



AgEcon SEARCH

RESEARCH IN AGRICULTURAL & APPLIED ECONOMICS

The World's Largest Open Access Agricultural & Applied Economics Digital Library

This document is discoverable and free to researchers across the globe due to the work of AgEcon Search.

Help ensure our sustainability.

Give to AgEcon Search

AgEcon Search

<http://ageconsearch.umn.edu>

aesearch@umn.edu

*Papers downloaded from **AgEcon Search** may be used for non-commercial purposes and personal study only. No other use, including posting to another Internet site, is permitted without permission from the copyright owner (not AgEcon Search), or as allowed under the provisions of Fair Use, U.S. Copyright Act, Title 17 U.S.C.*

No endorsement of AgEcon Search or its fundraising activities by the author(s) of the following work or their employer(s) is intended or implied.

Le multilatéralisme, l'organisation mondiale du commerce et l'Union européenne

Jean-Marc Siroën

Résumé

Cet article montre que le gatt avait pour fonction d'imposer des règles de coopération. Cette tâche est devenue de plus en plus difficile. Ainsi, l'accord de libéralisation des accords d'Uruguay sera affaibli par les mesures antidumping, anti subventions et (malgré leur interdiction) les accords quantitatifs bilatéraux. L'Organisation mondiale du commerce n'aura pas les moyens de fonctionner efficacement. Elle n'empêchera pas l'adoption de mesures discriminatoires par les membres les plus puissants. L'Europe devra mener une stratégie cohérente pour faire prévaloir une conception coopérative qui préserve la souveraineté des nations.

Abstract

The function of GATT was to lay down rules for a co-operative order between countries. This task became more difficult to comply. Thus the Uruguay Round arrangement will be weakened by antidumping or countervailing measures and quantitative bilateral arrangements (even forbidden). The new World Trade Organization will not be able to work efficiently. It will not prevent the countries from discriminatory measures used by the most powerful members. The European Union will have to conduct a consistent strategy for convincing the other members to adopt a co-operative attitude which should be compatible with the respect of national sovereignties.

Citer ce document / Cite this document :

Siroën Jean-Marc. Le multilatéralisme, l'organisation mondiale du commerce et l'Union européenne. In: Économie rurale. N°226, 1995. pp. 11-17;

doi : <https://doi.org/10.3406/ecoru.1995.4716>

https://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1995_num_226_1_4716

Fichier pdf généré le 26/03/2019

Le multilatéralisme, l'organisation mondiale du commerce et l'Union européenne

Le 15 décembre 1993 s'est achevé le cycle de négociation multilatérale le plus long de l'histoire presque cinquante-naire du GATT. Ce cycle d'Uruguay devrait être le dernier de ce type puisque l'Organisation mondiale du commerce, mise en place le 1^{er} janvier 1995, devrait devenir un organe permanent de négociation.

Les phases finales de la négociation multilatérale d'Uruguay ont donné lieu en France à des débats parfois acérés. Le GATT a été présenté par certains comme l'incarnation d'un libre-échangisme « mondialiste » inadapté à la réalité économique moderne (Allais, 1994). Pourtant, l'image de cette institution vient bientôt disparue, ne reflète pas, dans ses fondements comme dans sa pratique, ce portrait. Toutefois, si le GATT a bien permis d'éviter le déclenchement de guerres commerciales, il n'a pas su contenir certaines dérives néo-protectionnistes : usage systématique des actions antidumping à des fins protectionnistes, développement de barrières quantitatives officieuses de type « restriction volontaire des exportations », généralisation d'accords bilatéraux et d'actions unilatérales... Malgré les apparences rassurantes, les mesures adoptées ont peu de chances d'éviter la persistance de ces dérives.

Certaines d'entre elles s'expliquent par la faiblesse institutionnelle du GATT. Sa transformation en véritable organisation -l'Organisation mondiale du commerce- constitue de ce point de vue une réponse pertinente. Nous verrons que son statut actuel ne lui permettra pourtant pas d'assumer efficacement les fonctions qui lui ont été conférées.

La position européenne est intermédiaire : première puissance commerciale, elle se trouve parfois en position de faiblesse vis-à-vis des États-Unis. Aussi a-t-elle tendance à adopter des positions peu cohérentes qui permettent aux États-Unis de préserver leur prééminence dans la définition du mode d'organisation des relations économiques internationales.

Le GATT, « libre-échangisme mondial » ou mercantilisme éclairé ?

A l'occasion des débats sur l'Uruguay Round, certains commentateurs ont développé un argumentaire contestable qui assimile cette institution au libre-échangisme ricardien le plus doctrinal.

1. La question du libre-échange

La défense du libre-échange n'a pas pour seule justification théorique la théorie des avantages comparés, exposée par Ricardo en 1817 (1). Pour reprendre les expressions de Krugman (1993), le débat a donc été articulé autour des arguments « étroits » (*narrow*) plutôt qu'« élargis » (*broad*) aux effets ignorés par Ricardo (comme l'imperfection des marchés et l'existence des rendements d'échelle croissants). Rappelons que l'argument « étroit » des avantages comparés repose sur la démonstration que tous les pays peuvent participer et gagner à l'échange, quel que soit leur niveau de développement initial. Pour cela, les pays les plus efficaces se spécialiseraient dans les productions où, comparativement aux autres pays, leur avantage serait plus élevé. En cas de plein emploi des ressources nationales, les gains liés à la spécialisation ne peuvent être obtenus que par la réallocation des facteurs. Le secteur à vocation importatrice libère des facteurs qui deviennent disponibles pour le secteur exportateur qui les utilise plus efficacement.

Le sous-emploi condamne-t-il pour autant le libre-échange ? Dans une approche du commerce international, que l'on pourrait qualifier de keynésienne, la croissance trouve moins son origine dans l'exploitation plus efficace des ressources rares disponibles que dans l'utilisation plus intensive de ressources sous-employées. Les exportations, composantes de la demande effective, constituent alors un soutien à l'emploi au même titre que, par exemple, les dépenses publiques. Dans cette conception plus mercantiliste, la libéralisation des échanges sera alors appréciée par sa capacité à résorber le chômage et à stimuler la croissance.

2. Les fondements doctrinaux du GATT

Les accords de Bretton Woods (1944) en général, et le GATT, en particulier, avaient pour fonction de créer les institutions qui rendraient viables la perspective « keynésienne » du commerce international, moteur de croissance. Eichengreen et Kenen (1994) rappellent qu'« au cœur des thèses formulées au cours des négociations [de Bretton Woods], résidait la conviction que les institutions internationales de l'après-guerre devaient permettre et faciliter véritablement la poursuite des politiques keynésiennes de stabilisation ainsi que des objectifs sociaux fixés par l'Etat-providence ».

1. L'édition de 1821 vient de faire l'objet d'une nouvelle traduction aux Éditions Garnier-Flammarion.

Les surenchères protectionnistes des années 1930 avaient en effet montré que les nations, plutôt que de s'associer pour libéraliser leur commerce, s'étaient, au contraire, livrées à des surenchères protectionnistes. Le GATT visera à instituer un ordre coopératif qui évite des situations de type « dilemme du prisonnier » où la défense rationnelle par chaque nation de ses intérêts conduirait finalement à l'équilibre le plus mauvais qui soit. La libéralisation des échanges, promue par le GATT, avait donc moins pour fonction de réallouer les ressources qu'à ouvrir des débouchés aux pays exportateurs.

Les critiques les plus virulentes du GATT commettent donc un contresens en assimilant cette institution au libre-échangeisme ricardien le plus doctrinaire. Non seulement, les textes ne font aucune référence, même implicite, à la théorie orthodoxe, mais ils se méfient très explicitement des effets néfastes d'une spécialisation destructrice. Ils prévoient ainsi des mesures contre les « préjudices » provoqués par la concurrence internationale (2). Inversement, les références keynésiennes sont explicites. Ainsi, le concept de *demande effective*, omniprésent dans l'ouvrage majeur de Keynes, *La théorie générale* (1936), est repris dans le préambule de l'Accord général : « [Les Parties contractantes] reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique doivent être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours plus croissant du revenu réel et de la demande effective, la pleine utilisation des ressources mondiales et l'accroissement de la production et des échanges de produits... ».

Certes, depuis l'Accord de 1947, cette conception doctrinale fondatrice a pu évoluer et, sans doute, de nombreux fonctionnaires et conseillers du GATT sont devenus plus sensibles aux sirènes du libéralisme. Mais les textes l'emportent sur les individus qui les appliquent et ils n'ont jamais remis en cause cette interprétation qui confère aux exportations un rôle stimulant dans la croissance (les importations pouvant, dans certains cas, être préjudiciables) à l'exclusion de tout effet d'allocation (3). Le passage cité ci-dessus a été repris mot pour mot dans l'Accord du 15 décembre 1993 instituant l'Organisation mondiale du commerce (4).

3. Les dérives du GATT

Les missions du GATT ont progressivement été vidées de leur contenu. La stratégie de négociation était fondée sur le principe de réciprocité globale, véritable machine à fabriquer des compromis. L'accord se réalisait autour d'un équilibre global des concessions offertes par chaque partie. Ce principe avait deux caractéristiques :

1. La réciprocité ne portait pas sur le niveau absolu des protections nationales, mais sur le niveau des concessions acceptées.

2. Terme que l'on trouve employé notamment dans les articles VI et XIX (mesures antidumping et clauses de sauvegarde).

3. Ainsi, en ce qui concerne le régime spécial appliqué aux PVD : « Il est nécessaire d'assurer une augmentation rapide et soutenue des **recettes d'exportation** des parties contractantes peu développées. » (art. xxxvi de l'Accord général). Le Système généralisé de préférences, officialisé en 1979, repose d'ailleurs sur l'hypothèse implicite que les avantages du commerce international ne proviennent pas d'une meilleure disponibilité des

2. Les nations avaient la possibilité de faire jouer leurs préférences sectorielles en libéralisant moins, ou pas du tout, certains secteurs à condition d'en libéraliser d'autres.

Pour être opérationnelle, cette stratégie exigeait que les mesures de protection soient transparentes, quantifiables, et donc comparables, d'où la préférence du GATT pour la transformation des protections existantes en tarifs douaniers. Cette dernière procédure a d'ailleurs été appliquée pour l'agriculture dans l'Uruguay Round.

Si le principe de réciprocité globale est toujours formellement appliqué il a, de fait, été vidé de toute portée pratique. La logique d'un instrument unilatéral, comme la *Section 301* américaine, réintroduit, en dehors du GATT, le principe d'une réciprocité en niveau (Bhagwati J et HT Patrick [ed.], 1990).

Les négociations multilatérales ont été, de fait, appliquées aux seuls instruments quantifiables et comparables, les tarifs douaniers. Les « concessions » négociées ne portent donc que sur les formes les plus visibles mais également les plus déclinantes de la protection, ce qui laissait au « commerce administré », comme les restrictions volontaires d'exportation, la possibilité de se développer sans sanctions. Fréquemment, les actions antidumping ou antisubventions engagées au niveau national ont prélué la négociation d'un arrangement qui pouvait également porter sur les prix. Aujourd'hui, les plus grands secteurs industriels sont, totalement ou partiellement, régis par ce type d'arrangement. Le « commerce administré » n'est plus une perspective. Il est devenu, dans les années 1970 et 1980, une réalité qui rend assez dérisoire la réduction annoncée des tarifs douaniers (FMI, 1992; Lafay et Siroën, 1994).

Le programme de l'Uruguay Round rendait inapplicable le principe de réciprocité globale : il étendait la négociation à des questions juridiques ou institutionnelles ou à des secteurs comme les services ou l'investissement direct non régulés par des tarifs douaniers. Dans les faits, les groupes de négociation ont travaillé largement, déconnectés les uns des autres. L'accord de Blair House (novembre 1992) a adopté des mesures (baisse des exportations subventionnées ou des soutiens) qui s'appliquaient produits par produits (mesures qui, il est vrai, furent assouplies lors de l'accord du 15 décembre 1993).

Une libéralisation illusoire

D'après les dernières estimations du GATT, « *le revenu mondial aura augmenté de 500 milliards de dollars en 2005 grâce à l'ouverture des marchés qui résultera du cycle d'Uruguay* » (5). Il ne s'agit pas ici de discuter les méthodes utilisées pour parvenir à ce résultat mais la réalité même de cette ouverture.

importations, mais de l'effet d'entraînement des exportations, ce qui constitue une inversion de la problématique classique ricardienne.

4. Avec l'ajout suivant «...conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique ». 5. In Focus, n°111, octobre 1994.

1. Un accord de libéralisation limité et « contournable »

Compte tenu du niveau moyen initial déjà très bas, les résultats obtenus en matière tarifaire ne peuvent apparaître que dérisoires : la baisse moyenne programmée de 38 % des tarifs en vigueur dans les pays industriels permet de faire passer le tarif moyen de 6,3 % à 3,9 % ce qui peut difficilement être considéré comme un vecteur très significatif de la libéralisation des échanges. Les avancées en matière de « pics tarifaires » apparaissent également modérées.

Les responsables du GATT préfèrent insister sur un autre point : la généralisation de la consolidation qui permet une meilleure prévisibilité des échanges. En effet, un tarif « consolidé » ne peut être ajusté à la hausse sauf par négociation (ce qui implique une compensation pour les pays visés). Cette procédure confère donc, en principe, une forte crédibilité à l'accord, condition nécessaire au maintien de la coopération entre les États qui, rappelons-le, constitue la mission principale du GATT. Le mouvement de consolidation aurait donc autant, voire plus, d'importance que celui d'abaissement tarifaire (Blackhurst, 1994).

Le champ des consolidations tarifaires avant et après le Cycle d'Uruguay

Illustration non autorisée à la diffusion

Source : GATT (in FOCUS, n°112, novembre 1994).

Pourtant, cet avantage de la consolidation ne peut être effectif que si d'autres sources d'« imprévisibilité » peuvent être maîtrisées comme l'instabilité des prix (notamment dans le domaine agricole) et des taux de change. Mais surtout, les États conservent la possibilité d'imposer unilatéralement des droits antidumping ou compensateurs. Ceux-ci fonctionnent comme des droits de douane majorés et peuvent légalement s'appliquer à des produits relevant pourtant de droits consolidés. Ainsi, à la suite du Tokyo Round, certaines Parties du GATT étaient parvenues à neutraliser les effets de la libéralisation des échanges en mettant en place des instruments souvent plus pervers que les mesures restrictives supprimées car moins transparentes, plus instables et difficilement négociables au niveau multilatéral (voir Javelot et Siroën, 1994; Lafay et Siroën, 1994). Dans les années 1980, l'incertitude sur les conditions de l'échange sont moins venues de l'inconstance des tarifs douaniers que des menaces d'ouverture d'enquêtes, perturbantes et imprévisibles quant à leur issue. Est-ce un hasard si le secteur qui fut le moins exposé à ces droits - l'agriculture - est aussi celui où le niveau de la consolidation était le plus faible (6)?

6. Alors même qu'il n'existe pas d'autres secteurs où le prix à l'exportation est aussi manifestement plus bas que les prix pratiqués sur les marchés intérieurs et que les coûts de production.

7. Ainsi par exemple, les décisions seront prises à la majorité

Certes, les accords de l'Uruguay Round précisent les conditions de mise en œuvre de l'article VI (droits antidumping). Mais ces éclaircissements ne font souvent qu'entériner les pratiques, parfois contestables, des États-Unis et de la Communauté européenne (Siroën, 1993, a; Javelot, 1995).

Une des réactions prévisibles à l'abaissement des tarifs et de leur consolidation sera donc la multiplication des enquêtes antidumping et antisubventions. Cette orientation est déjà parfaitement explicite en ce qui concerne l'Union européenne (7). Les parlementaires américains se sont, pour leur part, montrés très attentifs au maintien d'une législation antidumping rigoureuse.

2. L'effacement trompeur des zones grises

Les économistes, comme les spécialistes des institutions internationales, sont unanimes pour reconnaître le caractère néfaste des accords bilatéraux de la « zone grise » du type « accords d'autolimitation » (Kostecki, 1987; OCDE, 1993; Siroën, 1993, b et 1994). Leur prolifération a eu pour effet de contourner les grands principes du GATT - interdiction des barrières quantitatives, non discrimination - et donc de marginaliser l'institution.

L'analyse qui a dominé les négociations d'Uruguay a été celle-ci : ces arrangements bilatéraux s'expliquent par l'insuffisance des clauses de sauvegarde. Leur réforme devrait donc permettre d'éliminer les causes profondes de ce bilatéralisme. Ainsi, dans le texte final, l'Accord relatif aux sauvegardes interdit explicitement ce type d'accords (§ 22 b) «...un membre ne cherchera pas à prendre, ne prendra ni ne maintiendra de mesure d'autolimitation des exportations, d'arrangement de commercialisation ordonnée ou toute autre mesure similaire à l'exportation ou à l'importation ».

Une note précise les mesures similaires en cause : « *Exemple de mesures similaires : modération des exportations, systèmes de surveillance des prix à l'exportation ou à l'importation, surveillance des exportations ou des importations, cartels d'importation imposés et régimes de licences d'exportation ou d'importation discrétionnaires qui assurent une protection.* »

Certes, les accords d'autolimitation ont parfois eu pour objet, conformément à la lettre et l'esprit de la Clause de sauvegarde (article XIX) de faire face à une montée brutale et imprévue des importations. On peut néanmoins se demander si certains de ces accords (acier, textile voire automobiles) ne relèvent d'une logique protectionniste plus traditionnelle qui restera insensible à la réforme de la clause de sauvegarde. Celle-ci est-elle d'ailleurs devenue suffisamment attrayante pour inciter les États à mettre leurs accords d'autolimitation en conformité avec les nouvelles dispositions? Les obligations contraignantes pour le pays initiateur, comme la non discrimination (8) entre les pays visés, sont maintenues. La discipline est par ailleurs, renforcée (conditions d'imposition, durée).

simple alors qu'autrefois, la majorité qualifiée était exigée.

8. « *Des mesures de sauvegarde seront appliquées à un produit importé quelle qu'en soit la provenance* », stipule le paragraphe 5 de l'Accord relatif aux sauvegardes.

L'interdiction formelle est-elle suffisante? La réponse est sans doute négative. En effet, l'interdiction n'est pas nouvelle; elle existait déjà, sous une forme il est vrai moins précise, dans les accords du GATT de 1947. L'article XI (§ 1) prévoyait ainsi l'interdiction des restrictions quantitatives. C'est pourtant moins l'imprécision de l'ancien texte qui expliquait son inefficacité que son champ d'application. L'interdiction s'appliquait aux Parties, c'est-à-dire aux États. Il suffisait que ceux-ci ne donnent pas un caractère officiel à l'arrangement pour qu'il échappe aux compétences du GATT. De ce point de vue, les nouvelles dispositions n'apportent aucun élément nouveau puisque l'interdiction s'applique aux Membres donc, toujours, aux États. Il ne pouvait d'ailleurs pas en être autrement puisque l'OMC ne reste compétente qu'en matière de politiques publiques.

Dans ces conditions, il est très peu vraisemblable que les nouveaux textes parviennent à éliminer les accords d'autolimitation. Ils risquent même d'inciter les États à rendre encore plus opaques leurs interventions.

Malgré une certaine imprécision des textes, cette interdiction des accords d'autolimitation des exportations ne semble pas s'appliquer aux importations volontaires qui tendent aujourd'hui à se multiplier (à l'initiative quasi exclusive des États-Unis). Cet instrument est particulièrement ambigu car il peut être présenté comme antiprotectionniste par la pression qu'il exerce sur l'ouverture des marchés étrangers. Puisque la clause de la nation la plus favorisée lie les parties contractantes du GATT, les États-Unis n'exercent-ils pas leur fonction de « leader » en menaçant de sanctions les pays déloyaux et en obtenant des facilités d'accès au marché intérieur? La réalité est évidemment très différente; le pays exportateur privilégie les secteurs où il dispose d'avantages comparatifs incontestés (gros ordinateurs, composants électroniques...). Si ces politiques, appuyées par une diplomatie commerciale active peuvent être justifiées par le libre-échange, elles déséquilibrent les principes du multilatéralisme en remettant en cause le difficile équilibre des concessions obtenues à l'issue des négociations multilatérales. En effet, le pays importateur n'est nullement assuré d'obtenir des concessions équivalentes de la part de l'ensemble des pays exportateurs. Elles aboutissent à concentrer les gains de la libéralisation sur les pays exportateurs initiateurs de tels accords.

Les faiblesses institutionnelles de la future OMC

Les faiblesses institutionnelles du GATT avaient leur part de responsabilité dans la marginalisation progressive -et relative- du GATT. La non-ratification de la charte de la Havane (1947) avait, en effet, empêché la création d'une organisation dotée d'une véritable autorité, l'Organisation internationale du commerce.

Les responsables politiques ont présenté une vision optimiste des accords issus de l'Uruguay Round. La sauvegarde du multilatéralisme exigeait la création d'une Organisation mondiale du commerce. Inversement, l'échec de l'OMC conduirait à une instabilité peut-être catastrophique des relations commerciales. Or, un certain nombre de dispositions laissent prévoir l'incapacité de l'OMC à assumer effectivement les fonctions qui lui ont été confiées.

1. Une règle de majorité paralysante

L'expérience du fonctionnement des organisations internationales -de la SDN à l'ONU et ses agences spécialisées- confirme l'importance de la règle de majorité. En ce qui concerne l'OMC, elle n'est pas viable.

En effet, la pratique du consensus (avec une perspective de 150 ou 200 membres!), était, dans l'ancien GATT, justifiée par l'absence de statuts. La principale raison de la création d'une véritable organisation était justement de définir une règle moins paralysante. Cette occasion a été manquée puisque « *L'OMC conservera la pratique de prise de décisions par consensus suivie en vertu du GATT de 1947* » (article IX, §1). Les inconvénients rédhibitoires et prévisibles de cette règle ont été démontrés avant même l'installation de l'OMC par l'incapacité des pays membres à désigner le premier directeur général de l'institution.

Certes « *dans les cas où il ne sera pas possible d'arriver à une décision par consensus, la décision...sera prise aux voix* » mais c'est alors une autre défaillance institutionnelle bien connue qui risque de rendre l'organisation inopérante : le principe « un pays, une voix » (qui n'est évidemment pas celui du FMI ou de la Banque mondiale ce qui empêchera l'OMC de se situer sur le même plan). Le fait que les règles de vote ne soient pas toujours la majorité simple n'élimine pas cette fragilité de la future OMC.

2. Une réforme insoutenable de la procédure de règlement des différends

La pratique du consensus risque d'apparaître particulièrement illégitime dans la nouvelle procédure de règlement des différends.

Auparavant, la constitution et les rapports des groupes « spéciaux » (« panels ») devait faire l'objet d'une approbation consensuelle. Dans l'OMC, c'est sur le rejet que portera le consensus. Même si la réforme prévoit une procédure d'appel, ce renversement est radical car il confère un pouvoir considérable aux experts qui composeront le panel (ou la commission d'appel), certes « indépendants » mais dépourvus de toute légitimité. La procédure de règlement des différends risque donc d'aboutir à des conclusions contestées qui rendront impopulaire l'ensemble de l'institution et politiquement difficile leur mise en œuvre effective. Elle donne une prime aux pays qui disposent d'une « diplomatie juridique » puissante et active. Elle laisse la porte ouverte au harcèlement procédurier.

Le caractère insoutenable de cette nouvelle procédure n'a pas attendu l'institution de l'OMC pour être remise en cause par le Congrès américain. En effet, le Président Clinton n'a obtenu la ratification de l'Accord de Marrakech par les Républicains qu'en acceptant des dispositions qui remettront en cause la crédibilité de la procédure de règlement des différends. En effet, cinq juges fédéraux, nommés par le Président, examineront les décisions de l'OMC. Si cette commission estime que l'organisation multilatérale a outrepassé ses prérogatives n'importe quel parlementaire sera habilité à demander au Président de négocier un nouvel accord qui corrige le problème identifié. Si, sur une période de cinq ans, la Commission relève trois décisions injustifiées, le Congrès pourra adopter une résolution demandant le retrait des États-Unis de l'OMC.

Les États-Unis ont donc pu se prévaloir d'une procédure insoutenable à terme pour poser les bases d'un fonctionnement de l'OMC à double vitesse. D'un côté, certains pays estimeront qu'ils peuvent s'affranchir des décisions de l'organisation au nom de la souveraineté nationale, de l'autre les pays qui ne disposent pas d'un tel pouvoir d'influence et qui seront contraints de se plier aux décisions des experts.

Le maintien de la *Section 301* de la loi commerciale américaine expose ainsi les pays de l'OMC à des sanctions unilatérales en cas de non respect des décisions de l'organisation alors que, nous l'avons vu, l'inverse n'est pas considéré comme acceptable du côté américain. Certes, la réforme de la procédure de règlement des différends a été présentée comme un nouvel obstacle aux instruments de rétorsion unilatéraux de type *Section 301* (9) qui permet aux États-Unis de se superposer ou de se substituer à l'ancien GATT (et à la future OMC) pour imposer des sanctions aux pays qui adoptent des comportements déloyaux. D'après le paragraphe 23.1 du mémorandum d'accord concernant le règlement des différends, la nouvelle procédure doit s'appliquer obligatoirement si un membre cherche « ...à obtenir réparation en cas de violation d'obligations ou d'annulation ou de réduction d'avantages résultant des accords visés, ou d'obstacle à la réalisation d'un objectif desdits accords » ce qui implique, notamment, que si un pays adopte une autre procédure (de type *Section 301*) il serait lui-même soumis, pour cet acte, à la procédure de règlement des différends de l'OMC. Les responsables du GATT et les Européens ont donc considéré que la *Section 301*, puissant instrument de dissuasion et d'ouverture forcée des marchés étrangers (elle a servi de fondement juridique aux pressions exercées par les États-Unis sur le Japon) deviendrait, de fait, inapplicable. De nombreuses objections peuvent être apportées à cette vision optimiste :

- La loi américaine (loi commerciale de 1988, notamment) a une conception de la loyauté qui ne se limite pas au simple respect des accords multilatéraux couverts par la procédure de règlement des différends (Bienaymé, 1994). S'écarter des normes de comportement censées prévaloir aux États-Unis peut donc suffire à déclencher la *Section 301*. Les politiques nationales sociales, de la concurrence, de l'environnement pas (ou peu) encadrées par l'OMC sont donc susceptibles d'être considérées comme déloyales et justifier la mise en œuvre de la *Section 301* ou de ses dispositions dérivées.

- Les accords restent flous sur les domaines qui seraient « suffisamment » dans les accords pour imposer la procédure multilatérale des règlements des différends (on pense à l'audiovisuel) ?

- Comme tout instrument dissuasif, la *Section 301* n'est efficace que si elle n'est pas appliquée. Dans ce cas, elle ne s'expose plus aux sanctions de l'OMC. Certes, le pouvoir dissuasif de la *Section 301* est affaibli mais il peut, par ailleurs, être renforcé. La récente réactivation par le Président Clinton de la *Super 301* à l'encontre du Japon et la publication en mai

d'une liste de pays visés par la *Spéciale 301* (avec l'Union européenne en première ligne pour l'audiovisuel) s'inscrit dans cette perspective. L'autre moyen pour les États-Unis de consolider la crédibilité de ses instruments unilatéraux est de mettre les pays en cause devant le dilemme suivant. Soit le pays visé recourt effectivement à la procédure de règlement des différends pour obtenir, le cas échéant, l'adoption de sanctions à l'encontre des États-Unis. Mais, dans ce cas, les effets seront nécessairement asymétriques (une sanction équivalente à 1 million de dollars a un impact important sur l'économie de Belize mais n'a aucune influence sur l'économie américaine) et le pays s'expose à des ripostes « légales » de type harcèlement procédurier. Soit le pays s'engage dans un processus de négociation bilatérale du type de celles prévues dans la *Section 301*. Dans de nombreux cas, les pays opteront vraisemblablement pour la deuxième solution qui préserve, de fait, la portée stratégique de l'arsenal des instruments unilatéraux à la disposition des États-Unis. Même si la procédure de règlement des différends donne satisfaction aux États-Unis, la *Section 301* (engagée simultanément) garantit la mise en œuvre effective des décisions de l'OMC (10).

La viabilité de la négociation au sein de l'omc

Les anciens principes de négociation multilatérale sont aujourd'hui devenus inopérants dans la mesure où, techniquement, seuls les tarifs douaniers, en voie de disparition, permettent d'agréger le niveau des concessions. L'élargissement des compétences de l'OMC accentuera la dérive observée au cours même des négociations d'Uruguay et qui affirme une conception plus restrictive de la réciprocité. Celle-ci s'appliquerait secteur par secteur (blé contre blé plutôt que blé contre soja ou composants électroniques). Le niveau d'ouverture du pays le plus libéral -ou du plus influent- tendra à devenir la norme de référence sur laquelle devront s'aligner les autres pays.

Cette conception universaliste du multilatéralisme, si elle s'imposait, se substituerait à la conception coopérative qui, jusque-là, prévalait (11).

L'Europe et le multilatéralisme

Même si, à l'intérieur de l'Union européenne les sensibilités sont différentes, la conception « universaliste » des États-Unis, fondée sur une conception rigide de la réciprocité et l'alignement des pratiques sur celles en vigueur aux États-Unis, ne peut-être celle de l'Europe. En matière de concurrence, par exemple, la conception allemande n'est manifestement pas celle des États-Unis. Assez paradoxalement, d'ailleurs, c'est souvent la France qui, vis-à-vis du reste du monde, est plus proche des États-Unis (consensus en faveur de l'application d'une législation antidumping, volonté d'intégrer une « clause sociale » aux arrangements multilatéraux, etc.).

access for our products and services. If we can do that without ever identifying a « priority foreign country practice » under Super 301, we will have accomplished our goal ».

11. Sur la distinction entre ces deux formes de multilatéralisme, voir Siroën (1995).

9. Disposition de la loi commerciale américaine qui exige de l'exécutif qu'il négocie ou adopte des mesures de sanction à l'encontre, notamment, des pays qui ne s'aligneraient pas sur les réglementations américaines.

10. D'après l'USTR, Mickey Kantor : « Our goal is to eliminate the major trade barriers around the world which block market

Les États-Unis ont, sans doute, mieux utilisé le GATT que la France ou la Communauté européenne. Ils ont mieux su valoriser, à leur profit, les effets d'asymétrie que leur dimension économique et politique leur conférerait. Au contraire, l'Europe a mal compris les implications du multilatéralisme et n'a pas su transformer en avantages le handicap relatif à son processus de prise de décision (12) (au contraire, les États-Unis utilisent judicieusement les relations conflictuelles entre l'exécutif et le législatif). Pour éviter que l'OMC soit définitivement transformée en coquille vide, l'Union européenne devra définir une stratégie cohérente.

Certes, toute forme de multilatéralisme exige des abandons de souveraineté. En contrepartie, comme l'a montré Kindleberger, l'existence de règles internationales stables constitue un bien collectif. Celui-ci est mis à la disposition du monde et permet d'améliorer le bien-être de tous. L'effondrement des années 1930 a définitivement révélé les conséquences catastrophiques de l'inexistence d'un tel bien.

La position de l'Europe vis-à-vis du multilatéralisme a pourtant été ambiguë. Incapable d'adopter des mesures sérieuses vis-à-vis des États-Unis, ne serait-ce qu'à titre de rétorsion (ce qui a d'ailleurs permis d'éviter l'enclenchement d'un processus de protections cumulatives), la Communauté européenne a assez largement pratiqué le bilatéralisme et le commerce administré vis-à-vis du reste du monde (Asie, Europe de l'Est) par un usage intensif de droits antidumping (à peine moins nombreux que ceux pratiqués par les États-Unis) ou d'accords d'autolimitation. La Communauté, première « victime » des mesures américaines, devra évidemment renoncer à jouer sur les deux tableaux : s'opposer à l'unilatéralisme américain au nom des grands principes du multilatéralisme et s'y rallier dans ses relations avec le Japon, Taïwan ou la Pologne. Comment s'inquiéter (à juste titre) des droits antidumping imposés à l'acier européen et adopter des textes qui durcissent une législation européenne guère plus équitable ?

La France a proposé, à plusieurs reprises, de renforcer le Nouvel Instrument de Politique Commerciale, équivalent européen (peu appliqué) de la *Section 301* américaine. Mais il s'agissait davantage de l'appliquer au Japon, aux Pays de l'Est et aux NPI asiatiques qu'aux États-Unis. Si la France et l'Europe veulent s'assurer de la viabilité de la procédure de règlement des différends, il conviendrait de lui astreindre une

clause de « réciprocité négative » stipulant que cet instrument unilatéral ne peut être utilisé qu'à l'encontre de pays disposant de législations équivalentes. Néanmoins, cette mesure ne doit pas faire illusion. Comme l'a montré l'expérience européenne, elle n'est efficace que par son pouvoir de dissuasion qui, lui, ne se décrète pas.

Trancher sans ambiguïté en faveur du multilatéralisme impliquera l'affirmation d'un *leadership* européen au sein de l'OMC. Celui-ci mettrait en conformité l'influence réelle de la Communauté avec sa position de première puissance exportatrice. En défendant l'affirmation de l'OMC et du multilatéralisme, la Communauté européenne rallierait à sa cause la plupart des pays tiers et les « fonctionnaires » de l'institution.

Plus généralement, la question des relations commerciales de l'Union européenne doit s'inscrire dans une réflexion plus générale sur son rôle dans le monde et sa contribution à l'édification d'un nouvel ordre économique mondial.

Conclusion

Nous avons tenté de souligner, dans cet article, le caractère assez décevant de l'accord de libéralisation et, surtout, les failles institutionnelles de l'OMC qui atteindront la légitimité et la viabilité de cette institution. L'accord pourrait accentuer, plutôt qu'entraver, la dérive des politiques commerciales vers la substitution d'instruments opaques, inefficaces et accessibles de manière discriminatoire aux grandes puissances commerciales (mesures unilatérales ou bilatérales comme les droits antidumping, accords d'autolimitation des exportations, engagements d'importation) aux instruments traditionnels (droits de douane, subventions) pourtant moins inefficaces et accessibles à tous. Des luttes d'influence se dérouleront pour tirer l'organisation dans un sens ou dans un autre. Les États-Unis voient, en effet, dans cette nouvelle organisation, une machine à ouvrir les marchés étrangers (13). L'Europe aura pour vocation de défendre une conception plus coopérative, qui correspond, d'ailleurs, aux fondements originaux du GATT. Encore doit-elle, pour cela, adopter une stratégie cohérente.

Jean-Marc SIROËN
Professeur à l'Université d'Orléans.

12. Les principes de la politique commerciale commune sont codifiés par l'article 113 du Traité de Rome (reformulé par le Traité sur l'Union européenne) qui établit que « La politique commerciale commune est fondée sur des principes uniformes, notamment en ce qui concerne les modifications tarifaires, la conclusion d'accords tarifaires et commerciaux, l'uniformisation des mesures de libération, la politique d'exportation, ainsi que les mesures de défense commerciale, dont celles à prendre en cas de dumping et de subventions. ». Les choix fondamentaux doivent donc être adoptés au niveau communautaire.

13. L'USTR déclarait dans une interview récente (Fox Morning News, décembre 1994) : « Pour la première fois dans l'histoire, nous disposons d'un arrangement où tout le Monde jouera avec les mêmes règles. L'Amérique (sic) est le pays le plus productif et le plus compétitif sur la terre. Nos travailleurs sont les meilleurs. Quand nous pourrions entrer sur ces marchés, nous y vendrions davantage de biens, nous créerions davantage d'emplois, nous augmenterions nos revenus. Nous achetons leurs biens, maintenant ils achèteront les nôtres ».

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Allais M. *La politique de libre-échange, le GATT et la construction européenne*. Revue d'Économie Politique, n°1, janvier-février 1994.
- Bhagwati J et HT Patrick (ed.). *Aggressive Unilateralism, America's 301 Trade Policy and the World Trading System*. The University of Michigan Press, 1990.
- Bienaymé A. *Notion de concurrence loyale*. Chroniques Economiques SEDEIS, XLIII, n° 12, 15 décembre 1994.
- Blackhurst R. *The Results of the Uruguay Round*. Colloque EFIQ, Sophia-Antipolis, 2 et 3 juin 1994.
- Eichengreen B & PB Kenen. *L'organisation de l'économie internationale depuis Bretton Woods : un panorama*. Économie internationale, n° 59, 3^e trimestre 1994.
- FMI. *Issues and Development in International Trade Policy*. IMF, World Economic and Financial Surveys, August 1992.
- Javelot S. *L'argument de loyauté dans les relations économiques internationales*. Thèse, Orléans, 1995.
- Javelot S et JM Siroën. *Les nouveaux instruments de politique commerciale*. Revue Economique, 45, n°3, 1994, pp. 487-500.
- Kostecki M. *Export-Restrains Arrangements and Trade Liberalization*. The World Economy, 10, 1987, pp. 425-453.
- Krugman P. *The Narrow and Broad Arguments for Free Trade*. American Economic Review, 83 (2), may 1993.
- Lafay G et JM Siroën. *Maîtriser le libre-échange*. Economica, Paris, 1994.
- OCDE. *Obstacles aux échanges et à la concurrence*. Paris, 1993.
- Siroën JM. *La mort du GATT*. Le Monde, 1-12-1992.
- Siroën JM. *Sauver le multilatéralisme*. Le Monde, 5-5-1992
- Siroën JM. *Droits antidumping et compensatoires. Un bilan critique*. Université d'Orléans, IOF, Série Économie Internationale, 1993 (a), n° 17.
- Siroën JM. *Politiques commerciales stratégiques et commerce inter-blocs : le cas des accords d'autolimitation*. In Celimène F et Mucchielli JL. *Mondialisation et régionalisation, un défi pour l'Europe*, Economica, 1993 (b).
- Siroën JM. *L'agriculture, le GATT et le marché*. In DEMETER 94, Armand Colin, 1994.
- Siroën JM. *VER as Strategic Trade Policies*. Recherches Economiques de Louvain, 1993, 60(2).
- Siroën JM. *Régionalisme contre multilatéralisme?* Cahiers Français, n° 269, janvier 1995.

OBJECTIF

Traiter des questions économiques et sociologiques liées à la politique agricole.

12 mai 1995

■ Les élections aux chambres d'agriculture :

résultats et perspectives pour le mouvement professionnel agricole
Roger LE GUEN, professeur de sociologie à l'ESA d'Angers, conseiller scientifique du président de la FNSEA.

8 juin 1995

■ Au-delà de la réforme Mac Sharry : l'agriculture européenne.

Michel KEYSER, professeur d'économie à l'Université libre d'Amsterdam, responsable du World Food Center.

Chaque deuxième vendredi du mois de 13 h 30 à 15 h 30,
à l'ENGREF, École national du génie rural des eaux et des forêts,
19 av. du Maine, Paris 15.