du travail et non l'OMC qui s'occupe des droits des travailleurs. À l'inverse, les « demandeurs » proposent que l'OMC s'occupe de questions nouvelles ou imparfaitement traitées parce qu'ils souhaitent, précisément, que les disciplines soient appuyées par le système de règlement des différends de l'OMC. Ainsi l'OMC jouerait un rôle plus important que l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture pour les questions concernant le commerce culturel, ou que l'Organisation mondiale de la santé pour les questions concernant le commerce des biens et services liés à la santé.

Les fondements économiques

Il est remarquable que l'économie du commerce ait tardé à s'imposer comme domaine de pensée alors que ses idées fondamentales se sont développées très rapidement et durablement. L'affirmation d'Alfred North Whitehead (1928 : 39) selon laquelle « la tradition philosophique européenne ... consiste en une série de notes de bas de page à l'œuvre de Platon » est certes très exagérée, mais il serait tout à fait justifié de faire la même remarque à propos de l'économie du commerce après Adam Smith (1723-1790) et David Ricardo (1772-1823). Quoi qu'il en soit, les notes de bas de page – c'est-à-dire les corollaires, les controverses, les exceptions et les explications – ont eu des conséquences importantes pour l'évolution du système commercial. Les économistes ne sont pas d'accord, par exemple, sur le bien-fondé de la libéralisation discriminatoire ou sur l'opportunité d'étendre le champ des règles commerciales à de nouveaux domaines. Ils doivent aussi faire face aux critiques politiques, sociales et morales, des fondements et des implications de leurs théories.

La justification économique de l'ouverture des marchés

Les arguments d'Adam Smith en faveur du libre-échange reposent sur la spécialisation et sur l'avantage absolu que les individus ou les pays peuvent avoir dans la production de biens. Sa thèse peut être résumée en mettant bout à bout les incipits des trois premiers chapitres de *la Richesse des nations* : « Les plus grandes améliorations dans la puissance productive du travail ... sont dues, à ce qu'il semble, à la *Division du travail* », laquelle découle d'un penchant naturel des hommes « qui les porte à trafiquer, à faire des trocs et des échanges d'une chose pour une autre » mais « l'accroissement de cette division doit ... toujours être limité par ... l'étendue du marché ». En somme, en élargissant le marché au-delà des frontières, on peut tirer parti de la division internationale du travail permettant à chaque pays de se spécialiser dans les tâches pour lesquelles il est le mieux adapté et d'échanger ses produits avec d'autres pays, spécialisés dans leurs propres « métiers ». Les concepts de division du travail et d'avantage absolu forgés par Smith ont servi de base aux trois quarts de l'argumentation en faveur de l'ouverture des marchés, notamment pour les pays qui disposent d'un avantage naturel manifeste dans la production de certains biens.

Le reste de l'argumentation repose sur la théorie de l'avantage comparatif de Ricardo, qui explique pourquoi les pays qui ne sont les meilleurs dans aucun domaine peuvent quand même être

gagnants en exportant les biens pour lesquels ils sont relativement plus productifs et en important ceux qu'ils produisent le moins efficacement. Avec son fameux exemple du commerce du vin et du drap entre l'Angleterre et le Portugal (voir l'encadré 1.2), Ricardo a démontré que l'échange pouvait améliorer le bien-être dans les deux pays. Selon Smith, ce commerce bilatéral serait avantageux si l'Angleterre était plus efficace dans la production de drap et le Portugal dans la production de vin. Mais Ricardo a expliqué que le commerce pouvait profiter aux deux pays même si le Portugal était meilleur que l'Angleterre dans la production des *deux* biens, pourvu qu'il y ait, dans chaque pays, une différence de productivité relative pour le drap et pour le vin.⁷ À supposer que les Anglais soient moins efficaces pour produire du drap que les Portugais, il reste que les drapiers anglais sont comparativement plus efficaces que leurs infortunés compatriotes vigneron. Si l'Angleterre abandonne le vin pour se consacrer entièrement au drap, si le Portugal fait exactement le contraire, et si les deux pays font du commerce entre eux, le résultat net sera une production plus efficiente des deux biens. Cela améliorera le bien-être global des consommateurs, le drap et le vin devenant plus abordables à Londres comme à Lisbonne. Le concept d'avantage comparatif n'a pas de sens pour quiconque a une vision intrinsèquement mercantiliste, considérant l'exportation comme une bonne chose et l'importation comme une mauvaise, mais sa logique mathématique est incontournable. On peut dire que c'est l'idée la plus importante et la plus influente jamais élaborée en sciences sociales.

Encadré 1.2. Illustration de la théorie de l'avantage comparatif de Ricardo : le commerce du vin et du drap

Extrait de David Ricardo, *Des principes de l'économie politique et de l'impôt* (1821).

Si le Portugal n'avait aucune relation commerciale avec d'autres pays, au lieu d'employer son capital et son industrie à faire du vin, avec lequel il achète aux autres nations le drap et la quincaillerie nécessaires pour son propre usage, ce pays se trouverait forcé de consacrer une partie de ce capital à la fabrication de ces articles, qu'il n'obtiendrait plus probablement qu'en qualité inférieure et en quantité moindre.

La masse de vin que le Portugal doit donner en échange pour le drap anglais n'est pas déterminée par la quantité respective de travail que la production de chacun de ces deux articles a coûté ; ce qui arriverait s'ils étaient tous deux fabriqués en Angleterre ou au Portugal.

L'Angleterre peut se trouver dans des circonstances telles qu'il lui faille, pour fabriquer le drap, le travail de 100 hommes par an, tandis que, si elle voulait faire du vin, il lui faudrait peut-être le travail de 120 hommes par an : il serait donc de l'intérêt de l'Angleterre d'importer du vin, et d'exporter en échange du drap.

Au Portugal, la fabrication du vin pourrait ne demander que le travail de 80 hommes pendant une année, tandis que la fabrication du drap exigerait le travail de 90 hommes. Le Portugal gagnerait donc à exporter du vin en échange pour du drap. Cet échange pourrait même avoir lieu dans le cas où on fabriquerait au Portugal l'article importé à moins de frais qu'en Angleterre. Quoique le Portugal pût faire son drap en n'employant que 90 hommes, il préférerait le tirer d'un autre pays où il faudrait 100 ouvriers pour le fabriquer, parce qu'il trouverait plus de profit à employer son capital à la production du vin, en échange duquel il obtiendrait de l'Angleterre une quantité de drap plus forte que celle qu'il pourrait produire en détournant une portion de son capital employé à la culture des vignes, et en l'employant à la fabrication des draps.

L'argument est solide, mais il n'est pas universellement accepté, et les partisans du libre-échange sont toujours en butte à des objections qui n'ont pas changé de forme depuis l'époque de Smith et de Ricardo. Nous ne nous arrêterons pas ici sur l'opposition des industries protectionnistes; le règlement des conflits entre libre-échangistes et protectionnistes relève plus de la pratique politique nationale que de la théorie économique internationale. Les problèmes les plus difficiles viennent des détracteurs des idées elles-mêmes. Les défenseurs du libre-échange multilatéral, depuis la création de l'OMC et avant, se livrent à de sempiternels débats avec ceux qui mettent en cause le fondement matérialiste de la doctrine, ou qui contestent l'extension du champ des négociations commerciales dans de nouvelles sphères de la politique publique, ou qui considèrent que des dispositions spéciales sont nécessaires pour les pays en développement, ou encore qui prônent une approche ciblée et discriminatoire de la libéralisation des échanges.

Critiques du matérialisme et du marché

Le problème le plus fondamental, et le plus récurrent, vient de ceux qui critiquent les hypothèses matérialistes sur lesquelles reposent la pensée et la politique économiques modernes, mettant en question l'affirmation implicite que le marché est le meilleur moyen de décider quels biens et services seront produits et qui les consommera. La science économique moderne en général, et le commerce en particulier, irritent ceux qui associent leurs fondements à la cupidité et à l'exploitation et qui estiment que les marchés libéralisés perpétuent ou exacerbent les inégalités dans les pays et entre eux. La doctrine du libre-échange attire plus ceux qui s'intéressent à la création de richesse que ceux qui se préoccupent surtout de la répartition de la richesse. À l'époque où ils ont été formulés, les arguments libre-échangistes n'ont guère eu de succès auprès des conservateurs et des hommes d'église et ils n'en ont pas davantage aujourd'hui auprès des écologistes pour qui le souci de durabilité l'emporte sur la thèse selon laquelle « plus » est toujours « mieux ».⁸

Pour de nombreux critiques, la vraie question n'est pas le caractère transnational du commerce, mais c'est de savoir si les échanges devraient être fondés sur le marché. Les groupes opposés à l'inclusion de nouvelles questions ou de nouveaux secteurs dans le champ des disciplines du marché insistent le plus souvent sur l'idée que tout ne doit être traité comme une marchandise. « L'eau est un droit humain fondamental, » selon un représentant du Syndicat canadien de la fonction publique, « non une marchandise à vendre, acheter ou commercialiser ».⁹ De même, Rosset (2006) souligne que « [la] nourriture n'est pas une marchandise comme une autre, que l'on peut acheter ou vendre comme une puce électronique, mais c'est quelque chose qui est au cœur de la vie humaine, de la culture et de la société ». Les critiques objectent également que « le patrimoine culturel n'est pas une marchandise » (SANGONeT, 2010), que la presse ne doit pas « traiter l'éducation comme une marchandise » (Van Leeuwen, 2000), et que « le caractère d'épiphiénomène de l'information est fondamentalement incompatible avec son traitement comme une marchandise » (Babe, 1996 : 303). Les organismes internationaux qui s'occupent de ces questions ont tendance à adopter le même langage. Le premier principe énoncé dans la Déclaration concernant les buts et objectifs de l'Organisation internationale du travail (annexe de 1944 à la Constitution de l'OIT) est que : « [l]e travail n'est pas une marchandise ». De même,

l'Organisation mondiale de la santé souligne que « [l]es médicaments essentiels sont un bien public »¹⁰ et non une simple marchandise. Les critiques craignent que le fait de soumettre les secteurs politiquement sensibles aux règles commerciales internationales entraîne une marchandisation indiscriminée, au détriment des travailleurs et des consommateurs, et limite la possibilité de contrôler la production et la répartition des biens et des services par des moyens autres qu'un marché impersonnel et peut-être injuste. Ces préoccupations figurent parmi les principales motivations des militants antimondialisation.

L'ampleur et l'intensité de ces critiques se sont accrues avec la création de l'OMC et l'extension du champ des règles commerciales. Jusqu'à la fin de la période du GATT, les seuls produits marchands reconnus étaient des biens tangibles, le « commerce » signifiait seulement le mouvement des marchandises à travers les frontières et les seuls instruments de « politique commerciale » étaient les droits de douane, les contingents et les autres mesures réglementant directement les transactions aux frontières. Aujourd'hui, en raison des progrès technologiques et des exigences des principaux acteurs du système, la politique commerciale porte sur de nouveaux objets du commerce, comme le mouvement transfrontières des services, des capitaux (l'investissement), des idées (la propriété intellectuelle) et même des personnes (la présence de personnes physiques en tant que fournisseurs de services). Cet élargissement de la définition du commerce signifie que les règles commerciales concernent un éventail beaucoup plus large d'instruments et d'autorités de réglementation, et que les mesures non tarifaires occupent maintenant une place centrale dans les négociations commerciales. En outre, la politique commerciale est désormais liée à beaucoup d'autres questions, dont certaines se rapportent à la production, à la distribution et à l'utilisation des marchandises (travail et environnement, par exemple), tandis que pour d'autres, la relation est controversée et dépend dans une large mesure de la politique (par exemple, le respect des droits de l'homme dans le pays d'origine).

Ces questions étant maintenant sur la table, d'autres acteurs demandent à participer ou espèrent faire table rase. Les militants antimondialisation ne doivent pas être confondus avec les protectionnistes purs et simples, car leurs critiques n'ont pas un fondement économique au sens traditionnel. Comme l'a noté Henderson (2000 : 16), ce qui est important à propos de ces nouveaux participants au débat sur le commerce, c'est qu'ils militent « non pour des intérêts sectoriels particuliers, mais pour une cause » et « sont souvent étiquetés pour des raisons tactiques, de groupes d'intérêt public ». Les groupes autoproclamés de défense des consommateurs ne ressemblent guère à l'objet idéalisé de l'attention des économistes libéraux, sinon ils défendraient l'ouverture des marchés qui accroît le bien-être des consommateurs en faisant baisser les prix et en élargissant le choix. Au lieu de se concentrer sur des questions étroites, ces groupes s'intéressent aux dégâts que la déréglementation pourrait causer si la libéralisation du commerce affectait les lois visant à protéger les travailleurs, les consommateurs et l'environnement. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS), par exemple, est parfois présenté comme une menace pour la fourniture démocratique des services essentiels. Dans ce contexte, le mot « démocratique » s'applique à des secteurs fortement réglementés ou étatisés qui, de ce fait, ont plus de comptes à rendre aux fonctionnaires gouvernementaux et aux groupes d'intérêts organisés – y compris les syndicats et les organisations de consommateurs – qu'aux dirigeants d'entreprises et aux actionnaires.

L'extension du champ des négociations crée davantage de frictions entre les Membres de l'OMC qui ont des vues divergentes sur le rôle de l'État au niveau national ou international. Les nouvelles questions ont fait entrevoir la possibilité que les objectifs des négociateurs ne se limitent plus à la libéralisation aux frontières, mais soient axés plus ambitieusement sur la privatisation (renoncement de l'État à fournir directement des biens et des services) et la déréglementation (renoncement de l'État à prescrire au secteur privé comment produire et distribuer les biens et les services). Le débat sur ces options amène aux discussions sur le rôle approprié des organisations internationales. Alors que la plupart de ces institutions se consacrent au renforcement des capacités des gouvernements, soit indirectement (par l'assistance technique et le financement des politiques publiques), soit directement (par la fourniture de services par l'organisation elle-même), la principale fonction de l'OMC consiste à négocier et à faire respecter des engagements qui ont généralement pour effet de réduire le degré d'intervention de l'État.

Commerce, développement et discrimination

Ces questions concernant le rôle approprié de l'État sont aussi au cœur de la controverse récurrente sur l'application de la doctrine du libre-échange aux pays en développement. L'économie du développement peut sembler être un domaine relativement nouveau, mais son origine est au moins aussi ancienne que l'émergence du tout premier pays en développement, au sens moderne du terme.

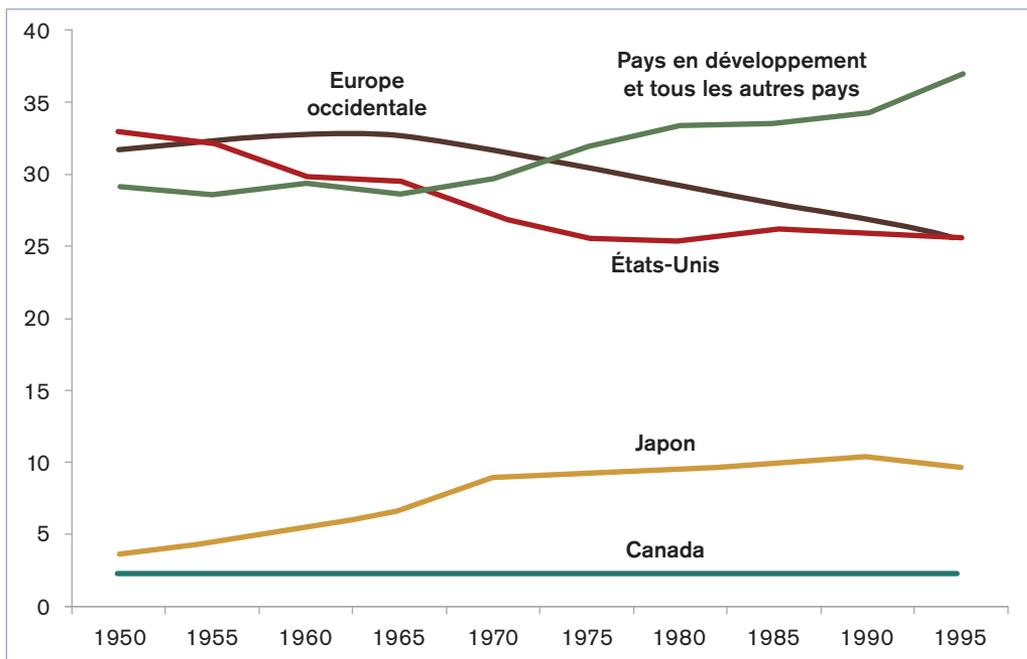
Les États-Unis ont été le premier pays postcolonial, dépendant du commerce, exportateur de produits de base et pauvre en capital et, à ce titre, il n'est pas surprenant qu'ils aient produit la première critique raisonnée de la théorie économique classique. Quatorze ans seulement après la *Richesse des Nations* d'Adam Smith – publiée l'année même de la Déclaration d'indépendance des États-Unis – le Secrétaire au Trésor américain Alexander Hamilton (1755-1804) anticipait en grande partie dans son *Rapport sur les manufactures* (1790), qui allait faire référence, le raisonnement et le programme des penseurs du monde en développement qui lui ont succédé. Plus d'un siècle et demi avant que Raúl Prebisch (1901-1986) et d'autres plaident pour l'industrialisation par le remplacement des importations et appellent à un nouvel ordre économique international, Hamilton a mis le doigt sur les dangers de la dépendance à la monoculture, sur la détérioration des termes de l'échange pour les exportateurs de produits primaires et sur l'incapacité des industries naissantes de soutenir la concurrence des producteurs bien établis des grands pays riches. Bon nombre des mesures qu'il préconisait, y compris la protection contre les importations et le rôle directeur de l'État, seraient familières aux partisans modernes d'une politique industrielle.

La question qui est au cœur du débat sur le commerce et le développement est celle de savoir si les idées reçues de l'économie du commerce s'appliquent de la même façon à tous les pays, quel que soit leur niveau de développement économique et politique, ou si les arguments en faveur de l'ouverture des marchés doivent être modifiés à la lumière des problèmes qui se posent constamment dans les pays en développement. Dans les pays pauvres, qui sont tributaires du commerce et qui souffrent de l'héritage du colonialisme, les décideurs politiques

et les leaders d'opinion sont, comme Hamilton, plus enclins que leurs homologues des pays développés à s'inquiéter des conséquences d'une stratégie de développement qui laisserait au marché le soin de déterminer ce qui sera produit, échangé et consommé. Certains craignent que cela n'implique une relégation aux places les moins intéressantes dans la division mondiale du travail. Ces préoccupations ont souvent amené ces pays à préconiser un rôle plus important pour l'État, tant sur le plan intérieur (protection contre les importations et politique industrielle) que sur le plan international (aide extérieure, cartels de produits de base et obligation d'accorder un traitement spécial et différencié aux pays en développement, notamment).

La montée des pays en développement a donné plus de poids à ces arguments dans le cadre du système commercial. Comme le montre la figure 1.1, les principaux participants ont connu une croissance inégale pendant la période du GATT, avec la diminution progressive des parts relatives de l'Amérique du Nord et de l'Europe occidentale dans l'économie de marché mondiale et l'augmentation progressive de celles du Japon et des pays en développement. Dans nombre de pays en développement, les responsables politiques ont considéré que le Japon avait bénéficié d'une stratégie de développement interventionniste, et son succès a fait des émules parmi eux dans les années 1960 et 1970. Mais la résurgence du Japon a inquiété les dirigeants des États-Unis et d'Europe occidentale qui ont adopté des politiques protectionnistes dans les années 1970 et 1980.

Figure 1.1. Parts du PIB dans l'économie de marché mondiale, en %, 1950-1995



Source : Calculs effectués à partir des données de Maddison (2001).

Note : Il n'est pas tenu compte de l'Europe de l'Est, de la Chine et de l'Union soviétique.

Au début des années 1990, l'état d'esprit était tout autre, comme en témoigne le Consensus de Washington favorable au marché. Ainsi nommé en raison de la proximité géographique des institutions préconisant une stratégie de développement axée sur le marché, comme le Fonds monétaire international, la Banque mondiale, la Banque interaméricaine de développement, le Trésor des États-Unis et divers groupes de réflexion, le Consensus de Washington mettait l'accent sur l'ouverture des marchés comme moteur de la croissance (Williamson, 2004). Plusieurs tendances ont contribué à l'émergence de ce consensus, notamment la flambée des prix du pétrole, la crise de la dette latino-américaine, le ralentissement de la croissance au Japon, les fortes contraintes budgétaires et l'effondrement de l'Union soviétique. Il a en outre été inspiré par un réexamen des facteurs de réussite, les « tigres » asiatiques et les autres pays qui avaient misé sur le commerce ayant obtenu de meilleurs résultats que ceux qui avaient tenté de l'encadrer (Harris, 2006). Le consensus a aussi coïncidé avec une approche plus active de la part des pays en développement, qui ont « commencé à voir que la discrimination positive dont ils bénéficiaient grâce au traitement [spécial et différencié] était contrebalancée par une discrimination négative croissante à l'encontre de leur commerce » et se sont mis à « défendre l'intégrité de la clause NPF inconditionnelle, obtenant des réductions tarifaires NPF et renforçant les disciplines du GATT » (Gibbs, 2000 : 75). Ces facteurs ont amené nombre de pays en développement à reconnaître que le protectionnisme (sous quelque forme que ce soit) ne leur avait pas rendu service, et, parmi les réformes inspirées par le Consensus, figuraient la négociation d'accords de libre-échange avec les pays développés, l'accession au GATT et une participation plus active au Cycle d'Uruguay. Les réformes favorables au marché ont été suivies par une contre-réforme étatiste dans certains pays, le regain de popularité des politiques interventionnistes étant parmi les facteurs qui ont rendu le Cycle de Doha plus litigieux que son prédécesseur. Même si le Consensus a été de courte durée, l'OMC en a été un des résultats durables.

Une autre question éternellement débattue par les économistes concerne la valeur relative des préférences commerciales et des accords commerciaux discriminatoires. L'opinion la plus ancienne est que le libre-échange non discriminatoire est la meilleure option et que les pays devraient idéalement réduire ou éliminer les obstacles au commerce sans favoriser tels ou tels partenaires. D'autres estiment que les pays en développement devraient bénéficier d'un accès préférentiel, soit sur une base non réciproque (par exemple sous la forme d'un arrangement unilatéral comme le Système généralisé de préférences), soit sur une base réciproque (sous la forme d'accords de libre-échange). Que les préférences soient accordées dans le cadre d'arrangements autonomes non réciproques ou qu'elles soient négociées dans le cadre d'accords réciproques, elles impliquent toujours deux problèmes potentiels pour le système commercial multilatéral. L'un est le problème économique de la distorsion. Une libéralisation discriminatoire crée de nouveaux échanges en détournant le commerce des producteurs nationaux moins compétitifs vers les producteurs plus compétitifs du pays partenaire, mais elle peut aussi détourner le commerce des producteurs plus compétitifs des pays tiers (qui restent assujettis à des droits de douane) vers les producteurs moins compétitifs du pays partenaire (dont les produits sont désormais moins chers du fait de l'élimination des droits de douane). Tout accord dans lequel le détournement des échanges l'emporte sur la création d'échanges entraîne une réduction nette du bien-être global. L'autre problème lié aux programmes et aux accords discriminatoires est qu'ils peuvent décourager la

libéralisation multilatérale, les pays étant plus soucieux de préserver les marges de préférence dont ils bénéficient dans le cadre de ces accords que de négocier de nouvelles réductions non discriminatoires des obstacles au commerce.

Les économistes débattent du bien-fondé des arrangements discriminatoires depuis le milieu du XX^e siècle, mais ils n'ont abouti à aucun consensus sur le point de savoir si, dans l'ensemble, ces arrangements peuvent être considérés comme des pierres angulaires ou, au contraire, comme des pierres d'achoppement pour le système commercial multilatéral (Lawrence, 1991). Le seul point qui fait l'unanimité est que la discrimination a proliféré beaucoup plus rapidement depuis la création de l'OMC qu'à l'époque du GATT, avec l'augmentation du nombre et de l'importance des accords de ce type. Un fait particulièrement notable a été la rupture du « plafond de verre » qui avait longtemps empêché les quatre plus grands Membres de l'OMC de négocier entre eux des accords de libre-échange. Pendant des décennies, la Chine, les États-Unis, le Japon et l'Union européenne se sont bornés à négocier des accords discriminatoires avec des partenaires plus petits mais, au moment où ces lignes sont écrites, certains accords bilatéraux potentiels entre ces quatre Membres sont en cours de négociation ou sont activement envisagés (voir le chapitre 13).

Les fondements politiques

Si on devait résumer le système commercial multilatéral en une seule phrase, on pourrait dire qu'il est inspiré par les économistes et façonné par les juristes, mais qu'il doit fonctionner dans les limites fixées par les responsables politiques. Les partisans des idées juridiques et économiques présentées plus haut étaient motivés par le désir de créer un monde dans lequel les relations entre États ne seraient pas dictées exclusivement par la puissance brute et, dans une certaine mesure, le droit international et le libre-échange ont abouti à ce résultat. Néanmoins, l'asymétrie du pouvoir reste un élément fondamental dans tous les domaines des relations internationales, et cela vaut tout autant pour le commerce que pour les autres questions réservées aux chefs d'État et de gouvernement. Les analystes qui considèrent que la répartition du pouvoir est une variable essentielle dans le système international attribuent souvent l'existence des organisations internationales comme l'OMC, les règles qu'elles imposent et les résultats qu'elles encouragent aux intérêts et aux objectifs des États les plus puissants. C'est un point commun entre ceux qui ont une vision positive des grands États et ceux qui les considèrent d'un œil moins bienveillant. Là où certains reconnaissent un leadership éclairé, d'autres voient l'égoïsme et la brutalité.

Commerce, pouvoir et indépendance

Les chercheurs et les praticiens qui ont une vision politique du système s'écartent des disciplines susmentionnées non pas tant par l'objet examiné que par la façon dont ils choisissent de le voir. Là où les théoriciens du droit et les juristes cherchent des principes et où les économistes et les gens d'affaires voient les intérêts, les politologues et les hommes d'État voient le pouvoir. Les deux principales caractéristiques du pouvoir excluent celui-ci de la vision du monde des juristes et des économistes. Le pouvoir peut être défini comme la capacité d'un

acteur (qu'il s'agisse d'une personne, d'un parti, d'un pays, etc.) de contraindre un autre acteur à faire quelque chose qu'il ne ferait pas sans cela. Une autre grande caractéristique du pouvoir est que c'est un jeu à somme nulle, dans lequel le pouvoir d'un acteur ne peut être mesuré que par rapport à celui des autres acteurs, et si le pouvoir de l'un augmente, c'est forcément au détriment de tous les autres. Ces notions de contrainte et d'asymétrie différencient les penseurs politiques des juristes, qui mettent l'accent sur l'égalité juridique et la justice, et des économistes, qui privilégient la coopération et les jeux à somme positive.

Le pouvoir domine les relations politiques à l'intérieur des pays et entre eux, qu'ils établissent ou non des institutions intermédiaires comme l'OMC pour gérer ces relations.¹¹ De ce point de vue, la création et le fonctionnement d'une organisation internationale qui vise à ouvrir les marchés est autant un exercice de pouvoir de la part de ses membres (en particulier des plus puissants d'entre eux) qu'une manifestation du droit international et la concrétisation d'une idée économique. Ce point est illustré par la théorie de la stabilité hégémonique dont le postulat de base est qu'un marché mondial ouvert est un bien public dont l'offre est insuffisante si personne ne veut en assumer le coût (voir l'encadré 1.1). Les marchés étaient plus ouverts, ou en passe de l'être, lorsque la Grande-Bretagne et les États-Unis étaient, respectivement, au sommet de leur compétitivité et de leur leadership.¹² Inversement, les marchés se sont fermés pendant la période malheureuse qui s'est écoulée entre l'hégémonie britannique et l'hégémonie américaine. Selon cette théorie, ce n'est pas un hasard si le GATT a été créé en 1947 lorsque les États-Unis étaient au faite de leur puissance économique, militaire et politique. Des postulats réalistes sont aussi à la base de la théorie du dessein rationnel, qui suppose que les États sont rationnels et égoïstes. Ce courant de l'économie politique internationale explore les implications de la proposition centrale selon laquelle «les États utilisent les institutions internationales pour poursuivre leurs propres buts, et ils conçoivent ces institutions en conséquence» (Koremenos *et al.*, 2001 : 762).¹³

Le contrôle économique des frontières, tout autant que leur sécurité militaire, est un exercice de souveraineté et une expression du pouvoir. Un accord qui permet ou favorise des relations économiques plus étroites entre les États parties à l'accord aura toujours un effet sur leurs relations politiques. On le comprend aisément si l'on considère le rôle crucial de l'intégration économique dans le regroupement d'États séparés en une nation unifiée. La nécessité d'une unification commerciale a inspiré la constitution des États-Unis de 1788, tout comme l'établissement d'unions douanières qui a précédé et facilité la création de l'État italien (1861), allemand (1871) et roumain (1881). L'intégration économique a également joué un rôle essentiel dans le renforcement de la coopération politique et de la sécurité dans des régions aussi diverses que l'Europe occidentale, l'Afrique orientale, l'Amérique centrale et l'Asie du Sud-Est. Inversement, la crainte que la libéralisation du commerce menace la souveraineté politique peut parfois dissuader des pays d'engager des négociations commerciales ou d'en adopter les résultats. Ce sont des inquiétudes de ce genre qui ont amené le public canadien à rejeter un accord commercial avec les États-Unis en 1911, expérience qui a failli se renouveler en 1988. Ces craintes sont aussi un problème récurrent dans l'expansion et la consolidation de l'Union européenne. La perception d'une menace pour l'indépendance est moins aiguë dans le cas de la libéralisation multilatérale, mais celle-ci suscite quand même des préoccupations dans certains milieux.

La crainte d'une domination étrangère par le biais du commerce est une constante dans l'histoire. Elle s'est manifestée de diverses façons. Il y a eu par exemple la crainte militaire que la dépendance à l'égard du commerce n'affaiblisse le pays, préoccupation partagée par des personnalités aussi différentes que Lycurgue (le législateur de la Sparte antique) et les shoguns de la dynastie des Tokugawa dans le Japon du début de l'ère moderne, ou la crainte économique de voir le destin du pays lié aux décisions prises dans des capitales lointaines, exprimée par les anglophobes du XIX^e siècle et par les théoriciens latino-américains de la *dependencia* dans les années 1960 ; ou, encore la crainte culturelle qu'une puissance étrangère dominante anéantisse le patrimoine et les traditions nationales, inquiétude exprimée par Jean-Jacques Servan-Schreiber dans *Le Défi Américain* (1967) et par certains antimondialistes contemporains.

Ces critiques reposent souvent sur la méfiance avec laquelle les petits États moins compétitifs considèrent l'enthousiasme des grands États riches à promouvoir l'ouverture des marchés. Du point de vue d'un nationaliste allemand sceptique comme Friedrich List, la promotion du libre-échange par la Grande-Bretagne au XIX^e siècle était une tentative de « fonde[r] sur les débris des autres nationalités un empire universel » (List, 1841 : 294). L'Allemagne, elle-même, a été vivement critiquée pour avoir utilisé le commerce comme instrument de pouvoir. En effet, prenant l'exemple de la diplomatie commerciale nazie, Albert Hirschman a montré « pourquoi et comment des relations de dépendance, ou d'influence, voire de domination peuvent naître des relations commerciales » (Hirschman, 1945 : 13). Ces objections ont trouvé un écho dans les années 1950 et 1960, quoique d'un point de vue politique différent, lorsqu'il est devenu à la mode, dans la Grande-Bretagne posthégémonique, de qualifier la politique du pays au XIX^e siècle d'« impérialisme du libre-échange ». ¹⁴ Aujourd'hui, les critiques disent que les pays développés qui ont naguère appliqué des mesures protectionnistes cherchent maintenant à empêcher les autres pays d'utiliser des mesures comparables.

Pouvoir et politique au GATT et à l'OMC

Même l'observateur le moins averti reconnaîtra les importants changements dans les rapports de force entre États et régions intervenus dans la seconde moitié du XX^e siècle. Ford (2003 : 68) a dit que la création de l'OMC reflétait ce changement fondamental dans la répartition internationale du pouvoir, qualifiant la transition du GATT à l'OMC de « mutation structurelle ou culturelle marquant le passage d'un multilatéralisme limité à un superlatéralisme » avec un nouveau régime « incarnant de nouvelles normes socioéconomiques et organisationnelles, sur la base d'un légalisme et de principes libéraux déterritorialisés ». Ford attribue en grande partie cette mutation à l'érosion du rôle hégémonique des États-Unis et à la fondation d'un nouvel ordre dans lequel d'autres acteurs, surtout les pays en développement, se sont engagés pour aider à créer un régime collectif plus coopératif reposant sur le partage des responsabilités.

Ikenberry (2001 : 50-51) a émis une opinion totalement différente, estimant que la fin de la Guerre froide était, pour les États-Unis revigorés, une occasion de redéfinir l'ordre mondial. Cela fait partie d'une tendance historique récurrente et plus générale qui, selon Ikenberry, se manifeste au lendemain des conflits majeurs où l'État vainqueur a « la possibilité d'instaurer de nouvelles règles

de base et des modalités d'organisation qui ont des chances de durer». «En général,» selon lui, «un État dominant voudra lier les États plus faibles et secondaires en leur imposant un ensemble de règles et d'institutions d'après-guerre», mais, «pour obtenir la participation et l'adhésion volontaires des autres États, il doit offrir de limiter sa propre autonomie et sa capacité d'exercer arbitrairement le pouvoir». Cet acte de «modération stratégique» permet au pays de conserver son pouvoir. C'est dans ce contexte que, pour Ikenberry, «la création de l'OMC en 1995 est peut-être, dans l'après-Guerre froide, l'exemple le plus clair, et certainement le plus controversé, de l'acceptation des États-Unis de se lier à une institution internationale» (*Ibid.*: 244). L'OMC peut donc être considérée à la fois comme une manifestation de la puissance persistante des États-Unis, leur victoire dans la Guerre froide équivalant à ce qu'avait été leur victoire dans la Seconde Guerre mondiale pour la création du GATT, et comme un exemple des limites que les puissances victorieuses ont intérêt à mettre elles-mêmes à l'exercice de leur pouvoir.

Entre la thèse de Ford et l'antithèse d'Ikenberry il y a la synthèse d'Ostry, pour qui la création de l'OMC a été une entreprise conjointe dans laquelle un géant diminué et ses principaux partenaires ont tous joué un rôle. Sylvia Ostry, diplomate canadienne chargée des questions commerciales, a fait observer, peu après la naissance de l'OMC, que «la fin de la Guerre froide a considérablement allégé les contraintes de «haute politique» pesant sur la politique commerciale américaine» (Ostry, 1997 : xvi), de sorte que le «lien qui unissait les puissances occidentales dans un modèle de politique large et consensuel s'est défait». Ces puissances ont néanmoins réussi à collaborer pour créer un nouveau régime d'après-Guerre froide. Selon Ostry, «[s]ans le leadership des États-Unis, le Cycle d'Uruguay n'aurait tout simplement pas eu lieu ... [m]ais l'OMC n'existerait pas davantage sans les efforts de coopération d'un certain nombre de puissances moyennes et, en particulier, de l'UE» (*Ibid.* : 238).

Les questions politiques influent sur le fonctionnement de l'OMC, même si, dans ses activités courantes, les sphères économique et politique semblent nettement délimitées. Bien que les Membres cherchent généralement à limiter l'interférence de la politique avec le commerce, il ne serait pas réaliste de penser que les pays vont subordonner tous les enjeux politiques aux règles et aux normes de cette institution économique. Il serait aussi déraisonnable de leur demander de la faire. Si les pays ne pouvaient pas utiliser le commerce comme instrument de politique étrangère, il leur faudrait choisir entre l'appartenance à l'OMC et le libre exercice de leur souveraineté, auquel cas l'OMC n'existerait probablement pas. Ce point a été reconnu expressément dans les négociations sur la Charte de La Havane. À l'article 86 de la Charte, les participants ont déclaré que l'OIC «ne devra[it] pas chercher à agir d'une manière impliquant qu'elle se prononce d'une façon quelconque sur des questions d'ordre essentiellement politique» et qu'aucune mesure prise pour «le maintien ou la restauration de la paix et de la sécurité internationales ne sera[it] considérée comme étant contraire aux dispositions de la présente Charte». Il n'y a pas de disposition comparable dans le GATT de 1947, qui n'était conçu que comme un expédient, mais cet accord contient néanmoins deux articles que l'on retrouve dans le régime de l'OMC. L'un prévoit une exemption des règles de l'OMC pour les mesures restrictives, par ailleurs illégales, que les États adoptent pour protéger les intérêts essentiels de leur sécurité (article XXI du GATT et article XIV*bis* de l'AGCS). L'autre disposition permet aux Membres de ne pas appliquer le traitement prévu par l'OMC aux Membres avec lesquels ils n'ont pas de relations

politiques (article XXXV du GATT, remplacé par l'article XIII de l'Accord instituant l'OMC). Ces dispositions marquent bien la différence entre la « haute politique » de la diplomatie et de la sécurité et la « basse politique » du commerce, mais elles ne les empêchent pas de se rejoindre. Tous les pays ont des intérêts qui vont au-delà de la politique commerciale, et beaucoup s'intéressent aux moyens qui leur permettraient d'utiliser le « côté tranchant » du « pouvoir doux ».

Les défis juridiques, économiques et politiques pour l'OMC

L'analyse qui précède était centrée sur les fondements juridiques, économiques et politiques du système du GATT, repris en grande partie dans le système de l'OMC. On aurait tort cependant de ne voir dans l'OMC qu'un prolongement chronologique et une version élargie du GATT. Le nouveau système représente davantage qu'un plus grand nombre d'accords, un plus grand nombre de Membres et une multiplication des différends. Les changements intervenus sont aussi bien qualitatifs que quantitatifs, à la fois pour le système commercial et pour le commerce lui-même, et reflètent les profondes différences entre le monde tel qu'il était dans la seconde moitié du XX^e siècle et le monde tel qu'il est dans la première moitié du XXI^e siècle.

Les similitudes apparentes entre l'OMC d'aujourd'hui et le GATT de 1994 peuvent être trompeuses à bien des égards. Commençons par la question, apparemment futile, du lieu où se trouve leur siège. Le GATT et l'OMC ont la même adresse, et un piéton pressé passant rue de Lausanne à Genève pourrait penser, après un rapide coup d'œil, que le bâtiment n'a guère changé. Mais s'il en franchit le seuil, il constatera non seulement que l'OMC occupe maintenant la totalité du Centre William Rappard – dont l'ancien GATT n'occupait que la moitié – mais encore que l'immeuble, largement rénové, a été modernisé de haut en bas et complété par une nouvelle aile et un spacieux centre de conférences. De même que le siège de l'OMC est apparemment semblable au siège du GATT mais fondamentalement différent de celui-ci, l'institution elle-même garde des ressemblances avec celle qui l'a précédée mais elle a subi de profonds changements. Par exemple, le chef de l'Organisation a le même titre que ses prédécesseurs du GATT, mais les directeurs généraux de l'OMC sont des personnalités plus en vue (quoique dotées de mandats plus courts). Alors que les directeurs généraux du GATT étaient des technocrates issus des rangs des ambassadeurs et des hauts fonctionnaires, les directeurs généraux de l'OMC étaient tous, jusqu'au milieu de 2013, des hommes politiques qui avaient été précédemment ministres ou premiers ministres. Le fait que les différences se cachent sous une surface semblable se retrouve dans la structure et les fonctions du Secrétariat, dans la composition des Membres, dans le fonctionnement du mécanisme de règlement des différends, dans la place de l'institution dans les débats sur la mondialisation et – surtout – dans les questions traitées à l'OMC.

Les questions soulevées à l'OMC, que ce soit dans les négociations ou dans les différends, vont bien au-delà des simples mesures à la frontière, qui ont dominé la majeure partie de la période du GATT. Cela reflète les changements intervenus dans la conduite du commerce. John Maynard Keynes a décrit avec éloquence l'économie mondiale intégrée qui existait juste avant la Première Guerre mondiale, lorsqu'« [u]n habitant de Londres pouvait, en dégustant son

thé du matin, commander, par téléphone, les produits variés de toute la terre en telle quantité qui lui convenait, et s'attendre à les voir bientôt déposés à sa porte». (Keynes, 1920 : 13). Malgré tous les changements intervenus entre 1914 et 1994, Keynes ressuscité aurait pu décrire exactement de la même façon une transaction similaire effectuée dans la dernière année du GATT. Mais deux décennies plus tard, cela ne serait plus vrai. Considérons d'abord comment la commande est passée et comment les achats sont effectués. Aujourd'hui, l'acheteur utiliserait un smartphone et non un bon vieux téléphone, et cette technologie polyvalente pourrait même servir à la livraison si les achats en question peuvent être numérisés. Que la marchandise soit virtuelle ou réelle, il est plus probable aujourd'hui qu'hier qu'elle soit le produit de chaînes d'approvisionnement complexes et intégrées, dont le fonctionnement et la propriété transcendent les frontières. Mais le changement le plus important est peut-être chez le consommateur. En 1914, la scène décrite par Keynes pouvait se dérouler à Londres ou dans quelque autre ville huppée d'Europe et d'Amérique du Nord. En 1994, elle pouvait avoir lieu dans la plupart des pays développés, mais aujourd'hui, les mêmes produits sont accessibles à une classe moyenne montante dans l'ensemble du monde en développement. La part des travailleurs de ces pays dont les revenus dépendent du commerce a également augmenté.

L'écart entre le bien-être des consommateurs de Pékin et de Londres a rapidement diminué depuis la création de l'OMC, ainsi que l'écart entre les niveaux de productivité des entreprises chinoises et anglaises. Il en va de même des capacités et de l'influence des gouvernements auxquels ces consommateurs et ces entreprises paient des impôts. Ce point est vrai aussi bien pour la politique commerciale que pour l'environnement économique et politique plus large dans lequel elle est menée. Parmi tous les changements intervenus dans la répartition mondiale du pouvoir entre la veille de la Première Guerre mondiale et la fin de la Guerre froide, la plupart n'ont impliqué qu'une modification des positions relatives des mêmes sept ou huit pays, avec un regroupement qui a duré (l'Union européenne) et un autre qui n'a pas duré (l'Union soviétique). De même, la principale différence entre le début et la fin de la période du GATT a consisté en le remplacement d'un « Groupe des Deux » (G-2) transatlantique par un autre. Ce qui avait commencé comme un G-2 entre les États-Unis et la Grande-Bretagne a cédé la place à un G-2 entre l'Union européenne et les États-Unis. Les années qui ont suivi la fin de la Guerre froide ont vu la richesse et le pouvoir se diffuser dans de nouvelles régions, et ce changement a été mieux pris en compte dans le cadre de l'OMC que le rééquilibrage des forces économiques et politiques pendant la période du GATT. Aujourd'hui, le G-20 compte dix fois plus de membres que le G-2 et se compose de pays beaucoup plus divers, dont les intérêts sont moins faciles à concilier.

Les changements économiques et politiques dans le monde mettent l'OMC dans une position différente de celle du GATT et posent de nouvelles difficultés à ses Membres et au Secrétariat. Les trois sujets examinés plus haut aident à définir ce nouvel environnement, mais en allant des fondements aux défis.

Le défi juridique

L'OMC est confrontée à deux grands défis juridiques. Le premier concerne sa capacité de soumettre le commerce à la règle du droit – tâche essentielle que le GATT a bien commencée,

mais n'a pas achevée. À cela s'ajoute la nécessité de trouver le bon équilibre entre les fonctions législative (négociations) et judiciaire (différends) de l'institution, thème récurrent tout au long du présent ouvrage. Le second défi est lié aux conflits pouvant survenir entre le droit du commerce et les autres domaines de la théorie et de la jurisprudence.

Les chercheurs divergent sur la question de savoir si l'OMC a atteint l'objectif du GATT de soumettre le commerce à la règle du droit. La négociation de nouveaux accords au cours du Cycle d'Uruguay et des années qui ont suivi a élargi le champ du droit international, mais la signification de ces accords n'est pas toujours bien claire. Cela tient en partie à la pratique courante de l'«ambiguïté constructive», par laquelle les négociateurs confrontés à une difficulté trouvent un texte de compromis qui leur permet d'éluder le problème immédiat sans pour autant surmonter leurs divergences. Ils essaient parfois de résoudre l'ambiguïté par la quantification mais cela peut aussi les amener à des formulations vagues. C'est un point sur lequel l'OMC a peu changé par rapport au GATT. Comme l'a fait remarquer un fin observateur :

Considérons les siècles de controverses et de débats sur l'application des injonctions: «Tu ne tueras point» et «Tu ne convoiteras pas la femme de ton prochain». Combien l'interprétation des commandements aurait été plus difficile si Moïse était redescendu du Mont Sinaï en disant: «Tu t'efforceras de t'abstenir de tuer» ou «Tu ne prendras pas plus qu'une part équitable de la femme de ton prochain, compte tenu des parts détenues pendant une période représentative précédente et sans exclure les parts des nouveaux participants» (Plank, 1987 : 81).

Ces problèmes étaient particulièrement notables pendant la période du GATT mais ils n'ont pas disparu avec l'avènement de l'OMC. Schropp (2009: 4-5) a décrit l'OMC comme un contrat incomplet, pointant ses «mécanismes de flexibilité formels, *de jure*, en matière de politique commerciale» ainsi que ses «divers outils informels de flexibilité, *de facto*» dont l'utilisation «est souvent contraire à la lettre de la loi, ou du moins à l'esprit de l'Accord» mais «a lieu plus ou moins sous couvert de la loi».

Quand les négociateurs ne parviennent pas à s'entendre, ils laissent parfois aux juristes le soin de finir le travail. Certains soulignent ce que Davey (2012) a appelé la «judiciarisation» de l'OMC, ou Weiler (2001) sa «juridicisation», tandis que d'autres soulignent les aspects du droit de l'OMC qui permettent une action discrétionnaire, des exceptions et des conflits. Le renforcement des règles de règlement des différends est le meilleur exemple de la judiciarisation de l'OMC. Il a incité les Membres à porter plus de différends devant l'OMC qu'ils ne l'avaient fait au temps du GATT. La multiplication des affaires soumises à l'Organe de règlement des différends de l'OMC n'est pas préoccupante aux yeux de certains juristes, mais d'autres observateurs ne partagent pas vraiment leur optimisme. Beaucoup considèrent que les pouvoirs d'exécution de l'OMC sont maintenant si importants, et les négociations si difficiles, que la fonction judiciaire de l'institution risque d'éclipser sa fonction législative.

Les questions juridiques relatives au commerce ne peuvent être examinées uniquement sous l'angle du droit du commerce car elles concernent aussi d'autres domaines du droit international. À

ce propos, Lang (2011 : 243) a parlé de « l'émergence d'un imaginaire juridique postnéolibéral » qui s'est développé « à la suite de la crise de légitimité de l'OMC à la fin des années 1990 ». Selon lui :

Face aux critiques selon lesquelles les disciplines de l'OMC en matière de réglementation intérieure constituent une intrusion abusive dans des domaines sensibles qu'il serait préférable d'aborder par le biais des institutions démocratiques nationales, ce nouvel imaginaire juridique envisage le rôle dévolu au système commercial avec prudence et modestie. Il cherche à fixer de nouvelles limites au fonctionnement du droit du commerce et du système commercial, de manière à ce que le droit de l'OMC ne devienne pas un moyen de projeter et d'institutionnaliser au niveau mondial une forme unique de relations État-marché et une vision unique de l'intervention réglementaire appropriée et légitime.

Cette autre vision juridique, qui remet en cause le droit du commerce et l'OMC, ramène inévitablement à la sphère politique. C'est seulement là que les pays peuvent décider dans quelle mesure ils souhaitent laisser le droit du commerce définir leurs relations mutuelles. Nous reviendrons sur ce point au chapitre 5, où nous examinerons la question de la cohérence et des relations avec les autres organisations internationales. Les pays ont aussi besoin de considérer des points de vue différents sur les relations à l'intérieur des États et sur le rôle qu'ils souhaitent assigner à l'État et au marché. Cela nous renvoie à la dimension économique du débat.

Le défi économique

Comme l'a dit Keynes (1920 : 16), « [l]es grands événements historiques sont souvent dus à de lents changements dans l'accroissement de la population et à d'autres motifs économiques fondamentaux, qui, parce qu'ils échappent, par leur caractère progressif, à l'observation des contemporains, sont attribués à l'absurdité des hommes d'État et au fanatisme des athées ». Pendant la plus grande partie de la période du GATT, l'évolution était si lente que l'on se serait facilement trompé sur les causes du changement, surtout à une époque où la participation au système était limitée, mais il n'en va pas de même depuis la création de l'OMC. Dans le monde d'aujourd'hui, les changements sont devenus beaucoup trop rapides pour passer inaperçus, notamment si l'on considère le déclin relatif des pays développés et la montée en puissance des pays en développement. En raison de ces changements, le système de l'OMC est plus difficile à gérer que son prédécesseur.

Comme cela est résumé dans le tableau 1.2, la part du PIB mondial des pays de la Quadrilatérale (Canada, États-Unis, Japon et Union européenne) est passée de trois quarts à moins de trois cinquièmes entre 1995 et 2011. Pendant la même période, la part des huit économies émergentes mentionnées dans le tableau est passée de moins d'un dixième à plus d'un cinquième de l'économie mondiale. En 1995, le poids de la Quadrilatérale représentait 8,1 fois celui de ces huit pays, dont un ne faisait pas encore partie du système ; en 2011, la proportion est tombée à 2,7 et tous ces pays étaient devenus Membres de l'OMC. Mais, pour faire une comparaison encore plus éloquent, la part des États-Unis dans le PIB mondial, qui représentait plus de dix fois celle de la Chine au début de l'OMC, n'en représentait plus que le double en 2011.¹⁵

Tableau 1.2. Parts du PIB mondial, 1995-2011, en %

	1995	2000	2005	2010	2011
Quadrilatérale	75,4	73,7	70,1	59,7	57,4
Union européenne	30,9	26,2	30,1	25,6	25,1
États-Unis	24,6	30,6	27,5	22,9	21,4
Japon	17,9	14,6	10,0	8,7	8,4
Canada	2,0	2,2	2,5	2,5	2,5
Certains pays	5,3	4,5	5,9	6,6	7,2
Fédération de Russie	1,3	0,8	1,7	2,4	2,7
Australie	1,2	1,3	1,5	1,8	2,0
Corée, République de	1,7	1,6	1,8	1,6	1,6
Suisse	1,1	0,8	0,8	0,8	0,9
Économies émergentes	9,3	11,0	13,0	20,4	21,5
Chine	2,4	3,7	4,9	9,4	10,5
Brésil	2,6	2,0	1,9	3,4	3,5
Inde	1,2	1,5	1,8	2,7	2,6
Mexique	1,0	1,8	1,9	1,6	1,6
Indonésie	0,7	0,5	0,6	1,1	1,2
Turquie	0,6	0,8	1,1	1,2	1,1
Afrique du Sud	0,5	0,4	0,5	0,6	0,6
Malaisie	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Certaines régions en développement	5,3	6,1	6,2	8,2	8,6
Autres pays d'Amérique latine et des Caraïbes	2,5	2,6	2,3	3,2	3,2
Moyen-Orient et Afrique du Nord	2,3	2,9	3,2	4,0	4,4
Pays les moins avancés	0,5	0,6	0,7	1,0	1,0
Reste du monde	4,7	4,7	4,8	5,1	5,3
Monde	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Calculs effectués à partir des données de la Banque mondiale, disponibles à l'adresse : <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.

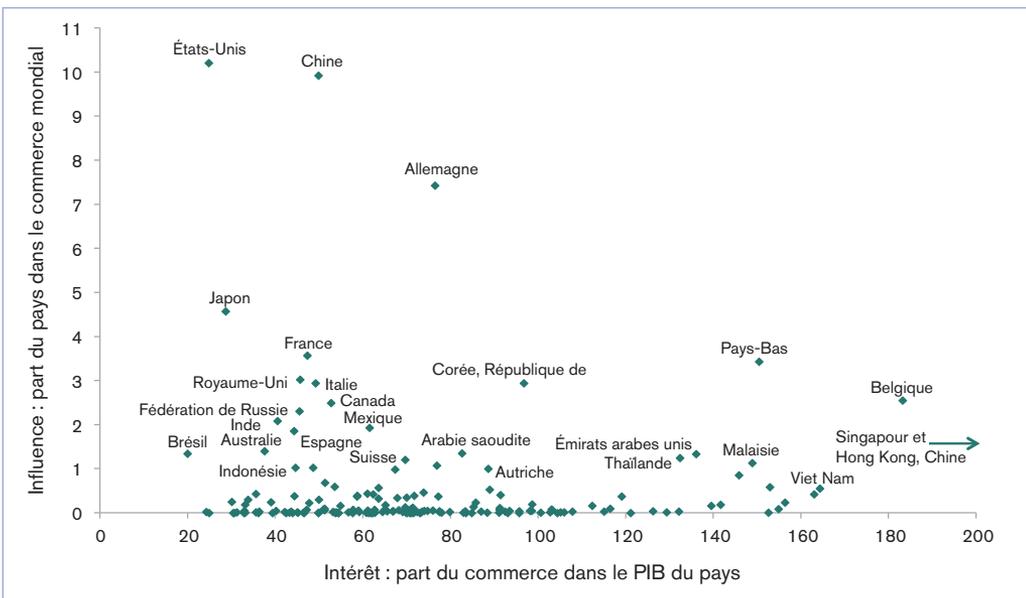
L'un des problèmes les plus sérieux pour le système commercial multilatéral est la divergence croissante entre les intérêts et l'influence des pays dominants dans le système. À l'époque du GATT, les pays de la Quadrilatérale, en particulier les États-Unis, avaient des intérêts économiques qui les poussaient à maintenir le système, mais ils avaient aussi l'influence nécessaire pour le faire. Nous avons déjà vu comment cette influence s'est affaiblie avec le temps, à mesure que diminuait leur part de l'économie mondiale. En revanche, la part des pays en développement n'a cessé de croître, surtout grâce au commerce, mais leur volonté et leur capacité d'assumer les charges imposées par le système restent incertaines.

La figure 1.2 indique le poids de certains pays dans le système commercial (mesure de l'influence) et l'importance du commerce pour ces pays (mesure de l'intérêt). Le premier de ces facteurs est estimé simplement par la part des pays dans le commerce mondial des marchandises. Le second est leur dépendance à l'égard du commerce, définie ici comme le commerce d'un pays rapporté à son PIB.¹⁶ Toutes choses égales par ailleurs, on peut s'attendre à ce que le système soit plus dynamique, et à ce que de nouveaux accords commerciaux soient négociés quand les pays les plus influents ont également des intérêts importants. Il y a certes

quelques exemples de pays qui correspondent à ce profil, notamment en Europe, mais pour la plupart des pays dominants à l'OMC, leurs intérêts ne sont pas proportionnés à leur influence.

Les positions de l'Union européenne et de ses États membres sont particulièrement complexes et reflètent, à petite échelle, le problème plus large du système commercial. Les données sur la dépendance à l'égard du commerce montrent que l'Allemagne est non seulement la première nation commerçante de l'UE et la troisième du monde, mais aussi le pays médian dans le système commercial : à 76,4 %, sa dépendance est exactement égale à la moyenne mondiale. En général, les autres grands États membres de l'UE, comme la France, l'Italie et le Royaume-Uni, sont moins dépendants du commerce que l'Allemagne, tandis que des pays plus petits, comme la Belgique, les Pays-Bas, la République tchèque et la Slovaquie, sont parmi les pays les plus dépendants du commerce. Le commerce ayant été le domaine de compétence initial de l'UE, et ayant joué un rôle central dans son existence, il n'est pas étonnant qu'elle accorde à ce domaine de la politique publique une plus grande importance que les autres grands acteurs. Mais, en raison des intérêts divergents de ses États membres, l'UE est parfois dans une position de négociation instable, en particulier sur des questions sensibles et controversées comme l'agriculture, et ce sont ses membres plus importants et moins dépendants du commerce, comme la France, qui sont les plus enclins à freiner alors que les membres plus petits et plus dépendants préféreraient appuyer sur l'accélérateur.

Figure 1.2. Valeurs relatives du commerce des marchandises des pays, 2011



Sources: Parts du commerce mondial calculées à partir des données de l'OMC sur les importations et les exportations de marchandises, disponibles à l'adresse : <http://stat.wto.org/Home/WSDBHome.aspx?Language=E>. Commerce des marchandises en pourcentage du PIB, calculé à partir des données de la Banque mondiale, disponibles à l'adresse : <http://data.worldbank.org/indicator/TG.VAL.TOTL.GD.ZS>.

Notes: Parts des pays en pourcentage du commerce mondial des marchandises et commerce des marchandises rapporté au PIB des pays.

Par rapport à leurs homologues européens, les responsables américains accordent moins d'importance à cette question. Les États-Unis sont l'un des rares pays qui sont plus importants pour le système commercial que le système commercial ne l'est pour eux. Alors que le pays représentait 10,2 % du commerce mondial des marchandises en 2011 (premier rang mondial), ses échanges de marchandises ne représentaient que 24,8 % du produit intérieur (antépénultième rang mondial). La part relative du commerce dans l'économie nationale était environ trois fois plus élevée dans le pays moyen qu'aux États-Unis, et elle dépassait 100 % dans de nombreux cas. La situation du Japon est analogue à celle des États-Unis. En 2011, le Japon était la quatrième puissance commerciale du monde, avec 4,6 % du total, mais son commerce ne représentait que 28,6 % de son économie.

Certaines des principales économies émergentes et en transition sont également plus importantes pour le système commercial que le système commercial ne l'est pour elles. C'est notamment le cas de l'Afrique du Sud, du Brésil, de la Chine, de la Fédération de Russie et de l'Inde. Ensemble, ces cinq pays contrôlaient 16,3 % du commerce mondial des marchandises en 2011, leur part individuelle allant de 0,6 % (Afrique du Sud) à 9,9 % (Chine), mais, pour chacun d'eux, la valeur du commerce total des marchandises (importations plus exportations) rapportée au PIB était inférieure à la moyenne mondiale de 76,4 %. Ce point est particulièrement remarquable dans le cas du Brésil, qui était en fait le pays le moins dépendant du commerce en 2011, son commerce des marchandises représentant seulement 19,9 % de son PIB. La dépendance à l'égard du commerce était également inférieure à la moyenne mondiale pour l'Inde (40,5 %), la Fédération de Russie (45,5 %), la Chine (49,8 %) et l'Afrique du Sud (53,5 %). Certes, cela ne vaut pas pour toutes les économies émergentes : la Malaisie, par exemple, est l'un des pays les plus dépendants du commerce (148,8 %). Mais en moyenne, les plus grands pays émergents sont, avec les États-Unis et le Japon, parmi ceux qui dépendent le moins du commerce.¹⁷

Ces chiffres ne veulent pas dire que le commerce n'est pas important pour les principales économies émergentes, ni pour le Japon et les États-Unis. On peut cependant en conclure que leurs responsables politiques peuvent avoir une perception des choses différente de celle de leurs homologues des pays plus petits et plus dépendants du commerce. Il est moins coûteux pour eux d'éviter les accords qui ne sont pas de leur goût, et même de ne pas participer à des négociations commerciales, chacun pouvant être plus intéressé par la négociation d'accords commerciaux bilatéraux ou plurilatéraux, dans le cadre desquels le désir des petits partenaires d'accéder à leur marché peut être mis à profit pour satisfaire d'autres desiderata (pas tous d'ordre économique). En outre, ces pays peuvent être plus enclins que les autres à utiliser le commerce pour cimenter des alliances avec d'autres pays ayant des intérêts compatibles mais pas identiques.

Le défi politique

Le défi politique découle directement des problèmes économiques évoqués ci-dessus. Le pouvoir économique et politique est plus largement distribué à l'époque de l'OMC qu'à celle du GATT, et la configuration du pouvoir dans ce système est peut-être moins propice à une

libéralisation multilatérale qu'au temps où le leadership s'exerçait de haut en bas. Alors que le GATT devait son existence aux intérêts et à l'influence de quelques grandes puissances, les parts de l'économie mondiale sont plus diffuses aujourd'hui, ce qui exige beaucoup plus de coopération entre les pays ayant non seulement des intérêts différents mais aussi encore des idées très différentes sur la façon dont le système commercial multilatéral devrait fonctionner.

L'Union européenne et les États-Unis restent les deux Membres les plus importants et les plus influents de l'OMC, mais ils ont moins de poids qu'ils n'en avaient au GATT. À l'époque, l'accord entre ces deux partenaires était une condition à la fois nécessaire et suffisante pour permettre la conclusion d'un cycle de négociations commerciales. Au moment de la Conférence ministérielle de Cancún, en 2003, il est apparu que cette condition était toujours nécessaire mais n'était plus suffisante, comme l'a montré la révolte de deux blocs de pays en développement contre une proposition présentée par ces deux Membres en vue d'un accord sur l'agriculture dans le cadre du Cycle de Doha. Aujourd'hui, la question est de savoir si l'entente entre les États-Unis et l'Union européenne est encore une condition nécessaire. D'aucuns pourraient dire que si la Chine et les États-Unis étaient d'accord sur un nouvel arrangement multilatéral, les négociateurs européens auraient peut-être du mal à ne pas y consentir si les termes de cet arrangement ne sont pas en contradiction flagrante avec les intérêts de l'Europe.

Les relations de pouvoir dans le système commercial actuel doivent être vues sous un angle plus large, tenant compte des pays qui sont passés de la périphérie du GATT à une position plus proche du centre de l'OMC. Ces puissances montantes comprennent des pays qui étaient depuis longtemps membres du système mais qui n'ont commencé à exercer leur potentiel que vers la fin de la période du GATT, ainsi que des pays qui n'ont accédé qu'après la création de l'OMC. Les principaux pays émergents du premier groupe sont l'Afrique du Sud, le Brésil et l'Inde, qui figuraient parmi les parties contractantes originelles du GATT de 1947, tandis que le second groupe comprend la Chine (qui a accédé à l'OMC en 2001) et la Fédération de Russie (qui y a accédé en 2012). Chacun de ces pays a une grande influence, économique et politique, dans sa région, et exerce ou aspire à exercer plus d'influence au niveau mondial. Leur influence locale peut être mesurée tout simplement par leur part du PIB régional : l'Afrique du Sud représente 32,2% de l'économie de l'Afrique subsaharienne, la Chine détient une part encore plus importante dans la région Asie de l'Est et Pacifique (39,0%), le Brésil dans la région Amérique latine et Caraïbes (42,7%) et l'Inde en Asie du Sud (81,3%)¹⁸, tandis que la Fédération de Russie est le seul pays ayant un rôle majeur sur deux continents. La Chine et la Fédération de Russie font partie des cinq membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU ; le Brésil et l'Inde espèrent obtenir un siège permanent dans un Conseil élargi. Et, bien que les capacités militaires des pays n'aient pas de rapport direct avec les négociations commerciales, il est intéressant de noter que tous, sauf l'Afrique du Sud, sont parmi les dix premiers pays ayant des forces militaires conventionnelles et que tous ont l'arme nucléaire (Chine, Inde et Fédération de Russie) ou ont cherché à s'en doter à un moment donné (Afrique du Sud et Brésil). Avec d'autres économies émergentes, comme le Chili, la Malaisie, le Mexique, Singapour et la Turquie, ces pays jouent un rôle beaucoup plus actif dans les délibérations de l'OMC qu'ils ne le faisaient à l'époque du GATT, considérant parfois cette institution comme l'une de celles où ils peuvent exercer une influence grandissante sur les affaires mondiales.

L'influence des grandes économies émergentes était déjà manifeste à la fin du Cycle d'Uruguay. Peter Sutherland (voir l'appendice biographique, page 630), qui a été le dernier Directeur général du GATT et le premier Directeur général de l'OMC, a fait observer par la suite que le Cycle n'aurait pas pu être achevé sans le ferme soutien des Ambassadeurs du Brésil (Luis Felipe Lampreia, voir l'appendice biographique, page 618) et de l'Inde (B.K. Zutshi). Chacun défendait les intérêts de son pays, mais M. Sutherland pouvait aussi faire appel à leur attachement au système commercial multilatéral.¹⁹ De même, quand Stuart Harbinson (voir l'appendice biographique, page 614), Président du Conseil général, s'est efforcé, tout au long de l'année 2001, de mettre le Cycle de Doha sur les rails, il a compté sur ses homologues brésilien et sud-africain. Il a indiqué plus tard que : « [l]e soutien de ces deux grands pays en développement influents a été absolument essentiel pour le lancement du Cycle ».²⁰ Le poids des pays émergents est aussi attesté par leur capacité croissante de freiner ou stopper les initiatives auxquelles ils s'opposent. Ce n'était pas le cas au milieu des années 1980, lorsque les préoccupations de pays comme le Brésil et l'Inde n'ont pas empêché le lancement du Cycle d'Uruguay, et en 2001, l'Inde était trop isolée pour bloquer le démarrage du Cycle de Doha. Toutefois, ces pays, et d'autres pays émergents, ont eu une influence décisive sur le déroulement ultérieur du cycle.

À l'autre extrémité de l'ensemble des pays en développement, il y a un groupe plus nombreux d'États plus pauvres et moins puissants dont les dirigeants sont souvent moins confiants dans leur capacité de profiter de l'ouverture des marchés. Les principaux sont ceux que les Nations Unies appellent officiellement les pays les moins avancés (PMA).²¹ Ce groupe constitue un bloc de plus en plus important à l'OMC : en 2012, 26 des 49 PMA étaient des Membres de l'OMC ayant une mission permanente à Genève, 8 étaient des Membres sans mission permanente et 9 étaient encore en cours d'accession. Le bloc des pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) comprend la plupart des PMA, ainsi que de nombreux autres pays en développement dont les niveaux de revenu sont plus élevés que ceux des PMA mais qui sont quand même très pauvres. Certains des pays ACP/PMA qui forment collectivement le Groupe des 90 (G-90), ont tendance à considérer la libéralisation du commerce plus comme une menace que comme une chance, dans la mesure où elle pourrait réduire les marges de préférence dont ils bénéficient actuellement pour accéder aux marchés des pays industrialisés, et où elle limiterait en outre leur « espace politique ». Ces pays insistent par ailleurs pour que tout nouvel accord soit complété par des programmes élargis de renforcement des capacités pour les aider à s'acquitter de leurs obligations.

Beaucoup d'autres pays en développement et en transition occupent une position médiane entre les deux extrêmes. Ils sont plus grands et plus riches que les pays du G-90 mais ils ne jouent pas dans la même division que les grandes économies émergentes. Ils sont très différents par la taille, la diversité et la compétitivité de leur économie, et par leur degré d'ambition pour le système commercial multilatéral. Ce groupe comprend des pays ayant une approche du développement très favorable au marché et partisans du libre-échange et de l'attribution d'un rôle assez restreint à l'État, et d'autres dont le point de vue est plus proche de celui des membres du G-90. Quelle que soit leur position ou les coalitions qu'ils rejoignent, ces pays sont plus susceptibles aujourd'hui qu'à l'époque du GATT d'être des membres actifs du système commercial multilatéral.

Les dimensions juridique, économique et politique de l'histoire de l'OMC

Le système commercial multilatéral est à la fois le produit d'idées juridiques, économiques et politiques et des évolutions concrètes dans chacun de ces domaines. Il y a des moments où les tensions entre ces trois disciplines sont mises entre parenthèses. C'était assurément le cas au début des années 1990, avec la convergence des motivations politiques, économiques et juridiques en faveur de la création d'une nouvelle organisation internationale : la fin de la Guerre froide promettait un dividende de la paix et invitait une grande partie du monde à réintégrer le marché mondial ; le Consensus de Washington incitait à réévaluer les stratégies de développement et les doctrines commerciales des pays en développement ; et le moment semblait propice à l'instauration d'un nouvel ordre mondial fondé sur l'inclusion et la règle de droit.

La conjoncture est restée favorable juste assez longtemps pour permettre la création de la nouvelle Organisation mondiale du commerce. Une fois passée cette période exaltante, les conflits entre les trois écoles de pensée et d'action ont resurgi, puis se sont accentués à mesure que le Cycle de Doha traînait en longueur et que les lacunes du système devenaient plus apparentes. Les juristes, les économistes et les politiques qui se penchent sur le système commercial en général ou sur les questions spécifiques qui y sont soulevées ressemblent souvent aux aveugles de la légende à qui on avait demandé de décrire un éléphant, et dont la réponse était fonction de la partie de l'animal qu'ils avaient touchée. Le problème s'aggrave quand les aveugles passent de la description à la prescription ; il n'est pas facile de remédier aux maux du système quand les juristes pensent que la trompe se balance trop, les économistes veulent supprimer les défenses et les politiques disent que les pieds sont trop plats.

Si les divergences entre ces trois disciplines étaient tranchées par la force du nombre, ce sont les juristes qui l'emporteraient, comme le montre l'appendice biographique du présent ouvrage, où l'on trouve des détails sur les directeurs généraux, les directeurs généraux adjoints, les directeurs de cabinet, les présidents du Conseil général et les membres de l'Organe d'appel de l'OMC de 1995 à 2012, ainsi que sur certains ministres, ambassadeurs et autres personnalités dont les propos ou les actes entre la fin de la période du GATT et aujourd'hui sont cités dans ce livre. Sur les 86 personnes mentionnées dans l'appendice, 40 avaient un diplôme de droit (46,5 %), 25 un diplôme d'économie ou de commerce (29,1 %) et 5 étaient diplômées à la fois en droit et en économie (5,8 %), ce qui signifie que 81,4 % avaient un diplôme dans un de ces domaines ou dans les deux.²² Seules six (7,0 %) avaient un diplôme de sciences politiques, même si l'on peut dire que tous ont été formés à l'école de la politique.

Ces simples chiffres ne disent pas tout, car c'est l'interaction de ces trois domaines – parfois créatrice, parfois destructrice – qui fait le dynamisme du système commercial. Tous les sujets évoqués dans cette préhistoire intellectuelle occupent une place importante dans l'histoire réelle qui suit. Les questions juridiques sont omniprésentes dans l'analyse car l'OMC est une institution qui consacre et dément à la fois l'égalité entre les États. En principe, tous les Membres ont les mêmes droits et le même statut juridique. Des pays comme le Liechtenstein et Sainte-Lucie sont sur le même pied que la Chine et les États-Unis. Mais, en pratique, il existe

incontestablement des asymétries considérables entre les pays, et il est inévitable que les grands pays puissent déployer davantage de ressources et exercer une plus grande influence.

Le présent ouvrage examine ces trois thèmes sous plusieurs angles. Les questions politiques analysées ici entrent dans deux grandes catégories. La première concerne les relations entre les Membres au sein de l'organisation. Elles se reflètent dans les décisions des pays concernant leur accession à l'organisation, la façon dont ils y seront représentés et leur participation à telle ou telle coalition (chapitre 3), ainsi que dans les questions qui se posent dans le cadre des négociations sur l'accession de nouveaux Membres (chapitre 4). La seconde catégorie comprend les questions politiques qui concernent l'OMC elle-même, que ce soit dans ses relations avec les autres organisations et avec la société civile (chapitre 5) ou dans la direction de l'organisation et la gestion de l'institution (chapitre 14).

Les disparités entre les Membres sont un thème récurrent à l'OMC, et sont examinées à plusieurs reprises dans ce livre. Au chapitre 6, on verra comment les règles et les normes de l'organisation visent à concilier les besoins des pays très divers qui la composent. Les disparités entre grands et petits pays sont plus importantes lorsque le règlement des différends donne lieu à des rétorsions, comme on le verra au chapitre 7. Et si les négociations sur l'accès aux marchés s'appuient sur la règle du principal fournisseur – c'est-à-dire quand seuls les principaux fournisseurs d'un produit demandent des concessions tarifaires pour celui-ci – l'initiative revient aux grands pays.²³ Cette question est traitée au chapitre 9.

Les questions économiques sont elles aussi récurrentes et variées. Les économistes sont parfois frustrés par l'OMC et ses insuffisances perçues en tant qu'instrument de libéralisation. C'est l'un des thèmes du chapitre 8, où l'on examinera les moyens de faire respecter la lettre et l'esprit du système autres que le règlement des différends. Le premier de ces instruments est le Mécanisme d'examen des politiques commerciales (MEPC) qui permet d'examiner en détail, et par roulement, les régimes des Membres de l'OMC. De nombreux économistes reprochent au MEPC de ne pas aller assez loin en identifiant les obstacles et en prescrivant de meilleures politiques.

Les économistes ont aussi tendance à considérer les formules et les autres approches de la libéralisation, examinées au chapitre 9, comme des demi-mesures imparfaites. Ils sont plus divisés sur la question de la discrimination, qui est abordée au chapitre 13, certains considérant que c'est un moyen acceptable – quoique non optimal – pour ouvrir les marchés et d'autres estimant que ce n'est qu'une lointaine option.

Quatre autres chapitres sont consacrés à l'évolution historique de l'OMC et aux négociations menées en son sein. Aucune discipline n'est privilégiée, les questions juridiques, économiques et politiques étant souvent imbriquées. Il y est question de l'historique du système commercial multilatéral (chapitre 2), des négociations menées à l'OMC mais en dehors du Cycle de Doha (chapitre 10), des négociations qui ont abouti au lancement du Cycle de Doha (chapitre 11) et du Cycle de Doha lui-même (chapitre 12). L'ouvrage se termine par une réflexion sur la direction que l'OMC pourrait prendre dans l'avenir (chapitre 15).

Notes finales

- 1 Bhagwati (2002b: 1) cite Cobden qui, afin de couper court aux arguments des protectionnistes à l'étranger, déclare : « [Nous, libre-échangistes britanniques] avouons notre indifférence totale au fait que les autres pays deviennent ou non libre-échangistes ; mais nous devrions abolir la protection pour nous-mêmes, et laisser les autres pays choisir la voie qu'ils préfèrent. »
- 2 L'accord commercial de 1854 a été dénoncé 13 ans plus tard par les États-Unis, en grande partie parce que, lors de la guerre de Sécession, l'Union (nordiste) n'avait pu empêcher la Confédération (sudiste) d'utiliser le Canada comme base arrière pour effectuer des raids.
- 3 Pour autant, cette approche n'a pas complètement disparu. Bhagwati (2002b) a préconisé le retour à cette approche en complément des négociations multilatérales, et plusieurs autres auteurs ont examiné comment elle a été utilisée au cours des dernières décennies par des pays aussi divers que l'Australie (Garnaut, 2002), le Chili (Edwards et Lederman, 2002) et le Japon (Hamada, 2002).
- 4 Voir, par exemple, *Le Nouveau Cynée* (1623), d'Émeric Crucé.
- 5 Cet article porte spécifiquement sur le commerce à l'intérieur des frontières du Saint-Empire romain germanique. D'autres articles du traité portent sur le commerce dans et entre les autres États d'Europe.
- 6 On peut faire la même remarque au sujet d'autres Membres de l'OMC/anciennes parties contractantes du GATT qui (comme l'Union européenne) sont souvent, pour diverses raisons, plus favorablement disposés que les États-Unis envers les organisations internationales. C'est notamment le cas du Canada, engagé de longue date dans la diplomatie multilatérale (voir, par exemple, l'historique de la rédaction de la Charte des Nations Unies) et du Japon (où les traditions juridiques placent les traités au-dessus de la Constitution elle-même). La comparaison faite ici entre l'Union européenne et les États-Unis est donc le meilleur exemple, mais pas le seul, des frictions entre les cultures politiques qui révèlent chez les décideurs des degrés très différents d'attachement à la souveraineté, au fédéralisme mondial ou à d'autres idées et idéaux opposés.
- 7 Le raisonnement de Ricardo suppose aussi que les coûts de transport supplémentaires n'annulent pas les gains d'efficacité qui résultent de la spécialisation et du commerce. La validité de cette hypothèse s'est renforcée avec le temps, à mesure que la technologie a réduit les coûts et les risques liés au transport.
- 8 Voir Lang (2011), en particulier le chapitre 3, sur l'émergence de la contestation antimondialiste du libre-échange.
- 9 Voir www.cupe.ca/mediaroom/newsreleases/showitem.asp?id=87.
- 10 Déclaration faite en 1999 par Gro Harlem Brundtland, Directrice générale de l'OMS, et souvent reprise depuis. Voir : <http://apps.who.int/medicinedocs/en/d/Js2248e/7.html>.
- 11 Le lecteur notera que, dans ce livre, l'accent est mis principalement sur les relations commerciales entre États ; il n'y est question des aspects politiques internes du commerce que lorsque cela est nécessaire. Cette omission a des raisons purement pratiques. Souvent, les considérations nationales déterminent l'approche adoptée par les pays à l'égard du système commercial multilatéral. Toutefois, faute de place, il n'est pas possible ici d'examiner en détail comment ces considérations se sont manifestées dans les nombreux pays qui composent ce système. Pour le point de vue de l'auteur sur les aspects de politique interne du commerce dans un pays donné, voir VanGrasstek (2013).
- 12 Dans certaines versions de la théorie de la stabilité hégémonique, les Pays-Bas sont considérés comme les premiers à avoir joué le rôle de puissance hégémonique contribuant à l'ouverture des marchés.

- 13 Plusieurs auteurs de cette école ont examiné les implications de ses hypothèses pour les institutions et leurs membres, leur champ de compétence, leur centralisation, leur contrôle et leur flexibilité. Certaines de ces études sont centrées sur d'importantes questions relatives au système commercial, comme la clause d'exemption (Rosendorff et Milner, 2001) et la négociation d'accords liés par des clauses NPF (Pahre, 2001).
- 14 Voir, par exemple, Gallagher et Robinson (1953). La théorie et la pratique sont étudiées plus à fond dans Semmel (1970).
- 15 Il faut noter que les niveaux de PIB indiqués dans la figure 1.1 et dans le tableau 1.2 ont été calculés sur des bases différentes et que, s'il est possible de faire des comparaisons à l'intérieur de chaque ensemble de données, on ne doit pas considérer le tableau comme une continuation de la série temporelle présentée dans la figure.
- 16 À noter que le commerce *rapporté* au PIB n'est pas la même chose que le commerce *en part du* PIB. Le PIB étant calculé sur la base des exportations nettes (exportations moins importations), il se peut, comme c'est le cas pour de nombreux pays, que le commerce total (exportations plus importations) soit supérieur à 100 % du PIB.
- 17 Aucune de ces considérations ne signifie que le niveau d'activité d'un pays est déterminé uniquement par son degré de dépendance à l'égard du commerce. L'Australie est relativement peu dépendante du commerce, qui représente 37,5 % de son PIB, mais c'est l'un des Membres les plus actifs de l'OMC. Inversement, de nombreux pays en développement sont très dépendants du commerce mais sont assez peu actifs dans les délibérations de l'OMC. Certains n'ont même pas de mission permanente à Genève, comme c'est le cas du Belize (dont le commerce représente 84,4 % du PIB), des Maldives (88,3 %), de la Sierra Leone (91,0 %) et de la Papouasie-Nouvelle-Guinée (92,4 %). En somme, la dépendance à l'égard du commerce devrait être considérée comme l'un des nombreux facteurs pouvant influencer sur l'importance qu'un pays accorde au commerce.
- 18 Calculs effectués sur la base des données de la Banque mondiale sur le PIB en 2010. Voir : <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>.
- 19 Entretien de l'auteur avec M. Sutherland, 18 janvier 2013.
- 20 Correspondance de l'auteur avec M. Harbinson, en date du 30 janvier 2013.
- 21 Bien qu'ils aient évolué au cours des dernières décennies, les critères de désignation des PMA sont essentiellement les trois suivants : faiblesse des ressources humaines ; faible niveau de diversification économique ; et faible revenu, mesuré par le PIB par habitant. Ces critères sont périodiquement examinés pour retirer à des pays le statut de PMA ou, plus souvent, pour ajouter de nouveaux pays. Approuvée par l'Assemblée générale des Nations Unies en 1971, la liste initiale des PMA comportait 24 pays. Après de nombreux ajouts, quelques retraits et la fusion de 2 pays en 1, cette liste avait plus que doublé en 2012, avec 49 PMA.
- 22 Parmi les domaines moins représentés figure l'administration publique. Certaines des personnes considérées avaient des diplômes multidisciplinaires ou dans plusieurs domaines, et d'autres des diplômes dans des disciplines aussi diverses que l'anthropologie, la chimie ou la sociologie.
- 23 Pour une analyse approfondie de ce que signifie la règle du principal fournisseur pour les relations de pouvoir au GATT et à l'OMC, voir Kim (2010 : 60ff).