

D'ailleurs



Pour une organisation mondiale du commerce

par Patrick Allard

L'économie mondiale s'est remise plus vite que prévu des crises monétaires et financières de 1997-1998. Cependant, ces dernières ont miné, subtilement mais en profondeur, les fondements du système mondial des échanges, parce qu'elles ont réactivé, partout dans le monde, les préoccupations de sécurité économique des États : sécurité monétaire, sécurité des approvisionnements et des débouchés. L'échec de la conférence de Seattle et le regain spectaculaire de méfiance – voire d'hostilité – à l'égard du libre-échange dans l'opinion publique et parmi les dirigeants de nombreux pays, mais aussi la multiplication récente, partout dans le monde, des accords commerciaux préférentiels sont les symptômes les plus visibles du désenchantement de la communauté internationale vis-à-vis de l'architecture économique mondiale dont elle s'est progressivement dotée depuis la Seconde Guerre mondiale.

Il pourrait s'agir d'un incident de parcours sur la voie tracée par le GATT et l'Uruguay Round, celle d'une inéluctable libéralisation mondiale des échanges : la

prolifération d'accords régionaux constituerait alors un détour inattendu, et peut-être prometteur, du processus. Mais ce foisonnement peut au contraire être une forme paradoxale de repli, grosse de risques. Bref, il est de mode de soupçonner l'OMC de bien des maux. On voudrait ici apporter quelques arguments susceptibles de nourrir son éloge.

Le libre-échange inachevé

État des lieux

Au cours des dernières décennies, le relâchement des entraves aux échanges de biens, de services et de capitaux a été considérable. Les transactions internationales ont crû beaucoup plus vite que la production mondiale et atteignent des niveaux impressionnants. En même temps, l'évolution générale de l'activité économique et du progrès technique n'a cessé de stimuler l'élargissement géographique et sectoriel des biens et services échangeables au plan international, favorisant l'accès d'un nombre sans cesse plus grand de pays au marché mondial, poussant à l'ouverture d'un nombre croissant de domaines, y compris dans le secteur tertiaire, redessinant la répartition des activités au sein de l'économie mondiale, approfondissant l'interpénétration des espaces économiques.

Pour autant, le monde n'est pas encore, tant s'en faut, un village. Si les barrières quantitatives (droits de douane, quotas, restrictions volontaires) ont été progressivement abaissées, parfois à des niveaux très faibles¹, des secteurs entiers d'activité restent encore massivement protégés et leur commerce international lourdement réglementé : agriculture, textiles, aéronautique, transport maritime, distribution, services... Les pays développés continuent, par le jeu de droits de douane élevés et de quotas, de restreindre l'accès de leur marché aux produits agricoles et textiles originaires des pays émergents. Dans ces derniers et dans les pays en transition, les droits de douane restent parfois très élevés et fournissent encore une part significative des ressources fiscales ; c'est particulièrement le cas au Maghreb et en Afrique sub-saharienne. Dans la plupart des pays, barrières non tarifaires et actions antidumping se traduisent par des niveaux de protection effective bien plus élevés qu'en apparence. Des obstacles de type nouveau se dressent sous forme de normes sociales, environnementales, sanitaires... que les États sont incités à mettre en place sous la pression de coalitions d'intérêts hétéroclites.

De multiples études, réalisées sur des données issues de plusieurs continents, montrent que les frontières, même lorsqu'elles sont aussi poreuses que celle qui sépare les États-Unis du Canada, continuent d'exercer un effet restrictif sur les échanges de biens, de services et de capitaux². Les prix des biens ne convergent que très lentement, même en l'absence de tarifs douaniers, d'entraves non tarifaires ou de différences linguistiques. Le PDG de Danone, Frank Riboud, peut proclamer : « Le

prix mondial n'existe pas chez nous »³. Du côté de l'investissement, les portefeuilles d'actifs sont moins diversifiés internationalement que ne le justifieraient les paramètres de rendement et de risques observés. Dans chaque pays, l'investissement reste étroitement lié à l'épargne intérieure.

Bref, les échanges internationaux ne doivent pas seulement s'accommoder des distances. Ils sont aussi freinés par les frontières de ces États dont, précisément, la science économique et la science politique associent l'existence et la viabilité à l'homogénéité (au moins relative) des préférences des individus qu'ils regroupent. Les discontinuités de systèmes politiques et juridiques segmentent les marchés de diverses manières. D'abord, elles rendent possible la mise en œuvre de politiques macro-économiques autonomes, voire divergentes, d'où des risques d'instabilité des taux de change, dont il est toujours coûteux (et parfois impossible) de se protéger. Ensuite, elles entraînent des coûts de transaction, monétaires ou psychologiques, dont la cause principale (outre les frais de transport⁴) est le risque inhérent aux contrats passés entre résidents de différents pays. Celui-ci résulte des asymétries d'information, du rôle des habitudes locales, de l'issue toujours incertaine des procédures judiciaires à l'étranger, de l'éventualité de traitements fiscaux ou réglementaires discriminatoires, voire arbitraires, s'agissant des ressortissants d'autres pays. Samuel Berger, conseiller pour la Sécurité nationale du président Clinton, attendait ainsi de l'entrée de la Chine à l'OMC qu'elle apporte aux investisseurs et aux exportateurs des « protections contre l'arbitraire gouvernemental »⁵. Enfin, ces discontinuités juridiques permettent aux intérêts privés nationaux de bénéficier d'avantages procurés par des subventions ou des réglementations (sociales, fiscales, prudentielles...) plus souples que la norme internationale. Surtout, elles leur

1. Du moins dans les pays développés. Selon les données de la Banque mondiale, le taux moyen des droits de douane tous produits confondus est de 6 % pour l'UE (4,8 % pour les seuls produits manufacturés) et 5,2 % pour les États-Unis (4,9 % pour les seuls produits manufacturés).

2. Pour évaluer les effets des barrières aux échanges, il est nécessaire de disposer d'une mesure de ce qu'ils seraient en l'absence de ces dernières. On recourt à un modèle économétrique inspiré de la physique, le modèle de gravité, qui pose que les échanges « normaux » entre deux pays sont proportionnels à leur « masse » économique (leur revenu national) et inversement proportionnels à la distance (en kilomètres) qui les sépare. Par rapport aux prédictions du modèle de gravité, les échanges de biens à l'intérieur des États-Unis ou du Canada sont 12 fois plus élevés que les échanges entre les deux pays ; pour les échanges de services, ce facteur atteint 30 à 40. J.F. Helliwel, *How Much Do National Borders Matter ?*, Washington DC, Brookings Institution Press, 1998.

3. Interview par P. Galinier, *Le Monde*, 1^{er} septembre 1999.

4. Au niveau mondial, le coût moyen du fret maritime est passé 6,6 % du prix des biens importés en 1980 à 5,25 % en 1996. Il reste sensiblement plus bas pour les pays développés (4,2 % en 1996) que pour les pays en développement (8,1 %), notamment africains (11,4 %). UNCTAD, *Review of Maritime Transport 1998*, New York, 1999. L'Afrique a bénéficié au cours des trois dernières années, comme les autres régions du monde, d'une baisse du coût du fret, accentuée par la guerre commerciale entre Delmas-Vieljeux, filiale du groupe Bolloré, et le géant danois Maersk sur les lignes entre l'Europe et l'Afrique. Toutefois, cette guerre semble achevée et les prix du fret se sont redressés à partir du printemps 2000 (voir « L'Afrique, face cachée du groupe [Bolloré] », *Le Monde*, 21 avril 2000).

5. AFP, 2 février 2000.

permettent d'ériger leurs propres barrières aux échanges, à l'abri de législations opaques⁶ ou permissives, par toutes sortes de pratiques restrictives, comme les ententes visant à répartir les marchés et à empêcher l'arrivée de nouveaux compétiteurs, ou les *poison pills*⁷ destinées à empêcher les OPA/OPE hostiles. Ainsi, la Dresdner Bank a été, l'an dernier, privée de ses droits de vote pendant deux ans à l'assemblée générale du Crédit lyonnais pour avoir contrevenu à une disposition des statuts concernant précisément sa part dans le capital⁸. Rappelons qu'il suffit de 1% des voix pour provoquer une assemblée générale aux États-Unis, contre 10% en France ou 20% en Italie. Sans mentionner les formes mafieuses de manipulation des assemblées d'actionnaires qui ont encore cours au Japon. Ce dernier pays est l'exemple type, mais nullement unique, de telles pratiques⁹, que l'on rencontre également dans d'autres pays d'Asie¹⁰ et en Europe. Les travaux d'analyse économétrique repèrent plusieurs variables qui concourent ainsi à définir la « distance » commerciale entre États : ceux-ci commercent d'autant plus qu'ils sont plus proches, dans l'espace et par la continuité continentale, ainsi que par la taille et le niveau de développement économique, par l'appartenance à une aire linguistique ou juridique commune, en raison de la participation à une même zone monétaire (*a fortiori* du partage d'une monnaie commune) ou encore d'une histoire d'échanges réciproques.

Ainsi encore bridés de diverses manières, les échanges internationaux sont, pour une large gamme d'opérateurs économiques, une source inépuisable de frustrations au contenu sans cesse enrichi : exportateurs évincés sur un marché extérieur, producteurs concurrencés sur leur propre marché, entreprises désireuses de s'étendre à l'étranger, salariés privés de leur emploi par la faillite de leur entreprise ou son transfert dans un autre pays, commerçants ou prestataires de services menacés par l'installation de firmes étrangères, contractants éliminés par des sociétés étrangères mieux disantes, actionnaires de contrôle ou managers menacés d'OPA hostiles, collectivités locales mises en péril par le déclin de certaines activités... Tous sont portés à se juger, à tort ou à raison, victimes d'une concurrence déloyale¹¹.

Or les frustrations des opérateurs économiques ne peuvent pas laisser les États indifférents. Les entreprises installées sur le territoire national sont sources de croissance, d'emploi, de prospérité, d'investissement à l'étranger ; en renforçant la base économique d'un pays, elles apportent une contribution essentielle à ses capacités d'action, et donc à sa puissance. Quant aux individus, ils s'organisent en ONG, syndicats, partis ou associations, protestent, font campagne, votent...

Un sondage récent, mené dans dix-sept pays, montre à quel point l'opinion publique, dans les grands pays développés (États-Unis, France, Allemagne, Grande-Bretagne, Espagne) et émergents (Brésil, Mexique), est partagée à l'égard du libre-échange¹². Une majorité ou une fraction importante s'y déclare favorable au protectionnisme, tout en considérant que l'OMC a eu au total un impact plus positif

que négatif pour leur propre pays et pour le monde dans son ensemble. La France se distingue par une forte minorité de personnes (un tiers) considérant que l'OMC a un impact négatif pour le monde dans son ensemble. Mais c'est aux États-Unis et en Australie qu'on trouve la plus forte proportion de jugements négatifs concernant l'impact de l'OMC sur le pays d'appartenance.

Les exigences du « commerce équitable »

En principe, la libéralisation du commerce international est un bien public, dont tous bénéficient. En pratique, chaque pays n'accepte de libéraliser que sous condition de réciprocité de la part des autres. Chaque État, recherchant son intérêt propre, répugne à s'engager spontanément dans ce processus, par crainte de perdre des parts de marché au profit de ceux qui s'abstiendraient d'en faire autant. La libéralisation des échanges peut donc se trouver bloquée par un « dilemme du prisonnier » : même si tous les États pensent qu'elle est dans leur intérêt collectif, ils savent aussi (par simple introspection) que chacun, pris individuellement, a intérêt à tricher, ce qui conduit à la paralysie du processus. C'est pourquoi l'hégémonie d'un pays peut être une condition nécessaire (sinon suffisante) pour impulser une libéralisation multilatérale. Un pays en situation hégémonique peut trouver intérêt à ouvrir ses marchés en pariant que le surcroît d'activité engendré par son initiative aura des effets positifs sur son propre commerce. En internalisant ainsi les conséquences de la libération des échanges, l'Angleterre au XIX^e siècle, les États-Unis au XX^e ont trouvé un motif pour agir dans ce sens, en même temps que leur poids économique fournissait un argument pour décider les autres pays à les suivre.

6. PriceWaterhouseCoopers propose un classement d'une quarantaine de pays sur la base d'un indice d'opacité du système juridique. La Chine et la Russie ressortent comme les pays les plus « opaques », suivis par la Turquie et l'Indonésie. Le Chili et Singapour seraient, avec les États-Unis et le Royaume-Uni, les pays les plus « transparents ». PriceWaterhouseCoopers, *The Opacity Index*, janvier 2001, <http://www.pwcglobal.com>

7. On désigne ainsi les procédés juridiques limitant les droits de vote attachés aux actions, qui permettent aux actionnaires contrôlant un conseil d'administration de consolider leur pouvoir vis-à-vis de l'assemblée générale.

8. AFP, 27 avril 2000.

9. Les difficultés d'accès au marché japonais résultent d'abord de pratiques privées encouragées ou tolérées par les autorités publiques, ou d'une application peu rigoureuse de règles par ailleurs conformes à des prescriptions internationales. Le Japon n'hésite pas pour autant à déplorer officiellement, par exemple, que la loi Royer sur l'ouverture des supermarchés limite l'entrée sur le marché français du commerce de détail.

10. Des experts japonais, certainement orfèvres en la matière, mettent les Occidentaux en garde « contre les pratiques privées anticoncurrentielles, tolérées ou mises en place par les "bureaucrates", [qui] risquent d'annuler les effets attendus de l'accession [de la Chine à l'OMC] ».

11. Les plaintes concernant les investissements à l'étranger, investissements entrants comme investissements sortants, sont de plus en plus nombreuses et n'épargnent pas même les pays les plus proches par le niveau de développement ou la destinée commune. Le secrétaire d'État français au Commerce extérieur s'est par exemple senti obligé de défendre les investissements français au Royaume-Uni : « Il n'y a pas d'invasion, je crois qu'il y a réciprocité » (AFP, 2 février 2000).

12. Angus Reid Group, « Seattle protests against globalization changed few minds but opposition to the world trade organization may be hardening », 19 avril 2000.

Pour autant, l'exemple anglais de libéralisation unilatérale est resté isolé ; les États-Unis, bien que bénéficiant d'une position hégémonique dans le monde libre après la Seconde Guerre mondiale, ont cherché à mettre en place, à travers le GATT puis l'OMC, un système commercial mondial reposant sur une règle de réciprocité générale, incorporée dans le principe de la clause de la nation la plus favorisée (NPF) et celui du traitement identique des opérateurs nationaux et étrangers.

Mais réciprocité au profit de qui ? La politique commerciale des États ne s'est jamais départie d'un solide parti pris mercantiliste, dont la théorie économique n'a de cesse de dénoncer l'absurdité mais dont l'économie politique dévoile aisément les racines. Les consommateurs sont moins organisés que les producteurs ; les avantages qu'ils retirent du libre-échange empruntent les canaux complexes de l'équilibre général concurrentiel, alors que ceux des producteurs répondent aux logiques tronquées de l'équilibre partiel et s'énoncent en termes simples : croissance, emploi, compétitivité, solde commercial... Aussi, dans la plupart des pays, les États se rangent-ils résolument aux côtés de leurs exportateurs, au nom de la compétitivité nationale, dans ce qui est souvent perçu comme une guerre commerciale entre États par firmes interposées.

À l'heure actuelle, la demande d'application du principe de réciprocité devient plus exigeante à mesure que sont démantelés les obstacles quantitatifs aux échanges (restrictions et tarifs douaniers), que se diffusent les technologies et les savoir-faire, que le capital devient plus mobile, que s'ouvrent les marchés de services. C'est que l'homogénéisation des conditions de la production tend à laminier les avantages comparatifs des firmes et des pays. Elle crée un sentiment d'insécurité économique qui exacerbe la revendication d'équité. Celle-ci à son tour suppose une harmonisation¹³ des conditions de l'échange telle que chaque opérateur économique – qu'il soit exportateur, producteur, contractant, prestataire de services, créancier, investisseur – retrouve un environnement qu'il puisse juger non discriminatoire, prévisible et familier. Ce désir de similitude est particulièrement sensible dans l'approche américaine de la globalisation. Parlant des États-Unis, Saïda Bédar note avec justesse que « le principe de leur intégration au système mondial est l'extension de leurs propres normes [...] pour éviter le "désavantage comparatif" et s'assurer l'accès à des marchés normalisés.[...] Toute réforme interne doit être préalablement imposée à la communauté internationale, de même que les codes de conduite acceptés par les acteurs économiques US (*sic*) doivent universellement être acceptés (lois anti-corrupcion, sanctions économiques, normes sanitaires etc.) »¹⁴. Mais cet auteur méconnaît que ce désir n'est pas l'apanage des États-Unis. Selon les propres termes du Directeur des relations économiques extérieures au ministère français de l'Économie, Jean-François Stoll, « nos entreprises [...] ont besoin de règles qui soient valables de la même manière à Buenos Aires, à Séoul ou à Kuala Lumpur lorsqu'elles décident d'investir »¹⁵. On comprend

le vertige qui saisit les protagonistes européens des négociations commerciales devant la portée des contentieux États-Unis-Europe : déclinant, sur un mode prosaïque, le thème du conflit des civilisations cher à Samuel Huntington, il ne leur reste qu'à attribuer ces contentieux (hormones, OGM, protection des données personnelles, application extraterritoriale des législations) aux « différences d'approche entre les deux partenaires », différences « fondamentales », « systémiques », tenant à rien moins qu'« aux institutions, à la place de l'État, à l'attitude face au progrès technologique, au rôle dévolu au secteur privé »¹⁶. Du côté des consommateurs aussi, se manifeste une exigence de commerce « équitable », débouchant parfois sur la flétrissure (par le moyen de la labellisation), voire sur la prohibition de biens jugés indignes au regard de normes disparates – éthiques, sociales, sanitaires – dont l'universalité ne va pourtant pas de soi. La chaîne américaine Starbucks, qui s'enorgueillit par ailleurs d'acheter le quart de la production de café de Timor oriental, a annoncé la commercialisation d'un *fair trade certified coffee*. Le mouvement se répand aux États-Unis, où les étudiants tentent d'imposer aux universités de n'autoriser l'apposition de leurs écussons que sur des objets certifiés produits dans certaines conditions d'emploi et de rémunération. En Suisse, la Fondation Step labellise les tapis produits de manière « équitable », notamment au regard du travail des enfants, en provenance d'Inde, du Népal, du Pakistan et du Maroc¹⁷. En France, des commerçants avisés font de l'équité commerciale une vitrine. Poussé à ses limites, ce type de revendication enferme les États dans un dilemme absurde : renoncer à commercer ou accepter de devenir semblables, afin de permettre l'harmonisation des valeurs socioculturelles des différentes parties du monde, la mise en concordance des lois et des systèmes judiciaires et, pourquoi pas, l'adoption d'une monnaie unique¹⁸, voire un gouvernement mondial¹⁹.

Force est de constater que la communauté internationale n'est pas équipée pour gérer la réticence des États, grands et petits, à respecter les principes de plus en plus englobants et exigeants du commerce équitable dès lors que ces exigences, d'où

13. Voir J. Bhagwati et R. Hudec (eds.), *Fair Trade and Harmonisation*, Cambridge (Mass.), The MIT Press, 1996.

14. S. Bédar, « La globalisation : la “nouvelle frontière” de la Révolution américaine ? », *Le Débat stratégique*, n° 48, janvier 2000.

15. J.F. Stoll, intervention au Forum « Enjeux et défis du nouveau cycle de négociations », Assemblée nationale, Paris, 9 novembre 1999.

16. Comme on peut le lire sur certains documents de travail. Cette reprise prosaïque du thème de Huntington suggère que l'histoire ne se contente pas de bégayer, mais que de surcroît elle radote.

17. Selon cette fondation, un quart des tapis vendus en Suisse en 1999 ont été fabriqués de manière « équitable » (AFP, 23 avril 2000).

18. Paul Volcker, ancien président de la Réserve fédérale américaine, préconise d'aller vers une monnaie unique pour égaliser les conditions de la concurrence (« Towards a single world currency to level the playing field », *International Herald Tribune*, 31 janvier 2000).

19. Parmi de nombreux autres auteurs, Joseph Stiglitz souligne l'absence d'un gouvernement mondial pour faire contre-poids à la mondialisation économique et financière (*La Tribune*, 31 janvier 2000, p. 12).

qu'elles viennent, peuvent toujours être suspectées de satisfaire les intérêts particuliers de telle ou telle puissance : État ou multinationale géante, groupe d'intérêt ou de pression. Non que les termes du débat – accès au marché, non-discrimination envers les étrangers, transparence, gouvernance, normes sociales ou environnementales – soient totalement nouveaux : parmi les buts de guerre élaborés par l'Allemagne en septembre 1914, on trouve déjà la volonté d'imposer à une France vaincue un traité de commerce qui garantirait aux firmes allemandes en France un traitement non discriminatoire²⁰. Mais la guerre, l'envoi de vaisseaux ou de troupes, l'extorsion de capitulations ou de concessions internationales, la mise sous tutelle des administrations locales par des représentants des puissances, sans parler de la colonisation, ne font plus partie des moyens admis par la communauté internationale pour assurer l'accès aux marchés, pour soustraire les commerçants étrangers aux tribunaux locaux ou pour imposer le respect des règles de bonne gouvernance.

L'OMC, une réponse fragile

Le cadre institutionnel du système commercial international a été considérablement renforcé avec le remplacement du GATT par l'OMC, qui a notamment introduit des mécanismes de règlement des conflits commerciaux plus contraignants. Pour autant, face aux exigences d'un libre-échange parvenu à un stade avancé, le système commercial multilatéral présente de graves faiblesses.

Une légitimité bornée. Aucun principe, aucune règle de droit international ne permet d'exiger des États qu'ils changent leurs institutions et leurs lois au seul nom du libre-échange. Les citoyens de différents pays ont des préférences propres qui les conduisent à souhaiter des formes et des degrés variés de régulation de l'activité économique, du partage des revenus, de la diffusion des nouvelles techniques... Au cours des dernières années, la compétence de l'OMC a été élargie, de manière dangereuse pour la légitimité de l'institution, à des thèmes dont le caractère commercial n'est pas évident, comme la propriété intellectuelle ou les procédures sanitaires. L'ambition de l'amplifier encore en y adjoignant la sécurité alimentaire, l'environnement ou les normes sociales n'a guère de chances de réunir un consensus parmi les États membres. Les besoins des pays riches en matière de normes sociales ou de protection de la propriété intellectuelle diffèrent de ceux des pays pauvres, de même que leur point d'équilibre entre utilisation des ressources et considérations écologiques.

Un manque de souplesse institutionnelle. Le système repose de bout en bout sur l'exercice par les États membres d'une souveraineté pleine et entière. Il ne s'y passe rien qu'ils n'aient accepté. L'adhésion de nouveaux pays n'est pas de droit mais suppose l'accord des États déjà membres. L'évolution juridique résulte d'accords conclus lors de conférences intergouvernementales, sur un agenda fixé par les États eux-mêmes, et adoptés selon le principe d'un vote strictement égalitaire.

En outre, la possibilité d'actions unilatérales, sous la forme de mesures de sauvegarde ou antidumping, est préservée.

L'introduction de mécanismes quasi juridictionnels de règlement des conflits commerciaux est l'un des progrès décisifs liés à la création de l'OMC. Leur mise en œuvre est réservée aux États membres. La procédure comprend l'intervention d'un panel d'experts, dont le rapport doit être approuvé ou rejeté par l'Organisme de règlement des différends (ORD ; en fait, une formation particulière du Conseil général de l'OMC), le rejet requérant un vote à l'unanimité. Les parties peuvent faire appel de la décision de l'ORD devant un organisme spécialisé au sein de l'OMC, qui juge le droit ou l'interprétation du droit, non les faits, et dont le rapport doit, comme en première instance, être approuvé par l'ORD, un rejet requérant également un vote unanime. De la sorte, un État n'est plus en mesure de bloquer la procédure, sauf à convaincre ses pairs. Néanmoins, les États conservent *de facto* la maîtrise de l'application des décisions, puisqu'ils peuvent choisir de maintenir les dispositions condamnées au risque de subir les sanctions commerciales proportionnées que l'autre partie peut prendre après autorisation de l'OMC²¹.

Toutefois, la légitimité de ces mécanismes reste fragile, même si aucun État ne l'a jusqu'à présent remise en cause. Dans les années à venir, l'ORD sera confronté à une double menace. D'abord, celle d'un accroissement probable des conflits, dans le prolongement des tendances observées au cours de la dernière décennie et qui résultent de l'augmentation du nombre des pays participants, de la propagation de la démocratie, de l'élévation du niveau de vie, de la diffusion du savoir et de l'information²². Ces phénomènes renforcent et démultiplient la pression des intérêts particuliers sur les États et ceux-ci pourraient être de plus en plus tentés de recourir aux contentieux commerciaux, rejetant sur l'ORD, bouc émissaire commode en cas d'échec, la tâche d'arbitrer entre les demandes des lobbies nationaux. Car les acteurs économiques, qu'ils soient tournés vers le marché intérieur ou exportateurs, sont demandeurs d'actions de l'État dans le domaine du commerce international. Ceux qui produisent pour le marché intérieur voudraient la suppression des subventions à l'exportation des autres pays ; mais ils peuvent aussi chercher à préserver chez eux des barrières à l'importation dont la diminution ou la disparition permettrait aux firmes extérieures de réaliser des rendements d'échelle²³ et de

20. F. Fisher, *Germany's Aim in The First World War*, New York, WW Norton, 1967, p. 104, cité par Dale C. Copeland, « Economic interdependence and war : A theory of trade expectations », *International Security*, vol. 20, n° 4, printemps 1996.

21. Des représentants du gouvernement américain ont soutenu en 1994 devant le Congrès la thèse selon laquelle l'obligation édictée par l'ORD n'était qu'une obligation de compensation.

22. Sur ces points, voir Eric Reinhardt, *Aggressive Multilateralism. The Determinants of GATT/WTO Disputes, 1948-1998*, Atlanta, Emory University, Department of Political Science, 29 octobre 1999.

23. L'Association des constructeurs européens d'automobiles et le Conseil américain de la politique commerciale automobile ont récemment dénoncé le marché intérieur coréen comme « le plus protégé et le plus fermé du monde » et affirmé qu'ils « ne sont plus prêts à accepter le manque croissant de réciprocité et d'équité » dans les échanges (AFP, 31 janvier 2000).

les concurrencer sur leur propre marché avec des coûts diminués ; ils peuvent également espérer bénéficier des mesures de rétorsion prises par leur gouvernement en cas de succès de la procédure²⁴. Les firmes exportatrices sont gagnantes en cas de réduction des barrières à l'entrée ou de réduction des subventions à l'exportation d'un autre pays (dans le premier cas, sur le marché de ce pays, dans le second, sur les marchés tiers). Le raisonnement peut s'appliquer aux facteurs (travail, capital) aussi bien qu'aux secteurs. En règle générale, les facteurs rares (concurrencés à l'importation) et les facteurs abondants (concurrencés à l'exportation) soutiendront l'ouverture de procédures contentieuses.

Un autre phénomène pourrait menacer la légitimité de l'ORD : la montée des différends liés aux « nouveaux sujets » (application de normes environnementales, sanitaires ou sociales). Ces différends, qui ne sont pas nécessairement de nature commerciale (et à ce titre ressortissent d'un mode politique et non juridictionnel de règlement), sont portés devant l'OMC pour deux raisons. D'abord, parce qu'ils se manifestent sous forme d'entraves au commerce international, qui du reste ne sont plus seulement le fait des États : ainsi Greenpeace a intercepté un cargo transportant du soja génétiquement modifié au large des côtes anglaises²⁵. Ensuite, et surtout, parce que l'ORD est un lieu à la fois d'arbitrage des conflits entre États et de production, sous forme de jurisprudence, d'un droit dérivé. Dans un contexte juridique caractérisé par la coexistence de sources de droit multiples, non hiérarchisées et aux frontières incertaines, la multiplication de tels conflits risque de conduire à la production, à coups de décisions successives de l'ORD, d'un ordre juridique non négocié, de légitimité contestable²⁶.

Une mauvaise articulation avec le système monétaire et financier international.

Dans un monde où la mobilité internationale du capital est forte²⁷ et croissante, les conditions monétaires et financières, sans cesse modifiées, produisent de très fréquentes réallocations de portefeuille qui dominent largement les conditions de l'économie réelle dans le processus de détermination des flux de capitaux et de formation des changes²⁸. En contrepartie, les pays, qu'ils soient développés ou émergents, ont en principe accès à un vaste réservoir de capitaux pour financer leur croissance. Mais, contrairement à ce que prévoyait l'économiste Milton Friedman, la spéculation ne suffit pas à stabiliser les marchés²⁹, soit parce que la masse des investisseurs dispose d'une information insuffisante, soit parce qu'elle privilégie les comportements d'imitation, ou encore parce qu'elle dédaigne l'analyse des fondamentaux, préférant des outils « irrationnels » comme les techniques graphiques, fondées sur des régularités temporelles dérivées du nombre d'or. Comme l'histoire l'a montré à maintes reprises, les marchés financiers sont sujets à « des manies, des paniques et des crashes »³⁰. En raison des asymétries d'information et du comportement moutonnier des opérateurs³¹, ces manifestations d'exubérance se limitent rarement à un seul pays mais concernent le plus souvent toute une région, en

fonction de solidarités régionales réelles (comme celles qui résultent des liens commerciaux) ou idéelles (qui résultent de l'extrapolation à toute une région de la révision des paramètres du risque dans un pays³²).

Les marchés financiers, en raison de leur fonctionnement erratique, loin d'intégrer l'économie mondiale en un tout harmonieux, tendent à la fragmenter périodiquement en grandes régions caractérisées par des conditions conjoncturelles divergentes. Les mouvements de capitaux et les fluctuations des changes sont sources de chocs macro-économiques capables de perturber le sentier de croissance de toute une région du monde, de déséquilibrer les échanges et finalement de désynchroniser les cycles économiques des différentes parties de l'économie mondiale. Comme on l'a vu récemment, le reflux des capitaux d'Asie a enfoncé cette région dans une profonde récession sans trop affecter l'Europe – soulagée et ravie d'être protégée par l'euro avant même la naissance officielle de ce dernier – et en stimulant la croissance aux États-Unis.

La désynchronisation récurrente des conjonctures est une source féconde de frictions entre les pôles de l'économie mondiale, alimentant des débats sans fin sur la responsabilité des politiques économiques vis-à-vis des déséquilibres commerciaux, rendant plus difficile la coordination des politiques économiques qui serait nécessaire (mais sans doute pas suffisante) pour stabiliser les changes. En même temps, elle contribue à raviver l'attrait des mécanismes de coopération régionale aux yeux des

Cet hymne à la réciprocité ne manque pas de sel venant de constructeurs européens qui ont bénéficié jusqu'à tout récemment d'un régime de quotas, certes « volontaires », sur les importations de véhicules coréens et japonais ; et de constructeurs américains qui, en 1996, ont obtenu de leur gouvernement qu'il négocie un accord de limitation (également « volontaire ») des importations de voitures venant du Japon.

24. En ultralibéraux conséquents, les chercheurs de l'Heritage Foundation sont fermement opposés aux sanctions prises par le gouvernement dans le cadre des conflits commerciaux États-Unis/Europe, car elles pénalisent le consommateur américain. Voir D.H. Froning, « International trade », dans D.H. Froning et B.D. Schaefer, « International trade and economics », *Issues 2000. Issue Report. The Candidate Briefing Book*, Washington DC, The Heritage Foundation, s.d. (2000).

25. AFP, 25 février 2000.

26. Formulation empruntée à Murasoli Maran, ministre indien du Commerce et de l'Industrie.

27. Moins toutefois qu'avant 1914, semble-t-il. Voir notamment J. Bradford Delong, « Financial crises in the 1890s and the 1990s : Must history repeat ? », *Brookings Papers on Economic Activity*, n° 2, 1999, pp. 253-294.

28. Entre 1989 et 1998, le montant journalier moyen des transactions commerciales au niveau mondial a été multiplié par 1,8. Sur la même période, le montant journalier moyen des transactions sur les marchés des changes (marchés comptant, à terme, dérivés) a triplé pour atteindre 1 500 milliards de dollars en 1998 (*Rapport annuel*, Banque des règlements internationaux, 1999).

29. On notera que le reflux du type de spéculation à haut levier d'endettement, souvent associé aux *hedge funds*, reflux qui a suivi la quasi-faillite du fonds américain LTCM et le discrédit des modèles de valorisation des actifs sur lesquels elle était fondée, ne s'est pas accompagné d'un recul de la volatilité des marchés.

30. Charles P. Kindleberger, *Manias, Panics and Crashes : A History of Financial Crises*, New York, Wiley, 1996.

31. Un éditorialiste du *New York Times* parle du « troupeau électronique » (Thomas L. Friedman, *The Lexus and the Olive Tree : Understanding Globalization*, Bantam Doubleday Dell Pub, 2000).

32. Voir R.W. Ferguson, *Tale of Two Continents : A Comparison of Asian and Latin American Experiences during Recent Financial Turmoil*, discours prononcé devant la National Economic Association, Boston, 7 janvier 2000, disponible sur le site de la Réserve fédérale (<http://www.federalreserve.gov/boarddocs/speeches/2000/20000107.htm>).

pays qui partagent des cycles voisins et souhaitent s'abriter des chocs émanant d'autres régions du monde³³. Le FMI, en cherchant, notamment en Asie, à imposer des mesures d'ouverture et de dérégulation économiques à l'occasion de ses interventions³⁴, sans même réussir à épargner aux pays des crises économiques de première grandeur, a probablement contribué à déconsidérer les efforts multilatéraux.

Enfin, un manque de leadership dans les négociations multilatérales, en raison du déclin du rôle hégémonique des États-Unis. Ce déclin a des raisons objectives : les États-Unis ne sont plus le centre du commerce mondial, ni assurés de bénéficier des progrès de la libération des échanges. Mais il a également une raison subjective, le net désintérêt du gouvernement et des milieux d'affaires américains pour les négociations commerciales multilatérales au profit d'une approche centrée sur certaines régions³⁵ (entrée de la Chine à l'OMC, actions en vue de la création d'une zone de libre-échange des Amériques) ou certains secteurs d'activité jugés prioritaires³⁶. Il a enfin des causes plus circonstancielles – affaiblissement de la Présidence notamment – qui donnent une prime aux intérêts protectionnistes, tant dans la classe politique que dans l'opinion. Le retrait américain se lit clairement dans l'affirmation des priorités commerciales, qui reflètent principalement des préoccupations intérieures, et dans l'injonction teintée de menace, lancée par le président Clinton au reste du monde au début de 2000, lors de la réunion annuelle du Forum économique mondial à Davos, d'avoir à faire droit aux revendications américaines³⁷.

En l'absence d'une relève du leadership, il n'y a plus aucun consensus sur l'objet même d'un nouveau round de négociations. Des agendas divergents opposent les pays du Nord à ceux du Sud et les pays du Quad (États-Unis, Union européenne, Japon, Canada) entre eux. Les clivages, aggravés par l'échec de la conférence de Seattle, sont si profonds que les représentants des pays à l'OMC ont recherché des « mesures de confiance », notamment en direction des pays en développement, tandis que les États-Unis et l'Europe ont discuté de la mise en place de mécanismes « d'alerte avancée » en matière de conflits commerciaux !

L'explosion du régionalisme économique et commercial

Les déboires du système commercial multilatéral ont provoqué un déplacement des priorités des États vers les accords régionaux préférentiels. Le temps où l'Europe était pratiquement la seule région du monde développée à mettre en œuvre de tels arrangements est bien révolu. Leur prolifération semble une tendance irréversible, entretenue par les faiblesses et les limites du système multilatéral mais aussi, ce qui est nouveau, par un effet boule de neige : la création – voire la seule éventualité – d'accords entraînant d'autres, par dépit, par crainte, par anticipation ou par réaction.

En Asie, notamment, l'Asean s'est associée avec trois pays d'Asie du Nord-Est (Chine, Japon et Corée) en un groupe « 10 + 3 » qui vise à long terme la formation d'une union douanière, puis d'un marché commun et enfin l'instauration d'une monnaie commune. Les objectifs du groupe dessinent les grandes lignes d'un bloc susceptible de faire front aux États-Unis et à l'Europe, qui n'est pas sans évoquer l'East Asian Economic Caucus proposé en 1990 par le Premier ministre malaysien Mahathir. L'Australie et la Nouvelle-Zélande, déjà très intégrées au sein de leur accord de « relations économiques étroites », étudient la faisabilité, d'ici 2010, d'une zone de libre-échange avec celle que l'Asean met en place en son sein. Même l'Inde, jusqu'ici fermement attachée tant au protectionnisme qu'au multilatéralisme commercial, a accepté une proposition singapourienne de réfléchir en commun à la création d'une zone asiatique de libre-échange. L'Amérique, l'Europe et l'Afrique ne sont pas en reste et offrent des paysages diversifiés, mais présentant tous une extraordinaire multiplication des initiatives de ce type. Comment analyser ce phénomène ?

Les motivations économiques des États

Les États ne manquent pas de raisons économiques pour rechercher aussi fébrilement des partenaires régionaux. Tout d'abord, le régionalisme commercial, parce qu'il réduit le nombre des parties, permet de surmonter certaines faiblesses du système multilatéral : l'absence de leadership global, en laissant une marge d'initiative à des puissances régionales capables d'internaliser les bénéfices des négociations, à moins que, comme en Asie du Nord-Est, ce ne soit la coopération elle-même qui apparaisse comme un moyen de pallier l'absence de leadership ; le manque de crédibilité des engagements réciproques, en facilitant la surveillance mutuelle et la mise en œuvre de mécanismes de remédiation diversifiés ; la rigidité institutionnelle, en autorisant le traitement de formes plus variées, plus subtiles, plus complexes d'obstacles aux échanges ; le manque d'harmonisation des politiques, en renforçant la crédibilité des réformes.

33. E. Sakakibara, ancien « Monsieur Yen » au ministère japonais des Finances, devenu propagandiste infatigable de l'instauration d'un Fonds monétaire asiatique, affirme que le FMI a été incapable de reconnaître la spécificité financière de l'Asie pendant la crise de 1997 et a prescrit les mauvais remèdes (AFP, 3 mai 2000).

34. Suivant en cela une démarche opportuniste qui fait écho au précédent des années 1930-1932, quand la tentative de certains États d'imposer des contreparties commerciales avait fait échouer les efforts d'assistance financière et de coordination des politiques monétaires qui auraient pu enrayer l'extension de la crise. Voir B. Eichengreen, *Gold Fetters, Great Depression, 1919-1939*, New York et Oxford, Oxford University Press, 1995, chap. 11.

35. L'Alena et l'entrée de la Chine à l'OMC font partie des rares sujets internationaux dans lesquels le président Clinton se soit personnellement impliqué.

36. Selon Bruce Stokes (Council on Foreign Relations), les firmes américaines sont déçues par l'OMC au point de se désintéresser des initiatives multilatérales. B. Stokes, « Preparing to bypass the WTO », *Financial Times*, 29 mars 2000.

37. W. J. Clinton, *Remarks to World Economic Forum*, Davos, 29 janvier 2000, <http://usinfo.state.gov/regional/ea/asiafin/davoscli.htm>.

Ensuite, les accords commerciaux préférentiels permettent, plus facilement que le cadre multilatéral, de préserver de la concurrence certains intérêts ou secteurs d'activité. Une belle illustration en est fournie par la clause d'équilibre commercial au sein du Mercosur, contraire aux règles les plus élémentaires du commerce international et de surcroît absurde. Elle contraint, par exemple, une firme automobile argentine opérant au Brésil à exporter autant de marchandises brésiliennes vers l'Argentine qu'elle importe de marchandises argentines au Brésil ; un récent accord entre ces deux pays l'a prorogée jusqu'à 2005, avec un raffinement propre à attiser les conflits futurs : création d'une marge de déséquilibre croissante avec le temps et application de sanctions en cas de dépassement, sous forme de majoration des droits de douane intra-zone. Citons aussi les exemptions (les accords préférentiels de l'UE excluent systématiquement les produits agricoles)³⁸, les règles d'origine, les périodes de transition³⁹, etc. Les États peuvent ainsi pratiquer une ouverture progressive et sélective, non seulement au plan géographique mais au plan sectoriel, et maximiser les avantages politiques de l'ouverture tout en minimisant les coûts économiques et politiques des ajustements qu'elle appelle.

Mais surtout, les accords régionaux sont perçus comme de puissants instruments de promotion des intérêts économiques nationaux par les États. Si ces derniers ont généralement renoncé à la planification directe, fût-elle indicative, ils retrouvent là un moyen de favoriser leurs entreprises, d'orienter les choix de localisation de ces dernières et finalement d'influencer les flux commerciaux et d'investissement. Conclure ou même, dans certains cas, simplement annoncer un arrangement préférentiel avec un ou plusieurs autres États revient à créer des avantages stratégiques au profit des entreprises installées dans les pays concernés, du fait de la préférence tarifaire accordée aux biens originaires des pays partenaires⁴⁰ ou de la réduction préférentielle de certaines barrières non tarifaires (normes, régimes des investissements...). De plus, la conclusion d'un accord préférentiel, potentiellement plus contraignant pour les États qu'un accord multilatéral, comme on l'a indiqué plus haut, accroît la crédibilité des engagements de politique économique pris par les gouvernements. Elle agit ainsi comme un « réducteur d'incertitude »⁴¹ ou comme un mécanisme de coordination des anticipations des entreprises opérant ou souhaitant opérer sur le territoire des États membres. Elle permet à ces dernières de prendre une option sur l'augmentation des échanges qui suivra nécessairement la formation de la zone commerciale préférentielle, en les incitant à s'engager dans des stratégies d'exportation ou d'implantation sur les marchés partenaires, stratégies qui supposent des investissements souvent spécifiques (apprentissage des procédures juridiques, création de produits adaptés aux particularités locales, mise en place de réseaux de distribution) aux marchés des pays cibles. Du fait de l'accès privilégié à ces derniers que promet l'accord commercial, ces investissements gagnent en profitabilité. En outre, s'ils sont de nature irrécupérable

(*sunk costs*), ils sont susceptibles de dresser des barrières durables à l'entrée de nouveaux concurrents. Les gains de parts de marchés réalisés par les entreprises des membres initiateurs d'une zone commerciale préférentielle tendent à se pérenniser, même en cas d'élargissement ultérieur de celle-ci, ou d'abaissement général des barrières douanières.

Les accords commerciaux préférentiels comme politique étrangère et garanties de sécurité

Outre les objectifs économiques qui viennent d'être évoqués, les accords préférentiels satisfont également des objectifs proprement diplomatiques, de sécurité et de puissance.

Sécurité économique d'abord. Ces arrangements sont un moyen, pour de petits États, de se protéger de l'impact des mesures de réglementation émanant d'un grand pays partenaire ; ou encore de limiter l'usage des clauses de sauvegarde, au prix, éventuellement, d'un accord dénué de réciprocité, comme c'est souvent le cas pour les accords impliquant pays du Nord et du Sud ; voire de se prémunir contre les effets d'un éventuel blocage du système multilatéral ou du déclenchement de guerres commerciales entre grands pays. Une telle inquiétude transparait, par exemple, dans les propos du directeur du Conseil du développement commercial de Singapour, lorsqu'il déplore qu'en raison de divers conflits, de la banane à la taxation des bénéfiques à l'exportation, les États-Unis et l'Europe aient soumis le système de l'OMC à des pressions inutiles⁴². Enfin, un accord commercial préférentiel avec un tiers peut constituer un moyen de pression sur un partenaire principal qui dédaignerait de négocier. Le cas des pays du Mercosur et du Chili est éclairant. En prenant pour étalon le potentiel d'échanges de ces pays tel qu'on peut l'estimer au moyen d'un modèle économétrique de gravité décrit plus haut (*note 2*), leur cible commerciale principale, c'est-à-dire le marché pour lequel l'écart entre le niveau d'échanges observé et le niveau théorique est le plus fort, est le marché des États-Unis, les marchés européens venant loin derrière. La formation du Mercosur est apparue comme une réponse aux difficultés d'accès au marché américain, notamment aux yeux de l'Argentine. La valse-hésitation du Chili vis-à-vis

38. L'article XXIV du GATT, qui exige que les accords préférentiels portent sur « substantiellement tous les échanges », limite en principe le recours aux exemptions.

39. Limitées à dix ans depuis la conclusion de l'Uruguay Round. Le recours à des périodes de transition n'est pas propre aux accords préférentiels et se retrouve également dans les négociations multilatérales.

40. Celle-ci est généralement faible dans le cas des grands pays développés, qui appliquent (sauf exception sectorielle comme l'agriculture) des tarifs très bas. Elle peut être plus importante dans les pays émergents, dont les tarifs sont généralement plus élevés et qui peuvent chercher à renforcer leur protection vis-à-vis des pays tiers, comme l'ont fait le Mexique lors de son adhésion à l'Alena ou le Mercosur après le déclenchement de la crise asiatique.

41. Pour reprendre l'expression utilisée par Pierre Massé à propos du Plan à la française.

42. Cité par S. McNulty et P. Montagnon, « Singapore to sign free trade agreement with NZ », *Financial Times*, 10 mars 2000.

du même Mercosur semble n'avoir été qu'une manœuvre secondaire de la part d'un pays dont l'objectif principal reste de s'associer à l'Alena ou aux États-Unis.

Les fluctuations monétaires constituent une autre incitation au régionalisme, au nom de considérations de sécurité économique. En Asie, le souvenir cuisant des dévaluations de 1997, ainsi que l'exemple du rétablissement du Mexique après la crise de 1994 (rétablissement dont la vigueur est souvent attribuée à l'appartenance du pays à l'Alena), pèsent en faveur de la formation d'accords régionaux. Même l'exceptionnelle croissance des États-Unis sous la présidence Clinton y a nourri l'anxiété. Plus elle dure, plus se creuse l'écart entre les États-Unis et le reste du monde, et plus se répand la crainte de voir ces derniers dédaigner des partenaires de moins en moins intéressants aux yeux de leur gouvernement et de leurs milieux d'affaires⁴³. Mais, si la prospérité américaine devait cesser brutalement avec l'éclatement – sourdement souhaité autant que redouté – de la « bulle » qui a fait s'envoler Wall Street, la perte des débouchés américains pèserait lourd sur la reprise. D'où la tentation de s'organiser, en Asie notamment, dans un cadre régional, de s'ouvrir réciproquement les marchés sur la base d'accords préférentiels et d'une coopération monétaire. En Europe, la recherche d'un accès plus large au marché américain passe après la sécurisation, dans le cadre d'accords commerciaux préférentiels, des marchés de l'Europe de l'Est, du pourtour méditerranéen et de l'Amérique latine. L'Europe peut espérer en effet que sa croissance dépendra de moins en moins de la conjoncture américaine. Son avenir technologique défriché outre-Atlantique, il lui reste à le matérialiser, comme aux États-Unis, par un intense effort d'accumulation du capital ; celui-ci est rendu possible par la bonne santé financière des entreprises et, peut-on espérer, par une politique suffisamment accommodante de la Banque centrale européenne, récompense des efforts endurés pour réaliser l'union monétaire.

Porteurs de sécurité économique, les accords régionaux préférentiels sont également perçus comme un facteur de sécurité stratégique et, à ce titre, ils constituent un instrument de politique extérieure. Les économistes Schiff et Winters⁴⁴ proposent une analyse formelle des bénéfices non économiques qu'ils procurent, notamment en termes de confiance et de sécurité. Selon eux, le développement des échanges et la coordination des politiques économiques qu'il exige (intégration profonde) jouent comme mécanismes de renforcement de la confiance entre États participants à une zone de commerce préférentiel. Le développement des échanges avec un ou plusieurs pays perçus par leurs partenaires comme source de menace peut ainsi expliquer la création d'une telle zone, ce qui se traduit par une subvention implicite accordée aux importations en provenance des pays ressentis comme menaçants. Les accords de libre-échange impliquant des pays émergents peuvent être considérés comme un moyen de consolider la démocratie, en rendant plus coûteux, politiquement et économiquement, le retour à des régimes autoritaires ou à

des politiques protectionnistes. De fait, l'exemple de l'Amérique latine et de l'Asie émergente montre que les États démocratiques pratiquent plus volontiers l'ouverture économique que les régimes autoritaires, mais aussi qu'ils cherchent souvent à former avec leurs voisins des regroupements régionaux imposant des disciplines politiques et économiques. Ainsi, même s'il se traduit par des détournements de trafic, le développement des échanges au sein d'une zone préférentielle peut avoir un effet bénéfique pour les États membres, par les gains de sécurité qu'il procure.

Enfin, les accords commerciaux préférentiels sont parfois un élément constituant des politiques de puissance des pays. La construction européenne a visé non seulement un objectif de sécurité régionale – mettre fin aux conflits sur le continent – en poursuivant le rapprochement des économies et des sociétés des principaux États européens, mais aussi un objectif de puissance à l'échelle du globe : restituer à l'Europe les capacités, notamment en matière de défense, et le rôle sur la scène internationale dont ses divisions et ses conflits l'avaient privée. Ce faisant, les initiateurs de la construction européenne ont amorcé un processus de transformation des structures et des modes de régulation des pays participants mais aussi créé une Union économique qui a permis aux pays membres de développer et d'exercer collectivement un pouvoir économique lié à la taille même de l'ensemble qu'ils constituent.

Dans d'autres cas, il s'agit pour ces accords de servir des stratégies d'hégémonie régionale. Le projet américain de zone de libre-échange, prolongeant l'Alena et couvrant l'ensemble du continent, en fournit un exemple. Sous la présidence Clinton, le Département d'État a adopté le parti d'envisager le Mercosur comme une étape vers cette zone américaine de libre-échange (ZLEA), qui reste une perspective lointaine. Il a encouragé le Chili à s'y intégrer davantage, espérant sans doute qu'il résistera mieux ainsi à la tentation d'imiter le précédent de l'accord Mexique-Union européenne⁴⁵. De son côté, le Brésil, qui affirme considérer les accords régionaux comme du « deuxième choix » par rapport aux négociations multilatérales, n'en voit pas moins dans le Mercosur un instrument pour se donner les moyens de ses ambitions et responsabilités en Amérique latine. Son activité diplomatique en Amérique centrale, région avec laquelle il entretient peu de relations commerciales, vise à ravir au Mexique la place d'artisan principal dans la future négociation de la ZLEA. En Afrique, l'accord entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud sert les objectifs économiques et politiques de cette dernière vis-à-vis de l'Afrique australe.

43. Répondant aux accusations d'espionnage industriel portées à l'encontre des États-Unis (affaire du système d'écoutes Échelon), l'ancien directeur de la CIA, James Woolsey, écrit dans le *Wall Street Journal Europe* : « La plus grande partie de la technologie européenne ne vaut même pas d'être volée ».

44. M. Schiff et L.A. Winters, *Regional Integration as Diplomacy*, Banque mondiale, avril 1997.

45. Voir notamment Chr. Girault, *Miami et les nouvelles relations interaméricaines*, Les Études du CERL, juin 1998.

<http://www.ceri-sciences-po.org/publica/etude/etude.htm>

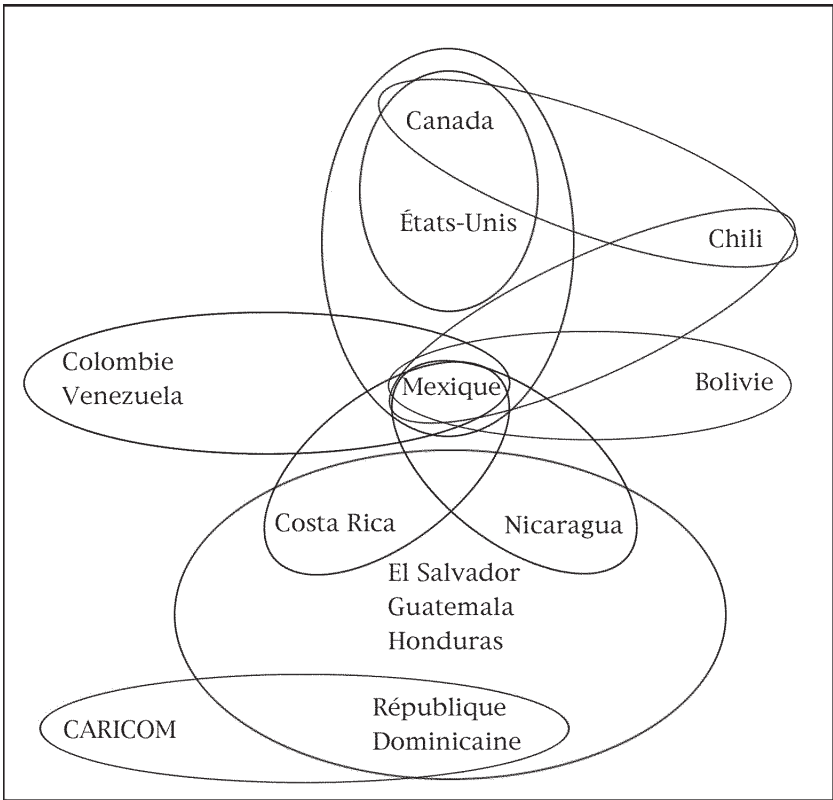
Les États peuvent aussi chercher à contenir les visées hégémoniques régionales d'autres États. L'accord Union européenne-Mexique ou celui que l'Union souhaite conclure avec le Mercosur visent à contrer la stratégie des États-Unis en Amérique latine. De même, on peut penser que les initiatives commerciales américaines en direction des Caraïbes et de l'Afrique sont une réponse au renouvellement des accords entre l'Union et les pays ACP⁴⁶. Le changement d'attitude du Japon vis-à-vis du régionalisme commercial, justifié par le souci de « casser la dangereuse polarisation du monde en trois blocs »⁴⁷, s'inscrit dans la même démarche consistant à établir des têtes de pont au sein des ensembles commerciaux existants ou en gestation. En Asie, et peut-être au Moyen-Orient, la coopération économique régionale (qu'elle soit commerciale, monétaire ou sectorielle) offre à des États rivaux la possibilité de réaliser des objectifs étroitement nationaux de renforcement de leur base économique dans un contexte de rivalité pour l'hégémonie régionale.

Où mène la tendance au régionalisme ?

Non seulement les accords régionaux englobent de plus en plus de pays et concernent une fraction croissante des échanges, mais certains États ont déjà commencé à négocier des accès simultanés à plusieurs zones commerciales privilégiées. Le Mexique, le Chili, Singapour passent des accords visant à l'évidence à faire d'eux des plaques tournantes (*hubs*) pour l'accès à l'UE, à l'Alena, au Mercosur, à l'APEC... Le graphique ci-contre illustre la place centrale du Mexique dans l'écheveau des accords sur le continent américain.

Il ne faut pas perdre de vue que les gains attendus de la conclusion d'accords régionaux préférentiels reposent, à des degrés divers, sur une discrimination à l'égard des pays tiers. Dans le débat en cours au sein de l'Union européenne pour déterminer si cette dernière doit viser un accord préférentiel ou un accord dont les résultats seraient applicables aux tiers avec le Mercosur, les opposants à la seconde solution font valoir qu'elle minorerait les avantages de la négociation pour les entreprises européennes dans leur concurrence avec les entreprises d'autres pays, notamment américaines et japonaises, sur les marchés latino-américains. Ce caractère discriminatoire alimente un débat ancien⁴⁸, mais dont Jagdish Bhagwati a renouvelé les termes en se demandant si de tels accords ouvraient la voie au libre-échange ou si, au contraire, ils lui barraient la route⁴⁹. Les partisans des accords régionaux insistent sur le caractère « naturel » des relations privilégiées qui se nouent entre partenaires de niveaux de développement équivalents et de cultures voisines (l'ascension des « thèmes nouveaux » pousse d'ailleurs dans ce sens, dans la mesure où ces problèmes peuvent paraître plus faciles à régler en petit comité, sur la base de regroupements de pays proches par la géographie, les valeurs, les institutions et les systèmes sociaux). Ils relèvent que ces rapprochements constituent

L'enchevêtrement des accords préférentiels sur le continent américain



Source : *Integration and Trade in the Americas*, Periodic Note, IADB, octobre 1999.

déjà une avancée en matière d'ouverture commerciale, qu'ils favorisent l'intégration profonde – ce que le multilatéral ne fait pas – et que les liens solides ainsi noués permettent de mieux garantir la permanence des politiques d'ouverture. Les détracteurs, sans nécessairement nier ces aspects positifs, insistent sur les effets pervers de la multiplication des zones commerciales préférentielles, qui, par leur enchevêtrement, compliquent les échanges et permettent aux seuls pays qui parviennent à se situer à l'intersection de différents accords de tirer pleinement parti de

46. « Un pacte américano-africain pourrait affaiblir la mainmise de l'Europe », titre un éditorial du *Wall Street Journal Europe*, 16 mai 2000.

47. Voir METI, *op. cit.*

48. Les travaux canoniques sur la question sont ceux de Jacob Viner, notamment *The Custom Union Issue*, New York, Carnegie Endowment for International Peace, 1950.

49. J. Baghwati, « Regionalism vs. multilateralism », *The World Economy*, 15, 1992, pp. 535-555.

l'ouverture et d'attirer de ce fait les investissements directs⁵⁰. L'adoption de règles sur les « thèmes nouveaux » au nom de différences culturelles réelles ou supposées risque de renforcer les protectionnismes et d'entraver finalement les échanges multilatéraux. Le caractère de plus en plus souvent stratégique des accords régionaux à mesure qu'ils se multiplient en fait un instrument de moins en moins efficace d'intégration profonde et de réduction des incertitudes, notamment sur les politiques futures des États. Ces auteurs relèvent enfin que les zones commerciales préférentielles enclenchent des dynamiques perverses : celles-ci résultent notamment de la formation de groupes d'intérêt spécifiques, favorisés par les effets discriminatoires, et qui tendent à s'opposer à tout élargissement ou à tout progrès de l'ouverture multilatérale⁵¹. Les blocs commerciaux ont tendance à se perpétuer, et avec eux leurs effets discriminatoires, que seule la négociation multilatérale permet de limiter.

Bien que la quasi-totalité des 134 membres de l'OMC ait conclu de tels accords avec d'autres pays, les accords commerciaux préférentiels ne couvrent à l'heure actuelle qu'une fraction du commerce mondial. Selon une étude du secrétariat de l'OMC⁵², sur la période 1993-1997, 42 % du commerce mondial s'est effectué dans le cadre d'accords préférentiels, toutes formes confondues, contre 40 % sur la période 1988-1992. Les accords préférentiels sont encore un phénomène européen : 70 % des échanges sont concernés, contre 27 % sur le continent américain et 3 % en Asie-Océanie. La part des préférences généralisées est tombée de 7 à 3 % entre les deux périodes.

Depuis la relance des accords régionaux, au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, les experts ne cessent de débattre de leurs mérites comparés à ceux des négociations multilatérales, en se préoccupant notamment des perspectives qu'ils ouvrent : sont-ils des éléments qui finalement renforcent le système, ou au contraire conduisent-ils à l'éclatement de ce dernier ? Certains experts réconcilient les deux positions en faisant l'hypothèse que, comme à l'occasion de précédentes négociations multilatérales, où l'Uruguay Round s'était débloqué à la suite d'une première vague d'accords régionaux (dont l'Aléna), le régionalisme jouera *in fine* au profit de la mondialisation de la négociation : car il permettra que celle-ci puisse se renouer, y compris sur les thèmes les plus exigeants, après apprentissage et réconciliation des points de vue exprimés dans le cadre d'arrangements régionaux⁵³.

Il n'est toutefois pas assuré que l'histoire se répète. Plusieurs différences apparaissent, qui pourraient rendre la tendance au régionalisme plus difficilement réversible que par le passé : l'augmentation du nombre des pays et régions du monde concernés par la formation, l'élargissement ou l'approfondissement des accords régionaux ; la complexité des « thèmes nouveaux » qui pourraient accentuer le rôle des affinités « culturelles » dans l'approche des échanges commerciaux ; le tout dans un contexte de renouveau du nationalisme économique, produit soit d'un souci de sécurité ravivé par les récentes crises financières, soit de visées d'hégémonie régionale.

Le risque de fractionnement de l'économie en blocs économiques discriminatoires et rivaux est amplifié par la tendance simultanée à la réduction du nombre des monnaies et à la formation de blocs monétaires. Les deux tendances, dont les origines et les motivations se rejoignent dans la quête de sécurité ou de puissance économiques, se confortent l'une l'autre. Le cas de l'Asie, où les deux thèmes sont devenus objets de négociation après le choc de la crise, est exemplaire d'une région qui cherche à s'abriter de turbulences perçues comme d'origine étrangère.

Il convient donc de s'interroger sur les intérêts de la France et de l'Europe face à une telle perspective. Certains semblent l'envisager avec sérénité, voire avec une certaine satisfaction. On aurait tort, pourtant, de s'arrêter aux ressemblances formelles du processus avec celui de la construction européenne pour s'en réjouir en y voyant une victoire de la mondialisation maîtrisée, « à l'européenne », contre la mondialisation sauvage, « à l'américaine ». La multiplication des accords préférentiels régionaux ne va pas nécessairement dans le sens des intérêts de la France et de l'Union.

La formation de blocs commerciaux ou monétaires continentaux accentuerait les tendances centrifuges et la désynchronisation des cycles des différentes parties de l'économie mondiale. La généralisation des zones commerciales préférentielles en présence d'unification monétaire est un puissant facteur de désynchronisation cyclique. La volatilité des changes entre grandes monnaies risque d'être amplifiée. Deux phénomènes joueraient dans le même sens. D'une part, le haut degré de fermeture (mesuré par le rapport entre le commerce extérieur avec le reste du monde et le PIB agrégé des pays membres) de blocs commerciaux ou monétaires couvrant des continents entiers. Dans ce cas, l'ajustement des déséquilibres courants liés aux décalages cycliques requerrait des mouvements de change plus amples que dans le cas de pays ou de zones plus ouverts⁵⁴. D'autre part, la désynchronisation des cycles s'accompagnerait d'une désynchronisation parallèle des objectifs et du réglage des politiques macro-économiques, ce qui priverait les marchés des repères nécessaires pour l'ancrage des anticipations de change.

50. Voir R.J. Wonnacott, « Free-trade agreements : For better or worst », *The American Economic Review*, vol. 86, n° 2, mai 1996, pp. 62-66.

51. Voir notamment A.O. Krueger, « Trade creating and trade busting aspects of NAFTA », dans *The Dangerous Obsession with Free Trade Areas*, Washington D.C., American Enterprise Institute, 1995.

52. J.M. Grether et M. Olarreaga, *Preferential and Non-Preferential Trade Flows in World Trade*, WTO, Economic Research and Analysis Division, Staff Working Paper ERAD 98-10, septembre 1998.

53. Ainsi Fred Bergsten, *The Global Trading System and the Developing Countries in 2000*, Institute for International Economics, working paper 99-6, mai 1999.

54. L'argument repose sur la notion de transfert de volatilité (voir M. Fratianni et J. von Hagen, « The European Monetary System ten years after », *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 32, 1990, pp. 173-241). Le taux de change est une variable d'ajustement : le figer, c'est reporter son rôle sur d'autres variables. Fixer les parités de petites monnaies reporte la fonction d'ajustement du change sur celui des monnaies-ancres. C'est ce que suggèrent de nombreuses études menées dans le contexte de l'UEM (voir A. Bénassy et B. Cœuré, *Big and Small Currencies : The Regional Connection*, mimeo, mars 2000, et les références citées par ces auteurs).

Le fractionnement de l'économie mondiale en blocs commerciaux et monétaires continentaux n'est pas un environnement favorable à l'épanouissement de relations internationales fondées sur des règles universelles. Il achèverait de ruiner le pilier économique de l'organisation internationale issue de la Seconde Guerre mondiale : après la dissolution des disciplines monétaires universelles, on peut craindre qu'il ne débouche sur la dissolution des règles commerciales universelles. Des blocs continentaux relativement fermés auront plus facilement recours à des politiques protectionnistes. Dans les circonstances actuelles, celles-ci ne prendront sans doute pas l'aspect de barrières tarifaires ou quantitatives aux échanges, mais plutôt la forme douce de règles et de normes spécifiques. Les inévitables divergences d'intérêt entre blocs économiques rendraient peu vraisemblable une gestion coopérative de l'économie mondiale et imposeraient des limites étroites à tout renforcement des règles universelles.

Ajoutons que la prolifération des accords préférentiels pénalise les pays pauvres ou les petits pays, dont la capacité de négociation est faible et dont les intérêts sont mieux protégés par l'application de la clause MNF. Et que les accords préférentiels sont le cadre le moins propice qu'on puisse imaginer pour instaurer la transparence dans les négociations commerciales.

Au total, le fractionnement de l'économie mondiale en blocs commerciaux pourrait affecter négativement les relations politiques entre les États. Certes, en principe, la formation de tels blocs, même animés d'intentions protectionnistes, n'entraîne pas de conséquences évidentes pour la paix et la sécurité dans le monde. Il paraît acquis qu'aucun régime économique n'est condition nécessaire ou suffisante pour garantir le maintien de relations pacifiques entre les pays⁵⁵. On peut cependant craindre qu'une architecture économique internationale reposant sur la coexistence de blocs continentaux, si celle-ci n'est pas encadrée par un ensemble de règles universelles, ne multiplie les « irritants » diplomatiques – procédures contentieuses, luttes d'influence, investissement symbolique d'instruments ou d'indicateurs économiques tels que la monnaie ou les déséquilibres courants – avec tous les risques que cette irritation permanente et toujours renouvelée peut comporter⁵⁶.

(janvier 2001)

Patrick Allard est économiste dans l'administration. E-mail : patrick_allard@alumni.ksg.harvard.edu

55. Voir B. Buzan, « Economic structure and international security : The limits of the liberal case », *International Organization*, vol. 38, n° 4, automne 1984, pp. 597-627.

56. D. Aaron, sous-secrétaire d'État américain au Commerce, est allé jusqu'à déclarer : « Je pense que nous avons [avec l'Europe] des relations économiques très difficiles, de plus en plus difficiles, et que [ces difficultés] pourraient déborder sur nos relations politiques et même nos relations de sécurité ». Cité par M. Smith, « Disputes put political links at risk, say US », *Financial Times*, 15 mars 2000.