



---

INSTITUT D'ECONOMIE ET  
DE POLITIQUE DE L'ENERGIE

---

La gouvernance globale dans le domaine commercial et l'OMC

Séminaire gouvernance, IEPE, Grenoble,

3 octobre 2000

**L'Organisation mondiale du commerce  
et la gestion du système commercial multilatéral**

Mehdi ABBAS

Institut d'économie et de politique de l'énergie  
Unité mixte de recherche du Centre National de la Recherche Scientifique et de l'Université Pierre Mendès France (UFR DGES)

IEPE, BP 47, 38040 Grenoble Cedex 09, Tel : 04 76 51 42 40 ; Fax : 04 76 51 45 27  
e mail : [iepe@upmf-grenoble.fr](mailto:iepe@upmf-grenoble.fr) ; <http://www.upmf-grenoble.fr/iepe>

Le papier présente l'Organisation mondiale du commerce (OMC) du point de vue institutionnel et du point de vue de la régulation des échanges internationaux qui y est élaborée. Après avoir présenté les trois caractéristiques de l'OMC : organisation internationale, ensemble d'accords juridiques et agrégation d'Etats Membres, il montre que la caractéristique de l'Organisation est qu'elle soit pilotée par ses membres. Dès lors, le papier porte son attention sur l'importance des stratégies d'acteurs dans l'élaboration des Accords de l'OMC. Ces derniers ne concernent pas uniquement les échanges de produits mais portent également sur les services, la protection de la propriété intellectuelle et l'investissement. Par ailleurs, ils traitent des mesures au-delà des frontières et comportent des mesures positives et des recommandations de mise en conformité impliquant des ajustements juridiques et institutionnels de la part des Etats Membres. Ces ajustements sont gérés à travers la réciprocité spécifique et l'économie politique de l'accès au marché qui constituent la nouvelle méthode et la nouvelle finalité du cadre juridico-institutionnel rénové de l'OMC. A la vue de ces éléments, le papier développe une réflexion sur l'économie politique de l'échange international axé sur l'articulation du national et de l'international.

Introduction générale.....	p. 3
I. La nature de l'Organisation mondiale du commerce.....	p. 5
I. 1. Le triptyque de l'Organisation mondiale du commerce.....	p. 5
I. 2. Analyse du mode opératoire de l'OMC.....	p. 8
II. Le <i>nouveau multilatéralisme</i> : réciprocité spécifique et économie politique de l'accès au marché.....	p. 12
II. 1. Une Régulation positive articulée aux mesures au-delà des frontières.....	p. 13
II. 2. La réciprocité spécifique et l'économie politique de l'accès au marché.....	p. 14
III. En guise de conclusion : réflexions sur l'économie politique du commerce international.....	p. 18

## Introduction générale

Issue de la signature des accords juridiques de Marrakech (avril 1994), l'OMC est officiellement entrée en fonction le 1<sup>er</sup> janvier 1996. Elle constitue l'innovation institutionnelle la plus importante du cycle d'Uruguay et, au-delà, de l'après-guerre froide. Outre l'extension de son domaine de compétence sectorielle [article II & III]<sup>1</sup>, elle est dotée d'un agenda à la fois évolutif et extensif, ce qui en fait l'organisation où est traité l'ensemble des questions ayant trait à la gestion des relations économiques internationales. L'OMC est avant toute chose l'héritière du GATT, l'article XVI. 1 précisant la portée de « *l'acquis GATT* ». En ce sens elle en prolonge certains aspects de procédures et de droit. Mais continuité ne signifie pas identité. De nombreuses différences institutionnelles, substantielles, mais également au niveau de la conception générale de la régulation des échanges internationaux existent entre les deux organisations.

Le projet de création de l'OMC ne figurait pas à l'ordre du jour de la Conférence ministérielle de Punta Del Este (novembre 1986) qui lança l'Uruguay Round. L'idée prend forme lors des réunions semestrielles de la Quadrilatérale (Canada, Etats-Unis, Japon et Union européenne). Elle est formulée pour la première fois publiquement par le Canada en février 1990, reprise ensuite par l'Union européenne (Italie et France plus particulièrement) en avril 1990 pour être inscrite à l'ordre du jour de la Conférence ministérielle de Bruxelles en décembre 1990. Le projet d'une « *organisation chapeau* » couvrant l'ancien et le nouveau cadre de l'échange international devient l'objet principal des travaux du FOGS (*Functioning Of GATT System*) à partir de la fin 1991. C'est dans le cadre de ce groupe de travail, présidé par les Etats-Unis, qu'est finalisé le mémorandum d'Accord sur l'OMC<sup>2</sup>.

Une organisation internationale est avant tout l'expression d'une forme particulière de coopération économique entre les Etats. Elle reflète, par ailleurs, une conception particulière de l'action économique de ces derniers. Dès lors, quelles sont les raisons qui ont conduit, et conduisent toujours, les Etats Membres dans cette entreprise de rénovation des cadres et règles de l'échange international, entreprise ayant abouti à la création de l'OMC ? La rénovation des *règles du jeu* n'indique-t-elle pas une transformation de la *nature du jeu* ? Ces interrogations conduisent, d'une part, à préciser la nature et la vocation de l'OMC et, d'autre part, à expliciter les changements dans l'objet et la nature de la régulation commerciale induite par le nouveau corpus juridico-institutionnel.

La mise en place de l'OMC est la manifestation d'un changement à un triple niveau : i) le système des relations internationales ; ii) le rôle et la nature de l'intervention socioéconomique de l'Etat et iii) les rapports entretenus entre l'Etat et les autres acteurs économiques, principalement, mais non exclusivement, les firmes transnationales, rapports

<sup>1</sup> GATT, *Résultats des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay*. Textes juridiques, GATT, Genève, 1994, p. 7.

<sup>2</sup> Voir S. Ostry, *The Post-Cold War Trading System. Who's on First?*, The University of Chicago Press, Chicago, 1997, p. 193. A partir de 1990, les Etats-Unis ont imposé l'idée d'un « engagement unique » afin de faire respecter les dispositions contenues dans l'Accord TRIPs et le GATS, d'une part, et la possibilité de sanctions croisées en cas de non-respect de certains engagements, d'autre part. L'Union européenne a saisi cette proposition pour faire avancer l'idée d'une OMC. Elle a développé toute une stratégie en direction des pays en développement pour les convaincre d'y souscrire. Voir J. Croome, *Reshaping the World Trading System. A History of the Uruguay Round*, WTO, Genève, 1995, pp. 272 – 273, p. 323 et pp. 334 – 337. Ces derniers ont signé le mémorandum par crainte de la mise en place, sur proposition américaine, d'un « GATT plus » regroupant les économies de la Quadrilatérale et les signataires des nouveaux accords (TRIPs, TRIMs et GATS). Voir C. Raghavan, *The New Issues and Developing Countries*, site internet du Third World Network.

qui ont évolué du fait d'un phénomène économique objectif : l'internationalisation des processus productifs. L'OMC s'inscrit dans et participe de la transformation du cadre institutionnel de la concurrence et de l'accumulation. Cette transformation est indissociable de l'action étatique car, d'une part, elle pose le problème de sa légitimité, de ses sphères et procédures d'intervention et, d'autre part, elle modifie les rapports qu'entretient l'Etat avec les structures de production et d'échange présentes dans son espace économique.

L'OMC constitue une tentative de gestion de la dialectique de l'autonomie nationale et de la contrainte extérieure. La transformation du régime d'accumulation et de croissance<sup>3</sup> a rendu la frontière entre l'interne et l'international plus diffuse, ce qui explique que, désormais, les différences institutionnelles, juridiques et réglementaires constituent des enjeux des négociations commerciales internationales. Dès lors, au travers des règles négociées à l'OMC, les Etats négocient les conditions et modalités de leur insertion dans l'espace économique international et, par effet de retour, l'organisation de celui-ci<sup>4</sup>. Aussi, les Accords de l'OMC sont-ils l'expression des préférences des Etats Membres quant à l'orientation de leurs structures de production et d'échange<sup>5</sup>, c'est-à-dire leurs conditions socioéconomiques de croissance et de développement ainsi que les modes institutionnels d'insertion et d'ouverture sur l'international propres à chaque espace national. Simultanément, ces Accords contribuent à la redéfinition de ces préférences.

On présentera dans un premier temps la nature de l'OMC pour faire ressortir le triptyque de l'OMC et le fait que les choix et stratégies d'acteurs déterminent le fonctionnement des différents aspects de l'organisation (I). Dès lors, on traitera du « *nouveau multilatéralisme* »<sup>6</sup> auquel il convient de donner un contenu tangible (III). A partir de là on esquissera une réflexion sur l'économie politique de l'échange international. En effet, comment est-il possible d'envisager une organisation internationale ou un système commercial international alors qu'il existe des dynamiques nationales plus ou moins autonomes voire antagoniques ? (III).

---

<sup>3</sup> Sur la notion de **régime d'accumulation** et les **modalité d'adhésion au régime international**, voir R. Boyer, *La théorie de la régulation : une analyse critique*, La Découverte, Paris, 1987, p. 46.

<sup>4</sup> Voir J. Mazier, M. Baslé, J-F. Vidal, *Quand les crises durent...*, Economica, Paris, 2<sup>ème</sup> édition, 1993, p. 5.

<sup>5</sup> Sur la notion de **préférences de structure** voir J. Weiller, *Problèmes d'économie internationale*, P. U. F., Paris, 1950, pp. 282 – 285 et *Economie Internationale hier et aujourd'hui : crises-ruptures et déséquilibres dans les relations internationales*, P. U. G., Grenoble, 1989, pp. 22 et suiv.

<sup>6</sup> B.Guillochon, J-M. Siroën, « L'OMC : un nouveau multilatéralisme ? », *Revue française d'économie*, vol XII, n° 4, automne 1997, pp. 3 – 15 et M. C. Smouts, « La coopération internationale de la coexistence à la gouvernance mondiale », in M. C. Smouts (dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Presses de Sciences Po, Paris, 1999, pp. 135 - 160, p. 136 et pp. 153 - 154.

## I. La nature de l'Organisation mondiale du commerce

L'OMC est une organisation économique internationale de *la production et de l'échange, ouverte, à vocation universelle et spécialisée* car sa *fonction* est la définition des règles du commerce international<sup>7</sup>. Elle est à la fois est une **organisation internationale**, un ensemble de **textes juridiques** et l'agrégation des **Etats Membres**. Cette dernière caractéristique lui confère son atypisme parmi les différentes organisations économiques internationales. Aussi, convient-il de faire une place aux comportements et stratégies des Etats Membres pour saisir le *modus operandi* de l'OMC.

### I. 1. Le triptyque de l'Organisation mondiale du commerce

Tout d'abord, l'OMC est une **organisation internationale** à caractère économique dotée d'une personnalité juridique propre tant dans l'ordre interne que dans l'ordre international [Article VIII], de plein exercice et dotée d'une structure institutionnelle [Article IV et VI]. Ce critère de *matérialité*<sup>8</sup> fait de l'organisation est un sujet du droit international public dont la responsabilité peut être engagée du fait de ses actions<sup>9</sup> L'OMC se voit reconnaître par les Etats Membres le monopole de la négociation commerciale multilatérale [Article III. 2].

Sur le plan formel, le renforcement est notable par rapport à la situation du GATT qui n'était qu'un accord en forme simplifiée (*executive agreement*) et provisoire. Avec la mise en place de l'OMC on assiste à une extension quantitative, qualitative mais également réaliste de la réglementation juridique des échanges internationaux<sup>10</sup>. L'OMC comble ainsi le *défait de naissance* du GATT<sup>11</sup> relatif à : i) l'existence d'une clause d'antériorité (*grandfather clause*) selon laquelle les principales dispositions de l'Accord général ne sont applicables que « dans toute la mesure compatible avec la législation en vigueur »<sup>12</sup>, ii) l'ambiguïté sur le pouvoir des Parties contractantes quant à la prise de décision, iii) l'ambiguïté sur l'application des « *waivers* » et iv) les problèmes liés à l'effectivité de la procédure de règlement des différends [Articles XXII et XXIII du GATT de 1947]<sup>13</sup>.

<sup>7</sup> Selon les critères présentés par J. Fontanel, *Organisations économiques internationales*, Masson, Paris, 1995, 2<sup>ème</sup> édition, pp. 3 – 4 et J. & C. Nème, *Les Organisations économiques internationales*, P. U. F, Paris, 1972, pp. 7 – 8.

<sup>8</sup> M. C. Smouts, *Les organisations internationales*, Armand Colin, Paris, 1995, p. 12.

<sup>9</sup> Voir, B. Colas, «Qu'est-ce qu'une organisation internationale?», in B. Colas (coord.), *Organisations internationales à vocation universelle*, La documentation française, Paris, 1993, pp. 11 – 14, p. 12.

<sup>10</sup> Voir V. Pace, *L'Organisation mondiale du commerce et le renforcement de la réglementation juridique des échanges commerciaux internationaux*, L'Harmattan, Paris, 2000.

<sup>11</sup> J. H. Jackson, « Managing the Trading System : The World Trade Organization and the Post-Uruguay Round GATT Agenda », in P. Kenen (ed.), *Managing the World Economy*, Institute for International Economics, Washington, 1994, pp. 131 – 151, p. 133.

<sup>12</sup> Cette clause portait sur le maintien des législations existantes, mêmes incompatibles avec l'Accord général, dès lors qu'elles étaient en application au moment de l'entrée en vigueur du GATT de 1947.

<sup>13</sup> J. H. Jackson, « The Uruguay Round and the Launch of the WTO : Significance and Challenges », T. P. Stewart (ed.), *The World Trade Organization*, American Bar Association, Washington, 1996, pp. 5 – 28, p. 7.

Dans l'ordre des organisations économiques internationales, l'OMC est plus que l'OCDE qui n'est qu'une organisation de consultation. Par contre, elle est moins que le FMI ou la Banque mondiale qui possèdent un directoire ou un conseil d'administration auxquels sont délégués des pouvoirs substantifs et de procédure<sup>14</sup>. Elle se différencie de la CNUCED du fait qu'elle ne pratique pas une « *diplomatie déclamatoire* » et qu'elle n'a pas pour objectif la formulation et la mise en place d'une nouvelle politique commerciale et du développement<sup>15</sup>. La vocation première de l'OMC est d'être un forum de négociation des règles du commerce international qui consistent le plus souvent en « des obligations de comportements et, rarement, en des obligations de résultats »<sup>16</sup>. Dans une perspective identique B. Hoeckman et M. Kostecki<sup>17</sup>, après avoir distingué deux approches de la coopération internationale dans le domaine des échanges : *rule-oriented* et *result-oriented*, identifient l'OMC à la première. Cette dichotomie doit être relativisée car toute décision sur les « règles du jeu » a des implications sur les « quantités du jeu ». Néanmoins, cette caractéristique éclaire la vocation de l'OMC puisqu'elle devient, par la nature même du jeu qui a lieu en son sein, le lieu où se négocie la normalisation des législations nationales et la mise en place de règles applicables par les Etats aux Etats.

Ensuite, l'OMC est un *ensemble de textes et d'accords juridiques* (29 accords et mémorandums d'accord). Ceux-ci déterminent le cadre multilatéral auquel se réfère la littérature officielle de l'OMC. L'Acte Final signé à Marrakech constitue un *engagement unique et global* [Article II] auquel il n'est pas possible d'apporter des réserves [Article XVI.5] mettant ainsi fin au « *GATT à la carte* ». Certains qualifient les Accords de l'OMC de « *charte* » ou de « *mini-chartre* » qui comporte<sup>18</sup> :

- **un bloc indivisible**, obligatoire pour l'ensemble des membres et des pays en accession. Il comprend : i) les accords commerciaux multilatéraux (le GATT de 1994, le GATS, et le TRIPS), ii) les accords institutionnels, à savoir le mémorandum d'accord sur le règlement des différends et sur le mécanisme d'examen des politiques commerciales.
- **un bloc détachable** c'est-à-dire les accords plurilatéraux applicables uniquement aux pays signataires. Ceux-ci sont au nombre de deux : l'Accord sur les aéronefs civils et l'Accord sur les marchés publics.

Cet ensemble constitue un régime juridique unifié dont la gestion est assurée par l'OMC. En effet, bien que les organes de tête de l'Organisation (la Conférence ministérielle et le Conseil général) bénéficient du *pouvoir d'auto-interprétation* des divers accords commerciaux multilatéraux [Article IX.2 et 3], l'OMC ne possède pas une fonction de création de droit. Elle est une organisation de consolidation et de gestion des accords négociés et approuvés par les

---

<sup>14</sup> Ceci transparaît dans l'ampleur respective des bureaucraties de chacune des trois grandes institutions multilatérales. Le Secrétariat de l'OMC est composé de 510 fonctionnaires, celui du groupe Banque mondiale de 6780 et celui du F. M. I. de 2600 fonctionnaires.

<sup>15</sup> J. P. Thérien, *Une voix pour le Sud. Le discours de la CNUCED*, L'Harmattan, Paris, 1990.

<sup>16</sup> D. Carreau, *Droit international*, Pedone, Paris, 1994, 5<sup>ème</sup> édition, p. 35.

<sup>17</sup> B. Hoeckman, M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System. From GATT to WTO*, Oxford University Press, Oxford, 1997, p. 25.

<sup>18</sup> Nous reprenons la typologie de T. Flory, *L'Organisation mondiale du commerce. Droit institutionnel et substantiel*, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 6.

Etats<sup>19</sup>. Ceci fait dire à D. Carreau et P. Juillard que l'OMC est une « organisation classique » puisque n'étant pas investie du pouvoir de créer du droit dérivé en matière de commerce multilatéral, l'OMC demeure sous le contrôle étroit de ses membres<sup>20</sup>. Le principe du *dédoulement fonctionnel* fait que le Conseil général assume les fonctions d'administration des différents accords<sup>21</sup>.

En ce sens, les procédures de contrôle instaurées lors de l'Uruguay Round, à savoir les *mécanismes d'examen des politiques commerciales* et de *règlement des différends*, relèvent de la supervision externe puisqu'elles renvoient à la gestion, par un organe spécifique de l'Organisation, des accords qu'elle a en charge<sup>22</sup>. Celle-ci peut-être menée de deux façons : horizontale et verticale<sup>23</sup>. Dans le cas de l'OMC, c'est la première méthode qui prévaut, c'est-à-dire un système basé sur la volonté propre de chaque partie d'appliquer les règles négociées plus que sur une volonté extérieure provenant de l'Organisation. La pratique consacrée est celle de la *pression des pairs*<sup>24</sup> puisque même si ces mécanismes possèdent une automaticité de procédure<sup>25</sup> ils ne peuvent être initiés que par les Etats Membres. Ceci ne contredit en rien l'institutionnalisation des rapports intergouvernementaux, mais signifie que les Etats ont une « politique juridique extérieure », c'est-à-dire une politique à l'égard du droit et non pas seulement une politique conforme au droit international<sup>26</sup>. Le « *droit OMC* » s'adresse aux Etats et territoires douaniers « jouissant d'une entière autonomie dans la conduite de [leurs] relations commerciales extérieures »<sup>27</sup>. Il s'agit donc d'un droit de la coopération faisant de l'OMC une organisation de la coopération interétatique. C'est pourquoi l'enjeu n'est pas tant celui des souverainetés que celui de la légitimité de l'action étatique<sup>28</sup>.

---

<sup>19</sup> Voir G. R. Winham, «The World Trade Organization : Institution-Building in the Multilateral Trade System », *The World Economy*, vol 21, n° 3, mai 1998, pp. 349 – 367, p. p. 365.

<sup>20</sup> D. Carreau, P. Juillard, *Droit international économique*, L. G. D. J, Paris, 1998, p. 60.

<sup>21</sup> Voir OMC, *Rapport annuel 1999*, OMC, Genève, 1999, p. 42.

<sup>22</sup> N. Blokker, S. Muller (eds.), *Towards More Effective Supervision By International Organization*, Martinus Nijhoff Publishers, Londres, 1994, pp. 683 – 684.

<sup>23</sup> A. H. Qureshi, « Some Lessons from 'Developing' Countries' Trade Policy Reviews in the GATT Framework : An Enforcement Perspective », *World Economy*, vol 18, n° 3, mai 1995, pp. 489 – 503, p. 492.

<sup>24</sup> G. R. Shell, «Trade Legalism and International Relations Theory : An Analysis of the World Trade Organization », in R. Howse (ed.), *The World Trading System. Critical Perspectives on the World Economy*, Routledge, Londres, 1998, pp. 333 – 416.

<sup>25</sup> J. H. Jackson, *The World Trade Organization. Constitution and Jurisprudence*, Chatham House Papers, Londres, 1998, p. 96. Les articles 6, 4, 12.8, 16.4, 17 et 21 du *mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends* codifient l'automatisme de la procédure. Pour l'examen des politiques commerciales l'automaticité est garantie par l'article c. ii établissant la périodicité des examens.

<sup>26</sup> Voir les longs développements de G. de Lacharrière, *La politique juridique extérieure*, Economica, Paris, 1983.

<sup>27</sup> GATT, *Accords juridiques*, p. 15.

<sup>28</sup> Voir P. Moreau-Defarges, « Droit et mondialisation », in IFRI, *Ramses 2000*, Dunod, Paris, 1999, pp. 215 – 227, p. 216.

Enfin, l'OMC appartient à ses membres puisqu'elle est fondée sur le principe de *l'égalité des Etats*. Ceux-ci, contrairement à ce qui est observable au niveau du FMI et de la Banque mondiale, ne se voient affecter d'aucune pondération [« *un Etat, une voix* », Article IX.1]. Elle constitue donc une *member-driven organization*, ce qui signifie que « l'OMC est conduite par ses Membres et donc par les gouvernements, les congrès et les parlements. Tous les deux ans, [les] ministres se réunissent pour (...) donner des orientations (...). L'OMC est ce que ses Membres font d'elle. »<sup>29</sup>. L'ordre du jour, le déroulement des négociations ainsi que les travaux et différents groupes de travail sont du ressort exclusif des Etats membres. Aussi, apparaît-elle comme un prolongement de leur diplomatie commerciale. N'est-ce pas ce que confirme R. Ruggiero en écrivant que « l'OMC n'est pas – et n'a pas l'intention de devenir un organe supranational doté de pouvoirs extraterritoriaux (...). Les règles de l'OMC sont librement négociées par des gouvernements souverains à l'intérieur d'un système fondé sur le consensus. (...). Aucun pays ne peut être contraint d'accepter des règles et des disciplines auxquelles il n'a pas expressément souscrit. Aucun pays ne peut être contraint d'accepter les décisions de l'OMC relatives à un différend – encore que, s'il n'applique pas une telle décision, il peut être tenu d'accorder des avantages à ses partenaires commerciaux dans d'autres domaines »<sup>30</sup>.

L'OMC est donc essentiellement *réactive* jamais *incitative* ou *proactive*. Aussi, convient-il d'analyser la dynamique institutionnelle et d'institutionnalisation des relations entre les Etats Membres.

## I. 2. Analyse du mode opératoire de l'OMC

Ce sont les stratégies de négociation des Etats qui dessinent la physionomie de l'Organisation et non l'inverse. Dès lors, « si le droit devient objet d'une stratégie, les règles en vigueur ne correspondent plus qu'à une stratégie qui a réussi »<sup>31</sup>. Ceci signifie que si tous les membres ont des préférences et des visées, seuls certains possèdent les moyens de les exprimer et de mener une stratégie en vue de les imposer. Les Etats sont *fonctionnellement indifférenciés*. C'est leur plus ou moins grande *capacité* à mener des stratégies, à *gérer la complexité*<sup>32</sup> et à atteindre des objectifs de négociation qui les différencie<sup>33</sup>. Leur « *force contractuelle* »<sup>34</sup>, non réductible à des éléments quantifiables, dépend à la fois de facteurs internes et externes. A ceci s'ajoute la *capacité d'internalisation* des normes et des règles internationales. Ceci nous éloigne de toute référence aux critères d'optimalité ou d'efficacité des règles négociées. Le

<sup>29</sup> M. Moore, « Le rôle des législateurs à l'OMC », déclaration disponible sur le site de l'OMC <www.wto.org> au 2/12/1999.

<sup>30</sup> OMC, *Focus*, n° 29, avril 1998, p. 7.

<sup>31</sup> G. de Lacharrière, *op. cit.*, 1983, p. 10.

<sup>32</sup> La négociation commerciale multilatérale est ainsi qualifiée par W. Zartman (ed.), *International Multilateral Negotiation. Approaches to the Management of Complexity*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 1994, p. 4.

<sup>33</sup> K. Waltz, *Theories of International Politics*, Addison-Wesley, Reading, 1979, pp. 94 – 98.

<sup>34</sup> Sur la notion de **force contractuelle** et son articulation à la capacité de marchandage dans les négociations économiques internationales voir F. Perroux, *L'Economie du XX<sup>ème</sup> siècle*, P. U . G., Grenoble, 1991, p. 96. Les notions de **capacités combinées** (combined capacities), de **transférabilité** (fungibility) tentent de rendre compte de la différenciation entre acteurs dans l'expression de l'autorité d'Etats à l'égard d'autres Etats qui est la substance même de la négociation internationale. Voir D. A. Baldwin (ed.), *Neorealism and neoliberalism, : The Contemporary Debate*, Columbia U. P., New York, 1993, p. 20 et G. Kébabdjian, *L'économie mondiale. Enjeux nouveaux, nouvelles théories*, Seuil, Paris, 1994, p. 314.

marchandage institutionnel prend la forme d'une confrontation des intérêts nationaux d'où émerge le couple emprises de structure–préférences de structure. Chaque acteur les subit et/ou l'exprime selon l'objet et le stade de la négociation.

La négociation commerciale multilatérale est un processus complexe de conflits-coopérations et de luttes-concours à la fois multipartite, multisectionnelle et multirôle dont l'objet est de rendre compatible entre eux les plans et projets de groupes très inégaux. Dans ce processus, hautement conflictuelle, l'influence, la pression et la contrainte ne sont pas absentes, comme l'illustre la « *stratégie du Salon Vert* » et ce que certains à l'OMC qualifient de « *diplomatie des couloirs* ». Chaque partie est conditionnée par des facteurs d'ordre interne et externe. Simultanément, elle mobilise des éléments et des ressources qui ne se réduisent pas à la seule dimension économique de l'enjeu<sup>35</sup>. Par ailleurs, la multidimensionnalité de la négociation rend possible *la formation de coalitions interétatiques* qui constituent une caractéristique de l'OMC.

En effet, le schéma organisationnel de cette dernière, avec ses soixante-quatre comités et sous-comités, est propice aux regroupements des Etats Membres. Ces coalitions sont un moyen de mettre en place, voire d'accroître, le *pouvoir collectif de négociation*<sup>36</sup> des acteurs ayant réussi à identifier une position ou des intérêts communs leur permettant ainsi d'acquérir des marges de manœuvre vis-à-vis à la fois des autres acteurs et du cadre institutionnel<sup>37</sup>. La stratégie consiste à associer pour chaque question importante les principaux fournisseurs et les importateurs les plus importants créant ainsi un *negotiating group of key countries* ou *like-minded countries* pour reprendre des catégories utilisées par G. Winham<sup>38</sup>.

Il se dessine, dans le concert des nations membres de l'OMC, un ensemble de *cercles concentriques*<sup>39</sup> reflétant l'aspect hiérarchique et polarisé de l'économie internationale, dont le cœur seraient les Etats-Unis. Au sein du **premier cercle** figurent les économies de la Quadrilatérale. Le **deuxième cercle** regrouperait les puissances commerciales de second rang. Il est composé des économies ayant une capacité d'exportation manufacturière sur des créneaux identiques à ceux de la Quadrilatérale ou représentant du point de vue de l'offre et/ou de la demande mondiale une position particulière dans la hiérarchie commerciale. Elles associent commerce de concurrence et attrait du marché domestique pour ce qui est de l'accès aux marchés. Y figurent les principaux pays qui *arrivent à se faire entendre dans l'organisation* à savoir : l'Inde, le Brésil, les économies du Sud Est asiatique, l'Australie, la Nouvelle Zélande. Aux dimensions commerciales, s'ajoute le fait que tous ces pays

---

<sup>35</sup> Voir les travaux de R. Puttman, « Diplomacy and Domestic Politics : The Logic of Two-Level Games », *International Organization*, vol 42, n° 3, été 1998, pp. 427 – 460 & P. Evans, H. Jacobson, R. Puttman (eds.), *Double-edge Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, California U. P., Los Angeles, 1993.

<sup>36</sup> Voir O. Hampson, M. Hart, *Multilateral Negotiations. Lessons from Arms Control, Trade, and Environment*, The John Hopkins U. P., Baltimore, 1995, p. 10.

<sup>37</sup> A. Landau, *Les négociations économiques internationales. Stratégies et pouvoir*, Bruylant, Bruxelles, 1990, p. 10.

<sup>38</sup> Voir G. Winham, « The Prenegotiation Phase of the Uruguay Round », in J. G. Stein (ed.), *Getting to the Table : The Process of International Prenegotiation*, John Hopkins University Press, Baltimore, 1989, pp. 44 – 67, p. 68.

<sup>39</sup> L'expression est de R. Blackhurst, *op. cit.*, p. 537.

prétendent à des degrés divers à un rôle *politique* régional<sup>40</sup>. Un **troisième cercle** regroupe les pays membres ayant un potentiel d'exportation mais sur des créneaux de complémentarité par rapport aux économies de la Quad et de complémentarité-concurrence vis-à-vis des économies du second cercle. Ces économies représentent, par ailleurs, un attrait moyen mais non négligeable du point de vue de l'accès à leur marché domestique. Nous retrouvons dans ce cercle la majorité des pays en développement et des économies en transition tels qu'ils sont classés par l'OMC. Contrairement à ceux du deuxième cercle, ils n'ont pas grand chose à offrir et c'est pour cela qu'ils ne possèdent pas un pouvoir de marchandage dans les négociations. En dernier lieu figure le **quatrième cercle** composé des économies demeurées dans les schémas traditionnels d'exportation, cantonnées dans une spécialisation asymétrique et ne représentant pas un marché domestique porteur. Nous y retrouvons les pays classés par l'Organisation comme les moins avancés<sup>41</sup>.

Depuis 1995, trois accords ont été négociés : l'*Accord sur les technologies de l'information* (signé en décembre 1996 par 40 gouvernements) ; l'*Accord sur la libéralisation des télécommunications de base* (signé en février 1997 par 69 gouvernements) ; l'*Accord sur la libéralisation des services financiers* (signé en décembre 1997 par 70 pays)<sup>42</sup>. Bien qu'étant signés par un nombre restreint de pays ils sont, d'une part, couvert par la clause de la nation la plus favorisée et, d'autre part, ils portent sur l'essentielle de l'offre internationale. Aussi, sont-ils *de facto* multilatéraux. R. Blackhurst utilise à ce propos l'expression de « *masse critique* » pour indiquer que les négociations privilégient les pays représentant une offre significative. « Etant donné que *les réductions tarifaires sont faites sur la base NPF* – c'est-à-dire appliquée à tous les Membres de l'OMC – l'objectif est de minimiser le "free-riding" »<sup>43</sup>. L. Wasescha et M. Schlagenhof évoquent également la notion de « *masse critique* » et indiquent qu'il s'agit d'une technique *plurilatérale, sectorielle et ouverte* de libéralisation<sup>44</sup>.

Il se met en place un processus séquentiel<sup>45</sup> de libéralisation et d'inclusion par paliers successifs<sup>46</sup> des économies jugées essentielles à l'élaboration, la consolidation ou au soutien

<sup>40</sup> A. Tita porte son attention sur les « *hard-core countries* » (les économies de la Quadrilatérale) pour expliquer le fonctionnement de l'OMC. Il distingue ensuite entre les « *inner/outer circles countries* » qui, selon notre typologie, opposerait les pays des deux premiers cercles aux autres. Voir A. Tita, « Globalization : A New Political and Economic Space Requiring Supranational Governance », *Journal of World Trade*, vol 32, n° 3, juin 1998, pp. 47 – 55, p. 53.

<sup>41</sup> Une typologie identique structure la problématique de l'investissement dans l'OMC. Voir, A. V. Ganesan, « Strategic Option Available to Developing Countries with Regard to a Multilateral Agreement on Investment », *UNCTAD Discussion Papers*, n° 134, avril 1998, pp. 28 – 29, M. Khor, *The WTO and the Proposed Multilateral Investment Agreement : Implications for Developing Countries and Proposed Positions*, site internet du Third World Network au 19/5/1997 et E. Smythe, « Your Place or Mine ? States, International Organizations and the Negotiation of Investment Rules », *Transnational Corporations*, vol 7, n° 3, décembre 1998, pp. 85 – 120. B. Hoekman, développe une catégorisation similaire, bien qu'il utilise le critère restrictif du niveau de revenu, à propos des négociations sur les services, in « Assessing the General Agreement on Trade in Services », in W. Martin, L. A. Winters, *The Uruguay Round and Developing Countries*, Cambridge U. P., Cambridge, 1996, pp. 88 – 124.

<sup>42</sup> Voir OMC, *Focus*, n° 15, n° 16 & n° 25, janvier, février & décembre 1997.

<sup>43</sup> R. Blackhurst, « The Capacity (...) », in A. O. Krueger (ed.), *op. cit.*, 1998, pp. 48 – 49.

<sup>44</sup> L. Wasescha, M. Schlagenhof, « Information Technology Agreement (ITA) – Towards a New Area of Sectoral Market Liberalisation in WTO », *Aussenwirtschaft*, vol 53, n° 1, janvier 1998, pp. 113 – 127, pp. 120 – 121.

<sup>45</sup> G. W. Downs, D. M. Rocke & P. N. Barsoom, « Managing the Evolution of Multilateralism », *International Organization*, vol 52, n° 2, Printemps 1998, pp. 397 – 419, p. 402.

(actif et/ou passif) au projet de compromis international. La méthode n'est pas nouvelle puisqu'elle a été appliquée lors du Tokyo Round pour les codes de bonne conduite. L'OMC en marque la généralisation à la quasi-majorité des sujets négociés. Cela signifie que l'option intégrative par dérogation n'a plus cours et que le régime des exceptions est marginal. Il s'agit de gérer la libéralisation des régimes commerciaux et d'investissement à travers une convention synthétisant tous les aspects de la négociation ainsi que les principales propositions<sup>47</sup>.

A la vue de cette description, on comprend que les économies de la Quadrilatérale occupent une place particulière dans l'Organisation. Elles concentrent les rapports d'organisation et les rapports de pouvoir. Les principaux points de l'agenda sont ceux qui ont été approuvés par ce groupe dont nous retrouvons les membres en tant que signataires des principaux accords négociés depuis 1995. Aussi, reflètent-ils leurs préférences et répondent-ils à leurs intérêts. Par extrapolation, l'OMC également<sup>48</sup>. Le rôle structurant de la Quadrilatérale découle en grande partie du fait que les Etats-Unis en sont l'acteur central. Il existe, au sein de l'OMC en général, un américano-morphisme découlant du fait que les Etats-Unis bénéficient d'un « *first mover advantage* », c'est-à-dire bénéficient de « l'avantage d'avoir été capables de définir les grandes lignes de l'agenda et de donner l'impulsion à la négociation »<sup>49</sup>. Ils sont apparus comme le seul acteur doté d'une stratégie globale durant le cycle et ayant des alternatives crédibles tant au niveau bilatéral que régional (ALENA, ZLEA et APEC). En définissant en grande partie le cadre et les règles du jeu, ils ont précisé les conditions à partir desquelles les acteurs dressent leurs plans et peuvent exprimer leurs préférences<sup>50</sup>.

En effet, le régime de l'OMC emprunte à la politique économique internationale et à la conception de la régulation commerciale américaines<sup>51</sup>. La force des Etats-Unis est d'avoir

---

<sup>46</sup> Ce dont rend compte l'analyse de G. Winham lorsqu'il parle d'une **structure pyramidale** synonyme de **multilatéralisation graduelle**. Voir *International Trade and the Tokyo Round*, Princeton U. P., Princeton, 1986, p. 376.

<sup>47</sup> G. Sjöstedt parle d'une **diplomatie rédactionnelle**. A. Landau estime que « les négociateurs élaborent une formule qui réconcilie les divergences les plus importantes, puis incorporent ultérieurement les détails de l'accord ». Voir, G. Sjöstedt, « Negotiating the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade », in W. Zartman (ed.), *op. cit.*, 1994, pp. 44 – 69, p. 61 et A. Landau, *op. cit.*, 1995, p. 106.

<sup>48</sup> Voir, M. Kahler, *International Institutions and the Political Economy of Integration*, The Brookings Institution, Washington, 1995, p. 28.

<sup>49</sup> A. Sapir, « La négociation de l'Uruguay Round : leçons pour l'Union européenne », in M. Rainelli (dir.), *op. cit.*, 1995, pp. 115 – 138, p. 123.

<sup>50</sup> M. Touraine parle à ce sujet d'un *leadership légitime* qui « résulte de la capacité à formuler les principes de l'ordre mondial et à les faire respecter, ou plutôt à influencer la définition de ces principes et peser sur leur mise en œuvre ». Voir M. Touraine, *Le bouleversement du monde ; Géopolitique du XXI<sup>ème</sup> siècle*, Seuil, Paris, 1995, p. 326.

<sup>51</sup> Béatrice Marre, *De la mondialisation subie au développement contrôlé. Les enjeux de la Conférence de Seattle 30 novembre – 3 décembre 1999*, Assemblée nationale, Rapports d'informations, n° 1824, Paris, 1999, p. 39.

réussi à l'inscrire dans une forme institutionnelle non bilatérale. O. Fraysse<sup>52</sup> relève plusieurs similitudes entre d'une part, la législation américaine et, d'autre part, l'Accord sur les sauvegardes<sup>53</sup> et l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires<sup>54</sup>. Il existe une grande similitude entre les délais de la procédure de règlement des différends et celle de la législation 301 américaine (section 301, Spécial 301 et Super 301), entre la section 337 relative à la protection des droits de propriété intellectuelle et l'Accord du même nom de l'OMC. Le régime de commerce international de l'OMC possède un profond ancrage américain puisque les dispositions les plus importantes du droit commercial public américain sont transposées dans les accords de l'OMC. C'est en ce sens qu'ils procèdent de la multilatéralisation des choix ou des préférences américaines avec les ajustements nécessaires à ce mouvement.

**L'OMC est donc une institution de régulation des conflits-coopérations entre les économies dominantes. Toutefois, les Etats-Unis exercent plus d'influence à l'égard de groupes entiers de pays qu'ils n'en reçoivent. Ceci s'explique, en partie, parce que les éléments constitutifs du régime de l'OMC sont ancré dans leurs préférences de structure.**

## **II. Le nouveau multilatéralisme : réciprocité spécifique et économie politique de l'accès au marché**

Le cycle de l'Uruguay a débouché sur une rénovation assez complète de la conception juridique du système commercial multilatéral<sup>55</sup>. Le « nouveau régime normatif devant réguler les relations commerciales interétatiques » met l'accent sur « une plus grande libéralisation des échanges (...) et une plus grande ouverture des marchés »<sup>56</sup>. Certes, une « *conception libéraliste* »<sup>57</sup> des relations commerciales internationales ressort du nouveau cadre. Mais, ce dernier ne se réduit pas uniquement à cela. On présentera l'évolution dans la nature des règles commerciales négociées durant l'Uruguay Round pour ensuite analyser la pratique et la finalité découlant du nouveau cadre de l'échange international.

---

<sup>52</sup> O. Fraysse, « Les nouvelles règles du commerce mondial : une mondialisation américaine ? », in M. C. Esposito, M. Azuelos (dir.), *Mondialisation et domination économique. La dynamique anglo-saxonne*, Economica, 1997, pp. 115 – 142, pp. 129 – 135.

<sup>53</sup> En matière de délais, de situations où il est possible d'invoquer la clause de sauvegarde et de procédures à suivre en cas d'application d'une mesure de sauvegarde. Pour l'analyse de la section 201 de la législation commerciale américaine, voir P. Barbet, *op. cit.*, 1997, pp. 168 – 170.

<sup>54</sup> La définition de la subvention, la taxonomie des feux tricolores et l'article 23 [Révision judiciaire] s'inspirent de la législation américaine. Notons que la construction d'un compromis international institutionnalisé oblige chaque acteur à intégrer les demandes de ses partenaires. Dans le cas de l'Accord sur les subvention, ceci transparait au niveau des catégories de subventions et de l'exclusion de certaines subventions agricoles de l'Accord. Sans cela, c'est la politique communautaire elle-même qui se serait trouvée en contradiction avec la discipline de l'OMC.

<sup>55</sup> H. Ruiz-Fabri, « Organisation mondiale du commerce. Droit institutionnel », *Juris-classeur du droit international*, fascicule 130-10, 1998, p. 5.

<sup>56</sup> T. Flory, « Remarques à propos du système commercial mondial issu des Accords du cycle d'Uruguay », *Journal du droit international*, n° 4, vol 22, 1995, pp. 877 - 891, p. 884.

<sup>57</sup> B. Guillochon, J-M. Siroën, *op. cit.*, 1997, p. 5.

## II. 1. Une Régulation positive articulée aux mesures au-delà des frontières

Les Accords de l'OMC articulent des dispositions reconnaissant le principe de défense commerciale (les droits de douane, les mesures de sauvegardes, les clause et dispositions dérogatoires du GATT, les articles X, XIV et XX du GATS ainsi que les listes positives de concessions de la libéralisation des services, certaines dispositions contenues dans les accords sectoriels) à une dynamique de promotion des exportations puisqu'il s'agit pour chaque pays, pris individuellement, de demander l'ouverture de marchés pour ses exportations en contrepartie desquelles il offre des concessions représentant en fait des décisions d'ouverture de son propre marché aux exportations des autres pays. Sur cet aspect la logique globale du régime OMC ne diffère guère de celle du régime GATT. Il existe un biais favorable à l'offre nationale<sup>58</sup>. La règle du principal fournisseur indique que la partie centrale dans la négociation est celles possédant des potentialités d'exportation et *in fine* de production. Il est donc possible de qualifier – sous certaines réserves – la mécanique de la négociation des concession de « *mercantilisme éclairé* »<sup>59</sup>.

Toutefois, la nature de la régulation a connu une évolution notable lors de l'Uruguay Round. Alors que dans le cadre du GATT, l'approche négative par la dérogation était la norme<sup>60</sup>, le régime de l'OMC privilégie l'approche positive consistant en l'élaboration d'un nouveau corpus de règles comportant des recommandations de mise en conformité<sup>61</sup>. Cela est particulièrement vrai des nouveaux accords. Par ailleurs, les Accords de l'OMC comportent un ensemble de règles relatives aux mesures au-delà des frontières. Il s'agit principalement des dispositions contenues dans : l'Accord sur les obstacles techniques au commerce, l'Accord agricole, l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, l'Accord général sur le commerce des services, l'Accord sur la protection des droits de propriété intellectuelle, l'Accord sur l'évaluation en douane. Il en va de même des réflexions engagées sur la facilitation des échanges, sur les politiques de concurrence et les standards environnementaux et sociaux.

Le régime de l'OMC fait entrer dans le champs de la conflictualité des négociations commerciales multilatérales les mesures liées aux procédures internes de régulation. Ces mesures concernent à la fois les produits et les processus de production pour chaque marchandise et/ou service mais aussi pour les marchandises et services connexes nécessaire à la production des premiers [article 2. 6 et 2. 7 de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce]. En outre, l'OMC a adopté le principe de la *reconnaissance mutuelle* [article 2 de l'Accord sur les obstacles techniques et article 4 de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires]. Il ne s'agit donc pas d'un processus juridique intégratif à l'instar de ce qui se

---

<sup>58</sup> Voir J-M. Siroën, « Le nationalisme dans les relations économiques internationales », *Revue Française d'Economie*, vol VII, n° 1, hiver 1992, pp. 3 – 33 et R. Baldwin, « The Economics of the GATT », in R. Baldwin (ed.), *Trade Policy in a Changing World Economy*, The University of Chicago Press, Chicago, 1989, pp. 137 – 147, p. 146.

<sup>59</sup> P. R. Krugman, « Does the New Trade Theory Require a New Trade Policy ? », *The World Economy*, vol 15, n° 4, juillet 1992, pp. 423 – 441, pp. 429 – 431.

<sup>60</sup> Voir T. Flory, *op. cit.*, 1999, p. 200 – 203.

<sup>61</sup> Voir l'excellente réflexion de W. A. Dymond, M. Hart, « Post-Modern Trade Policy. Reflections on the Challenges to a Multilateral Trade Negotiations After Seattle », *Journal Of World Trade*, vol 34, n° 3, juin 2000, pp. 21 – 38.

pratique au sein de l'Union européenne, mais d'une logique d'importation de formes juridiques et institutionnelles.

Cette évolution de la nature des règles s'articule à une nouvelle pratique de négociation commerciale : la réciprocité spécifique orientée vers une finalité précise : l'accès au marché<sup>62</sup>.

Elle est liée à l'évolution sectorielle et géographique des échanges internationaux et à la croissance massive de l'investissement direct à l'étranger avec le développement concomitant d'une production internationale. Ceci signifie qu'à côté des importations et des exportations l'investissement international est devenu une modalité importante de la mise en concurrence des espaces économiques. Ceci est d'autant plus vrai que les firmes transnationales sont des acteurs majeurs du système concret d'échange. Le fait est que la concurrence entre grands groupes industriels se déroule et d'appuie sur un arrière-fond de compétition entre nations, et pour cause. La rénovation des structures d'encadrement de l'économie internationale procède de la transformation du modèle d'Etat avec un rôle socioéconomique renouvelé : l'Etat-facilitateur<sup>63</sup>. Cette expression renvoie à la généralisation du modèle économique anglo-saxon. Elle synthétise les deux paradigmes des années 1980–1990, celui de la compétitivité et celui de l'attractivité<sup>64</sup>. Dans ce nouveau contexte, les pouvoirs publics se désengagent de l'intervention directe et mettent en place un environnement juridique et législatif favorable à l'expansion d'une offre compétitive<sup>65</sup>, c'est-à-dire une régulation accompagnant la transnationalisation du capital. Aussi, les économies de la Quadrilatérale ont-elle forgé les instruments permettant de mener cette rénovation de façon telle qu'elles n'aient pas à subir les coûts de l'ajustement<sup>66</sup>.

## II. 2. La réciprocité spécifique et l'économie politique de l'accès au marché

Selon R. O. Keohane, « il y a réciprocité spécifique quand des partenaires bien identifiés échangent des biens de valeur équivalente selon une procédure strictement balisée. (...) A l'opposé, dans le cas de la réciprocité générale, la définition de l'équivalence est moins précise, les partenaires étant perçus comme un tout plutôt que comme des acteurs singuliers, et la séquence des actions est moins étroitement circonscrite »<sup>67</sup>. L'équilibre global des concessions n'est plus l'objectif premier de la négociation<sup>68</sup>. Il s'y substitue une préférence

<sup>62</sup> Voir *Déclaration ministérielle sur les négociations d'Uruguay* in GATT, *Focus*, n° 41, octobre 1986, p. 2. Le premier auteur à appliquer l'idée d'accès aux marchés aux négociations commerciales internationales est, à notre connaissance, R. Harris, « "Market Access" in International Trade », in R. M. Stern (ed.), *Trade and Investment Relations Among the United States, Canada and Japan*, The University of Chicago Press, Chicago, 1989, pp. 263 – 292.

<sup>63</sup> L'expression est de P. Chantepie, L. Gautier, O. Piot, D. Plihon, *La nouvelle politique économique. L'Etat face à la mondialisation*, P. U. F, Paris, 1997, p. 341.

<sup>64</sup> C-A. Michalet, *La séduction des nations*, Economica, Paris, 1999.

<sup>65</sup> S. Thoyer, L. Tubiana, « Les légitimités de la régulation internationale : Etats, acteurs et institutions dans l'économie politique des échanges », *Economies et Sociétés*, n° 4, 1998, pp. 149 – 167, p. 151.

<sup>66</sup> Le Rapport 1999 de l'OMC ne note-t-il pas que « le système commercial du GATT/de l'OMC est conçu pour permettre aux gouvernements de gérer l'ajustement », OMC, *Rapport 1999*, OMC, Genève, 1999, p. 57.

<sup>67</sup> R. O. Keohane, « Reciprocity in International Relations », *International Organization*, vol 40, n° 1, hiver 1986, p. 8.

<sup>68</sup> On parlera d'une réciprocité générale au sens où un dollar de plus sur les exportations (tous produits confondus) est compensé par une réciprocité d'un dollar de plus de concessions sur les importations (tous

pour des négociations sectorielles avec des pays-cibles et/ou des partenaires privilégiés, où « l'équilibre » des offres et des demandes dépend en grande partie des rapports bilatéraux<sup>69</sup>.

J. Bhagwati et D. Irwin<sup>70</sup> utilisent l'expression de « réciprocité à la différence première » puisqu'il « s'agit de négocier des réductions tarifaires de façon à aboutir à un équilibre des avantages à la marge plutôt qu'à une réciprocité d'accès aux marchés perçue comme totale »<sup>71</sup>. Ainsi, durant l'Uruguay Round, les Etats-Unis ont refusé la formule de l'harmonisation pour lui préférer « une négociation offre-demande avec application de la clause de la nation la plus favorisée »<sup>72</sup>. A ce propos, on notera que dès 1982 la 97<sup>ème</sup> session du Congrès américain adopte le principe de la « réciprocité dans le commerce extérieur » non pas dans le sens du GATT mais dans un sens nouveau : l'obtention de parts de marché identique sur une base sectorielle<sup>73</sup>. Cette pratique s'inscrit ensuite dans le projet de « modernisation de l'architecture juridique et de procédure du GATT »<sup>74</sup>. On comprend, dès lors, que P. Martin<sup>75</sup> attribue à « l'interaction entre les structures internationales et la politique domestique américaine » un rôle central dans le fait que « les politiques d'intervention sur les structures économiques », c'est-à-dire les réglementations et interventions publiques, soient devenues l'objet de négociations internationales.

La réciprocité spécifique trouve à s'appliquer dans le cadre de négociations commerciales sur les biens. Elle est, néanmoins, particulièrement appropriée aux négociations portant sur les mesures non-tarifaires et les aspects réglementaires. En effet, quand une législation nationale interdit aux entreprises tant nationales qu'étrangères certaines pratiques, elle respecte le principe de non-discrimination. Par contre, cette législation ne satisfait pas au principe de la réciprocité spécifique si elle ne permet pas aux firmes étrangères d'accéder au marché domestique alors que les firmes de ce pays ont accès au marché étranger<sup>76</sup>.

Illustrons notre propos par un exemple. Admettons que la législation nationale d'un pays A interdise aussi bien aux firmes nationales qu'étrangères l'empiètement sur un monopole public, les télécommunications de base ou la fourniture de services financiers pour reprendre

---

produits confondus). J. A. Finlayson, M. W. Zacher, « The GATT and the Regulation of Trade Barriers : Regime Dynamics and Function », *International Organization*, vol 35, n° 4, automne, pp. 561 – 602, 1981, p. 575.

<sup>69</sup> A. Bouët est ainsi amené à parler d'une « réciprocité bilatérale et sectorielle ». A. Bouët, *Le protectionnisme. Analyse économique*, Vuibert, Paris, 1998, p. 216.

<sup>70</sup> J. Bhagwati, D. Irwin, « The Return of the Reciprotarians – US Trade Policy Today », *The World Economy*, vol 10, n°2, juin 1987, pp. 109 – 130, p. 117.

<sup>71</sup> J. Bhagwati, *Protectionnisme*, Dunod, Paris, 1988, p. 37.

<sup>72</sup> S. Laird, « Multilateral Approaches to Market Access Negotiations », *Staff Working Paper*, 98-002, OMC, Genève, mai 1998, p. 8. L'expression utilisée par l'auteur est : *Request and Offer Negotiations with MFN application*.

<sup>73</sup> S. Ostry, *op. cit.*, 1997, p. 94.

<sup>74</sup> The United States Congress, *The GATT Negotiations and US Trade Policy*, Washington, 1987, p. 5.

<sup>75</sup> P. Martin, « The Politics of International Structural Change : Aggressive Unilateralism in American Trade Policy », in R. Stubbs, G. R. D. Underhill (eds.), *op. cit.*, 1994, pp. 439 – 542, p. 439 et p. 444.

<sup>76</sup> Ainsi, « l'accès au marché américain n'est accordé aux produits étrangers que dans la mesure où les produits américains ont un accès équivalent aux marchés du pays d'origine de ces produits. En cas de non-respect des engagements, des sanctions sont prévues ». S. Javelot, *La loyauté dans le commerce international*, Economica, Paris, 1998, p. 20.

des accords signés à l'OMC. Dans ce cas, elle se conforme au principe de non-discrimination puisque les opérateurs nationaux et étrangers sont traités de façon équivalente. En revanche, si un pays B accorde le libre accès aux opérateurs privés au niveau du secteur concerné, il est en droit au nom du principe de la réciprocité spécifique de revendiquer un accès au marché du pays A<sup>77</sup>. Les législations nationales constituent dès lors un obstacle technique ou une barrière non tarifaire aux échanges. L'essentiel des négociations en cours ou à venir concernent cet aspect particulier (les services de santé, d'éducation, la protection des brevets, la brevetabilité du vivant...etc.). Par ailleurs, en prônant une négociation globale sur le modèle de l'Uruguay Round (« *tout ou rien* »), l'Union européenne s'inscrit dans l'ancienne logique. En cherchant à lancer une négociation ciblée sur l'agriculture et les services d'une durée de 3 ans, les Etats-Unis s'inscrivent dans la logique de la réciprocité spécifique.

La réciprocité spécifique articule « recours sélectif à des avantages et sanctions dirigés vers des partenaires bien identifiés, dans le but d'obtenir des concessions commerciales de la part de partenaires individuels par ailleurs récalcitrants »<sup>78</sup>. Elle implique donc l'existence de procédure de rétorsion. Dès lors, le renforcement juridique de la procédure de règlement des différends dans l'OMC participe de l'institutionnalisation de la réciprocité spécifique. Toutefois, la réciprocité en matière de représailles commerciales est l'attribut des grandes puissances puisque le poids de la contrainte juridique est suspendu à la capacité de la partie adverse d'appliquer les mesures de rétorsion. Par ailleurs, y compris à ce niveau, il s'agit d'une *multilatéralisation*. En effet, en reconnaissant le droit pour un pays de prendre des mesures de rétorsion dans le cas où son accès au marché d'un autre pays serait mis en cause, l'OMC reconnaît la logique qui inspire les diverses variantes de l'article 301 de la législation américaine<sup>79</sup>. Ceci signifie que l'ensemble des Etats Membres de l'Organisation reconnaît le principe de réciprocité également en matière de représailles commerciales, principe jusqu'alors typiquement américain.

La réciprocité spécifique est orientée vers une finalité particulière : l'accès au marché. La nature particulière de l'OMC (organisation pilotée par ses membres) et le principe de reconnaissance mutuelle conduisent à parler d'économie politique d'accès au marché. Celle-ci « concerne les éléments traditionnels de l'économie politique de la protection. Néanmoins, elle en est fondamentalement différente du fait qu'elle porte sur les *actions positives* qu'entreprend un gouvernement. De plus, les négociations sur l'accès au marché impliquent les mesures au-delà des frontières (*non-border measures*) »<sup>80</sup>. Pour B. Hoekman<sup>81</sup>, ce qui

<sup>77</sup> Comme l'écrit P. Barbet, « Conflit et négociations dans l'ouverture aux échanges internationaux des télécommunications », in M. Rainelli (dir.), *op. cit.*, 1995, pp. 309 – 320, pp. 315 – 317, « le caractère asymétrique dans le temps des mouvements de déréglementation et de privatisation des réseaux peut conduire à des situations conflictuelles et à une demande de réciprocité (...). La déréglementation d'AT&T aux USA au début des années quatre-vingts a conduit à introduire la concurrence sur le marché des matériels de télécommunications et a facilité l'entrée des producteurs étrangers sur un marché jusqu'alors protégé (...) [Dès lors], les autorités de ce pays [les Etats-Unis] ont demandé (...) une ouverture réciproque des marchés ».

<sup>78</sup> P. Martin, « L'après Tokyo Round : la réciprocité spécifique dans la politique commerciale américaine récente », *Revue Etudes Internationales*, vol IXI, n° 1, mars 1990, p. 5.

<sup>79</sup> Voir G. Horlick, « Dispute Resolution Mechanism Will the United States Play by the Rules ? », *Journal of World Trade*, vol 29, n° 2, 1995, pp. 163 – 173, p. 167. Voir aussi A. Bouët, « Représailles, crédibilité et réputation dans le commerce international », *Revue d'économie politique*, vol 104, n° 5, septembre 1994, pp. 679 – 699 où l'auteur indique que l'intégration de la notion de représailles effectives dans le cadre du GATT découle des pressions de *reciprotarians* américains.

<sup>80</sup> R. Baldwin, D. Nelson, J. D. Richardson, « The Political Economy of International Market Access », *World Economy*, vol 15, n° 6, novembre 1992, pp. 679 – 683, p. 679.

caractérise l'économie politique de l'accès au marché appliquée aux négociations commerciales multilatérales, c'est que « les politiques non commerciales, en particulier les différences dans les régimes de régulation (politiques environnementale et de concurrence, standards de protection de la propriété intellectuelle, mesures restreignant la contestabilité des marchés), sont considérées comme les premiers instruments de restriction ». Aussi, les actions positives ne concernent pas uniquement les mesures traditionnelles de défense commerciale mais portent sur un ensemble de domaines et de questions qui ont plus à voir avec les aspects réglementaires généraux qu'avec les aspects plus particuliers des échanges internationaux.

Dans un environnement économique de plus en plus ouvert, les législations nationales et autres mesures réglementant les différentes activités économiques sont considérées comme exerçant une influence sur les échanges internationaux, voire comme étant créatrices de distorsions aux échanges. En inscrivant les questions liées aux politiques de concurrence et aux réformes réglementaires à son ordre du jour, les Etats Membres de l'OMC impulsent une évolution au régime de commerce international qui fait que les règles de l'OMC ne concernent pas seulement les relations commerciales entre pays, mais également les relations et l'organisation économiques à l'intérieur des pays. Dès lors, ce sont les choix économiques, et plus largement socio-économiques, internes des Etats qui sont l'enjeu de négociations asymétriques entre acteurs inégaux.

Le contenu du multilatéralisme s'est ainsi transformé de négociations de concessions tarifaires relatives à des produits à des négociations relatives aux politiques domestiques portant sur l'accès au marché, c'est-à-dire sur les conditions d'exercice national des activités de production et d'échange. L'une des conséquences les plus importantes concerne la redéfinition des fonctions régulatrices des pouvoirs publics et de leur sphère d'intervention à la fois interne et externe. En effet, « à partir du moment où les régimes nationaux de régulation sont devenus négociables, la légitimité des gestions économiques autonomes s'est graduellement amoindrie »<sup>82</sup>. De là naissent certains conflits entre groupes nationaux et intervient l'arrangement institutionnel international comme moyen de gestion, voire de résolution, de ces conflits sociaux nationaux et moyen de légitimer des visées transformatrices internes. C'est ce que S. Ostry<sup>83</sup> qualifie de « frictions systémiques » liées aux « *différences structurelles entre les systèmes nationaux* ».

---

<sup>81</sup> B. Hoekman, « Market Access Through Multilateral Agreement : From Goods to Services », *World Economy*, vol 15, n° 6, novembre 1992, pp. 707 – 727, p. 707.

<sup>82</sup> M. R. Agosin, D. Tussie (eds.), *Trade and Growth : New Dilemmas in trade Policy*, St Martin's Press, New York, p. 175.

<sup>83</sup> S. Ostry, « New Dimension of Market access : Challenges for the Trading System », in OECD, *New Dimension of Market Access in a Globalising World Economy*, OECD, Paris, 1995, pp. 25 – 35, p.26.

### III. En guise de conclusion: réflexions sur l'économie politique du commerce international

Au terme de cette présentation, il est possible d'ouvrir une réflexion – modeste toutefois – sur l'économie politique de l'échange international telle qu'elle transparait à travers les principaux éléments du complexe institutionnel de l'OMC.

La ligne directrice de l'analyse de l'OMC est celle d'une institution reposant sur une puissance hégémonique, c'est-à-dire, une puissance bénéficiant d'un rôle pionnier, au sens où elle a su trouver, la première, un mode de gestion interne entre les nouveaux modes de production, de consommation, d'organisation sociale et de répartition des revenus<sup>84</sup>. Ceci lui assure une position privilégiée dans le développement et la rénovation des structures de production et d'échange et la transformation des rapports sociaux que ce développement implique<sup>85</sup>. On aura compris que les Etats-Unis sont cette puissance hégémonique. Mais, il n'est absolument pas établi que les facteurs d'influence (industriel, financiers, diplomatiques, militaires et culturels) convergent pour aboutir à des effets hégémoniques cohérents. De plus, une situation organisationnelle ne contraint jamais totalement un acteur. Pareillement, un acteur n'arrive pas à créer une situation organisationnelle qui lui soit totalement favorable.

Ensuite, l'opposition libre-échange/protection, prolongement de l'opposition marché-Etat qui au cœur de la problématique de l'économie politique internationale, doit être nuancée car les Accords de l'OMC comportent des clauses dérogatoires et reconnaissent la légitimité des principes de défense commerciale. L'agenda de l'OMC renvoie à une approche de la régulation commerciale qui s'éloigne de la distinction entre politiques commerciales et politiques économiques. Il souligne le fait qu'il n'y a pas de *frontières étanches*<sup>86</sup> entre les conditions de l'échange international et les conditions de la production, entre les structures de production et d'échange intérieures et leur dynamique internationale. Il illustre le fait que dans un capitalisme de plus en plus ouvert, les Etats demeurent soucieux de la différenciation de leur espace économique national<sup>87</sup>. Ainsi, le régime de OMC prend en compte *simultanément le contexte international et les enjeux intérieurs*.

---

<sup>84</sup> Voir G. Lafay, « La spécialisation internationale, reflet et instruments de la transnationalisation de l'économie mondiale », in H. Bourguinat (dir.), *op. cit.*, 1982, pp. 111 – 129, p. 114.

<sup>85</sup> On se rapproche ainsi de la conceptualisation de J. G. Ruggie et de R. O. Cox quant à la notion d'hégémonie et au rôle des organisations économiques internationales. Voir, J. G. Ruggie, « International Regimes, transactions and Changes : Embedded Liberalism in Postwar Economic Order », in S. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell U. P, 1983 & R. O. Cox, T. S. Sinclair, *Approaches to World Order*, Cambridge U. P., Cambridge, 1995.

<sup>86</sup> J. Mistral emploierait le terme de **parois osmotiques** et G. Arrighi parlerait **d'interstices** entre le national et l'international pour qualifier cette situation. J. Mistral, *op. cit.*, 1986, p. 170, G. Arrighi, « Capitalism and the Modern World-System. Rethinking the Nondebates of the 1970's », *Review of Fernand Braudel Center*, vol XXI, n° 1, hiver 1998, pp. 113 – 129, p. 126.

<sup>87</sup> Comme l'indique G. Lafay, « la mondialisation n'est pas synonyme de la disparition des spécificités nationales et l'Etat a un rôle de protection de ces spécificités tant dans le marché intérieur que dans le marché extérieur (...). L'Etat est devenu *l'acteur et le vecteur* d'une internationalisation des marchés tout en défendant l'identité nationale : il est *l'adaptateur* de l'internationalisation, qu'il est obligé d'accepter mais il essaye aussi de préserver les spécificités nationales ». G. Lafay, « Marché et nation dans l'économie mondiale », in B. Stern (dir.), *Marché et nation. Regards croisés*, Monchrestien, Paris, 1995, pp. 73 – 77, p. 74 et p. 76.

Ceci nous conduit à prendre en considération la dimension nationale de toute politique internationale. Contrairement à l'approche de D. Snidal où les régimes internationaux relèvent uniquement de l'ordre international<sup>88</sup>, il convient d'admettre que les régimes articulent facteurs internes et facteurs internationaux. D'une part, les formes institutionnelles nationales répondent à une certaine configuration de l'insertion internationale. D'autre part, des conflits et déséquilibres de nature interne ont tendance à se dénouer par une confrontation à l'internationale. Un régime international « n'a pas seulement vocation à organiser les relations entre Etats mais à fixer également, à l'intérieur des nations, les relations entre acteurs privés, acteurs privés et Etats, entre nations et les relations entre acteurs privés de nationalité différente »<sup>89</sup>. Loin d'être des arrangements spontanés de normes et de règles, les régimes internationaux sont des formes de gestion conduites par un ensemble de buts politiques avec le même type de contradictions que ceux qui conditionnent la construction des compromis nationaux.

D'ailleurs, la notion de préférences de structure de J. Weiller et l'analyse en découlant montre que les modifications intervenant dans les politiques commerciales répondent, le plus souvent, à une volonté de *préserver* des structures nationales *stables* dans un *environnement international changeant*. Comme le rappelle fort à propos P. Juillard, l'antinomie n'est pas entre Etat national et marché national, mais entre *Etat national* et *marché international*<sup>90</sup>. Pour sa part, J. Tumlir<sup>91</sup> parle de la confrontation entre les thèses *souverainistes* et les thèses *internationalistes*, entre, d'une part, l'interdépendance économique internationale et, d'autre part, l'interventionnisme économique des gouvernements reflet des intérêts nationaux<sup>92</sup>. N'est-ce pas une problématique similaire qu'évoque R. Blackhurst<sup>93</sup> lorsqu'il situe la problématique de l'OMC au niveau de la gestion des frictions entre « les politiques de développement nationales » et « le développement économique global » ?

Mais, dans une économie internationale hiérarchisée et polarisée et qui a cessé d'être essentiellement stato-centrée, la formation des préférences de structure prend en compte les aspects centrifuge et polycentrique de la formation des choix étatiques. L'intérêt d'Etat ne se définit pas aisément. Les facteurs internes et les influences externes qui contribuent à sa définition peuvent changer et les objectifs d'Etat ne sont pas donnés une fois pour toutes. Les intérêts d'Etat ne peuvent pas être simplement déduits de la répartition mondiale du pouvoir

---

<sup>88</sup> Voir D. Snidal, « Coordination versus Prisoners' Dilemma : Implications for International Cooperation and Regimes », in O. Young (ed.), *The International Political Economy and International Institutions*, Edward Elgar Publishing Company, Londres, 1996, vol 1, pp. 233 – 252.

<sup>89</sup> G. Kébabdjian, « La théorie de la régulation face à la problématique des régimes internationaux », in *L'Année de la régulation*, vol 2, 1998, pp. 101 – 127, p. 107.

<sup>90</sup> P. Juillard, « Quelques conclusions provisoires sur la problématique marché–nation », in B. Stern (dir), *op. cit.*, 1995, pp. 277 – 281, p. 279.

<sup>91</sup> J. Tumlir, « Need for an Open Multilateral Trading System », *The World Economy*, vol 6, n° 4, décembre 1983, pp. 393 – 408.

<sup>92</sup> On retrouve la problématique saisie par J. Viner du **conflit de principes** entre **l'universalisme des accords** et **l'égoïsme de leurs signataires** et qui est au cœur de toute tentative d'organisation des relations économiques internationales. J. Viner, « Conflicts of Principles in Drafting a Trade Charter », *Foreign Affairs*, vol 25, n° 4, juillet 1947, pp. 612 – 628.

<sup>93</sup> R. Blackhurst, « The WTO and the Global Economy », *The World Economy*, vol 20, n° 5, août 1997, pp. 527 – 544, p. 527.

matériel. Il existe une composante de pouvoir social. Ils ne sont pas non plus la somme algébrique des divers intérêts individuels. Dès lors, les préférences de structure intègrent : i) le modèle d'Etat car ils véhiculent la conception générale de la régulation économique et les schémas de la coopération internationale ; ii) les relations entre l'Etat et les forces socioéconomiques agissant et s'exprimant en son sein, forces nationales mais également non-nationales, qui sont à l'origine des compromis « nationaux » ; iii) les relations transnationales entre acteurs étatiques, entre acteurs publics et privés, mais également entre acteurs et actants<sup>94</sup>. Les préférences se développent de manière autonome sous l'effet des politiques économique nationales. En parallèle, elles se développent en partie de manière induite au sens où elles résultent à la fois de l'évolution des structures d'activités étrangères et de la projection des préférences des autres acteurs.

En dernier lieu, l'agenda de l'OMC pose la question des fonctions juridiques de l'Etat. La mise en place du régime de l'OMC témoignerait d'une réorientation de la régulation étatique dans le sens d'un encadrement de la transnationalisation du capital, ce qui n'est pas sans affecter les processus de légitimation socioéconomique propres à chaque formation nationale sur lesquels sont construits les différents compromis nationaux. Même si les évolutions contemporaines ont réduit ses marges d'action – ce retrait étant lui-même organisé par l'Etat –, il n'en demeure pas moins que la fixation des cadres de l'échange demeure l'œuvre des Etats<sup>95</sup>. Nous assistons, certes, à un développement considérable du droit international privé qui tend à concurrencer le droit des Etats. Ces derniers doivent tenir compte de cette évolution. Cependant, l'ordre juridique des Etats n'est pas profondément bouleversé. Comme le relève J. J. Roche<sup>96</sup>, la *lex mercatoria* n'a pas supplanté la *lex publica* car le droit reste essentiellement lié à un territoire. La *lex publica* fournit l'ordre juridique de référence du droit privé. Elle intervient en cas de conflit des normes contraires émanant de deux ordres juridiques différents. L'absence de voies d'exécution mondiale conforte les ordres juridiques nationaux. A ceci il convient d'ajouter le monopole de la représentation étatique dans les négociations commerciales multilatérales et à l'OMC. Par ailleurs, la juridictionnalisation des recours portés devant l'Organisation conforte la fonction juridique des Etats, qui deviennent les avocats de leurs firmes et industries.

---

<sup>94</sup> Voir B. Badie, M. C. Smouts, *Le retournement du monde. Sociologie de la scène internationale*, Presse de Sciences Po & Dalloz, Paris, 3<sup>ème</sup> édition 1999, p. 178. Les actants regroupent à la fois les acteurs secondaires et les acteurs non-étatiques à quoi s'ajoutent les flux culturels et sociétaux conduisant à une **recomposition des savoirs** relatives aux relations internationales.

<sup>95</sup> Il ne s'agit pas de nier l'existence d'autres acteurs, mais seulement de reconnaître la primauté de l'un d'eux. Comme l'indique K. Waltz, *op. cit.*, 1979, pp. 94 – 95, « même s'il choisit de peu interférer dans les affaires des acteurs non étatiques (...), c'est toujours lui qui fixe les règles du jeu (...). Quand le moment critique survient, ce sont encore les Etats qui définissent les règles à partir desquelles opèrent les autres acteurs ».

<sup>96</sup> J. J. Roche, *Relations internationales*, L. G. D. J, Paris, 1999, pp. 330 – 334.