

VIIe congrès de l'Association française de science politique

Lille, 18, 19, 20 et 21 septembre 2002

Table-ronde n°1

« La mondialisation »

Sous la direction de Josepha Laroche

L'OMC et la régulation de la mondialisation

Michel Rainelli

Professeur de Sciences Économiques à l'Université de Nice

Directeur du LATAPSES, UMR CNRS-UNSA

Michel.Rainelli@idefi.cnrs.fr

Le terme de mondialisation s'est imposé pour rendre compte de l'état actuel à la fois des économies contemporaines, du moins pour celles qui sont véritablement insérées dans les relations économiques internationales, mais aussi pour les relations internationales, envisagées sous l'angle des rapports de pouvoir et d'hégémonie [de Senarclens, 2001]). La définition même de la mondialisation est une question en débat, avec des nuances parfois importantes qu'introduisent divers auteurs pour distinguer internationalisation, mondialisation, globalisation¹. Sans entrer dans ce débat, il est possible d'adopter un point de vue minimaliste en considérant, avec Pascal Lamy, que la mondialisation " correspond à une phase d'expansion nouvelle et puissante du capitalisme de marché " [Lamy, 2002 : 169]. Le point essentiel de cette phase est la réalisation d'une intégration significative des marchés nationaux des biens et services et des instruments financiers. Les canaux par lesquels se réalise cette intégration sont bien connus : il s'agit du commerce international et des investissements directs à l'étranger, pour ce qui relève de la sphère réelle² et, pour la sphère financière, des achats d'actifs, quelles que soient leurs formes. Pour chacune de ces variables, deux questions doivent être envisagées : la première est celle du degré d'intégration atteint, la seconde est celle de la régulation, possible ou existante.

Pour pouvoir considérer, rigoureusement, qu'il existe une intégration mondiale des différents marchés, il est nécessaire que ceux-ci présentent pour les différents biens et services ainsi que pour les actifs financiers un prix unique prévalant sur tous les marchés des nations intégrées³. De nombreux travaux empiriques se sont intéressés à la vérification de cette loi du prix unique ; presque tous concluent que, si les marchés sont intégrés, cette loi est loin d'être

¹ Pour une revue partielle des différentes définitions, voir [Rainelli, 1999], pp. 38-42.

² Il est remarquable que, contrairement à ce qui a pu se produire lors de la phase de mondialisation de la fin du XIX^e siècle, les mouvements internationaux du travail soient très fortement contraints dans la période contemporaine ; pour des éléments de comparaison entre ces deux phases de mondialisation, voir [Jacquet et Sachwald, 2000].

³ Cette caractéristique, connue sous le nom de loi du prix unique, est déjà présente dans l'analyse marxiste de l'impérialisme et de l'économie mondiale : "la division mondiale du travail suppose l'existence d'un marché mondial et de prix mondiaux" [Boukharine, 1917], p. 14.

vérifiée¹, y compris pour les marchés financiers. Cette caractéristique commune a une conséquence importante : si un prix mondial existait sur chaque marché, l'économie mondiale pourrait être décrite comme un ensemble de marchés mondiaux où règnerait une forme de concurrence proche de la concurrence parfaite ; la régulation de cette économie pourrait alors être proche de celle que peuvent réaliser des autorités concurrentielles veillant à ce que des ententes ou des abus de position dominante ne remettent pas en cause la concurrence.

La réalité contemporaine est très éloignée de cette fiction : les régulations mises en place ou concevables ont dès lors une double fonction qui prend des formes particulières selon les types de marchés. D'une part, elles peuvent tendre à rapprocher les marchés concrets des conditions d'une concurrence parfaite ou, du moins, à éliminer les comportements les plus nocifs. Grosso modo, cette vision est celle du "fanatisme du marché" selon l'expression de [Stiglitz, 2002], caractérisant le consensus de Washington. Joseph Stiglitz a très précisément expliqué comment l'action du FMI, inspirée par ce principe, est à l'origine d'échecs fondamentaux (*ibid.*). La question de la régulation permettant d'assurer la stabilité financière internationale met précisément en balance la libéralisation des mouvements internationaux des capitaux et la construction d'une nouvelle architecture institutionnelle susceptible de corriger les imperfections caractéristiques des marchés financiers : le message essentiel est que, dans ce domaine, le libre jeu des marchés ne peut conduire à un fonctionnement harmonieux (*i. e.* sans crise) de l'économie mondialisée². D'autre part, les régulations peuvent exprimer des formes spécifiques d'exercice des relations de pouvoir : ce qui est en cause est alors la manière dont les interventions peuvent apparaître comme servant les intérêts d'une nation ou d'un groupe de nations et non comme étant au service de l'ensemble de l'économie mondialisée. Ainsi, l'action du FMI a pu être interprétée comme servant non les intérêts de "l'économie mondiale" mais ceux de la "finance mondiale" [Stiglitz, 2002 : 268], ses interventions permettant prioritairement de rembourser les prêteurs du G7 (*ibid.*, p. 270)³.

Comment, à partir de cette grille de lecture, peut-on apprécier le rôle joué par l'OMC dans la régulation de la mondialisation, considérée du seul point de vue du commerce international ?

I. L'OMC et la construction de la concurrence internationale

L'OMC repose sur le GATT de 1947 qui a introduit des principes fondamentaux et un code de bonne conduite du commerce international⁴ auquel ont été ajoutés de nombreux

¹ Les enseignements de ces travaux sont synthétisés par [Rainelli, 2002].

² On trouvera dans [Cartapanis, 2002] une analyse détaillée de la manière dont les caractéristiques inhérentes aux marchés financiers, notamment en matière de formation d'anticipations, sont à l'origine d'une instabilité intrinsèque que la libéralisation ne peut qu'exacerber, en l'absence d'institutions susceptibles d'intervenir pour corriger les imperfections de ces marchés.

³ Pour asseoir de manière plus fine cette analyse, il serait nécessaire d'entrer précisément dans les modalités de fonctionnement des institutions chargées d'assurer les régulations, dans une perspective historique et de sociologie des organisations. L'ouvrage de Joseph Stiglitz présente l'intérêt d'un point de vue critique nourri d'une expérience interne, mais son analyse est un peu courte lorsqu'il se contente de relater la trajectoire personnelle de Stanley Fischer qui passe du poste de directeur exécutif adjoint du FMI au poste de vice-président de Citigroup dont l'un des présidents était Robert Rubin, ex-Secrétaire au Trésor et donc impliqué dans la définition des politiques du FMI (Stiglitz, 2002, p. 269). Plutôt que de poser une question rhétorique ("Fischer a-t-il été richement récompensé pour avoir fidèlement exécuté les instructions qu'il a reçues?" (*ibid.*), il aurait été plus pertinent de mettre en relation les actions du FMI lorsque Fischer exerçait des responsabilités avec les positions théoriques qu'il défendait dans ses travaux de recherches antérieurs.

⁴ Pour les premiers : obligation de négocier des concessions tarifaires, clause de la nation la plus favorisée ; le second comporte quatre obligations essentielles : absence de discrimination entre productions nationales et

accords spécifiques (GATS, SPS, TRIMs, TRIPs,...). La conséquence de ces accords est un élargissement considérable du champ couvert par l'OMC par rapport à celui du GATT¹, mais comment peut-on analyser l'ensemble de ces accords et principes par rapport à la concurrence?

L'objectif fondamental du GATT repris par l'OMC est celui de la libéralisation des échanges internationaux, donc d'instaurer une concurrence sans entrave entre les nations. Dans un premier temps, les droits de douane constituaient les obstacles essentiels au commerce international : le but des premiers cycles de négociations multilatérales a été l'abaissement de ces droits. Il s'agit donc, dans cette période, de permettre tout simplement d'établir la possibilité d'une concurrence entre les productions nationales et les importations, en assouplissant la protection tarifaire qui renchérit les importations de manière considérable². Les nations qui se sont engagées dans ces négociations ont donc créé la possibilité d'une circulation des produits entre les Parties contractantes du GATT qui, pour l'essentiel, est obtenue avec le Cycle de Tokyo, du moins pour les produits industriels³. Ainsi, progressivement, se créent les conditions permissives d'un marché sinon mondial au sens strict, du moins s'étendant aux Parties contractantes du GATT, puis aux membres de l'OMC. Mais cet abaissement des droits de douane n'est pas suffisant : l'élargissement des marchés nationaux ne pouvait devenir effectif sans des progrès techniques significatifs dans le domaine des transports et des communications et en l'absence des politiques publiques de déréglementation. Les transports aériens et maritimes ont connu des baisses de tarifs considérables, les techniques de conservation des produits frais ont permis à des marchandises autrefois intransportables d'être offertes sur des marchés éloignés. Le développement d'Internet, après les progrès enregistrés dans les télécommunications, permet d'échanger des données à l'échelle mondiale très rapidement et à un faible coût. Ces différents éléments convergent pour accroître la dimension géographique des marchés : les producteurs peuvent avoir rapidement des informations sur les marchés, leurs marchandises peuvent être livrées sans délai et avec des coûts de transport de plus en plus négligeables.

Permettre à la concurrence internationale d'exister s'avère insuffisant : avec le Cycle de l'Uruguay, l'enjeu est de contrôler à la fois certains comportements anticoncurrentiels des firmes, comme le non-respect des droits de la propriété intellectuelle, ou encore des mesures protectionnistes camouflées sous des réglementations sanitaires ; ces différentes mesures traduisent une volonté d'organiser la concurrence. Après que le GATT ait érodé les obstacles douaniers au commerce international, la création de l'OMC correspond à l'uniformisation croissante des normes et réglementations, des règles qui structurent le fonctionnement des marchés. Ainsi, progressivement, se mettent en place des instruments permettant de créer les véritables conditions d'un marché mondial. Pour autant, peut-on considérer que ce marché mondial concerne la totalité des échanges internationaux ?

L'analyse du commerce international repose sur une fiction commode, selon laquelle ce sont les nations qui échangent entre elles : les théories traditionnelles cherchent donc à repérer

importations, interdiction du *dumping*, prohibition des mesures de restriction quantitative aux échanges sauf exceptions recensées, réglementation des subventions.

¹ L'élargissement porte à la fois sur les objets des échanges internationaux, puisque les services sont introduits (GATS) et que la volonté de soumettre l'agriculture aux règles communes est affirmée, même si la libéralisation de ces échanges est programmée sur une longue période, mais aussi sur certaines réglementations, dans le domaine sanitaire (accord SPS), dans celui des investissements directs à l'étranger (accord TRIMs) ou encore sur la protection de la propriété intellectuelle (accord TRIPs)

² Rappelons qu'en 1947, avant la conférence de Genève, le niveau moyen des tarifs douaniers des pays industrialisés était d'environ 40%.

³ La moyenne pondérée des droits de douane pour les produits industriels passe à 4,9% à l'issue de ce *Round*, soit une réduction de 33 %, avec une diminution sensible des pics tarifaires. Certains produits restent cependant à l'écart de cette baisse, comme les automobiles, semi-conducteurs et textiles.

les caractéristiques intrinsèques des nations qui permettent d'expliquer leurs exportations et leurs importations. Cette vision peut être acceptable, avec des réserves, lorsque l'on retient l'hypothèse de concurrence parfaite entre les firmes et que l'on envisage exclusivement un commerce de biens finals, achetés par des consommateurs qui arbitrent sur le marché entre des biens locaux et des importations ; elle confère une certaine cohérence à la thèse de l'existence d'un marché mondial. Dès lors que l'on abandonne cette représentation erronée de l'économie et que l'on prend en compte le pouvoir de marché des entreprises qui peuvent mettre en œuvre des stratégies de localisation de leurs activités, la mondialisation des échanges internationaux présente une apparence très différente.

Le cas du commerce international vertical est le plus intéressant pour tirer les conséquences de cette nouvelle représentation de l'économie. Le commerce international vertical peut être défini comme un échange de biens intermédiaires ou semi-finis qui circulent entre firmes ou entre filiales de firmes multinationales, avant d'être assemblés dans une usine pour donner naissance à un bien final. Ce commerce découle donc des stratégies des firmes qui décomposent le processus de production en une série d'étapes et choisissent, pour certaines d'entre elles, de ne pas les produire. Différentes modalités permettent de réaliser cette décomposition ; ainsi, selon les produits, la firme peut choisir d'établir une filiale de production à l'étranger, de recourir à une forme de sous-traitance internationale, ou plus simplement d'acheter ce composant à une firme étrangère. Dans certains cas, la firme qui procède à la décomposition du processus de production envoie à la firme étrangère un produit intermédiaire qui fait l'objet d'une transformation avant d'être réexpédié ; ces pratiques conduisent à une augmentation du commerce international d'une nature particulière. Il n'est pas facile d'estimer précisément la place de ce commerce, mais différents travaux concluent à une part d'environ 30 % des exportations mondiales ; de plus son importance est croissante : sa croissance est estimée à 40 % les 25 dernières années [UNCTAD, 2002 : 63].

Ce commerce international a des caractéristiques qui le différencient très fortement des échanges envisagés par les théories traditionnelles ; fondamentalement, il s'agit d'échanges qui ont peu de liens avec les principes de fonctionnement des marchés et donc avec la concurrence. En effet, la création des flux commerciaux découle directement des choix effectués par les firmes ; si l'on raisonne sur le cas des firmes multinationales, les décisions d'implantation des filiales dans un pays donné sont le résultat d'une approche multicritères qui tient compte de l'adéquation entre les besoins spécifiques au segment du produit concerné (matières premières, qualification des travailleurs, ...) et des avantages offerts par la localisation (coûts des facteurs de production, subventions à l'installation, avantages fiscaux¹). Ces localisations ne sont pas stables : dès lors que se modifient les avantages dont bénéficiait une localisation sur d'autres, les firmes déplacent les lieux de production et remodelent les échanges internationaux².

Ainsi, la mondialisation des échanges, pour une part significative, ne conduit pas à une extension du marché ; même si le commerce vertical a été rendu possible par les mêmes facteurs que le commerce traditionnel (libéralisation des échanges, progrès techniques), il ne relève pas, pour l'essentiel, du champ de l'OMC.

¹ Les pouvoirs publics sont engagés dans une compétition intense pour attirer les investissements étrangers, afin, selon les cas, de créer des emplois ou de développer les économies nationales (Michalet, 1999).

² L'exemple du déclin récent des *maquiladoras* mexicaines, qui ont connu une perte de 300 000 emplois depuis la fin de 2000 (23% des emplois) est éclairant : l'appréciation du peso, la montée des salaires mexicains et la fin d'avantages fiscaux conduisent à un retrait des investisseurs étrangers qui se réorientent vers des pays d'Amérique centrale et vers la Chine (Bornstein, 2002).

II. La nature de la régulation mise en place par l'OMC

Les accords de l'OMC et le GATT de 1947 constituent un ensemble d'obligations pour les Membres de l'OMC ; leur non-respect permet le déclenchement de la procédure de règlement des différends. Peut-on considérer que cette régulation sert les intérêts de l'économie mondiale, ou bien n'est-elle qu'une forme particulière de défense des intérêts des nations les plus développées et, singulièrement des États-Unis ? Plusieurs approches doivent être croisées pour apprécier la nature de la régulation.

La première conduit à une interrogation sur l'inspiration et le contenu des accords de l'OMC : même si ceux-ci résultent formellement d'une négociation multilatérale, ils résultent de propositions initiales traduisant les intérêts d'une nation. Selon ce critère, les États-Unis ont réussi à transposer dans les accords de l'OMC des pans entiers de leurs réglementations, comme avec les accords TRIPs ; de nombreux autres exemples peuvent être relevés qui vont dans le même sens¹. Cependant ces accords peuvent être utilisés avec succès contre des pratiques des firmes américaines, comme dans le cas de la marque de rhum. De plus, les accords peuvent, sous la pression des événements : le problème de l'accès des malades aux traitements anti-viraux a été à l'origine, lors de la conférence de Doha, d'une proposition d'amendement de l'accord TRIPs afin de garantir le droit à la santé.

La deuxième porte sur la nature des Membres qui utilisent le mécanisme de règlement des différends ; selon un point de vue largement répandu "les pays faibles et moyens sont beaucoup plus souvent objets que sujets de plaintes" (ATTAC, 2001, p. 44). La réalité est plus complexe : si l'on reprend le recensement des différends réalisé par l'OMC, on ne peut arriver à ce résultat. Ainsi, au 1^{er} mai 2001, sur 182 plaintes, 125 émanent des pays développés (69 % du total) et se ventilent en 75 s contre des pays développés et 50 contre des pays en développement. Les pays développés visés par les plaintes sont les États-Unis (31 plaintes), l'Union européenne (11 plaintes contre les Communautés européennes et 7 contre des États membres), le Japon (9 plaintes), le Canada (7 plaintes). En ce qui concerne les pays en développement, l'Argentine et l'Inde font l'objet de 9 plaintes, la Corée de 8, le Brésil de 6, le Mexique de 5. Les 57 plaintes des pays en développement se répartissent presque également entre plaintes contre les pays développés (28) et entre pays en développement (29). Les premières sont presque exclusivement concentrées contre deux Membres, les États-Unis (16 plaintes) et les Communautés européennes (9 plaintes). En revanche, les plaintes internes aux pays en développement sont beaucoup plus dispersées : 4 plaintes contre le Chili, 3 contre le Brésil, 2 contre l'Argentine, l'Égypte, le Pérou, Trinité et Tobago, la Turquie. Globalement, la part des pays en développement dans le recours au règlement des différends correspond à peu près à la place qu'ils occupent dans le commerce mondial (environ 30% dans les deux cas). Même si les Membres de l'OMC n'ont pas un accès égal à l'OMC (Clegg, 2002), on peut considérer que l'organe de régulation qu'est l'ORD n'est pas l'instrument d'une domination des nations les plus développées sur les autres, comme le montre le nombre de plaintes déposées par les pays en développement contre les États-Unis et les Communautés européennes.

La troisième est relative aux corrections qu'apporte le Mécanisme de règlement des différends lorsqu'un Membre ne met pas sa réglementation en conformité avec une décision devenue définitive de l'Organe de Règlement des Différends. Le cas toujours pendant du conflit entre les États-Unis et l'Union européenne sur le "bœuf aux hormones" est révélateur des distorsions qu'impose ce mécanisme. La Commission européenne ayant refusé de revenir sur son interdiction des hormones de croissance administrées au cheptel bovin, les États-Unis ont été autorisés à suspendre leurs concessions tarifaires consenties à l'Europe sur un volume

¹ Ainsi, l'accord SPS, tel qu'il est formulé, permet aux États-Unis de s'opposer au principe de précaution défendu par l'Union européenne, comme le différend sur le bœuf aux hormones l'a mis en évidence (Charlier et Rainelli, 2002).

d'importations équivalent au commerce empêché par l'interdiction européenne. Les modalités retenues ont été l'imposition d'un droit de douane de 100% sur une liste de produits choisis librement par les États-Unis, depuis le 1^{er} août 1999. Ainsi, des producteurs n'ayant en rien bénéficié de l'interdiction européenne ont vu leurs exportations subir les conséquences de cette surtaxation¹ et les échanges entre l'Europe et les États-Unis connaissent des perturbations supplémentaires qui affectent à la fois les consommateurs américains et les producteurs européens. Le mécanisme correcteur de la perturbation initiale apparaît donc comme inadapté.

Conclusion

L'OMC occupe une place originale dans les institutions de la mondialisation, qui s'explique notamment par les différences fondamentales existant entre les marchés des biens et les marchés financiers. Si une mondialisation des premiers est bien en cours, nous sommes encore loin de la réalisation d'un marché mondial ; dès lors, il est nécessaire de s'interroger sur le type de régulation que peut mettre en œuvre l'OMC. Faut-il aller vers une action qui fait disparaître les barrières existant encore à la concurrence internationale ? Paradoxalement, c'est au moment où, avec l'adhésion de la Chine, l'OMC devient véritablement mondiale que des travaux de plus en plus nombreux remettent en cause la liaison entre l'ouverture des nations aux échanges internationaux. Faut-il, au contraire, enrichir le contenu de l'OMC par la prise en compte des dimensions environnementales et sociales ? La Conférence de Doha marque sans doute la fin d'une forme d'angélisme à l'égard de l'OMC, en raison de l'intervention des pays en développement.

Bibliographie

- ATTAC, 2001, *Remettre l'OMC à sa place*, Paris, Coll. Les Petits Libres, Mille et une nuits.
- Bornstein (David), 2002, "Pauvres mais trop chers", *Libération*, 8 août.
- Boukharine (Nicolas), 1917, *L'économie mondiale et l'impérialisme. Esquisse économique*, trad. fse., Paris, Anthropos.
- Cartapanis (André), 2002, "Crises systémiques et nouvelles régulations financières internationales" in Dockès (Pierre) (sous la direction de), *Ordre et désordre dans l'économie-monde*, Paris, Coll. Quadrige, PUF.
- Charlier (Christophe), Rainelli (Michel), 2002, "Hormones, risk management, precaution and protectionism. An analysis of the dispute on hormone-treated beef between the European Union and the United States", *European Journal of Law and Economics*, 14 (2).
- Clegg (Peter), 2002, "L'OMC et les petits États", *L'Économie Politique*, n° 14, 2^{ème} trimestre.
- De Senarclens (Pierre), 2001, *La Mondialisation. Théories, enjeux et débats*, Paris, Coll. U, Armand Colin, 2^{ème} éd.
- Jacquet (Pierre) et Sachwald (Frédérique), 2000, "Mondialisation : la vraie rupture du XX^e siècle", *Politique étrangère*, 3-4.
- Lamy (Pascal), 2002, *L'Europe en première ligne*, Paris, Coll. L'épreuve des faits, Seuil.
- Michalet (Charles-Albert), 1999, *La Séduction des nations*, Paris, Economica.
- Rainelli (Michel), 1999, *Les stratégies des entreprises face à la mondialisation*, Caen, éd. Management Société.
- Rainelli (Michel), 2002, "Mondialisation de l'économie et entreprise", in "Les nouvelles logiques de l'entreprise", *Cahiers Français*, (309), à paraître.
- Stiglitz (Joseph E.), 2002, *La Grande désillusion*, trad. , Paris, Fayard.
- UNCTAD, 2002, *Trade and Development Report 2002. Developing Countries in World Trade*, New York and Geneva, United Nations.

¹ Selon les produits, les effets sont très différents : certains ont vu leurs exportations ramenées à zéro, des exportateurs ont baissé leurs prix pour éviter une hausse trop importante sur le marché américain, enfin d'autres produits ont vu inchangées les quantités exportées.