



HAL
open science

Le régime commercial de l'Organisation mondiale du commerce : du multilatéralisme coopératif au multilatéralisme compétitif

Mehdi Abbas

► **To cite this version:**

Mehdi Abbas. Le régime commercial de l'Organisation mondiale du commerce : du multilatéralisme coopératif au multilatéralisme compétitif. 2004. halshs-00002202

HAL Id: halshs-00002202

<https://shs.hal.science/halshs-00002202>

Submitted on 13 Jul 2004

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Laboratoire d'Economie de la Production et de l'Intégration Internationale

FRE 2664 CNRS – UPMF

CAHIER DE RECHERCHE
Série EPIID
N° 1

Le régime commercial de l'Organisation mondiale du commerce
Du multilatéralisme coopératif au multilatéralisme compétitif

Mehdi ABBAS

Mai 2004



LEPII - BP 47, 38040 Grenoble CEDEX 9, France
150, rue de la Chimie, 38400 Saint Martin d'Hères
Tél.: + 33 (0)4 76 82 54 30 ♦ Télécopie : + 33 (0)4 76 82 59 89
<mailto:Lepii@upmf-grenoble.fr> ♦ <http://www.upmf-grenoble.fr/lepji>



JOURNÉE EPI LEPII-EPIID

27 MAI 2004

Le régime commercial de l'Organisation mondiale du commerce Du multilatéralisme coopératif au multilatéralisme compétitif M. Abbas, MCF, LEPII-EPIID*

Depuis son entrée en fonction, le 1^{er} janvier 1996, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) n'a cessé d'être sous les feux à la fois de l'actualité et des critiques, en particulier lors des Conférences ministérielles (Singapour 1996, Genève 1998, Seattle 1999, Doha 2001 et Cancun 2003). Tant du point de vue de son fonctionnement que de l'avancement de son programme de travail, ces dix années sont marquées par la succession et l'accumulation de blocages et de dysfonctionnements. De fait, c'est la régulation multilatérale des échanges internationaux qui serait en crise.

L'objet de cette contribution est d'analyser l'évolution du multilatéralisme commercial. Il s'agira de mettre en évidence les principales caractéristiques de ce que nous nommons le multilatéralisme compétitif.

Les Etats Membres reconnaissent à l'OMC les fonctions suivantes : i) être l'enceinte pour les négociations commerciales concernant les accords plurilatéraux et multilatéraux ; ii) assurer la mise en œuvre, l'administration, le fonctionnement et la réalisation des objectifs des accords dont elle a la charge ; iii) administrer la procédure de règlement des différends et du mécanisme d'examen des politiques commerciales ; iv) coopérer avec la Banque mondiale et le Fonds monétaire international en vue d'élaborer des politiques économiques plus cohérentes au niveau mondial¹. Mais son agenda est loin de se réduire à ces quatre fonctions. Au contraire, depuis 1996 l'ordre du jour s'est considérablement étendu. Ainsi distingue-t-on selon un ordre décroissant de consensus entre les Etats membres :

i) *l'Agenda pour le développement*, qui se décompose en trois volets. *Le volet libéralisation des échanges* qui porte principalement sur les services et l'agriculture ; y figurent également les négociations sur « *l'accès au marché des produits non agricoles* ». *Le volet réglementation* concerne la rénovation et l'aménagement du contenu d'un certain nombre d'Accords de l'OMC. *Le volet institutionnel* se scinde en deux principales thématiques : celle de la mise en œuvre qui renvoie à l'établissement d'un bilan des Accords de l'Uruguay Round et celle de la rénovation des dispositions relatives au traitement spécial et différencié ;

ii) *les questions de Singapour* dénommées ainsi car elles ont été inscrites à l'ordre du jour de l'OMC suite à la Conférence ministérielle éponyme de décembre 1996. Les *questions de Singapour* sont relatives à la facilitation des échanges, la transparence des marchés publics, l'investissement, les politiques de concurrence ;

* M. Abbas, Université Pierre Mendès France, B. P. 47, 38040 Grenoble, Cedex 9

Courriel : Mehdi.Abbas@upmf-grenoble.fr

¹ GATT, *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay. Textes juridiques*, GATT, Genève, 1994.

iii) les *autres sujets* sur lesquels il n'existe pas de consensus quant à leur intégration dans l'ordre du jour ou sur la façon dont il convient de les traiter (environnement, clause sociale, normes comptables, principe de précaution, multifonctionnalité de l'agriculture, commerce électronique). La Conférence ministérielle de Doha a mis en place deux nouveaux groupes de travail. Le premier concerne la relation entre commerce, dette et finance, le second examine la relation entre commerce et transfert de technologie. A ceci s'ajoute le fait que, depuis 1996, au travers de la procédure du règlement des différends, des questions aussi diverses que l'expertise scientifique, la compatibilité entre les accords multilatéraux sur l'environnement et les Accords de l'OMC, le commerce des OGM, la viande aux hormones et la problématique du développement, font l'objet de discussions au sein de l'Organisation.

Mais pourquoi, alors qu'aucun dossier n'a réellement progressé, les Etats membres ont-ils élargi l'ordre du jour des négociations ? Comment rendre compte du fait qu'un Etat négocie la libéralisation d'un secteur et, simultanément, renforce ses protections dans le même secteur ? De même, comment expliquer que les Etats ratifient des accords qu'ils tardent ensuite à appliquer ? Une approche qui réduirait l'OMC à une organisation traitant uniquement du commerce international des biens et services et des pratiques étatiques afférentes à ces échanges en opposant libre-échange et protection apparaît réductrice. L'économie politique internationale (EPI), en posant la double problématique de l'articulation du national et de l'international, de l'économique et du politique, offre une grille d'analyse des diverses dimensions de l'agenda de l'OMC. Toutefois, l'EPI standard demeure éloignée de certaines problématiques qui nous semblent déterminantes dans le cas présent.

Cette contribution, en partant de la notion de « *préférence de structure* »² quant à l'orientation et l'organisation des réseaux d'échange et des activités de production dans leurs relations avec l'extérieur, développe une approche qui intègre commerce et investissement ; sphère de la circulation et sphère de la production ; régulation publique et privée des marchés tant nationaux qu'internationaux. Nous cherchons à prendre en compte les conditions socio-économiques, juridiques et politiques des activités de production, d'échange et de consommation. A ce titre, nous n'établissons pas de distinction entre politique commerciale et politique économique en général soulignant qu'il n'y a pas de frontières étanches entre les structures nationales de production et d'échange et les conditions et dynamiques internationales de la production et de l'échange. Dès lors, l'extériorité de l'Etat des processus économiques et des dynamiques sociales n'est pas retenue. Au contraire, l'une des fonctions historiques de l'Etat a été – et demeure – la gestion de la mise en concurrence de son espace économique et politique³.

Le multilatéralisme apparaît comme un mode de gestion du régime de la concurrence internationale contingent de la façon dont l'Etat s'inscrit dans la double articulation⁴. Ce dernier est amené à articuler deux objectifs *a priori* divergents : l'inscription dans la division internationale du travail et le maintien d'une préférence et cohésion nationale. Ainsi, la vocation première du multilatéralisme est la gestion des concurrences inter-étatiques par l'internalisation des externalités négatives associées aux pratiques étatiques lorsque celles-ci affectent l'articulation de l'espace

² Sur la notion de **préférences de structure** voir J. Weiller, *Problèmes d'économie internationale*, P. U. F., Paris, 1950, pp. 282 – 285 et *Economie Internationale hier et aujourd'hui : crises-ruptures et déséquilibres dans les relations internationales*, P. U. G., Grenoble, 1989, pp. 22 et suiv.

³ En écrivant cela, nous faisons : i) de la concurrence la principale caractéristique du capitalisme et ; ii) de la gestion des dynamiques concurrentielles (sectorielles et spatiales) la problématique centrale de l'économie politique internationale.

⁴ Ce n'est pas un hasard si le premier traité commercial avec clause NPF apparaît dans la phase mercantiliste de formation des économies nationales. Il s'agit du *Treaty for Mercantile Intercourse* entre la Grande-Bretagne et la Flandre (1417). Voir UNCTAD (1999), *Most-Favored-Nation Treatment*, New York, Unctad, Series on Issues in International Investment Agreements, p. 3.

économique national à l'espace économique international. Nous estimons que, compte tenu de l'évolution du régime de la concurrence durant ces deux dernières décennies, il est possible de qualifier le multilatéralisme actuel de compétitif. Ce dernier repose sur les principes juridiques et normatifs traditionnels du multilatéralisme. Sa dimension compétitive peut être saisie au travers de l'introduction de dispositions relatives à la contestabilité des marchés dans les Accords de l'OMC.

Pour traiter ces éléments, cette contribution est divisée en trois sections. La première ouvre une réflexion synthétique sur la notion de multilatéralisme commercial en distinguant deux approches : systémique et nationalo-centrée⁵. Cette dernière nous conduit à l'analyse de la rénovation du multilatéralisme commercial dans le cadre des Accords de l'OMC. Dès lors, la troisième section est consacrée à la notion de multilatéralisme compétitif.

I. ELEMENTS D'ANALYSE DU MULTILATERALISME COMMERCIAL

Les principaux auteurs de l'économie politique internationale s'accordent pour estimer que le multilatéralisme est un mode de coordination des politiques nationales entre trois Etats ou plus obéissant à certains principes⁶. J. Caporaso⁷ indique que le multilatéralisme n'implique pas nécessairement une coordination des politiques nationales. A une première approche quantitative du multilatéralisme s'ajoute une approche qualitative où ce sont les principes, et non le nombre d'Etats, qui fondent la spécificité de ce mode de coopération⁸. La nature des relations économiques internationales que sous-tend une coopération multilatérale n'est pas liée au nombre des Etats mais au fait que ces relations s'organisent de façon collective sans qu'un Etat ou qu'un groupe d'Etats ne soient privilégiés ou exclus⁹. A ce titre, le multilatéralisme renvoie à un ensemble de règles, faisant régime mais pas nécessairement, normant les pratiques, les relations et l'action étatique internationales sans que ces pratiques et relations ne dépendent des pays avec lesquels elles ont lieu.

Le principe de base du multilatéralisme économique est la non-discrimination. Dans le domaine commercial, la non-discrimination prend forme au travers de deux clauses :

1. La clause de la nation la plus favorisée (article I) selon laquelle « *tous 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* » ;
2. La clause du traitement national (article III) qui stipule que « *les parties contractantes*

⁵ Nous nous inscrivons ainsi dans la perspective listienne qui distingue l'économie cosmopolite de l'économie politique fondement de tout système national d'économie politique. Voir, F. List (1998), *Système national d'économie politique*, Gallimard, Paris, réédition.

⁶ Voir J. G. Ruggie (ed.) (1993), *Multilateralism Matters. The theory and Praxis of an Institutional Form*, Columbia University Press, New York, pp. 3 – 47; R. O. Keohane(1990), « Multilateralism : An Agenda for Research », *International Journal*, automne.

⁷ J. A. Caporaso (1993), « International Relations Theory and Multilateralism : The Search for Foundations », in J. G. Ruggie (ed.), *Idem*, pp. 51 – 90.

⁸ Cette distinction quantitative/qualitative rejoint la distinction nominale/qualitative de J. G. Ruggie (1993), *Ibidem*, ou celle de W. Diebold qui insiste sur la nécessité de différencier le multilatéralisme formel du multilatéralisme substantive. W. Diebold, « The History and the Issues », in W. Diebold (ed.) (1988), *Bilateralism, Multilateralism and Canada in U. S. Trade Policy*, Cambridge, Massachusset.

⁹ Selon M-C. Smouts, « le multilatéralisme consiste pour les Etats à élaborer collectivement les règles régissant leurs relations et à conduire des politiques concertées. Il s'oppose au bilatéralisme dans lequel chaque Etat négocie des arrangements particuliers avec chacun de ses partenaires pris un à un, ainsi qu'à l'unilatéralisme dans lequel un Etat conduit sa politique hors des instances de concertation sans tenir compte de l'avis des autres Etats ». M-C. Smouts et alii (2003), *Dictionnaire des relations internationales*, Dalloz, Paris, p. 133.

*reconnaissent que les taxes et autres impositions intérieures, ainsi que les lois, règlements et prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution ou l'utilisation de produits sur le marché intérieur et les réglementations quantitative intérieures [...] ne devront pas être appliqués aux produits importés ou nationaux de manière à protéger la production nationale. Les produits du territoire de toute partie contractante importés sur le territoire de toute autre partie contractante ne seront pas frappés, directement ou indirectement, de taxes ou autres impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent, directement ou indirectement, les produits nationaux similaires ».*¹⁰

Le principe de réciprocité (article III) rend opérationnel le multilatéralisme commercial, d'une part, en atténuant les risques associés aux comportements opportunistes des Etats et, d'autre part, en garantissant un équilibre global des négociations. L'articulation de ces trois éléments confère au multilatéralisme ses trois principales propriétés : l'indivisibilité, le principe général de conduite et la réciprocité diffuse¹¹. L'indivisibilité fonctionnelle renvoie à la portée des engagements et des accords négociés. Le principe général de conduite concerne l'universalité des mesures et des règles. La réciprocité diffuse assure l'adhésion des Etats. Aux propriétés d'indivisibilité et de réciprocité, R. Wilkinson¹² ajoute le règlement des différends. Il considère que la clause NPF constitue la principale caractéristique du multilatéralisme. Selon Wilkinson, l'indivisibilité est fondamentalement liée au fait que la clause NPF relève d'une application, d'une part, inconditionnelle à toutes les parties d'un accord et, d'autre part, sans restriction à tout un ensemble de produits¹³. Toutefois, en insistant sur la clause NPF, Wilkinson porte exclusivement son attention sur la dimension géographique du multilatéralisme.

Jusqu'à présent, le multilatéralisme a été envisagé sous un angle systémique. Mais la principale caractéristique de l'OMC est d'être une organisation fondée sur ses membres. Ce sont les Etats qui déterminent la nature, la portée et la méthode de la négociation. L'OMC retranscrit au travers de son mode opératoire et dans les principales dispositions juridiques des Accords le fait que nous sommes face à un monde divisé en Etats et à un système commercial fondé autour de leurs préférences collectives. Aussi, le multilatéralisme n'est pas uniquement un mode de coordination-coopération internationale mais un mode permettant de déterminer « *comment une nation, dans une situation actuelle du monde et en égard aux circonstances qui lui sont particulières, peut conserver et améliorer son état économique* »¹⁴. Sous cet angle particulier, les principes du multilatéralisme en font une modalité de gestion de la dynamique concurrentielle. Il s'agit de rendre possible puis praticable une concurrence entre les productions nationales et les importations. L'histoire du multilatéralisme institutionnalisé, c'est l'histoire d'un mouvement de généralisation sectorielle et spatiale du principe concurrentiel.

¹⁰ Ces deux clauses admettent une série d'exceptions et de dérogations (articles XII, XX, XXIV du GATT ; articles X, XIV, XX du GATS) qui sont autant de garanties offertes aux Etats quant à l'autonomie de leur politique économique malgré leur adhésion aux principes du multilatéralisme.

¹¹ J. A. Caporaso (1993), *Idem*, p. 53. Il apparaît ainsi que le nombre importe peu puisque l'essentiel des négociations commerciales multilatérales est de fait des négociations bilatérales mais engagées sous le sceau de la non-discrimination, ce qui fait que leurs résultats sont *ipso facto* multilatéralisés.

¹² R. Wilkinson (2000), *Multilateralism and the World Trade Organization. The Architecture and Extension of International Trade Regulation*, Routledge, London, p. 35 et suiv.

¹³ L'insistance des auteurs sur la propriété d'indivisibilité leur permet d'appliquer la notion de bien public international au multilatéralisme.

¹⁴ F. List (1998), *Op. cit.*, p. 98.

Conditions de la croissance nationale et gouvernance multilatérale

Que signifie la *gouvernance* de l'économie mondiale ? Que cherche-t-on à « gouverner » ? Les régimes internationaux sont-ils construits uniquement parce que des dilemmes d'action collective se posent ? Il s'agit d'organiser un système transnational, hiérarchisé, dont les principaux acteurs (les FTN) cherchent à valoriser leur profit. Or, les théories de l'EPI et celles associées à la gouvernance et aux théories des régimes évacuent la question de l'accumulation de capital productif. Elles ne pensent pas l'espace économique mondial, au sein duquel prend forme la problématique de la poursuite de la richesse et la recherche de la puissance, en termes de différentiel de profit. Comme le fait remarquer J. Weiller, il s'agit de montrer comment la poursuite du profit en tant qu'élément moteur de la croissance explique les divergences avec la théorie de l'échange, et « *de tenir compte des conditions dans lesquelles les profits du commerce international ont surgi, tendent à se consolider et contribuer à la persistance sur longue durée, de certaines préférences nationales* ». Les théories de l'EPI réduisent les questions d'organisation du système commercial international à la résolution de dilemmes d'actions collectives ou de coordination des préférences.

La théorie standard du commerce international, qui sert de référence aux approches rationalistes de l'EPI, pose la problématique de la croissance économique en économie ouverte en termes de relation entre dotation factorielle, productivité et rémunération des facteurs. De part sa construction et la problématique qu'elle soulève, cette théorie ne pose pas la question du profit. C'est pourquoi, les travaux de Thirlwall, en intégrant la catégorie du profit dans l'analyse des relations commerciales internationales, fournissent une approche alternative à l'analyse de l'organisation du système commercial. Cette approche est d'autant justifiée que l'OMC est à tort présentée comme une organisation libre-échangiste inspirée par la doctrine standard du commerce international. Or, il n'existe pas de référence à cette théorie dans les Accords, même si le préambule – mais le préambule n'a aucune valeur juridique – mentionne « *l'utilisation optimale* » des ressources. L'optimalité est ici jugée à l'aune de l'objectif du développement durable et de la protection de l'environnement et non en référence à la théorie néoclassique.

Les questions de fonctionnement du système d'échange international sont liées aux conditions de l'accumulation et de la distribution des revenus. Le moteur de cette dynamique est le profit ou la part du profit dans le revenu national.

On a :

$$Y = I + C + G + X - M$$

Avec : $X - M = BC$, on a

$$Y = I + C + G + BC$$

π : part du profit dans le revenu national. π , en tant que taux macroéconomique, peut s'exprimer sous forme d'une fraction (φ) du revenu.

$$\pi = \varphi Y = \varphi [I + C + G + BC]$$

Dès lors, aucune économie ne peut se désintéresser de l'évolution de l'agrégat BC. Le modèle de Thirlwall établit une relation entre le taux de croissance de l'économie et l'état de sa BC. La croissance des exportations est ce qui permet de lever la contrainte de la balance des paiements sur la demande. Le taux de croissance des exportations détermine le taux de croissance global de l'économie. Ce dernier est proportionnel au taux de croissance du reste du monde et de l'élasticité de la demande mondiale pour les produits du pays. Il dépend inversement de l'élasticité de la demande locale pour les produits importés du reste du monde. Ce résultat relatif au taux de croissance découlant de la contrainte de la balance des paiements est appelé *loi de Thirlwall*. On comprend pourquoi la logique du GATT/OMC est mercantiliste.

Le « *mercantilisme éclairé* », pour reprendre l'expression de P. R. Krugman, donne la priorité aux exportations qui constituent un élément de la demande effective nationale. Leur expansion génère la croissance de Y et donc de φY . La libéralisation des importations est envisagée comme une perturbation de l'équilibre extérieur. Ainsi, le multilatéralisme s'organise selon le principe qu'à une « *concession* » commerciale répond une « *compensation* ». Il s'agit de promouvoir l'offre nationale et les exportations. Mais cela n'est soutenable qu'à condition d'un accroissement des importations. Aussi, l'accroissement simultané des exportations et des importations est la solution coopérative qui permet une extension des échanges commerciaux mutuellement profitable à l'ensemble des Etats membres.

Les travaux de McCombie et Thirlwall montrent que la plupart des gouvernements imposent des restrictions à la croissance en raison de déséquilibres extérieurs provoqués par une croissance trop rapide des importations. Le déficit commercial peut être compensé par l'afflux de capitaux étrangers, mais — excepté pour les Etats-Unis — cette situation ne peut être que temporaire en raison des intérêts et des dividendes qui doivent être versés sur la dette accumulée et les investissements en provenance de l'étranger. La loi de Thirlwall ne s'applique pas à l'économie hégémonique qui, bien qu'étant une économie ouverte, n'apparaît pas comme une économie sous contrainte de balance des paiements. Une dimension de son hégémonie est justement qu'elle organise l'économie politique internationale pour être dans cette situation particulière et influencer la variable (π) en sa faveur. Les négociations commerciales multilatérales et l'architecture normative du système commercial sont l'autre pilier qui permet d'agir sur (π).

McCombie J. S. (1997), « On the Empirics of Balance-of-payment-constrained Growth », *Journal of Post-keynesian Economics*, Spring, Vol. 19, n° 3.

McCombie J. S., Thirlwall A. P. (1994) *Economic Growth and the Balance-of-payment Constraint*, S^t Martin's Press, New York.

P. R. Krugman (1992), « Does the New Trade theory Require a New Trade Policy ? », *The World Economy*, Vol. 15, n° 4, juillet, pp. 423 – 441.

Thirlwall A. P. (2002), *The Nature of Economic Growth. An Alternative Framework for Understanding the Performance of Nations*, E. Elgar Publisher, London.

J. Weiller (1972), « Rémunération de facteurs ou jeu du profit ? Les difficultés d'un retour de l'abstrait au concret dans l'explication des paradoxes de l'échange international », *Economie Appliquée*, Tome XXV, pp. 3 – 14.

Dans un régime concurrentiel, les Etats cherchent à articuler deux stratégies vis-à-vis de l'international : protéger les structures économiques "nationales" des externalités concurrentielles extérieures et exploiter ces externalités pour impulser et/ou consolider une certaine ligne d'évolution structurelle. En ce sens, le multilatéralisme constitue, dans une économie internationale d'Etats-nations, un mode de gestion entre deux exigences *a priori* contradictoires : la stabilité–croissance économique interne et la dynamique transnationale des structures de production et d'échange. C'est ce qui conduit J. Viner à conclure à l'existence d'un « *conflit de principe [entre] l'universalisme des accords et l'égoïsme de leurs signataires* »¹⁵. De même, J. Tumlin, qui fut longtemps l'économiste en chef du GATT, relève que la compréhension du système commercial multilatéral exige de penser simultanément le souverainisme économique et l'internationalisme

¹⁵ J. Viner (1947), « Conflicts of Principles in Drafting a Trade Charter », *Foreign Affairs*, vol. 25, n° 4, juillet, pp. 612 – 628.

économique ; l'interdépendance économique internationale et l'interventionnisme économique national¹⁶. R. Blackhurst, autre économiste du GATT/OMC, estime, pour sa part, que la problématique de l'OMC se situe au niveau de la gestion des frictions entre « *les politiques de développement national [et] le développement économique global* »¹⁷. En envisageant la question sous l'angle juridique, Mattoo et Subramanian¹⁸ montrent en quoi les Accords de l'OMC renouvellent le dilemme entre autonomie nationale et discipline multilatérale en matière de règles commerciales. Selon des problématiques et en des termes différents, ces auteurs relèvent le conflit entre les espaces économiques des firmes et des industries et les espaces politiquement organisés des Etats nationaux, et le fait que le multilatéralisme apparaisse comme une modalité de gestion de ce conflit.

La littérature d'EPI retient comme explication de l'évolution du multilatéralisme l'évolution de l'équilibre des rapports de forces internationaux. S'inscrivant dans le paradigme de la stabilité hégémonique, cette thèse estime que l'évolution du multilatéralisme serait corrélée à l'évolution de la position de l'économie hégémonique. Le cycle de la configuration hégémonique en expliquerait le développement, la remise en cause et la rénovation. Dans une étape ultérieure, il revient à J. G. Ruggie d'avoir mis en évidence l'articulation entre la nature de la régulation domestique – particulièrement au sein de l'économie hégémonique – et la régulation internationale¹⁹. Les principes organisant les relations entre l'Etat et les groupes socio-économiques et socio-politiques nationaux président à la définition de la forme et de la portée de la coopération inter-étatique multilatérale²⁰. Le multilatéralisme étant une forme de coopération interétatique, sa nature et sa portée sont conditionnées par l'évolution des modalités, des domaines et de la légitimité de l'intervention de l'Etat. Dès lors, l'évolution du multilatéralisme est contingente de la transformation du modèle d'Etat. Dans un capitalisme de plus en plus ouvert, cette transformation affecte les modalités d'insertion internationale d'un pays et ses relations avec les autres pays, c'est-à-dire la dynamique des concurrences interétatiques.

Cette section avait pour objet d'explicitier la notion de multilatéralisme commercial. Elle nous a permis de mettre en évidence les deux aspects de ce mode de coopération. Il s'agit à présent de voir quels changements dans le multilatéralisme ont accompagné la mise en place de l'OMC.

¹⁶ J. Tumlrir (1983), « Need for an Open Multilateral Trading System », *The World Economy*, vol. 6, n° 4, décembre, pp. 393 – 408.

¹⁷ R. Blackhurst (1997), « The WTO and the Global Economy », *The World Economy*, vol. 20, n° 5, août, pp. 527 – 544. C'est nous qui soulignons.

¹⁸ A. Mattoo, A. Subramanian (1998), « Regulatory Autonomy and Multilateral Discipline: the Dilemma and a Possible Solution », *Journal of International Economic Law*, Vol. 1, n° 2, mars, pp. 303 – 322.

¹⁹ En effet, c'est dans le cadre de son analyse du multilatéralisme que J. G. Ruggie formule la thèse selon laquelle ce qui est décisif dans le compromis de Bretton Woods c'est le fait d'une « hégémonie Américaine » et non celui d'une « Hégémonie américaine ». J. G. Ruggie (1993), *Op. cit.*, p. 31.

²⁰ L'équilibre des coalitions domestiques ayant une influence sur la politique économique extérieure devient la variable explicative de l'évolution du multilatéralisme. Ainsi, c'est une coalition de ce type qui, en 1945, a conduit à la mise en place des institutions de Bretton Woods. De même, l'influence des *reciprotarians* durant la 1^{ère} moitié des années quatre-vingt explique le lancement du Cycle d'Uruguay. Ce groupe serait également à l'origine du changement de nature de la régulation multilatérale. La période actuelle serait marquée par des groupes économiques et politiques favorables à un « *multilatéralisme à la carte* » (R. Haass) où l'on ne renonce

II. LA RÉNOVATION DU SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL DANS LE CADRE DES ACCORDS DE L'OMC

Le multilatéralisme du GATT s'inscrit dans le compromis historique des accords de Bretton Woods. Il fonde ainsi un multilatéralisme coopératif et stato-centré en reconnaissant aux seuls Etats la légitimité de la gestion de l'articulation du national et de l'international²¹. La création de l'OMC n'a pas constitué une rupture du point de vue institutionnel. L'OMC reconnaît l'acquis GATT (article XVI.1) et reprend dans une large mesure son mode opératoire. Du point de vue de la régulation du système commercial et donc de la vocation et nature de la régulation multilatérale, trois thèses sont en présence. Selon la première, les Accords de l'OMC constitueraient un retour aux sources dans le domaine de compétence, mais pas pour ce qui est du contenu donné aux dispositions légales²². La deuxième thèse est celle de la continuité, les Accords de l'OMC ne faisant qu'accompagner les évolutions structurelles des relations économiques internationales²³. La troisième quant à elle développe l'idée de la nouveauté et de la rupture entre le multilatéralisme du GATT et celui de l'OMC²⁴.

Les Accords de l'OMC introduisent un triple changement par rapport aux Accords du GATT de 1947.

En premier lieu, ces Accords marquent une extension du domaine de compétence sectorielle et de la régulation multilatérale afférente. L'OMC est chargée de l'administration du GATT de 1947 et de 1994 mais également l'accord sur les services (GATS) et l'accord, sur la propriété intellectuelle (TRIPS). Cette extension sectorielle reflète les transformations structurelles de l'économie internationale. Elle s'accompagne d'un renforcement de la contrainte institutionnelle au travers des mécanismes de règlement des différends et d'examen des politiques commerciales. L'agenda de l'OMC étant à la fois extensif et évolutif, il se caractérise par une multiplication des « *questions liées au commerce* » : commerce et environnement, commerce et concurrence, commerce et investissement, commerce et standards techniques, etc. Ces thématiques ont en commun de renvoyer non pas à des mesures externes, mais à l'action régulatrice des Etats à l'égard des activités et marchés intérieurs. Ces thématiques font que les négociations portent désormais en grande partie sur des systèmes et dispositifs réglementaires.

En effet, c'est la deuxième évolution, la nature de la régulation multilatérale des échanges s'est transformée. D'une part, les Accords de l'OMC ne portent plus uniquement sur les protections aux frontières mais concernent de plus en plus les "mesures au-delà des frontières" et les

pas totalement à utiliser le cadre multilatéral pour lever certains obstacles, mais où l'inspiration, les instruments et les méthodes, sont unilatéraux.

²¹ Les principales contributions d'EPI reprennent l'expression d'« *embedded liberalism* » pour qualifier l'ordre économique de cette période. Voir J. G. Ruggie (1983), « International Regimes, Transactions, and Change : Embedded Liberalism in Postwar Economic Order », in S. Krasner (ed.) (1983), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press.

²² W. Diebold (1996) « From the ITO to GATT -- And Back? », in O. Kirshner (ed.) *The Bretton Woods-GATT System*, Armonk, New York, M.E. Sharpe et J. G. Ruggie (1994) « At Home Abroad, Abroad at Home: International liberalisation and Domestic Stability in the New World Economy », *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 24, n° 3, pp. 507-526 et R. Wilkinson, (2000), *Op. cit.*

²³ S. Ostry (2000) « Looking Back to Look Forward : The Multilateral Trading System after 50 years », in WTO Secretariat (ed.) *From GATT to the WTO: The Multilateral Trading System in the New Millennium*, The Hague, London and Boston: Kluwer Law International.

²⁴ J. S. Odell (1998) « The United States, The ITO and the WTO: Exit Option, Agent Slack, and Presidential Leadership », in Krueger, A. (ed.) *The WTO as an International Organization*, Chicago, University of Chicago Press.

réglementations relatives non seulement à l'accès aux marchés mais également à l'organisation des marchés. Alors que dans le cadre du GATT les codes de conduite commerciale étaient optionnels, les Accords de l'OMC constituent un « *engagement unique et global* » (Article II). D'autre part, alors que dans le cadre du GATT l'approche négative par la dérogation était la norme, les Accords de l'OMC privilégient l'approche positive avec élaboration de nouveaux corpus de règles comportant des recommandations de mise en conformité, des normes de procédures (les accords SPS et OTC) et des normes substantives (les délais de protection de 20 ans minimum pour les brevets)²⁵. Cette extension de la norme multilatérale a pour effet de circonscrire le pouvoir discrétionnaire des Etats dans l'organisation de leur économie et d'encadrer des politiques qui relevaient auparavant de leur domaine réservé (politique environnementale, sanitaire et phytosanitaire, de R&D...). L'innovation juridico-institutionnelle introduite par les Accords de l'OMC consiste en l'extension de la clause du traitement national aux aspects réglementaires et institutionnels. Bien que les Accords admettent le principe de reconnaissance mutuelle, les propositions de négociations privilégient l'harmonisation. Compte tenu des propriétés de l'OMC, il s'agit d'une multilatéralisation, qui admet des marges nationales d'interprétation, de règles à l'origine propres à un espace juridique et normatif.

En dernier lieu, dans le GATT de 1947 les signataires reconnaissent la prééminence de la politique macroéconomique domestique sur la libéralisation des échanges (article XII) et mettent en place un ensemble d'articles et de dispositions les autorisant à des degrés de liberté vis-à-vis de la norme multilatérale. Les Accords de l'OMC marquent un renversement de priorité : l'équilibre penche plus vers la libéralisation au détriment de la stabilisation interne. Ainsi, dans les Accords de l'OMC, la contrainte normative pèse sur les producteurs et les produits nationaux et non pas sur les produits d'importation. Les producteurs nationaux doivent respecter les normes nationales alors que ces mêmes normes peuvent être considérées comme discriminantes par les exportateurs étrangers et donner lieu à une procédure de règlement des différends. Les producteurs nationaux ainsi pénalisés n'ont aucun moyen de faire appliquer aux produits d'importation les normes auxquelles eux sont soumis²⁶. De même, la charge de la preuve dans les règlements des différends afférant aux accords SPS et OTC incombe à la partie contre laquelle la plainte est déposée et non pas à la partie plaignante.

Concrètement, cette évolution dans le multilatéralisme, qualifiée de conception libéraliste²⁷, n'est pas contenue dans les Accords de l'OMC, mais date de la conférence ministérielle de Singapour (décembre 1996) qui inscrit, comme objectif prioritaire des négociations, « *la poursuite de la libéralisation du commerce dans le cadre d'un système fondé sur des règles pour réaliser l'objectif de la croissance et du développement durables dans l'intérêt de tous. A cet effet, nous renouvelons notre engagement d'œuvrer en faveur : i) d'un système fondé sur des règles [...]; iii) de la libéralisation et de l'élimination progressives des obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce ; iii) de la libéralisation progressive du commerce des services ; iv) du rejet de toutes les formes de protectionnisme ; v) de l'élimination du traitement discriminatoire dans les relations commerciales internationales* »²⁸. Ainsi, les Etats membres, et surtout les plus influents parmi eux, ont impulsé une évolution faisant que les règles de l'OMC ne concernent plus seulement les relations économiques entre pays, mais également les relations et l'organisation

²⁵ Voir l'excellente réflexion de W. A. Dymond, M. Hart, « Post-Modern Trade Policy. Reflections on the Challenges to a Multilateral Trade Negotiations After Seattle », *Journal Of World Trade*, vol 34, n° 3, juin 2000, pp. 21 – 38.

²⁶ Voir Gary P. Sampson, « The World Trade Organization After Seattle », *The World Economy*, vol 23, n° 9, septembre 2000, pp. 1097 – 1117.

²⁷ B. Guillochon, J-M. Siroën (1997), « L'OMC : un nouveau multilatéralisme », *Revue française d'économie*, Vol. XII, n° 4, automne, pp. 3 – 15.

²⁸ OMC (1996), *Déclaration ministérielle de Singapour*, OMC, Genève, pp. 1-3.

économiques à l'intérieur des pays. Le contenu du multilatéralisme s'est ainsi transformé de négociations de concessions tarifaires relatives à des produits à des négociations relatives aux politiques domestiques posant la problématique « *du mode de fonctionnement de l'économie* » pour reprendre les termes du GATS. Ce faisant l'agenda de l'OMC ne relève pas uniquement de l'*international* mais aussi de l'*intranational*.

Cette section a présenté les principales évolutions contenues dans les Accords de l'OMC et relatives à la régulation multilatérale du système d'échange. Ces évolutions ont-elle une cohérence ou concourent-elles à un nouveau multilatéralisme ?

III. LE RÉGIME COMMERCIAL DE L'OMC : LE MULTILATÉRALISME COMPÉTITIF

La notion de multilatéralisme compétitif repose sur l'introduction dans les Accords de l'OMC de dispositions réglementaires relevant de la contestabilité des marchés, ou plus précisément, de l'amélioration de la contestabilité des marchés nationaux des Etats membres²⁹. Sur un marché contestable ou disputable, à la concurrence des entreprises en place s'ajoute la concurrence des entrants potentiels. La théorie des marchés contestables nous introduit donc directement à l'évolution du régime de la concurrence. De même, cette théorie indique que les pouvoirs publics doivent intervenir pour éviter la formation d'oligopoles ou de monopoles, mais également et surtout pour permettre, voire accroître, la concurrence potentielle. Cet aspect devient la source première de légitimation de leur action régulatrice. En effet, la théorie reconnaît que les marchés contestables ne semblent pas exister naturellement. Il est, dès lors, autorisé de penser que l'un des rôles des autorités publiques est de créer les conditions de la contestabilité en réduisant les contraintes financières, technologiques, juridiques, institutionnelles (brevets, normes sanitaires, techniques, les labels) et stratégiques mises en place par les entreprises.

Dès lors, les politiques de libéralisation et d'ouverture économiques sont associées à une réduction des barrières à l'entrée d'un marché. L'extension du domaine de compétence de l'OMC consolide le rôle des Etats, rôle en matière de contestabilités des marchés. Ainsi, les *Questions de Singapour* s'inscrivent dans la perspective de l'accroissement du degré de concurrence et non pas uniquement dans la perspective de l'accès aux marchés. Il en va de même de la question du « *capacity building* » figurant dans l'Agenda de Doha. La construction de capacité revient à offrir une coopération technique pour la mise en place de réformes amicales au marché. Cette évolution se traduit par une remise en cause de la logique coopérative (articulation des régimes nationaux et gestion des différences structurelles et institutionnelles) à laquelle se substitue une logique compétitive (harmonisation des régimes nationaux et gestion de la convergence institutionnelle)³⁰.

Certains auteurs, pour rendre compte de cette transformation, évoquent l'économie politique de l'accès aux marchés. Cette expression recoupe notre analyse du multilatéralisme compétitif dans la mesure où l'économie politique de l'accès aux marchés « *concerne les éléments traditionnels de*

²⁹ Rappelons qu'un marché est dit (parfaitement) contestable s'il est possible d'entrer et de sortir de ce marché sans subir (aucun) coût irrécupérables. La liberté d'entrée et de sortie sur un marché permet d'apprécier la concurrence potentielle dans des situations de concurrence imparfaite. Ainsi, les situations de monopole et d'oligopole, qui sont la norme des principaux secteurs transnationalisés, ne sont plus considérées comme anormales car la menace potentielle exercée par les entreprises du marché peut les faire évoluer.

³⁰ Certains auteurs relèvent que l'harmonisation n'est pas une condition ou une conséquence de la contestabilité internationale des marchés. Toutefois, ils ne présentent aucun argument qui validerait cette hypothèse. Tout au contraire, ils estiment nécessaire d'établir un « *tradeoff* entre contestabilité et diversité ». Cela nous ramène à la problématique centrale de la régulation multilatérale, mais ne nous dit rien sur la faisabilité de cet équilibre. E. Graham, R. Lawrence (1996), « *Measuring the International Contestability of Markets. A Conceptual Approach* », *Journal of World Trade*, Vol. 30, n° 5, octobre.

l'économie politique de la protection. Néanmoins, elle en est fondamentalement différente du fait qu'elle porte sur les actions positives qu'entreprend un gouvernement. De plus, les négociations sur l'accès aux marchés impliquent les mesures au-delà des frontières (non-border measures) »³¹. L'économie politique de l'accès aux marchés concerne ainsi les politiques non commerciales, en particulier les différences dans les régimes de régulation (politiques environnementale et de concurrence, standards de protection de la propriété intellectuelle) et les barrières qualitatives aux échanges. Toutefois, la Conférence ministérielle de Singapour (décembre 1996) a fait évoluer l'économie politique de l'accès aux marchés. Elle a notamment lié la politique d'investissement et de concurrence à la politique commerciale. Dès lors, l'ensemble des mesures et pratiques associées à ces deux politiques constitue autant de mesures susceptibles d'affecter la nature et la configuration des flux commerciaux et d'IDE³². Par conséquent, ce n'est plus seulement l'accès aux marchés qui est à l'ordre du jour mais l'accès et la présence sur un marché dans des conditions non discriminantes pour les opérateurs étrangers. Ainsi, la question de l'investissement oppose les Etats favorables à une extension de la clause du traitement national à la phase de pré-établissement aux Etats revendiquant son application uniquement une fois que l'investissement a eu lieu. La première option revient à pratiquer la politique de la porte ouverte alors que la seconde reconnaît la légitimité de politique nationale en matière d'investissement et d'ouverture à l'IDE.

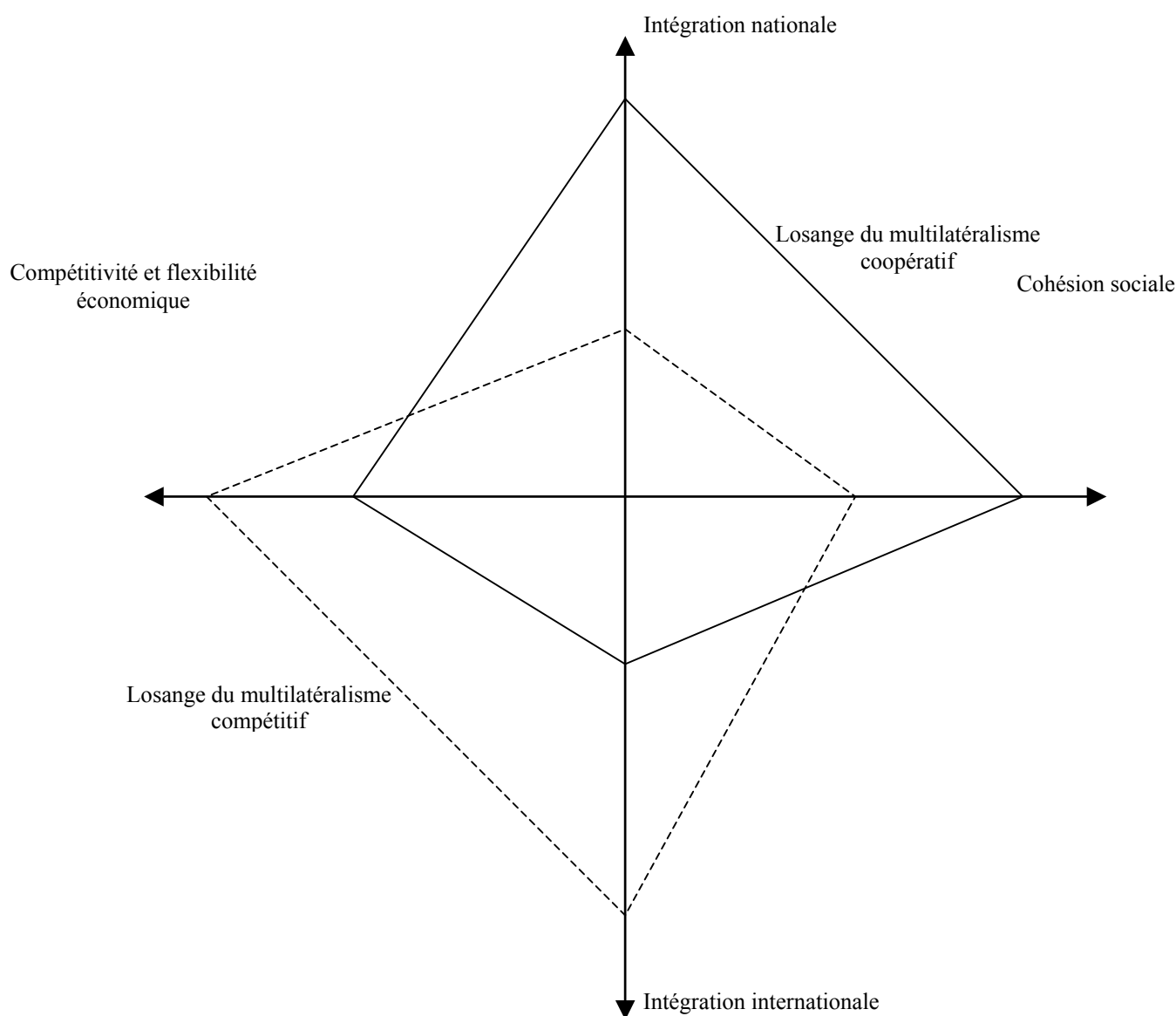
Dans le cadre d'un multilatéralisme compétitif, l'objectif n'est plus tant l'obtention d'excédents commerciaux ou de soldes positifs, ce à quoi renvoie la problématique *du « mercantilisme éclairé »*, mais la question de l'ouverture des espaces économiques à la concurrence internationale. Certes la question de l'accès au marché demeure un point important de l'agenda. Mais elle est devenue une thématique parmi d'autres, voire une thématique secondaire dans les négociations entre pays industrialisés (la Quadrilatérale). Les critères actuels de performance économique passent par la capacité d'un Etat à attirer les facteurs de production les plus valorisants (capital, compétences), ce qui renforce la compétition entre les entités publiques en charge de territoires. Il s'agit donc de régler l'ouverture et de gérer la libéralisation économique afin d'empêcher qu'elle n'évolue en une course vers le *« moins disant »*³³.

Il est possible de schématiser les deux formes historiques de multilatéralisme. D'une part, si l'on admet une relation dialectique entre intégration nationale et intégration internationale, un dilemme apparaît entre les deux processus. D'autre part, si l'on admet que toute politique économique a le souci d'articuler cohésion sociale et efficacité économique afin de garantir la reproduction du système, cette politique économique résulte d'un arbitrage entre ces deux objectifs. Dès lors, il est possible d'établir une jonction entre les deux processus et les deux objectifs de façon à aboutir au schéma suivant :

³¹ R. Baldwin, D. Nelson, J. D. Richardson, « The Political Economy of International Market Access », *World Economy*, vol 15, n° 6, novembre 1992, pp. 679 – 683, p. 679.

³² A. B. Zampetti, P. Sauvé (1996), « Onwards to Singapore : The International Constestability of Markets and the New Trade Agenda », *The World Economy*, Vol. 19, n° 3.

³³ Comme l'indique Jagdish Bhagwati, « After Seattle : Free Trade and the WTO », *International Affairs*, vol 77, n° 1, janvier 2001, pp. 15 – 30, la course vers le *« moins-disant »* est pour l'instant l'un des arguments les plus solides de remise en cause de la libéralisation.



Conformément à la proposition formulée, le passage d'une logique multilatérale à une autre s'explique par la transformation de la régulation étatique et du rapport des Etats aux groupes socio-économiques présent sur leur territoire³⁴. La configuration compétitive résulterait d'un basculement progressif, d'une part, vers les impératifs de compétitivité et de flexibilité comme moyen d'atteindre les objectifs de croissance et, d'autre part, vers la généralisation du principe concurrentiel comme mode de coordination et d'allocation des ressources. Ceci s'accompagne

³⁴ M. Purcell (2002), « The State, Regulation, and Global Restructuring : Reasserting the Political in Political Economy », *Review of International Political Economy*, Vol. 9, n° 2, pp. 298 – 332.

d'un accroissement de l'ouverture économique sur l'international. Le multilatéralisme compétitif serait l'expression internationaliste de ce que P. Cerny et J. Hirsch nomment l'Etat national concurrentiel³⁵, transformation dont rendent compte également les travaux de B. Jessop³⁶.

Cette contribution avait pour but de mettre en évidence les propriétés du système commercial multilatéral actuel. Nous sommes partis de la mise en évidence de la problématique de la régulation commerciale multilatérale du point de vue des acteurs (hypothèse nationalo-centrée et *bottom-up governance*). Nous avons insisté sur le fait que le multilatéralisme n'est pas uniquement un mécanisme de coordination internationale. Il est une composante du processus d'accumulation, de croissance et de répartition nationaux. A ce titre, nous avons relié son évolution à celle de la régulation publique. Cette approche nous a conduit à la notion de multilatéralisme compétitif. Il ne s'agissait pas de traiter de la crise du multilatéralisme ou des raisons du blocage du cycle pour le développement. Cela pourrait faire l'objet d'une prochaine réflexion.

³⁵ P. Cerny (1997), « Paradoxes of the Competition State: The Dynamics of Political Globalization », *Government and Opposition*, n° 32, pp. 251 – 274 et J. Hirsch (1995), « Nation-State, International Regulation and the Question of Democracy », *Review of International Political Economy*, Vol. 2, n° 2, pp. 267 – 284.

³⁶ B. Jessop (1993), « Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post Fordist Political Economy », *Studies in Political Economy*, Vol. 40, n° 4, printemps, pp. 7 – 39 et B. Jessop (1997), « Capitalism and its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance », *Review of International Political Economy*, Vol. 4, n°3, pp. 561 – 581.