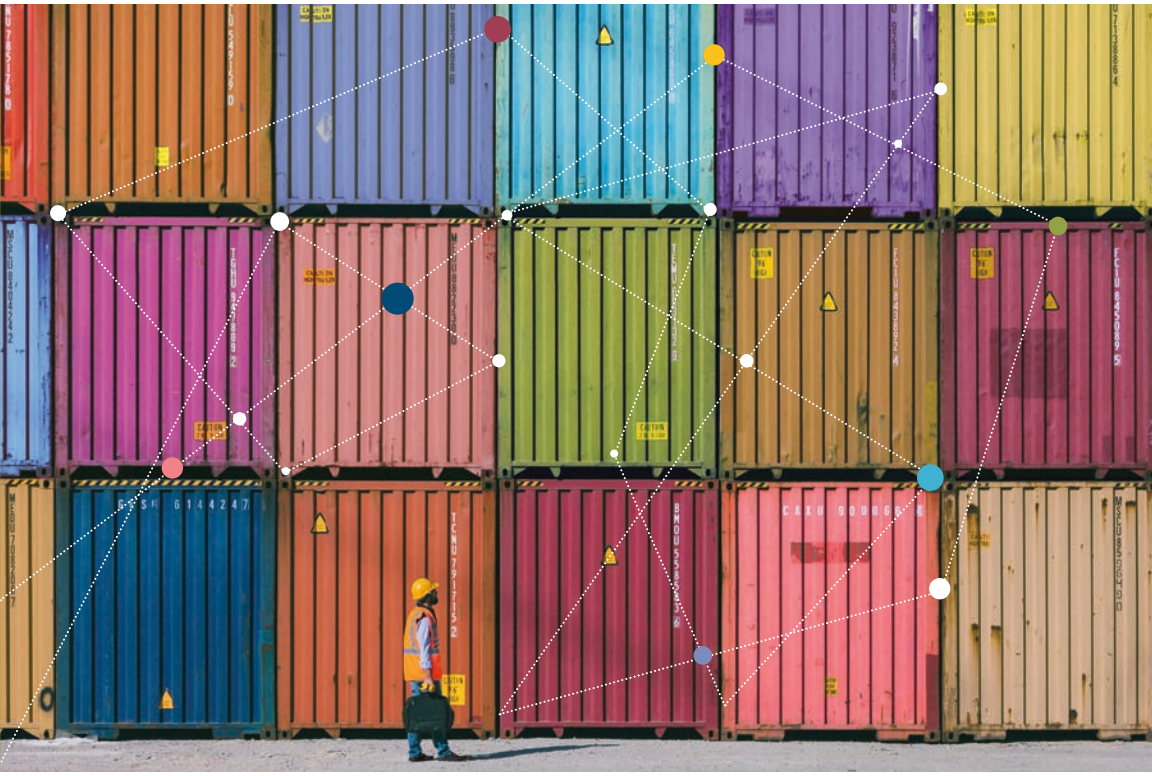
Sous la direction de **Éric Boulanger**,
Éric Mottet *et* **Michèle Rioux**

Mondialisation et connectivité

Les enjeux du commerce, de l'investissement et du travail au XXIe siècle



Mondialisation et connectivité

Membre de
L'ASSOCIATION NATIONALE DES ÉDITEURS DE LIVRES

Presses de l'Université du Québec
Le Delta I, 2875, boulevard Laurier
bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2
Téléphone : 418 657-4399 – Télécopieur : 418 657-2096
Courriel : puq@puq.ca – Internet : www.puq.ca

Diffusion / Distribution :

CANADA
Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand
Boisbriand (Québec) J7H 1N7 – Tél. : 450 434-0306 / 1 800 363-2864

FRANCE ET BELGIQUE
Sofédis, 11, rue Soufflot
75005 Paris, France – Tél. : 01 53 10 25 25

Sodis, 128, avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny
77403 Lagny, France – Tél. : 0160078299

SUISSE
Servidis SA, chemin des Chalets 7
1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022960.95.25

Diffusion / Distribution (ouvrages anglophones) :

Independent Publishers Group, 814 N. Franklin Street
Chicago, IL 60610 – Tel. : (800) 888-4741

La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée — le « photocopillage » — s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

Mondialisation et connectivité

Les enjeux du commerce, de l'investissement et du travail au XXIe siècle

Sous la direction de **Éric Boulanger**,
Éric Mottet *et* **Michèle Rioux**

Presses de l'Université du Québec

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec et Bibliothèque et Archives Canada

Titre : Mondialisation et connectivité : les enjeux du commerce, de l'investissement et du travail au XXIe siècle / sous la direction d'Éric Boulanger, Éric Mottet et Michèle Rioux.

Noms : Boulanger, Eric, 1966- éditeur intellectuel. | Mottet, Éric, 1973- éditeur intellectuel. | Rioux, Michèle, 1965- éditeur intellectuel.

Description : Comprend des références bibliographiques.

Identifiants : Canadiana (livre imprimé) 20190022337 | Canadiana (livre numérique) 20190022345 | ISBN 9782760551596 | ISBN 9782760551602 (PDF) | ISBN 9782760551619 (EPUB)

Vedettes-matière : RVM : Mondialisation. | RVM : Intégration économique internationale. | RVM : Commerce international. | RVM : Entreprises multinationales. | RVM : Travail et mondialisation.

Classification : LCC HF1365 M66 2019 | CDD 337—dc23

Financé par le gouvernement du Canada | Funded by the Government of Canada | Canada

Conseil des arts du Canada | Canada Council for the Arts

SODEC Québec

Révision
Marie LeBlanc

Correction d'épreuves
Sandra Guimont

Conception graphique
Julie Rivard

Mise en page
Info 1000 Mots

Image de couverture
iStock

Dépôt légal : 3e trimestre 2019

› Bibliothèque et Archives nationales du Québec
› Bibliothèque et Archives Canada

© 2019 – Presses de l'Université du Québec
Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Imprimé au Canada
D5159-1 [01]

Remerciements

La publication de cet ouvrage a été rendue possible grâce au programme Savoir du Conseil de recherches en sciences humaines (projet *Gouvernance globale : économie politique des trajectoires institutionnelles de régulation de la mondialisation et du programme de soutien des équipes de recherche*) et au Fonds de recherche du Québec - Société et culture (projet *De l'intégration en profondeur aux accords commerciaux : bilatéralisme et plurilatéralisme dans les politiques commerciales des États-Unis, du Canada et du Mexique*).

Table des matières

Remerciements VII

Liste des figures et des tableaux XIX

Liste des sigles et acronymes XXI

Introduction générale 1
Éric Boulanger, Éric Mottet et Michèle Rioux

1/ Une mondialisation protéiforme aux contours ambigus 2
2/ La régulation de la mondialisation 7
3/ L'OMC, une organisation pour la mondialisation ? 11
4/ Les FMN et les chaînes de valeur globales 14
5/ Un regard critique sur la mondialisation 19
Bibliographie 22

PARTIE 1/
LA MONDIALISATION : ESSAIS D'INTERPRÉTATION ET DE THÉORISATION

Chapitre 1/
De la nationalisation du monde à la globalisation 27
Christian Deblock et Michèle Rioux

1/ Les transformations de l'économie mondiale 27
2/ La montée en puissance de la Chine 28
3/ Les nouveaux réseaux marchands 32
4/ Quand le principe de futurité est pris en défaut 35
Bibliographie 39

Chapitre 2 /
La sécurité économique internationale : entre l'utopie et le réalisme 41
Christian Deblock

1 / Le grand dessein de la sécurité collective 41
1.1 / L'ombre de Keynes 42
1.2 / Le projet d'économie mixte 45
1.3 / L'internationalisme sécuritaire 47
1.4 / De la Charte de l'Atlantique à la Charte de La Havane 52
1.5 / Un projet inachevé 55
Bibliographie 57

Chapitre 3 /
Les linéaments d'un ordre global 59
Dorval Brunelle

1 / Déclin ou reconversion de l'État ? 60
2 / La grande permutation : de la responsabilité collective à la responsabilité individuelle 63
3 / La redécouverte de la société civile 65
4 / La dimension interne de l'ordre global 67
5 / La dimension externe de l'ordre global : de la gouvernabilité à la gouvernance 70
Conclusion 73
Bibliographie 76

Chapitre 4 /
Exporter le New Deal : les normes du travail dans la politique commerciale des États-Unis 77
Sylvain Zini

1 / La place d'une clause sociale dans une économie mondialisée 77
1.1 / L'effet du commerce international sur l'emploi, les inégalités et les conditions de travail : le débat des économistes 77

1.2 / Les politiques à employer pour concilier mondialisation et amélioration des conditions de travail 79

1.3 / Une clause sociale liant les régimes internationaux du commerce et du travail est-elle possible ? 80

2 / Le protectionnisme déguisé, le néo-impérialisme ou la projection des préférences politiques ? Les approches existantes pour expliquer l'émergence de la clause sociale 81

2.1 / Le *Public Choice* et le pluralisme : déterminants internes à la clause sociale 81

2.2 / L'hégémon prédateur : quand les tiers-mondistes et les néolibéraux font cause commune 83

2.3 / Les motivations politiques à la base de la clause sociale : exportation de valeurs et recherche de légitimité 84

3 / Le cadre théorique : l'intégration des institutionnalismes 85

3.1 / Le premier niveau - La formulation de la politique commerciale américaine : idées, intérêts et institutions 86

3.2 / Le deuxième niveau - Économie politique internationale institutionnaliste : encore les institutions, les idées et les intérêts 91

Bibliographie 100

Chapitre 5 /
La mondialisation n'est (toujours) pas coupable 107
Stéphane Paquin

1 / Hypothèse 1 : la mondialisation et le retrait de l'État 114

2 / Hypothèse 2 : la concurrence mondiale et les exportations 118

3 / Hypothèse 3 : la fiscalité et les investissements étrangers 123

Bibliographie 127

PARTIE 2 /
LA RÉGULATION ET L'INSTITUTIONNALISATION DE LA MONDIALISATION

Chapitre 6 /
La gouvernance globale : les défis institutionnels de la globalisation 133
Michèle Rioux

1 / Le défi de la gouvernance mondiale globale 135
2 / Les promesses de la gouvernance globale 139
Bibliographie 142

Chapitre 7 /
Le régime international de l'investissement : où en sommes-nous ? 143
Mathieu Arès et Éric Boulanger

1 / Construire un régime international de l'investissement ou l'art du possible 146
2 / Le « grand marchandage » : du contrôle à l'attractivité de l'investissement étranger direct 154
Bibliographie 170

PARTIE 3 /
L'OMC, LES ACCORDS COMMERCIAUX ET LES ÉCHANGES DANS L'ÉCONOMIE MONDIALE

Chapitre 8 /
L'OMC et l'acte III de la globalisation 179
Mehdi Abbas

1 / Contestabilité des compromis et leadership coalitionnel 180
2 / La sécurité collective comme bien public global 183
Bibliographie 187

Chapitre 9 /
Émergence et dynamique institutionnelle multilatérale : le NAMA-11 dans la négociation de l'Organisation mondiale du commerce 189
Mehdi Abbas

1 / Le NAMA-11 : l'équilibre entre endossement des principes et contestation des modalités 191
1.1 / Une approche conforme au mandat de la négociation 191
1.2 / Économie politique des paramètres techniques 193
2 / Comportement coalitionnel et contradictions de la dynamique de l'offre institutionnelle 195
2.1 / Comportement coalitionnel et cooptation institutionnelle 195
2.2 / Comportement coalitionnel et problématique des gains relatifs 197
Conclusion 199
Bibliographie 200

Chapitre 10 /
L'Organisation mondiale du commerce et le programme de Doha pour le développement : le multilatéralisme en mal de renouvellement 203
Mehdi Abbas et Christian Deblock

1 / L'enlisement du cycle de Doha ou l'impossible articulation globalisation-développement 203
1.1 / Retour au développement par le commerce 206
1.2 / La faiblesse des gains attendus 208
2 / Le régime OMC, entre intégration commerciale et fragmentation productive 210
2.1 / Le régime de l'OMC : « contestabilité » et règles de marché 211
2.2 / Le régime OMC à « l'ère des rendements décroissants » 213
2.3 / Sortir de l'impasse par la voie bilatérale ? 215
Bibliographie 217

Chapitre 11 /
Accords commerciaux : entre coopération et compétition 221
Christian Deblock

1 / Le nouveau régionalisme : les années 1980-1990 222
1.1 / Contexte 222
1.2 / Faits stylisés 222
1.3 / Les modèles 223
1.4 / Observations 224
2 / Le temps de l'interconnexion : des années 2000 à aujourd'hui 224
2.1 / Contexte 224
2.2 / Faits stylisés 225
2.3 / Observations 227
Conclusion 227
Bibliographie 228

Chapitre 12 /
Introduction : travail et commerce 229
Dorval Brunelle

Bibliographie 236

Chapitre 13 /
L'initiative *Belt and Road*, un outil géopolitique chinois ? 237
Frédéric Lasserre et Éric Mottet

1 / Route maritime : développer un réseau de ports 239
2 / Routes terrestres : six corridors stratégiques 240
3 / L'Asie du Sud-Est intégrée à travers le corridor indochinois 241
4 / Les défis géopolitiques et géoéconomiques des Nouvelles routes de la soie 242
Bibliographie 245

Chapitre 14 /
L'interface commerce-culture et la question du règlement des différends 247
Gilbert Gagné

1 / Culture et accords commerciaux 249
2 / La Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles 252
Bibliographie 258

PARTIE 4 /
LES FMN ET LES CHAÎNES DE VALEUR À L'ÈRE DU « COMPÉTITIVISME » ET DU NUMÉRIQUE

Chapitre 15 /
Du mercantilisme au compétitivisme : le retour du refoulé 265
Christian Deblock

1 / De l'État-providence à l'État-compétitif : une remise en contexte 267
2 / Propos d'étape 273
Conclusion 276
Bibliographie 276

Chapitre 16 /
Transnational 279
Michèle Rioux

1 / États traversés 280
2 / Transnationalisation par le bas 281
3 / L'individualisation du monde : une société transnationale en émergence 282
Bibliographie 283

Chapitre 17 /
L'ALENA et les chaînes de valeur transpacifiques : le cas de la production de matériel des technologies de l'information et de communication 285
Michèle Rioux, Mathieu Arès et Ping Huang

1 / Concurrence chinoise et dynamique intégrative dans la zone ALENA 286
2 / Apple et ses chaînes de valeur transpacifiques 291
Bibliographie 297

Chapitre 18 /
Théories des firmes multinationales et des réseaux économiques transnationaux 301
Michèle Rioux

1 / Trois configurations de la mondialisation/trois débats théoriques 302
1.1 / Configuration internationale : émergence de la firme et de ses activités internationales 302
1.2 / Configuration multinationale : un monde de FMN marqué par le débat théorique sur les avantages « O » *vs* « I » 307
1.3 / Configuration globale : concurrence des FMN et des États pour une insertion compétitive dans les réseaux transnationaux 310
Bibliographie 314

Chapitre 19 /
***Big Data*, *Big Brother*, *Big Chill* : l'effet boomerang du transnational** 317
Michèle Rioux

1 / Internet est un point de bascule du monde 317
2 / La bataille du *Big Data* 318
3 / *Big Brother* et le spectre du *Big Chill* 320
4 / La gouvernance d'Internet 321
Bibliographie 322

Chapitre 20 /
Les États-Unis et l'investissement direct étranger : une histoire à trois temps 323
Christian Deblock

1 / Au temps de la globalisation et des chaînes de valeur 323
1.1 / Les faits stylisés 323
1.2 / Les investissements à l'étranger 325
1.3 / La politique de l'investissement à l'étranger 329
1.4 / La politique américaine à l'égard des investissements étrangers 335
Bibliographie 340

Chapitre 21 /
L'aide à l'ajustement commercial aux États-Unis : de l'interdépendance à la globalisation 343
Christian Deblock et Sylvain Zini

1 / Les débats autour de l'aide à l'ajustement commercial 344
1.1 / L'aide à l'ajustement commercial, un débat de politique intérieure 344
1.2 / L'aide à l'ajustement commercial, un débat de politique extérieure 345
2 / La globalisation et l'appel du large : les délocalisations 346
3 / Le traumatisme de l'ALENA 348
4 / La normalisation du PAAC 349
5 / De nouvelles réformes 352
6 / Un bilan critique 354
6.1 / Un programme inutile ? 355
6.2 / Un programme inefficace ? 356
6.3 / Une politique commerciale sous tension 358
Bibliographie 360

PARTIE 5 /
UNE RÉFLEXION CRITIQUE SUR LA MONDIALISATION

Chapitre 22 /
La mondialisation et les politiques publiques 367
Stéphane Paquin

1 / Le retrait de l'État ? 371
2 / La mondialisation de la finance et les investissements directs étrangers 373
3 / La taxation des entreprises dans la mondialisation 377
4 / Les délocalisations et l'emploi 378
Conclusion 380
Bibliographie 381

Chapitre 23 /
Les investissements : le conflit Nord-Sud 385
Rémi Bachand

1 / Entre contrôle et protection 385
2 / La conférence de Doha 390
Bibliographie 393

Chapitre 24 /
La *muleta* du protectionnisme 395
Christian Deblock

1 / Cinq sources d'inquiétude 396
2 / Prendre la mesure des choses 402
3 / Propos d'étape 410
Bibliographie 411

Notices biographiques 413

Liste des figures et des tableaux

Figures

4.1 / Classification des acteurs prenant part à la coalition favorable à la clause sociale 90

4.2 / Forme de la diplomatie économique traditionnelle 93

4.3 / Diplomatie triangulaire selon Stopford et Strange 95

4.4 / Diplomatie économique hexagonale 96

5.1 / Les exportations de biens et services en pourcentage du PIB 122

5.2 / La balance des opérations courantes en pourcentage du PIB 123

5.3 / Les investissements directs étrangers (IDE) en pourcentage du PIB, $ US courants 125

5.4 / Les investissements directs étrangers par habitant, $ US courants 126

8.1 / Les trois actes de la globalisation économique 181

17.1 / Variation simple des exportations/importations de biens TIC réalisées au sein de l'ALENA, de 2000 à 2011 (%) 288

17.2 / Exportations de biens TIC du Canada, des États-Unis et du Mexique, 2000-2011 (millions de dollars É.-U.) 289

21.1 / Commerce international de biens et services et investissement direct à l'étranger des États-Unis en % du PIB 347

22.1 / Flux d'IDE entrants par année (millions de dollars courants) 375
24.1 / Nombre d'enquêtes ouvertes et de mesures antidumping par pays exportateur, 1995-2008..... 398
24.2 / Droits de douane moyens - Produits non agricoles 403
24.3 / Ouvertures d'enquêtes antidumping, 1980-2005 405

Tableaux

5.1 / Les dépenses gouvernementales en pourcentage du PIB (1960-2005)..... 116
5.2 / Les dépenses pour les programmes sociaux de certains pays de l'OCDE en pourcentage du PIB (1960-2010) 118
5.3 / Les exportations et la concurrence mondiale (1970-2011) 120
9.1 / La question de la réciprocité moins que totale (% des réductions sur les lignes consolidées) 194
9.2 / Droit moyen et lignes couvertes par la négociation AMNA 198
10.1 / Les pays en développement et le régime de l'OMC depuis les Accords de Marrakech..... 204
17.1 / Exportations chinoises de biens TIC, 2000-2011 (milliards de dollars É.-U. et % des échanges mondiaux) 287
17.2 / Commerce bilatéral de marchandises des TIC, Canada, Mexique, États-Unis et Chine (en pourcentage du commerce total du secteur)..... 290
17.3 / Les principaux composants d'iPhone5..... 294
24.1 / Nombre d'enquêtes ouvertes, 1995-2008..... 405

Liste des sigles et acronymes

ABI	Accords bilatéraux d'investissement
ACI	Accords-cadres internationaux
ACP	Pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
ADD	Agenda de Doha pour le développement
ADPIC	Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AGCS	Accord général sur le commerce des services
AII	Accords internationaux d'investissement
ALE	Accord de libre-échange
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
AMI	Accord multilatéral sur l'investissement
AMIC	Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce
AMNA	Accès aux marchés pour les produits non agricoles
APEC	Coopération économique Asie-Pacifique
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ATE	Accords transnationaux d'entreprise
BIT	Bureau international du travail
BRI	*Belt and Road Initiative*
BRIC	Brésil, Russie, Inde, Chine
BRICS	Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud
CEIM	Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation
CIRDI	Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements
CNUCED	Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement
CT	Commission trilatérale
FEM	Forum économique mondial
FIP	*Five Interested Parties*

FMI	Fonds monétaire international
FMN	Firmes multinationales
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*General Agreement on Tariffs and Trade*)
IDE	Investissements directs étrangers
IED	Investissement étranger direct
MIC	Mesures concernant les investissements et liées au commerce
NAMA	*Non-agricultural Market Access*
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Organisation des États américains
OIC	Organisation internationale du commerce
OIT	Organisation internationale du travail
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisations non gouvernementales
OSC	Organisations de la société civile
PAAC	Programme d'aide à l'ajustement commercial
PDD	Programme de Doha pour le développement
PED	Pays en développement
PIB	Produit intérieur brut
PTP	Partenariat transpacifique
PVD	Pays en voie de développement
SDN	Société des Nations
STN	Sociétés transnationales
TBI	Traités bilatéraux d'investissement
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TPP	*Trans-Pacific Partnership*
TSD	Traitement spécial, dérogatoire et différencié
TTIP	*Transatlantic Trade and Investment Partnership*
UE	Union européenne
UNESCO	Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture

Introduction générale

Éric Boulanger, Éric Mottet et Michèle Rioux

Cet ouvrage sur la mondialisation est en quelque sorte une suite à un autre ouvrage qui a été publié en 2015, qui portait pour sa part sur l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA)[1]. Le concept est le même : nous avons rassemblé un éventail de textes écrits par des chercheurs du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM) ayant contribué à l'analyse de la mondialisation, à la fois à titre de concept théorique et de réalité postguerre froide. L'objectif est également le même : des extraits de ces textes sont présentés dans cet ouvrage afin de faciliter et d'inciter à l'établissement de « liens de complémentarité » entre les nombreux travaux de recherche sur la mondialisation. Cet objectif est aujourd'hui d'autant plus indispensable, car depuis les années 1990, alors que le concept de mondialisation prenait assise dans le milieu scientifique, celle-ci – induite à la base par des forces économiques – devenait un objet protéiforme en constante mutation, presque insaisissable pour certains du fait de son amalgame spontané à la technologie, notamment le numérique. Internet devenait en moins d'une décennie le navire amiral de la mondialisation dont les effets de contrainte sur l'ensemble de la vie en société sont dorénavant indéniables, profonds et permanents. La recherche scientifique court ainsi le risque d'une analyse en silo – une exigence méthodologique difficile à transcender compte tenu de la complexité de l'objet d'étude – qui rend difficile la possibilité d'un dialogue interdisciplinaire

1 M. Rioux, C. Deblock et L. Viau (dir.), *L'ALENA conjugué au passé, au présent et au futur : l'intégration régionale 3.0 et les défis de l'interconnexion*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015.

et, par le fait même, l'énonciation d'une vision plus totalisante d'un phénomène dont l'essence est globale. Il ne faut pas s'en cacher, affirmer saisir dans sa totalité la mondialisation est un vœu pieux. Malgré des analyses généralistes très éclairantes sur la mondialisation - elles sont d'ailleurs nombreuses -, il n'en demeure pas moins que cet ouvrage vise en toute modestie à présenter dans leur diversité les analyses des chercheurs du CEIM sur la mondialisation et également leur évolution, car dès les années 1990, la mondialisation est un phénomène contesté que plusieurs réfutent en l'absence d'un ancrage dans la réalité ou, au pire, on y fait référence pour la forme, sans pour autant modifier les paramètres de l'analyse. Aujourd'hui ce n'est plus le cas, car justement l'innovation analytique a été constante, notamment au sein du CEIM.

Dans cette introduction, nous présentons quelques-uns des textes sélectionnés pour les réintégrer dans les principaux débats, idées et cadres d'analyse de la mondialisation qui ont très souvent influencé la réflexion et la recherche au sein du CEIM et qui ont marqué plus généralement la communauté scientifique.

1 / Une mondialisation protéiforme aux contours ambigus

Ce n'est pas un hasard si la première partie de cet ouvrage s'intitule « La mondialisation : essais d'interprétation et de théorisation » ; les textes publiés par les chercheurs du CEIM sont nombreux sur le sujet et les cinq qui ont été sélectionnés mettent en évidence la diversité des analyses et des points de vue que nous retrouvons à l'intérieur de notre centre de recherche. Si ces textes mettent de l'avant la présence de nombreux acteurs non étatiques dans la mondialisation - nous y reviendrons ci-dessous -, ils mesurent leur degré d'influence par le truchement de leurs liens avec l'État, car celui-ci demeure au cœur des analyses. Cependant, ces textes ne sombrent ni dans une conceptualisation de la mondialisation où l'État est une entité politique sans autorité aucune et dominée par des forces économiques transnationales, ni dans une systématisation de l'État comme facteur invariable et immuable dans la longue continuité du système westphalien.

Dans le vaste champ des analyses sur la mondialisation, on peut en effet placer l'État sur un continuum où à ses extrémités nous retrouvons d'un côté les analyses néolibérales les plus radicales dénigrant l'autorité

de l'État[2], envisageant sa refondation dans des entités régionales plus vastes[3], voire en hasardant carrément sa disparition[4]. Ces analyses ne dominent plus la réflexion et plusieurs sont tombées dans l'oubli[5]. Par contre, à l'autre extrémité de ce continuum, nous trouvons un ensemble de théories et d'approches qui ont pris une forte expansion à partir du début des années 2000. Celles-ci ont en commun de garder l'État comme un acteur immuable dans un monde westphalien dont les impératifs de sécurité et de puissance ont été impitoyablement réaffirmés par les attentats terroristes du 11 septembre 2001, par la Grande Récession de 2008 et la nouvelle puissance chinoise. L'idée fondamentale de David Held et Anthony McGraw que le « changement progressif et incrémental » induit par la mondialisation amènerait la « socialisation démocratique des forces géopolitiques », écrit Justin Rosemberg, a été falsifiée par l'unilatéralisme du nouvel empire américain[6]. Contenue au vaste domaine des rapports américains avec le monde en développement, l'administration Trump a confirmé le pronostic de Rosenberg sur la fin du multilatéralisme et de la gouvernance globale en déployant la politique unilatérale américaine et son large éventail de représailles contre ses plus proches alliés. Si Rosenberg, critique virulent de la mondialisation à titre d'objet de recherche scientifique, peut ainsi réduire celle-ci à la *zeitgeist* des années 1990, d'autres suggèrent que les forces antimondialisation, celles-là mêmes qui s'élèvent contre une société globale libérale, ont poussé les États à renforcer une mondialisation sur la base des dures règles westphaliennes[7]. L'interdépendance économique toujours croissante des économies nationales a été le prétexte ultime pour amener les États, les organisations internationales et les acteurs non étatiques à envisager une régulation libérale de la mondialisation pouvant faire contrepoids aux politiques de sécurité d'une mondialisation westphalienne, mais ce n'est plus le cas. Comme l'indiquent le Brexit, le retrait américain de la première mouture du Partenariat transpacifique (PTP), la brutalité des négociations entourant le nouvel Accord Canada-États-Unis-Mexique (ACEUM) ou bien encore les velléités protectionnistes antichinoises

2 P. Dicken, *Global Shift : Mapping the Changing Contours of the World Economy*, New York, The Guilford Press, 2015 (7e éd.).
3 K. Ohmae, *End of the Nation State : The Rise of Regional Economies*, New York, Free Press, 1996.
4 D. Bell, « The World and the United States in 2013 », *Daedalus*, vol. 166, nº 3, 1987.
5 J.-M. Guéhenno, *La fin de la démocratie*, Paris, Flammarion, 1993.
6 J. Rosenberg, « Globalization Theory : A Post Mortem », *International Politics*, vol. 42, nº 1, 2005, p. 3.
7 B. Frederking, M. Artime et M. Sanchez Pagano, « Interpreting September 11 », *International Politics*, vol. 42, nº 1, 2005.

panoccidentales - une réaction mercantiliste au nouvel ordre international «parallèle[8]» dominé par Beijing -, la régulation libérale de l'économie mondiale s'est effondrée. Le recul des indicateurs de la mondialisation, selon l'hebdomadaire *The Economist*, vient confirmer les difficultés de soutenir les processus d'intégration, à la fois pour les États et les entreprises, malgré le fait qu'il existe encore de nombreux «corridors» commerciaux où il y a très peu d'échanges[9]. Si le terrain de jeu commercial n'a pas encore été entièrement conquis par la mondialisation, ce recul s'explique possiblement par les effets induits par les contre-réactions les plus récentes à ce phénomène, qui n'émergent plus strictement de la périphérie, mais des économies avancées, avec les États-Unis en tête de file. Cela complète une division véritablement globale, au-delà de la fracture Nord-Sud, entre les perdants et les gagnants de la mondialisation. Ces contre-réactions se placent dans la continuité d'un appel à l'État comme seul protecteur et ultime rempart contre les forces déstabilisantes et hétérogènes de la mondialisation. Les déclinaisons contemporaines du réalisme dominent ce champ au même titre que la géopolitique par ailleurs, et ce, malgré les avertissements de John Agnew il y a bientôt 30 ans sur le «piège territorial[10]».

L'économie politique internationale est également restée longtemps coincée dans ce «piège territorial». Pour y échapper, les textes sélectionnés ici ont favorisé sur ce continuum une position médiane en mesure d'envisager le changement induit par la mondialisation: l'État demeure certes un acteur central, dont la pertinence analytique reste essentielle, mais ses «fonctions» se sont considérablement modifiées ainsi que son autorité et son influence sur les «processus» de la mondialisation, amenant ainsi la possibilité d'une multitude de «réponses» et de «réactions» aux forces de la mondialisation, d'un pays et d'une région à l'autre. Ces textes ont le mérite de ne pas sombrer dans le déterminisme des analyses systémiques en mettant l'accent sur l'évolution des politiques publiques, la nature des régimes ou l'influence de la société civile, bref sur ce qui se passe à l'intérieur des États, dans un processus d'interaction constant avec les forces et les «processus» de la mondialisation.

8 O. Stuenkel, *Post-Western World: How Emerging Powers are Remaking Global Order*, Cambridge, Polity Press, 2016.

9 *The Economist*, «The Global List», 26 janvier-1er février 2019, p. 19-22.

10 J. Agnew, «Le piège territorial», *Raisons politiques*, nº 54, 2014 [1994].

Zaki Laïdi, dans son ouvrage phare *La grande perturbation*, avait bien souligné que, si l'intemporalité de l'État se retrouve dans ses trois fonctions, celles-ci n'ont pas toujours le même poids selon les époques, et qu'à l'ère de la mondialisation, la fonction « puissance économique » détermine l'articulation des fonctions régaliennes et fiscales, alors que dans l'État-providence, c'est la rationalité de la dernière qui déterminait l'articulation des autres[11]. À l'ère du « compétitivisme » et des rivalités économiques globales, la mondialisation induit des possibilités, de même que de fortes contraintes qui exigent un réajustement des fonctions de l'État : la nature des régimes politiques affecte directement les capacités d'un État à « gérer » les forces de la mondialisation, mais également - et peut-être avant tout - le choix des politiques publiques. Christian Deblock et Michèle Rioux (chapitre 1) ont raison de dire que les États-Unis n'ont pas respecté deux principes de la fonction économique d'un État, « qu'entre le beurre et les canons il faut choisir, et [...] qu'il ne peut y avoir d'investissement futur sans épargne aujourd'hui ». La Chine n'apparaît-elle pas comme ayant réussi l'ancrage de son régime et de ses politiques publiques aux exigences de la mondialisation (dont celle de l'ouverture commerciale, qui est une donnée essentielle de la richesse actuelle des nations ; la cohérence interne de ses trois fonctions en fait un État fort et une rivale économique puissante, alors que le centre de l'économie mondiale s'est aujourd'hui indéniablement déplacé vers l'Asie) ?

La fonction fiscale de l'État chinois est cependant l'enfant pauvre d'un régime qui accorde toute sa priorité à l'accroissement de la richesse nationale, avant sa redistribution. Mais comme bien d'autres pays asiatiques qui l'ont précédé, le Japon et la Corée du Sud pour ne nommer que ceux-là, l'État-providence émerge, par la force des choses pourrions-nous dire, les plaçant avec les vieux pays industrialisés qui n'ont pas nécessairement mis fin à leurs politiques sociales, comme plusieurs analyses critiques de la mondialisation peuvent le laisser entendre. Stéphane Paquin explique que la mondialisation ne signifie en rien la fin de l'État-providence, voire qu'il est possible de discerner des choix en matière de politiques publiques qui le renforcent, pérennisant par le fait même des mesures de redistribution fiscale.

Deux approches dominent les analyses sur l'avenir de l'État-providence et les effets de la mondialisation sur celui-ci : les « déclinistes » et les « transformationnistes ». Les premiers suggèrent que

11 Z. Laïdi, *La grande perturbation*, Paris, Flammarion, 2005, p. 215-272.

l'État-providence a émergé en raison de sa relative autonomie à l'égard de l'économie internationale et qu'avec la mondialisation, les forces économiques viennent en saper les fondations. Les transformationnistes, quant à eux, suggèrent plutôt une période d'adaptation, voire la possibilité d'une nouvelle expansion de la démocratie sociale en raison des bénéfices qu'une économie peut tirer de son intégration à la mondialisation. Il n'y a pas de raison d'affirmer que l'ouverture commerciale signifie automatiquement la fin des politiques de redistribution de la richesse. Au contraire, soutient Paquin (chapitre 5), ce sont les plus cohérents en termes de politiques publiques qui font le mieux dans la mondialisation, c'est-à-dire « les pays qui taxent beaucoup », qui interviennent davantage dans l'économie, qui possèdent d'importants programmes sociaux et des syndicats forts. Ce sont également eux qui exportent et attirent les investissements étrangers. Bref, il y a une forte cohérence entre les trois fonctions notées par Laïdi ; il ne peut pas en aller autrement si une économie espère demeurer compétitive.

La fonction fiscale a bel et bien dominé les trente glorieuses, même aux États-Unis. Comme l'explique Sylvain Zini dans son analyse des clauses sociales liées au travail, bien que celles-ci n'aient pas toujours été appliquées avec grande « assiduité », la question qui se pose aujourd'hui est la suivante : la mondialisation pourrait-elle engendrer « une harmonisation des normes sociales vers le bas » diminuant possiblement la légitimité de l'économie mondiale et, comme on le voit actuellement, une recrudescence d'un populisme réfractaire aux flux commerciaux et financiers de la mondialisation ? La réponse de Zini se trouve dans l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et dans sa possible refonte. Cependant, comme le lecteur pourra le constater en lisant la partie de cet ouvrage portant sur l'OMC, les problèmes qui y sont liés laissent peu d'espoir de la voir établir une certaine forme de standard en matière de commerce international.

Pour Dorval Brunelle, la mondialisation apparaît d'abord et avant tout comme une complète remise en question de certaines formes classiques de régulation de la part de l'État et des pouvoirs publics. C'est l'émergence d'une nouvelle mixité profondément ancrée dans la mondialisation, c'est-à-dire « l'établissement d'une nouvelle interface entre les domaines public et privé de production et de distribution des biens publics et des services » (chapitre 3). Dans cette mixité transnationale, ce n'est pas le secteur privé qui perd au change, mais la réduction de l'espace public et la marginalisation des droits collectifs - une prérogative de l'État - au profit des droits individuels et de

la sphère du marché. D'ailleurs, il le reconnaît, il y a moins « déclin » que « reconversion » de l'État : les gouvernements de plusieurs pays en voie de développement (PVD), écrivent Irfan Nooruddin et Nita Rudra, étreignent l'ouverture néolibérale de leur économie à la mondialisation, sabrent dans leurs programmes sociaux. Ils choisissent cependant de dédommager les segments de leur société les plus enclins à soutenir la mondialisation, notamment par une hausse de l'emploi au sein des organes gouvernementaux. Cette stratégie risque toutefois d'élargir les inégalités socioéconomiques à plus ou moins long terme[12], mais répond aux exigences des forces de la mondialisation, où le partage de la richesse se fait dans un « partenariat à deux », écrit Brunelle, « entre milieux politiques, et milieux d'affaires ». Un partenariat à deux et demi, pourrions-nous ajouter, dans la perspective de Nooruddin et Rudra, où les gouvernements de PVD - qui ne peuvent réclamer des capacités à la chinoise qui leur permettraient d'élargir l'offre de sécurité sociale - reconnaissent la nécessité d'une stratégie somme toute bien keynésienne à une embrasse néolibérale de la mondialisation qui devrait, comme les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) l'ont montré, amener plutôt une pérennisation des programmes de sécurité sociale.

2 / La régulation de la mondialisation

Au cœur des analyses sur la mondialisation se trouvent les enjeux de sa régulation et de son institutionnalisation. Les textes sélectionnés examinent ces deux enjeux liés inévitablement de près à la fin de la régulation de l'ère de Bretton Woods, de ses principes et de ses normes. Toutes réflexions et toutes actions sur la régulation de la mondialisation ne pouvaient se faire sans le grand démantèlement des anciens régimes internationaux de l'ère de Bretton Woods, d'où la difficulté de l'exercice. Bretton Woods n'allait pas disparaître d'un coup de baguette magique et ces régimes - par leurs fonctions (le GATT [Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce - *General Agreement on Tariffs and Trade*] et la libéralisation des échanges) ou par l'échec de leurs fonctions (comme le régime du taux de change fixe qui laisse place au régime des taux de change flottants) - ont été le cocon dans lequel la mondialisation a vu le jour, et l'ADN de celle-ci est à la base similaire à celui de Bretton Woods,

12 I. Nooruddin et N. Rudra, « Are Developing Countries Really Defying the Embedded Liberalism Compact? », *World Politics*, vol. 66, n° 4, octobre 2014, p. 603-605.

mais sans le gène de l'intergouvernementalisme, qui a laissé place à la gouvernance globale. L'intergouvernementalisme et le respect du principe de la souveraineté sont à la base du succès relatif de plusieurs organisations et institutions de Bretton Woods, en excluant par conséquent les acteurs non territoriaux ou en les cooptant - dans un rapport de « collusion » État-marché, pour reprendre l'idée de Michalet - pour que l'État puisse atteindre ses intérêts de puissance économique[13]. Le déclin de la souveraineté n'est pas à l'origine une conséquence directe de la mondialisation, il vient aussi de la volonté des États de laisser la plus grande place possible aux flux financiers pour permettre aux forces du marché financier de jouer leurs nouveaux rôles : déterminer les taux de change et favoriser la rencontre de l'épargne et de l'investissement à un niveau véritablement global.

Ce déclin de la souveraineté a amené plusieurs à croire que la mondialisation allait être un vaste chantier de dérégulation néolibérale, laissant aux forces du marché le haut du pavé ou les abandonnant carrément dans un vacuum *régulatoire* à l'image de la soi-disant première mondialisation de la fin du XIXe siècle. La *lex mercatoria* serait la *bottom line*, le plus petit dénominateur commun des rapports commerciaux. Cette image ne pourrait être plus loin de la réalité ; les processus de régulation ont « migré » des instances intergouvernementales traditionnelles vers des « acteurs et des forums transnationaux », dans un ensemble de domaines des droits de la personne aux produits financiers dérivés[14]. Malgré tout, si l'émergence de nouveaux enjeux financiers et commerciaux (comme ceux liés à Internet ou aux télécommunications) n'a pas mené à la mise en place de cadres de régulation transnationaux ou régionaux et encore moins à des efforts d'harmonisation compte tenu des vastes inégalités présentes entre les pays et les régions du monde, il n'en demeure pas moins que la mondialisation est l'objet d'efforts systématiques de régulation. Si la grande majorité des acteurs étatiques et non étatiques reconnaissent la primordialité des cadres de régulation, voire des régimes internationaux, certes peu formalisés, les enjeux aujourd'hui portent sur la légitimité et la validité des modèles singuliers de régulation, où les États et les acteurs non étatiques cherchent à influencer le processus décisionnel pour, ultimement, imposer leur ordre du jour.

13 C.-A. Michalet, *Qu'est-ce que la mondialisation ?*, Paris, La Découverte, 2004, p. 58.

14 W. Mattli et N. Woods, « In Whose Benefit ? Explaining Regulatory Change in Global Politics », dans W. Mattli et N. Woods (dir.), *The Politics of Global Regulation*, Princeton, Princeton University Press, 2009, p. 1.

Ces efforts peuvent être faussement perçus comme des contre-réactions nationalistes et protectionnistes à la mondialisation. L'exemple le plus éloquent est le rejet d'une série de valeurs libérales par des pays asiatiques, dont la Chine en premier lieu, alors qu'en réalité l'Asie - avec l'ASEAN en tête[15] - développe de nouvelles normes régionales de régulation pour contrer les effets les plus déstabilisateurs de la mondialisation et éviter une crise financière comme celle de 1997[16]. Celle-ci avait souligné les faiblesses de l'interdépendance régionale dans la poursuite par les pays asiatiques de leur intégration à la mondialisation, notamment en ouvrant, avec peu de restrictions, leur économie aux flux financiers transnationaux en l'absence d'une gouvernance locale prudentielle et de mécanismes financiers régionaux en mesure de contrer la fuite soudaine de dizaines de milliards de dollars vers d'autres régions du monde. Il est fort possible que dans ces tentatives de régulation, des règles chères aux pays occidentaux soient délaissées au bénéfice de « valeurs » asiatiques, mais rien n'indique que les pays asiatiques envisagent des formes de régulation néomercantilistes. Au contraire, les « obstacles à la concurrence » sont de plus en plus souvent levés, et le Japon est probablement celui qui en est le plus grand investigateur - souvent en raison de « blocages » au sein de l'OMC - allant même jusqu'à proposer, par exemple à la Chine et à la Corée du Sud, une uniformisation des règles de la concurrence sur les « comportements prédateurs » en matière de prix pour mettre fin aux mesures antidumping, un fléau qui s'abat régulièrement sur ces trois économies, transformant en conflits politiques des désaccords émergents de modèles nationaux de régulation dissemblables[17].

La question régulatoire demeure donc éminemment complexe, et comme nous l'avons écrit précédemment, la fin du régime de Bretton Woods ne laisse pas place à un « vide *régulatoire* » ni, fait remarquer Michèle Rioux, à une « course vers le bas ». Au contraire, selon elle, les États sont en concurrence entre eux pour mettre en place des politiques publiques et des cadres *régulatoires* de « haut niveau » étant donné que les économies avancées ont peu de bénéfices à retirer d'une « détente »

15 ASEAN est l'acronyme anglais de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (Association of Southeast Asian Nations).

16 J. Gillespie et R. Peerenboom, « Pushing Back on Globalization : An Introduction to Regulation in Asia », dans J. Gillespie et R. Peerenboom (dir.), *Regulation in Asia : Pushing Back on Globalization*, Londres, Routledge, 2009, p. 1-10.

17 Y. Bi et S. Van Uytsel, « Could Predatory Pricing Rules Substitute for Antidumping Laws in the Proposed China-Japan-Korea Free Trade Agreement? », *Social Science Japan Journal*, vol. 18, nº 2, juillet 2015. Cette proposition a été faite il y a plusieurs années dans le cadre des négociations sur un accord de libre-échange trilatéral. Aucun progrès sur ce point n'a été fait, du moins à notre connaissance.

des règles, comme l'a si bien montré la crise des *subprimes* de 2007. La « régulation civile » qui gouverne les firmes multinationales (FMN) et les chaînes de valeur dans des cadres non étatiques ne tire pas son autorité de l'État, mais du marché où ceux qui « violent » les règles du jeu sont sanctionnés par les acteurs sociaux et économiques. Si le *soft law* domine cette forme de régulation civile avec toutes les contraintes qui lui sont associées, il n'en demeure pas moins que des domaines de régulation du secteur privé ont été reconnus par l'OMC, par exemple en ce qui a trait à la sécurité alimentaire[18]. Par contre, Rioux poursuit en faisant également remarquer qu'une erreur est souvent commise en croyant que la mondialisation et l'ouverture des marchés hausseront la concurrence, alors qu'en réalité la tendance est vers l'émergence d'une structure oligopolistique dominant l'économie mondiale, peu importe le secteur d'activités. La concentration du capital rend presque impossible l'instauration de lois *antitrust* qui pourraient encadrer les activités de ces grandes FMN. Par ailleurs, les politiques de concurrence ne viendront pas à bout de ce phénomène, d'autant plus que les États désirent tous les accueillir sur leur territoire dans une perspective de jeu à somme nulle que l'administration Trump a embrassée sans gêne aucune depuis son élection.

Mathieu Arès et Éric Boulanger examinent également dans cette perspective de régulation les régimes internationaux sur les investissements. Après l'échec de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI), l'idée d'un régime universel sur les investissements a été abandonnée, mais les principes et les normes qui ont orienté les négociations de l'AMI n'ont jamais été rejetés : ils se retrouvent aujourd'hui dans les accords sur les investissements et les partenariats économiques dont le nombre a explosé littéralement depuis les années 1990. Depuis la Charte de La Havane (1948), la régulation des investissements est demeurée aux mains des États dans un mouvement néomercantiliste de protection de la compétitivité des firmes nationales contre la concurrence étrangère, amenant une prolifération des codes nationaux sur les investissements. Ces codes, notamment au sein des économies avancées, ont été largement assouplis, et si en général les pays protègent toujours leurs secteurs économiques « sensibles », depuis les années 1990, avec la hausse fulgurante des investissements directs étrangers (IDE) et la multiplication des chaînes de valeur, la question des régimes sur

18 D. Vogel, « The Private Regulation of Global Corporate Conduct », dans W. Mattli et N. Woods (dir.), *The Politics of Global Regulation*, Princeton, Princeton University Press, 2009, p. 153-156.

l'investissement s'insère dorénavant dans une problématique beaucoup plus large qui ne favorise pas la négociation d'un régime mondial des investissements, une forme d'« AMI 2.0 » faite pour les chaînes de valeur et les réseaux de production globaux. Pour bien des pays et des FMN, la taille du marché national, la dotation en ressources humaines, technologiques et naturelles, les coûts de production, la qualité des infrastructures, la stabilité politique ou le système légal, sans compter les effets contraignants des chaînes de valeur, déterminent les décisions d'affaires liées à la délocalisation à l'étranger des biens et services. Les régimes d'investissement sont un bel exemple de l'incapacité des États à s'entendre sur des solutions collectives et encore moins sur des règles universelles, préférant les négociations sur une base bilatérale et plurilatérale, et créant un autre bol de spaghetti aux côtés des accords de commerce.

3 / L'OMC, une organisation pour la mondialisation ?

La création de l'OMC est étroitement associée à l'émergence de la mondialisation. Ce sont les échanges de biens et services qui ont porté le capitalisme à s'étendre dans le Nouveau Monde et ce sont eux qui ont été au cœur de l'intergouvernementalisme de l'après-guerre et du régime du GATT, lequel vise à construire un système commercial fondé sur la libéralisation et la facilitation des échanges dans le cadre du développement d'avantages comparatifs apportant la prospérité à toutes les nations. L'« impératif du libre-échange » demeure le phare qui dirige les efforts du GATT, mais avec la fin de l'intergouvernementalisme et l'émergence de la mondialisation, une nouvelle organisation globale doit voir le jour. L'OMC apparaît à première vue comme celle qui pourra répondre aux défis d'une mondialisation aux accents néolibéraux et y imposer des contraintes légales et juridiques - notamment par son mécanisme de règlement des différends (MRD) qui, par sa structure interne, peut faire « évoluer » les règles commerciales de l'OMC - et ainsi niveler le terrain de jeu de la concurrence à l'échelle de la planète[19].

19 K. Jones, *Reconstructing the World Trade Organization for the 21st Century : An Institutional Approach*, Oxford, Oxford University Press, 2015, p. 63-65.

En rejetant le modèle de la gouvernance globale pour favoriser une structure décisionnelle proche de celle du GATT, renforcée par un MRD relativement puissant, l'OMC a probablement réussi à faire beaucoup mieux que les autres organisations universelles. Par contre, elle devenait vulnérable aux attaques des acteurs non étatiques - tout aussi concernés par le commerce international que les FMN et les gouvernements nationaux, comme le démontrent les évènements de Seattle en 1999 - et à celles des PVD, qui, en devenant majoritaires au sein de l'organisation, reléguaient les pays industrialisés et leur processus décisionnel «préOMC» du type *old-boys club* aux caniveaux de l'histoire: pour les PVD, l'«impératif du libre-échange» devait laisser place aux impératifs du développement.

L'Agenda de Doha pour le développement est la réponse à ce nouveau rapport de force au sein de l'OMC, mais également la réponse à une faille, pourrions-nous dire, de la doctrine libérale qui affirme, depuis Adam Smith (1723-1790) et David Ricardo (1772-1823), que les échanges internationaux amènent immanquablement une croissance pour toutes les économies participantes et une plus forte productivité globale, alors que le développement, pour sa part, n'est pas toujours au rendez-vous, tout comme la réduction de la pauvreté. Medhi Abbas (les chapitres 8 et 9) explique que Doha ne représente pas un rejet du libre-échange, mais sa reconceptualisation en matière de développement et de lutte contre la pauvreté. Il cerne bien la difficulté d'établir un ordre du jour au sein de l'OMC pour atteindre des objectifs de développement, et il montre aussi très bien le processus par lequel les cycles de négociation ont graduellement évacué, malgré de bonnes intentions initiales, les questions de développement pour s'amarrer comme par le passé aux efforts de libéralisation, en raison notamment de la grande complexité de l'Agenda de Doha, de l'absence de préférences collectives solides et des différends Sud-Sud.

L'Agenda de Doha était stratégique pour l'OMC, car celle-ci faisait face à une crise de légitimité ou une «crise de vocation», pour reprendre l'expression de Mehdi Abbas, depuis la «grande mobilisation altermondialiste» de 1999 à Seattle: l'organisation devait répondre à cette faille dans la doctrine libérale qui avait amené la «marginalisation des économies en développement et l'iniquité de certains accords»[20]. Doha offrait donc la possibilité, compte tenu des effets induits par la libéralisation

20 M. Abbas, «Les rapports nord-sud à l'OMC: entre différenciation et espace politique pour le développement», *Cahier de recherche - CEIM*, n° 08-01, janvier 2008, p. 3.

des échanges sur la croissance des PVD, de fonder son développement économique sur des bases beaucoup plus résistantes et moins sujettes aux aléas des variations de prix des matières premières, des devises et des biens et services.

Le cycle de Doha s'est enlisé, mais l'OMC se devait de progresser et de regagner une légitimité dont la problématique demeurait vive et ne pouvait plus trouver sa réponse dans cette expérience postsmithienne du développement en tant qu'objectif commercial. L'OMC poursuit donc des négociations plurilatérales pour affronter ce que Mehdi Abbas et Christian Deblock nomment « la troisième génération d'obstacles aux échanges » (chapitre 10) (la première génération concernait les droits de douane et la deuxième, les barrières non tarifaires). Les États s'attaquaient à un gros morceau : leurs « dispositifs normatifs, réglementaires et institutionnels nationaux », comme les droits de propriété intellectuelle, l'accès aux marchés publics ou bien encore les standards sanitaires et phytosanitaires (la liste est longue !). L'OMC y voyait un moyen pour imposer des normes universelles de concurrence, ouvrant ainsi la porte à l'« OMC 2.0 » pour l'adapter à une économie véritablement globale dominée par les chaînes de valeur, le commerce intrafirme, l'éclatement des processus de production et le poids commercial considérable des FMN et de leurs filiales.

Par contre, avec la difficulté d'en arriver à des ententes au sein du « salon vert[21] » entre les grandes puissances commerciales, la réussite des négociations demeure toujours précaire à plus ou moins long terme. De ce fait, associée à la prudence de la Chine qui croit avoir fait assez de « sacrifices » lors de son adhésion en 2001, au blocage de l'Inde - notamment en matière d'agriculture - et aux critiques virulentes de l'administration Trump du MRD et de l'organisation en général, l'OMC n'est jamais apparue aussi faible, au même moment que la virulence du populisme et du protectionnisme devrait appeler une « contre-réaction solide » de l'OMC.

Les blocages politiques à l'OMC n'empêchent pas des progrès de se faire dans les négociations, comme en font foi les conférences ministérielles de Buenos Aires en 2017 et de Nairobi deux ans plus tôt, mais les ententes restreintes signées lors de ces rencontres ne détournent en rien les États des partenariats économiques et d'autres accords bilatéraux et plurilatéraux pour améliorer leur situation

21 L'appellation informelle de la salle de conférence du directeur général de l'OMC.

commerciale et assurer leur prospérité à plus long terme. La Chine va plus loin encore. Échaudée par les conditions de son adhésion à l'OMC - notamment en se voyant refuser le statut d'économie de marché -, ayant peu d'intérêt pour une réforme de l'organisation et, enfin, exclue des deux moutures du PTP, la Chine envisage sa propre politique commerciale libre-échangiste unilatérale. Sa pierre angulaire est les nouvelles routes de la soie, un projet pancontinental de libre-échange qui exige des investissements colossaux dans les infrastructures terrestres, maritimes, énergétiques et de communication et qui sied, expliquent Frédéric Lasserre et Éric Mottet (chapitre 13), ses intérêts économiques à long terme. Beijing attend visiblement peu de choses de l'OMC et des accords régionaux ou transrégionaux pour sécuriser ses routes commerciales, préférant ses propres projets avec ses règles idiosyncrasiques, que seulement une économie de cette taille peut envisager de mener à terme, ajoutant par le fait même une nouvelle couche de complexité à la mondialisation.

4 / Les FMN et les chaînes de valeur globales

En 2014, dans une analyse des chaînes de valeur globales, l'OMC reconnaissait leurs rôles incontournables dans les politiques de développement, mettant ainsi au rancart les anciens modèles fondés sur l'industrialisation complète (notamment le modèle développementaliste).

> *Before the mid-1980s, achieving industrialization was largely synonymous with building the whole supply chain within one economy. This was done successfully by early entrants, such as Japan, the Republic of Korea and Chinese Taipei. Requiring decade-long learning by doing, this road led to durable industrialization. Nowadays, unbundled production implies that economies can specialize in specific tasks instead of products or industries*[22].

À l'intérieur de ces chaînes, il y a les réseaux de production qui ont participé directement à la fragmentation et à la globalisation des processus de production, plaçant les FMN au cœur des politiques de développement et de croissance des PVD. Ceux-ci ne peuvent envisager leur développement en faisant abstraction de leur degré et de leur forme d'intégration à

22 Cité dans S. Javed Maswood, *Revisiting Globalization and the Rise of Production Networks*, Cham (Suisse), Palgrave Macmillan, 2018, p. 137.

l'économie mondiale, mais à la différence des trente glorieuses, comme l'indique le rapport de l'OMC, leur intégration se fait dorénavant en s'insérant dans des « parties » ou à certains « points » dans les chaînes de production et les chaînes de valeur globales, un peu à l'image du Bangladesh qui, sans viser une industrialisation mur à mur, a réussi à faire passer la part de son secteur manufacturier dans son produit intérieur brut (PIB) de 12 % en 1990-1991 à 30,4 % en 2015[23]. Le Vietnam est un autre exemple où, par le biais de l'électronique, le pays a réussi à diversifier ses exportations au-delà du textile et de l'agroalimentaire[24]. Les FMN l'ont bien compris, comme en témoignent leurs stratégies de délocalisation qui cherchent à tirer des bénéfices de l'avantage comparatif d'un secteur économique en particulier et non pas d'un pays en général. Samsung, Canon, Intel et quelques autres grandes firmes de l'électronique installées au Vietnam ont littéralement construit de toutes pièces l'avantage comparatif de ce pays dans l'électronique par la taille de leurs investissements (17 milliards de dollars américains seulement pour Samsung) et de leur intégration profonde aux chaînes de production regroupant des centaines de fournisseurs[25]. Les fournisseurs d'Apple pour son iPhone ont carrément délocalisé toute leur production en Chine, sauf pour les semi-conducteurs les plus sophistiqués[26]. L'usine de Chine ne fait plus que de l'assemblage (cela revient de plus en plus au Vietnam ou à d'autres pays), mais elle fabrique tout sur place. En ce sens, on peut constater que la Chine a atteint un avantage comparatif dans le domaine de l'électronique en mesure de dominer le marché mondial ; elle est le cœur industriel de l'ère numérique (d'où les fortes réactions protectionnistes à l'égard de Huawei ou ZTE, notamment sur la technologie du 5G).

Si les chaînes de valeur ont été conçues au cours des années 1990 sur une base régionale, avec la fragmentation des processus de production, l'intégration de la Chine à l'économie mondiale, la baisse considérable des coûts de transport et les progrès fulgurants dans les technologies de communication, les FMN fondent dorénavant leur compétitivité sur un modèle complexe de délocalisation qui leur permet de dégager des profits phénoménaux, comme en font foi les entreprises comme Apple, Google ou Amazon. Les FMN portent la mondialisation vers

23 *Ibid*.

24 Truong Thi Chi Binh et Nguyen Manh Linh, « Supplier System and Knowledge Transfer within the Production Networks of Electronics MNCs in Vietnam », *Asian Journal of Technology Innovation*, vol. 21, n° S1, 2013.

25 *Ibid*., p. 120-122 ; K. Mah, « An Introduction to Vietnam's Import and Export Industries », *Vietnam Briefing*, 19 novembre 2018, <https://www.vietnam-briefing.com/news/introduction-vietnams-export-import-industries.html/>, consulté le 10 avril 2019.

26 *The Economist*, *op. cit*., 26 janvier-1er février 2019, p. 20.

un degré d'interconnectivité qui n'a probablement jamais été atteint auparavant. Analyser les activités des FMN demande alors - souligne Christian Deblock (chapitre 15) - «de rompre avec l'approche qui a toujours consisté à s'en remettre à l'autorégulation des marchés d'un côté et à la bonne gouvernance des États de l'autre», car au centre il y a les FMN, qui exigent à la fois que les États s'en remettent aux forces du marché et qu'ils les soutiennent dans leurs activités.

Michèle Rioux (chapitre 18) poursuit dans la même veine: dans sa vaste analyse des FMN, elle note que Susan Strange a très bien saisi «que la mondialisation fait émerger une nouvelle diplomatie commerciale faisant intervenir les relations entre les firmes (les rapports de mondialisation), les relations entre les États (les rapports de souveraineté) et celles qui se développent entre les États et les firmes (les rapports de compétitivité)». Il faut également éviter de réduire la mondialisation au commerce. L'analyse de Susan Strange - dont la perspective structuraliste de la puissance dans la mondialisation est portée par une déterritorialisation des forces économiques, mais également par des contraintes fortes de compétitivité pour les FMN et les États - montre que la mondialisation n'est aucunement un phénomène en «surface» et réversible. Au contraire, Deblock et Zini (chapitre 21) sont clairs à ce sujet:

> L'intégration des marchés [...] se fait aussi en profondeur, par la réorganisation des réseaux de production sur des espaces désormais largement ouverts. Dans ce contexte: le compromis d'après-guerre autour de l'État protecteur dans un monde en interdépendance ne tient plus la route. Les marchés ont recouvré leur autonomie, avec le résultat que la croissance économique ne passe plus par le marché intérieur (demande intérieure), mais par l'intégration compétitive des économies dans l'économie mondiale.

Le terrain de la concurrence se transforme donc rapidement et quelquefois de façon spectaculaire (par exemple avec le commerce numérique et l'économie du *Big Data*) en raison des progrès fulgurants dans les technologies de l'information. L'intelligence artificielle sera probablement la cause de nouveaux changements spectaculaires sur ce terrain de la concurrence. À cet égard, Michèle Rioux, Mathieu Ares et Ping Huang démontrent que des pays peuvent en profiter pleinement, remettant en question la compétitivité non pas d'un seul pays, mais d'une région en entier, comme le montre l'émergence de la Chine qui est venue

transformer les conditions internes de l'ALENA avec le résultat qu'on connaît. L'administration Trump est allée à contresens de l'Union européenne et des économies asiatiques en redéfinissant les règles de la concurrence au sein de l'Amérique du Nord pour en faire un rempart contre la concurrence chinoise plutôt qu'en choisissant une stratégie fondée sur le contrôle et la compétitivité des chaînes de valeur, restant ainsi en cohérence avec le retrait américain de la première mouture du PTP. L'étude de Rioux, Arès et Ping confirme la position dominante d'Apple dans sa propre chaîne de valeur et des États-Unis par le fait même : 75 % des salaires payés par Apple dans le monde vont à des employés américains, et ce, malgré le fait qu'ils représentent moins de la moitié du salariat total de la compagnie. La Chine n'apparaît plus comme une menace compte tenu de sa faible participation à la plus-value d'un iPhone, et pourtant, les appels au protectionnisme demeurent le mot d'ordre au sein de l'administration Trump. Est-ce parce qu'inévitablement, comme nous en avons discuté précédemment, le processus de production sera entièrement délocalisé en Chine ? Une étude de la Banque asiatique de développement révèle par ailleurs que si l'assemblage des iPhone se faisait aux États-Unis, le prix final de ces appareils augmenterait de seulement 68 dollars américains[27]. Qu'Apple n'ait pas rapatrié l'assemblage de ses appareils aux États-Unis peut sembler incongru (ne serait-ce que pour calmer les ardeurs protectionnistes du président Trump), mais les impératifs de la mondialisation font en sorte que c'est le Bangladesh ou le Vietnam, où les salaires sont plus bas qu'en Chine, qui recueilleraient cette étape de production. Comme nous l'avons mentionné précédemment, le nouvel avantage comparatif de la Chine dans le secteur de l'électronique va probablement l'amener à délocaliser l'assemblage, l'activité la moins profitable d'une chaîne de valeur, chez ses voisins asiatiques, si bien sûr les différences salariales entre les provinces chinoises ne sont plus assez fortes pour garder cette activité à l'intérieur du pays[28].

27 Cité dans J. Smith, *Imperialism in the Twenty-First Century : Globalization, Super-Exploitation and Capitalism's Final Crisis*, New York, Monthly Review Press, 2016, p. 28-29.

28 Foxconn, qui assemble en Chine les appareils iPhone d'Apple, a décidé d'ouvrir une chaîne de montage dans le Wisconsin. Vu l'impossibilité d'y reproduire les conditions salariales et de travail de ses usines chinoises, la compagnie a reçu à la fois des subventions d'une taille qui pourrait forcer le gouvernement du Wisconsin à « couper dans ses programmes d'éducation ou de santé » et des « échappatoires » ou des « faveurs » juridiques lui permettant d'assurer la profitabilité de son investissement, en théorie, l'un des plus importants de l'histoire des États-Unis (*The Economist*, « Makers and Takers », 26 janvier-1er février 2019, p. 27). Il est possible qu'à défaut de pouvoir concurrencer les conditions salariales et les normes de travail minimales en vigueur en Chine (ou dans d'autres PVD), les États-Unis offrent aux FMN des « privilèges juridiques » afin de réduire le coût de leurs investissements et de hausser leur rentabilité à plus ou moins long terme, une pratique mercantiliste d'un nouveau genre.

Le succès d'Apple repose dans sa maîtrise parfaite de deux contraintes incontournables de la mondialisation : les exigences de compétitivité induites par ses concurrents dans un marché global et oligopolistique, d'une part, et la maximisation des profits exigée par les marchés financiers de l'autre. Le résultat : la valeur boursière d'Apple a dépassé les mille milliards de dollars américains en 2018, mais pour l'ensemble de l'économie américaine, la maîtrise de ces deux contraintes de l'économie mondiale fait en sorte qu'on

> estime à quelque mille milliards de dollars les gains que l'économie américaine tire chaque année de la globalisation, soit près de 3 500 dollars par Américain. Ces chiffres[, poursuivent Deblock et Zini,] ne résonnent plus aux oreilles des Américains : plus de six Américains sur dix considèrent que le commerce et la globalisation ne leur profitent pas (chapitre 21).

La porte est grande ouverte aux intérêts protectionnistes, malgré un taux de chômage qui est au-dessous de 4 %. Le diable est dans les détails, disent ceux qui lancent des appels à une contre-mondialisation, et ils n'ont pas tout à fait tort : un taux de chômage aussi bas cache un sous-emploi chronique et peut aussi s'expliquer par le retrait de nombreux Américains du marché du travail pour un éventail de raisons, dont les bas salaires. Les travailleurs pauvres représentent 7 % de la force du travail, alors que la moitié des hausses salariales vont à 1 % des salariés, reflétant simplement l'accroissement généralisé des inégalités socioéconomiques[29]. Bref, ce n'est donc pas un hasard si le Programme d'aide à l'ajustement commercial (PAAC) existe depuis fort longtemps, et qu'il demeure aujourd'hui incontournable pour aider les travailleurs touchés par le commerce international. Toutefois, selon Deblock et Zini, les propositions récurrentes d'intégrer des normes sociales dans les accords commerciaux révèlent également toute la pression que peut induire la mondialisation économique sur le marché de l'emploi, une pression qui peut effectivement être réduite par des mesures de redistribution fiscale plus efficaces.

29 F. Autran, « États-Unis : chômage, un taux trop bas pour être vrai », *Libération*, 30 septembre 2018, <https://www.liberation.fr/planete/2018/09/30/etats-unis-chomage-un-taux-trop-bas-pour-etre-vrai_1682272>, consulté le 10 avril 2019.

5 / Un regard critique sur la mondialisation

Alors que nous pouvons cerner à droite comme à gauche des tendances relativement fortes cherchant à « repousser » les forces de la mondialisation, la diversité des raisons derrière celles-ci rend difficile d'affirmer que peut succéder à l'hétérogénéité de la mondialisation une cohérence économique, sociale et politique - tant sur le plan des cadres *régulatoires* que des cadres normatifs - qui pourrait favoriser « le bien commun ». Il y a un monde qui sépare les « chemises rouges » des « gilets jaunes », et pourtant les contestataires en Thaïlande comme en France sont violentes dans leurs actes et dans leurs discours. Un monde semble également séparer les velléités protectionnistes et isolationnistes de l'administration Trump des efforts de l'administration Obama pour renforcer la légalisation du commerce mondial ou instaurer une régulation en mesure de rendre plus transparente la finance globale, pour éviter justement qu'une nouvelle crise financière vienne à nouveau ruiner les acquis d'un système commercial drôlement ébranlé par la Grande Récession de 2008-2009. Et pourtant, qu'est-ce qui a changé dans la réalité globale qui a poussé les Américains à élire Trump (2016) et la junte thaïlandaise à prendre le pouvoir (2014)? Peu de choses, en effet, si ce n'est l'échec des gouvernements précédents de Yingluck Shinawatra et de Barack Obama pour répondre aux incertitudes de franges importantes de la classe dite moyenne à l'égard des effets délétères de la mondialisation. Ces effets tirent-ils leur source du libre commerce, comme plusieurs le laissent sous-entendre depuis la Grande Récession de 2008-2009?

Comme nous le rappelle Christian Deblock dans « La *muleta* du protectionnisme » (chapitre 24), le libre commerce est tout sauf un bien commun. Et si le commerce a des effets positifs indéniables sur la croissance et le développement, réduisant les inégalités entre les économies avancées et les PVD, le système financier global vient pour sa part gruger ces gains : la finance globale ayant peu d'effets sur la productivité ou la croissance de l'emploi, explique-t-il, le ressac est d'autant plus fort que les effets délétères de ce système financier marquent profondément les inégalités et les conditions de travail, une situation que le Fonds monétaire international (FMI) nous a rappelée par le passé. L'autorité des États en pâtit.

Selon Stéphane Paquin (chapitre 22),

> [d]ans les médias, les discours et les programmes politiques, mais également dans une bonne partie des publications scientifiques, la mondialisation est perçue comme la cause de bien des problèmes, que ce soit le retrait de l'État, la fin de l'État-providence, la croissance de la dette, la concurrence internationale, les délocalisations et la croissance des inégalités. Face à ce phénomène, les États seraient devenus largement impuissants.

Pour les PVD, cette impuissance a largement été amplifiée à partir des années 1990, alors que les pays membres de l'OCDE mettaient en branle la négociation de l'AMI. Nous avons discuté précédemment des enjeux liés aux IDE, mais Rémi Bachand, dans « Les investissements : le conflit Nord-Sud » (chapitre 23), remet dans son contexte historique la confrontation des pays industrialisés et des pays en développement sur les tentatives de mettre en place un « cadre normatif efficace pour les investissements », alors qu'il y a un demi-siècle les PVD, déjà frileux à l'idée que ce cadre pourrait affaiblir leur souveraineté au même moment qu'ils liaient leur avenir économique à la réussite d'une stratégie fondée sur l'industrialisation par la substitution aux importations, préféraient la mise en place d'un « code des investisseurs » pour circonscrire les activités des FMN. Ironiquement, c'est la *Loi canadienne sur l'examen de l'investissement étranger* qui a amené par la suite l'OCDE, l'OMC, voire la Banque mondiale, à mettre à l'ordre du jour la question des IDE pour « renforcer l'ordre international libéral » en garantissant les droits des investisseurs étrangers. Le cycle de Doha n'a pas mieux fait que ces tentatives précédentes, ramenant les pays à se rabattre sur les accords bilatéraux, une façon de contourner ce sentiment d'impuissance des États à l'égard d'un régime multilatéral des investissements étrangers.

Stéphane Paquin poursuit sa critique des idées préconçues sur la mondialisation en revenant sur le débat québécois entre les « lucides » et les « solidaires » où les deux groupes, de façon assez similaire, voient dans la mondialisation une menace à l'avenir de la prospérité du Québec. Pour les lucides, cette menace se réduit à la concurrence des pays asiatiques sur les salaires des travailleurs québécois ou sur les avantages comparatifs de la province, alors que pour les solidaires, c'est le diktat du marché et ses « résultats désastreux sur la société » : hausse des inégalités, de la pauvreté, dégradation environnementale et changements climatiques, etc.

Les deux groupes s'ancrent dans cette perspective de l'affaiblissement de l'autorité de l'État, alors que Paquin explique que ces peurs surestiment les contraintes de la mondialisation, lesquelles limiteraient «radicalement et fondamentalement la gamme des outils de politiques publiques disponibles face aux pressions du marché et à la concurrence mondiale». Paquin examine les politiques publiques liées à la finance et les IDE, la taxation et l'emploi. Il propose, contrairement aux affirmations qui ne ciblent que les effets délétères de la mondialisation sur les États, ces cinq possibilités (chapitre 22):

1. L'augmentation de la part des dépenses publiques dans le produit intérieur brut (PIB) depuis 1960 est très prononcée, et les dépenses de protection sociale restent relativement stables depuis le début des années 1990. Il n'y a pas de retrait important de l'État.

2. Sur le plan des exportations, les pays interventionnistes ou sociaux-démocrates s'en sortent très bien. Ils sont du côté des gagnants de la mondialisation.

3. La majorité des investissements directs étrangers (IDE) se dirigent toujours vers des pays développés.

4. La taxation des entreprises est restée relativement stable depuis quarante ans.

5. Le phénomène des délocalisations reste encore marginal, quoiqu'en légère accélération, pour les pays développés.

Malgré l'analyse convaincante de Paquin, il n'empêche que les États agissent comme s'ils étaient dans une course au «compétitivisme», menaçant par des politiques protectionnistes et un recours à un nationalisme économique intransigeant les gains qu'amènent la libéralisation et la facilitation des échanges. La Grande Récession a laissé des traces durables et a ouvert le chemin, selon Adam Tooze, à la crise de l'euro, au Brexit, entre autres, et «a préparé le terrain» à l'élection de Donald Trump à la présidence américaine[30]. Cette crise a également offert aux États-Unis - littéralement sur un plateau d'argent, pourrions-nous dire, tant les pays ne se fiaient qu'aux États-Unis pour trouver une solution à la Grande Récession et à leurs difficultés - le contrôle du système financier global avec la domination absolue du dollar américain sur les flux commerciaux et financiers.

30 A. Tooze, *Crashed. Comment une décennie de crise financière a changé le monde*, Paris, Les Belles Lettres, 2018.

Christian Deblock (chapitre 24) souligne justement que la mondialisation

> met à mal nos représentations traditionnelles de l'économie mondiale. Nous sommes habitués[, dit-il,] à voir dans le commerce un ensemble de flux reliant entre elles des nations souveraines. C'est la vision classique d'une économie internationale avec ses relations d'interdépendance et sa division du travail fondée sur les avantages comparatifs.

Nous sommes à l'ère de la globalisation financière et avec elle émerge une mondialisation de plus en plus « désorganisée », « déréglée » et bien possiblement « destructrice » ; et pour contrer ces tendances fortes, il faudra bien plus que des efforts de gouvernance globale et de multilatéralisme, lesquels de plus en plus se résument à des dialogues vides de sens. Compte tenu de l'absence de projets alternatifs solides, il ne faudra pas se surprendre de voir la souveraineté reprendre ses lettres de noblesse et ramener la mondialisation au temps des États-nations.

Bibliographie

Abbas, Mehdi, « Les rapports nord-sud à l'OMC : entre différenciation et espace politique pour le développement », *Cahier de recherche – CEIM*, n° 08-01, janvier 2008.

Agnew, John, « Le piège territorial », *Raisons politiques*, n° 54, 2014 [1994], p. 23-51.

Autran, Frédéric, « États-Unis : chômage, un taux trop bas pour être vrai », *Libération*, 30 septembre 2018, <https://www.liberation.fr/planete/2018/09/30/etats-unis-chomage-un-taux-trop-bas-pour-etre-vrai_1682272>, consulté le 10 avril 2019.

Bell, Daniel, « The World and the United States in 2013 », *Daedalus*, vol. 166, n° 3, 1987.

Bi, Ying et Steven Van Uytsel, « Could Predatory Pricing Rules Substitute for Antidumping Laws in the Proposed China-Japan-Korea Free Trade Agreement? », *Social Science Japan Journal*, vol. 18, n° 2, 1er juillet 2015, p. 163-192.

Dicken, Peter, *Global Shift : Mapping the Changing Contours of the World Economy*, New York, The Guilford Press, 2015 (7e éd.).

Economist, *The*, « The Global List », 26 janvier-1er février 2019, p. 19-22.

Frederking, Brian, Michael Artime et Max Sanchez Pagano, « Interpreting September 11 », *International Politics*, vol. 42, n° 1, 2005, p. 135-151.

Gillespie, John et Randall Peerenboom, « Pushing Back on Globalization : An Introduction to Regulation in Asia », dans J. Gillespie et R. Peerenboom (dir.), *Regulation in Asia : Pushing Back on Globalization*, Londres, Routledge, 2009, p. 1-23.

Guéhenno, Jean-Marie, *La fin de la démocratie*, Paris, Flammarion, 1993.

Jones, Kent, *Reconstructing the World Trade Organization for the 21st Century : An Institutional Approach*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

Laïdi, Zaki, *La grande perturbation*, Paris, Flammarion, 2005.

Mah, Kyssha, « An Introduction to Vietnam's Import and Export Industries », *Vietnam Briefing*, 19 novembre 2018, <https://www.vietnam-briefing.com/news/introduction-vietnams-export-import-industries.html/>, consulté le 10 avril 2019.

Maswood, S. Javed, *Revisiting Globalization and the Rise of Production Networks*, Cham (Suisse), Palgrave Macmillan, 2018.

Mattli, Walter et Ngaire Woods, « In Whose Benefit? Explaining Regulatory Change in Global Politics », dans W. Mattli et N. Woods (dir.), *The Politics of Global Regulation*, Princeton, Princeton University Press, 2009, p. 1-43.

Michalet, Charles-Albert, *Qu'est-ce que la mondialisation?*, Paris, La Découverte, 2004.

Nooruddin, Irfan et Nita Rudra, « Are Developing Countries Really Defying the Embedded Liberalism Compact? », *World Politics*, vol. 66, nº 4, octobre 2014, p. 603-640.

Ohmae, Kenichi, *The End of the Nation State : The Rise of Regional Economies*, New York, Free Press, 1996.

Rioux, Michèle, Christian Deblock et Laurent Viau (dir.), *L'ALENA conjugué au passé, au présent et au futur : l'intégration régionale 3.0 et les défis de l'interconnexion*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2015.

Rosenberg, Justin, « Globalization Theory : A Post Mortem », *International Politics*, vol. 42, nº 1, 2005, p. 2-74.

Smith, John, *Imperialism in the Twenty-First Century : Globalization, Super-Exploitation and Capitalism's Final Crisis*, New York, Monthly Review Press, 2016.

Stuenkel, Oliver, *Post-Western World : How Emerging Powers Are Remaking Global Order*, Cambridge, Polity Press, 2016.

Tooze, Adam, *Crashed. Comment une décennie de crise financière a changé le monde*, Paris, Les Belles Lettres, 2018.

Truong, Thi Chi Binh et Nguyen Manh Linh, « Supplier System and Knowledge Transfer within the Production Networks of Electronics MNCs in Vietnam », *Asian Journal of Technology Innovation*, vol. 21, nº S1, 2013, p. 119-138.

Vogel, David, « The Private Regulation of Global Corporate Conduct », dans W. Mattli et N. Woods (dir.), *The Politics of Global Regulation*, Princeton, Princeton University Press, 2009, p. 151-188.

PARTIE 1 /

LA MONDIALISATION

ESSAIS D'INTERPRÉTATION ET DE THÉORISATION

CHAPITRE 1 /

De la nationalisation du monde à la globalisation[1]

Christian Deblock et Michèle Rioux

1 / Les transformations de l'économie mondiale

Les débats précédents nous ont permis de replacer la globalisation dans le temps de la longue durée, mais aussi dans celui des grandes époques. Disons-le franchement, on voit, on vit le changement, mais on ne sait guère trop vers quoi on s'oriente. Nous avons parlé du temps des Provinces Unies, du temps de l'Angleterre, du temps des États-Unis, mais de quelle nature sera le prochain « temps » ? Nous avons aussi parlé de ruptures et de transitions, mais de quelle nature sont ces ruptures et vers quoi sommes-nous en transition ? Nous vivons le temps présent. Celui qui nous intéresse. Pas le temps évènementiel, pour conserver la trilogie braudélienne. Pas nécessairement non plus celui des grandes transformations, celles que l'on voit après-coup, quand elles sont déjà en place, mais plutôt celui des « transformations silencieuses », pour reprendre le titre du magnifique ouvrage de François Julien[2]. Nous venons d'en esquisser quelques-unes, nous les voyons poindre, s'imposer même. Notre temps est lourd de transformations, et elles ne sont plus silencieuses…

Trois au moins méritent notre attention. La première, et sans doute la plus impressionnante, est la montée en puissance de la Chine. Globalisation ou pas, nous restons toujours dans le monde d'États, et

1 Extrait de C. Deblock et M. Rioux, *De la nationalisation du monde à la globalisation*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2013. Cet extrait a été reproduit aux termes d'une licence accordée par Copibec.

2 F. Julien, *Les transformations silencieuses*, Paris, Grasset, 2009.

si deux pays doivent lui être associés, c'est bien les États-Unis pour l'avoir impulsée et la Chine pour en profiter. La seconde est de nature différente : elle a trait à la manière dont les entreprises organisent la production, de plus en plus en réseaux et en externalisant leurs activités. Quant à la troisième, elle nous renvoie au monde de la finance où tout est poussé à l'extrême, jusqu'à la déconnexion entre les anticipations, la « futurité » dirait John Commons[3], et l'économie réelle, le monde de la production, des fondamentaux ou encore des grands équilibres macro-économiques, mais surtout le monde de tous les jours, celui des gens, de ceux sans lesquels le capitalisme ne serait rien.

2 / La montée en puissance de la Chine

Trois grands évènements ont eu un impact majeur sur le système international au cours des dernières décennies : la chute du mur de Berlin, la destruction du World Trade Center et l'entrée de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Chacun de ces évènements est lourd de symboles mais leurs conséquences ne le sont pas moins. Du moins si l'on raisonne comme nous devons encore le faire, autrement dit en termes de balance des pouvoirs[4]. Le fait est que triomphants et caracolant sur le cheval de la globalisation et de l'internationalisme dans les années 1990, les États-Unis ont été ébranlés dans leur puissance par l'attaque inouïe dont ils furent l'objet le 11 septembre 2001 et qu'aujourd'hui, après avoir un temps délaissé l'économie pour la sécurité, ils sont forts à la peine pour rattraper le terrain perdu et répondre à une Chine qui affirme désormais ouvertement ses ambitions internationales.

Aux évènements que nous venons d'évoquer, on pourrait en ajouter d'autres, en particulier la crise actuelle, mais celle-ci est davantage un révélateur et un accélérateur qu'un facteur de changement. La crise est partie des États-Unis, et elle est profonde. Trop sans doute pour que des mesures traditionnelles de relance suffisent à faire redémarrer

3 Sur le principe de futurité chez John Commons, voir notamment J.-J. Gislain, « Causalité institutionnelle : la futurité chez J. R. Commons », *Économie et Institutions*, 2002, n° 1. On consultera également le numéro de la revue *Interventions économiques : actualité de John Commons* sous la direction de Jean-Jacques Gislain et Diane-Gabrielle Tremblay, <http://interventionseconomiques.revues.org/1193>, consulté le 10 avril 2012. Une traduction en français de l'ouvrage maître de Commons, *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, New York, Macmillan, 1934, devrait paraître prochainement aux éditions de l'EDHESS.

4 Nous sommes plutôt d'avis que l'apparition de l'Internet a eu un impact beaucoup plus profond et durable que tous ces évènements, ou d'autres encore que l'on finira de toute manière par oublier.

une machine économique qui a perdu le sens du long terme et de la prudence. Avec l'illusion que tout reviendra comme avant, à la normale. À la normale? Encore faut-il que les États-Unis respectent les deux premiers grands principes par lesquels commence tout bon manuel d'économie, à savoir pour le premier, qu'entre le beurre et les canons il faut choisir, et pour le second, qu'il ne peut y avoir d'investissement futur sans épargne aujourd'hui. Ces deux principes, les États-Unis les ont oubliés, et comme dans les dessins animés de Woodpecker où l'on voit le coyote courir dans le vide, toujours plus dur est le retour à la réalité. Aujourd'hui, avec un retour à la croissance qui n'est toujours pas au rendez-vous, ils doivent composer avec un niveau d'endettement public qui dépasse le PIB, auquel vient s'ajouter à un endettement extérieur tout aussi phénoménal.

Étrange contraste, donc, entre, d'un côté, cette économie américaine languissante vers laquelle il y a peu encore pourtant, tous les regards étaient tournés et vers laquelle confluaient les investissements et les cerveaux du monde entier, et de l'autre, cette Chine qui, en ces temps de crise, a enregistré malgré tout en 2012 une croissance de plus de 9 p. cent selon les chiffres du Fonds monétaire international (FMI), contre moins de deux p. cent pour les États-Unis et un léger recul pour l'Union européenne. Regardons simplement les chiffres en face : en 1990, la Chine représentait à peine 3,5 p. cent du PIB mondial, comparativement à 9 p. cent pour le Japon et 22,5 p. cent pour les États-Unis. Vingt ans plus tard, la Chine représente plus de 13 p. cent du produit intérieur brut (PIB) mondial alors que le Japon et les États-Unis n'en représentent plus que 6 p. cent et 20 p. cent, respectivement. En se fiant aux tendances actuelles, le FMI prévoit que la Chine dépassera les États-Unis en 2017, concentrant un peu plus de 18 p. cent du PIB contre un peu moins de ce chiffre pour les États-Unis, le Japon tombant quant à lui en dessous du 5 p. cent[5].

Ces chiffres sont époustouflants, pour ne pas dire inédits car jamais dans l'histoire économique moderne, un pays n'a vu son économie croître et gagner en puissance aussi rapidement. Les points de vue divergent sur le sujet. Selon un premier point de vue, la Chine ne ferait que reprendre la place qui lui revient dans l'économie mondiale, une place qu'elle avait perdue lorsque les nouvelles puissances commerciales

5 FMI, *World Economic Database*, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/weoselgr.aspx>, consulté le 15 novembre 2012.

commencèrent à se partager le monde. Juste retour des choses donc, mais aussi, diront ceux qui partagent ce point de vue, un miracle et une gouvernance économiques qui suscitent le respect et l'admiration.

Le second point de vue préfère ne pas parler de miracle, mais plutôt d'une Chine qui a su saisir les opportunités de la mondialisation et tourner celle-ci à son avantage. En somme, ce qui se passe en Chine ne serait qu'une nouvelle mais ô combien brillante démonstration de la convergence économique. Certes, il vaut mieux ne pas trop insister sur les moyens mis en œuvre, tant ils sont peu conventionnels et contraires à tous les enseignements traditionnels de l'économie classique. Après tout, pour reprendre le bon mot de Deng Xiaoping, «peu importe que le chat soit blanc ou noir, s'il attrape la souris, c'est un bon chat». Et chacun de se dire, sans trop vraiment y croire en son for intérieur, que le temps fera son œuvre et que la convergence économique se muera en bout de ligne en convergence politique.

Le troisième point de vue est de nature différente; il se veut réaliste tout en laissant poindre inquiétude et impuissance. En clair, l'histoire n'a jamais été autre chose qu'une succession d'économies dominantes, une grande partie de Go où les positions finissent toujours par tomber d'elles-mêmes comme le relève Julien dans son livre. Le résultat est néanmoins là: une page d'histoire est en train de se fermer et une nouvelle de s'ouvrir...

Quel que soit le point de vue que l'on adopte, malaise il y a. Soyons honnêtes, on ne comprend pas la Chine; elle n'entre pas dans nos cadres de pensée ni dans nos schémas explicatifs habituels. Laissons de côté l'argument du rattrapage historique et regardons plutôt les deux autres points de vue. Considérons plutôt le second point de vue, qui n'est autre que celui de l'internationalisme libéral. Suivant en cela les traces de Douglass North et de Walter W. Rostow avant lui, une abondante littérature s'est efforcée de démontrer, preuves à l'appui, que la modernisation et le développement de l'économie sont d'abord avant tout une question de préconditions à remplir, économiques chez Rostow, institutionnelles chez North. On ne retrouve ni les unes ni les autres dans le cas de la Chine, mais plutôt un curieux mélange de développementalisme et de laisser-faire, d'autoritarisme et de capitalisme, de contrôle et d'ouverture, etc., que bien d'autres pays avant elle ont cherché à mettre en place mais sans jamais réussir. Voilà de quoi laisser perplexes les théoriciens du développement «clés en mains» par la liberté économique, le marché, la démocratie.

Quant au troisième point de vue, celui des réalistes, il ne résiste guère mieux, sans faire de jeu de mots, aux réalités du monde économique. Il faudrait d'abord savoir comment une économie devient dominante, mais même en éludant le problème, encore faudrait-il pouvoir expliquer comment la Chine, ou plutôt ses dirigeants politiques, ses nouvelles élites économiques et financières voient le monde, le développement futur de leur économie et la place que doit prendre leur pays dans l'économie mondiale et le système des nations. Bref, tout cela pour dire que si Marx que nous citions plus haut à propos de l'Angleterre qui ouvre la voie, a raison, alors il nous reste beaucoup de travail à faire pour comprendre ce qui se passe en Chine!

On nous objectera peut-être d'aller trop vite en affaires comme on dit - après tout l'aigle américain plane toujours dans les hauteurs -, tout comme on nous objectera aussi qu'il n'y a pas que la Chine et les États-Unis dans le monde : il y aussi les pays émergents. Ce débat est d'emblée mal posé. Il ne s'agit pas de nier cette réalité ; il en ira d'un certain nombre de ces pays comme il en fut dans les années 1970 de ceux qu'on appelait les nouveaux pays industrialisés ou les tigres d'Asie : du décollage au développement, les étapes sont rapidement franchies. Mais on n'en parlerait pas tant si certains n'étaient pas trop pressés de montrer que la globalisation est porteuse de développement, et d'autres l'habileté intellectuelle de monter en épingle des taux de croissance qui, au demeurant, n'ont rien de comparable à ceux de la Chine, pour mieux souligner que la globalisation est une chance qu'il faut savoir saisir.

L'expression de pays émergent est une autre de ces expressions sorties de nulle part, créée au départ pour désigner les marchés boursiers en plein essor de certains pays aussi différents que le Chili, Israël, la Corée ou l'Argentine. Le G20 en a consacré l'appellation, mais sans pourtant démêler la part qui revient aux ambitions politiques de celle qui revient aux performances économiques. On gagnerait certainement en clarté si plutôt que d'utiliser des acronymes faciles du genre BRICS[6], on se penchait sérieusement sur les raisons du développement de certains et pas des autres, et davantage encore sur ces deux autres phénomènes marquants de notre époque que sont l'entrée en scène de multinationales/transnationales du Sud et l'intégration de plus en plus

6 Les acronymes sont nombreux. BRICS désigne le Brésil, la Russie, l'Inde, la Chine et l'Afrique du Sud. Tout comme l'expression de pays émergents, l'acronyme fut inventé dans les milieux financiers. Les pays concernés ont néanmoins cherché à développer des relations entre eux. Une première rencontre se tint ainsi en Russie en juin 2009. Elle réunit alors le Brésil, la Russie, l'Inde et la Chine. L'Afrique du Sud les rejoignit à l'occasion d'un troisième sommet, tenu en Chine en 2011.

poussée des chaînes de valeur. Parce que la réalité est là : c'est d'Asie de l'Est et du Sud-Est que proviennent la plupart des nouvelles multinationales du Sud, tout comme c'est là que s'y développent les nouvelles routes du commerce, autour des chaînes de valeur qui, à l'image de la manufacture d'épingles d'Adam Smith, traversent les frontières pour faire de cette partie du monde et de son noyau central, la Chine, le nouvel atelier du monde, le premier atelier global faudrait-il plutôt dire.

3 / Les nouveaux réseaux marchands

On ne peut que s'interroger sur le déplacement du centre de gravité de l'économie mondiale de l'Atlantique vers le Pacifique, voire sur la réussite économique des pays émergents, sur la dérive dramatique de nombreux pays en développement, mais n'est-ce pas aussi le résultat de changements plus profonds, de bouleversements dans les stratégies d'investissement et de production des entreprises qu'ont rendu possibles la libéralisation généralisée des échanges et les changements technologiques ? Poser la question, c'est déjà y répondre. Ce n'est pas seulement, en effet, la hiérarchie des nations qui se trouve bouleversée, c'est aussi la manière dont sont organisées les routes du commerce, et avec elles, la façon de produire. Aujourd'hui, le modèle de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) est essoufflé, pour ne pas dire menacé autant par la concurrence qui vient d'Asie que par les réseaux de production qui s'y déplacent et les activités qui y sont externalisées. Signe des temps nouveaux, ce n'est plus vers l'ALENA ni même vers les Amériques que regardent les États-Unis, suivis en cela par le Canada et le Mexique, deux pays aujourd'hui anxieux de donner un nouveau souffle à leur croissance, mais vers l'Asie, pour y soutenir leurs entreprises et négocier des accords commerciaux en tous genres, y compris un Partenariat transpacifique qui doit leur servir de tête de pont pour pénétrer un monde qui leur échappe.

Le commerce a toujours été concentré sur un petit nombre d'entreprises ; il est surtout maintenant très lié aux activités des firmes multinationales, transnationales comme la littérature préfère les appeler aujourd'hui : le tiers du commerce mondial leur est tributaire. Le phénomène n'est pas nouveau, mais il est d'une ampleur inégalée. L'investissement direct étranger et, avec celui-ci, les firmes transnationales ont connu une croissance fulgurante depuis le début des années 1980. Ainsi, le rapport du stock d'investissement direct au

PIB mondial est passé, selon les données de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), de 5,3 p. cent à près de 30 p. cent entre 1982 et 2011[7]. Au cours de ces trois décennies, la part des filiales étrangères dans la production mondiale est passée de 5,6 p. cent à plus de 11 p. cent. Quant au nombre des emplois qui s'y trouvent, il est passé sur la même période de 21,5 millions à près de 70 millions. Le plus important n'est toutefois pas dans ces chiffres, aussi impressionnants soient-ils ; il se trouve d'abord et avant tout dans la manière tout à fait différente de produire à l'étranger, d'organiser la production à l'étranger, et phénomène nouveau, de gérer à distance la chaîne de valeur et les réseaux commerciaux.

Il est fini le temps où l'on pouvait parler des multinationales, ces entreprises qui avaient des activités et des filiales dans plusieurs pays, que ce soit pour contourner les barrières commerciales et se rapprocher de leurs marchés, pour y exploiter un avantage compétitif ou encore accéder aux matières premières. Une nouvelle dynamique de production est à l'œuvre, et cette dynamique est transnationale, exploitant les avantages compétitifs nationaux et mettant en concurrence aussi bien les entreprises que les États dans la quête des contrats. Ce ne sont pas tous les pays qui sont touchés par ces nouvelles tendances. *Délocalisation* et *externalisation*, les deux termes sont entrés dans le langage courant pour désigner ces déplacements et transferts d'activité vers ce que l'on appelait il y a peu encore la périphérie - pas n'importe laquelle cependant -, mais aussi vers les pays du «centre» plus attractifs que d'autres. En clair, le centre s'élargit mais se recompose également.

D'abord limitées aux marchandises, délocalisations et externalisation touchent désormais les services commerciaux. Mais là encore, il y a ce qu'on voit et ce qu'on ne voit pas. Ce que l'on voit, ce sont les entreprises qui ferment ou celles qui déménagent équipements et matériel vers d'autres lieux, parfois la nuit comme des voleurs. Ce que l'on ne voit pas mais qui apparaît néanmoins dans les statistiques, c'est l'augmentation de la part des biens intermédiaires importés dans les intrants ou l'augmentation des produits importés dans les exportations. Ainsi, d'après les données disponibles - mais il ne s'agit que d'estimations -, les biens intermédiaires importés représenteraient 22 p. cent du total des biens intermédiaires utilisés dans la production[8]. L'accroissement de la part des biens intermédiaires importés dans les exportations

7 Les chiffres sont tirés du rapport de la CNUCED, *World Investment Report*, Genève, 2012.
8 OMC, *Rapport sur le commerce mondial 2008*, Genève, OMC, 2008, p. 110.

est un autre indicateur de ce phénomène que l'on pourrait qualifier de *maquiladorisation*, mais le plus souvent désormais sans filiales ni investissement. Cela permettrait d'expliquer pourquoi le commerce international a, d'une manière générale, tendance à augmenter beaucoup plus rapidement que la production que ce n'était le cas avant le tournant des années 1980.

Revenant sur l'économie mondiale dans *Qu'est-ce que la mondialisation ?*, Charles-Albert Michalet identifiait trois configurations types : la configuration internationale, la configuration multinationale et la configuration globale[9]. Chaque configuration possède ses traits marquants, en termes d'organisation comme de régulation de la vie économique. La firme multinationale, avec ses filiales relais et ses filiales ateliers selon sa propre terminologie, est toujours présente, sinon dominante, mais comment qualifier sinon de globales, ces firmes qui, comme Wal-Mart, Sony, Nike, Mitsui, Google ou Samsung, organisent leurs réseaux de création, de production et de commercialisation sur une base planétaire. L'autre dimension du phénomène, ce n'est pas tant que ces firmes soient américaines, japonaises, coréennes, finlandaises et maintenant chinoises, mais qu'elles ne vont pas n'importe où.

Contrairement à ce qu'on a toujours écrit, ce n'est pas les différences de coût qui déterminent l'investissement, mais d'abord la taille, le dynamisme et la stabilité du marché puis les avantages spécifiques que l'investisseur peut y trouver. Le différentiel de coût ou l'avantage fiscal ne joue qu'à la marge lorsqu'il s'agit de faire pencher la balance. La Chine joue la carte des bas coûts de production, mais les investissements directs n'y seraient jamais allés si des garanties ne leur avaient pas été accordées, s'il n'y avait pas eu l'attrait d'un immense marché, s'il n'y avait pas eu des facilités en infrastructures et moyens de transport pour les accueillir, s'il n'y avait pas eu une main-d'œuvre qualifiée pour faire tourner les machines, s'il n'y avait pas eu sur place des entreprises pour approvisionner les usines ou commercialiser les produits, etc. Une véritable économie-monde à la Braudel est en train de se construire autour de la Chine, mais la Chine n'est-elle pas déjà une économie-monde en soi ?

Désormais, c'est là que çà se passe, dans cette Asie de l'Est et du Sud-Est qui, à la fois, gravite autour de la Chine et atteint des niveaux d'intégration économique qu'on ne retrouve malheureusement pas

9 C.-A. Michalet, *Qu'est-ce que la mondialisation ?*, Paris, La Découverte, 2004.

en Amérique latine et encore moins en Afrique. Qu'on en juge simplement en prenant le cas du Japon. Ce pays réalise plus de 55 p. cent de ses exportations en Asie et près de 45 p. cent de ses importations en proviennent[10]. La Chine est désormais son premier partenaire commercial, concentrant à elle seule plus de 20 p. cent de son commerce total, et si c'est en Asie que les filiales des grandes entreprises japonaises concentrent la majeure partie des emplois à l'étranger, c'est en Chine que s'y trouve le plus grand nombre, soit 45 p. cent du total mondial.

4 / Quand le principe de futurité est pris en défaut

Si nous voulions résumer en peu de mots ce qu'est le capitalisme, nous dirions de lui que c'est un système qui s'est construit autour de deux éléments inextricablement liés l'un à l'autre : une anticipation de profits à venir et un endettement dans le présent pour concrétiser ce projet. Il n'y a pas de capitalisme sans transactions, mais il n'y a pas non plus de transactions sans monnaie, autrement dit sans cet instrument qui n'est rien d'autre qu'un crédit, et lui aussi un pari sur le futur : celui d'être remboursé avec intérêts une fois le profit réalisé. En somme, dans le flux incessant des transactions, ce qui assure le lien entre le présent et le futur, c'est la monnaie, cet instrument qui demande de la fiabilité de la part de celui qui l'émet et, en retour, un résultat concret de la part de celui qui s'en sert. Le capitalisme n'est rien d'autre que cela : un pari sur le futur, une prise de risques dans le temps futur rendue possible grâce à une prise de risques dans le temps présent !

Revenons à Schumpeter. Peut-être mieux que Marx, il a dévoilé la logique du capitalisme. D'abord en ramenant celui-ci à ces deux personnages centraux que sont pour lui l'entrepreneur qui « innove » et le banquier qui lui fait « confiance ». Ensuite, en faisant du développement un processus incessant de bouleversements des réseaux de production et de transaction, grâce aux innovations mais aussi grâce au crédit qui les rend possibles. Enfin, en faisant des crises un moment particulier de ce processus. Moment dramatique s'il en est puisque aux anticipations non réalisées viennent s'ajouter les crédits non remboursés pour engendrer une spirale de faillites et de chômage, mais moment nécessaire aussi pour assurer le « rééquilibrage » du système, ou du moins

10 Ces chiffres sont tirés du rapport du METI, *Summary of the 2011 Survey of Overseas Business Activities*, Tokyo, 2011, <https://www.meti.go.jp/english/statistics/tyo/kaigaizi/pdf/h2c404je.pdf>, consulté le 10 avril 2012.

en assurer le nettoyage et… recommencer. Le capitalisme est tout sauf stable. Destruction créatrice dira Schumpeter, mais aussi expansion sans fin, par nécessité : pas de croissance sans anticipations, mais, au risque de nous répéter, pas non plus d'anticipations sans crédit !

Que la spéculation soit un trait caractéristique du capitalisme, voire son moteur dans la mesure où celui-ci est toujours une combinaison d'anticipation et de prise de risques, est un fait reconnu de longue date. Tout comme l'est la dichotomie entre économie réelle et économie financière, les deux mondes des manuels d'économie. Mais le principe d'ordre est aussi un trait reconnu du capitalisme. De Marx aux économistes modernes en passant par Schumpeter et Friedman, les économistes ont toujours considéré les crises dans une perspective de remise en ordre, comme le moment de la grande lessive et de l'épuration. Pour mieux repartir, sur des bases saines, et bien entendu, recommencer de plus belle. En même temps, pour que le capitalisme puisse se développer et les transactions se réaliser, il faut des instruments monétaires, des instruments qui non seulement soient acceptés par tous, mais aussi qui puissent circuler partout, relier les transactions les unes aux autres. Amsterdam ne fut pas seulement l'entrepôt du monde ; elle fut aussi la banque du monde. Il en fut ainsi également de Londres, puis de New York. Et si aujourd'hui encore, le dollar représente toujours l'instrument monétaire par excellence, ce n'est pas parce que les États-Unis l'ont voulu ou qu'ils l'ont imposé ; c'est tout simplement parce qu'il faut un instrument monétaire de portée universelle pour boucler les échanges. Et par défaut, c'est toujours le dollar.

Nous avons évoqué plus haut la reconstruction de l'économie mondiale après la Seconde Guerre mondiale. Cette reconstruction ne s'est pas limitée au commerce. Dans l'entre-deux-guerres, les désordres monétaires furent aussi graves, sinon plus graves encore que les désordres commerciaux. D'un commun accord, Américains et Britanniques s'étaient entendus sur quatre grandes priorités : le commerce, la finance, la concurrence et les matières premières. Les deux dernières priorités furent rapidement délaissées, mais pas les deux premières. Et dans les deux cas, l'approche fut la même : reconstruire sur une base ordonnée, coordonnée aussi, les réseaux du commerce et de la finance. À coup sûr, les accords de Bretton Woods constituent la première grande tentative d'avoir un système monétaire qui fût non seulement stable, prévisible et à l'abri des manipulations, mais qui apporte aussi la confiance aux investisseurs comme aux gouvernements. Le système des parités fixes mais ajustables sur lequel

s'entendirent Américains et Britanniques offrait le double avantage de discipliner les États et les marchés et d'apporter au commerce la prévisibilité monétaire dont celui-ci avait aussi besoin pour se développer, mais pour autant, jusqu'où pouvait-on aller en matière de contrôle des capitaux? Jusqu'où aussi pousser la discipline collective en matière de changes? Le plus étonnant, dira Barry Eichengreen, n'est pas que ce système fût trop fragile pour durer, mais qu'il ait duré aussi longtemps[11]. Et de fait, il tint. Jusqu'à ce que les États-Unis jettent l'éponge en 1971 et que, sur fond de crise, tout le monde à l'unisson l'abandonne pour revenir à la liberté des changes et, par le fait même, redonner ainsi aux capitaux une entière liberté de mouvement. Les vannes étaient de nouveau ouvertes!

Que les accords monétaires de Kingston de 1976 marquent les débuts de la globalisation financière, que le dollar soit devenu, et plus que jamais, la monnaie internationale par excellence, ou encore que, contrairement à leurs attentes, les États en abandonnant les changes fixes aient perdu davantage de marge de manœuvre qu'ils en ont gagné, tout cela n'a fait que repousser un problème de fond qu'avait très tôt identifié Robert Triffin: difficile de faire tenir très longtemps un système qui fait d'une monnaie nationale un instrument de paiement international. Ce problème, les États-Unis le vivent aujourd'hui avec le dollar. Comme l'a vécu avant eux la Grande-Bretagne avec la livre sterling, et avant elle, les Provinces Unies avec le florin banco. La puissance émettrice est condamnée à avoir une balance courante positive et à conserver la confiance des investisseurs[12]! Remplacer le dollar par une autre monnaie ou un panier de monnaies ne changerait rien. Sauf à avoir une monnaie universellement reconnue - l'ambition initiale des DTS - et une institution financière suffisamment puissante pour superviser les marchés financiers et offrir sur ses titres toutes les garanties possibles[13], il n'y a guère que le dollar et le gigantesque marché financier américain qui puissent assurer le bouclage des circuits du commerce et de l'argent. Mais pour combien de temps encore? Ne sommes-nous pas déjà passés à deux reprises au bord du gouffre, la première fois en 1997-1998 et la seconde en 2007-2008?

11 B. Eichengreen, *L'expansion du capital. Une histoire du système international*, Paris, L'Harmattan, 1997.

12 C'est le célèbre paradoxe de Triffin: comment avoir en même temps une monnaie forte et stable et disposer de suffisamment de liquidités internationales sans que le pays émetteur ne soit en déficit de balance des paiements?

13 La crise de l'euro montre à quel point la voie pour y parvenir est extrêmement difficile.

Nous ne dirons mot du problème des paradis fiscaux qui ne cesse de revenir sur le devant de l'actualité et que, tout comme celui du dollar, personne ne veut prendre à bras-le-corps, tant les intérêts en jeu sont considérables. Le problème de l'aléa moral que la crise a fait apparaître au grand jour demande, par contre, qu'on s'y arrête. Nous sommes, en effet, devant un énorme paradoxe : après plusieurs décennies de désengagement de l'État, celui-ci n'a eu d'autre choix que d'intervenir pour sauver du naufrage un secteur financier à la dérive et ainsi éviter le pire, mais au prix d'injections monétaires massives et d'un endettement tout aussi massif, avec le résultat que c'est lui qui se trouve maintenant pris au piège d'une dette qui ébranle ses assises et le transforme, au même titre que l'emploi, en variable d'ajustement d'un système déréglé.

Que la crise soit partie des États-Unis ou d'ailleurs importe peu. On a trop vite tendance à oublier que, pour être plus mobile, plus volatil et plus inventif que jamais, le capital n'en reste pas moins toujours soumis à la règle de la futurité. L'éclatement des bulles n'est que la conséquence la plus visible de la déconnexion entre présent et le futur qui survient lorsque les anticipations futures ne se réalisent pas, soit parce que le retour attendu n'est pas au rendez-vous, soit, ce qui est toujours le cas des crises financières, parce qu'on a fini par croire que le futur s'autoréaliserait. Des bulbes de tulipe à l'immobilier, en passant par les terres coloniales et plus près de nous par l'internet et les nouvelles technologies, les bulles financières ne sont jamais qu'un mélange détonnant de sur-anticipation, de surendettement et de sur-emballement que plus rien n'arrête sauf la banqueroute finale une fois la ligne jaune passée. Relire l'ouvrage de John Kenneth Galbraith, *L'argent*[14], ou celui de Charles Kindleberger[15] reste toujours aussi rafraîchissant pour comprendre cette « fatalité » d'un capitalisme qui cherche toujours à repousser le plus loin possible les limites de la futurité, à croire dans l'autoréalisation des anticipations et à reporter les dettes sur les autres à défaut de pouvoir les éliminer d'un coup de baguette magique.

La crise de 2007-2008 fut un brutal retour aux réalités, un pari sur le futur raté, mais d'une échelle sans précédent. Là encore, la crise a servi de révélateur, dévoilant, certes, l'ampleur des montages financiers et d'une spéculation sans frontières ni lois, mais aussi la dure réalité d'un monde financier et commercial qui échappe aux pouvoirs publics et à tout contrôle. Peut-on reprocher aux gouvernements d'être intervenus,

14 J. K. Galbraith, *L'argent*, Paris, Gallimard, 1974.
15 C. P. Kindleberger, *Histoire mondiale de la spéculation financière*, Hendaye, Valor Éditions, 2005.

notamment en injectant massivement des milliards de dollars dans le système? Sans doute non, même si on est en droit de se demander où est passé tout cet argent. Par contre, beaucoup plus inquiétant est le fait qu'en ne demandant ni contrepartie ni engagement financier sérieux, ou si peu, ils aient contrevenu à la première règle de la futurité, à savoir que le risque doit être supporté par l'investisseur et partagé avec le prêteur. Les marchés financiers ont très bien compris le message : le risque économique, en se transformant en risque social, engage aussi dans le partage des pertes le gouvernement, autrement dit la banque centrale dans un premier temps mais aussi désormais l'ensemble des programmes sociaux à défaut de pouvoir en assurer le financement.

Bibliographie

Commons, John, *Institutional Economics. Its Place in Political Economy*, New York, Macmillan, 1934.

Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *World Investment Report*, Genève, CNUCED, 2012.

Eichengreen, Barry, *L'expansion du capital. Une histoire du système international*, Paris, L'Harmattan, 1997.

Fonds monétaire international (FMI), *World Economic Database*, octobre 2012, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/weoselgr.aspx>, consulté le 15 novembre 2012.

Galbraith, John Kenneth, *L'argent*, Paris, Gallimard, 1974.

Gislain, Jean-Jacques, « Causalité institutionnelle : la futurité chez J. R. Commons », *Économie et Institutions*, n° 1, 2e semestre 2002, p. 47-66.

Gislain, Jean-Jacques et Diane-Gabrielle Tremblay (dir.), *Interventions économiques : Actualité de John Commons*, n° 42, 2010, <http://interventionseconomiques.revues.org/1193>, consulté le 10 avril 2012.

Julien, François, *Les transformations silencieuses*, Paris, Grasset, 2009.

Kindleberger, Charles P., *Histoire mondiale de la spéculation financière*, Hendaye, Valor Éditions, 2005.

Michalet, Charles-Albert, *Qu'est-ce que la mondialisation?*, Paris, La Découverte, 2004.

Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI), *Summary of the 2011 Survey of Overseas Business Activities*, Tokyo, 2011, <http://www.meti.go.jp/english/statistics/tyo/kaigaizi/pdf/h2c404je.pdf>, consulté le 10 avril 2012.

Organisation mondiale du commerce (OMC), *Rapport sur le commerce mondial 2008. Le commerce à l'heure de la mondialisation*, Genève, OMC, 2008.

CHAPITRE 2 /

La sécurité économique internationale : entre l'utopie et le réalisme[1]

Christian Deblock

1 / Le grand dessein de la sécurité collective

La Seconde Guerre mondiale marque une rupture entre deux époques ; parlons en fait d'une *discontinuité historique* au sens où il y a eu une transformation tout aussi profonde des relations internationales qu'il y a eu, sur le plan domestique, une transformation radicale des rapports entre l'État et la société. Ce fut là sans doute ce que J. T. Shotwell a pu appeler à l'époque, « la grande décision[2] » ou ce que, plus près de nous, John G. Ruggie et Robert Gilpin appellent le « compromis du libéralisme encastré » (*compromise of embedded liberalism*)[3]. Ce compromis historique va se réaliser sur deux plans : sur le plan domestique tout d'abord, avec la mise en place de l'économie mixte ; sur le plan international ensuite, avec l'organisation multilatérale de la sécurité économique internationale. Derrière ce compromis, c'est l'ombre de Keynes qui se profile.

1 Extrait de C. Deblock, « La sécurité économique internationale : entre l'utopie et le réalisme », dans C. Deblock et D. Éthier (dir.), *Mondialisation et régionalisation. La coopération économique internationale est-elle encore possible ?*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 1992, p. 333-383.

2 J. T. Shotwell, *La grande décision*, New York, Brentano's, 1945.

3 J. G. Ruggie, « International Regimes, Transactions, and Changes : Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », *International Organization*, vol. 36, 1982 ; R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

1.1 / L'ombre de Keynes

«Les deux vices marquants du monde économique où nous vivons», écrira Keynes dans ses notes finales *La théorie générale,* «*sont* le premier que le plein-emploi n'y est pas assuré, le second que la répartition de la fortune et du revenu y est arbitraire et manque d'équité[4]». Préoccupé par le chômage et l'inégale répartition des richesses, Keynes l'était tout autant, sinon davantage, par les questions monétaires internationales et par les fluctuations «fantaisistes» des marchés internationaux des produits de base. Au même titre qu'il ne pouvait y avoir à ses yeux de plein-emploi dans une économie de marché, sans qu'il n'y ait une intervention active de l'État, il fallait aussi que les pays soient libérés de la contrainte extérieure, et en particulier de la contrainte d'avoir, comme l'avait toujours voulu la doctrine économique, à subordonner l'activité économique à la discipline aveugle de l'étalon-or et de l'ajustement des balances des paiements. Parallèlement, il fallait régler aussi les problèmes qui affligeaient à l'époque le commerce international et corriger par des programmes d'aide la faiblesse des investissements dans les pays les plus pauvres. *Les Propositions britanniques de* 1943, que l'on doit à Keynes, sont à cet égard on ne peut plus explicites. Ainsi les discussions internationales devaient-elles porter sur quatre points précis:

1 des mécanismes monétaires et de change;

2 un cadre de politique commerciale pour réglementer les conditions d'échange des marchandises: les tarifs, les subventions, les contrôles d'importation, etc.;

3 une conduite *plus* ordonnée de la production, de la distribution et des prix des produits primaires, de façon à protéger les producteurs et les consommateurs contre les pertes et les risques que laissent encourir les fluctuations extravagantes des marchés;

4 un programme d'aide à l'investissement, à moyen et à long terme pour les pays dont les besoins du développement économique réclament une assistance extérieure[5].

Pourquoi revenir à Keynes? Peut-être simplement parce que, par delà l'influence intellectuelle qu'il exerça et le rôle de premier plan qu'il joua à Bretton Woods, Keynes symbolise à sa manière le renversement des

4 J. M. Keynes, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot, 1969 [1936], p. 366.
5 J. M. Keynes, *Proposals for Consideration by an International Conference on Trade and Employment*, 1943.

idées qui s'opère à cette époque. Ce que Keynes dénonce en fait, ce n'est pas la validité théorique de l'argumentation des classiques ni les fondements libéraux de notre société, qu'il considérait d'ailleurs comme préférable à toute autre, mais d'abord et avant tout deux choses : le dogmatisme, pour ne pas dire l'aveuglement, des économistes qui les conduit à ignorer les réalités sociales d'une part, et les vices d'un ordre libéral qui, laissé à lui-même, avait finalement conduit le monde à la crise, d'autre part. C'est le pragmatisme qui le pousse à rejeter la théorie classique tout comme c'est le pragmatisme qui le pousse à se tourner vers l'État pour assurer « approximativement », comme il le dira, le plein-emploi, « une large socialisation de l'investissement » et même, lorsque c'était nécessaire, le contrôle des mouvements de capitaux. Sa réflexion sur les problèmes économiques internationaux ne procède pas différemment[6].

Il n'y a pas deux Keynes, le théoricien et le praticien, le Keynes de la *Théorie générale* et celui de Bretton Woods, celui qui aurait été préoccupé par le chômage et celui qui aurait été préoccupé par les questions monétaires internationales ; il n'y a qu'un seul et même Keynes que préoccupe au plus haut point une seule et même question : la sécurité économique. Cela voulait dire pour lui deux choses : d'une part, que la sécurité économique soit assurée sur la scène économique internationale pour que celle-ci puisse être réalisée dans un cadre national ; et, d'autre part, que soit transposés sur la scène internationale des mécanismes institutionnels de régulation analogues à ceux que l'on pouvait retrouver dans un cadre national. De là l'importance tout aussi grande qu'il attachera au projet de créer une institution internationale chargée de stabiliser les cours des matières premières, le *Commod*[7], qu'à celui de

6 Aussi sa manière d'aborder le protectionnisme est-elle tout à fait caractéristique du pragmatisme avec lequel il souhaite aborder les problèmes et guère différente de la façon qu'il a d'aborder le chômage. Keynes ne conteste pas le fait que les économistes aient raison de rejeter le protectionnisme ; lui-même restera toujours convaincu que le libre-échange restait préférable au protectionnisme. Ses critiques incisives à l'endroit des accords d'Ottawa de 1932 et du système de préférence impériale en témoignent. Par contre, comme il le dira lui-même à plusieurs reprises, les partisans du protectionnisme peuvent avoir des arguments qui soient faux d'un point de vue purement théorique mais justes si l'on se place d'un point de vue social ou que l'on a en perspective ce que l'on appellerait aujourd'hui, la qualité de la vie. Dans certaines circonstances, lorsque l'économie se trouve en situation de sous-emploi ou devant un problème de sous-développement par exemple, une politique, apparemment aussi contre-indiquée que peut l'être le protectionnisme, peut apporter un soulagement temporaire et constituer une politique accommodante.

7 J. M. Keynes, « The International Control of Raw Materials », *Journal of International Economics*, vol. 4, 1974.

créer une véritable institution monétaire internationale, l'Union internationale de compensation, et une véritable monnaie internationale, le *bancor*[8].

Pour aller au plus court, c'était au problème plus global de la désorganisation des marchés internationaux que Keynes s'attaquait, tous les problèmes étant pour lui liés les uns aux autres ; les problèmes internationaux comme les problèmes domestiques, les problèmes monétaires comme les problèmes commerciaux.

Partagée entre l'idéalisme et le pragmatisme, l'approche de Keynes n'était pas sans ambiguïtés. Sur le plan théorique tout d'abord, puisqu'il s'agissait pour lui tout autant de renouveler la théorie économique classique que les cadres de la politique économique ; sur le plan pratique ensuite, dans la mesure où il fallait innover et trouver les mécanismes qui disciplinent les marchés et en subordonnent les résultats à la réalisation d'une plus grande solidarité collective[9]. De même, dire que Keynes ait été entièrement entendu ou que ses idées furent suffisantes pour expliquer, à elles seules, le tour nouveau qu'allait prendre la coopération économique internationale serait exagéré. Aussi grande que fut son influence personnelle ou celle de ses idées, cela n'explique pas tout. À son plus grand découragement ne dut-il d'ailleurs pas se rallier à Bretton Woods aux vues américaines comme le rappelle Crotty[10] ? Aussi grandes que soient les idées d'un homme, celles-ci n'expliquent jamais à elles seules les changements de société. Elles s'inscrivent toujours dans un contexte historique donné[11]. Pour citer Shonfield,

> Il reste que si l'évolution du capitalisme à l'ancienne mode vers le capitalisme à la nouvelle mode n'avait dépendu que de la conversion intellectuelle au système keynésien, elle aurait eu peu de chances d'aller aussi loin. Après tout, nous avons eu maintes fois depuis la Guerre l'occasion de constater que des gens en place, croyant s'être pénétré des vérités économiques keynésiennes appliquaient en toute urgence une politique différente et souvent

8 Comme le rappelle Denizet, c'est peut-être pour des raisons de prudence et de pragmatisme que Keynes préférera, non sans avoir longtemps hésité, appeler son projet de banque mondiale, union internationale de compensation. Voir : J. Denizet, « Keynes en 1943 : négociateur et prophète », dans M. Zerbato *et al.*, *Keynésianisme et sortie de crise. Keynes contre le libéralisme ?*, Paris, Dunod, 1987.

9 De là peut-être, cette proposition un peu étrange mais ô combien dans l'esprit des propositions de son auteur de faire davantage porter le fardeau de l'ajustement sur les pays qui ont un excédent commercial que sur ceux qui ont un déficit.

10 J. R. Crotty, « On Keynes and Capital Flight », *Journal of Economic Literature*, vol. MU, mars 1983.

11 P. A. Hall (dir.), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, Princeton University Press, 1989, p. 362.

> opposée à elles… Ce qui est caractéristique de la période d'après-guerre, c'est que diverses forces indépendantes se sont conjuguées pour accroître les moyens de régulation de l'économie, tout en maintenant le niveau de la demande à un très haut niveau, les gouvernements ont aussi eu le temps d'étudier les interventions les plus appropriées sans provoquer de désastre au cours de cet apprentissage[12].

Par contre, il ne s'agit pas de tomber dans l'extrême inverse et ne plus voir dans cette évolution dont parle Shonfield qu'une simple adaptation des structures aux nouvelles réalités économiques et sociales de la reproduction du capital. Les idées de Keynes, tout comme le personnage, ont profondément marqué son époque et la nôtre. Son influence fut considérable sur les grands mandarins de la politique économique, et cela jusqu'aux États-Unis où l'administration sera truffée d'économistes et de « libéraux » ralliés à ses idées[13]. S'il fallait résumer l'apport de Keynes, on pourrait dire qu'il a peut-être su, à la fois, apporter au bon moment les solutions qu'il fallait à une société jusque-là bloquée et convaincre un nombre suffisamment important de grands décideurs de la pertinence de ses idées[14]. C'est en ce sens que l'on peut parler de révolution keynésienne et de modèle keynésien. Forts de la légitimité intellectuelle qu'allait donner Keynes à leur action, l'« heure des libéraux », pour reprendre le titre d'un ouvrage de John K. Galbraith[15].

1.2 / Le projet d'économie mixte

Effectivement, le monde allait devenir keynésien, du moins au sens où, comme nous l'avons dit plus haut, c'était une autre manière d'envisager la politique économique qui allait s'imposer ; une autre manière aussi de voir la croissance et la répartition de ses fruits. Une manière plus engageante, plus « activiste » diraient les économistes. Fort de sa réussite, le modèle se renforcera par la suite de lui-même. Tout particulièrement

12 A. Shonfield, *Le capitalisme d'aujourd'hui*, Paris, Gallimard, 1967, p. 64.

13 W. Salant, « The Spread of Keynesian Doctrine and Practice in the United States », dans P. A. Hall (dir.), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

14 Le nouvel interventionnisme et l'émergence d'un nouvel ordre international ne sont pas plus attribuables à Keynes que la Révolution française (et ses excès) n'est directement attribuable à Rousseau. À cet égard, les Américains ont certainement joué un rôle beaucoup plus déterminant que Keynes dans la mise en place d'un nouveau modèle de gestion économique et de coopération économique internationale, en mettant en place, dès les années 30, le *New Deal* et en introduisant dans la *Charte de l'Atlantique* (14 août 1941) les grands principes généraux de ce que devait être le nouvel ordre international.

15 J. K. Galbraith, *L'heure des libéraux*, Paris, Calmann-Lévy, 1963.

durant les années 1960 lorsqu'il s'agira de mieux répartir les richesses, de consolider les bases du développement, de réduire les inégalités régionales, d'affirmer l'autonomie nationale, etc.[16]. Inutile d'insister là-dessus. Tout cela est connu. Contentons-nous d'apporter quelques précisions sur ce projet de sécurité économique qui donnera naissance à ce que l'on appellera, faute de mieux, l'économie mixte.

Tout d'abord, il faut bien voir que l'idée d'économie mixte, même si elle trouve son inspiration dans la tradition de l'économie sociale, n'est pas apparue, comme l'écrit Van Der Wee, « sous la forme d'un système cohérent fondé sur une idéologie particulière[17] ». Elle est plutôt née d'un sentiment alors généralisé que l'économie de marché et le système libéral avaient échoué de manière spectaculaire pendant l'entre-deux-guerres : pour s'institutionnaliser ensuite progressivement par essais et erreurs. L'expérience acquise par l'État avec l'économie de guerre et les impératifs de la reconstruction viendront de leur côté renforcer l'idée selon laquelle l'État pouvait, non pas se substituer au marché, mais jouer un rôle complémentaire à ce dernier et pallier ses insuffisances sur les plans économique et social.

Ensuite, l'économie mixte sera tout autant une pratique de l'interventionnisme, le plus souvent d'ailleurs une pratique *ad hoc*, que la concrétisation en politiques d'une certaine philosophie de partage. La politique et le plan devaient être, comme on le dira, l'« anti-hasard », l'instrument qui devait permettre de maîtriser la croissance économique et de garantir la stabilité économique. À cette vision technocratique de l'interventionnisme viendra s'en ajouter une autre, plus sociale, que nous retrouverons d'ailleurs clairement exprimée dans les deux *Rapports Beveridge* en Grande-Bretagne : il s'agissait de libérer les populations de l'insécurité économique, de mettre l'homme à l'abri du besoin et du chômage, et de faire de la satisfaction d'un certain nombre de besoins jugés essentiels un droit reconnu à tous. Il paraissait alors tout à fait possible non seulement de garantir la croissance et la stabilité économique, mais aussi, et cela grâce aux politiques sociales et à l'instauration d'un système généralisé d'assurance sociale, de perfectionner et de réformer le capitalisme[18].

16 Le titre même d'un ouvrage publié au Canada, *Le Canada au seuil de l'abondance*, est tout à fait révélateur de ce nouvel état d'esprit qui régnera des années 1950 aux années 1970.

17 H. Van der Wee, *Histoire économique mondiale. 1945-1990*, Louvain-la-Neuve, Academia-Duculot, 1990, p. 232.

18 P. Mattick, *Marx et Keynes : les limites de l'économie mixte*, Paris, Gallimard, 1972.

Enfin, il faut noter que l'interventionnisme prendra des formes diverses selon les pays : plus directif sans doute dans les pays de tradition plus étatique et social-démocrate, plus palliatif dans les pays de tradition plus libérale. Ce qui déterminera peut-être la forme que prendra l'interventionnisme d'un pays à l'autre sera la nature du compromis social qu'il sera possible de réaliser, d'une part, et les caractéristiques institutionnelles propres à chaque pays, d'autre part. Mais, quelle que soit la forme que prendra cet interventionnisme, ce sera toujours à l'intérieur du même modèle, c'est-à-dire toujours à l'intérieur de la même vision partagée de la sécurité économique et de la croissance, et toujours à l'intérieur des mêmes paramètres d'inspiration keynésienne. Qu'en sera-t-il par contre du nouvel ordre économique international, ordre qui, dans l'esprit de Keynes, devait à la fois venir compléter et assurer la fiabilité du projet d'économie mixte sur le plan national ?

1.3 / L'internationalisme sécuritaire

Au plus fort de la guerre, le sentiment était alors assez bien partagé qu'il fallait compléter le projet « planiste[19] » par un projet analogue sur la scène internationale. Le projet se heurtait cependant à deux obstacles majeurs : à l'absence d'institutions économiques internationales établies et à la vision particulière qu'avaient les États-Unis du projet de sécurité économique internationale dont ils seront le vecteur.

Le premier obstacle n'en sera finalement pas vraiment un ; au contraire. L'expérience de l'entre-deux-guerres avait suffisamment montré à quel point l'autarcisme, les dévaluations compétitives, les zones de préférence, les guerres tarifaires, etc., avaient été en grande partie responsables de la dislocation du commerce international dans les années 1930 pour qu'un consensus puisse rapidement s'établir sur la nécessité de garantir l'accès des nations au commerce international. Pour ce faire, il fallait trouver des mécanismes qui assurent tout autant la stabilité des changes que des sources régulières de financement ; des mécanismes aussi qui assurent tout autant la liberté du commerce que la réalisation d'une croissance économique régulière dans tous les pays, y compris dans les pays en développement.

19 L. Robbins, *L'économie planifiée et l'ordre international*, Paris, Médicis, 1938.

Une autre leçon avait aussi été tirée de l'expérience douloureuse de la coopération internationale dans l'entre-deux-guerres : il ne pouvait y avoir de sécurité internationale sans que tous les pays n'y soient partie prenante et sans que celle-ci soit élargie aux questions économiques[20]. Personne ne croyait alors qu'il fut possible de retrouver, comme on l'avait cru à Versailles, les conditions de la prospérité économique en se raccrochant aux grands principes du libéralisme économique, le libre-échange et l'étalon-or entre autres, alors que parallèlement les États pouvaient sans contraintes donner libre cours à leurs égoïsmes nationaux. Il fallait un « système étendu et permanent de sécurité générale ». Enfin, et à la différence de ce qui s'était passé lors de la Première Guerre mondiale, les Alliés n'attendront pas la fin des hostilités pour commencer à préparer l'après-guerre et penser, au plus fort de la guerre, la reconstruction économique[21]. En somme, le contexte se prêtait d'autant plus facilement à un projet de nouvel ordre international que, faisant table rase du passé, tout était à construire. C'était sur des bases fort prometteuses et résolument internationalistes que la coopération économique internationale semblait alors s'engager.

Le second obstacle sera par contre de taille. Le projet sécuritaire allait se heurter à la vision libérale d'un *one-undivided world* qu'avaient les Américains. Échaudés par leur propre isolationnisme et par les guerres commerciales, les États-Unis se sont très rapidement faits les promoteurs, sous l'influence de Roosevelt et surtout du secrétaire d'État, Cordell Hull, d'un nouvel ordre international qui devait libérer le monde de l'emprise des États et des obstacles que ceux-ci avaient dressés au commerce. Leurs préoccupations allaient alors dans deux directions : premièrement, créer sur les cendres de la SDN, à laquelle, on s'en souviendra, ils n'avaient jamais adhéré d'ailleurs, une grande organisation multilatérale qui regrouperait toutes les nations et serait responsable de la sécurité dans ses deux dimensions, militaire et économique ; deuxièmement, sur le plan économique, ouvrir le plus largement possible les marchés internationaux et établir des règles permanentes qui assureraient l'expansion et la stabilité des échanges,

20 Il faut cependant constater que, si l'expérience de la coopération internationale était fort limitée et le bilan de la Société des Nations (SDN), peu reluisant, les conférences internationales et les débats au sein de la SDN permirent néanmoins aux pays de faire l'apprentissage de la négociation collective et de la coopération. Voir : G. Kreis, « Entre deux étapes de la diplomatie multilatérale permanente : réflexions et jugements sur la Société des Nations au moment de la fondation des Nations unies », *Relations internationales*, n° 39, automne 1984, p. 373-387.

21 S. E. Harris (dir.), *Postwar Economic Problems*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1943.

par l'adhésion au principe de la clause de la nation la plus favorisée sans conditions et par l'instauration notamment de mécanismes de changes fixes.

Leurs idées en matière de sécurité économique internationale vont cependant évoluer rapidement ; en partie sous l'influence des Britanniques[22], en partie sous l'influence personnelle de Roosevelt, en partie aussi en raison de la présence de très nombreux libéraux et économistes relativement radicaux au sein même de l'administration présidentielle. La vision américaine, du moins celle de la présidence, sera suffisamment large pour que l'on retrouve incluses dans les propositions qui seront faites, en novembre 1945, par le secrétaire d'État, James Byrnes, les idées de stabilisation des marchés des matières premières et de plein-emploi que l'on retrouve dans les propositions britanniques de 1943[23].

Autre changement d'importance dans la politique économique internationale des États-Unis durant cette période : conscients de leurs nouvelles responsabilités en matière internationale, ceux-ci s'étaient ralliés à l'idée que leur engagement dans la préparation de la paix et la reconstruction économique devait être aussi total qu'il ne l'avait été dans la guerre[24]. C'est en tout cas le sens que voudra donner Alvin Hansen à son ouvrage *America's Role in the World Economy*[25].

22 Harrod mentionne le fait que Keynes avait été piqué au vif par le projet nazi de « nouvel ordre » proposé en 1941 par le ministre allemand Funk. Il mettra alors sur papier un projet d'ordre international pour les pays du Commonwealth. Lors de sa visite, cette même année-là aux États-Unis, il montrera son projet aux autorités américaines. Il semble que ce projet eut à son tour pour effet de piquer au vif les Américaines et de les inciter à se mettre immédiatement au travail pour préparer à leur tour un projet d'ordre économique international. Consulter R. F. Harrod, « Problems Perceived in the International Financial System », dans A. L. K. Acheson, J. F. Chant et M. F. J. Prachowny (dir.), *Bretton Woods Revisited : Evaluation of the International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development*, Toronto, Toronto University Press, 1972, p. 10.

23 Les propositions furent publiées après révision et entente avec les Britanniques, le jour même où furent signés les accords commerciaux et financiers entre la Grande-Bretagne et les États-Unis. Intitulées *Proposals for Consideration by an International Conférence on Trade and Employment*, elles devaient préparer une nouvelle conférence internationale en vue de compléter, dans le domaine du commerce international, les Accords de Bretton Woods. Outre le fait qu'elle devait aboutir à la création d'une Organisation internationale du commerce (OIC), cette conférence devait aussi, selon les vues américaines, mettre en place une série de mécanismes institutionnels qui libèrent le monde de toute forme d'insécurité économique liée 1) aux restrictions imposées au commerce, qu'il s'agisse de tarifs douaniers, de préférences tarifaires, de quotas, de subventions, etc. ; 2) aux ententes commerciales et des cartels privés ; 3) aux désordres dans les marchés des produits de base ; et, 4) aux à-coups dans la production et l'emploi.

24 S. E. Harris (dir.), *Foreign Economic Policy for the United States*, New York, Greenwood Press, 1968 [1948] ; The Brooking Institution, *Major Problems of United States Foreign Policy*, Washington D.C., The Brooking Institution, 1947.

25 A. H. Hansen, *Americas Role in the World Economy*, New York, Pelican Books, 1945.

Publié peu après Bretton Woods, cet ouvrage sera un vibrant plaidoyer en faveur à la fois du nouvel ordre économique international qui était en train de voir le jour et de l'engagement des États-Unis sur la scène internationale. Hansen insistera d'ailleurs beaucoup sur les responsabilités internationales que les États-Unis devaient remplir dans l'après-guerre, que ce fût pour aider les autres pays à reconstruire leurs économies dévastées par la guerre, pour assurer un rôle de locomotive de la croissance de l'économie mondiale ou encore pour promouvoir le plein-emploi. Faut-il cependant aller jusqu'à dire avec Hirschman que, si Keynes est venu en Amérique, les Américains le réexportèrent dans le monde entier[26]? Ce serait, à notre avis, aller trop loin.

Les États-Unis avaient certes élargi leur vision de la sécurité économique internationale et sans doute aussi est-ce plus par idéalisme que par réalisme qu'ils avaient fait leur l'idée de relayer l'action des gouvernements sur la scène internationale par un réseau serré d'organisations économiques placées sous l'égide des Nations unies, plus précisément sous l'égide du Conseil économique et social[27]. Mais, pas au point de se rallier entièrement au projet «planiste» des Britanniques[28]. En fait, les deux grands objectifs de la politique économique internationale des États-Unis restaient au niveau international l'ouverture des marchés internationaux et l'instauration d'un *one undivided world* qui garantisse le respect d'un certain nombre de valeurs fondamentales sur lesquelles ils avaient fondé leur prospérité. De la Seconde Guerre mondiale à aujourd'hui, c'est toujours sur ces deux grands objectifs que s'alignera leur politique économique internationale. À la différence cependant de ce qui se passe aujourd'hui, il n'y avait pas de contradiction à l'époque entre la réalisation de ces deux objectifs et la réalisation d'un ordre sécuritaire. Mais nous y reviendrons. Pour le moment, restons-en à

26 A. O. Hirschman, «How Keynes Was Spread from America», dans P. A. Hall (dir.), *op. cit.*, 1989.

27 Le Conseil économique devait être, du point de vue des Américains, le pendant du Conseil de Sécurité. C'est l'opposition des Soviétiques qui fera avorter le projet. De même devront-ils se résigner à ce que les grandes organisations économiques internationales ne soient que des institutions spécialisées et non des agences de l'ONU comme ils le souhaitaient.

28 Il ne faut pas l'oublier, les États-Unis sortaient aussi d'une longue période d'isolationnisme et de prospérité économique que la crise avait interrompue. L'internationalisme sécuritaire et l'interventionnisme étaient aussi à l'époque portés par l'administration présidentielle. Le Congrès était alors aussi peu enclin à voir se mettre en place aussi bien des institutions économiques internationales dotées de pouvoirs étendus qu'il ne l'était à voir l'administration centrale étendre ses pouvoirs sous le couvert du New Deal. Rappelons d'ailleurs que ce n'est pas sans difficulté que l'administration présidentielle parvint à faire entériner par le Congrès les Accords de Bretton Woods. Pour le Congrès, entériner la Charte de La Havane revenait à entériner un ordre qui ouvrait la porte au socialisme…

notre point principal, à savoir que c'est autour d'un certain nombre de grands principes que le projet de sécurité économique internationale va s'articuler.

On peut ramener ces grands principes à quatre :

1 **Le principe de l'égalité de traitement :** la sécurité et le bien-être des peuples ne peuvent que dépendre du maintien de la paix dans un monde qui repose sur le respect mutuel, l'égalité de traitement et le respect de la parole donnée ; l'égalité de traitement et le principe de souveraineté doivent être reconnus à chaque nation, de même que doivent être assurées l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des nations qui respectent les droits des autres.

2 **Le principe de la sécurité collective :** la création d'un monde pacifique demande l'établissement et le maintien d'un système de relations internationales organisées fondé sur l'existence et l'amélioration d'un code de droit international, des procédures appropriées pour régler pacifiquement les différends qui peuvent surgir entre les nations, et la participation collective de tous les acteurs pour éliminer les menaces à la paix et empêcher ou supprimer toute forme d'agression.

3 **Le principe de la sécurité économique internationale :** les nations doivent coopérer entre elles sur le plan économique dans le cadre du système de l'ONU dans le but de supprimer toutes les causes économiques de friction internationale, de réduire les facteurs d'instabilité sur les marchés internationaux, de réaliser le plein-emploi et de favoriser le développement des ressources productives de tous les États membres, etc.

4 **Le principe du libre accès au commerce international :** la meilleure façon de réaliser cet objectif consiste à créer les conditions qui assurent l'expansion et la stabilité relative de l'économie mondiale, notamment en levant toute forme de discrimination et en permettant à toutes les nations d'avoir les mêmes conditions d'accès aux ressources et aux marchés des autres, d'avoir les mêmes facilités de transport, d'avoir les mêmes opportunités d'investissement, etc.

1.4 / De la Charte de l'Atlantique à la Charte de La Havane

C'est avec la Charte de La Havane qu'on ira le plus loin dans ce grand dessein d'intégrer dans une *même vision* de la sécurité le projet de sécurité économique à l'intérieur des États et le projet de sécurité économique collective sur la scène internationale. Contrairement à ce que sera l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (mieux connu sous son acronyme anglais de GATT), la Charte devait être bien davantage qu'un simple code de bonne conduite. C'était un véritable programme d'action qui prévoyait que les pays s'engagent, individuellement et collectivement, à encourager toute mesure, nationale ou internationale, qui permettrait, pour reprendre les termes du préambule, d'atteindre les objectifs suivants :

1. Assurer une ampleur toujours croissante du revenu réel et de la demande effective, développer la production, la consommation et les échanges de marchandises, et contribuer ainsi à l'équilibre et à l'expansion de l'économie mondiale.
2. Aider et stimuler le développement industriel ainsi que le développement économique général, particulièrement en ce qui concerne les pays dont le développement industriel est encore à ses débuts, et encourager le mouvement international des capitaux destinés aux mouvements productifs.
3. Faciliter l'accès, dans des conditions d'égalité, aux marchés, aux sources d'approvisionnement et aux moyens de production qui sont nécessaires à leur prospérité et à leur développement économique.
4. Favoriser, sur une base de réciprocité et d'avantages mutuels, la réduction des tarifs douaniers et des autres entraves au commerce, ainsi que l'élimination des discriminations en matière de commerce international.
5. Permettre aux différents pays, en multipliant les possibilités d'accroissement de leur commerce et de développement de leur économie, d'éviter le recours à des mesures qui pourraient désorganiser le commerce mondial, réduire l'emploi productif ou retarder le progrès économique.

6 Faciliter, grâce au développement de l'entente mutuelle, des consultations et de la coopération, la solution des problèmes intéressant le commerce international dans les domaines de l'emploi, du développement économique, de la politique commerciale, des pratiques commerciales et de la politique des produits de base[29].

La Charte de La Havane se heurtera à l'intransigeance et à l'opposition virulente du Congrès des États-Unis. Malgré les efforts de l'administration présidentielle, elle ne sera finalement jamais signée et l'Organisation internationale du commerce que l'on prévoyait instituer ne verra pas le jour.

Tout ne sera pas entièrement perdu puisque survivra l'accord intérimaire signé par les pays en 1947, l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Cet accord reste cependant le seul cadre qui réglemente le commerce international. Il sera progressivement institutionnalisé, notamment après que les ultimes tentatives de l'administration Eisenhower en 1955 pour obtenir l'accord du Congrès en vue de créer une Organisation de coopération commerciale (*Organization for Trade Cooperation*) eurent finalement échoué[30].

Reste que l'esprit de l'Accord général n'est pas le même que celui qui animait la Charte de La Havane : l'accord général est d'abord et avant tout un code de bonne conduite, un *gentleman agreement*, non un programme d'action[31].

Le rejet de la Charte aura des conséquences dramatiques à plusieurs niveaux sur l'évolution des relations économiques internationales. Tout d'abord, on n'ira pas plus loin dans le projet de traiter globalement les problèmes économiques internationaux, non plus que dans celui de relier les grandes institutions économiques internationales les unes

29 B. Stern, *Un nouvel ordre économique international?*, vol. 1, Paris, Economica, 1983. Nous reprenons ici le document dans sa version française. Les documents officiels de cette période ont fait l'objet de nombreuses publications. Voir notamment Senate Committee on Foreign Relations (1968).

30 Bien que fort en deçà de ce qu'il aurait pu être, l'accord général allait néanmoins permettre au commerce international de connaître un essor sans précédent, du moins entre les pays industrialisés, principales parties contractantes à l'accord. Il allait aussi permettre de disposer d'un cadre institutionnel souple grâce auquel les pays allaient pouvoir régler leurs différends commerciaux et surtout s'engager dans une série de grandes rondes de négociations commerciales multilatérales qui, en sept rondes, ont fait passer les tarifs douaniers de 40% qu'ils étaient en moyenne au lendemain de la guerre à 5%.

31 Peu contraignant, l'accord est aussi entaché de multiples clauses d'exception. En particulier, celles qui concernent les ententes économiques régionales, les secteurs en difficulté et les pays éprouvant des difficultés de balances de paiements font en sorte que le principe de l'égalité de traitement reconnu par l'article premier pourra toujours être facilement contourné et détourné de ses objectifs. Mais peut-être était-ce le prix à payer pour son acceptation ; il n'est pas sûr qu'un accord plus rigide aurait pu avoir la longévité qu'a eu le GATT.

aux autres[32]. Ensuite, la vision volontariste et globale de la sécurité économique internationale qui commençait alors à s'imposer allait se trouver ainsi brutalement rejetée au profit d'une vision beaucoup moins engageante, beaucoup plus libérale au sens classique du terme[33]. Enfin, et c'est sans doute la conséquence la plus dramatique, une fois l'échec constaté, le fossé qui commençait à se creuser entre l'Est et l'Ouest, mais aussi entre les pays industrialisés et les « pays peu développés », comme on les appelait à cette époque, ne fera que grandir au point de provoquer une double fracture au sein de l'économie mondiale. Très rapidement, la confrontation va alors gagner les relations internationales et provoquer ce qu'on avait peut-être justement voulu éviter, soit la partition économique et politique du monde en trois blocs rivaux, l'Est et l'Ouest ; le Nord et le Sud. Partition économique, dans la mesure où les trois blocs vont se refermer sur eux-mêmes au détriment du commerce international, celui-ci se concentrant surtout sur les pays industrialisés ; partition politique, dans la mesure où les trois blocs mettront sur pied des institutions rivales qui fonctionneront en marge des grandes institutions internationales[34]. Autre conséquence : cette partition du monde aura aussi pour effet de renforcer la position

32 Le problème des déséquilibres des balances des paiements illustre très bien les conséquences qu'aura cette séparation de fait : les problèmes structurels des pays en développement relèveront de la Banque mondiale alors que les questions financières et monétaires relèveront du FMI et les questions commerciales du GATT. Il faudra attendre les années 1980 et la crise de la dette pour voir s'opérer un rapprochement entre les grandes institutions économiques internationales.

33 L'illusion de volontarisme va demeurer pendant un certain temps. Elle sera notamment entretenue par les débats sur le Nouvel ordre international et par l'influence des idées keynésiennes. Les débats au sein de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement, la CNUCED, et les accords qui seront signés sur la stabilisation des marchés des produits de base, pour ne mentionner que ceux-là, montrent qu'à tout le moins, les pays n'avaient pas totalement renoncé à domestiquer les marchés internationaux. La rupture définitive avec la vision volontariste surviendra en 1973 avec l'abandon du système des taux de change fixe. Cet abandon ne devait d'ailleurs tromper personne : avec lui, c'était tout autant les accords eux-mêmes que l'esprit de Bretton Woods qui venaient de mourir. Voir : K. Dam, *Le système monétaire international*, Paris, PUF, 1985. Le problème ne sera pas plus simple pour autant : faute de pouvoir et de vouloir les contrôler, que pourront faire désormais les États face à des marchés internationaux qui imposent de plus en plus leurs contraintes, si ce n'est, après avoir cherché sans succès à les contourner, de s'y adapter et d'essayer de trouver des voies d'accommodement ?

34 Rappelons à cet égard la création, en 1948, de l'Organisation européenne de coopération économique, organisation qui sera élargie en 1960 pour y intégrer les États-Unis, le Canada et le Japon et qui deviendra l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et la création, en 1949, de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN). La réponse viendra du côté soviétique avec le plan Molotov, qui se voudra une réponse au plan Marshall et la mise sur pied, en 1959, du Conseil d'aide économique mutuelle (CAEM), mieux connu sous le sigle anglais de COMECON. Exclus à toutes fins utiles de l'ordre international d'après-guerre (J. G. Ruggie, *op. cit.*), les pays en développement entreront à leur tour sur le terrain de la confrontation avec les pays industrialisés. Le tiers-monde va alors progressivement émerger comme bloc politique. L'institutionnalisation de la CNUCED et l'extrême polarisation des débats en son sein ne feront que révéler la profondeur du fossé qui s'était creusé entre les pays riches et les pays pauvres (B. Stern, *op. cit.* ; J.-P. Therrien, *Une voix pour le Sud. Le discours de la CNUCED*, Montréal, PUM, 1990).

hégémonique des États-Unis au sein du bloc occidental, comme des institutions économiques internationales d'ailleurs, et de marginaliser les pays de l'Est et du Sud en les coupant des grands courants économiques internationaux.

1.5 / Un projet inachevé

Quel bilan pouvons-nous dresser de l'analyse précédente ? Tout d'abord, et malgré tous les problèmes rencontrés dans sa mise en place, ce nouvel ordre économique international a constitué un progrès certain par rapport au passé. Une vision relativement large de la sécurité économique internationale s'est imposée de même que s'est imposée l'idée de coopération économique sur une base multilatérale. Encore une fois, on en conviendra, l'ordre économique international d'après-guerre a continué de reposer sur le droit des nations. Il n'en marque pas moins une avancée décisive pour sortir l'économie internationale d'un certain état de nature dérivé de l'ordre spontané de la doctrine libérale.

De l'ordre *d'une nation,* nous sommes aussi passés, avec l'adhésion aux principes du multilatéralisme et la mise en place d'un réseau très dense d'institutions internationales, à un ordre nouveau, l'ordre *des* nations. Là encore, il faut en convenir, cet ordre ne sera sans doute pas aussi volontariste que certains l'auraient peut-être souhaité, les intérêts des États et les contraintes du marché étant sans doute trop forts. Mais la volonté de tourner le dos (et on l'espérait, *définitivement*) à ce qui apparaissait comme les deux fléaux des temps modernes, le chômage et le nationalisme, sera suffisamment forte pour que se développe, dans le cadre des institutions établies, un nouveau climat de coopération et de sécurité dont finalement tout le monde profitera, les entreprises comme les populations, les grands pays comme les plus petits.

Sur ces deux points, soit celui du multilatéralisme et celui de la coopération économique internationale, le bilan que l'on peut dresser du projet de sécurité internationale d'après-guerre est globalement positif. Par contre, et c'est l'envers de la médaille, il n'en demeure pas moins que, par rapport à ses objectifs initiaux, ce projet reste un projet inachevé et tronqué.

Inachevé, le projet le sera dans la mesure où, même si le multilatéralisme reste un principe reconnu, ce principe sera toujours limité dans son application a) par une certaine volonté commune d'en revenir toujours aux États-Unis ; b) par la reconnaissance d'une inégalité de fait, voire de droit, entre les États au sein des institutions économiques

internationales ; et, c) par le caractère conventionnel des accords signés qui fera qu'en pratique, le mandat des institutions économiques sera toujours strictement circonscrit. La conjonction de ces réalités fera qu'il sera extrêmement difficile, pour les pays en développement notamment, d'ouvrir une brèche dans les principes d'égalité de traitement, de réciprocité ou encore de non-discrimination qui constitueront la clé de voûte du régime commercial d'après-guerre[35].

Tronqué, le projet le sera aussi dans la mesure où une séparation de fait va s'établir entre les responsabilités des États et celles des institutions économiques internationales. Faute d'une vision « positive » de la sécurité économique internationale, on préférera en rester à l'idée un peu illusoire qu'il était possible de concilier la réalisation du plein-emploi sur le plan domestique avec la libéralisation des échanges d'une part, et la stabilité économique interne avec la croissance des échanges internationaux, d'autre part, les gouvernements nationaux prenant en charge la régulation interne et les institutions économiques, la régulation des marchés internationaux.

Sans aller jusqu'à dire avec Mayall que, finalement, dans l'après-guerre, on aura Keynes à l'intérieur et Smith à l'extérieur, il faut bien admettre que, le projet initial ayant perdu beaucoup de sa substance, c'est un peu cela qui s'est produit[36]. D'un côté, les États ont poursuivi leurs objectifs de politique économique sans trop se préoccuper des contraintes extérieures. De l'autre, les marchés se sont développés sans vraiment grand contrôle. Parallèlement, malgré les critiques souvent vives à l'endroit du statut particulier dont pouvaient jouir les États-Unis au sein du système économique international, personne ne semblait trop non plus se formaliser de ce vice congénital : d'un côté, les États-Unis remplissaient, presque « paternellement » comme dirait Charles Kindleberger, leurs responsabilités vis-à-vis du système ; de l'autre, les institutions économiques internationales déployaient leurs efforts pour en préserver la stabilité. Que d'illusions !

35 Aucune disposition particulière ne sera prévue pour les pays en développement dans l'accord général. Cette lacune sera en partie corrigée par la suite avec l'adoption du Système généralisé des préférences et l'insertion en 1965 dans l'accord général de la partie IV traitant spécifiquement du commerce et du développement. La preuve pourra dès lors être facilement faite par les pays du tiers monde, non seulement que les règles n'étaient pas les mêmes pour tout le monde, mais aussi qu'il n'y avait aucune raison de croire que l'ordre établi puisse répondre à leurs aspirations. Consulter M.-F. L'Hériteau, *Le Fonds monétaire international et les pays du Tiers monde*, Paris, PUF, 1990.

36 Cité dans R. Gilpin, *op. cit.*, p. 335.

Il ne s'agit pas, bien entendu, de dire que la croissance de l'économie mondiale s'est réalisée dans l'après-guerre sans distorsions ni déséquilibres. Des déséquilibres et des crises, il y en a eu tout au long des « trente glorieuses », mais ces situations restaient « gérables » à l'intérieur des cadres établis. Du moins le pensait-on ! Il paraissait tout aussi impensable de remettre en question l'ordre économique international, aussi imparfait fût-il, que de remettre en question, sur le plan domestique, l'intervention de l'État. C'est lorsque les situations deviendront « ingérables », c'est-à-dire à partir du moment où les problèmes de régulation ne pourront plus être résolus dans le cadre des institutions établies, qu'il faudra bien se rendre à l'évidence : on ne pouvait à la fois avoir un système keynésien sur le plan domestique et des marchés laissés à eux-mêmes sur la scène internationale ; on ne pouvait pas non plus avoir un système multilatéral sur le plan international et accepter que certains pays puissent sans heurts revendiquer un statut particulier. C'est ce type de situations qui apparaîtra, d'abord au milieu des années 1970, lorsqu'il deviendra clair qu'on ne pouvait plus résorber les déséquilibres aussi bien internes qu'externes en ayant recours aux vieilles recettes keynésiennes, puis au tournant des années 1980, lorsque, confrontés à leur déclin, les États-Unis viendront bouleverser les paramètres de la coopération économique internationale.

Bibliographie

Crotty, James R., « On Keynes and Capital Flight », *Journal of Economic Literature*, vol. MU, mars 1983, p. 59-65.

Dam, Kenneth W., *Le système monétaire international*, Paris, Presses universitaires de France, 1985.

Denizet, Jean, « Keynes en 1943 : négociateur et prophète », dans Michel Zerbato *et al.*, *Keynésianisme et sortie de crise. Keynes contre le libéralisme ?*, Paris, Dunod, 1987, p. 177-191.

Galbraith, John Kenneth, *L'heure des libéraux*, Paris, Calmann-Lévy, 1963.

Gilpin, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

Hall, Peter A. (dir.), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

Hansen, Alvin H., *Americas Role in the World Economy*, New York, Pelican Books, 1945.

Harris, Seymour E. (dir.), *Postwar Economic Problems*, New York, McGraw-Hill Book Company, 1943.

Harris, Seymour E. (dir.), *Foreign Economic Policy for the United States*, New York, Greenwood Press, 1968 [1948].

Harrod, Roy F., « Problems Perceived in the International Financial System », dans A. L. Keith Acheson, John F. Chant et Martin F. J. Prachowny (dir.), *Bretton Woods Revisited : Evaluation of the International Monetary Fund and the International Bank for Reconstruction and Development*, Toronto, Toronto University Press, 1972, p. 5-19.

Harrod, Roy F., *The Life of John Maynard Keynes*, Londres, MacMillan, s. d.

Hirschman, Albert O., « How Keynes Was Spread from America », dans Peter A. Hall (dir.), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

Keynes, John Maynard, *Proposals for Consideration by an International Conference on Trade and Employment*, 1943.

Keynes, John Maynard, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot, 1969 [1936].

Keynes, John Maynard, « The International Control of Raw Materials », *Journal of International Economics*, vol. 4, 1974, p. 299-316.

Kreis, G., « Entre deux étapes de la diplomatie multilatérale permanente : réflexions et jugements sur la Société des Nations au moment de la fondation des Nations unies », *Relations internationales*, nº 39, automne 1984, p. 373-387.

Kuisel, R. F., *Le capitalisme et l'État en France. Modernisation et dirigisme au XXe siècle*, Paris, Gallimard, 1984.

Lelart, Michel, *Les opérations du Fonds monétaire international*, Paris, Economica, 1988.

L'Hériteau, Marie-France, *Le Fonds monétaire international et les pays du Tiers monde*, Paris, IEDES, Presses universitaires de France, 1990.

Mattick, Paul, *Marx et Keynes : les limites de l'économie mixte*, Paris, Gallimard, 1972.

Robbins, Lionel, *L'économie planifiée et l'ordre international*, Paris, Médicis, 1938.

Ruggie, John Gerard, « International Regimes, Transactions, and Changes : Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », *International Organization*, vol. 36, 1982, p. 379-415.

Salant, Walter S., « The Spread of Keynesian Doctrine and Practice in the United States », dans Peter A. Hall (dir.), *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

Senate Committee on Foreign Relations, *A Decade of American Foreign Policy. Basic Documents, 1941-1949*, New York, Greenwood Press Publishers, 1968.

Shonfield, Andrew, *Le capitalisme d'aujourd'hui*, Paris, Gallimard, 1967.

Shotwell, James T., *La grande décision*, New York, Brentano's, 1945.

Stern, Brigitte, *Un nouvel ordre économique international ?*, vol. 1, Paris, Economica, 1983.

The Brooking Institution, *Major Problems of United States Foreign Policy*, Washington D.C., The Brooking Institution, 1947.

Therrien, Jean-Philippe, *Une voix pour le Sud. Le discours de la CNUCED*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 1990.

Van der Wee, Herman, *Histoire économique mondiale. 1945-1990*, Louvain-la-Neuve, Academia-Duculot, 1990.

CHAPITRE 3 /

Les linéaments d'un ordre global[1]

Dorval Brunelle

Pour comprendre l'émergence d'un ordre global, il ne suffit pas d'étudier des textes d'accords et de suivre la trajectoire des normes incorporées dans un traité de libre-échange. Les choses sont loin d'être aussi simples. Le passage à un ordre global ne correspond pas au déversement de nouveaux liquides normatifs ou de nouveaux produits dans les urnes institutionnelles de la mondialisation, auquel cas il suffirait de remplacer le nouveau par l'ancien pour revenir en arrière, aux belles années du projet de mondialisation, et renouer ainsi avec l'esprit à la fois internationaliste et universaliste qui animait les architectes de l'ordre d'après-guerre. Mais nous n'en sommes plus là, et nous y sommes d'autant moins que les anciennes institutions issues de l'après-guerre ont grandement changé et que d'autres institutions ont surgi, qui nous placent carrément sur la voie de la globalisation. Le problème auquel nous faisons face ne concerne donc pas seulement les normes de la globalisation : il concerne ses institutions.

Parmi toutes les institutions créées au lendemain de la Seconde Guerre, celle qui a subi la plus profonde métamorphose est sans contredit l'État. C'est d'ailleurs le plus souvent sur l'État que se concentrent aujourd'hui les plus fortes méprises et les désillusions les plus obstinées. Placé à la double jonction de l'international et du national, d'un côté, du public et du privé, de l'autre, l'État représente véritablement

1 Extrait de D. Brunelle, « Les linéaments d'un ordre global », *Dérive globale*, Montréal, Boréal, 2003, p. 135-156.

la clef de voûte du système. Il apparaîtrait alors pour le moins illusoire de repenser l'architecture de l'ordre mondial en commençant par une analyse des grandes organisations internationales si la réponse aux défis posés par la globalisation devait être recherchée d'abord et avant tout dans les transformations intervenues dans les fonctions de l'État lui-même. Je vais donc commencer par là, avant de repasser ensuite à un niveau global.

1 / Déclin ou reconversion de l'État ?

Quand on pense aux transformations intervenues dans les fonctions assumées par l'État, ce sont celles qui touchent à sa dimension providentialiste qui frappent l'imagination. À telle enseigne d'ailleurs qu'on ne dénombre plus les interprétations qui invoquent le « déclin du providentialisme ». Le recours à cette expression n'est pas toujours heureux, d'autant que sa portée polémique risque de faire dévier l'analyse sur des faux-fuyants au lieu de nous aider à comprendre ce qui se passe.

On a assisté au cours des dernières décennies à un repositionnement majeur de la part des gouvernements vis-à-vis de la promotion du bien commun. Autant, comme nous l'avons vu, cette promotion exigeait de la part de l'État qu'il articule ses interventions de manière à promouvoir parallèlement le développement de l'économie nationale, celui des entreprises nationales et celui des familles, autant nous voyons à l'heure actuelle l'État placer ces objectifs à l'arrière-plan et concentrer son action sur une institution, le marché. Que s'est-il passé ?

Le cadre conceptuel mis en place durant les années quarante fonctionnait à partir d'une conviction centrale selon laquelle l'État devait être en mesure de maintenir une étanchéité entre deux marchés : un marché interne et un marché externe. Fort de cette mission, l'État devait assumer deux ordres de responsabilités distinctes : à titre de garant de la *solidarité nationale,* d'une part, et de promoteur de la mondialisation de l'économie de l'autre.

À son tour, cette étanchéité entre *deux* marchés, permettant à l'État d'assumer *deux* missions séparées, reposait tout entière sur le développement concurrent de l'économie mixte et du providentialisme. C'est pourquoi, avant de cerner ce que recouvre la notion de *déclin* du providentialisme, il convient de cerner les transformations intervenues dans l'économie mixte, une question qui renvoie à la gestion publique de l'économie et aux présupposés de base du keynésianisme.

En fait, ce sont trois ensembles de facteurs qui vont contribuer à discréditer le projet d'économie mixte inspiré du keynésianisme. Le premier facteur, et le plus déterminant au regard de la perspective retenue, renvoie à la nature du lien qui avait été établi entre les variables dans la théorie keynésienne. On se souviendra que la grande innovation issue des thèses de Keynes avait été d'accorder un statut de variable indépendante au plein emploi. Cela voulait dire que le niveau d'emploi n'était pas déterminé par d'autres variables, comme l'offre et la demande de travail ou le niveau de production, ainsi que le soutenaient les économistes avant Keynes. Mais le plus important, c'est que ce renversement de perspective induisait un déplacement du statut de la variable en question, qui passait alors du domaine de l'économie *stricto sensu* à celui de l'économie *politique*; en d'autres termes, la variable *emploi* relevait désormais du domaine du politique. On peut alors expliquer le passage d'une économie politique centrée sur la poursuite du plein emploi à une économie politique plus «classique», où le niveau d'emploi ne compte plus que comme variable dépendante, de deux façons. On peut l'expliquer en analysant l'état des rapports de force entre les principaux acteurs économiques nationaux et internationaux afin de mettre en lumière, par exemple, le rapport entre le déclin du syndicalisme et l'affaiblissement de la combativité du mouvement ouvrier organisé et leurs effets sur le déclin du tripartisme. Une autre manière de l'expliquer, qui n'est pas du tout incompatible avec la précédente, bien au contraire, consiste à prendre acte du fait que la poursuite du plein emploi n'avait rien d'un droit social mais relevait au contraire, selon le plus pur esprit du libéralisme qui animait Keynes et son école, de l'ordre des libéralités. À ce titre, elle était toujours révocable par le pouvoir politique si la conjoncture l'exigeait [...].

Le second facteur de reconversion de l'économie mixte, c'est le défi posé par l'endettement des pouvoirs publics. À compter des années soixante-dix, on assiste à la montée de critiques de plus en plus fortes contre les niveaux d'endettement des gouvernements. Mais ces niveaux ne posaient pas de problèmes particuliers *en soi*, tant et aussi longtemps que les pouvoirs publics assumaient un rôle croissant dans l'économie, ce qui les conduisait à accaparer une part grandissante de la richesse collective. La remise en cause du rôle des pouvoirs publics passera par la dénonciation des niveaux d'endettement pour deux raisons principales. D'abord à cause de la montée en puissance des marchés financiers, dans la foulée de la déréglementation opérée par le président Ronald Reagan, déréglementation qui pousse les intermédiaires financiers

non seulement à exiger de meilleurs rendements sur les prêts qu'ils consentent, mais surtout à chercher de nouveaux débouchés pour les investissements ; ensuite, parce que l'étendue même du domaine public en accroît l'attrait aux yeux des investisseurs, ce qui augmente les pressions en faveur de privatisations susceptibles d'offrir de nouvelles opportunités d'investissements.

Le troisième ensemble de facteurs ayant contribué à discréditer l'économie mixte peut apparaître trivial quand on le compare aux deux autres mais il ne l'est pas : il s'agit de l'extension du domaine des négociations commerciales internationales au secteur des services. On se souviendra que la démarcation de départ entre deux marchés, un marché mondial et un marché national, reposait en définitive sur une distinction entre deux types de produits, les marchandises et les services. Tout au long de son histoire, l'économie politique avait soutenu et maintenu que la différence fondamentale entre une marchandise et un service tenait au fait que la première seule était dotée de la faculté de circuler, tandis que la circulation d'un service impliquait celle de son praticien. C'est ce qui distingue par exemple la circulation d'une brosse à cheveux de celle de la coupe de cheveux. Dans cette perspective, on saisit, en rétrospective bien sûr, dans quel curieux paradoxe étaient enfermés les architectes de l'ordre économique d'après-guerre : ils pouvaient fort bien concevoir une circulation des marchandises à l'échelle mondiale mais ils ne pouvaient concevoir la circulation des services qu'à l'échelle interne puisque celle-ci renvoyait d'entrée de jeu à la circulation d'un *autre* facteur de production, la main-d'œuvre. Nous voyons alors que ce qui pouvait sembler trivial au point de départ apparaît crucial à l'arrivée : c'est toute la question des progrès technologiques qui est en cause ici et, en particulier, des nouvelles technologies qui ont permis de dissocier les services de leurs prestataires, ce qui, du coup, leur octroie désormais une mobilité en tout point comparable, ou tant s'en faut, à celle que connaissaient déjà les biens et les marchandises. Ce fut le cas, au départ, des services bancaires, d'assurance et de fiducie, mais cela s'étend aujourd'hui à d'autres services, comme l'éducation et la santé. Cette transformation est cruciale pour une autre raison, qui est liée à l'extension, pour ne pas dire à l'universalisation, de la notion de service elle-même, qui couvrira un ensemble de plus en plus grand et hétérogène de domaines et de secteurs. Si, au départ, la notion de services couvrait les services personnels, les services aux entreprises ou les services financiers, on plaque de plus en plus la notion de services sur toutes les fonctions publiques, qu'il s'agisse

de santé, d'éducation, d'incarcération, d'infrastructure routière, etc. Le glissement sémantique alors mis en opération prépare la transformation des droits sociaux en services sociaux, un passage qui permet ensuite leur transfert du domaine public au domaine privé.

Ces trois ensembles de facteurs nous montrent bien que ce qui se profile derrière ces reconversions est moins *un* prétendu déclin qui affecterait de manière uniforme l'ensemble des fonctions et responsabilités assumées autrefois par l'État-providence, que la mise en place d'une nouvelle économie politique qui sanctionnerait un autre type de *mixité*. Cette économie mixte n'aurait plus grand-chose à voir avec la précédente, et la notion de *mixité* ne renverrait pas dans ce cas-ci à l'idée d'une gestion ou d'un contrôle issus des pouvoirs publics, mais à l'établissement d'une nouvelle interface entre les domaines public et privé de production et de distribution des biens publics et des services. Contrairement à l'économie politique inspirée de Keynes, qui liait la poursuite d'un bien-être ou d'un mieux-être collectif au compromis politique noué entre des partis et des acteurs économiques nationaux, la nouvelle économie politique vise essentiellement à accroître la richesse grâce à la mise en place d'un nouveau partenariat à deux, entre milieux politiques et milieux d'affaires.

2 / La grande permutation : de la responsabilité collective à la responsabilité individuelle

La Commission Macdonald avait vu les choses de manière fort claire quand elle avait poussé la critique du keynésianisme du côté de la redéfinition des responsabilités étatiques. Cette redéfinition devait conduire au dépassement d'une approche fondée sur la distinction entre l'aptitude et l'inaptitude au travail, telle que développée par Beveridge, parce que ce genre de préoccupation plaçait l'intervention de l'État en marge des exigences de l'ordre du marché. Par conséquent, dans sa volonté d'arrimer plus intimement la gouverne étatique à l'univers marchand, la Commission introduisait dans l'analyse la notion de risque individuel, réintégrant par là une des exigences de la vision individualiste propre au contractualisme classique. En vertu de cette approche, l'adaptation aux contraintes du marché comporte des risques dont la responsabilité doit être assumée conjointement par le gouvernement et par l'individu. L'idée de partage de responsabilités repose sur la sanction d'une nouvelle rationalité qui accorde moins

d'importance à l'existence passée, présente ou future d'un contrat de travail, mais qui sanctionne plutôt une attitude générale vis-à-vis du travail. En conséquence, ce qui se trouve interpellé à cette occasion, ce n'est pas le statut d'un citoyen ou d'une citoyenne en tant qu'ancien travailleur ou employé mis à pied, par exemple, mais bien son comportement vis-à-vis du marché du travail dans son ensemble. L'entrée sur le marché du travail, ou la sortie, comporte nécessairement des risques liés, entre autres facteurs, à la concentration industrielle tout autant qu'aux mésadaptations des formations individuelles, et il appartient aux individus concernés d'ajuster leurs comportements de manière à satisfaire ces exigences, peu importe l'emprise qu'ils peuvent ou non avoir sur l'ordre des contraintes s'abattant sur eux.

Nous glissons à cette occasion de la gestion de sujets de droit ou de sujets méritants ou même de sujets dans le besoin, à la gestion des attitudes et des comportements face à un ensemble indifférencié et indifférent. Dans ces conditions, la socialité elle-même se dissout dans les exigences issues de l'ordre du marché, de sorte que la société, ses acteurs et ses politiques sont placés en complète subordination vis-à-vis d'une économie qui n'a plus de nationale que le nom, mais qui est en fait une économie globale.

Ce glissement pose dès lors deux ordres de problèmes qui relèvent en fait d'une problématique passablement différente de celle à laquelle nous faisions face antérieurement. En effet, il ne s'agit plus de fonder et de sanctionner l'universalité d'accès au statut de citoyen dans l'État à partir de la capacité à entrer dans un rapport collectif de travail et de contribuer, ce faisant, à l'approfondissement de la solidarité nationale. Il s'agit plutôt, sous le prétexte d'universaliser l'accès au marché du travail et de libéraliser à l'extrême la prestation de services, de revoir en profondeur les rôles et fonctions des grandes missions étatiques, qu'il s'agisse de gestion de l'économie et du travail, de l'éducation et de la santé, à travers lesquelles s'exprimaient naguère les rapports de solidarité sociale. L'État se trouve dès lors placé dans une relation verticale originale par rapport au citoyen, puisqu'il définit et circonscrit les modalités d'accès à une *nouvelle* citoyenneté marquée du sceau de la compétitivité, en lieux et places du renforcement de la solidarité nationale dans laquelle il était engagé auparavant.

C'est d'ailleurs en ce sens que les paramètres de cette nouvelle étatisation n'ont plus grand-chose à voir avec les interventions de l'État-providence fondées sur les approches libérales du droit social et du besoin. Ces paramètres induisent une profonde redéfinition de la

«sociation», comme on disait naguère, articulée désormais au marché, d'un côté, à une charte des droits de l'autre. En d'autres termes, l'État ne répond plus de ses actions devant une société politique, mais bien devant une société civile.

3 / La redécouverte de la société civile

Pour comprendre la réémergence de l'idée de société civile dans le contexte de l'*après-guerre froide*, il faut poser autrement le problème auquel les architectes de l'ordre mondial ont fait face à l'aube des années 1940. J'ai noté plus haut que la poursuite d'un objectif de politique économique comme le plein emploi ne reposait pas seulement sur les épaules du pouvoir politique mais sur des compromis et des négociations de nature essentiellement politiques entre des acteurs politiques et sociaux. En ce sens, l'État ne sanctionnait pas une conception essentialiste du bien commun qui aurait permis de poser et d'imposer sa vision des choses à l'ensemble de la société, comme cela se produit sous des régimes dogmatiques et autoritaires ; il s'engageait plutôt dans la voie des compromis de nature politique et électoraliste. Mais il y a plus. L'approche libérale à la poursuite d'un bien-être collectif ne reposait pas seulement sur la négociation de compromis entre des groupes sociaux organisés, qu'il s'agisse de patrons et de syndiqués, bref, sur le tripartisme : elle reposait *en même temps* sur la défense et la promotion des intérêts individuels, non pas tellement d'ailleurs en tant qu'intérêts des individus mais en tant qu'intérêts des propriétaires.

En d'autres termes, l'arbitrage entre la promotion du bien commun et des intérêts particuliers transitait par *le* politique qui traversait alors de part en part la société. Dans ces conditions, l'État - ses gouvernements central, intermédiaires et locaux - confiait des mandats à des institutions, à des juridictions et à des administrations qui assumaient la tâche de promouvoir le bien commun et de défendre l'intérêt public.

Le politique n'appartenait donc pas en propre à l'univers de l'État : il le précédait, constituant et représentant déjà une certaine façon de penser et de défendre les intérêts individuels et ceux des groupes, depuis l'intérieur de la société elle-même en quelque sorte. Société civile et société politique, pour reprendre une distinction chère à Gramsci, ne renvoyaient dès lors pas à deux espaces étanches, mais à deux façons d'envisager une même institutionnalisation du social sous l'égide du droit : le point de vue juridique et le point de vue politique. On retrouve

d'ailleurs ces dimensions dans les deux significations que revêt la notion de *public*, qui renvoie alternativement : 1) à l'ordre public au sens du droit civil ou du droit pénal, ce dont il est question quand on empiète sur les droits d'un propriétaire, par exemple ; ou 2) à l'ordre public au sens politique du terme, ce dont il est question quand on étatise ou quand on nationalise un bien ou un service.

En ce sens, l'inscription première du politique le plaçait au cœur de la société civile puisque tous les sujets de droit étaient en même temps des citoyens qui ralliaient plus ou moins consciemment un certain ordre sociopolitique et les institutions qui le portaient. Sur un plan plus substantiel, le politique était constitué des divers points de vue sur l'intérêt général. Ces points de vue, inscrits dans le prolongement des intérêts individuels ou groupés qui leur servaient de fondement mais placés en surplomb par rapport à eux, prétendaient de ce fait atteindre l'universel ou, en tout cas, prétendaient promouvoir l'intérêt général. Pratiquement ces points de vue gagnaient leur pleine autonomie programmatique lorsqu'ils empruntaient la forme de projets politiques repérables et identifiables portés par des organisations spécialisées à ces fins. Historiquement, ce sont les partis politiques qui ont servi à établir le lien entre la société *civile* en tant qu'association des intérêts individuels ou groupés, et la gestion de ces intérêts en vue de la promotion d'une certaine vision de l'intérêt général. Les partis occupaient dès lors une position centrale : ils permettaient aux individus d'être et d'agir comme sujets *et* comme citoyens, tout en permettant aux intérêts groupés de se définir *politiquement*, c'est-à-dire en tant que points de vue d'où l'intérêt public pouvait être envisagé.

Pour étudier la nature du rapport instauré dans l'après-guerre, entre la société civile et l'État, il faut ainsi tenir compte de tous ces arbitrages politiques engagés à l'instigation d'une pluralité d'acteurs politiques et sociaux : ce sont eux qui, cheminant à la faveur de partis et autres organisations, opéraient le passage à la gouverne politique.

Les assemblées parlementaires et autres pouvoirs législatifs – placés entre les sollicitations des citoyens et de leurs groupes, d'un côté, et les pouvoirs exécutifs et ceux des administrations publiques, de l'autre – ont alors la tâche d'arbitrer les différentes approches à la définition du bien commun et les différentes manières de le promouvoir. On voit pourquoi, des trois pouvoirs, le pouvoir législatif aurait donc dû servir de tête de pont entre les revendications politiques issues de la société civile et la gestion de l'État.

Or, depuis la fin de la *guerre froide*, nous assistons à une récupération tout à fait originale de la notion de société civile. À la faveur de la reconnaissance des intérêts individuels et groupés de ses membres, en tant que purs et simples intérêts corporatifs séparés de ceux des autres, la société civile est en quelque sorte vidée de son contenu politique. Font ainsi partie de la société civile, sur un pied d'égalité, aussi bien les banques, les chambres de commerce, les entreprises, les universités, les syndicats que les groupes populaires[2]. Cette dépolitisation est imputable à deux causes distinctes : 1) à une véritable calcification des partis politiques eux-mêmes, qui sont de moins en moins des lieux de débats mais servent plutôt de marchepied pour accéder au pouvoir ; 2) le déclin de l'institution parlementaire, qui est de moins en moins en mesure d'effectuer tous ces arbitrages politiques entre les prétentions et autres revendications politiques issues de la société civile. Mais qu'est-ce que la société civile aujourd'hui, sinon ce cadre de légitimation des intérêts particuliers imposé par des pouvoirs politiques qui cherchent par tous les moyens à éviter qu'ils convergent et en viennent à constituer un intérêt général ? Ce à quoi on réfère quand on évoque la notion de société civile aujourd'hui, c'est à une entité dépolitisée qui répond directement de ses revendications individualistes ou groupées à des pouvoirs exécutifs. Le pouvoir exécutif, en se plaçant en prise directe sur la société civile, contourne ainsi les pouvoirs législatifs et prend ses distances vis-à-vis de ceux et celles devant lesquels il devrait rendre des comptes ; il se trouve alors à renforcer considérablement son pouvoir régalien et, du coup, à promouvoir et à pratiquer une démocratie minimaliste.

4 / La dimension interne de l'ordre global

Nous avons vu que la mondialisation consistait en la construction d'une pluralité d'économies nationales partagées ou découpées en autant d'espaces qu'il y avait d'États. En ce sens, l'État ne représentait ni plus ni moins que la clef de voûte du projet de mondialisation. En revanche, la globalisation représenterait un véritable projet alternatif par rapport au projet de mondialisation dans la mesure où elle signalerait l'arrivée en force d'une approche sinon anti-étatique, du moins largement méfiante vis-à-vis du politique en tant que tel, et fort complaisante

2 Cette approche est celle développée par Francis Fukuyama dans « Social Capital and Civil Society », texte présenté à la Conférence du FMI sur les réformes de deuxième génération, le 1er octobre 1999. Voir le site du FMI : <www.imf.org.>, consulté le 10 avril 2002.

vis-à-vis de l'économie de marché. Ce projet de globalisation exige donc une redéfinition des fonctions de l'État et un repositionnement de sa part vis-à-vis des entreprises multinationales.

Ainsi, le passage de la mondialisation à la globalisation peut être interprété, à un premier niveau, comme une véritable permutation dans les rôles dévolus respectivement à l'État-nation et aux sociétés transnationales (STN) dans l'édification d'une économie-monde. Alors que l'édification de l'économie nationale était au centre des préoccupations de l'État, le déploiement des filières de production et leur positionnement sur les marchés étrangers est aujourd'hui au centre des stratégies des STN. C'est pourquoi le passage de la mondialisation à la globalisation peut aussi être interprété, à un deuxième niveau, comme une révision majeure de l'économie politique des États, qui agissent désormais de manière à favoriser la transnationalisation des firmes et entreprises situées sur leur territoire.

Cependant, ce passage de la mondialisation à la globalisation est également porteur d'effets inédits aussi bien sur les normes appliquées et sanctionnées au niveau national que sur les comportements et les initiatives des acteurs collectifs et des organisations. Sur le plan des normes, l'intervention régulière et soutenue des pouvoirs publics dans l'économie et la société a eu un effet déterminant sur l'ordre social : à côté d'un espace privé d'accumulation de capital et des espaces privés de la consommation des biens et services, ces interventions cumulées ont contribué au développement d'un espace public de plus en plus organisé et structuré autour de la reconnaissance, de la défense et de la protection de toute une panoplie de droits collectifs. En ce sens, on peut dire du projet de mondialisation qu'il instituait un territoire national relativement homogène sur le plan normatif. Cette homogénéité reposait sur une démarcation liminaire forte entre deux espaces : un espace privé de valorisation et d'accumulation du capital, qui relevait de l'initiative privée et qui était essentiellement géré par des agents privés opérant sous l'égide du droit privé ; et un espace public de gestion, de redistribution et d'allocation publiques de biens et de services qui relevait des pouvoirs publics - central, infra-étatique ou local - et qui opérait sous l'égide du droit public.

L'État avait ainsi le mandat et la responsabilité de maintenir cette démarcation entre les ordres privé et public, c'est-à-dire d'arbitrer entre les prétentions respectives des droits individuels et des droits collectifs, tout en étendant le nombre et les domaines de ses implications dans l'espace public. Semblable arbitrage s'est cependant avéré intenable

à la longue. Certes, le cumul des interventions publiques a contribué à étendre et à intensifier la production et la distribution nationale ou étatique des biens et services publics ; il a également contribué, jusqu'à un certain point en tout cas, à universaliser la dispense des biens et services publics. Cet arbitrage n'a pas réussi pour autant à favoriser ni à assurer une complémentarité durable entre une production et une distribution « nationales » des biens et services issus des secteurs privés de l'économie. En d'autres termes, l'État et ses institutions, en tant que garants et gestionnaires d'un espace public de production et de redistribution, ont pu, jusqu'à un certain point, instaurer une justice sociale relative ; il n'en allait toutefois plus de même à l'intérieur de l'espace privé, dont la logique de croissance et de développement portait plutôt ses acteurs à transnationaliser leurs pratiques, leurs stratégies et leurs filières de production, de sorte qu'en fin de compte, leurs allégeances allaient être de moins en moins étatiques ou nationales ou même internationales, mais bel et bien « globales » : elles allaient fonctionner et opérer en relative autonomie par rapport à la division classique entre le national et l'international, misant plutôt sur l'établissement de liens latéraux directs d'un secteur privé à un autre situé dans un pays tiers.

La mondialisation a ainsi pu favoriser une intégration relative et une certaine complémentarité entre les espaces public et privé de production et de distribution. Cette intégration et cette complémentarité reposaient essentiellement entre les mains de l'État, maître d'œuvre de l'arrimage entre l'économie et la société nationales. Mais le projet de la mondialisation n'a pu être maintenu et s'est trouvé, depuis peu, confronté à l'émergence d'un projet alternatif qui tend de plus en plus à en saper les bases et les fondements.

C'est pourquoi le projet de globalisation apparaît d'abord et avant tout comme une complète remise en question de certaines formes classiques de régulation de la part de l'État et des pouvoirs publics, qu'il s'agisse de pouvoir central, infra-étatique ou local. Ce qui est attaqué à cette occasion n'est en effet rien de moins que la légitimité et le bien-fondé d'une production et d'une distribution collectives ou publiques de certains biens et services engagées à l'instigation de ces pouvoirs publics. Cependant, cette remise en cause reflète avant tout l'échec de l'arbitrage antérieur entre droits collectifs et droits individuels, sur les plans national et international.

Nous avons une confirmation de cela dans le fait que la globalisation entraîne un double mouvement de défense et de promotion des droits. Une véritable transnationalisation des espaces privés de production

accompagne ainsi la réduction de l'espace public et la marginalisation des droits collectifs. Ce double mouvement a pour effet de conduire à une transnationalisation des droits privés, tandis que les droits collectifs, de plus en plus précarisés, relèvent encore et toujours des prérogatives de l'État-nation. Cette double contrainte vient introduire un « désencastrement » de l'économie nationale, pour reprendre l'expression de Polanyi[3]. L'économie opère ainsi de plus en plus sous l'empire de normes transnationales ou multilatérales, tandis que les sociétés nationales se trouvent de plus en plus subordonnées aux normes imposées par l'État et ses pouvoirs publics.

Dans cette perspective, la globalisation reposerait sur deux processus : une extension des droits privés, qui permet l'ouverture de nouveaux espaces de production, et une redéfinition des droits collectifs, qui devrait permettre d'ajuster des espaces publics toujours susceptibles d'entrer en collision avec les premiers.

5 / La dimension externe de l'ordre global : de la gouvernabilité à la gouvernance

Le passage d'un ordre mondial à un ordre global apparaît bien évidemment avec le plus de force au niveau externe. Je veux maintenant l'illustrer en présentant deux exemples qui apparaissent comme d'importants révélateurs des transformations en cours : celui de la Commission trilatérale (CT) et celui du Forum économique mondial (FEM).

La première initiative est intéressante parce qu'elle marquerait la naissance de la globalisation, une naissance prématurée puisqu'elle intervient en pleine *guerre froide*. Tout se passe en effet comme si les grandes institutions économiques, le FMI et la Banque mondiale, de même que les tribunes mises en place dans l'après-guerre, comme l'ONU, étaient devenues dysfonctionnelles. Résultat : les élites économiques et les élites politiques étaient toutes deux arrivées à la conclusion que ces institutions et tribunes ne pouvaient plus répondre aux nouveaux défis qui se présentaient à elles.

Au départ, la commission lie de manière forte la *gouvernabilité*, comme on dit alors, à la démocratie. Pourquoi et comment ces deux questions sont-elles liées ?

3 K. Polanyi, *La Grande transformation*, Paris, Gallimard, 1983 [1944]. L'expression utilisée par Polanyi est celle d'*embeddedness* traduite en français par « encastrement ».

Elles le sont essentiellement parce que la cause première de ces mesures, la guerre au Vietnam, et des causes secondes, comme la poursuite des luttes de libération nationale en Afrique, en Asie et dans les Amériques, ont des effets économiques, politiques et sociaux importants sur les pays du premier monde[4]. En plus d'accentuer l'inflation, la précarité et l'exclusion, ces évènements poussent à la formation de mouvements de contestation à travers la planète qui remettent en cause les politiques des pouvoirs en place. C'est dans ce contexte politique passablement survolté que l'on assiste en 1973 à la création de la Commission trilatérale dont l'une des premières initiatives sera de commander une étude sur le problème de la « gouvernabilité des démocraties »[5].

Mais c'est l'unilatéralisme américain en matière de politique économique *internationale*, afin de mettre un terme à l'ordre économique mondial tel qu'il avait, vaille que vaille, en cours jusque-là, qui rend *de facto* de plus en plus inopérantes les organisations et autres tribunes internationales où l'on disputait de ces questions. Cette remise en cause du rôle des tribunes politiques et économiques internationales s'effectue au moment même où les pays nouvellement indépendants du Tiers monde prennent conscience de leur force politique collective alors qu'ils disposent désormais de la majorité des voix à l'Assemblée générale des Nations unies. Elle révèle un changement majeur de stratégie de la part des États-Unis et des pays développés, qui créent alors de toutes pièces des organisations parallèles à celles qui existent déjà à l'échelle mondiale.

À l'intérieur de la CT, les élites économiques et politiques des trois pôles de l'économie *mondiale* – l'Amérique du Nord, sans le Mexique à l'époque, la Communauté économique européenne et le Japon – devaient avoir les coudées franches pour « promouvoir la coopération entre alliés internationaux », pour reprendre l'expression de son fondateur, David Rockefeller[6]. On admettait du coup que les organisations internationales et régionales existantes n'étaient plus adaptées à cette

4 Il ne faudrait pas non plus omettre de rappeler les évènements entourant la révolution cubaine et, surtout, l'effet sur les grands de ce monde de la convocation, à l'instigation de Fidel Castro et Ernesto *Che* Guevara, entre autres, de la Conférence Tricontinentale de solidarité des peuples d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine à La Havane en janvier 1966.

5 M. Crozier, S. P. Huntington et J. Watanuki, *The Crisis of Democracy : Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 1975.

6 Je n'ai pas l'intention d'explorer les causes immédiates de la naissance de cette commission, mais deux autres facteurs méritent d'être notés : l'un est la crise du pétrole et l'autre, l'influence du livre de Zbigniew Brzezinski, *Between Two Ages*, publié en 1970, dans lequel l'auteur plaidait en faveur de la mise sur pied d'une nouvelle autorité mondiale.

fin ; on admettait également que l'État-nation ne l'était pas davantage, parce qu'il n'était pas en mesure de canaliser les revendications et d'atténuer les critiques qui lui étaient adressées par les acteurs sociaux sur son territoire. On admettait, en d'autres termes, que le *gouvernement des démocraties* ne pouvait plus composer avec le gouvernement *et* avec la démocratie : il fallait donc dissocier l'un de l'autre si l'on voulait passer à des formes toujours plus efficaces de production de la richesse. Dans le cas qui nous concerne ici, le recours à la création de la CT prend tout son sens quand on rappelle que c'est de là que viendront les recommandations qui conduiront à la redéfinition des mandats du FMI. La gouvernabilité et, plus tard, la gouvernance, apparaissent ainsi comme des réponses à l'incapacité dans laquelle on se trouvait de respecter les règles et exigences de la démocratie représentative et, en particulier, les exigences en matière de responsabilité, de reddition de comptes, de transparence et de publicité des débats. Nous assistons en fait à la mise en œuvre d'une stratégie de contournement de l'exercice de leurs revendications légitimes de la part des organisations et autres mouvements sociaux. Cette stratégie conduira bientôt à la marginalisation des débats publics - sur les deux plans, international et national - et des assemblées parlementaires.

Faute de pouvoir faire avancer la compréhension mutuelle et la coopération à l'intérieur des entités créées à cette fin, sont mises sur pied des entités parallèles qui ne répondent plus de leur action ni de leur réflexion devant le *public*, mais devant des *invités*. Cette stratégie prendra de plus en plus d'importance avec la création du groupe des six pays les plus avancés, le G-6, lors d'une rencontre convoquée à Rambouillet par le président français Valéry Giscard d'Estaing, en 1975. Le groupe deviendra le G-7 avec l'entrée du Canada lors du Sommet de Puerto Rico en 1976 et le G-8, à la suite du Sommet de Denver, en 1997[7]. Cette démarche a également été sanctionnée au niveau sectoriel à l'occasion du Sommet de Tokyo, en 1986, avec la convocation de réunions périodiques des ministres des Finances et des gouverneurs de banques centrales du G-7, qui se réunissent depuis lors quatre fois l'an.

Ces initiatives constituent autant de nouveaux relais introduits dans l'exercice de leurs prérogatives par des pouvoirs constitués. Ces relais servent à établir des consensus politiques et à tracer des pistes d'action à côté et en dehors des instances délibérantes légitimes habilitées à cette

7 Le G-6 comprend au départ la France, le Royaume-Uni, l'Allemagne, l'Italie, les États-Unis et le Japon. L'Union européenne est désormais admise à titre d'observateur.

fin. Cette stratégie est dotée d'une redoutable efficacité aux niveaux externe et interne. Elle permet aux pays riches de faire front commun *avant* de se présenter devant les assemblées délibérantes et autres rencontres internationales; elle leur permet également d'imposer ces contraintes en politique intérieure, comme s'il s'agissait de contraintes issues de compromis multilatéraux négociés de manière ouverte et transparente. Mais ces relais sont dotés d'une efficacité maximale, surtout depuis que la gestion de l'économie politique s'est engagée dans la voie de la libéralisation extrême des marchés, quand ils placent côte à côte les élites politiques et les gens d'affaires, comme c'est le cas pour la CT et comme c'est aussi le cas pour le Forum économique mondial (FEM), convoqué pour la première fois à Davos en 1971[8]. À compter de 1982, le forum achemine ses invitations auprès des organisations économiques internationales comme la Banque mondiale, le FMI et le GATT, ce qui explique qu'il ait joué un rôle important dans la mise sur pied du Cycle de l'Uruguay[9], qui devait déboucher sur la création de l'OMC en 1994, et dans le lancement des négociations de l'ALENA.

Conclusion

L'État-providence a été édifié sur une extension sans précédent des prérogatives publiques dans les domaines économique et social, ce dont témoigne avec éloquence la croissance et la démultiplication des administrations publiques et parapubliques. Or, si l'on s'accorde sur l'importance de ce phénomène au niveau national, on omet parfois de le lier à celui, tout à fait concomitant, d'une extension parallèle des prérogatives de l'État sur le plan international. Cette extension a vu les États-nations déléguer une panoplie de prérogatives à leurs représentants et autres plénipotentiaires auprès d'organisations internationales impliquées dans une foule de domaines, comme l'éducation, la santé, la salubrité, la culture, l'immigration, l'enfance, la criminalité, la sécurité, etc. La double reconstruction intérieure et extérieure de l'État a donc produit une véritable internationalisation des institutions et des normes, non seulement dans les secteurs de l'économie et de la

8 La première conférence économique européenne (*European Management Forum*) est convoquée à l'instigation de Klaus Schwab, à Davos, en janvier 1971. La conférence devient le *World Economic Forum* en 1987.

9 En effet, c'est de la conférence de 1982 qu'est issue la réunion *informelle* des ministres du Commerce de 17 pays, tenue à Lausanne la même année, qui proposera l'ouverture d'un nouveau cycle de négociations multilatérales.

finance, mais également dans ceux de l'éducation, de la santé, de la protection du patrimoine, de la pêche, de l'environnement, des normes de travail, des droits humains. Nous avons ainsi assisté à la formation d'une administration publique internationale financée et soutenue par les États-nations les plus riches. En juxtaposant à ce phénomène celui de la croissance des organisations non gouvernementales, elles-mêmes financées en partie par les États, nous voyons que la mondialisation, et la globalisation par après, sont bien le produit d'une certaine internationalisation de l'action étatique. Cependant, cette extension des prérogatives régaliennes des États au niveau mondial a contribué à les placer dans une position paradoxale puisqu'elle a pour effet, en retour, d'entraver leur liberté d'action et leur marge de manœuvre au niveau interne.

C'est donc à tort que l'on interprète la mondialisation des fonctions étatiques des pays riches comme un phénomène réduisant la puissance de l'État sur le plan national, si cette prétendue réduction n'est autre chose que le résultat d'une extension de leurs prérogatives vers l'extérieur. À tort, disons-nous, dans la mesure où l'enjeu ne peut plus résider dans une simple récupération de ces prérogatives et dans un retour au nationalisme économique, politique et social. Il résiderait plutôt dans l'approfondissement d'une internationalisation assumée, en vertu de laquelle des normes minimales de justice, d'égalité et de prospérité devraient désormais être promulguées et sanctionnées à l'intérieur d'institutions démocratiques et légitimes au niveau international.

Le passage à la globalisation induit des transformations profondes surtout liées au fait que le projet de globalisation est porté par trois acteurs : les États, les organisations internationales et les grandes entreprises, qui fonctionnent désormais en synergie les uns avec les autres. Cette nouvelle alliance lie désormais les gouvernements centraux des pays les plus riches (en particulier, les membres du G-8), l'OCDE, les grandes organisations économiques internationales (comme le FMI, la Banque mondiale et l'OMC, les pays riches ayant la prépondérance des voix dans les deux premiers cas) et, enfin, les STN, qui sont de plus en plus et de mieux en mieux organisées en groupes de pression, dûment consultés par les gouvernements, pour la définition de la politique intérieure, et par les organisations internationales, pour la préparation des cadres normatifs au niveau global. Dans son discours de 1998 à la conférence de Davos et afin de pousser encore plus haut cette collaboration, le secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, appelait d'ailleurs les hommes d'affaires et les grandes organisations patronales

internationales à coopérer plus étroitement avec l'ONU et à soutenir activement ses missions dans le monde. Cet appel était révélateur d'un phénomène beaucoup plus grave : le déclin du système de l'ONU, qui avait joué un rôle prépondérant tout au long de la *guerre froide*.

Ce déclin illustre lui aussi, à sa manière, une forme de dépolitisation de l'espace public international. Il est visible dans la réduction de la marge de manœuvre de l'ONU, imputable en bonne partie au recours de plus en plus systématique à l'unilatéralisme agressif de la part des États-Unis. Mais il se reflète également dans la remontée en puissance des organismes internationaux à vocation économique, comme la Banque mondiale, le FMI et l'OMC. Alors que ces organismes avaient été envisagés et conçus, au départ, à l'intérieur du système mondial, nous les voyons de plus en plus assumer un rôle tout à fait autonome, au point de nouer des ententes avec des pays vis-à-vis desquels l'ONU a pu décréter des sanctions économiques, comme ce fut le cas il y a quelques années avec l'Afrique du Sud[10]. Ce déclin se reflète également dans la prolifération des tribunes internationales occupées et contrôlées exclusivement par les pays riches, à l'instar de l'OCDE et du G-8, mais aussi de la Commission trilatérale. Ces initiatives, dont on a sous-estimé l'impact sur l'ordre mondial, en viennent maintenant à se prononcer sur le mode de gestion des grands agrégats économiques, en dehors de toute référence aux objectifs de répartition et de bien-être social présents au moment de la définition des paramètres de l'ordre d'après-guerre.

Le dernier indicateur des transformations en cours, et non le moindre, est sans doute l'émergence du Forum économique mondial (FEM) comme tribune globale. On a parfois tendance à ne voir dans le rituel du FEM qu'une *simple* rencontre annuelle où l'élite économique côtoie l'élite politique. C'est une grave erreur. Au cours des ans, le FEM en est venu à assumer un rôle de plus en plus déterminant dans la définition des grands paramètres de la gestion de l'économie mondiale. Avec le déclin du système des Nations unies et la redéfinition des missions des grands États membres du G-8, le FEM est désormais stratégiquement placé entre les deux : c'est sous son égide et sous sa gouverne que sont préparés et définis les lignes directrices et les principes qui seront ensuite acheminés et mis en œuvre aussi bien par le tandem FMI/Banque mondiale, que par le G-8 lui-même.

10 L'OMC ne fait pas partie du système de l'ONU, avec le résultat que c'est l'ONU qui a un représentant à l'OMC, et non l'inverse.

Nous voyons ainsi se mettre en place à l'échelle globale une architecture qui tend à se substituer à celle érigée sous l'égide des Nations unies durant les années 1940. Cette architecture conforte ces nouveaux face à face qui, loin de faire droit à la publicité des débats, à l'ouverture et à la responsabilité, opèrent désormais dans le secret, la clandestinité et la connivence.

Bibliographie

Brzezinski, Zbigniew, *Between Two Ages: America's Role in the Technetronic Era*, New York, Praeger, 1982.

Crozier, Michel, Samuel P. Huntington et Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 1975.

Fukuyama, Francis, «Social Capital and Civil Society», texte présenté à la Conférence du FMI sur les réformes de deuxième génération, le 1er octobre 1999, <www.imf.org>, consulté le 10 avril 2002.

Polanyi, Karl, *La grande transformation*, Paris, Gallimard, 1983 [1944].

CHAPITRE 4 /

Exporter le New Deal

Les normes du travail dans la politique commerciale des États-Unis[1]

Sylvain Zini

1 / La place d'une clause sociale dans une économie mondialisée

Dans cette revue de littérature, nous attirerons l'attention sur trois phénomènes. Premièrement, un consensus semble se dégager sur le fait que la mondialisation a une influence sur les conditions de vie des travailleurs. Deuxièmement, pour répondre aux effets non désirés de l'ouverture commerciale, les spécialistes relèvent deux politiques possibles : des politiques d'aide à la reconversion et des clauses sociales. Enfin, si la clause sociale est compatible avec l'Organisation mondiale du commerce (OMC), sa mise en œuvre requiert une réforme de cette organisation.

1.1 / L'effet du commerce international sur l'emploi, les inégalités et les conditions de travail : le débat des économistes

La mondialisation a fait couler beaucoup d'encre pour et contre elle. Plus précisément, le débat public a été nourri d'un ensemble de propos sur les effets sociaux de l'intégration économique. Avant de nous pencher sur ce débat, rappelons que depuis les années 1980, la mondialisation a été concomitante à trois catégories de phénomènes touchant la plupart des pays développés : 1) la disparition de nombreux emplois non qualifiés dans le secteur manufacturier ; 2) l'augmentation des inégalités

1 Extrait de S. Zini, *Exporter le New Deal : les normes du travail dans la politique commerciale des États-Unis*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2016.

salariales ou de l'accès à l'emploi ; 3) et l'effritement des modèles sociaux ou la détérioration des conditions de travail. Ces phénomènes sont-ils directement causés par l'ouverture commerciale ? Quatre thèses s'opposent pour répondre à cette question : 1) le commerce international serait la principale cause des mutations que subit le monde du travail[2] ; 2) la restructuration des firmes, liée aux délocalisations et aux fusions/acquisitions, aurait entraîné ces mutations dans le monde du travail[3] ; 3) des changements institutionnels seraient les principaux responsables de la dégradation des conditions de vie des travailleurs non qualifiés[4] ; 4) les changements technologiques biaiseraient la croissance, et ce, au bénéfice des travailleurs plus qualifiés[5].

Les partisans de la thèse du biais technologique, qui ont dominé le débat des économistes dans les années 1990, ont longtemps rejeté, ou du moins minimisé, le rôle du commerce dans la disparition d'emplois de même que dans l'exacerbation des inégalités[6]. Aujourd'hui, la plupart des spécialistes s'entendent pour dire que le commerce joue effectivement un rôle dans la transformation des conditions de travail et l'augmentation des inégalités, même si son ampleur reste débattue[7].

2 A. Wood, « How trade hurt unskilled workers », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, nº 3, 1995 ; A. Wood, *North-South Trade, Employment, and Inequality : Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Oxford, Clarendon Press, 1994. Rappelons que ces travaux se basent sur la théorie néoclassique du commerce international. Selon le théorème de Stolper-Samuelson, l'effet du commerce sur l'emploi se décline comme suit : chaque pays se spécialise dans la production du bien nécessitant l'utilisation du facteur de production le plus abondant. Or, on considère généralement que les pays développés sont relativement mieux dotés en travailleurs qualifiés que les pays en développement ou émergents mieux dotés en travailleurs non qualifiés. Selon cette théorie, cela entraînerait une montée du chômage ou une baisse des salaires des travailleurs non qualifiés des pays du Nord. W. F. Stolper et P. A. Samuelson, « Protection and Real Wages », *The Review of Economic Studies*, vol. 9, nº 1, 1941.

3 J.-M. Cardebat, *La mondialisation et l'emploi*, Paris, La Découverte, 2002 ; J.-M. Cardebat, « Ouverture commerciale et marché du travail », *Annuaire français des relations internationales*, vol. 2, 2001.

4 P. R. Krugman, *L'Amérique que nous voulons*, Paris, Flammarion, 2008 ; R. Z. Lawrence, *Blue-Collar Blues : Is Trade to Blame for Rising US Income Inequality ?*, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, 2008.

5 J. D. Sachs et H. J. Shatz, « Trade and jobs in US manufacturing », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1994, nº 1, 1994.

6 *Ibid.* ; P. R. Krugman, *La mondialisation n'est pas coupable. Vertus et limites du libre-échange*, Paris, La Découverte, 1998. À noter que certains auteurs, comme Adrian Wood, défendaient l'idée contraire. A. Wood, *op. cit.*, 1994, et A. Wood, *op. cit.*, 1995. Par ailleurs, au-delà de l'emploi et des salaires, la mondialisation peut affecter les travailleurs par la remise en question d'avantages sociaux acquis, la précarisation des conditions de travail et la diminution de leur pouvoir de négociation. Voir D. Rodrik, *Has Globalization Gone Too Far ?*, Washington, D.C, Institute for International Economics, 1997.

7 Voir P. Berthaud et M. Rocca, « Les relations mondialisation-travail : un panorama des approches théoriques », *Économies et Sociétés*, série F, nº 37, 2000, p. 50-86. L'OCDE exprime bien ce « nouveau consensus » : OCDE, « Les coûts d'ajustement liés aux échanges sur les marchés du travail des pays de l'OCDE : quelle est leur ampleur véritable ? », *Perspectives de l'emploi*, Paris, OCDE, 2005. À noter que Krugman a fait son *mea culpa* en réévaluant le rôle du commerce dans la montée des inégalités. Pour le point de vue initial : P. Krugman, *op. cit.*, 1998. Pour le changement de cap : P. Krugman, « Trade and wages, reconsidered », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 39, nº 1, 2008.

Mais, au-delà de ce contexte général qui alimente le débat sur la clause sociale, en quoi l'absence d'harmonisation des normes du travail pose-t-elle des problèmes ? Tout État étant souverain, chacun applique (avec plus ou moins d'assiduité) son code du travail national. Or, dès que les échanges internationaux s'intensifient, la problématique de la compatibilité des politiques nationales émerge. Les conditions économiques et sociales de production peuvent faire apparaître une concurrence engendrant une harmonisation des normes sociales vers le bas. Une question politique se pose alors : comment assurer la légitimité d'une économie mondiale si les mécanismes permettant de sécuriser les travailleurs sont menacés par la concurrence internationale ?

1.2 / Les politiques à employer pour concilier mondialisation et amélioration des conditions de travail

Pour éviter les conséquences sociales délétères de la mondialisation, trois options politiques sont envisagées dans la littérature. Pour la plupart des spécialistes, la solution du protectionnisme traditionnel (tarifs ou quotas) représente le pire des remèdes. Toutefois, une deuxième solution semble faire consensus : l'instauration de politiques nationales d'emploi bonifiées ciblant particulièrement les individus qui subissent les effets négatifs de la concurrence internationale[8] (aides de reconversion, allocations d'assurance-emploi ou formations subventionnées). Cela dit, de tels programmes ont généralement une portée restreinte, et dans une ère de concurrence fiscale, il devient difficile pour les gouvernements de respecter leurs engagements à fournir de nouveaux programmes gouvernementaux[9]. Une troisième solution consiste à lier régulation internationale du travail et libéralisation commerciale : c'est là l'objectif de la clause sociale[10]. Il s'agit donc

8 L. G. Kletzer, « Trade-related job loss and wage insurance : A synthetic review », *Review of International Economics*, vol. 12, nº 5, 2004 ; J. N. Bhagwati, « Free trade : Old and new challenges », *The Economic Journal*, vol. 104, nº 423, 1994 ; M. Bacchetta et M. Jansen, *Adjusting to Trade Liberalization : The Role of Policy, Institutions and WTO Disciplines*, Genève, OMC, 2003 ; OCDE, *op. cit.* ; C. Deblock et S. Zini, « L'aide à l'ajustement commercial aux États-Unis. De l'interdépendance à l'intégration en profondeur (1962-2012) », *Interventions économiques*, nº 49, 2014 ; H. F. Rosen, *Strengthening Trade Adjustment Assistance*, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, *Policy Brief* nº Pb08-2, 2008.

9 C. Deblock et M. Rioux, « L'impossible coopération fiscale internationale », *Éthique publique*, vol. 10, nº 1, 2008.

10 A. Chan et R. J. S. Ross, « Racing to the bottom : International trade without a social clause », *Third World Quarterly*, vol. 24, nº 6, 2003 ; J.-M. Siroën, « Développement économique et développement social : l'incidence d'une clause sociale », dans *Les relations entre le développement économique et le développement social, incidences possibles d'un socle de normes sociales minimum*, Paris, Ministère de l'Industrie, 1996, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ezjsfoHLAaoJ:www.dauphine.fr/siroen/clause.pdf+&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=ca>, consulté le 22 mars 2016.

d'une question qui concerne à la fois l'équité, l'efficacité économique et les droits de la personne[11]. Malheureusement, le débat entourant la clause sociale est demeuré essentiellement normatif, opposant de façon caricaturale ceux qui sont pour et ceux qui sont contre.

1.3 / Une clause sociale liant les régimes internationaux du commerce et du travail est-elle possible?

La possibilité d'intégrer une clause sociale au sein de l'OMC a suscité un débat houleux entre juristes, économistes et politologues, regroupés en trois camps. Un premier camp, divisé en deux écoles, avance que l'adjonction d'une clause sociale est incompatible avec les principes de l'OMC : pour les néolibéraux, la clause sociale est du protectionnisme déguisé[12] ; pour les marxistes, il n'y a pas de place pour une clause sociale au sein d'une OMC néolibérale[13]. Un deuxième camp cherche à élucider quelles sont, dans la configuration règlementaire actuelle, les possibilités d'interpréter les textes de l'OMC favorablement eu égard aux normes du travail[14]. Selon ces auteurs, il serait en fait possible d'interpréter les articles III et XX du GATT de 1994 dans le sens d'une clause sociale[15]. Cela dit, les conditions à remplir pour s'en prévaloir sont extrêmement exigeantes[16] et dénuées de toute jurisprudence. Tout en reconnaissant que l'OMC ne dispose pas encore des outils appropriés, le dernier camp estime qu'il serait tout de même possible de confier à cette organisation la charge de veiller à la mise en œuvre de la

11 C. Valor, « What if all trade was fair trade? The potential of a social clause to achieve the goals of fair trade », *Journal of Strategic Marketing*, vol. 14, nº 3, 2006 ; A. Taylor et C. Thomas (dir.), *Global Trade and Global Social Issues*, Londres, Routledge, 1999.

12 J. N. Bhagwati, *op. cit.*, 1994 ; J. N. Bhagwati, « Enforceable labor standards. What's wrong with the idea? », *Trade Policy Analyses*, vol. 4, nº 3, 2001, p. 1-11 ; A. Panagariya, « Trade and labor : A trade economist's view », *Integration and Trade Journal*, nº 25, 2006, p. 261-279.

13 R. Peet, *Unholy Trinity : The IMF, World Bank and WTO*, Londres, Zed Books, 2003 ; S. Gill, « Constitutionalizing inequality and the clash of globalizations », *International Studies Review*, vol. 4, nº 2, 2002 ; W. E. Scheuerman, « False humanitarianism? : US advocacy of transnational labour protections », *Review of International Political Economy*, vol. 8, nº 3, 2001.

14 P. Macklem, « Labour law beyond borders », *Journal of International Economic Law*, vol. 5, nº 3, 2002, p. 605-645 ; S. Charnovitz, « The influence of international labour standards on the world trading regime : A historical overview », *International Labour Review*, vol. 126, nº 5, 1987 ; J.-M. Siroën, *op. cit.*

15 *Ibid.*, p. 10.

16 P. Macklem, *op. cit.*, p. 630.

clause sociale à l'échelle mondiale[17]. Dans cette perspective, la clause sociale est compatible avec la doctrine de l'OMC[18], mais nécessiterait sa réforme, et donc l'aval de tous ses membres.

2 / Le protectionnisme déguisé, le néo-impérialisme ou la projection des préférences politiques? Les approches existantes pour expliquer l'émergence de la clause sociale

Comme nous venons de le résumer, l'essentiel du débat théorique sur les clauses sociales demeure normatif et axé sur des jugements de valeur. Seuls quelques travaux ont tenté d'élucider les fondements politiques de l'émergence des clauses sociales. Pour les adeptes du *Public Choice*, les clauses sociales représenteraient des concessions à des groupes sociaux protectionnistes. Pour d'autres, elles seraient la preuve d'un impérialisme juridique et économique. Enfin, des travaux en font un projet politique : les clauses sociales permettraient de maintenir un système économique ancré dans le libre échange, en lui conférant une légitimité sociale.

2.1 / Le *Public Choice* et le pluralisme : déterminants internes à la clause sociale

Selon certains, il faut voir dans la clause sociale une recherche de rentes de la part de groupes sociaux protectionnistes. Cette perspective, défendue par le courant d'économie politique des choix publics (*Public Choice*), considère la politique commerciale comme le reflet des intérêts des acteurs économiques internes. Dans cette perspective, les individus ou les groupes agissent en fonction de leur positionnement

17 R. W. Staiger, « A role for the WTO », dans K. Basu *et al.* (dir.), *International Labor Standards : History, Theory, and Policy Options*, Malden, Blackwell Publishers, 2003 ; C. Barry et S. Reddy, *International Trade and Labor Standards : A Proposal for Linkage*, New York, Columbia University Press, 2008 ; C. Thomas, « Should the World Trade Organization incorporate labor and environmental standards », *Washington and Lee Law Review*, vol. 61, nº 1, 2004 ; C. Thomas, « Trade-related labor and environment agreements? », *Journal of International Economic Law*, vol. 5, nº 4, 2002.

18 Certains privilégient l'OMC comme institution responsable de la clause sociale, et d'autres, une gestion de la clause sociale partagée entre l'OIT et l'OMC. Voir, entre autres : E. de Wet, « Labor standards in the globalized economy : The inclusion of a social clause in the General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization », *Human Rights Quarterly*, vol. 17, nº 3, 1995 ; C. Barry et S. Reddy, *op. cit.*

par rapport à la concurrence internationale[19] : ceux qui bénéficient de l'ouverture commerciale exerceront des pressions favorables au libre-échange tandis que les autres privilégieront des politiques protectionnistes. À partir de ces lignes de démarcation se constitueront des coalitions favorables à l'une ou à l'autre des options. Ces coalitions presseront les gouvernements qui finiront par mettre en œuvre la politique commerciale leur permettant de gagner les élections[20].

Pour les partisans de cette école d'économie politique, les défenseurs de la clause sociale visent principalement à bloquer la libéralisation du commerce sous prétexte qu'elle n'est pas conforme aux normes du travail. La clause sociale ne serait donc qu'une mesure protectionniste déguisée au profit des groupes cherchant à obtenir des rentes du gouvernement[21]. Selon cette approche, les opposants au libre-échange nuisent au maintien d'une politique commerciale optimale et il faudrait, par conséquent, refuser de leur céder du terrain sous peine de renoncer à la prospérité. Une deuxième position, plus modérée, soutient que la clause sociale représente un moindre mal qui pourrait permettre d'éviter un repli protectionniste[22]. Au lieu de mettre en péril le consensus autour du libre-échange, il serait préférable de prévoir une clause sociale qui renforcerait la légitimité de la mise en œuvre d'un cadre commercial international ouvert.

En somme, les auteurs s'inscrivant dans cette mouvance proposent un premier facteur pour expliquer les positions des acteurs par rapport à l'ouverture au commerce mondial : leurs actions sont motivées par leurs intérêts. Sans être dénuée de sens, cette approche tend à limiter les sources des actions des individus et évacue de l'analyse les valeurs

19 Ce type d'analyse connaît beaucoup de succès depuis les années 1980. Plusieurs revues de littérature sont disponibles sur le sujet : D. Rodrik, « Political economy of trade policy », dans G. M. Grossman et K. Rogoff (dir.), *Handbook of International Economics*, vol. 3, Amsterdam, North-Holland, 1995, p. 1457-1494 ; J. E. Alt *et al.*, « The political economy of international trade : Enduring puzzles and an agenda for inquiry », *Comparative Political Studies*, vol. 29, n° 6, 1996, p. 689-717 ; P.-O. Peytral, « Économie politique de la politique d'ouverture commerciale mixte : interactions entre les groupes sociaux et l'État », *Cahier de recherche EPIID*, n° 2004-4, Grenoble, LEPII, 2004.

20 W. Mayer, « Endogenous tariff formation », *The American Economic Review*, vol. 74, n° 5, 1984, p. 970-985. Par ailleurs, le financement onéreux des campagnes électorales offre aux groupes d'intérêts disposant d'argent le moyen d'influencer le cours de la politique commerciale à travers le soutien aux élus. R. E. Baldwin et C. S. Magee, « Is trade policy for sale? Congressional voting on recent trade bills », *Public Choice*, vol. 105, n° 1, 2000, p. 79-101.

21 J. N. Bhagwati, *op. cit.*, 2001 ; A. Panagariya, *op. cit.* ; A. Dasgupta, « Labour standards and WTO : A new form of protectionism », *South Asia Economic Journal*, vol. 1, n° 2, 2000 ; G. Shaffer, « WTO Blue-Green Blues : The impact of U.S. domestic politics on trade-labor, trade-environment linkages for the WTO's future », *Fordham International Law Journal*, vol. 24, n°s 1-2, 2000-2001.

22 I. M. Destler et P. J. Balint, *The New Politics of American Trade : Trade, Labor, and the Environment*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 2000.

et les idées. Par ailleurs, ce cadre pose un problème majeur au regard de notre sujet d'étude. En effet, la clause sociale et le fait qu'elle soit revendiquée par certains groupes s'intègrent difficilement au binôme libre-échange/protectionnisme. De plus, cette analyse est incapable d'expliquer pourquoi les syndicats, censés être les principaux défenseurs des intérêts des travailleurs, n'ont pas été les premiers à réclamer l'adoption d'une clause sociale sur le plan international. En effet, ce sont les organisations non gouvernementales (ONG) défendant les droits de la personne ainsi que diverses associations religieuses qui ont été à l'avant-garde du combat pour les clauses sociales. Par exemple, si la défense de certains intérêts a suscité l'apparition des clauses sociales, elle n'en est pas pour autant la seule source. Et cela, l'approche du *Public Choice* est incapable d'en rendre compte.

2.2 / L'hégémon prédateur : quand les tiers-mondistes et les néolibéraux font cause commune

Selon une autre perspective théorique, la mise en œuvre des clauses sociales serait pour les pays dominants un moyen de saper les avantages comparatifs des pays pauvres. Reprenant un argument néoréaliste en relations internationales[23], certains néolibéraux soutiennent que les États les plus puissants cherchent alors à conforter leur position au sein du système, notamment grâce à des institutions internationales et des règles favorables à leur domination. Des néomarxistes rejoignent cette prémisse réaliste. Cela dit, dans cette variante, les systèmes économiques et politiques promus par la puissance dominante ont pour objectif d'assurer un ordre favorable à son grand capital[24]. Dans les deux cas, le droit international correspond au droit du plus fort plutôt qu'à un droit universel. Les deux thèses sont soutenues à propos des clauses sociales : l'une par le courant économique néolibéral[25], qui invoque l'argument réaliste ; et l'autre par le courant tiers-mondiste[26].

23 Pour les classiques du néoréalisme, voir K. N. Waltz, *Theory of International Politics*, Long Grove, Waveland Press, 1979.

24 Pour les analyses marxistes, voir V. Kubálková, *Marxism and International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

25 J. N. Bhagwati, *op. cit.*, 2001 ; A. Dasgupta, *op. cit.*

26 W. Scheuerman, *op. cit.* ; J. M. Salazar-Xirinachs, « The trade-labor nexus : Developing countries' perspectives », *Journal of International Economic Law*, vol. 3, n° 2, 2000 ; W. Bello et N. Bullard, « The global conjuncture : Characteristics and challenges », *Focus on Trade*, n° 60, 2001.

Dans un cas comme dans l'autre, les auteurs proposent deux arguments. Premièrement, la clause sociale réduirait les avantages comparatifs des pays en développement, la main-d'œuvre bon marché étant leur principal avantage comparatif. La clause sociale aurait donc pour effet de réduire la compétitivité des pays en développement, et ce, à l'avantage des pays riches[27]. Deuxièmement, la clause sociale serait une forme d'impérialisme juridique et culturel. Les normes du travail seraient occidentales et leur imposition à travers des accords commerciaux reviendrait donc à proposer l'importation de règles juridiques étrangères dans les pays en développement[28].

Il ne fait nul doute que les inégalités économiques et politiques entre nations influencent fortement les relations internationales. Dans les négociations, comme dans les institutions internationales, ces inégalités transparaissent et créent de multiples biais en faveur des mieux nantis. Cela dit, les principes à la base des institutions ne sont pas exclusivement favorables aux pays dominants. Que les clauses sociales soient un vecteur, acceptable ou non, de légitimation du système est une chose, mais qu'elles soient adoptées au détriment de certains pays ou de certaines classes sociales en est une autre. À ce propos, le concept d'hégémonie vient nuancer le propos tout en offrant un cadre d'analyse qui nous semble plus approprié à l'étude de la clause sociale.

2.3 / Les motivations politiques à la base de la clause sociale : exportation de valeurs et recherche de légitimité

Certaines études sur la clause sociale soutiennent qu'elle provient des motivations politiques nationales et internationales de l'hégémon, soit assurer la légitimité du système et promouvoir certaines valeurs à l'échelle internationale. Car, comme le rappelle Ruggie, la mise en œuvre d'un ordre mondial exige des idées et des plans qui en orienteront le contenu[29], bref une visée sociale (*social purpose*). C'est à partir de ce

27 M. Khor, « After Singapore, the battle of interpretations begin : Labour standards », *Working Paper*, Third World Network, 1997 ; M. Khor, « The proposed new issues in the WTO and the interests of developing countries », *TWN Trade & Development Series*, Third World Network, 2001.

28 T. Hanami, « Deregulation and international regulation : An Asian perspective », dans R. Blanpain et M. Biagi (dir.), *Changing Industrial Relations & Modernisation of Labour Law : Liber Amicorum in Honour of Professor Marco Biagi*, La Haye, Kluwer Law International, 2003 ; P. Massetti, « Annexe C. La problématique de la clause sociale en Asie orientale », dans C. Bezou (dir.), *La clause sociale : la négociation internationale menée par l'OIT*, Paris, Eska, 2008.

29 Selon Ruggie, l'hégémon britannique a connu son heure de gloire à l'époque du libéralisme classique. Quant à eux, les États-Unis ont érigé un ordre mondial sur un libéralisme enchâssé, c'est-à-dire construit avec une économie fonctionnant par et avec la société. Voir J. G. Ruggie, « International regimes, transactions, and change : Embedded liberalism in the postwar economic order », *International*

type de raisonnement que Benessaieh en est arrivé à la conclusion que la clause sociale telle que défendue par les États-Unis cherche à ramener l'ordre international actuel à son origine du libéralisme enchâssé[30]. Alors que dans les années 1980, les idées néolibérales et l'internationalisation ont profondément remis en question la légitimité du système économique international, la clause sociale constitue une solution à la fois internationaliste et libérale, permettant aux travailleurs du Nord comme du Sud de renforcer leurs capacités à défendre leurs droits, et donc d'éviter de subir les effets négatifs de la mondialisation.

3 / Le cadre théorique : l'intégration des institutionnalismes

Alors que les approches dites sociétales (pluralisme, *Public Choice*, néomarxisme) estiment que le contenu de la politique commerciale dépend exclusivement des besoins des acteurs sociaux et de leur capacité à exercer des pressions, l'approche institutionnaliste est à la fois plus complexe et moins déterministe. En suivant les différents développements que cette approche a connus, il est possible de relever trois variables fondamentales : les institutions, les idées et les intérêts[31].

Premièrement, les institutions jouent un rôle central dans la définition d'une politique. En remontant entre autres aux écrits de Commons[32], il est possible de concevoir les institutions comme étant « l'action collective en contrôle de l'action individuelle[33] ». Elles structurent les choix des individus, créent les occasions, encadrent les relations et affectent les trajectoires de la société dans laquelle elles

Organization, vol. 36, nº 2, 1982, p. 379-415 ; et pour l'hypothèse d'une économie « enchâssée » dans la société, voir : K. Polanyi, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983.

30 A. Benessaieh, *Les motivations américaines à promouvoir une clause sociale : protectionnisme, éthique, ou projet politique ?*, Mémoire de maîtrise en science politique, Montréal, Université du Québec à Montréal, 1998 ; A. Benessaieh, « Les États-Unis, la clause sociale et l'art de la vertu démocratique », *Études internationales*, vol. 29, nº 4, 1998.

31 P. A. Hall, « The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations », dans M. I. Lichbach et A. S. Zuckerman (dir.), *Comparative Politics : Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997 ; voir aussi : B. Palier et Y. Surel, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, nº 1, 2005 ; P. A. Hall et Rosemary C. R. Taylor, « Political science and the three new institutionalisms », *Political Studies*, vol. 44, nº 5, 1996 ; C. Woll, *Firm Interests : How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade*, Ithaca, Cornell University Press, 2008.

32 J. R. Commons, *Institutional Economics, Its Place in Political Economy*, Madison, University of Wisconsin Press, 1959. Pour une synthèse, voir J.-J. Gislain, « L'émergence de la problématique des institutions en économie », *Cahiers d'économie politique*, vol. 44, nº 1, 2003.

33 J. R. Commons, *op. cit.*, p. 69.

évoluent. Deuxièmement, les idées, loin d'être le simple reflet des forces matérielles, représentent un moteur d'action ; elles peuvent aussi être cristallisées dans des institutions[34]. Enfin, troisièmement, l'approche institutionnaliste met en contexte et relativise l'importance des acteurs et de leurs intérêts matériels.

3.1 / Le premier niveau – La formulation de la politique commerciale américaine : idées, intérêts et institutions

3.1.1 / Les fondements théoriques d'une politique commerciale

Toute institution est la matérialisation d'une action collective visant à résoudre un conflit. De ce point de vue, qui s'inspire des travaux de Commons, les institutions de la politique commerciale offrent des mécanismes de médiation à deux types de conflits : ceux de nature domestique et ceux de nature internationale.

Le premier conflit est de nature distributive et normative. Le commerce international n'est pas sans effets sur la répartition économique, géographique, sectorielle et sociale des ressources économiques. En ce sens, le commerce procure des gains à certains et engendre des pertes pour d'autres. Les secteurs compétitifs sont revigorés grâce au commerce et les autres secteurs, exposés à la concurrence, sont susceptibles de péricliter. Cela dit, contrairement au présupposé du *Public Choice*, pour les institutionnalistes, il existe une multitude de moyens pour résoudre ce conflit. En outre, la politique commerciale est guidée par une structure institutionnelle qui induit une certaine continuité. Les changements complets d'orientation sont assez rares et coïncident généralement avec la crise d'un modèle. On en déduit que la politique commerciale est une structure qui suit une trajectoire qu'on peut diviser en phases distinctes.

Le deuxième conflit que la politique commerciale s'attache à résoudre confronte une nation à toutes les autres nations. Comme toute autre question de politique extérieure, le commerce international induit des pourparlers diplomatiques. En fait, la diplomatie commerciale peut être située sur un axe dont un extrême est l'autodétermination absolue (unilatéralisme) et l'autre, la diplomatie commerciale

34 P. A. Hall (dir.), *The Political Power of Economic Ideas : Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989 ; J. Goldstein et R. O. Keohane (dir.), *Ideas and Foreign Policy : Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993 ; J. G. Ruggie, *op. cit.* ; J. Goldstein, « Ideas, institutions, and American trade policy », *International Organization*, vol. 42, n° 1, 1988.

assumée (multilatéralisme). Partant de ces deux dimensions d'une politique commerciale, il est possible d'en déterminer le contenu en suivant notre grille d'analyse axée sur les institutions, les idées et les intérêts. Nous l'appliquons ici au cas des États-Unis.

3.1.2 / La structure institutionnelle de la politique commerciale américaine : le système de 1934

Les questions de politique commerciale aux États-Unis sont sujettes à des litiges permanents entre la présidence et le Congrès, car, dans la Constitution, le partage des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif est conflictuel[35]. Jusqu'en 1934, la question des prérogatives respectives du Congrès et de la présidence en la matière n'avait suscité que peu de débats, car le protectionnisme faisait consensus. Cette politique a connu son apogée avec la loi tarifaire Hawley-Smoot de 1929, qui a par ailleurs fait la démonstration de ses principaux vices : le *logrolling*[36] et la défense des intérêts économiques à court terme[37]. C'est avec ce système que la politique commerciale du New Deal chercha à rompre à tout prix.

Pour ce faire, une partie de la politique commerciale a été concédée à l'exécutif, qui semblait, de prime abord, moins enclin à céder aux pressions. Le Congrès acceptait, quoiqu'avec réticence, de renoncer à une partie de ses prérogatives lorsqu'en 1934, sous la direction de Cordell Hull, un processus de centralisation et de libéralisation progressive de la politique commerciale américaine a été amorcé. L'exécutif s'est alors arrogé la prérogative des négociations commerciales internationales[38]

35 Les outils permettant d'administrer la politique commerciale – les tarifs douaniers, les quotas ou les règles encadrant le commerce – relèvent du Congrès. Par contre, la politique étrangère est une compétence du pouvoir exécutif. P. Barbet, *Les échanges internationaux*, Paris, Librairie générale française, 1997, p. 166. Voir aussi : I. M. Destler, *American Trade Politics*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 2005 (4e éd.) ; S. D. Cohen, Robert A. Blecker et P. D. Whitney, *Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy : Economics, Politics, Laws, and Issues*, Boulder, Westview Press, 2003 (2e éd.) ; C. A. Hody, *The Politics of Trade American Political Development and Foreign Economic Policy*, Hanover, University Press of New England, 1996 ; M. A. Bailey, J. Goldstein et B. R. Weingast, « The institutional roots of American trade policy : Politics, coalitions, and international trade », *World Politics*, vol. 49, no 3, 1997, p. 309-338 ; M. J. Hiscox, « The magic bullet ? The RTAA, institutional reform, and trade liberalization », *International Organization*, vol. 53, no 4, 1999.

36 Le *logrolling* consiste à marchander des voix dans une assemblée législative, et ce, à des fins politiciennes. Chaque membre du Congrès acceptera de voter en faveur d'une loi, pourvu que les dispositions comprennent des mesures favorables à son district, en échange d'autres avantages accordés à un autre collègue représentant.

37 Comme les membres du Congrès restent constamment en relation avec les milieux économiques et les groupes de pression, ils ont tendance à céder à leurs demandes.

38 Jusqu'en 1962, cette prérogative relevait du Département d'État, ensuite cette compétence est revenue au Représentant spécial au commerce, poste qui deviendrait, en 1974, « Représentant des États-Unis pour les questions commerciales internationales » (United States Trade Representative, USTR, ci-après).

bien que le Congrès eût gardé la main sur l'ensemble du processus[39]. Ce partage des pouvoirs explique pourquoi certains membres du Congrès choisissent de constamment s'engager dans des « batailles » de politique commerciale présentant un certain risque politique, assumant ainsi le rôle d'« entrepreneurs de politique étrangère[40] », ce que nous documenterons dans le cas de la clause sociale.

3.1.3 / La doctrine commerciale des États-Unis : de l'ouverture ordonnée à l'intégration compétitive

La réforme de la politique commerciale de 1934 est basée sur deux principes, soit la réciprocité et l'équité. Premièrement, l'objectif de la diplomatie commerciale est d'abaisser les barrières, de façon à favoriser l'accès des États-Unis aux marchés des autres pays, mais en contrepartie elle se doit d'ouvrir ses propres marchés nationaux[41]. Deuxièmement, bien que les négociations commerciales doivent aspirer à une liberté des échanges accrue, elles constituent néanmoins un terrain qui doit être balisé par des règles et une redistribution des gains : c'est le principe d'équité[42]. Ces deux principes font ressortir que la politique commerciale défend, depuis 1934, une doctrine d'ouverture ordonnée des marchés[43].

Au début des années 1980, sous l'administration Reagan, une refonte de la doctrine commerciale a été convenue : la libéralisation implique l'adoption d'un plus grand nombre de règles à portée mondiale, ce qui offre ainsi plus de sécurité aux firmes transnationales[44]. C'est dans cet élan que le droit de l'investissement, le droit à la propriété intellectuelle,

39 L'exécutif ne détient d'autorité de négocier que si le Congrès la lui octroie par des lois temporaires et renouvelables. Le pouvoir législatif garde donc la main haute sur le cadre général des négociations commerciales, le niveau de diminution accordé et, en définitive, c'est lui qui paraphe l'accord une fois conclu.

40 R. G. Carter et J. M. Scott, *Choosing to Lead : Understanding Congressional Foreign Policy Entrepreneurs*, Durham, Duke University Press, 2009. Voir aussi R. G. Carter et J. M. Scott, « Understanding congressional foreign policy, innovators : Mapping entrepreneurs and their strategies », *The Social Science Journal*, vol. 47, nº 2, 2010. Selon ces auteurs, l'activisme des membres du Congrès en politique étrangère peut s'expliquer par deux facteurs : l'existence d'un « vacuum » au sein de la politique menée, ou encore, la conviction que la politique actuelle est inappropriée. Dans le cas des clauses sociales, c'est la première configuration qui explique l'activité des représentants pro-clause sociale.

41 Cette réciprocité peut être mobilisée dans les deux sens. En effet, il est possible de sanctionner les pratiques commerciales qui contreviennent aux engagements pris.

42 Le mot *équité*, selon nous, s'approche davantage du sens américain de *fairness* que de celui de loyauté. Pour un historique du concept dans la politique commerciale américaine, voir A. Beviglia Zampetti, *Fairness in the World Economy : US Perspectives on International Trade Relations*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.

43 C. Deblock, « Le bilatéralisme commercial des États-Unis », dans B. Remiche et H. Ruiz-Fabri (dir.), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Bruxelles, Larcier, 2010.

44 *Ibid.*

le droit de la concurrence et la libéralisation des services sont devenus les nouveaux chevaux de bataille de la diplomatie commerciale. La dimension conservatrice de l'approche est explicite, mais en ouvrant la boîte de Pandore de la régulation économique mondiale, les droits humains et les droits des travailleurs se sont invités au débat. Et, si la politique commerciale issue des réformes instaurées par Cordell Hull offrait déjà la possibilité d'une intégration des droits des travailleurs, la nouvelle configuration, axée sur des règles mondiales, a accru la pertinence d'une clause sociale.

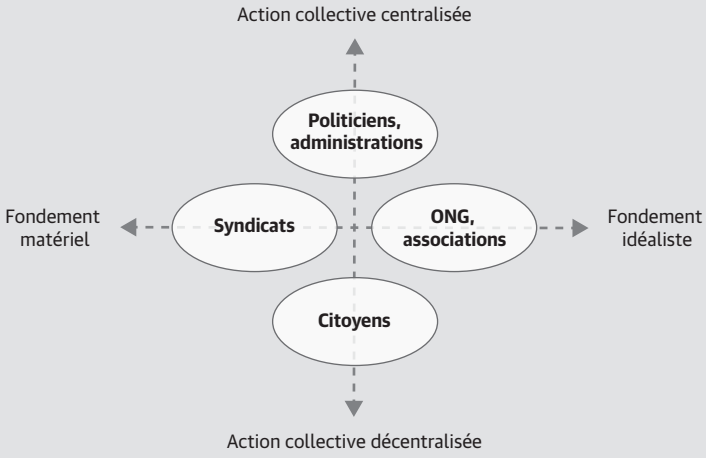
3.1.4 / La mobilisation des intérêts pour une clause sociale

Pour comprendre les mécanismes ayant abouti à l'apparition de la clause sociale dans la politique commerciale des États-Unis, nous considérerons que la clause sociale est une réforme de la politique commerciale tendant à concilier d'une nouvelle façon ouverture, réciprocité et équité. Comme le contexte économique international est marqué par une intégration en profondeur qui profite de l'application différenciée des normes fondamentales du travail, certains groupes progressistes américains ont compris que la bataille nationale pour les droits sociaux ne suffisait plus. À leurs yeux, en effet, puisque les règles économiques étaient dorénavant en partie négociées à l'échelle planétaire, il devait en être de même pour les règles sociales, sans quoi chaque État perdrait le pouvoir d'établir ses propres normes[45]. C'est donc devant ce constat qu'a émergé une coalition militant pour la mise en œuvre de la clause sociale : la coalition « travailleurs-libéraux[46] ». Pour analyser cette coalition, nous avons eu recours à une grille constituée de deux axes. D'abord, un axe mesure le degré d'organisation de l'action collective, en partant des citoyens et en remontant jusqu'à l'État. Ensuite, un second axe sert à établir le fondement de la défense de la clause sociale : cet axe va d'un fondement matériel à un fondement « idéaliste » (figure 4.1).

45 J. Cavanagh *et al.*, *Trade's Hidden Costs : Worker Rights in a Changing World Economy*, Washington, D.C., International Labor Rights Fund, 1988 ; L. A. Compa et J. S. Vogt, « Labor rights in the generalized system of preferences : A 20-year review », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 22, nº 1, 2000-2001.

46 Pour l'émergence de la coalition, voir : A. Battista, *The Revival of Labor Liberalism*, Urbana, University of Illinois Press, 2008.

FIGURE 4.1 / **Classification des acteurs prenant part à la coalition favorable à la clause sociale**



Les citoyens orientent l'action des autres groupes à travers trois moyens : par l'intermédiaire de leur vote, par leur opinion concernant la mondialisation et par leur jugement sur la légitimité de la relation entre commerce et normes du travail. Cette opinion constitue une caution morale pour les groupes qui défendent la clause sociale. Outre les citoyens, à un degré plus élevé d'action collective, nous retrouvons trois autres types d'acteurs : les syndicats, les ONG et les associations défendant les droits de la personne. Pour les premiers, la défense de la clause sociale n'est pas déconnectée de leur orientation idéologique, mais ils sont aussi les premières victimes de pratiques sociales prédatrices. Donc, outre sa dimension morale, la défense de la clause sociale revêt pour les syndicats un intérêt stratégique. Notons toutefois que des ONG, des associations ainsi que des coalitions religieuses se sont mobilisées très tôt pour promouvoir l'intégration de clauses sociales dans les accords commerciaux, et ce, de façon désintéressée. En dernier lieu, au plus haut degré d'action collective (nationale), les acteurs politiques et administratifs ont joué un rôle considérable. Ainsi, des élus, des fonctionnaires et des membres progressistes de certaines administrations ont utilisé leur poids politique pour faire avancer la clause sociale dans la politique commerciale des États-Unis.

3.2 / Le deuxième niveau – Économie politique internationale institutionnaliste : encore les institutions, les idées et les intérêts

À l'image de ce qui s'est dit au sujet de la formulation d'une politique commerciale, les relations économiques et politiques internationales sont régies par les institutions, les idées et les intérêts. En ce qui concerne les relations internationales, toutefois, l'articulation entre ces variables se manifeste autrement. Pour le démontrer, nous différencierons la configuration internationale (1) et la configuration mondiale (2), pour ensuite nous attarder aux dimensions institutionnelles et historiques à l'œuvre dans le phénomène de l'émergence de la clause sociale (3).

3.2.1 / La configuration internationale et les concepts de régime et d'hégémonie dans une acception institutionnaliste

L'ordre subséquent à la Seconde Guerre mondiale suivait les préceptes d'une articulation entre la souveraineté des États et la coopération internationale. Comme les institutions sur lesquelles repose actuellement le débat sur la clause sociale sont issues de cet ordre, il convient d'en expliciter les principaux concepts de base. Dans une configuration internationale, les États sont les acteurs principaux. Voyons comment cela se matérialise dans des institutions et des rapports de pouvoir.

La coopération à travers le prisme des régimes

Le concept de régime est utilisé pour démontrer que, si des politiques égoïstes pouvaient être poursuivies par chaque État, le conflit et l'absence de coopération ne sont toutefois pas des fatalités[47]. Les États peuvent coopérer et dégager une solution collective. Selon Krasner,

> *Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actor's expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact and causation. Norms are standards of behaviour defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for achieving and implementing collective choice*[48].

47 R. M. Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, 1984 ; R. O. Keohane, *op. cit.*

48 S. D. Krasner, « Structural causes and regime consequences : Regimes as intervening variables », dans Stephen D. Krasner (dir.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 2.

Grâce aux régimes, chaque État a la capacité de mieux prévoir l'action des autres en fonction des règles établies d'un commun accord. En bref, la coopération a pour effet d'exiger d'un État qu'il sacrifie ses intérêts directs, tout en s'assurant un gain à long terme. Dans une perspective institutionnaliste, les régimes, impliquant l'établissement de règles et de balises que les États doivent respecter, prennent la forme d'institutions, qui permettent de circonscrire le champ d'action des États grâce à deux outils : la coercition et la socialisation[49]. En outre, le régime international engendre des intérêts favorables à son maintien et des idées qui sont à la base des règles codifiant le régime. Dans la perspective qui est la nôtre, l'analyse des conditions historiques concrètes de la production des normes internationales définissant les régimes primera les postulats traditionnels de la rationalité des acteurs, puisque les États ont des motivations mixtes qui dépassent leurs intérêts économiques ou politiques.

Dans le cadre d'une configuration «*inter-nationale*», ce sont les États[50] qui créent et orientent le fonctionnement des régimes internationaux à travers la diplomatie économique. Dans les négociations commerciales internationales, chaque État arrive avec ses propres préférences nationales (des idées et des intérêts), fruits de pourparlers internes, afin de négocier avec ses pairs (figure 4.2)[51].

Dans cette dynamique, il devient possible de limiter l'analyse de la diplomatie économique à l'examen des discussions ayant eu lieu entre États au sein des différents forums de négociation pertinents. Se déploie alors un jeu à deux niveaux qui consiste à analyser : 1) les débats et délibérations plus ou moins démocratiques à l'intérieur de chaque pays ; puis 2) les négociations internationales, en fonction du pouvoir de négociation de chacune des parties prenantes. Dans le cas qui nous concerne, le premier niveau est constitué de la politique commerciale, dont les fondements ont été décrits précédemment, et le second niveau

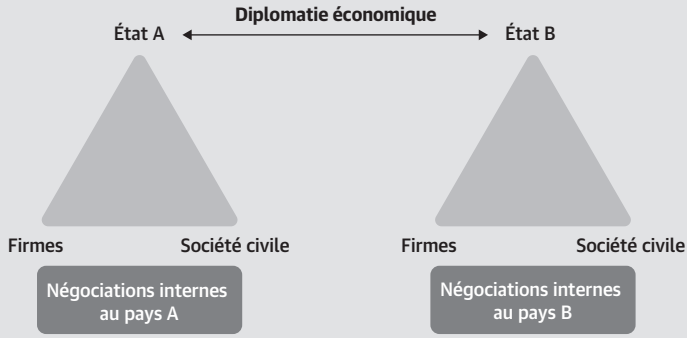
49 M. N. Barnett et M. Finnemore, *Rules for the World : International Organizations in Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004 ; P. M. Haas, «Introduction : Epistemic communities and international policy coordination», *International Organization*, vol. 46, nº 1, 1992.

50 Évidemment, cela ne signifie pas que les États agissent sans consulter ou sans être influencés par les acteurs internes.

51 Cette dynamique entre l'interne et l'externe a été étudiée par R. D. Putnam dans «Diplomacy and domestic politics : The logic of two-level games», *International Organization*, vol. 42, nº 3, 1988. Voir aussi : P. B. Evans *et al.* (dir.), *Double-Edged Diplomacy : International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993.

est occupé par les négociations entre les États dans le cadre de forums internationaux soumis aux règles du ou des régimes. Tournons-nous maintenant vers la question de l'asymétrie entre les États.

FIGURE 4.2 / **Forme de la diplomatie économique traditionnelle**



Source : D'après Robert D. Putnam, « Diplomacy and domestic politics : The logic of two-level games », *International Organization*, vol. 42, nº 3, 1988, p. 427-460.

Le contexte hégémonique

Le champ des relations internationales est caractérisé par des inégalités importantes. Bien qu'égaux en droit, les États évoluent dans une situation d'asymétrie de pouvoir et de richesse. Dans le cadre de négociations internationales, cette asymétrie fait que les choix de certains États influencent le reste du monde sans que l'inverse soit vrai. Ces inégalités agissent aussi sur la marge de manœuvre dont un État dispose. À ce titre, la principale puissance mondiale bénéficiera de conditions propices à l'élaboration d'une politique internationale relativement plus autonome que les autres, en plus d'avoir la possibilité d'ériger un ordre international plus ou moins conforme à ses propres intérêts et valeurs.

L'hégémonie consacre la prééminence d'un État sur les autres. Il est toutefois important de garder à l'esprit que ce rapport asymétrique s'appuie autant sur la coercition que sur l'adhésion des autres pays[52].

52 G. Vanel, « Le concept d'hégémonie en économie politique internationale », *Économie politique internationale*, Cahier de recherche du GRIC, Montréal, CEIM, avril 2003, p. 12. Ainsi, nous partageons deux éléments de la définition gramscienne de l'hégémonie. Premièrement, l'hégémonie ne se limite pas aux relations interétatiques, les groupes sociaux font partie intégrante de l'analyse. Deuxièmement, en plus des conditions matérielles, les rapports hégémoniques impliquent la production et la diffusion

Cela dit, l'hégémonie pratiquée est-elle bienveillante ou prédatrice? Le régime vient-il consacrer un bien public international ou est-il une institutionnalisation des préférences (et des intérêts) de la puissance hégémonique? La théorie néoréaliste traditionnelle soutient que la puissance dominante cherche à conforter sa position au détriment des autres[53]. Toutefois, en économie politique internationale, les néoréalistes font plutôt de l'hégémonie une condition nécessaire à la mise en œuvre d'un système économique et politique international stable et ouvert (théorie de la stabilité hégémonique)[54].

De notre point de vue, l'hégémonie n'est *a priori* ni altruiste ni prédatrice. La puissance et le pouvoir de négociation de l'hégémon peuvent aboutir à des règles ainsi qu'à des régimes favorisant les plus forts et à d'autres servant l'intérêt de tous. En fait, tant les politiques que les institutions internationales dont le pays hégémonique fait la promotion sont influencées par les processus décisionnels internes. Plus précisément, depuis la Seconde Guerre mondiale, nous estimons que trois visions du monde coexistent et se confrontent aux États-Unis pour déterminer le contenu des politiques hégémoniques, soit : la vision conservatrice, orientée vers le combat en faveur du « bien » contre le « mal » : la vision libérale, axée sur la « création de richesse » à travers la liberté des échanges ; et la vision réformiste, faisant la promotion des droits de la personne et de l'équité. Incompatibles, les programmes de ces trois grandes visions du monde s'entremêlent, de façon plus ou moins contradictoire, dans la politique internationale des États-Unis. La clause sociale est la fille du libéralisme réformiste et, à ce titre, elle figure dans la troisième catégorie énoncée.

3.2.2 / La configuration globale : la complexification de la diplomatie économique

Dans le contexte de la mondialisation, des acteurs transnationaux de plus en plus influents réclament une place dans les négociations internationales. Cette complexification de la diplomatie économique

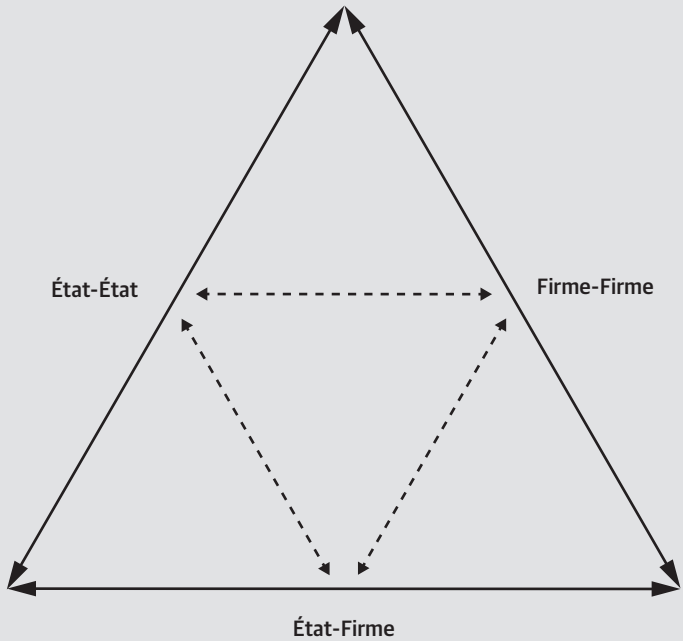
d'idées. Toutefois, nous nous en dissocions aussi, car le concept de classe ne sera pas l'outil qui nous permettra de définir les groupes qui se positionnent par rapport au projet de clause sociale. Pour la vision néo-gramscienne, voir : R. W. Cox, *Production, Power, and World Order : Social Forces in the Making of History*, New York, Columbia University Press, 1987 ; J. A. Agnew, *Hegemony : The New Shape of Global Power*, Philadelphie, Temple University Press, 2005.

53 J. J. Mearsheimer, « The false promise of international institutions », *International Security*, vol. 19, nº 3, 1994.

54 C. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley, University of California Press, 1973 ; R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

internationale a un effet important sur les relations de pouvoir et les asymétries propres au système international. Dans leur ouvrage majeur paru en 1991, John Stopford et Susan Strange soulèvent la question de la diplomatie triangulaire (figure 4.3). Selon eux, les firmes transnationales (FTN) deviennent des actrices à part entière de la diplomatie économique au même titre que les États[55]. Non seulement ces FTN négocient-elles directement avec les États afin d'établir des normes, mais elles s'entendent aussi entre elles pour fixer des règles communes.

FIGURE 4.3 / **Diplomatie triangulaire selon Stopford et Strange**

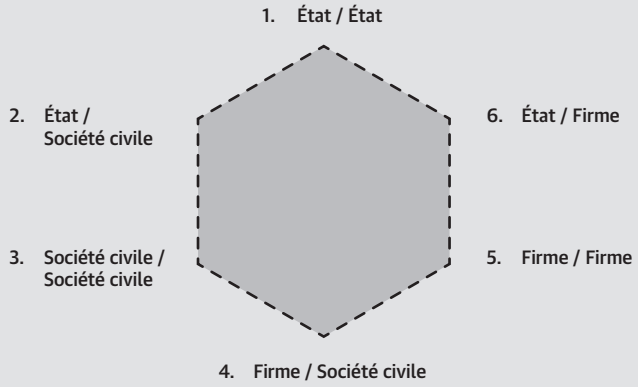


Source : John M. Stopford et Susan Strange, *Rival States, Rival Firms Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 22.

55 J. M. Stopford et S. Strange, Rival States, *Rival Firms Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991. Voir aussi : S. A Schirm, *New Rules for Global Markets : Public and Private Governance in the World Economy*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2004.

Nous pensons qu'il est nécessaire de parfaire cette analyse en y introduisant la société civile. Dans le cas de la régulation sociale de la mondialisation, on aboutit à une diplomatie hexagonale où les acteurs concernés se multiplient. Cette diplomatie hexagonale ne signifie pas que tous les acteurs nationaux, internationaux et transnationaux sont égaux dans la négociation. Cela dit, les firmes et les États doivent partager la table des négociations avec d'autres acteurs non gouvernementaux, lesquels seront désignés comme constituant la «société civile», ce qui induit une dynamique de diplomatie économique hexagonale (figure 4.4).

FIGURE 4.4 / **Diplomatie économique hexagonale**



La diplomatie économique internationale est donc constituée de six volets. 1) Le premier volet concerne les États et prend la forme de la diplomatie économique traditionnelle. Toutefois, dans la configuration globale[56], la diplomatie entre États n'est plus confinée aux institutions multilatérales, car de nombreux forums régionaux et bilatéraux sont créés. 2) Le deuxième volet désigne les relations entre la société civile internationale et les États. Cette dimension inclut les discussions entre un État et les acteurs de la société civile du même territoire national, mais aussi avec des ONG étrangères ou internationales. 3) Le

56 Nous devons ce terme de configuration globale à Michalet qui distinguait trois modes d'internationalisation des économies: la configuration internationale, la configuration multinationale et la configuration globale. Ce qui est décrit ci-après est le pendant sociopolitique de son analyse économique. C.-A. Michalet, *Qu'est-ce que la mondialisation?*, Paris, La Découverte, 2004.

troisième volet concerne la diplomatie entre sociétés civiles. De fait, les ONG, les syndicats nationaux et les centrales syndicales internationales multiplient les campagnes internationales, ce qui se traduit par la mobilisation de réseaux transnationaux[57]. Cela entraîne des négociations dans un contexte d'asymétries entre les organisations. 4) À l'intérieur d'un quatrième volet, celui de la diplomatie entre les acteurs de la société civile et les firmes, des ONG et des syndicats tentent de résoudre certains problèmes en négociant directement avec les firmes. 5) Le cinquième volet vise la diplomatie entre firmes et peut mener à l'émergence de normes privées. 6) Enfin, le sixième et dernier volet est constitué de la diplomatie entre États et firmes, comme explicité dans le modèle de Stopford et Strange. Les acteurs cherchant à faire avancer les clauses sociales sur le plan international ne concernant que les volets 1, 2, 3 et 6, notre étude ne portera que sur ceux-ci. En somme, nous devrons observer une multiplicité de forums ainsi que le résultat des différentes initiatives gouvernementales et non gouvernementales visant la promotion des clauses sociales. [...] [D]éfinissons brièvement le contexte institutionnel international dans lequel le débat sur la clause sociale s'est déroulé.

3.2.3 / Les institutions des régimes internationaux du commerce et du travail, ainsi que leur articulation

L'Organisation internationale du travail (OIT)

L'OIT est issue du traité de Versailles de 1919[58]. Sa doctrine repose sur trois piliers : 1) le travail n'est pas une marchandise, aussi est-il nécessaire de mettre en place des règles visant à améliorer les conditions de travail ; 2) le droit international du travail est une condition nécessaire à la paix ; 3) les normes internationales du travail sont nécessaires pour assurer le progrès social des nations. En 96 ans, l'OIT a

57 Il existe une littérature abondante sur la question du militantisme transnational, de laquelle nous retenons les ouvrages suivants : C. Larose, *Militantisme transnational? Syndicats et groupes environnementalistes devant les accords de libre-échange nord-américain*, Thèse de doctorat, Montréal, Université de Montréal, 1999 ; S. Khagram, J. V. Riker et K. Sikkink (dir.), *Restructuring World Politics : Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2002 ; M. E. Keck et Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders : Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998 ; H. Murphy, *The Making of International Trade Policy : NGOs, Agenda-Setting and the WTO*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010.

58 Les informations qui suivent sont tirées de : G. de Lusignan, *L'Organisation internationale du travail* (1919-1959), Paris, Éditions Ouvrières, 1959 ; M. Montceau, *L'Organisation internationale du travail*, Paris, Presses universitaires de France, 1972 (3e éd.) ; J.-M. Bonvin, *L'Organisation internationale du travail étude sur une agence productrice de normes*, Paris, Presses universitaires de France, 1998 ; G. Rodgers, L. Swepton et J. Van Daele (dir.), *L'Organisation internationale du travail et la quête de justice sociale, 1919-2009*, Genève, Bureau international du travail, 2009.

produit 188 conventions internationales du travail et soumis 200 recommandations internationales sur le travail[59], ce qui constitue le principal outil visant à faire respecter les droits internationaux des travailleurs. Toutefois, la portée de ces instruments juridiques reste limitée. Lorsqu'un État ratifie une convention, il doit s'engager à instaurer des procédures institutionnelles pour faire respecter cette convention sur son territoire. Si tel n'est pas le cas, les sanctions prévues sont de nature morale. En somme, toute l'activité normative de l'OIT repose sur la bonne volonté de ses membres. Autrement dit, l'OIT produit de manière efficace des conventions internationales du travail, mais ne dispose pas d'outils pour les faire respecter. Dans un contexte d'extension de la concurrence économique mondiale, il est plus que jamais nécessaire d'établir un cadre international contraignant quant au respect des conventions internationales sur le travail. Or, les questions internationales d'ordre économique relèvent davantage de l'OMC. Revenons sur les fondements de cette institution.

L'Organisation mondiale du commerce (OMC)

Trois séries de principes généraux encadrent le GATT, puis l'OMC : 1) l'égalité de traitement et la non-discrimination[60] ; 2) la réciprocité[61] ; 3) la diminution progressive des obstacles au commerce[62]. De tout cela, il ressort une doctrine non classique de la libéralisation du commerce dont la source principale est la doctrine de la politique commerciale des États-Unis évoquée plus haut[63]. Pour faire respecter ses engagements, le système commercial multilatéral dispose d'un mécanisme de règlement des différends fort, reposant sur la possibilité d'imposer des sanctions commerciales aux pays ne respectant pas leurs engagements.

59 OIT, « Normes internationales du travail », <http://www.ilo.org/global/standards/lang--fr/index.htm>, consulté le 22 mars 2016.

60 Le principe d'égalité de traitement ou de non-discrimination se traduit par deux sous-principes : la clause de la nation la plus favorisée (lorsqu'on accorde un avantage à un pays, l'avantage est généralisé à tous les autres pays) et le principe du traitement national (les marchandises en provenance d'un pays membre ne doivent pas être traitées moins favorablement que les produits nationaux).

61 La réciprocité est le principe selon lequel l'acquisition d'un avantage sur le marché d'un partenaire est conditionnelle à la concession d'un avantage sur le marché national.

62 Afin d'aboutir à une libéralisation des échanges, le système commercial multilatéral établit deux règles : l'abaissement général et progressif des droits de douane et l'interdiction des restrictions quantitatives.

63 Par ailleurs, cette politique est complétée par une inspiration keynésienne. Rappelons que le commerce doit contribuer au plein-emploi, et à l'accroissement de la demande effective. OMC, *Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, Genève, 1994, <http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/04-wto_f.htm>, consulté le 22 mars 2016.

Rappelons quelques balises historiques. Dès 1947, le GATT, institutionnalisé à défaut de la mise en œuvre de l'OIC, s'est matérialisé par sept cycles de négociations[64]. Alors que les négociations précédentes avaient commencé à montrer les limites du système commercial multilatéral (SCM), les négociations du cycle d'Uruguay, amorcées en 1986 à Punta del Este, ont débouché sur la création de l'OMC, le 1er janvier 1995, augurant le passage de l'ancien au nouveau multilatéralisme[65]. L'approfondissement du multilatéralisme commercial a ouvert un débat sur la hiérarchie des normes. Les règles commerciales interfèrent de plus en plus avec d'autres normes (investissements, propriété intellectuelle) et, depuis sa création, l'OMC ne s'occupe pas seulement de questions strictement commerciales.

De cette brève description, trois éléments nous semblent importants pour notre ouvrage. Premièrement, si la question du lien entre commerce et normes du travail n'est pas *a priori* sous la responsabilité de l'OMC, rien n'empêche cette organisation de décider de la prendre en charge. Deuxièmement, l'OMC est une organisation pilotée par ses membres. En conséquence, si la question d'une éventuelle clause sociale trouvait sa place dans l'ordre du jour, cela découlerait automatiquement d'un consensus entre les pays membres. Troisièmement, la force de l'OMC tient à son mécanisme de règlement des différends, à la fois contraignant et efficace. C'est d'ailleurs ce mécanisme qui incite de nombreux partisans de la clause sociale à promouvoir une intégration des droits des travailleurs au sein de l'OMC. Mais qu'est-ce qui justifie l'exclusion des droits des travailleurs de ce forum? Quelle que soit la réponse, il est possible d'affirmer qu'une clause sociale au sein de l'OMC ne contreviendrait pas à la doctrine de l'organisation. Cela dit, il reste que la décision d'intégrer une clause sociale revient aux membres de l'OMC, ce qui suppose l'obtention d'un consensus, duquel nous sommes très loin présentement.

64 Ces cycles sont ceux de Genève en 1947, d'Annecy en 1949, de Torquay en 1951, de Dillon en 1960-1961, de Kennedy en 1964-1967, de Tokyo en 1973-1979 et d'Uruguay en 1986-1994.

65 M. Abbas, «La rénovation du système commercial multilatéral», dans C. Deblock (dir.), *L'Organisation mondiale du commerce: où s'en va la mondialisation?*, Montréal, Fides, 2002, p. 47-48.

Bibliographie

Agnew, John A., *Hegemony : The New Shape of Global Power*, Philadelphie, Temple University Press, 2005.

Alt, James E. *et al.*, « The political economy of international trade : Enduring puzzles and an agenda for inquiry », *Comparative Political Studies*, vol. 29, nº 6, 1996, p. 689-717.

Axelrod, Robert M., *The Evolution of Cooperation*, New York, Basic Books, 1984.

Bacchetta, Marc et Marion Jansen, *Adjusting to Trade Liberalization : The Role of Policy, Institutions and WTO Disciplines*, Genève, OMC, 2003.

Bailey, Michael A., Judith Goldstein et Barry R. Weingast, « The institutional roots of American trade policy : Politics, coalitions, and international trade », *World Politics*, vol. 49, nº 3, 1997, p. 309-338.

Baldwin, Robert E. et Christopher S. Magee, « Is trade policy for sale ? Congressional voting on recent trade bills », *Public Choice*, vol. 105, nº 1, 2000, p. 79-101.

Barbet, Philippe, *Les échanges internationaux*, Paris, Librairie générale française, 1997.

Barnett, Michael N. et Martha Finnemore, *Rules for the World : International Organizations in Global Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 2004.

Barry, Christian et Sanjay Reddy, *International Trade and Labor Standards : A Proposal for Linkage*, New York, Columbia University Press, 2008.

Battista, Andrew, *The Revival of Labor Liberalism*, Urbana, University of Illinois Press, 2008.

Bello, Walden et Nicola Bullard, « The global conjuncture : Characteristics and challenges », *Focus on Trade*, nº 60, 2001.

Benessaieh, Afef, « Les États-Unis, la clause sociale et l'art de la vertu démocratique », *Études internationales*, vol. 29, nº 4, 1998, p. 799-830.

Benessaieh, Afef, *Les motivations américaines à promouvoir une clause sociale : protectionnisme, éthique, ou projet politique ?*, Mémoire de maîtrise en science politique, Montréal, Université du Québec à Montréal, 1998.

Berthaud, Pierre et Michel Rocca, « Les relations mondialisation-travail : un panorama des approches théoriques », *Économies et Sociétés*, série F, nº 37, 2000, p. 50-86.

Beviglia Zampetti, Americo, *Fairness in the World Economy : US Perspectives on International Trade Relations*, Cheltenham, Edward Elgar, 2006.

Bhagwati, Jagdish N., « Free trade : Old and new challenges », *The Economic Journal*, vol. 104, nº 423, 1994, p. 231-246.

Bhagwati, Jagdish N., « Enforceable labor standards. What's wrong with the idea ? », *Trade Policy Analyses*, vol. 4, nº 3, 2001, p. 1-11.

Bonvin, Jean-Michel, *L'Organisation internationale du travail étude sur une agence productrice de normes*, Paris, Presses universitaires de France, 1998.

Cardebat, Jean-Marie, « Ouverture commerciale et marché du travail », *Annuaire français des relations internationales*, vol. 2, 2001, p. 849-863.

Cardebat, Jean-Marie, *La mondialisation et l'emploi*, Paris, La Découverte, 2002.

Carter, Ralph G. et James M. Scott, *Choosing to Lead : Understanding Congressional Foreign Policy Entrepreneurs*, Durham, Duke University Press, 2009.

Carter, Ralph G. et James M. Scott, « Understanding congressional foreign policy, innovators : Mapping entrepreneurs and their strategies », *The Social Science Journal*, vol. 47, nº 2, 2010, p. 418-438.

Cavanagh, John *et al.*, *Trade's Hidden Costs : Worker Rights in a Changing World Economy*, Washington, D.C., International Labor Rights Fund, 1988.

Chan, Anita et Robert J. S. Ross, « Racing to the bottom : International trade without a social clause », *Third World Quarterly*, vol. 24, nº 6, 2003, p. 1011-1028.

Charnovitz, Steve, « The influence of international labour standards on the world trading regime : A historical overview », *International Labour Review*, vol. 126, nº 5, 1987, p. 565-584.

Cohen, Stephen D., Robert A. Blecker et Peter D. Whitney, *Fundamentals of U.S. Foreign Trade Policy : Economics, Politics, Laws, and Issues*, Boulder, Westview Press, 2003 (2e éd.).

Commons, John R., *Institutional Economics, Its Place in Political Economy*, Madison, University of Wisconsin Press, 1959.

Compa, Lance A. et Jeffrey S. Vogt, « Labor rights in the generalized system of preferences : A 20-year review », *Comparative Labor Law and Policy Journal*, vol. 22, nº 1, 2000-2001, p. 199-238.

Cox, Robert W., *Production, Power, and World Order : Social Forces in the Making of History*, New York, Columbia University Press, 1987.

Dasgupta, Amit, « Labour standards and WTO : A new form of protectionism », *South Asia Economic Journal*, vol. 1, nº 2, 2000, p. 113-129.

Deblock, Christian (dir.), *L'Organisation mondiale du commerce : où s'en va la mondialisation ?*, Montréal, Fides, 2002, p. 47-48.

Deblock, Christian, « Le bilatéralisme commercial des États-Unis », dans Bernard Remiche et Hélène Ruiz-Fabri (dir.), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 115-173.

Deblock, Christian et Michèle Rioux, « L'impossible coopération fiscale internationale », *Éthique publique*, vol. 10, nº 1, 2008, p. 9-34.

Deblock, Christian et Sylvain Zini, « L'aide à l'ajustement commercial aux États-Unis. De l'interdépendance à l'intégration en profondeur (1962-2012) », *Interventions économiques*, nº 49, 2014.

Destler, I. M., *American Trade Politics*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 2005 (4e éd.).

Destler, I. M. et Peter J. Balint, *The New Politics of American Trade : Trade, Labor, and the Environment*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 2000.

Evans, Peter B. *et al.* (dir.), *Double-Edged Diplomacy : International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993.

Gill, Stephen, « Constitutionalizing inequality and the clash of globalizations », *International Studies Review*, vol. 4, nº 2, 2002, p. 47-65.

Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

Gislain, Jean-Jacques, « L'émergence de la problématique des institutions en économie », *Cahiers d'économie politique*, vol. 44, nº 1, 2003, p. 19-50.

Goldstein, Judith, « Ideas, institutions, and American trade policy », *International Organization*, vol. 42, nº 1, 1988, p. 179-217.

Goldstein, Judith et Robert O. Keohane (dir.), *Ideas and Foreign Policy : Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.

Haas, Peter M., « Introduction : Epistemic communities and international policy coordination », *International Organization*, vol. 46, nº 1, 1992, p. 1-35.

Hall, Peter A. (dir.), *The Political Power of Economic Ideas : Keynesianism across Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

Hall, Peter A., « The role of interests, institutions, and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations », dans Mark Irving Lichbach et Alan S. Zuckerman (dir.), *Comparative Politics : Rationality, Culture, and Structure*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 174-207.

Hall, Peter A. et Rosemary C. R. Taylor, « Political science and the three new institutionalisms », *Political Studies*, vol. 44, nº 5, 1996, p. 936-957.

Hanami, Tadashi, « Deregulation and international regulation : An asian perspective », dans Roger Blanpain et Marco Biagi (dir.), *Changing Industrial Relations & Modernisation of Labour Law : Liber Amicorum in Honour of Professor Marco Biagi*, La Haye, Kluwer Law International, 2003, p. 173-180.

Hiscox, Michael J., « The magic bullet? The RTAA, institutional reform, and trade liberalization », *International Organization*, vol. 53, nº 4, 1999, p. 669-698.

Hody, Cynthia Ann, *The Politics of Trade American Political Development and Foreign Economic Policy*, Hanover, University Press of New England, 1996.

Keck, Margaret E. et Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders : Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

Khagram, Sanjeev, James V. Riker et Kathryn Sikkink (dir.), *Restructuring World Politics : Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 2002.

Khor, Martin, *After Singapore, The Battle of Interpretations Begin : Labour Standards*, Working Paper, Third World Network, 1997.

Khor, Martin, *The Proposed New Issues in the WTO and the Interests of Developing Countries*, TWN Trade & Development Series, Third World Network, 2001.

Kindleberger, Charles, *The World in Depression, 1929-1939*, Berkeley, University of California Press, 1973.

Kletzer, Lori G., « Trade-related job loss and wage insurance : A synthetic review », *Review of International Economics*, vol. 12, nº 5, 2004, p. 724-748.

Krasner, Stephen D., « Structural causes and regime consequences : Regimes as intervening variables », dans Stephen D. Krasner (dir.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

Krugman, Paul, *La mondialisation n'est pas coupable. Vertus et limites du libre-échange*, Paris, La Découverte, 1998.

Krugman, Paul, *L'Amérique que nous voulons*, Paris, Flammarion, 2008.

Krugman, Paul, « Trade and wages, reconsidered », *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 39, nº 1, 2008, p. 103-154.

Kubálková, Vendulka, *Marxism and International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

Larose, Chalmers, *Militantisme transnational? Syndicats et groupes environnementalistes devant les accords de libre-échange nord-américain*, Thèse de doctorat, Montréal, Université de Montréal, 1999.

Lawrence, Robert Z., *Blue-Collar Blues : Is Trade to Blame for Rising US Income Inequality?*, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, 2008.

Lusignan, Guy de, *L'Organisation internationale du travail (1919-1959)*, Paris, Éditions Ouvrières, 1959.

Macklem, Patrick, « Labour law beyond borders », *Journal of International Economic Law*, vol. 5, nº 3, 2002, p. 605-645.

Massetti, Pascal, « Annexe C. La problématique de la clause sociale en Asie orientale », dans Christophe Bezou (dir.), *La clause sociale : la négociation internationale menée par l'OIT*, Paris, Eska, 2008, p. 100-145.

Mayer, Wolfgang, « Endogenous tariff formation », *The American Economic Review*, vol. 74, nº 5, 1984, p. 970-985.

Mearsheimer, John J., « The false promise of international institutions », *International Security*, vol. 19, nº 3, 1994, p. 5-49.

Michalet, Charles-Albert, *Qu'est-ce que la mondialisation?*, Paris, La Découverte, 2004.

Montceau, Marc, *L'Organisation internationale du travail*, Paris, Presses universitaires de France, 1972 (3e éd.).

Murphy, Hannah, *The Making of International Trade Policy : NGOs, Agenda-Setting and the WTO*, Cheltenham, Edward Elgar, 2010.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « Les coûts d'ajustement liés aux échanges sur les marchés du travail des pays de l'OCDE : quelle est leur ampleur véritable? », *Perspectives de l'emploi*, Paris, OCDE, 2005, p. 25-58.

Organisation internationale du travail (OIT), « Normes internationales du travail », OIT, <http://www.ilo.org/global/standards/lang--fr/index.htm>, consulté le 22 mars 2016.

Organisation mondiale du commerce (OMC), *Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, Genève, OMC, 1994, <http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/04-wto_f.htm>, consulté le 22 mars 2016.

Palier, Bruno et Yves Surel, « Les "trois I" et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, vol. 55, nº 1, 2005, p. 7-32.

Panagariya, Arvind, « Trade and labor : A trade economist's view », *Integration and Trade Journal*, nº 25, 2006, p. 261-279.

Peet, Richard, *Unholy Trinity : The IMF, World Bank and WTO*, Londres, Zed Books, 2003.

Peytral, Pierre-Olivier, « Économie politique de la politique d'ouverture commerciale mixte : interactions entre les groupes sociaux et l'État », *Cahier de recherche EPIID*, nº 2004-4, Grenoble, LEPII, 2004.

Polanyi, Karl, *La grande transformation. Aux origines politiques et économiques de notre temps*, Paris, Gallimard, 1983.

Putnam, Robert D., « Diplomacy and domestic politics : The logic of two-level games », *International Organization*, vol. 42, nº 3, 1988, p. 427-460.

Rodgers, Gerry, Lee Swepton et Jasmien Van Daele (dir.), *L'Organisation internationale du travail et la quête de justice sociale, 1919-2009*, Genève, Bureau international du travail, 2009.

Rodrik, Dani, «Political economy of trade policy», dans Gene M. Grossman et Kenneth Rogoff (dir.), *Handbook of International Economics*, vol. 3, Amsterdam, North-Holland, 1995, p. 1457-1494.

Rodrik, Dani, *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C, Institute for International Economics, 1997.

Rosen, Howard F., *Strengthening Trade Adjustment Assistance*, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, Policy Brief Pb08-2, 2008.

Ruggie, John G., «International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the postwar economic order», *International Organization*, vol. 36, nº 2, 1982, p. 379-415.

Sachs, Jeffrey D. et Howard J. Shatz, «Trade and jobs in US manufacturing», *Brookings Papers on Economic Activity*, vol. 1994, nº 1, 1994, p. 1-84.

Salazar-Xirinachs, Jose Manuel, «The trade-labor nexus: Developing countries' perspectives», *Journal of International Economic Law*, vol. 3, nº 2, 2000, p. 377-385.

Scheuerman, William E., «False humanitarianism?: US advocacy of transnational labour protections», *Review of International Political Economy*, vol. 8, nº 3, 2001, p. 359-388.

Schirm, Stefan A., *New Rules for Global Markets: Public and Private Governance in the World Economy*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2004.

Shaffer, Gregory, «WTO Blue-Green Blues: The impact of U.S. domestic politics on trade-labor, trade-environment linkages for the WTO's future», *Fordham International Law Journal*, vol. 24, nºs 1-2, 2000-2001, p. 608-651.

Siroën, Jean-Marc, «Développement économique et développement social: l'incidence d'une clause sociale», dans *Les relations entre le développement économique et le développement social, incidences possibles d'un socle de normes sociales minimum*, Paris, Ministère de l'Industrie, 1996, <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:ezjsfoHLAaoJ:www.dauphine.fr/siroen/clause.pdf+&cd=1&hl=fr&ct=clnk&gl=ca>, consulté le 22 mars 2016.

Staiger, Robert W., «A Role for the WTO», dans Kaushik Basu *et al.* (dir.), *International Labor Standards: History, Theory, and Policy Options*, Malden, Blackwell Publishers, 2003, p. 273-308.

Stolper, Wolfgang F. et Paul A. Samuelson, «Protection and real wages», *The Review of Economic Studies*, vol. 9, nº 1, 1941, p. 58-73.

Stopford, John M. et Susan Strange, *Rival States, Rival Firms Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

Taylor, Annie et Caroline Thomas (dir.), *Global Trade and Global Social Issues*, Londres, Routledge, 1999.

Thomas, Chantal, «Trade-related labor and environment agreements?», *Journal of International Economic Law*, vol. 5, nº 4, 2002, p. 791-819.

Thomas, Chantal, «Should the World Trade Organization incorporate labor and environmental standards», *Washington and Lee Law Review*, vol. 61, nº 1, 2004, p. 347-406.

Valor, Carmen, «What if all trade was fair trade? The potential of a social clause to achieve the goals of fair trade», *Journal of Strategic Marketing*, vol. 14, nº 3, 2006, p. 263-275.

Vanel, Grégory, «Le concept d'hégémonie en économie politique internationale», *Économie politique internationale*, Cahier de recherche du GRIC, Montréal, CEIM, avril 2003.

Waltz, Kenneth N., *Theory of International Politics*, Long Grove, Waveland Press, 1979.

Wet, Erika de, « Labor standards in the globalized economy : The inclusion of a social clause in the General Agreement on Tariffs and Trade/World Trade Organization », *Human Rights Quarterly*, vol. 17, nº 3, 1995, p. 443-462.

Woll, Cornelia, *Firm Interests : How Governments Shape Business Lobbying on Global Trade*, Ithaca, Cornell University Press, 2008.

Wood, Adrian, *North-South Trade, Employment, and Inequality : Changing Fortunes in a Skill-Driven World*, Oxford, Clarendon Press, 1994.

Wood, Adrian, « How trade hurt unskilled workers », *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 9, nº 3, 1995, p. 57-80.

CHAPITRE 5 /

La mondialisation n'est (toujours) pas coupable[1]

Stéphane Paquin

Dans la production scientifique, mais également dans les débats publics, deux thèses s'opposent sur les effets de la mondialisation sur l'État-providence et sur la social-démocratie : celle des déclinistes et celle des transformationnistes[2].

La thèse la plus populaire, celle des déclinistes, veut que la mondialisation de l'économie, de la finance et les processus d'intégration régionaux comme l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et l'Union européenne exercent de très fortes pressions sur l'État-providence et la social-démocratie. On soutient généralement que l'économie mondialisée est de plus en plus concurrentielle, que l'ère glorieuse de l'État-providence est terminée et que le projet social-démocrate tire à sa fin, puisque les États ne seraient plus capables d'assurer une forte croissance économique ou même d'intervenir efficacement pour favoriser la création de la richesse et la redistribuer. Comme le disait Margaret Thatcher : « *There is no alternative!* »

Pour les déclinistes, le récit de la mondialisation et de ses effets sur l'intervention de l'État-providence et la social-démocratie se présente globalement comme suit : après la Seconde Guerre mondiale, les États

1 Extrait de S. Paquin, « La mondialisation n'est (toujours) pas coupable », dans S. Paquin (dir.), *Social-démocratie 2.1. Le Québec comparé aux pays scandinaves*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2016, p. 49-73 (2e éd. revue et augmentée). Cet extrait a été reproduit aux termes d'une licence accordée par Copibec.

2 Merci à Claude Dostie pour son aide dans la rédaction de ce texte. Merci également aux évaluateurs anonymes, ainsi qu'à Pier-Luc Lévesque et à Nick Zorn pour leurs commentaires.

occidentaux ont mis sur pied des États-providence dont les caractéristiques essentielles reposent sur la démocratisation de l'éducation, sur une plus grande accessibilité aux soins de santé, sur des régimes d'allocation pour les chômeurs et sur des politiques sociales plus importantes comme des régimes de retraite, des congés de maternité ou des garderies publiques.

Ces politiques étaient possibles parce que dans les années d'après-guerre, ces pays étaient relativement à l'abri de la concurrence mondiale. Ils pouvaient augmenter plus librement les niveaux de taxation et créer des États-providence très généreux[3]. Avec la forte croissance démographique de l'après-guerre, le monde développé a ainsi pu entrer dans la période des Trente Glorieuses. Bien que ces pays possèdent des fondations et des trajectoires différentes, ils ont tous mis sur pied des États-providence importants, même les États-Unis[4].

La crise économique des années 1970 aurait sonné le début de la fin de l'État interventionniste[5]. L'ouverture progressive au commerce mondial, l'échec de politiques de relance de type keynésien et l'apparition de la stagflation forcent les pays occidentaux à adopter des politiques à même le registre néolibéral et monétariste[6]. C'est le début des Trente Laborieuses, période où les États développés commencent à repenser leur rôle dans l'économie : ils sont contraints par la mondialisation de l'économie à diminuer la taille de l'État, à sabrer dans les programmes sociaux, à augmenter les droits de scolarité, à privatiser de nombreuses sociétés d'État et à liquider leurs politiques industrielles pour les remplacer par des politiques de libéralisation des échanges commerciaux[7]. En retour, cette libéralisation des échanges renforce la concurrence mondiale, ce qui accentue encore plus la pression sur les États occidentaux pour diminuer les dépenses dans les programmes sociaux et abaisser encore davantage les niveaux de taxation selon

3 R. Reich, *L'économie mondialisée*, Paris, Dunod, 1997 ; J. Rifkin, *La fin du travail*, Paris, La Découverte, 1997.

4 F. Scharpf, « Negative Integration : States and the Loss of Boundary Control », dans C. Pierson et F. G. Castels, *The Welfare State Reader*, Cambridge, Polity Press, 2006.

5 P. Pierson, *Dismanteling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retranchement*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994 ; P. Gourevitch, *Politics in Hard Times : Comparative Responses to International Economics Crises*, Ithaca, Cornell University Press, 1986.

6 P. Hall, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policy Making in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n° 3, 1993.

7 K. Ohmae, *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, New York, Simon and Schusters, 1995 ; S. Strange, *The Retreat of the State : The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996 ; R. Mishra, *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham, Edward Elgar, 1999 ; B. Jessop, *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity, 2002.

l'hypothèse de la course vers le bas (*race to the bottom*)[8]. Après la crise des années 1970, on entre dans une période d'« austérité permanente », selon les mots de Paul Pierson, même si, selon ce dernier, l'État-providence est pratiquement immuable[9].

La mondialisation, la croissance phénoménale du nombre de multinationales, les délocalisations et l'augmentation de la concurrence mondiale, qui atteignent leur apogée avec la croissance exceptionnelle des BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) au début du XXIe siècle, accentuent davantage la pression sur les pays développés[10].

Parmi ces pays, ceux dont l'avenir serait le plus sombre sont ceux qui possèdent d'importants programmes sociaux, qui taxent beaucoup, qui connaissent un taux de syndicalisation élevé et qui ont une attitude très conciliante envers les droits des travailleurs. Les pays sociaux-démocrates comme la Suède, la Finlande et le Danemark seraient ainsi particulièrement vulnérables. La Norvège pourrait mieux s'en sortir parce que la part des revenus des ressources naturelles de son PIB (plus de 30 %) la met dans une position plus favorable que la Suède (4,3 %), la Finlande (4,5 %) et le Danemark (6,4 %)[11]. Le Québec, dont on entend souvent dire qu'il forme le seul État social-démocrate en Amérique du Nord, est également particulièrement vulnérable.

Par contraste avec l'école de pensée décliniste, les transformationnistes remettent en question la thèse selon laquelle l'État-providence et la social-démocratie sont en déclin à cause de la mondialisation. Pour ces auteurs, ils sont compatibles avec la mondialisation. En effet, les pays qui possèdent des taux de taxation élevés, de forts taux de syndicalisation, ainsi qu'un État très interventionniste s'en sortent souvent mieux, en termes relatifs, que les pays qui ont le plus déstructuré leur État-providence depuis les années 1980. Pour reprendre le titre d'un livre de l'économiste Paul Krugman : *La mondialisation n'est pas coupable*[12].

8 D. Spar et D. Yoffie, « Multinational Enterprises and the Prospects for Justice », dans T. Oatley (dir.). *Debates in International Political Economy*, Pearson Education, 2010 ; F. G. Castles, « A Race to the Bottom? », dans C. Pierson et F. G. Castels (dir.), *The Welfare State Reader*, Cambridge, Polity Press, 2006.

9 P. Pierson, « Irrestible Forces, Immoveable Objects : Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity », *Journal of European Public Policy*, vol. 5, nº 4, 1998.

10 T. L. Friedman, *The World is Flat. A Brief History of the Twenty-First Century*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2006.

11 Dans le cas du Canada, cette part est de 11,5 % en moyenne, mais de 6,4 % pour le Québec. Centre sur la productivité et la prospérité, *Productivité et prospérité au Québec. Bilan 2012*, HEC-Montréal, 2012, p. 10.

12 P. Krugman, *La mondialisation n'est pas coupable. Vertus et limites du libre-échange*, Paris, La Découverte, 2000.

De plus, les données empiriques ne confirment pas les hypothèses du retrait de l'État dans les sphères économiques et sociales, hypothèses qui sont pourtant largement admises dans le discours public et une bonne partie de la recherche universitaire[13]. Si la mondialisation et l'accroissement de la concurrence mondiale sont des phénomènes bien réels et largement documentés, les effets présumés de ces dernières sur le retrait de l'État dans les pays développés sont largement exagérés[14]. Les auteurs qui soutiennent que la mondialisation annonce la fin de l'État-providence et de la social-démocratie négligent souvent d'identifier les mécanismes par lesquels elle affecte la capacité de l'État et, ce faisant, ils exagèrent indûment les effets de cette dernière[15]. Plusieurs hypothèses issues de la logique déductive sur le retrait de l'État concernant la mondialisation n'ont tout simplement pas été testées empiriquement et reposent le plus souvent sur des préjugés.

En outre, de nombreux auteurs soutiennent que l'État-providence et la social-démocratie sont des produits de la mondialisation, plutôt que d'être menacés par cette dernière. Cette thèse selon laquelle l'ouverture au commerce international en favorise la construction n'est pas nouvelle ni même récente. Dès 1978, David Cameron a établi que le meilleur prédicteur pour expliquer la hausse des revenus de taxation en pourcentage du PIB des gouvernements membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (de 1960 et 1975), c'est le degré d'ouverture à l'économie mondiale - le coefficient de corrélation est de 0,78[16]. Ce dernier soutient que les économies ouvertes au commerce international tendent à posséder de plus hauts taux de concentration industrielle, ce qui favorise la présence de syndicats plus importants. La thèse de Cameron va encore plus loin. Dans son étude, l'ouverture des économies au commerce international est également corrélée avec la présence de gouvernements sociaux-démocrates, avec des taux de syndicalisation importants, ainsi qu'avec de fortes régulations sur le plan du marché du travail. La théorie de l'auteur est que, dans un contexte d'ouverture internationale croissante, les syndicats font pression sur les partis sociaux-démocrates pour qu'ils mettent

13 C. Hay, «Globalization's Impact on States», dans J. Ravenhill (dir.), *Global Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2008 (2e éd.).

14 P. Krugman, *op. cit.*, 2000.

15 S. Paquin, *La nouvelle économie politique internationale. Théories et enjeux*, Paris, Armand Colin, 2008; S. Paquin, «La mondialisation et les politiques publiques», dans S. Paquin, L. Bernier et G. Lachapelle (dir.), *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2011.

16 D. R. Cameron, «The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis», *American Political Science Review*, vol. 72, no 4, 1978.

sur pied des États-providence généreux afin de limiter le risque que représente l'exposition croissante à l'économie mondiale. Ainsi, dans ces pays, les dépenses publiques sur le PIB sont plus élevées qu'ailleurs parce qu'elles servent notamment à réduire les risques contre les chocs externes. Depuis 1978, cette corrélation a été validée et renforcée par plusieurs autres chercheurs[17], [lesquels] affirment ainsi, sans le dire nécessairement en ces termes, que la mondialisation de l'économie favorise la mise en place de la social-démocratie.

Dani Rodrik de l'Université Harvard explique ainsi cette situation parce que

> [l]e rôle de l'État-providence était de réduire les risques et les inégalités inhérents aux économies de marché, notamment aux plus ouvertes aux échanges. Il n'est donc pas étonnant que le rôle des gouvernements nationaux se soit considérablement accru pendant l'après-guerre parallèlement à l'expansion du commerce international. Il n'est donc pas non plus surprenant de constater que ce sont les pays les plus ouverts aux échanges, comme le Danemark, les Pays-Bas et la Suède, qui ont connu le développement de l'État-providence le plus rapide[18].

Pour Colin Hay, la croissance de l'État-providence est soutenue par la hausse marquée des exportations, car les entreprises nationales qui sont présentes sur les marchés internationaux connaissent une croissance rapide, offrent de bons emplois et payent beaucoup de taxes, tout comme leurs employés, ce qui a un effet très positif sur les revenus de l'État[19].

Selon Nathan M. Jensen, il n'existe que très peu de preuves empiriques qui permettent de soutenir l'idée que des niveaux de taxation élevés ou les autres formes de politiques fiscales touchent significativement les

17 C. Hay et D. Wincott, *The Political Economy of European Welfare Capitalism*, Palgrave Macmillan, 2012 ; C. Hay, *op. cit.* ; N. M. Jensen, *Nation-States and the Multinational Corporation : A Political Economy of Foreign Direct Investment*, Princeton, Princeton University Press, 2008 ; G. Garrett, « Shrinking States? Globalization and National Autonomy in the OECD », *Oxford Development Studies*, vol. 26, nº 1, 1998 ; D. Rodrik, « Why More Open Economies Have Bigger Governments? », *Journal of Political Economy*, vol. 106, nº 5, 1998a ; D. Rodrik, « Les débats sur la mondialisation : leçons du passé », *Politique étrangère*, nº 3, 1998 ; R. Bates, P. Brock et J. Tiefenthaler, « Risk and Trade Regimes : Another Exploration », *International Organization*, vol. 45, nº 1, 1991 ; P. J. Katzenstein, *Small States in the World Market : Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1985.

18 D. Rodrik, *op. cit.*, 1998, p. 557.

19 C. Hay, *op. cit.*

investissements directs étrangers (IDE) que reçoit un pays[20]. Il écrit : « Le niveau de taxes sur les entreprises et les dépenses publiques n'ont à peu près aucun impact sur les IDE entrants. Les gouvernements qui maintiennent à des niveaux élevés les dépenses gouvernementales et les taxes sur les entreprises ne sont pas punis par les marchés financiers internationaux[21] ». Duane Swank partage cet avis. Il affirme :

> Contrairement à l'affirmation concernant la mobilité internationale du capital [...] la capacité fiscale des gouvernements démocratiques de financer une variété de niveau et de dosage de protection sociale et de services est relativement résiliente face à l'internationalisation des marchés financiers[22].

À cet effet, les classements internationaux produits par le World Economic Forum et autres institutions du même genre représentent réellement un très mauvais prédicteur de la destination des IDE. Dans ces classements, la France, par exemple, est pratiquement toujours très mal classée, parfois même au 60e rang, alors que dans les faits, elle se retrouve fréquemment parmi les dix pays qui attirent le plus, parfois dans les cinq premiers[23].

La thèse de la course vers le bas est également un mythe selon les transformationnistes. Pour ces derniers, le taux de taxation des grandes entreprises n'a pas significativement diminué depuis les quarante dernières années[24]. Même si la tendance récente indique une faible baisse des taxes directes sur les entreprises qui semble confirmer la thèse de la course vers le bas, le fardeau fiscal général des entreprises a, dans les faits, légèrement augmenté depuis le milieu des années 1980[25].

20 N. M. Jensen, *op. cit.*, p. xii.

21 *Ibid.*

22 D. Swank, *Global Capital, Political Institutions and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 276.

23 S. Paquin, *op. cit.*, 2011, p. 375 ; C.-A. Michalet, *Mondialisation : la grande rupture*, Paris, La Découverte, 2007.

24 D. H. Drezner, « Bottom Feeders », dans Thomas Oatley (dir.), *Debates in International Political Economy*, Pearson Education, 2010 ; L. Godbout, P. Fortin et S. St-Cerny, *La défiscalisation des entreprises au Québec : mythe ou réalité*, Montréal, Association de planification fiscale et financière, 2006.

25 C. Hay, *op. cit.* ; S. Steinmo, « The Evolution of Policy Ideas : Tax Policy in the 20th Century », *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 5, nº 2, 2003 ; S. Heichel, J. Pape et T. Sommerer, « Is there Convergence in Convergence Research ? An Overview of Empirical Studies on Policy Convergence », *Journal of European Public Policy*, vol. 12, nº 5, 2005 ; Garrett, G. et D. Mitchell, « Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD », *European Journal of Political Research*, vol. 39, nº 2, 2001.

De plus, les preuves empiriques ne confirment pas l'hypothèse de la convergence néolibérale et de la course vers le bas, mais démontrent plutôt la persistance et même la différentiation plus importantes des modèles de capitalisme[26]. Selon Bruno Amable, il subsiste en Occident quatre modèles de capitalisme : 1) le modèle néolibéral (États-Unis, Canada, Grande-Bretagne), 2) le modèle méditerranéen (Italie, Espagne), 3) le modèle continental (Allemagne, France) et 4) le modèle social-démocrate (Suède, Danemark, Finlande).

Parmi ces modèles, le modèle social-démocrate est remarquablement résilient[27]. Selon plusieurs experts, la Suède, le Danemark et la Finlande ont même fait la démonstration sans équivoque de la fausseté de la thèse sur l'inéluctabilité du déclin de la social-démocratie et de la possibilité que des petits États interventionnistes s'adaptent à une économie mondiale de plus en plus concurrentielle[28]. Alors que ces trois pays étaient en déroute au début des années 1990, ils ont rebondi pour devenir de nouveau des modèles de référence.

Dans le texte qui suit, nous allons tester empiriquement trois hypothèses fondamentales que sous-tendent les écoles décliniste et transformationniste. Les trois hypothèses portent sur 1) la mondialisation et le retrait de l'État ; 2) la concurrence mondiale et les exportations et 3) la fiscalité et les investissements étrangers. Ces trois hypothèses, qui seront expliquées plus loin, permettent de valider ou d'invalider les principales affirmations des écoles décliniste et transformationniste.

Les résultats de l'étude confirment que l'école transformiste est plus en phase avec la réalité des cinquante dernières années que l'école décliniste. Les données empiriques nous indiquent en effet que, depuis les années 1960, la hausse des dépenses publiques mesurée par rapport au produit intérieur brut (PIB) est très importante parmi les pays membres de l'OCDE, même s'il est vrai que certains pays ont connu un recul depuis les années 1990. De plus, c'est également le cas pour les

26 C. Hay et D. Wincott, *op. cit.* ; B. Amable, *Les cinq capitalismes*, Paris, Seuil, 2005 ; B. Amable et S. Palombarini, « A Neorealist Approach to Institutional Change and the Diversity of Capitalism », *Socio Economic Review*, vol. 7, nº 1, 2009 ; J. Campbell *et al.*, *National Identity and the Varieties of Capitalism*, Montréal, McGill-Queen's Press, 2006 ; A. Sapir, *An Agenda for a Growing Europe : The Sapir Report*, Oxford, Oxford University Press, 2005 ; P. A. Hall et D. Soskice (dir.), *Varieties of Capitalism*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

27 M. Keating et D. McCrone (dir.), *The Crisis of Social Democracy in Europe*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2013 ; B. Rothstein et S. Steinmo, « La social-démocratie en crise ? Quelle crise ? », dans S. Paquin (dir.), *La social-démocratie 2.1. Le Québec comparé aux pays scandinaves*, Montréal, PUM.

28 D. Coffey, *Globalization and Varieties of Capitalism*, Londres, Palgrave MacMillan, 2009 ; M.-L. Le Foulon, *Le rebond du modèle scandinave*, Paris, Éditions Lignes de repères, 2006 ; J. Campbell *et al.*, *op. cit.* ; V. Timonen, *Restructuring the Welfare State*, Londres, Edward Elgar Publishing, 2003.

dépenses de protection sociale. Et de nombreux États, incluant les pays scandinaves et le Québec, ont même été jusqu'à développer de manière très significative leurs États-providence depuis les années 1960 (congés parentaux, garderies publiques, assurance médicaments, etc.). Selon les données de l'OCDE, l'âge d'or de l'État-providence, mesuré par le pourcentage des dépenses sociales par rapport au PIB, se situe plus au milieu des années 1980 qu'en 1960.

Les pays sociaux-démocrates s'en sortent également très bien, en termes relatifs, sur le plan des exportations. Lorsque l'on mesure les exportations sur le PIB, les pays scandinaves (c'est le cas pour le Québec également) figurent dans la courte liste des pays les plus mondialisés de la planète avant les États-Unis ou la Chine. Sur le plan de l'attraction des investissements directs étrangers, les pays sociaux-démocrates attirent même, sur une base par habitant, plus d'investissements directs étrangers que les pays anglo-saxons ou néolibéraux, mais également que les BRIC.

Nous avons divisé ce texte en fonction des 3 hypothèses présentées plus haut.

1 / Hypothèse 1 : la mondialisation et le retrait de l'État

Peut-on constater un retrait de l'État concernant la mondialisation ? Comme nous l'avons déjà mentionné, selon l'école décliniste, avec la mondialisation de l'économie qui est en forte croissance depuis les années 1960, les États n'ont pas réellement d'autre choix que d'adopter des politiques néolibérales afin de s'adapter à cette concurrence mondiale de plus en plus forte sur le plan des exportations. La concurrence serait si considérable que les pays développés sont contraints de diminuer la pression fiscale des entreprises et de remettre en question de nombreux avantages sociaux des travailleurs afin que ces dernières restent dans la course aux exportations. Privés de revenus importants, les États doivent diminuer leurs investissements dans les dépenses publiques et sociales.

Est-ce que cette affirmation, largement reprise dans le discours public, est vraie ? L'État retraite-t-il véritablement devant la mondialisation et le marché ? Les États ont-ils sabré dans les dépenses publiques et sociales parce qu'ils ont massivement diminué les taxes afin de permettre à leurs entreprises nationales d'être compétitives dans l'économie mondialisée ?

Si l'État se désengage à cause de la mondialisation, nous devrions pouvoir constater une diminution des dépenses publiques sur le PIB. Par rapport à la période des Trente Glorieuses de l'après-guerre, période qui est souvent présentée comme l'âge d'or keynésien et de l'interventionnisme étatique, ce retrait devrait être significatif. Ce retrait devrait aussi normalement être perceptible sur le plan des dépenses de politiques sociales mesurées par rapport au PIB. Cette diminution est-elle dans les faits de 20, 40 ou peut-être même 50 % ?

Inversement, si la thèse des transformationnistes est juste, nous devrions au contraire constater une hausse importante des dépenses publiques, mais également des dépenses sociales sur le produit intérieur brut (PIB). En effet, plus les pays occidentaux voient leur ouverture commerciale croître, plus ces derniers devraient investir dans les programmes sociaux afin de diminuer les risques liés à l'interdépendance et à la mondialisation de l'économie.

Analysons les chiffres. Si on prend comme point de départ 1960, date qui représente l'âge d'or de l'État-providence, mais également le moment à partir duquel de nombreux spécialistes situent l'accélération de la mondialisation[29], jusqu'à 2005, soit un peu avant la récession de 2008, nous ne pouvons constater de recul des dépenses publiques. Au contraire, nous remarquons plutôt une croissance marquée des dépenses publiques en pourcentage du PIB qui valide la thèse des transformationnistes (tableau 5.1). En 2005, les gouvernements des pays développés ont des dépenses publiques plus importantes non seulement en termes absolus, mais également en pourcentage de leur plus grosse économie que ce qu'ils avaient à la période des Trente Glorieuses. Les statistiques sont sans équivoque sur ce point, elles ne confirment pas la thèse du retrait de l'État. La croissance nette des dépenses publiques entre 1960 et 2005 est de 16 % au Royaume-Uni, de 20 % aux États-Unis, de 37 % en France, de 39 % en Allemagne, de 45 % au Canada, de 64 % en Finlande, de 68 % en Suède et de 108 % au Danemark !

Cette affirmation doit cependant être nuancée. Même si les pays ont connu une hausse importante des dépenses publiques en pourcentage du PIB depuis 1960, depuis les années 1990, nous pouvons noter un recul des dépenses publiques sur le PIB pour certains pays. Ces faits semblent aller dans le sens de la thèse d'un retrait de l'État. Dans les pays traditionnellement très interventionnistes et ouverts au commerce

29 D. Held *et al.*, *Global Transformation, Politics, Economics and Culture*, Cambridge, Polity Press, 1999.

mondial, le recul est important. Il est de 19% au Danemark, de 21% en Suède et de 25% pour la Finlande. Cela dit, si le point de départ est 1960, la hausse reste très importante.

TABLEAU 5.1 / **Les dépenses gouvernementales en pourcentage du PIB (1960-2005)**

	Danemark	Finlande	Suède	Canada	Royaume-Uni	États-Unis	France	Allemagne
1960	24,6	26,6	31,1	28,9	32,6	27,2	34,6	32,0
1970	40,2	30,5	43,7	35,7	39,3	31,6	38,9	37,6
1980	56,2	39,4	65,7	41,5	44,6	33,6	46,2	46,9
1990	58,6	46,8	60,8	47,8	42,3	36,6	49,9	45,7
2000	51,1	43,7	52,2	41,1	37,7	34,2	47,5	44,5
2005	51,2	45,8	52,0	39,5	44,7	36,6	49,8	46,2
Croissance nette (%)	108	64	68	45	16	20	37	39
Croissance jusqu'au sommet (%)	158	129	111	65	44	35	59	53
Recul depuis le sommet (%)	19	25	21	16	5	0	9	6

Source : Les données de l'OCDE sont reproduites dans Hay, *op. cit.*, 2008, p. 327.

Ces pays ont cependant encore aujourd'hui des dépenses gouvernementales en pourcentage du PIB très largement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. À titre de comparaison, le recul depuis le sommet n'est cependant que de 6% en Allemagne, de 9% en France et de 16% au Canada. Il est intéressant de noter que la décroissance est nulle dans le cas des États-Unis, qui sont souvent présentés comme l'épicentre du « néocapitalisme sauvage », et qu'elle est seulement de 5% au Royaume-Uni de « l'ultralibérale » Margaret Thatcher.

Que se passe-t-il à la suite de la récession de 2007-2008 ? Dans les faits, les dépenses publiques repartent à la hausse. Depuis le début de la crise qui commence en 2007, jusqu'en 2009, la hausse des dépenses publiques moyenne pour les pays de l'OCDE est de 4,9%. Cette hausse s'explique par la combinaison du déclin du PIB et la hausse des dépenses publiques, notamment pour financer les plans de relance[30].

30 <www.oecd-ilibrary.org>, consulté le 10 avril 2015.

Les dépenses publiques sur le PIB au Danemark représentent 51% en 2007 et 58% en 2009 (soit le même niveau qu'en 1990). En Suède, elles représentent 47% du PIB en 2007 contre 56% en 2009. En Finlande, c'est 47% en 2007 et 56% en 2009. Pour le Canada, c'est 39% et 44%, alors que la France passe de 52% à 56%. Les États-Unis passent de 37% à 42%, alors que la moyenne des pays de l'OCDE passe de 41% à 46%.

Ainsi, au regard des dépenses gouvernementales totales par rapport au PIB, l'action des gouvernements est en forte progression depuis 1960 même s'il est vrai que les dépenses publiques en pourcentage du PIB sont en décroissance dans certains pays depuis le début des années 1990, notamment dans les pays scandinaves.

Quelle est la situation plus particulière des dépenses pour les programmes sociaux? Se peut-il que les dépenses gouvernementales totales augmentent, mais que ce ne soit pas le cas des mesures de protection sociale? Est-ce possible que la hausse des dépenses serve à autre chose qu'aux politiques sociales?

Un rapport de l'OCDE publié en 2008, donc avant la récession, ne confirme pas cette hypothèse. On peut y lire: «Dans les pays développés, les pouvoirs publics ont alourdi les prélèvements fiscaux [...] les dépenses de politiques sociales n'ont jamais été aussi élevées qu'aujourd'hui dans ces pays[31].» La part des dépenses sociales publiques, selon la définition de l'OCDE[32], représente 30% du PIB du Danemark et de la Finlande, 28% de la Suède et de la Finlande, contre 18% pour le Canada, 20% pour les États-Unis et 22% pour la moyenne des pays de l'OCDE en 2009, en hausse de deux points depuis 2005. Les pays scandinaves se situent donc au rang des pays qui assument les plus importantes dépenses sociales en pourcentage du PIB des pays de l'OCDE avec la France (33%).

Au regard des dépenses publiques pour les programmes sociaux, on constate une hausse importante des dépenses en pourcentage du PIB depuis les années 1960. Aucun pays ne possède moins de dépenses sociales en 2012 qu'en 1960 ou qu'en 1980. Ainsi, globalement, les données empiriques vont dans le sens des transformationnistes.

31 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Croissance et inégalités: distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, 2008.

32 Selon l'OCDE, «Les dépenses sont réparties entre 9 domaines de la protection sociale: vieillesse, survie, incapacité, santé, famille, programmes actifs du marché du travail, chômage, logement et autres domaines de politique sociale», <www.oecd.org>, consulté le 10 avril 2015.

TABLEAU 5.2 / **Les dépenses pour les programmes sociaux de certains pays de l'OCDE en pourcentage du PIB (1960-2010)**

	Danemark	Suède	Finlande	France	Allemagne	Canada	États-Unis	Gr.-Bret.	OCDE Total
1960	10,6	10,8	8,8	13,4	18,1	8,7	13,2	11,7	10,2
1980	24,8	27,1	18,1	20,8	22,1	13,7	13,2	16,5	15,5
1985	23,2	29,5	22,4	26,0	22,5	17,0	13,6	19,4	17,2
1990	25,1	30,2	24,1	25,1	21,7	18,1	15,5	16,7	17,6
1995	28,9	32,0	30,7	29,3	26,6	18,9	14,5	19,9	19,5
2000	26,4	28,4	24,2	28,6	26,6	16,5	16,0	18,6	18,9
2005	27,7	29,1	26,2	30,1	27,3	16,9	19,2	20,5	19,7
2010	30,6	28,3	29,6	32,4	27,1	18,7	19,8	23,8	22,1
2012	30,8	28,1	30,0	32,5	25,9	18,1	19,7	23,9	21,8

Source : OCDE, 2013, <stats.ocde.org> ; les données de 1960 proviennent de l'OCDE et sont reproduites dans Hay et Wincott, *op. cit.*, 2012, p. 100.

2 / Hypothèse 2 : la concurrence mondiale et les exportations

Est-ce que le prix à payer pour avoir un État plus interventionniste est la faiblesse relative de ses exportations ? Puisque les pays plus interventionnistes doivent financer leurs dépenses publiques par de plus hauts taux de taxation, ne devrait-on pas constater que les exportations de ces pays en souffrent parce que les produits exportés sont moins compétitifs, parce que plus taxés, sur le plan international ? Si tel était le cas, nous pourrions penser que ce ne serait qu'une question de temps avant que la thèse des déclinistes se concrétise, puisque les déficits commerciaux nuiraient à la croissance économique de ces pays.

On peut répondre à cette interrogation de deux façons. On peut d'abord regarder le pourcentage des exportations mondiales des principaux pays. Puisque ce premier indicateur ne tient pas compte de la taille des pays, on peut ensuite regarder le pourcentage des exportations d'un pays sur son PIB.

En utilisant la première méthode, on constate que parmi les dix premiers pays exportateurs sur le plan mondial en 2011, on trouve en troisième position l'Allemagne, qui possède un État social important, tout comme la France, les Pays-Bas, l'Italie et la Belgique. D'autres pays très interventionnistes comme la Suède, l'Autriche, la Norvège, le Danemark et la Finlande sont également dans les cinquante premiers pays exportateurs mondiaux malgré leur très petite taille. En 2008, si

l'on considérait les 28 pays de l'Union européenne comme un seul pays, ces derniers représenteraient 15,9 % du commerce mondial devant la Chine à 11,9 % et les États-Unis à 10,6 %[33].

Dans tous les cas, incluant les pays qui taxent beaucoup, la croissance des exportations sur le PIB est très prononcée depuis 1970. La variation relative des exportations de 1970 à 2011, c'est-à-dire la croissance des exportations en pourcentage du PIB est de 68 % en Finlande, 91 % au Danemark, 101 % en Autriche, 108 % en Suède et 206 % en Allemagne, et ce, dans un contexte de mondialisation et de concurrence mondiale accélérées.

Il est vrai que la croissance des exportations de biens et de services des BRIC est également phénoménale : la croissance est de 62 % pour le Brésil, 561 % pour l'Inde et de 1107 % pour la Chine. Toutefois, elle est calculée à partir d'une très petite base, ce qui surestime leur progression par rapport à celle des pays développés. De plus, il ne faut pas exagérer l'importance des BRIC dans l'économie mondiale. À l'exception de la Chine, qui représente 10 % du commerce mondial, ce qui est davantage que les États-Unis, les pays scandinaves exportent ensemble plus que la Russie, l'Inde ou le Brésil ! Les exportations de la Norvège, de la Suède, du Danemark et de la Finlande représentent 3 % de toutes les exportations mondiales contre 2,9 % pour la Russie, 1,7 % pour l'Inde et 1,4 % pour le Brésil (tableau 5.3).

Il faut également apporter quelques nuances importantes au tableau 5.3. Dans le cas de la Belgique et des Pays-Bas, un fort pourcentage de leurs exportations est en fait des réexportations, puisque ces deux pays possèdent des ports internationaux très importants. Ce qui signifie que les produits allemands qui transitent en Belgique pour exportation font gonfler les exportations belges et non allemandes. Les exportations représentent en Belgique 84 % de son PIB, alors que ces dernières représentent 83 % du PIB des Pays-Bas, ce qui est énorme. De plus, une entreprise américaine (ou d'un autre pays), qui a délocalisé sa production en Chine et qui réexporte dans son pays d'origine augmente les exportations chinoises et non pas les américaines. On croit ainsi que cette mesure sous-estime les exportations des pays qui possèdent de nombreuses multinationales comme les États-Unis, l'Allemagne ou la France. On surestime également les exportations chinoises. Finalement, on doit également souligner que les produits

33 Organisation mondiale du commerce (OMC), *Statistiques du commerce international*, Lausanne, Publications de l'OMC, 2009, p. 13.

TABLEAU 5.3 / **Les exportations et la concurrence mondiale (1970-2011)**

	Rang mondial de pays exportateurs En 2011[34]	Pourcentage des exportations mondiales des principaux pays de l'OCDE, des BRIC et des pays sociaux-démocrates en 2011	Pourcentage des exportations de biens et de services sur le PIB en 2011[35]	Pourcentage des exportations de biens et de services sur le PIB en 1970	Pourcentage de la croissance des exportations de 1970 à 2011
Chine	1	10,4	31,4	2,6	1107
États-Unis	2	8,1	14,0	5,8	141
Allemagne	3	8,1	50,2	16,4	206
Japon	4	4,5	15,2	10,6	43
Pays-Bas	5	3,6	83,0	44,8	85
France	6	3,3	27,0	16,0	69
Corée	7	3,0	56,2	13,6	313
Italie	8	2,9	28,8	15,8	82
Russie	9	2,9	31,5	N.D.	N.D.
Belgique	10	2,6	84,3	49,0	72
Royaume-Uni	11	2,6	32,5	22,3	46
Canada	12	2,5	31,1	22,3	39
Inde	19	1,7	24,6	3,72	561
Brésil	22	1,4	11,8	7,3	62
Suède	28	1,1	49,9	24,0	108
Autriche	29	1,1	57,3	28,5	101
Norvège	31	0,9	42,1	37,0	14
Danemark	37	0,6	53,4	28,0	91
Finlande	48	0,4	40,7	24,2	68

Sources : OCDE, OMC et Perspective Monde. Diverses années.

exportés sont généralement le produit d'assemblages mondiaux et non pas des produits fabriqués totalement dans un pays. Les exportations canadiennes, par exemple, ne sont pas des produits à 100 % canadiens. Cette nuance est importante et n'est pas reflétée dans ces chiffres. Certains auteurs ont estimé qu'environ le tiers du commerce

34 OMC, Statistiques du commerce international, Genève, OMC, 2012, p. 26, <www.wto.org>, consulté le 10 avril 2015.

35 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « Exportations et importations de biens et services », dans *Panorama des comptes nationaux 2013*, Éditions OCDE, 2013, p. 53. Pour les pays des BRIC : <http://perspective.usherbrooke.ca>, consulté le 10 avril 2015.

mondial serait composé de pièces et de composantes[36]. Par exemple, en analysant la provenance des différentes composantes d'un iPhone, Kraemer *et al.* ont calculé que 58,5 % des profits restaient aux États-Unis et que les chaînes d'assemblage (chinoises) de tels produits électroniques n'étaient pas une industrie aussi rentable qu'on le pense[37]. En fait, ces auteurs ont calculé que, bien qu'à chaque appareil vendu, de 229 à 275 $ US s'ajoutaient au déficit commercial américain (avec la Chine), la portion chinoise, retenue en salaires, n'équivalait réellement qu'à une dizaine de dollars. Aussi, selon les auteurs, la « forte » présence chinoise dans le domaine de la haute technologie ne serait, finalement, qu'un « mirage statistique[38] ».

De plus, la croissance des exportations n'est pas un critère qui rend justice aux pays scandinaves puisque, contrairement à l'Inde ou à la Chine, ces pays étaient déjà très ouverts aux échanges commerciaux dans les années 1970. Les exportations correspondaient déjà en 1970 à 24 % du PIB de la Suède et de la Finlande, 28 % de celui du Danemark et à plus de 37 % de celui de la Norvège. C'est plus que les États-Unis et le Japon en 2011! Dans ces circonstances, il est statistiquement impossible d'avoir une croissance des exportations « à la chinoise », par exemple.

Lorsque l'on regarde les exportations de biens et de services sur le PIB, on constate que les pays interventionnistes sont très ouverts au commerce international en 2011. L'Allemagne et la Suède exportent l'équivalent de 50 % de leur PIB. Dans le cas du Danemark, c'est 55 %, l'Autriche se situe à 57 % et la Finlande à 41 %, ce qui est mieux que les États-Unis ou les BRIC. Les États-Unis exportaient seulement environ l'équivalent de 14 % de leur PIB en 2011. Le Brésil exportait seulement 12 % de son PIB, l'Inde 25 %, la Chine 31 % et la Russie 32 %, soit de 10 à 20 points de pourcentage de moins que les pays scandinaves!

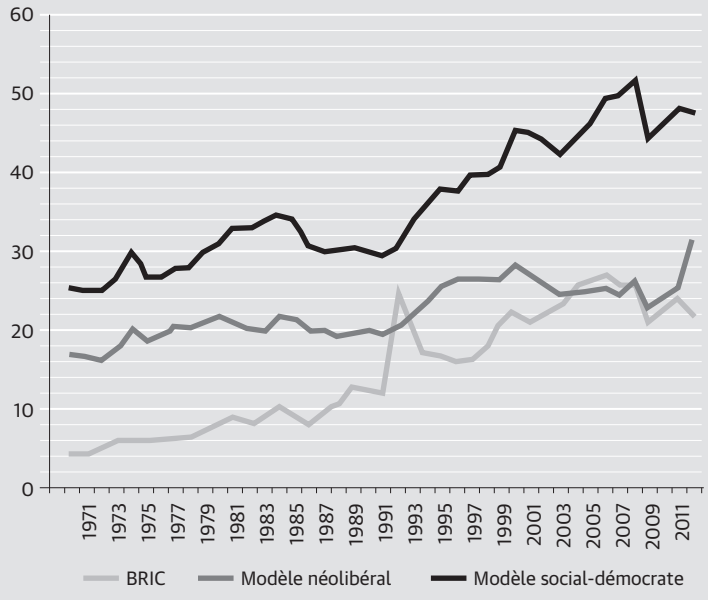
Lorsque l'on compare les exportations de biens et de services en pourcentage du PIB selon les modèles de capitalisme, le modèle social-démocrate (Suède, Finlande, Danemark) exporte plus en pourcentage du PIB que le modèle néolibéral (États-Unis, Canada, Grande-Bretagne) et que les BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) (figure 5.1).

36 M. Hart, *Breaking Free: A Post-Mercantilist Trade and Productivity Agenda for Canada*, Toronto, C.D. Howe Institute Commentary, n° 357, 2012, p. 6.

37 K. Kraemer, G. Linden et J. Derick, « Capturing Value in Global Networks: Apple's iPad and iPhone », *Working Paper*, 2011.

38 A. Van Assche, « Global Value Chains and Canada's Trade Policy: Business as Usual or Paradigm Shift? », *IRPP Study*, n° 32, 2012, p. 14-15.

FIGURE 5.1 / **Les exportations de biens et services en pourcentage du PIB**



Source: Banque mondiale.

Mieux encore, les pays sociaux-démocrates sont en surplus de leurs soldes commerciaux presque sans discontinuer depuis 20 ans. En moyenne, lors des dix dernières années, la Suède a connu un excédent représentant 7% de son PIB, ce qui est pratiquement incroyable. La Chine également est en excédent depuis une longue période, mais cet excédent tend à diminuer. Il était de 10% du PIB en 2007 pour n'atteindre que 2,5% lors des dernières années[39].

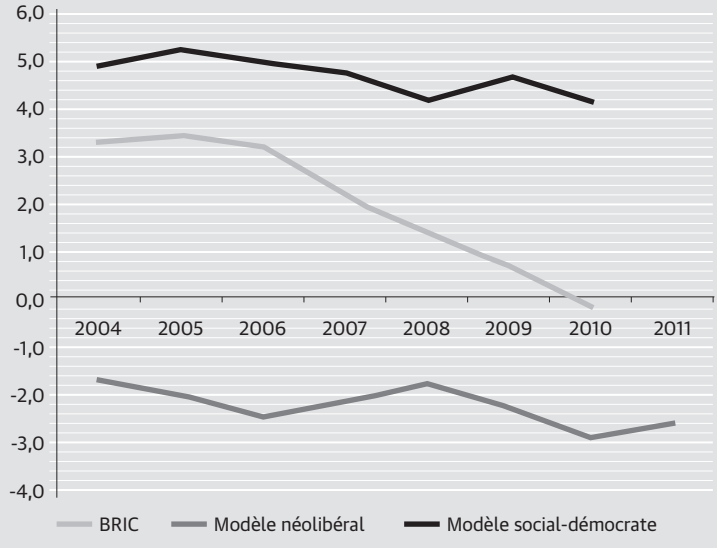
Lorsque l'on compare la balance des opérations courantes[40] en pourcentage du PIB depuis 2004, c'est le groupe de pays sociaux-démocrates qui obtient les meilleurs résultats (figure 5.2), alors que les néolibéraux obtiennent les moins bons.

39 D. Rodrik, «Les véritables héros de l'économie mondiale», *Project Syndicate*, 13 novembre 2013.

40 Le solde des opérations courantes représente le solde des flux monétaires d'un pays qui résulte des échanges internationaux de biens et de services, des revenus et des transferts courants.

En matière d'exportation, la performance des pays scandinaves, et plus globalement celle des pays membres de l'OCDE, tend également à confirmer la thèse des transformationnistes.

FIGURE 5.2 / **La balance des opérations courantes en pourcentage du PIB**



Source : OCDE.

3 / Hypothèse 3 : la fiscalité et les investissements étrangers

La troisième hypothèse issue du débat entre les déclinistes et les transformationnistes est la relation qui est établie entre la capacité d'un pays d'attirer des investissements étrangers et sa fiscalité. La théorie des déclinistes va comme suit : avec la mobilité de plus en plus importante du capital, en d'autres mots la finance mondialisée, les espaces taxés font fuir les investisseurs qui peuvent placer leurs capitaux où bon leur semble.

Pendant la période des Trente Glorieuses, la finance internationale était strictement contrôlée. Ainsi, les capitaux étaient peu mobiles et il n'y avait que peu de possibilités pour les détenteurs du capital. En toute logique, dans cet environnement, les gouvernements pouvaient augmenter plus librement les taxes et les impôts sans que cela n'ait trop d'impacts négatifs sur les investissements directs étrangers qui, de toute façon, étaient marginaux.

La situation commence à changer dans les années 1960-1970, alors qu'un nombre croissant d'États se font les promoteurs des 3-D, c'est-à-dire de la déréglementation, du décloisonnement et de la désintermédiation bancaire[41]. Ces politiques transformeront complètement la logique de la mondialisation financière. Les gouvernements vont progressivement supprimer leur contrôle sur le capital. Les marchés boursiers, des changes, des produits dérivés et des matières premières seront complètement transformés. Cette libéralisation propulse à l'avant-scène une série de nouveaux produits financiers souvent très peu contrôlés.

Les mouvements de capitaux s'accélèrent nettement à partir des années 1970-1980. Ces politiques seront imitées un peu partout jusque dans de nombreux pays en développement[42]. Ainsi, avec l'accélération bien réelle de la mondialisation financière depuis les années 1960-1970, les détenteurs du capital détiennent désormais de multiples possibilités d'investir partout dans le monde, notamment dans les pays à très bas salaires. La conséquence de ce changement fondamental veut, selon les déclinistes, que les États qui possèdent une main-d'œuvre à bas salaire ou qui ont le plus réduit leurs États-providence s'en tireraient le mieux.

Est-ce que la prédiction des déclinistes s'est réalisée? Est-ce que les pays qui taxent moins ou qui offrent une main-d'œuvre bon marché s'en tirent mieux en matière d'investissements directs étrangers? Mieux que les pays sociaux-démocrates qui ont d'importantes dépenses publiques, qui sont très interventionnistes et qui ont des syndicats puissants?

Pour répondre à cette question, nous avons réuni par groupes de pays les pays sociaux-démocrates (Suède, Danemark et Finlande), les pays «néolibéraux» (États-Unis, Grande-Bretagne et Canada) et finalement les BRIC (Brésil, Russie, Inde et Chine). Si les prédictions des

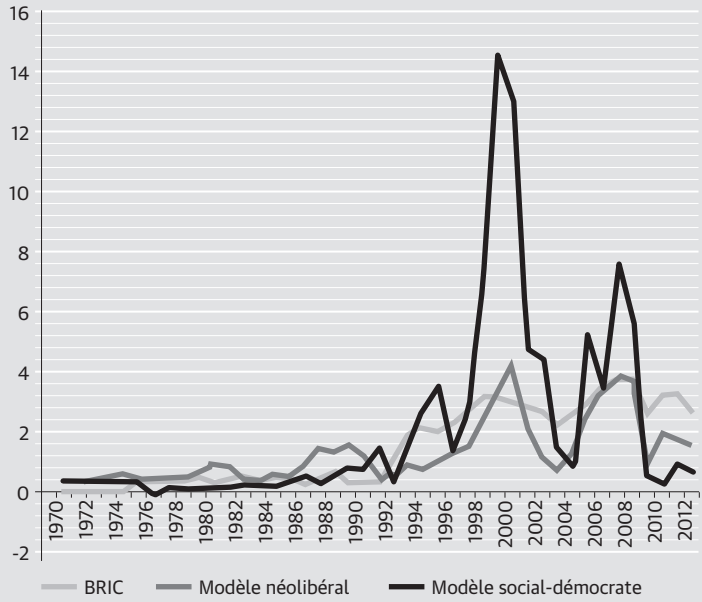
41 H. Bourguinat, *Finance internationale*, Paris, PUF, 1992; F. Chenais (dir.), *La finance mondialisée*, Paris, La Découverte, 2004.

42 L. W. Pauly, «The Political Economy of Global Financial Crisis», dans J. Ravenhill (dir.), *Global Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2008 (2e éd.), p. 176-203.

déclinistes sont justes, nous devrions constater que, du point de vue des entrées nettes d'IDE (investissements-désinvestissements), selon la définition et les données de la Banque mondiale, les BRIC devraient être premiers, les néolibéraux deuxièmes et les sociaux-démocrates derniers. L'écart devrait s'accroître depuis les années 1970 et être de plus en plus défavorable aux pays sociaux-démocrates, notamment à partir des années 2000 lorsque la croissance des BRIC devient de plus en plus forte. Or, dans les faits, la situation est inversée.

Puisque la taille des pays et celle des économies sont très différentes, nous présentons les entrées nettes d'IDE selon deux mesures: les IDE en pourcentage du PIB en dollars américains courants et les IDE par habitant en dollars courants. Comme on peut le constater dans les deux figures qui suivent (figures 5.3 et 5.4), dans la première période, soit de 1970 à 1990, les pays néolibéraux sont en avance dans

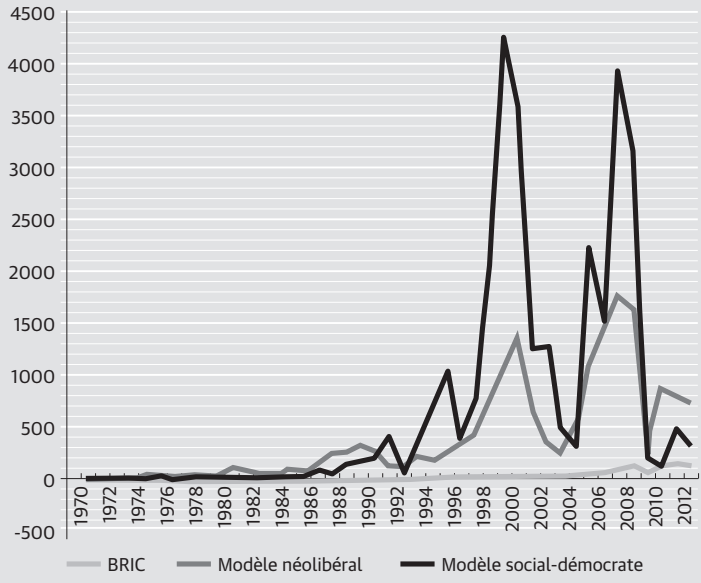
FIGURE 5.3 / **Les investissements directs étrangers (IDE) en pourcentage du PIB, $ US courants**



Source: Banque mondiale.

l'ensemble en ce qui a trait aux deux mesures sur les BRIC et les pays sociaux-démocrates. Depuis les vingt dernières années cependant, les sociaux-démocrates sont dans l'ensemble premiers, mais pour les néolibéraux et les BRIC, cela dépend de la mesure utilisée. Sur une base calculée en pourcentage du PIB, l'avantage va aux BRIC, alors que sur une base par habitant, l'avantage va aux pays néolibéraux.

FIGURE 5.4 / **Les investissements directs étrangers par habitant, $ US courants**



Source: Banque mondiale.

Il est cependant important de mettre le lecteur en garde concernant ces chiffres. Les données officielles concernant les IDE, même celles qui proviennent d'organismes réputés comme la Banque mondiale, comportent d'importantes faiblesses. On sait, par exemple, qu'une proportion importante d'IDE transite par des paradis fiscaux. Ainsi, selon Christian Chavagneux et Ronen Palan:

> Les deux premiers investisseurs en Chine sont des paradis fiscaux. Une partie de la situation tient de la stratégie d'investisseurs chinois qui préfèrent apparaître comme étrangers pour des raisons politiques et afin de bénéficier des conditions attractives d'investissements qui leur sont offertes en termes fiscaux ou de droits de propriété[43].

Pire, encore, selon une étude réalisée par Bruno Terrien[44], en raison du jeu des filiales des multinationales, le premier investisseur étranger en France en 2008, n'est nul autre que… la France! En clair, ces chiffres sont douteux, mais ils le sont pour tous les groupes de pays étudiés. Il est ainsi difficile de valider hors de tout doute raisonnable l'hypothèse concernant les IDE et la fiscalité, en raison du manque de fiabilité des données disponibles. Cela dit, cette relation est vraie pour toutes les hypothèses : il est impossible de soutenir que les pays néolibéraux ou les BRIC s'en sortent mieux que les pays sociaux-démocrates. Pour l'instant, les données disponibles nous démontrent même le contraire.

Bibliographie

Amable, Bruno, *Les cinq capitalismes*, Paris, Seuil, 2005.

Amable, Bruno et Palombarini, S., « A Neorealist Approach to Institutional Change and the Diversity of Capitalism », *Socio Economic Review*, vol. 7, nº 1, 2009, p. 123-143.

Bartlett, B., « What Your Taxes Do (and Don't) Buy for You », *New York Times*, 7 juin, 2011.

Bates, Robert H., Philip Brock et Jill Tiefenthaler, « Risk and Trade Regimes : Another Exploration », *International Organization*, vol. 45, nº 1, 1991, p. 1-18.

Berger, Suzanne, *Made in monde*, Paris, Seuil, 2006.

Bourguinat, Henri, *Finance internationale*, Paris, PUF, 1992.

Cameron, Duncan R., « The Expansion of the Public Economy : A Comparative Analysis », *American Political Science Review*, vol. 72, nº 4, 1978, p. 1243-1261.

Campbell, John L. *et al.*, *National Identity and the Varieties of Capitalism*, Montréal, McGill-Queen's Press, 2006.

Castles, Francis G., « A Race to the Bottom? », dans Christopher Pierson et Francis G. Castels (dir.), *The Welfare State Reader*, Cambridge, Polity Press, 2006, p. 226-244.

Centre sur la productivité et la prospérité, *Productivité et prospérité au Québec. Bilan 2012*, HEC-Montréal, 2012.

Chavagneux, Christian et Ronen Palan, *Les Paradis fiscaux*, Paris, La Découverte, 2007.

Chenais, François (dir.), *La finance mondialisée*, Paris, La Découverte, 2004.

43 C. Chavagneux et R. Palan, *Les Paradis fiscaux*, Paris, La Découverte, 2007, p. 21.

44 B. Terrien, « Une nouvelle norme de construction et de diffusion des statistiques d'investissements directs », *Bulletin de la Banque de France*, nº 177, 2009.

Coffey, Dan, *Globalization and Varieties of Capitalism*, Londres, Palgrave MacMillan, 2009.

Drezner, D. H., « Bottom Feeders », dans Thomas Oatley (dir.), *Debates in International Political Economy*, Pearson Education, 2010, p. 148-176.

Fontagné, Lionel et Jean-Hervé Lorenzi (dir.), *Désindustrialisation, délocalisation*, Paris, La Documentation française, 2005.

Frieden, Jeffry A., *Global Capitalism. Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, New York, W. W. Norton & Company, 2006.

Friedman, Thomas L., *The World is Flat. A Brief History of the Twenty-First Century*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2006.

Garrett, G., « Shrinking States? Globalization and National Autonomy in the OECD », *Oxford Development Studies*, vol. 26, nº 1, 1998, p. 453-478.

Garrett, G. et D. Mitchell, « Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD », *European Journal of Political Research*, vol. 39, nº 2, 2001, p. 145-178.

Godbout, Luc, Pierre Fortin et S. St-Cerny, *La défiscalisation des entreprises au Québec : mythe ou réalité*, Montréal, Association de planification fiscale et financière, 2006.

Gourevitch, Peter, *Politics in Hard Times : Comparative Responses to International Economics Crises*, Ithaca, Cornell University Press, 1986.

Hall, Peter, « Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policy Making in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, nº 3, 1993, p. 275-296.

Hall, Peter A. et David Soskice (dir.), *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Hart, M., *Breaking Free : A Post-Mercantilist Trade and Productivity Agenda for Canada*, Toronto, C.D. Howe Institute Commentary, nº 357, 2012, 27 p.

Hay, C., « Globalization's Impact on States », dans John Ravenhill (dir.), *Global Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2008 (2e éd.).

Hay, C. et D. Wincott, *The Political Economy of European Welfare Capitalism*, Palgrave Macmillan, 2012.

Heichel, Stephan, Jessica Pape, Thomas Sommerer, « Is there Convergence in Convergence Research? An Overview of Empirical Studies on Policy Convergence », *Journal of European Public Policy*, vol. 12, nº 5, 2005, p. 817-840.

Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt et Jonathan Perraton, *Global Transformation, Politics, Economics and Culture*, Cambridge, Polity Press, 1999.

Higgott, Richard et Anthony Payne, *The New Political Economy of Globalization*, vol. I, Cheltenham, Edward Elgar, 2000.

Jensen, Nathan M., *Nation-States and the Multinational Corporation : A Political Economy of Foreign Direct Investment*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

Jessop, Bob, *The Future of the Capitalist State*, Cambridge, Polity, 2002.

Katzenstein, Peter J., *Small States in the World Market : Industrial Policy in Europe*, Ithaca, Cornell University Press, 1985.

Keating, Michael et David McCrone (dir.), *The Crisis of Social Democracy in Europe*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2013.

Kraemer, K., G. Linden et J. Derick, « Capturing Value in Global Networks : Apple's iPad and iPhone », *Working Paper*, 2011, <http://pcic.merage.uci.edu/papers/2011/Value_iPad_iPhone.pdf>, consulté le 10 avril 2015.

Krugman, Paul, *La mondialisation n'est pas coupable. Vertus et limites du libre-échange*, Paris, La Découverte, 2000.

Krugman, Paul, «Trouble with Trade», *The New York Times*, 28 décembre 2007.

Le Foulon, Marie-Laure, *Le rebond du modèle scandinave*, Paris, Éditions Lignes de repères, 2006.

Michalet, Charles-Albert, *Mondialisation: la grande rupture*, Paris, La Découverte, 2007.

Mishra, Ramesh, *Globalization and the Welfare State*, Cheltenham, Edward Elgar, 1999.

Mulvale, James P., *Reimagining Social Welfare: Beyond the Keynesian Welfare State*, Aurora, Garamond, 2001.

Mutti, John H., *Foreign Direct Investment and Tax Competition*, Washington, D.C., Institute for International Economics, 2003.

Ohmae, Kenichi, *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, New York, Simon and Schusters, 1995.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Croissance et inégalités: distribution des revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE*, Paris, OCDE, 2008.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), «Exportations et importations de biens et services», dans *Panorama des comptes nationaux 2013*, Éditions OCDE, 2013.

Organisation mondiale du commerce (OMC), *Statistiques du commerce international*, Lausanne, Publications de l'OMC, 2009.

Paquin, Stéphane, *La nouvelle économie politique internationale. Théories et enjeux*, Paris, Armand Colin, 2008.

Paquin, Stéphane, «La mondialisation et les politiques publiques», dans Stéphane Paquin, Luc Bernier et Guy Lachapelle (dir.), *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2011, p. 357-386.

Paquin, Stéphane, *Les théories de l'économie politique internationale*, Paris, Presses de Sciences Po, 2013.

Paquin, Stéphane et A. Chaloux, «Comment vit-on aux marges de l'Empire?: Les relations Canada-États-Unis et la relation transatlantique», *Études internationales*, vol. 40, nº 2, 2009, p. 201-221.

Pauly, Louis W., «The Political Economy of Global Financial Crisis», dans John Ravenhill (dir.), *Global Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2008 (2e éd.), p. 176-203.

Pierson, Paul, *Dismanteling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retranchement*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

Pierson, Paul, «Irrestible Forces, Immoveable Objects: Post-industrial Welfare States Confront Permanent Austerity», *Journal of European Public Policy*, vol. 5, nº 4, 1998, p. 539-560.

Ravenhill, John (dir.), *Global Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2008 (2e éd.).

Reich, Robert, *L'économie mondialisée*, Paris, Dunod, 1997.

Rifkin, Jeremy, *La fin du travail*, Paris, La Découverte, 1997.

Rodrik, Dani, « Why More Open Economies Have Bigger Governments ? », *Journal of Political Economy*, vol. 106, nº 5, 1998a, p. 997-1032.

Rodrik, Dani, « Les débats sur la mondialisation : leçons du passé », *Politique étrangère*, nº 3, 1998b, p. 567-585.

Rodrik, Dani, « Les véritables héros de l'économie mondiale », *Project Syndicate*, 13 novembre 2013.

Rothstein, Bo et Sven Steinmo, « La social-démocratie en crise ? Quelle crise ? », dans Stéphane Paquin (dir.), *La social-démocratie 2.1. Le Québec comparé aux pays scandinaves*, Montréal, PUM, 2016, p. 21-48.

Sapir, Andre, *An Agenda for a Growing Europe : The Sapir Report*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Scharpf, F., « Negative Integration : States and the Loss of Boundary Control », dans Christopher Pierson et Francis G. Castels (dir.), *The Welfare State Reader*, Cambridge, Polity Press, 2006, p. 223-226.

Scharpf, F. et Yves Mény, « Positive and Negative Integration in the Political Economy of the European Welfare State », dans Martin Rhodes et Yves Mény (dir.), *The Future of the European Welfare : A New Social Contract ?*, Londres, Macmillan, 1998.

Spar, Debora et David Yoffie, « Multinational Enterprises and the Prospects for Justice », dans Thomas Oatley (dir.), *Debates in International Political Economy*, Pearson Education, 2010, p. 148-176.

Steinmo, Sven (2003). « The Evolution of Policy Ideas : Tax Policy in the 20th Century », *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 5, nº 2, p. 206-236.

Strange, Susan, *The Retreat of the State : The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Swank, Duane, *Global Capital, Political Institutions and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

Swank, Duane, « Conditional Diffusion Model of the Spred of Neoliberalism », *International Organization*, vol. 60, 2006, p. 847-842.

Teeple, Gary, *Globalization and the Decline of Social Reform : Into the Twenty-first Century*, Aurora, Garamond, 2000.

Terrien, Bruno, « Une nouvelle norme de construction et de diffusion des statistiques d'investissements directs », *Bulletin de la Banque de France*, nº 177, 2009.

Timonen, Virpi, *Restructuring the Welfare State*, Londres, Edward Elgar Publishing, 2003.

Van Assche, Ari, « Global Value Chains and Canada's Trade Policy : Business as Usual or Paradigm Shift ? », *IRPP Study*, nº 32, 2012.

PARTIE 2 /

LA RÉGULATION ET L'INSTITUTIONNALISATION DE LA MONDIALISATION

CHAPITRE 6 /

La gouvernance globale : les défis institutionnels de la globalisation[1]

Michèle Rioux[2]

Les problèmes de demain, les grands problèmes, ne les sentons-nous pas avec netteté ? Ce sont les problèmes de ces portes ouvertes, des vastes courants d'air qui vont secouer nos maisons. Gare aux vieux papiers, je veux dire, aux vieilles méthodes, aux idées surannées, aux sociétés surannées, aux civilisations et aux États d'hier.

F. Braudel, *Les ambitions de l'histoire*, Paris, Éditions de Fallois, 1997, p. 82.

Avec la globalisation, le libéralisme économique semble triompher partout, et, pourtant, plus que jamais, la question est posée : pouvons-nous laisser les marchés et les sociétés obéir au seul « hasard de la liberté[3] » ? La question est loin d'être nouvelle ; ce sont les termes dans lesquels elle doit, aujourd'hui, être posée qui le sont.

Comme le rappelle la Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation dans son rapport *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous*[4], « on s'accorde largement à reconnaître

1 Extrait de M. Rioux, « La gouvernance globale : les défis institutionnels de la globalisation », dans M. Rioux (dir.), *Globalisation et pouvoir des entreprises*, Montréal, Athéna, 2005, p. 7-36. Cet extrait a été reproduit avec l'autorisation d'Athéna Éditions.

2 L'auteure remercie Christian Deblock pour ses remarques et commentaires. Des remerciements également au CRSH et au Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC).

3 Nous empruntons cette formule à G. Campagnolo, *Critique de l'économie politique classique*, Paris, PUF, 2004.

4 En ligne sur le site de l'OIT, <www.ilo.org/public/french/wcsdg/docs/report.pdf>, consulté le 10 avril 2004.

dans la libéralisation du commerce international, l'expansion des investissements directs étrangers (IDE) et l'émergence de mouvements financiers transfrontaliers massifs les principales caractéristiques de la mondialisation ». La mondialisation ne poserait pas autant de problèmes si, premièrement, ces trois caractéristiques ne s'accompagnaient pas d'une transformation profonde de l'économie mondiale, faisant notamment apparaître un espace économique de plus en plus *déterritorialisé* et *autonome*, que, deuxièmement, sous l'effet d'une concurrence exacerbée, le fonctionnement actuel de l'économie mondiale ne souffrait pas « de déséquilibres profondément ancrés et persistants, inacceptables sur le plan éthique et intenables sur le plan politique[5] ».

Le paradoxe est frappant. D'un côté, une nouvelle organisation du monde est en train de se déployer, de l'autre, les institutions chargées de la gouvernance et de la régulation des marchés, lorsqu'elles existent, soit relèvent des États et du cadre juridique national, soit sont, dans le meilleur des cas, inadaptées, insuffisantes et injustes. Ainsi, voyons-nous les firmes multinationales (FMN)[6] mettre en place de véritables systèmes mondiaux de production, de systèmes qui *endogénéisent* les espaces économiques nationaux lorsqu'ils ne les mettent pas en concurrence les uns avec les autres. De leur côté, les États semblent se satisfaire de ce qui existe déjà, sinon de formes légères de gouvernance qui vont de la coopération intergouvernementale classique à la « gouvernance sans gouvernement[7] », une forme de gouvernance qui en appelle aux acteurs privés et à l'autorégulation des comportements[8].

Pourtant, si les États, y compris les plus puissants d'entre eux, ont aujourd'hui perdu beaucoup de leur autonomie et de leur marge de manœuvre, la mondialisation n'aurait pu démarrer sans leur concours, ni connaître un tel essor si eux-mêmes ne s'y étaient pas pris au jeu. Cela a au moins trois conséquences majeures. D'abord, les États rivalisent les uns avec les autres, que ce soit pour attirer les investissements ou conquérir des parts de marché. Deuxièmement, la libéralisation

5 *Ibid.*, p. 3.

6 La CNUCED préfère parler de sociétés transnationales plutôt que de firmes multinationales. L'expression est sans plus juste, mais comme celle-ci ne s'est pas encore imposée dans le langage courant, nous avons conservé l'expression traditionnelle.

7 J. Rosenau et E.-O. Czempiel, *Governance without Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

8 L'ouvrage récent de J.-C. Graz, *La gouvernance de la mondialisation*, Paris, La Découverte, 2004, aborde les nombreux défis que pose la régulation de la mondialisation sous trois angles – historique, théorique et empirique. Nous le recommandons fortement.

des économies nationales est menée à toute vapeur, sans garde-fous ni considération pour les différences dans le développement. Troisièmement, le débat sur les règles et la gouvernances globale est à toutes fins utiles bloqué, tant les consensus sont faibles et les intérêts divergents. Rien d'étonnant, dans un tel contexte, de voir la mondialisation progresser sans balises et prendre des directions qui échappent à l'action collective.

1 / Le défi de la gouvernance mondiale globale

Pour certains, la mondialisation devait marquer la revanche des marchés et la victoire décisive de la liberté économique sur les interventionnismes et les protectionnismes qui bloquent les forces du progrès et empoisonnent les relations entre les peuples. Étape ultime dans la libéralisation du monde, on aurait en quelque sorte atteint la fin économique de l'histoire[9]. La thèse a, certes, fait long feu[10], mais elle n'en aura pas moins contribué à orienter le discours politique et à pousser les gouvernements à écouter les sirènes de la libéralisation à outrance.

D'un autre côté, si la mondialisation suscite aujourd'hui sans doute plus de désillusions que d'enthousiasme, tant les déséquilibres sont profonds et les inégalités criantes[11], force est de constater que les capacités de supervision et de régulation sont, aujourd'hui, réduites et le plus souvent inadaptées. Le *fondamentalisme de marché*, pour reprendre la formule de Soros, s'est imposé ; et plutôt qu'au bien commun,

9 Au début des années 1990, Fukuyama annonçait la fin de l'histoire en s'appuyant sur l'apparition d'un remarquable consensus autour du libéralisme économique et de la croissance libérale évacuant les idéologies rivales. Son ouvrage affirme la victoire du libéralisme économique et politique. Il pose également la question de son avenir lorsqu'il débouche sur un constat pour le moins déroutant : « 1) malgré la récente révolution libérale, on ne peut conclure que l'humanité se dirige vers la même destination ; et 2) si la plupart des personnes reconnaissent qu'il n'y a qu'une seule voie, on ne peut savoir, si, arrivées à destination, elles n'envisageront pas se repartir pour un nouveau et plus long voyage ». F. Fukuyama, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992, p. 80.

10 G. M. Hodgson fait une critique de cette thèse dans un excellent ouvrage qui resitue les débats dans une perspective de débats sur les « futurs possibles ». G. M. Hodgson, *Economics and Utopia*, Londres, Routledge, 1999. La troisième partie (« Back to the future ») est particulièrement intéressante pour dépasser l'opposition entre l'individualisme et le collectivisme pour ainsi voir apparaître différents scénarii.

11 Plusieurs ouvrages ont récemment abordé les désillusions de la globalisation. Des titres comme *La grande désillusion* (J. Stiglitz) ou *The Crisis of Global Capitalism* (G. Soros) en sont des exemples bien connus.

c'est à l'intérêt privé qu'on s'en remet pour définir l'intérêt public. *Marchéisation* du monde donc, fort éloignée d'ailleurs, soit dit en passant, de la vision qu'Adam Smith avait du marché et de son rôle[12].

Un *modus operandi* s'est établi entre les États et les entreprises, avons-nous dit, mais celui-ci n'en repose pas moins sur des prémisses qui ne sont pas tenables. En effet, sous le couvert d'une intégration compétitive des économies nationales dans l'économie mondiale, il conduit à exacerber les rivalités entre les nations et à détourner les États du multilatéralisme. Également, il suppose que l'intérêt public serait, au mieux, ramené à la somme des intérêts privés, et, au pire, subordonné à ces derniers[13]. C'est de ces constats dont nous pouvons partir pour explorer les avenues de la régulation qui s'offrent à nous actuellement.

Un modèle dominant : autorégulation (et… compétitivisme)

La globalisation, nous l'avons vu, s'accompagne d'une redéfinition des rapports entre l'espace public et l'espace privé au niveau national, et dans cette mouvance, du rapport entre les espaces national et international. Parallèlement à l'émergence d'un espace économique « supranational », deux changements majeurs sont apparus dans la régulation. D'une part, les économies nationales ont été libéralisées, entraînant un désengagement de l'État dans la gestion économique, la réglementation et la fourniture de biens collectifs et la protection sociale. D'autre part, l'autorégulation des marchés est, d'une façon générale, devenue la norme, avec le résultat qu'il revient de plus en plus aux acteurs privés et à leurs associations d'en définir le cadre réglementaire et de gouvernance, de même que leurs obligations et responsabilités. Transposé sur la scène internationale, ce nouveau modèle de régulation a conduit les institutions internationales à accorder une plus grande attention à la gouvernance publique et privée et à s'associer plus étroitement les acteurs privés aux négociations internationales, à l'élaboration des normes, standards et codes de bonnes pratiques, de même qu'à la prévention et à la gestion des crises.

Bien qu'encore loin des idéaux de la pensée économique libérale, un nouveau modèle de gouvernance serait de la sorte en train de prendre forme […]. Son originalité par rapport à l'ordre international

12 On lira avec beaucoup d'à-propos l'ouvrage de M. Biziou à ce sujet, *Adam Smith et l'origine du libéralisme*, Paris, PUF, 2003.

13 Stiglitz nous fournit un excellent exemple d'une telle situation à propos des États-Unis à l'heure actuelle. J. Stiglitz, « Crony Capitalism American Style », *Project Syndicate*, février 2002, <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/221/46826.html>, consulté le 10 avril 2004.

du XIXe siècle tient cependant à deux choses : d'une part, on assiste à l'émergence parallèle d'un ordre privé, issu des pratiques des acteurs eux-mêmes ; et, d'autre part, si retour de confiance dans l'autorégulation des marchés il y a, il s'inscrit dans un contexte de globalisation des marchés qui impose aux États, pour pouvoir fonctionner adéquatement, la convergence des normes de gouvernance publique vers un modèle commun. En clair, l'idée de gouvernance est reconnue comme nécessaire, mais dans les limites de l'autonomie des marchés et sur la base des pratiques établies. Les problèmes d'un tel modèle de gouvernance sont de trois ordres.

Premièrement, l'équité n'a jamais été le propre des marchés, ses « imperfections » sont suffisamment nombreuses, lorsqu'elles ne sont pas tout simplement créées et exploitées à leur avantage par les acteurs économiques eux-mêmes, pour laisser à ces derniers le soin de voir à leur régulation et compter sur leur « responsabilité sociale » pour corriger les déséquilibres.

Deuxièmement, certains ont vu l'émergence d'un système de règles privées, dont Jessup fut l'un des premiers, en 1956, à en souligner la modernité, un système a-national, supranational ou encore, une *lex mercatoria*[14], qui se développerait indépendamment des systèmes de droit nationaux[15]. Il n'en est rien. Comme le note Schmitthoff, l'un des principaux architectes de la conception « positiviste » de la *lex mercatoria*, la période actuelle serait marquée par deux phénomènes : un retour à des principes de droit économique international alors que les États acceptent de céder leur autorité en faveur de nouvelles règles de gouvernance des échanges internationaux ; et la nature « construite » et le fondement « national » de la *lex mercatoria* dont l'autonomisation ne peut prévaloir qu'à travers les mesures prises par les États[16].

14 Dans la perspective des autonomistes, qui considèrent ce système en tant qu'ordre spontané, la *lex mercatoria* serait fondée sur trois piliers : les pratiques des agents privés, les conventions nationales et les principes généraux du droit. En contraste, les approches positivistes accordent un rôle central aux États dans le développement de la *lex mercatoria*. Pour plus d'information, <www.lexmercatoria.com>, consulté le 10 avril 2004.

15 En droit économique, jusqu'en 1950, les juristes ne remettaient pas en cause l'idée que seul l'État avait l'autorité pour gouverner les contrats économiques, tant sur le plan national qu'international. Pour une discussion des origines de ce débat, voir F. de Ly, *International Business Law and Lex Mercatoria*, Londres, North-Holland, 1992.

16 La période actuelle serait la troisième d'un processus historique et elle serait caractérisée par la juxtaposition des deux périodes précédentes. La première période fait référence aux origines pré-nationales de la *lex mercatoria* lorsqu'est apparu, à l'époque médiévale, un système de règles marchandes. La deuxième période coïncide avec la consolidation des États et l'unification des lois,

Pour faire court, la thèse d'une *lex mercatoria* mondiale bute sur le problème majeur qu'elle doit nécessairement faire un passage obligé par les États. Cela a une conséquence significative : les principes économiques de base qui la définissent varient énormément selon les États et n'ont pas nécessairement un caractère universel. En fait, la *lex mercatoria* représente souvent une doctrine de laisser-faire, ce qui nous laisse le plus souvent avec des principes tellement généraux qu'ils n'ont plus guère d'utilité pratique.

Troisièmement, la gouvernance globale renvoie aux bonnes pratiques et à la coopération volontaire entre les États. Une telle approche comporte des limites importantes. Comment définir ces bonnes pratiques ? Vers quel(s) modèle(s) faire converger les pratiques ? La réponse à ces questions est, actuellement, d'autant moins claire que si tout le monde convient de la nécessité pour les États de se doter, individuellement et collectivement, d'un cadre de « bonne gouvernance », personne ne s'entend vraiment sur ce que le terme peut signifier et couvrir, pas plus que sur le modèle à suivre, les bonnes pratiques des uns valant bien celles des autres. Les codes de gouvernance publique sont tellement généraux qu'ils n'ont que peu de portée pratique, sauf, peut-être, là ou la gouvernance est défaillante mais, dans ce cas, le problème est d'une nature différente puisqu'il s'agit d'abord et avant tout de mettre en place les institutions du marché. On ne peut donc qu'être très sceptique quant aux résultats d'une telle approche ; on ne peut que l'être davantage encore lorsqu'il s'agit de contrôler les pratiques néo-mercantilistes des États et les rivalités auxquelles ils se livrent pour attirer les investissements ou promouvoir les exportations.

Prenons l'exemple du contrôle des pratiques anticoncurrentielles - le domaine antitrust - pour illustrer notre propos. Puisque l'idée d'un droit supranational de la concurrence, pourtant tout à fait pertinente, est aujourd'hui bloquée tant les intérêts des uns et des autres sont divergents, l'on doit compter sur l'efficacité des politiques nationales, sur la coopération volontaire entre les États et, bien entendu, sur la discipline de la concurrence globale. Cette approche ne fait cependant pas apparaître des règles contraignantes à l'égard des acteurs privés et des pratiques anticoncurrentielles, pas plus qu'elle ne cherche vraiment à opposer un contrepouvoir à la montée en puissance des grands

C. M. Schmitthoff, *Export Trade: The Law and Practice of International Trade*, Londres, Stevens & Sons, 2000. Pour une lecture de Schmitthoff, voir C.-J. Cheng (dir.), *Clive M. Schmitthoff's Select Essays on International Trade Law*, Londres, Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

oligopoles à l'échelle internationale. Plutôt, elle se limite à favoriser une certaine convergence « naturelle » des politiques nationales vers des « pratiques optimales » et à proposer une meilleure circulation de l'information entre les autorités nationales de la concurrence. En clair, cette « culture de la concurrence » n'a d'autre finalité que d'accompagner la globalisation économique, mais sans chercher vraiment à la maîtriser. En bout de ligne, le danger est de voir les institutions soumises à la seule logique de marché.

2 / Les promesses de la gouvernance globale

Dunning, dans un article sur la crise morale qui affecte la globalisation économique, avance trois raisons qui justifient une réforme de la gouvernance globale s'appuyant sur le développement d'entités supranationales[17]. D'abord, les États n'ont pas toujours intérêt ou ne sont pas toujours capables de contrer les échecs du marché, surtout lorsqu'ils découlent des activités des FMN. Ensuite, ils sont, eux aussi, à l'origine d'imperfections et d'obstacles au marché. Enfin, ils n'ont pas toujours les capacités de mettre en place des politiques sociales qui éliminent ou réduisent les effets néfastes de la globalisation.

La Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation va dans la même direction lorsqu'elle met l'accent sur les carences de la gouvernance actuelle de la mondialisation et souligne les déséquilibres qui l'accompagnent, à savoir celui entre l'économie et la société et celui entre l'économique et le politique, deux déséquilibres qui minent la justice sociale et entravent l'exercice d'une démocratie responsable. Pour elle, il manque aux marchés mondiaux des institutions de contrôle public du type de celles qui, dans bon nombre de pays, « confèrent leur légitimité aux marché nationaux et assurent leur stabilité ». Et, tout comme Dunning, elle en appelle au changement, un changement qui doit passer par la mise en place d'un cadre éthique fort et d'une gouvernance mondiale véritable.

17 Dunning, qui a toujours été optimiste à l'égard des effets de la globalisation, entrevoit la possibilité de la destruction créatrice du capitalisme global (référant à la vision pessimiste de non-soutenabilité du capitalisme). Il présente deux autres voies possibles : l'une consiste à trouver des solutions qui visent à ne réformer que marginalement des institutions, ce qui tend à être le scénario dominant à l'heure actuelle, que ce soit sur le plan bilatéral, régional ou international ; l'autre consisterait à créer de nouveaux arrangements institutionnels adaptés aux caractéristiques et aux impératifs de la globalisation. Voir J. H. Dunning, « Whiter Global Capitalism? », dans *Global Capitalism at Bay?*, Londres, Routledge, 2000, p. 11-45.

En clair, pour la commission de l'OIT comme pour de plus en plus d'observateurs, pour bien fonctionner, les marchés doivent non seulement être « encastrés » dans un ensemble d'institutions non marchandes[18], mais également être soumis à un certain pouvoir de coercition[19]. C'est donc vers le deuxième modèle de gouvernance qu'il conviendrait de se tourner, autrement dit vers un modèle dont la finalité est de combiner la recherche du bien commun avec l'économie de marché. Un tel modèle renoue d'une certaine manière avec une longue tradition d'économie sociale de marché, mais dans un cadre qui ne soit plus celui du territoire national, mais celui de l'espace économique de la globalisation.

Plus d'un ne manquera pas de souligner et, dans la même veine, de critiquer l'utopie d'un modèle dont la faisabilité demande qu'au moins deux conditions soient remplies. Les États, à commencer par les puissants d'entre eux, doivent accepter de remettre en question leur autonomie, d'aller au-delà de la seule gestion des interdépendances, et, ce faisant, de transférer des domaines de souveraineté importants vers des institutions supranationales, à l'image de l'Europe communautaire par exemple. Il faut remettre en cause l'autonomie des marchés et la marge de manœuvre des acteurs privés, ce qui demande de lier étroitement les droits des entreprises à leur responsabilité sociale et d'introduire des mécanismes de régulation qui visent à rendre les marchés non seulement plus efficaces et plus stables, mais aussi plus équitables.

On voit immédiatement la difficulté de mettre en œuvre un ordre du jour politique qui demande de réhabiliter et de renouveler l'action collective. La commission de l'OIT en est d'ailleurs tout à fait consciente puisque, à défaut de pouvoir compter sur les États et *a fortiori*, sur la responsabilité sociale des entreprises, la voie qu'elle propose est la reprise du dialogue social, lequel dialogue impliquerait tous les acteurs de la mondialisation, des FMN aux ONG en passant par les États et les institutions multilatérales. C'est sans doute l'un des aspects les plus originaux du rapport que de chercher à sortir du cadre étroit des relations intergouvernementales et de l'État-nation, pour aller à la

18 Voir à ce sujet D. Rodrik, « Feasible Globalizations », NBER Working Paper Series nº 9129, septembre 2002. Rodrik présente un argument qui s'appuie sur un triangle [...] dont le message est que les systèmes nationaux, l'intégration en profondeur et la démocratie sont mutuellement incompatibles. On ne peut qu'en associer deux à la fois. Ainsi, l'intégration en profondeur n'est compatible avec les systèmes nationaux qu'au détriment de la démocratie; les biens publics que les États peuvent fournir sont ceux qui sont compatibles avec l'intégration des marchés.

19 G. Kebabdjian, « La nouvelle architecture financière, gouvernance globale ou régime international? », *Études internationales*, vol. XXXIII, nº 2, juin 2002.

rencontre de nouveaux acteurs et des réseaux émergents, « terreau d'une future communauté mondiale partageant des intérêts et des objectifs communs ». Reste à savoir cependant si cet appel sera entendu, à commencer par les acteurs privés.

Certains sont plus pessimistes encore, dans la mesure ou une gouvernance globale qui tendrait vers des règles et institutions supranationales ne pourrait effectivement répondre aux enjeux actuels sans que soient posés le problème de leur légitimité et celui des mécanismes à mettre en place pour en assurer l'efficacité. Comme le souligne Rodrik, ce type de gouvernance requiert, à long terme, un « fédéralisme global », qui ne ferait pas disparaître la sphère politique ; il la déplacerait plutôt au niveau global. Mais l'émergence d'un espace politique supranational est loin de pouvoir devenir une réalité et Rodrick considère qu'un fédéralisme global « *is at best a century away* ».

Pour l'instant, le problème reste entier. La globalisation économique, en faisant émerger un espace économique global, s'accompagne d'une re-régulation de la sphère économique qui n'offre que peu de contrepoids à la logique marchande et au pouvoir grandissant des FMN au sein de l'économie mondiale. Un modèle alliant l'autonomie des marchés et la régulation institutionnalisée tend à mettre les institutions au service des FMN et laisse entier le problème de la régulation, laissée au seul « hasard de la liberté ». À défaut, diront certains, de pouvoir faire autrement et, d'autres, de volonté politique, les problèmes sont renvoyés au niveau national puisqu'au moins, les démocraties restent « territorialisées » comme le pouvoir politique. À cela près cependant que devant une globalisation qui réduit leur marge de manœuvre et impose ses contraintes, les États ont tendance à prendre des orientations plus « compétitives » que démocratiques…

Alors que, pour reprendre Braudel, « tous les pays de l'univers se touchent dans un corps à corps tumultueux[20] », deux grandes questions restent sans réponse et devront guider les réflexions futures : de quel type de régulation avons-nous besoin (privée, publique, mixte) ? ; à quel niveau (multilatéral, régional, bilatéral) devons-nous développer la gouvernance ? Il conviendra surtout de trouver des contrepoids à la globalisation et à rompre avec des modes de régulation qui ne cessent de

20 F. Braudel, *Les ambitions de l'histoire*, Paris, Éditions de Fallois, 1997, p. 82.

favoriser des formes privées d'autorité internationale. Paradoxalement, accomplir cette tâche s'impose comme un préalable à la poursuite de la globalisation[21].

Bibliographie

Biziou, Michel, *Adam Smith et l'origine du libéralisme*, Paris, Presses universitaires de France, 2003.

Braudel, Fernand, *Les ambitions de l'histoire*, Paris, Éditions de Fallois, 1997.

Campagnolo, Gilles, *Critique de l'économie politique classique*, Paris, Presses universitaires de France, 2004.

Cheng, Chia-Jui (dir.) *Clive M. Schmitthoff's Select Essays on International Trade Law*, Londres, Martinus Nijhoff Publishers, 1988.

De Ly, Filip, *International Business Law and Lex Mercatoria*, Londres, North-Holland, 1992.

Dunning, John H., «Whiter Global Capitalism?», dans *Global Capitalism at Bay?*, Londres, Routledge, 2000, p. 11-45.

Fukuyama, Francis, *La fin de l'histoire et le dernier homme*, Paris, Flammarion, 1992.

Graz, Jean-Christophe, *La gouvernance de la mondialisation*, Paris, La Découverte, 2004.

Hodgson, Geoffrey M., *Economics and Utopia*, Londres, Routledge, 1999.

Kebabdjian, Gérard, «La nouvelle architecture financière, gouvernance globale ou régime international?», *Études internationales*, vol. XXXIII, nº 2, juin 2002.

Rodrik, Dani, «Feasible Globalizations», NBER Working Paper Series nº 9129, septembre 2002, <http://www.nber.org/papers/w9129.pdf>, consulté le 10 avril 2004.

Rosenau, James N. et Ernst-Otto Czempiel (dir.), *Governance without Government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

Schmitthoff, Clive M., *Export Trade: The Law and Practice of International Trade*, Londres, Stevens & Sons, 2000.

Soros, George, *The Crisis of Global Capitalism: Open Society Endangered*, New York, PublicAffairs, 1998.

Stiglitz, Joseph E., *La grande désillusion*, Paris, Fayard, 2002.

Stiglitz, Joseph E., «Crony Capitalism American Style», *Project Syndicate*, février 2002, <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/221/46826.html>, consulté le 10 avril 2004.

21 Dunning souligne six conditions pour éviter l'autodestruction de la globalisation économique: 1) il faut reconnaître la centralité de la dimension humaine; 2) reconnaître le rôle des institutions, publiques et privées, dans les instruments de la régulation; 3) la nécessité que les États prennent des mesures favorables à l'émergence d'un capitalisme socialement acceptable; 4) la nécessité d'introduire des réformes institutionnelles, surtout en ce qui concerne les organisations financières; 5) l'importance de développer des institutions supranationales détenant des pouvoirs de sanction et de persuasion qui orientent les comportements et relations entre les acteurs; et, 6) l'importance de favoriser une convergence des politiques qui fait en sorte que les bénéfices du capitalisme global sont plus grands que la somme de ses parties (des économies nationales). J. H. Dunning, *op. cit.*

CHAPITRE 7 /

Le régime international de l'investissement

Où en sommes-nous[1] ?

Mathieu Arès et Éric Boulanger

En l'espace de trois décennies, les flux d'investissement étranger direct (IED) ont été multipliés par six, passant de 208 à 1244 milliards de dollars entre 1990 et 2010 ; et encore, toujours limités par la persistance des difficultés économiques globales, les flux d'investissement de 2010 représentaient à peine 63 % de leur sommet de 2007 évalué à 1971 milliards et ils accusaient toujours un retard d'environ 15 % par rapport à la moyenne des années précédant la crise financière mondiale. Les flux mondiaux d'IED devraient continuer de progresser cette année. Selon le scénario le plus optimiste, ils pourraient même retrouver leur sommet de 2007, voire le dépasser dès 2013[2]. Avec la transnationalisation des entreprises et l'organisation de la production en réseaux globaux, les IED sont l'une des facettes les plus visibles de la mondialisation.

Toutefois, comme le montre d'ailleurs clairement la contribution de Christian Deblock et Michèle Rioux à cet ouvrage (chapitre 1), il n'y a pas qu'un seul modèle d'internationalisation ou de transnationalisation des firmes. Au contraire, plusieurs modèles coexistent : l'accès aux ressources, la recherche de débouchés, les gains de productivité ainsi que le positionnement stratégique des firmes en constitueraient

1 Extrait de M. Arès et É. Boulanger, « Introduction générale. Le régime international de l'investissement : où en sommes-nous ? », dans M. Arès et É. Boulanger (dir.), *L'investissement et la nouvelle économie mondiale : trajectoires nationales, réseaux mondiaux et normes internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 1-38.

2 Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Rapport sur l'investissement dans le monde 2011*, Genève, Nations unies, 2011, p. viii, figure I.1.

les principaux objectifs[3]. L'internationalisation est d'autant plus priorisée que les technologies de l'information et de la communication (TIC) ainsi que leurs effets innovateurs sur le transport des marchandises permettent, à leur tour, l'innovation sur le plan managérial, comme la généralisation de la production en flux continu (*just in time*) et les groupes de qualité (*toyotisme*). Les nouvelles technologies favorisent également l'adoption de structures organisationnelles souples et décentralisées qui facilitent la création et le déploiement à l'échelle internationale de chaînes de valeur hautement concurrentielles. La firme en réseaux mène la charge : à l'échelle planétaire, quelque 80 000 multinationales chapeauteraient ainsi plus de 800 000 sociétés filières ou apparentées sous contrôle plus ou moins direct[4].

Une nouvelle division internationale du travail s'affirme donc. La production est de plus en plus planifiée et modulée sur la base de la spécialisation territoriale du travail, des avantages comparés et des multiples stratégies des entreprises[5]. Ce ne sont plus tant des produits finis, mais bien des investissements et des pièces et composantes que s'échangent les nations. De plus en plus, le modèle fordiste et l'organisation nationale de la production, lesquels avaient nourri la croissance des années d'après-guerre, semblent être déclassés et choses du passé ; l'époque est à la suprématie des firmes globales et à l'autorégulation des marchés. Si certains se sont réjouis de l'évanescence de l'État, ce dernier constituant pour eux un obstacle au plein potentiel économique de la mondialisation[6], limiter cependant l'analyse de l'investissement direct au comportement des firmes apparaît une avenue réductrice. Parallèlement, il faut s'interroger sur l'environnement normatif et l'action de l'État qui encadrent et soutiennent l'IED. Par les sommes en jeu et par leur impact sur le bien-être des populations, l'IED est en voie de transformer radicalement la politique internationale et les relations entre les États. En contrepartie de l'hégémonie de l'approche réaliste

3 J. H. Dunning, *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Reading, Addison-Wesley, 1993 ; J. H. Dunning, « The Eclectic (TIC) Paradigm of International Production : Past, Present and Future », *International Journal of the Economics of Business*, vol. 8, nº 2, 2001.

4 K. P. Sauvant et L. E. Sachs, « BITs, DTTs, and FDI Flows : An Overview », dans K. P. Sauvant et L. E. Sachs (dir.), *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. xxiv. Parallèlement à la création de filiales à l'étranger, voit-on ainsi émerger de nouvelles formes de contrôle et de tutelles indirects, qui à travers notamment les participations minoritaires, le transfert technologique ou encore la production sous licence, permettent la création de liens organiques entre les sociétés mères et les composantes du réseau. CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2011*, Genève, Nations unies, 2011, p. 124.

5 S. Berger, *Made in Monde*, Paris, Éditions du Seuil, 2006.

6 K. Ohmae, *The End of the Nation-State : The Rise of Regional Economies*, New York, Simon & Schuster, 1995.

qui subordonne l'action étatique aux questions sécuritaires, s'impose une lecture plus fine, qui rend compte de la dynamique complexe qui s'établit d'une part sur le plan national entre la logique commerciale des firmes et la logique politique des États et qui, d'autre part, témoigne de l'insertion des États aux grands courants économiques mondiaux[7].

L'enjeu est de taille : il s'agit pour les États, ni plus ni moins, de définir des règles et des stratégies qui détermineront le bien-être futur de leur société. Trois grands thèmes préoccupent particulièrement chercheurs et experts : 1) l'attractivité et la compétitivité internationales ; 2) la délocalisation et l'externalisation des activités de production ; et 3) l'émergence de cadres normatifs internationaux. Pour certains, l'État reste un acteur central dans ces processus, nous renvoyant de lui, bien souvent, une image négative, celle d'un mercantilisme d'un nouveau type où chacun lutte pour attirer les investissements ou imposer ses propres normes. Pour d'autres, au contraire, l'État est en net recul et son rôle est le plus souvent cantonné dans celui de facilitateur de l'investissement et de superviseur des conditions environnantes.

Deux ordres de faits attirent notre attention. Le premier a trait aux politiques de l'investissement. D'une manière générale, ces politiques n'ont plus pour objet de contrôler les investissements ou de leur imposer des obligations comme c'était le cas avant les années 1980, mais d'arbitrer entre deux types d'exigences : l'intégration compétitive dans les grands courants économiques internationaux d'une part et l'insertion des activités étrangères dans le tissu économique national d'autre part. Promotion compétitive de l'investissement étranger certes, mais aussi, en parallèle, défense des intérêts nationaux. Un arbitrage, également, à multiples facettes, avec, de surcroît, des succès divers.

Le second ordre de faits a trait aux règles internationales. L'échec de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) et la mise à l'écart de l'investissement des négociations commerciales multilatérales ont montré à quel point le thème était sensible pour beaucoup de pays, en développement ou développés, en touchant aussi bien à la souveraineté et au pouvoir de légiférer des États, qu'à leur capacité de mettre en œuvre des politiques économiques nationales, régionales ou sectorielles. Même les États les plus favorables à la protection de l'investissement

7 R. Vernon, *Sovereignty at Bay : The Multinational Spread of U.S. Enterprises*, New York, Basic Book, 1971 ; S. Strange, *The Retreat of the State*, Londres, Cambridge Studies in International Relations, 1996 ; J. M. Stopford, S. Strange et J. S. Henley, *Rival States, Rival Firms*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991 ; P. G. Cerny, *The Changing Architecture of Politics – Structure, Agency and the Future of the State*, Londres, SAGE Publications, 1990.

sont aujourd'hui devenus plus réservés quant à son étendue. D'un autre côté, les rapports de la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED) sur l'investissement dans le monde nous le rappellent chaque année : les traités et accords bilatéraux prolifèrent, y compris entre les pays en développement, démontrant la nécessité d'avoir des règles générales non seulement pour réduire l'arbitraire et augmenter la transparence sur les marchés, mais aussi pour établir des obligations communes s'adressant aux États comme aux entreprises. Entre protection de l'investissement et défense de l'autonomie, entre liberté économique et régulation des marchés, entre droits et devoirs économiques des entreprises, les États sont également à la recherche de compromis.

Ces constats nous obligent à avoir une vision dynamique des relations entre les entreprises et les États et, plutôt que de s'en tenir aux deux grandes options de la littérature, à nous pencher sur la façon dont les États et leur gouvernement arbitrent entre la promotion de l'investissement et les intérêts économiques nationaux d'une part, et, sur le plan normatif, entre la protection des droits des entreprises et l'action collective d'autre part. Ce qui nous intéresse d'étudier en détail, c'est la manière dont concrètement les États abordent et résolvent ces arbitrages.

1 / Construire un régime international de l'investissement ou l'art du possible

Les règles, les cadres normatifs internationaux et, d'une manière générale, ce qui est désormais convenu d'appeler les régimes internationaux[8], résultent et sont l'expression de ces arbitrages et des interactions complexes entre les États. Les régimes peuvent ainsi être de portée universelle, régionale ou bilatérale, leur adhésion volontaire ou mandataire et les normes et codes de conduite qu'ils suggèrent, exécutoires ou discrétionnaires. Comprendre le fonctionnement d'un régime particulier, c'est avant tout étudier son histoire et son évolution. Pour paraphraser Peter Hall, il s'agit d'identifier les idées qu'il véhicule, les intérêts qu'il représente ainsi que les bases institutionnelles sur

8 Suivant la définition, maintenant classique, de Stephan Krasner, un régime international est constitué par « un ensemble de principes, de normes, de règles et de processus décisionnels implicites ou explicites autour desquels les attentes d'acteurs convergent dans un domaine spécifique des relations internationales ». S. D. Krasner (dir.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 2.

lesquelles il se construit[9]. Le régime international de l'investissement direct ne fait pas exception : ce sont des États qui, dans des circonstances historiques particulières, en ont forgé les principes et lui ont insufflé une dynamique qui lui est propre[10].

Le régime de l'investissement découle directement d'une vision libérale du monde où le droit international, la liberté individuelle et le commerce contribuent à la prospérité et à l'harmonie entre les nations. De nos jours, la grande majorité des États partagent cet idéal, du moins dans leur discours, comme l'indique leur adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Pour la société civile, un constat similaire peut être fait : même les plus virulents opposants à la globalisation, pour qui les sommets et les grandes conférences économiques servent d'autant de points de ralliement, ne réclament-ils pas une autre mondialisation ? Comme le montre d'ailleurs l'enlisement des négociations commerciales multilatérales, entre le discours et l'acte, le chemin reste très laborieux : la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux à l'échelle mondiale demeurent encore un lointain projet. La tendance naturelle de l'Homme pour le troc et l'échange et la vocation universelle des forces du marché chers à Adam Smith ne semblent pas suffire[11]. Sur le plan national, contrairement aux préceptes libéraux, pour les États et les peuples, le commerce et tout particulièrement l'investissement constituent le plus souvent des jeux à somme nulle où ce que l'un gagne, l'autre le perd. Le constat est d'autant plus important, comme le rappelait John Ikenberry, que la politique commerciale d'un État n'est souvent que la projection sur la scène internationale de débats internes[12]. En cela, même pour les États occidentaux d'où émanent le libéralisme et la révolution industrielle, maintenir un consensus en faveur du libéralisme économique n'est jamais chose aisée. Pour quelqu'un qui craint pour son emploi, la concurrence étrangère et les délocalisations d'entreprises font invariablement peur. Dans le débat public, il y a donc un déséquilibre entre, d'une part, la promotion des exportations et l'acceptation des importations et, d'autre part, l'attractivité et la promotion de l'investissement.

9 P. Hall, « The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations », dans M. I. Lichbach et A. S. Zuckerman (dir.), *Comparative Politics : Rationality, Culture, and Structure*, New York, Cambridge University Press, 1997.

10 J. W. Salacuse, « The Emerging Global Regime for Investment », *Harvard International Law Journal*, vol. 51, n° 2, 2010.

11 A. Smith, *Recherche sur la nature et la richesse des nations*, Paris, Flammarion, 1976 [1776].

12 J. Ikenberry, « Conclusion : An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy », *International Organization*, vol. 42, n° 1, 1988.

Si les premières sont habituellement interprétées positivement, pour les secondes les perceptions négatives dominent et constituent souvent un terreau fertile à l'activisme politique. Il est toujours plus facile de promouvoir des politiques d'attractivité et de rétention des entreprises que de promouvoir l'internationalisation du capital national. C'est ainsi qu'en ce domaine les autorités préfèrent adopter un profil bas et attentiste, favorisant les discussions techniques de la diplomatie commerciale au détriment des débats publics[13].

L'élaboration d'un cadre réglementaire commun international se heurte depuis toujours aux ambitions nationales et à la tentation de pratiques mercantiles, prédatrices et déloyales. C'est pourquoi les régimes internationaux sont habituellement conçus comme des biens publics et si des efforts collectifs en permettent le déploiement, leur fonctionnement peut s'en trouver systématiquement entravé par le problème du resquilleur. Néanmoins, la coopération est non seulement possible - les institutions d'après-guerre sont là pour en témoigner -, elle s'accentue avec l'interdépendance économique toujours grandissante des États.

Suivant l'école fonctionnaliste[14], nous pourrions y voir la manifestation de la transformation des institutions politiques aux nouvelles réalités socioéconomiques : la coopération dans un domaine permettant, par un effet de rétroaction, d'étendre la coopération à d'autres domaines, l'étape ultime étant la création d'institutions supranationales et le renoncement à la souveraineté, voire l'établissement d'un État mondial. Cette dynamique du bas vers le haut pose problème : sans agent ou système de coordination - des éléments exogènes au modèle -, on comprend mal la finalité du projet, si projet il y a,

13 Le cas canadien est sur ce plan illustratif. Ce n'est qu'à l'été 2008 que la mission de promotion de l'investissement canadien à l'étranger est apparue sur le site officiel du ministère des Affaires extérieures et du commerce international (MAECI) alors que le Canada est membre fondateur du GATT et de l'OMC, qu'un chapitre entier de l'ALENA a été consacré à l'investissement - le fameux chapitre 11 -, que c'est à Montréal que fut tenu le sommet devant mener à un Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) et que depuis le milieu des années 1990, le Canada se présente comme un exportateur net de capitaux.

14 Voir les textes fondateurs de l'approche fonctionnaliste : D. Mitrany, *A Working Peace System*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1943 ; E. Haas, *Beyond the Nation State*, Palo Alto, Stanford University Press, 1964 ; R. Keohane et J. Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977. Plus récemment, l'approche fonctionnaliste a été reformulée par les théories de l'intégration. En économie, l'approche fonctionnaliste trouve son équivalent dans les modèles gravitationnels où les accords internationaux viennent en quelque sorte encadrer des situations de fait. L'argument gravitationnel a notamment été utilisé pour expliquer le régionalisme et les accords régionaux ; pour une présentation synthèse de ces approches, voir notamment : C. Deblock, « La politique commerciale américaine. Promenade guidée dans le jardin des théories », *Recherches internationales*, n° 88, 2010.

évidemment. Force est de constater que dans le domaine de l'investissement, une telle instance supranationale apparaît très lointaine. Nous nous en éloignons même : le régime international de l'investissement se constitue avant tout sur la base de la multiplication des accords internationaux d'investissement (AII) qui prennent principalement la forme d'accords bilatéraux d'investissement (ABI) et d'accords de coopération économique (ACE). On en dénombrait plus de 6 100 en 2010 et ce nombre ne cesse d'augmenter au rythme de trois nouveaux AII en moyenne par semaine[15]. Le régime de l'investissement direct est ainsi loin d'être un ensemble juridique unifié. Par son caractère « de plus en plus atomisé, complexe et hétérogène », pour reprendre les mots de la CNUCED[16], certains pourraient y voir la claire illustration du *bol de spaghetti* de Jagdish Bhagwati et de dénoncer la complexité et l'opacité grandissantes du régime international de l'investissement[17]. Suivant ce mode de pensée, les accords bilatéraux introduiraient des particularismes qui lieraient que les États signataires, les obligations découlant d'un accord n'entraînant pas d'obligations juridiques analogues dans les autres accords.

En fait, l'idée même de régime deviendrait rapidement hasardeuse, si nous ne tenions compte de la multiplication des AII sur sa dynamique constitutive. Avec l'explosion du nombre d'accords bilatéraux, il se joue certainement « une course vers le bas » ou encore il se produit un effet domino, car chaque État considère que leur ratification permet sinon d'améliorer du moins de maintenir leur compétitivité comme lieu de production[18]. L'école fonctionnaliste a en cela raison d'insister sur le fait que la coopération internationale répond à des besoins précis. Dans le cas de l'IED, la coopération répond d'abord aux besoins des firmes pour qui la confirmation des droits de propriété est une condition stratégique à l'investissement. Ils le sont également pour les États. D'un côté, en fournissant un ensemble de règles et le cas échéant un système de sanctions, le régime de l'investissement influe directement sur la

15 CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2010*, Genève, Nations unies, 2010.

16 CNUCED, *Définition de règles internationales en matière d'investissement : État des lieux, défis à relever et perspectives, Études de la CNUCED sur les politiques d'investissement international au service du développement*, Genève, Nations unies, 2008a.

17 K. J. Alter et S. Meunier, « The Politics of International Regime Complexity », *Perspectives on Politics*, vol. 7, nº 1, 2009. Voir par exemple Paul Haslam, qui y voit un « *patchwork* multidimensionnel » et parle de « régime superposé ». P. Haslam (2007), « Construire un régime d'investissement étranger dans les Amériques », *Études internationales*, vol. XXXVIII, nº 3, 2007, p. 311.

18 R. Baldwin, *21st Century Regionalism : Filling the Gap Between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules*, World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper ERSD-2011-08, Genève, 2011, p. 14.

mise en œuvre de leur politique industrielle. D'un autre côté, la constitution même du régime représente en soi un enjeu important. Pour maximiser leurs gains et défendre leurs intérêts, les États - en particulier les plus puissants - n'hésiteront guère à utiliser leurs capacités pour infléchir les règles ou en édicter des nouvelles au risque de miner et de rompre la souhaitable coopération[19]. Suivant les préceptes réalistes, dans un ordre anarchique où la survie des États est un souci constant, la coopération connaît rapidement des limites. Pour eux, les gains économiques se révèlent à eux seuls largement insuffisants, l'impact sur la distribution de la puissance prenant rapidement le pas sur toutes autres considérations[20]. Sans un puissant soutien, l'ordre international et la « coopération » qu'il suscite sont voués au déclin[21].

Suivant le raisonnement de la stabilité hégémonique, l'ordre libéral institutionnel de l'après-guerre n'a été en fait que l'expression de la puissance américaine et de la volonté des États-Unis de créer un système reflétant leurs valeurs et favorable à leurs intérêts économiques et politiques. Son corollaire étant, ni plus ni moins, qu'avec le déclin de la puissance américaine, l'ordre libéral sera directement menacé par un retour en force de pratiques déloyales, les États-Unis étant devenus incapables de discipliner les resquilleurs[22]. La théorie de la stabilité hégémonique et son corollaire ont été abondamment critiqués. Qui pour se gausser du prétendu déclin des États-Unis et du caractère américano-centré de l'approche[23] ? Qui pour affirmer qu'il était plus aisé de maintenir un régime que de le créer ?[24] Qui, enfin, de souligner, comme l'ont fait les premiers auteurs constructivistes en relations internationales, que la théorie de la stabilité hégémonique ne tenait pas compte suffisamment des valeurs véhiculées, de la perception des acteurs ou encore de l'identité nationale dans la formation et

19 R. Gilpin, *Global Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 2001, p. 78.

20 J. Grieco, « Anarchy and the Limits of Cooperation », *International Organization*, vol. 42, n° 3, 1998 ; R. Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987 ; R. Gilpin, *op. cit.*, 2001.

21 R. Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

22 C. P. Kindleberger, *World in Depression, 1929-1939*, Berkeley, University of California Press, 1973 ; R. Gilpin, *op. cit.*, 1981, 1987 et 2001.

23 S. Strange, « Cave ! : Hic Dragones : A Critique of Regime Analysis », dans S. Krasner (dir.), *op. cit.*, 1983 ; S. Strange, « The Future of the American Empire », *Journal of International Affairs*, vol. 42, n° 1, 1988.

24 R. Keohane, *After Hegemony : Cooperation and Discord in a World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984 ; D. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

le maintien des régimes internationaux ?[25] Plus important encore pour notre propos, avec la fin de la guerre froide et l'émergence d'un monde multipolaire économiquement interdépendant, on assiste à une redéfinition de la puissance et à la reconnaissance de nouveaux acteurs non étatiques. Dans le domaine économique où l'enjeu n'est plus la conquête territoriale, mais bien le contrôle des chaînes de production, la force militaire est marginalisée par la concurrence qu'offre la finance, la production et le savoir-faire dans le déploiement du « pouvoir structurel[26] ». C'est également dans ce contexte que Joseph Nye a développé le concept de *soft power* où le leadership d'un État - il pense bien sûr à celui des États-Unis - s'exprime par sa capacité à susciter l'adhésion volontaire des autres États et à définir les règles de gouvernance et les référents normatifs de la scène internationale[27].

Quoi qu'il en soit, la théorie de la stabilité hégémonique a raison sur une chose : les États-Unis ont assumé un rôle tout à fait exceptionnel dans la consolidation de l'ordre libéral. On pourrait ajouter qu'ils continuent d'avoir une action et une influence singulières[28]. D'une manière générale, peu d'États ont su comme eux développer une approche cohérente, qui concilie à la fois leurs intérêts nationaux, une vision multilatérale de l'économie, le respect des souverainetés et la réciprocité commerciale. Si les États-Unis conditionnent l'accès à leur immense marché intérieur à la ratification d'ententes commerciales multilatérales, ils n'hésitent guère à partir du milieu des années 1980[29] à recourir, premièrement, aux accords régionaux - ratifiant coup sur coup l'Accord de libre-échange (ALE) Canada-États-Unis et l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) - et, ensuite, depuis l'échec de la Zone de libre-Échange des Amériques (ZLEA), aux accords bilatéraux afin de créer des précédents juridiques et de libéraliser le commerce mondial[30]. L'exemple le plus évocateur de cette stratégie américaine est la référence directe aux règles du chapitre 11 sur l'investissement de l'ALENA - les plus exigeantes à l'époque - comme base de négociation

25 A. Wendt, « Anarchy is What State's Make of It : The Social Construction of Power Politics », *International Organization*, vol. 46, n° 2, 1992 ; F. Kratochwil, *Rules, Norms and Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989 ; J. G. Ruggie, « International Regimes, Transactions, and Change : Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », dans S. Krasner (dir.), *op. cit.*, 1983.

26 S. Strange, *op. cit.*, 1988.

27 J. Nye, *Bound to Lead : The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990 ; J. Nye, *Soft Power : The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004.

28 C. Deblock, « Les États-Unis et l'investissement direct étranger : une histoire à trois temps », dans M. Arès et É. Boulanger (dir.), *op. cit.*

29 Il appartient à l'Allemagne et au Pakistan d'avoir en 1959 ratifier le premier accord bilatéral d'investissement. Les premiers accords américains ne seront ratifiés quant à eux qu'à partir de 1982.

30 J. W. Salacuse, *op. cit.*, p. 429.

de l'Accord multilatéral sur l'investissement (AMI) proposé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)[31]. Il en sera de même avec la Déclaration ministérielle de Singapour et la création d'un Groupe de travail sur l'investissement, mais le cycle de Doha achoppera également notamment à cause de positions irréconciliables sur la libéralisation de l'agriculture[32]. Force est ainsi de constater que l'effet de levier espéré par la création de précédents juridiques et la multiplication des forums de discussion n'a guère permis de redynamiser les négociations multilatérales[33]. On pourrait même penser le contraire : les échecs répétés des négociations multilatérales légitimant, si ce n'est en quelque sorte par défaut, la voie bilatérale.

Certains pourraient y voir l'expression même de la complexification du monde et du déclin relatif de la place qu'occupent les États-Unis dans l'économie mondiale. L'argument n'est cependant pas complètement satisfaisant. D'un côté, s'il est vrai qu'il est probablement plus difficile de nos jours pour les États-Unis de « discipliner » ses partenaires, la thèse du déclin, en se focalisant sur les rivalités et le rôle d'un seul acteur, ne tient pas compte suffisamment de la convergence des intérêts et des idées de l'ensemble des acteurs autour des principes et des normes du régime, car celui-ci possède minimalement une valeur intrinsèque pour tous les participants. En effet, si imparfait et parcellaire qu'il peut être, un régime représente tout de même une importante source d'information, ce qui diminue les coûts de transaction et régularise les pratiques et les attentes[34]. Il existe ainsi une demande sur laquelle la coopération peut se construire. D'un autre côté, savoir si un accord multilatéral est préférable à la juxtaposition d'ententes bilatérales apparaît une question relativement secondaire[35].

31 S. Canner, « The Multilateral Agreement on Investment », *Cornell International Law Journal*, vol. 31, 1998 ; A. V. Ganesan, « Developing Countries and a Possible Multilateral Framework on Investment : Strategic Options », *Transnational Corporations*, vol. 7, nº 2, 1998.

32 Il s'agit cependant d'un échec partiel. Malgré que les discussions n'aient pas abouti, notamment en raison d'une vaste mobilisation populaire, qui culminera lors des sommets de Montréal, Seattle et Prague, il reste que l'on retrouve dans les règles de l'OMC d'importantes dispositions concernant l'investissement. C'est le cas notamment de l'Accord général sur le commerce des services, celui sur les Mesures concernant les investissements liés au commerce ainsi que de celui sur les Mesures relatives à la propriété intellectuelle. Voir : M. Sornarajah, *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004 (2e éd.) ; E. Neumayer, « Multilateral Agreement on Investment : Lessons for the WTO from the Failed OECD-Negotiation's », *WirtschftspolitischeBlätter*, vol. 46, nº 6, 1999.

33 Voir sur le bilan du régionalisme américain : M. Arès et C. Deblock, « L'intégration nord-américaine : l'ALENA dans le rétroviseur », *Fédéralisme & Régionalisme*, vol. 11, nº 1, 2011.

34 D. North, *op. cit.*, p. 83.

35 Pour une synthèse des arguments en faveur ou contre un accord multilatéral sur l'investissement, voir notamment Z. Drabek, *A Multilateral Agreement on Investment : Convincing the Skeptics*, World Trade Organization, Economic Research and Analysis Division, Staff Working Paper ERAD-98-05, 1998 ;

La multiplicité des forums et l'hétérogénéité des actes juridiques peuvent certainement être la source d'inconsistances et causer des interférences sur le plan interprétatif et administratif. Certes également, les négociations multilatérales peuvent théoriquement assurer une meilleure transparence et atténuer, jusqu'à un certain point, l'asymétrie de puissance entre les États[36]. Mais à notre avis, le problème de la superposition des normes est surfait et est en réalité moins important que ne le laisse entendre ce dernier point de vue. D'abord, pour les firmes - consommatrices primaires des normes concernant l'investissement - il s'agit avant tout d'une relation bilatérale entre une société étrangère et un État hôte. Les conditions d'accès et les droits économiques qu'offre un État les préoccupent principalement, peu importe si ces derniers résultent d'un accord multilatéral, d'une entente bilatérale, voire simplement du droit national. Un autre constat s'impose : nous sommes loin du *bol de spaghetti* tant décrié. Sans qu'elle soit parfaite, on observe une convergence à l'échelle internationale dans l'élaboration des règles, des pratiques et des obligations qui découlent des accords sur les investissements[37]. Si ces accords font habituellement mention du double objectif de promotion et de protection des investissements, ils « traitent essentiellement de protection, la promotion étant généralement considérée comme un effet indirect de la protection », comme le soulignait un rapport de la CNUCED[38]. D'une manière générale, il s'agit ainsi d'accorder sinon le traitement national aux firmes étrangères, du moins des conditions de traitement équivalant aux standards reconnus internationalement ou encore au traitement de la nation la plus favorisée, garantir la libre circulation des capitaux, encadrer au sens de limiter le recours à la nationalisation et à l'expropriation, et en cas d'un conflit entre une firme étrangère et l'État hôte, d'assurer l'arbitrage des différends et, le cas échéant, le versement d'une compensation[39]. En fait, en raison des thématiques, des mots et des formules employés,

S. Young et A. T. Tavares, « Multilateral Rules on FDI : Do We Need Them ? Will We Get Them ? A Developing Country Perspective », *Transnational Corporations*, vol. 13, nº 1, 2004 ; H. Fridh et O. Jensen, « Multilateral or Bilateral Investment Negotiations : Where Can Developing Countries Make Themselves Heard ? », CUTS Centre for International Trade, Economics & Environment, *Briefing Paper*, nº 9, 2002.

36 CNUCED, *op. cit.*, 2008a.

37 A. Newcombe et L. Paradell, *Law and Practice of Investment Treaties. Standard of Treatment*, New York, Kluwer Law International, 1999.

38 CNUCED, *Dispositions relatives à la promotion de l'investissement dans les accords internationaux d'investissement*, Genève, Nations unies, 2008*b*, p. xi.

39 P. Muchlinski, « The Framework of Investment Protection : The Content of BITs », dans K. Sauvant et L. E. Sachs (dir.), *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

de la structure des traités bilatéraux ainsi que des nombreuses zones de chevauchement, certains y voient un degré de cohérence élevé et l'expression d'un droit coutumier constitué[40].

Au-delà de ces dispositions de base, les firmes et les États peuvent également trouver un avantage dans le maintien d'une certaine flexibilité réglementaire qui permet l'arbitrage entre la liberté économique des firmes et la liberté politique des États. La poursuite de cet équilibre se manifeste notamment par la multiplication des clauses d'exception dans des domaines politiquement sensibles comme la sécurité nationale, les infrastructures, les services financiers, la santé publique, l'énergie et l'environnement ou encore par l'élaboration de procédures particulières de règlement des différends[41]. Ces exceptions sectorielles dont s'accommodent généralement assez bien tant les firmes que les États ne constituent pas le principal obstacle à un accord multilatéral. C'est plutôt du côté de la perte ou de l'affaiblissement de la souveraineté qu'il faut regarder. L'action collective est ainsi grandement minée par le fait que certains pays - en particulier certains pays en développement - craignent qu'un tel accord n'entrave leurs capacités à formuler des politiques industrielles développementalistes. C'est vers cette question que se tourne maintenant la discussion.

2 / Le « grand marchandage[42] » : du contrôle à l'attractivité de l'investissement étranger direct

Depuis longtemps le « dialogue » Nord-Sud et la division internationale du travail ont dicté l'évolution du régime international de l'investissement direct. La littérature divise généralement l'évolution du régime en trois grandes périodes : l'époque coloniale, l'après-guerre et la période contemporaine qui débute avec la chute de l'Union soviétique[43]. Si le

40 M.-F. Houde et K. Yannaca-Small, « Relations entre les accords internationaux sur l'investissement », *Documents de travail sur l'investissement international*, Paris, Éditions OCDE, 2004 ; S. Schwebel, « The Influence of Bilateral Investment Treaties on Customary International Law », *American Society of International Law Proceeding*, vol. 98, nº 27, 2004 ; A. Lowenfeld, « Investment Agreements and International Law », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 42, nº 123, 2003.

41 CNUCED, *op. cit.*, 2008a, p. 3.

42 Nous empruntons l'expression à J. W. Salacuse et N. P. Sullivan, « Do BITs Really Work ? : An Evaluation of Bilateral Investment Treaties and Their Grand Bargain », *Harvard International Law Journal*, vol. 46, nº 1, 2005.

43 La discussion qui suit s'appuie notamment sur l'excellente synthèse de A. Newcombe et L. Paradell, *op. cit.* Sur l'émergence du régime international de l'investissement, voir également : K. Vandevelde, « The Bilateral Investment Treaty Program of the United States », *Cornell International Law Journal*, vol. 21, nº 201, 1998 ; K. Vandevelde, « A Brief History of International Investment Agreements », dans

régime de l'investissement trouve certainement ses racines à l'époque coloniale, on peut également remonter au droit de tenir ambassade (*Jus legationis*) au Moyen-Âge, alors que l'État hôte garantissait l'immunité et assurait la protection des personnes et des biens des représentants des gouvernements étrangers. Malgré l'importance stratégique de la guerre froide, on doit plutôt parler de continuité jusqu'aux années 1980 et 1990 ; un découpage temporel en seulement deux grands épisodes apparaît alors plus approprié. Les années 1990 constituent une période charnière. Les décennies précédentes seront marquées par deux conceptions différentes de l'investissement : celle de la liberté de commerce s'opposant à celle de l'affirmation nationale. Les années qui suivront se démarquent par une perception plus positive de l'impact de l'investissement sur le développement et la fin d'une division Nord-Sud sur la question.

À l'époque coloniale, le droit de l'investissement s'est d'abord constitué sous l'influence notamment de la ratification de traités bilatéraux sur l'Amitié, le Commerce et la Navigation. Le premier traité du genre qui inclut des dispositions sur l'investissement fut conclu entre les États-Unis et le Maroc en 1824 (d'autres suivront par la suite). Il s'agissait à l'origine d'empêcher que les navires et leurs cargaisons ne soient saisis sans compensation. Ces premières dispositions seront progressivement élargies pour couvrir les actifs étrangers sur un territoire hôte[44]. Le but étant de favoriser le commerce, et non à proprement dit l'investissement, il s'agira de conditions très générales, affirmant une « protection spéciale » aux firmes sur le territoire du pays hôte et le paiement de compensation en cas d'expropriation. Le système de réglementation des différends était particulièrement déficient et se limitait souvent au bon vouloir des États et à la « diplomatie de la canonnière[45] ». Bref, les concessions et les traités inégaux garantissant des droits extraterritoriaux aux grandes puissances ou encore la création de protectorats ou de quasi colonies continueront d'être la norme[46].

Au début du XXe siècle, la révolution soviétique et ses expropriations massives sans compensations marqueront l'époque et les idées. La reconnaissance d'un droit coutumier sera au centre de divergences

K. Sauvant et L. E. Sachs (dir.), *op. cit.*, 2005 ; CNUCED, *op. cit.*, 2008a ; K. Miles, « International Investment Law : Origins, Imperialism and Conceptualizing the Environment », *Journal of International Environmental Law & Policy*, vol. 1, 2010.

44 K. Vandevelde, *op. cit.*, 1998, p. 205.

45 K. Vandevelde, *op. cit.*, 2005, p. 6.

46 K. Miles, *op. cit.*, p. 6-8.

profondes entre les pays exportateurs et importateurs de capitaux[47]. Durant les années 1920-1930, les accords d'Amitié, de Commerce et de la Navigation feront de plus en plus référence à un traitement coutumier en accord avec les standards internationaux minimaux et une compensation « prompte, adéquate et effective » en matière d'expropriation, reflétant la valeur marchande des actifs spoliés, comme l'avait édicté le secrétaire d'État américain Gordon Hull[48]. Par contre, ces années seront marquées parallèlement par une méfiance grandissante des pays en développement, pour qui les règles de l'investissement n'étaient souvent guère plus que l'expression d'une nouvelle forme d'impérialisme, le recours à la force venant confirmer leurs craintes. Face à cette situation, l'Amérique latine notamment réaffirmera la Doctrine Calvo, laquelle affirme haut et fort la prévalence de l'autorité de l'État et la soumission des firmes étrangères aux lois nationales, nul étranger ne devrait jouir de droits supérieurs à ceux des nationaux. Si la Doctrine Calvo n'a jamais atteint le statut de droit coutumier, il n'en demeure pas moins qu'elle a été un élément important des débats de l'entre-deux-guerres. Elle a été au cœur notamment des négociations avortées parrainées par la Société des Nations sur la *Responsabilité des États pour les dommages encourus sur leur territoire par des personnes ou la propriété des étrangers* de 1930 et sur la *Convention sur le traitement des étrangers* de 1929. Si les travaux de la Septième conférence internationale des États américains (Montevideo, en 1933) ont pu être concluants et que la *Convention sur les droits et devoirs des États* a pu être ratifiée, ce ne sera qu'avec de nombreuses réserves de la part des États-Unis et de nombreux autres pays exportateurs de capitaux[49].

Il faudra vraiment attendre le rapprochement de l'après-guerre pour qu'une première tentative d'accord multilatéral soit entreprise. Si elle reconnaissait que l'investissement pouvait contribuer « au développement économique et à la reconstruction, et, par voie de conséquence, [… au] progrès social », loin d'entériner les demandes des pays exportateurs de capitaux, la Charte de La Havane confirmera le droit d'un État :

47 CNUCED, *op. cit.*, 2008a, p. 9

48 Connue depuis comme la règle Hull, l'inclusion de ces énoncés est devenue systématique dans les accords bilatéraux contemporains. D'une manière plus pratique, l'expression provient d'une note diplomatique du 22 août 1936 des États-Unis en réaction à la nationalisation des intérêts pétroliers américains par le Mexique.

49 A. Newcombe et L. Paradell, *op. cit.*, p. 15-18.

1. De prendre toutes mesures appropriées de sauvegarde nécessaires pour assurer que les investissements étrangers ne serviront pas de base à une ingérence dans ses affaires intérieures ou sa politique nationale;

2. De déterminer s'il autorisera, à l'avenir, les investissements étrangers, et dans quelle mesure et à quelles conditions il les autorisera;

3. De prescrire et d'appliquer des conditions équitables en ce qui concerne les investissements existants et à venir;

4. De prescrire et d'appliquer d'autres conditions raisonnables en ce qui concerne les investissements existants et à venir[50].

L'alinéa 2 pouvait bien poursuivre en appelant les États à accorder des possibilités raisonnables aux capitaux qu'ils étaient disposés à accepter et au respect du principe de non-discrimination, on ne pouvait guère être plus clair: les États conservaient toute autorité pour encadrer l'investissement étranger sur leur territoire. On connaît la suite: avec le refus du Congrès des États-Unis, la Charte de La Havane restera sans lendemain. Durant les années 1940 et 1960, il en sera de même de quatre grandes initiatives non gouvernementales en matière de droit de l'investissement[51]. Les positions respectives des pays exportateurs et des pays importateurs de capitaux étaient simplement trop éloignées.

Deux facteurs - politique et économique - fortifient alors l'opposition de nombreux pays en développement à l'IED. Dans le contexte de la guerre froide et de la décolonisation, certains pays en feront une question de résistance à l'impérialisme[52]. Pour eux, loin de participer à leur développement, l'investissement étranger perpétuait l'exploitation des populations, pérennisait la spoliation des ressources locales et consolidait une oligarchie rentière nationale. Qui plus est, pour eux, les accords sur l'investissement cautionnaient en fait un système juridique totalement déséquilibré en faveur des firmes et des puissances étrangères et, le cas échéant, légitimaient les interventions extérieures. Dans une perspective moins radicale, l'opposition de certains pays en développement tirait sa source dans la diffusion des idées keynésiennes

50 Charte de La Havane, Conférence des Nations unies sur le commerce et l'emploi, La Havane, Cuba, 21 novembre 1947 au 24 mars 1948, *Acte final et documents connexes*, Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce, Lake Success, New York, avril 1948, chapitre III, art. 12, alinéa 1.

51 A. Newcombe et L. Paradell, *op. cit.*, p. 21-22.

52 K. Miles, *op. cit.*

et la mise en œuvre de politiques de substitution des importations[53], notamment en Amérique latine. À la base, si l'investissement étranger n'était pas incompatible avec une action étatique déterminante en faveur de l'industrialisation - il pouvait même être complémentaire comme l'affirme la Théorie du cycle de vie des produits de Raymond Vernon[54] - l'IED se devait néanmoins d'être encadré, contrôlé et limité de manière à assurer l'émergence d'un secteur industriel autonome et le contrôle national sur les industries stratégiques[55].

Le tamisage de l'IED ne sera pas seulement l'apanage des pays en développement. Pour des raisons similaires, de nombreux pays développés, tels le Canada, le Royaume-Uni, la France et même les États-Unis y auront abondamment recours[56]. Tandis que les pays du Sud réclameront d'une seule voix un *Nouvel Ordre économique international*[57], les pays développés se retrouveront dans la position paradoxale de réclamer aux pays en développement des garanties quant au respect des droits économiques des firmes, tout en se ménageant souvent eux-mêmes une large marge discrétionnaire. Si la question du contrôle national des ressources naturelles, l'énergie en tête, occupera une grande part des débats, il ne faudrait cependant pas sous-estimer la controverse suscitée par les interventions des pays en développement dans le secteur manufacturier, la finance et les services publics[58]. Qui pour réclamer la nationalisation de ces ressources, avec ou sans compensation? Qui pour protéger les intérêts des firmes à l'étranger? Dialogue de sourd donc que les très nombreuses expropriations et nationalisations ne feront qu'alimenter[59].

53 Pour une présentation théorique, voir notamment: R. Prebish, *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*, New York, Nations unies, 1950; A. O. Hirschman, «The Political Economy of Import Substitution Industrialization», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, 1968.

54 R. Vernon, «International Investment and International Trade in the Product Cycle», *Quarterly Journal of Economics*, vol. 2, 1966.

55 P. Evans, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

56 T. W. Walde, *Nouveaux horizons pour le droit international des investissements dans le contexte de la mondialisation de l'économie*, Paris, Institut des Hautes Études internationales, 2004.

57 ONU, Assemblée générale, 1974, Résolution 3201.

58 Q. Li, «Democracy, Autocracy, and Expropriation of Foreign Direct Investment», Paper presented at the 2005 International Studies Association Annual Meeting: The Political Economy of Multinational Corporations and Foreign Direct Investment Conference, Washington University, St. Louis, Missouri, 2-4 juin 2005.

59 Par exemple, sur la base d'un échantillon de 50 pays en développement, Jodice a ainsi estimé que durant la période 1968-1976 ces derniers auront effectué au moins 508 grandes expropriations. De ce nombre, 95 étaient reliées au pétrole (18,6%), 138 au secteur manufacturier (27,0%), 64 au secteur de l'extraction (12,5%), 60 aux banques et à l'assurance (11,7%), 47 à l'agriculture (9,2%), 31 aux services publics (6,1%), 22 au commerce (4,3%) et 51 à d'autres domaines (10,0%). Les sociétés américaines,

L'Assemblée générale des Nations unies constituera un des principaux forums de l'affrontement : fort de leur majorité, les pays en développement dominant les débats. Débutant en 1952, une série de résolutions de l'Assemblée générale confirmera la souveraineté permanente des États sur leurs ressources naturelles tout en appelant à une compensation appropriée en accord avec les standards internationaux[60]. Rejetant la règle Hull, la *Charte des droits économiques et des devoirs des État*s penchera encore plus du côté des revendications des pays en développement, faisant directement référence au fait que les indemnisations devaient être basées sur le droit national, sans aucune référence à quelques standards internationaux que ce soit[61]. Toutefois, il s'agit ici avant tout d'une victoire morale, aucun des principaux pays commerçants et exportateurs de capitaux n'ayant voté pour cette résolution[62].

Dans le contexte des années 1960 et 1970, il ne faut pas se surprendre que sur le front des négociations multilatérales peu a été accompli, si ce n'est la création en octobre 1966 du Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI) pour arbitrer les différends entre les firmes et les États hôtes[63]. À l'époque de sa fondation, à peine une vingtaine de pays rejoindront ses rangs, malgré le caractère volontaire de l'arbitrage international. Aujourd'hui, 147 États sont membres du CIRDI et il est devenu l'un des principaux instruments d'arbitrage des conflits en matière d'investissement entre les États et les firmes privées des pays membres, ces dernières y ayant un statut de partie[64]. Malgré cela, il faut tout de même noter l'incapacité

britanniques, françaises et, dans une moindre mesure, néerlandaises, italiennes et canadiennes seront particulièrement ciblées, avec respectivement 35,4 %, 15,7 %, 7,6 %, 6,5 % et 4,3 % du total. D. A. Jodice, « Sources of Change in Third World Regime for Foreign Direct Investment, 1968-1976 », *International Organization*, vol. 34, n° 2, 1980, p. 182 et 185.

60 ONU, Assemblée générale, 1962, Résolution 1803.

61 ONU, Assemblée générale, 1974, Résolution 3281.

62 L'Allemagne, la Belgique, le Danemark, les États-Unis, le Luxembourg et le Royaume-Uni ont voté contre tandis que l'Autriche, le Canada, l'Espagne, la France, l'Irlande, Israël, l'Italie, le Japon, les Pays-Bas et la Norvège se sont abstenus. A. Newcombe et L. Paradell, *op. cit.*, note 184.

63 Le CIRDI est rattaché à la Banque mondiale.

64 CIRDI, page d'accueil, <http://icsid.worldbank.org>, consulté le 21 mars 2010. Dans le cadre du CIRDI, il appartient à un panel de trois juges (l'un nommé par l'État hôte, un autre par l'État d'origine, le troisième par le CIRDI) d'arbitrer les différends entre une firme et un État hôte sur la base des obligations découlant des accords bilatéraux et régionaux liant les États membres entre eux. Par la suite, la jurisprudence a élargi la notion de firmes aux particuliers investisseurs. Par ailleurs, depuis 1978, dans le cadre des Facilités additionnelles, le CIRDI peut entendre les causes de parties non membre, sur la base, du droit national cependant, à la condition que l'État de la partie requérante ait ratifié la Convention de New York de 1958 sur l'arbitrage international. Si le recours à l'arbitrage du CIRDI est volontaire, une fois qu'un État a signifié son consentement, il ne peut se rétracter. Les jugements sont sans appel. À ce jour, le CIRDI a rendu jugement dans 233 causes, tandis que 142 causes sont en attente de jugement.

des pays exportateurs de capitaux d'établir une position commune, comme l'indique clairement l'inhabilité des pays de l'OCDE d'entériner la *Convention sur la protection de la propriété étrangère* de 1967. Il faudra attendre la *Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales* de 1976 pour que les membres de l'OCDE s'accordent finalement sur une position commune, la *Charte des droits économiques et des devoirs des États* ayant créé un sentiment d'urgence[65], en donnant une légitimité juridique à la vague d'expropriations des années 1970[66].

Dans ce contexte multilatéral difficile et craignant pour leurs firmes à l'étranger, la vaste majorité des États développés préféreront la voie bilatérale pour se prémunir du risque politique[67]. Les années 1960 et 1970 seront ainsi marquées par la ratification des premiers accords «modernes» sur les investissements entre des pays européens et des pays en développement. Dès 1959, l'Allemagne avait ouvert la marche avec le Pakistan, suivi rapidement par les tandems Suisse-Tunisie (1961), Pays-Bas-Tunisie (1963), Italie-Tchad (1964), Belgique-Luxembourg (1964), Suède-Côte d'Ivoire (1965), Danemark-Madagascar (1965), Norvège-Madagascar (1966), France-Tunisie (1972), Royaume-Uni-Égypte (1975), Autriche-Tchécoslovaquie (1976). En 1977, suite à l'accord avec l'Égypte, le Japon sera le premier pays développé à l'extérieur de l'Europe à ratifier un ABI. À l'exception notable de l'Accord Irak-Koweït (1964) et, dans une moindre mesure, de ceux conclus par la Roumanie avec le Pakistan (1978) et le Soudan (1979), la centaine d'accords répertoriés en 1979 s'inscrivent parfaitement dans le modèle Nord-Sud[68]. Dans la plupart des accords, la promotion de l'IED dans les pays en développement y était implicitement assumée par la protection de la propriété privée. Un autre élément récurrent de ces premiers accords est qu'ils entérinent les notions juridiques du traitement national, de la nation la plus favorisée, du traitement juste et équitable, du droit coutumier, de la libre circulation des capitaux et, en cas de

65 Outre la référence au fait que l'investissement direct international contribuait au développement, par cette déclaration les pays de l'OCDE s'engageaient à accorder le traitement national aux firmes étrangères et s'accordaient sur la mise en œuvre volontaire d'un code de conduite des firmes. L'idée d'un code de conduite volontaire sera ultérieurement reprise en 2000 par les Nations unies sous le nom de Pacte mondial (*Global Compact*), l'élaboration d'un code de conduite «contraignant», tel que réclamé par le Groupe des 77 et le bloc socialiste, entrepris en 1974 dans le cadre du Conseil économique et social des Nations unies ayant été suspendus en 1992. T. Moran, «The United Nations and Transnational Corporations: A Review and a Perspective», *Transnational Corporations*, vol. 18, nº 2, 2009.

66 Cette question est développée plus loin de le texte.

67 A. Kaushal, «Revisiting History: How the Past Matters for the Present Backlash Against the Foreign Investment Regime», *Harvard International Law Journal*, vol. 50, nº 2, 2009, p. 502.

68 A. Newcombe et L. Paradell, *op. cit.*, p. 42 et suiv.

différends, de mécanismes d'arbitrage entre les firmes et les États et entre ces derniers, ainsi que le principe d'une compensation rapide, adéquate et effective dans les cas d'expropriation[69]. Parallèlement, ces années seront marquées aussi par l'abandon progressif par les États-Unis du modèle de l'Amitié, du Commerce et de la Navigation. D'un côté, les négociations multilatérales dans le cadre du GATT, notamment les cycles Kennedy et de Tokyo, avaient permis d'importantes avancées sur le plan de la libéralisation du commerce, faisant ainsi de la question de la protection de l'investissement une problématique particulière. D'un autre côté, de nombreux groupes d'affaires américains réclameront de plus en plus une protection similaire à celle prévalant dans les accords bilatéraux négociés par les autres pays exportateurs de capitaux[70]. La révolution conservatrice et l'interdépendance économique grandissante viendront conforter cette position comme des pays avancés.

Ainsi dès cette époque peut-on parler d'un modèle qui sera systématiquement reproduit par les pays industrialisés, à la différence près que si les accords européens sont généralement plus ciblés et se concentrent sur la protection de l'investissement, les accords nord-américains de plus large portée y incluent également des questions relatives à libéralisation de l'investissement, comme la liberté d'accès et d'établissement[71]. Les ABI s'inscrivent donc dans un canevas commun et les différences, somme toute mineures, se retrouvent généralement dans les secteurs d'application des accords, la plupart des États se réservant souvent, comme nous l'avons souligné, une marge d'action discrétionnaire dans certains secteurs jugés stratégiques et/ou politiquement plus sensibles. Il faudra cependant attendre de profonds changements dans la politique économique des pays en développement et des pays socialistes pour que la table soit mise pour le grand marchandage des années 1990.

Vers la fin des années 1970, l'opposition des pays du Sud au régime d'investissement proposé par les pays du Nord s'affaiblit sensiblement. En premier lieu, un certain nombre de pays en voie de développement ont ratifié des accords bilatéraux d'investissement et se sont positionnés comme pôle d'attractivité des capitaux des pays développés, initiant jusqu'à un certain point, par effet de mimétisme,

69 CNUCED, *op. cit.*, 2008a, p. 9.
70 K. Vandervelde, *op. cit.*, 1998.
71 CNUCED, *Coopération Sud-Sud dans le domaine des accords internationaux d'investissement*, Genève, Nations unies, 2005, p. 31.

une « course vers le bas ». La tentation sera d'autant plus grande que des pays comme la Corée du Sud, Hong Kong et Taïwan vont initier le « miracle économique asiatique » en s'appuyant abondamment sur les firmes et les investissements directs japonais, légitimant ainsi sinon la thèse libérale du moins celle de la théorie du vol des oies sauvages[72]. En favorisant l'internationalisation de ses firmes dans sa périphérie immédiate, il s'agissait pour le Japon, premièrement, de sécuriser ses approvisionnements en matière première et deuxièmement, comme le propose la théorie du cycle de vie des produits, de redonner une seconde vie à des secteurs industriels en perte de compétitivité en tablant sur des coûts de production moindres. Limiter toutefois l'analyse à ces deux dimensions passerait sous silence le caractère hautement stratégique de l'internationalisation des firmes nipponnes. En liant l'investissement direct et le transfert technologique au commerce, notamment au commerce intra firme et intra industrie, le Japon créait et contrôlait des chaînes de valeurs très compétitives basées sur les avantages comparés et la régionalisation de la production[73]. Les relations entre le Japon et les pays asiatiques seront abondamment citées en exemples à imiter[74], mais il est bon de noter que le Japon – après une « décennie perdue » – a senti le besoin de protéger ses firmes et leurs réseaux de production par la voie de la ratification d'accords bilatéraux d'investissement ou d'accords de partenariat économique en réaction à la montée en puissance de la Chine[75].

En second lieu, il faut tenir compte de l'effet déstabilisant et transformateur de la crise pétrolière. Certains pays en développement importateurs de pétrole ont subi de plein fouet la hausse des prix des carburants et ils ont vu dans l'ouverture aux investissements une manière de rééquilibrer un tant soit peu leur balance commerciale. D'autres économies, les pays du Golfe notamment, ayant repris le

72 T. Ozawa, « The (Japan-Born) "Flying-Geese" Theory of Economic Development Revisited – and Reformulated from a Structuralist Perspective », *Global Policy*, vol. 2, nº 3, 2011 ; F. Furuoka, « Japan and the "Flying Geese" Pattern of East Asian Integration », *Eastasia*, vol. 4, nº 1, 2005.

73 C. Schröppel et M. Nakajima, « The Changing Interpretation of the Flying Geese Model of Economic Development », *Japanstudien*, nº 14, 2003.

74 Voir, en particulier : S. Haggard, *Pathways from the Periphery : The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1990 ; G. Gereffi et D. L. Wyman (dir.), *Manufacturing Miracles : Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

75 É. Boulanger, « Le nouveau libéralisme et la politique commerciale du Japon pour l'Asie. Légalisme et libre-échange », *Études internationales*, vol. XLII, nº 1, 2011 ; É. Boulanger, C. Constantin et C. Deblock, « Le régionalisme en Asie : un chantier, trois concepts », *Mondes en développement*, vol. 36, nº 144, 2008 ; Ministère de l'Économie, du Commerce et de l'Industrie (METI), *Japan's Policies and Strategies on Bilateral Investment Treaties*, Tokyo, 2009.

contrôle de leurs secteurs pétroliers, se sont convertis en États rentiers et devront envisager des ententes internationales afin de protéger leurs nouvelles richesses et leurs investissements étrangers. D'autres encore, tel le Mexique, ont utilisé leurs potentiels pétroliers pour se faire les champions des revendications du Sud et mettront en œuvre de vastes programmes de nationalisation de leur économie[76]. En fait, durant ces années, la surabondance des pétrodollars sur les marchés financiers internationaux permettra pratiquement à tous ceux qui le voulaient de financer des initiatives économiques nationales, notamment des expropriations[77].

Pour ces diverses raisons, comme Stephan Krasner le souligne, si les pays en développement affichaient un discours anti-impérialiste dans les forums internationaux, ils étaient nombreux, note-t-il également, à défendre en parallèle leurs intérêts particuliers en ratifiant des accords bilatéraux d'investissement avec les pays exportateurs de capitaux[78]. C'est en ce sens qu'en matière d'IED, Andrew Guzman et Asha Kaushal expliquent, dans leur ouvrage respectif, que les pays en développement souffrent d'un problème d'action collective prenant la forme du dilemme du prisonnier : si une action commune permettrait l'élaboration de normes plus conformes à leurs intérêts réunis, faire cavalier seul pouvait faire entrevoir des gains immédiats, mais souvent à des conditions moins avantageuses[79]. L'intensité du dilemme est d'autant plus forte qu'elle augmente parallèlement au nombre d'accords bilatéraux conclus, leur ratification étant perçue comme autant de défections dans les rangs des pays en développement. La ratification d'un accord bilatéral par un pays, dans sa recherche d'investissement, constitue « une preuve de sa crédibilité (*credible commitment*) » auprès des investisseurs internationaux et des pays exportateurs de capitaux qui, si elle est fournie relativement tôt (l'effet s'amenuisant au fur et à mesure de

76 C. Bazdresch et S. Levy, « Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-82 », dans R. Dornbusch et S. Edwards (dir.), *The Macro Economics of Populism in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991. Pour d'autres études de cas, voir notamment : N. Girvan, *Corporate Imperialism : Conflict and Expropriation. Transnational Corporations and Economic Nationalism in the Third World*, White Plains, M.E. Shape, 1976.

77 Partant en moyenne d'une dizaine par année durant les années 1960, le nombre d'expropriations annuel s'élèvera à plus d'une trentaine durant la décennie suivante. Le sommet de période sera atteint en 1975, avec 80 expropriations pour cette seule année. D. A. Jodice, *op. cit.*, p. 181.

78 S. D. Krasner, *Structural Conflict : The Third World Against Global Liberalism*, Berkeley, University of California Press, 1985.

79 A. T. Guzman, « Why LDCs Sign Treaties That Hurt Them : Explaining the Popularity of Bilateral Investment Treaties », *Virginia Journal of International Law*, vol. 38, n° 639, 1998 ; A. Kaushal, *op. cit.*

la diffusion du modèle), lui permet de se positionner stratégiquement[80]. Au tournant des années 1980, le dilemme deviendra simplement intenable sous les effets combinés de la crise de la dette, des finances publiques étriquées et, bientôt, de la chute de l'Union soviétique, qui les privera de référents idéologiques.

Certes, il y a là l'expression d'une dimension purement comptable. Les gouvernements des pays avancés et les grandes institutions financières internationales, comme le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, conditionneront leurs aides à la mise en œuvre de politiques d'ajustement structurel à l'ombre du fameux Consensus de Washington - et la formule vaudra autant pour les pays en développement lourdement endettés que pour les pays en transition de l'Europe de l'Est[81]. Il y a cependant plus : il faut tenir compte de l'impact de la crise de la dette sur la dynamique politique interne de nombreux pays en développement[82]. En Amérique latine, qui avait été à l'avant-garde des revendications en vue d'un développement autonome, la crise de la dette sera particulièrement forte et elle deviendra instrumentale dans l'émergence d'une nouvelle élite politique d'orthodoxie libérale en remplacement des élites structuralistes et dépendantistes d'après-guerre[83]. Les années 1980 et 1990 seront ainsi marquées par une convergence des intérêts entre le Nord et le Sud, voire entre l'Est et l'Ouest, avec l'effondrement de l'Union soviétique et l'accélération des réformes économiques en Chine. Le succès cependant de ces réformes néolibérales dépendait de l'inclinaison des pays en développement ou en transition à réactiver leur économie ; elle-même, compte tenu du marasme économique ambiant, largement tributaire des capacités à exporter et à se positionner comme lieu d'investissement avec ses promesses de transferts technologiques, de création d'emplois et de

80 Z. Elkins, A. T. Guzman et B. Simmons, « Competing for Capital : The Diffusion of Bilateral Investment Treaties, 1960-2000 », *University of Illinois Law Review*, vol. 1, 2008. L'intérêt de cette politique d'attractivité est d'autant plus important que le volume d'IED à destination des pays en développement, en particulier les flux à destination des plus pauvres d'entre eux, demeurent somme toute peu élevé, les pays développés, quelques grands pays émergents et les paradis fiscaux s'accaparant encore aujourd'hui, nous le verrons, de l'essentiel.

81 J. Williamson (dir.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington DC, Institute for International Economics, 1994.

82 B. Stallings (dir.), *Global Change, Regional Response : The New International Context of Development*, New York, Cambridge University Press, 1995.

83 Pour des études de cas voir, entre autres : J. I. Dominguez (dir.), *Technopols : Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1997 ; B. R. Schneider, *Politics within the State : Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991 ; M. A. Centeno, *Democracy within Reason : Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1994.

nouveaux développements industriels. Par sa politique de promotion des exportations et le rôle central de l'IED dans son développement rapide, l'Asie n'avait-elle pas ouvert la voie? C'est ainsi que durant ces années, les pays en développement rejoindront en masse les rangs de l'OMC; ils seront également nombreux à participer à des accords économiques régionaux et comme les initiatives multilatérales en matière d'investissement direct se révéleront navrantes, ils n'hésiteront pas à faire cavalier seul pour conclure plus de 2000 nouveaux accords sur l'investissement, la plupart sous la forme d'ABI[84], et très souvent, aux conditions des pays exportateurs de capitaux, consolidant ainsi le régime international de l'investissement.

Le régime international de l'investissement est cependant loin d'être une construction achevée. Comme le soulignait inter alia Louis Wells: 1) sa couverture exclut une part importante des flux d'investissement mondiaux, comme cela est généralement le cas de l'investissement direct entre les pays développés; 2) la constitution d'un droit coutumier sur la base d'accords bilatéraux reste problématique; 3) tandis que les pays hôtes assument l'essentiel des devoirs légaux, l'obligation de résultat est sinon absente du moins peu contraignante dans la plupart des traités; 4) alors que les pays importateurs veulent attirer des investissements directs, les traités entérinent souvent une définition plus large de la notion d'investissement, allant de l'investissement direct aux dettes souveraines en passant par les investissements de portefeuille, voire aux questions relatives au commerce; 5) il en va souvent de même en ce qui concerne la définition d'investisseur étranger, une définition trop large ouvrant la voie à ce qu'un État se voit dans l'obligation d'accorder l'ensemble des avantages à des firmes n'ayant pas d'activités importantes sur son territoire ou encore qu'une firme d'un État non lié à un accord utilise le territoire d'un tierce ayant, lui, conclus un tel accord pour se voir attribuer également les avantages concédés; 6) sauf exception, les accords bilatéraux ne prévoient pas des clauses dérogatoires, comme celles de l'OMC, qui permettraient de suspendre les obligations en situation de crise; et enfin, 7) en l'absence d'un système de coordination, le régime international de l'investissement ne possède pas un mécanisme formel pour s'attaquer à ces problèmes[85].

84 CNUCED, *op. cit.*, 2008a, p. 12.

85 L. T. Wells, «The Emerging Global Regime for Investment: A Response», *Harvard International Law Journal*, vol. 52, 2010.

Qui plus est, au-delà de ces préoccupations directement liées au régime international de l'investissement, deux questions préoccupent tout particulièrement les observateurs. D'abord, nombreux sont les opposants qui dénoncent les AII comme systématiquement déséquilibrés et biaisés en faveur des firmes, et cela, au détriment de la souveraineté et de l'autodétermination des États et des peuples, des droits sociaux[86] et de l'environnement[87]. Au cœur de leurs récriminations, se trouve la primauté des droits économiques et du droit de propriété des firmes sur les droits collectifs, balisant et limitant par le fait même l'action étatique. En fait, tel que le constate notamment Rémi Bachand sur le plan juridique, les décisions des panels d'arbitrage ont généralement eu pour effet de confirmer la primauté des droits économiques sur les droits collectifs[88]. Le régime international de l'investissement se présente ainsi comme la constitution économique de la mondialisation et serait structurellement non démocratique[89].

Les plus critiques y voient même l'expression d'une nouvelle forme de néo-colonialisme et d'impérialisme, qui au nom de l'universalité, de la neutralité légale et du principe de la non-discrimination reproduirait une division Nord-Sud du travail et viserait la protection des intérêts des États exportateurs de capitaux[90]. La critique est sans doute trop forte, du moins dans sa version géographique. D'un côté, depuis une quinzaine d'années, on assiste à une « démocratisation » des flux. Autrefois la chasse gardée des pays industrialisés, les pays en développement et en transition accaparent désormais près de la moitié des entrées mondiales et fournissent environ le quart des IED sortants[91]. D'un autre côté, on peut aussi observer parallèlement une multiplication des accords sur l'investissement Sud-Sud : on en dénombrait 47 en 1990, 451 en 2000 et 603 en 2004[92]. Il s'agit là d'un changement majeur non pas tant sur le contenu - les textes reprenant généralement assez fidèlement le modèle standard européen bien qu'ils y incluent de plus nombreuses exceptions

86 Pour une synthèse de la littérature, voir notamment : M. Jacob, « International Investment Agreements and Human Rights », *INEF Research Paper Series on Human Rights, Corporate Responsibility and Sustainable Development*, n° 3, Institute for Development and Peace, 2010.

87 Pour les questions liées à l'environnement et au régime international de l'investissement, voir : K. von Moltke, *An International Investment Regime? Issues of Sustainability*, Winnipeg, IISD International Institute for Sustainable Development, 2000.

88 R. Bachand, « Indétermination du droit, légitimité des institutions et droit international de l'investissement », dans M. Arès et É. Boulanger (dir.), *op. cit.*, 2012.

89 D. Schneiderman, *Constitutionalizing Economic Globalization : Investment Rules and Democracy's Promise*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

90 K. Miles, *op. cit.*

91 CNUCED, *Rapport sur l'investissement dans le monde 2011*, Genève, Nations unies, 2011.

92 CNUCED, *op. cit.*, 2005.

notamment sur le plan de l'arbitrage et des situations de crise -, mais sur la légitimité du régime de l'investissement, les quelque 603 accords Sud-Sud répertoriés en 2004[93] représentant environ le quart de tous les accords bilatéraux[94]. Sans trop de surprises, ce sont les pays émergents qui mènent le bal, la Chine, la Corée, l'Égypte et la Malaisie en avaient alors ratifiées plus de 40 respectivement. À première vue, la négociation d'un ABI n'apparaît cependant pas nécessairement une condition suffisante de l'internationalisation des capitaux du Sud ; si la Chine s'appuie abondamment sur les Accords sur l'investissement pour protéger ses firmes dans les autres pays du Sud[95], le Brésil n'y a que peu recours[96]. Il n'en reste pas moins, comme l'observe la CNUCED, que les données disponibles laissent entrevoir, à l'instar des pays développés, une propension plus importante des pays du Sud exportateurs de capitaux à opérationnaliser leurs accords sur l'investissement[97].

Enfin, et c'est sans doute la question la plus importante, est-ce que les pays en développement tirent des bénéfices de ce grand marchandage, eux qui ont renoncé à une partie de leur souveraineté dans l'espoir de consolider leur base industrielle ? L'état actuel de la littérature sur l'impact du régime de l'investissement sur les flux d'investissement dans les pays en développement ne permet guère de trancher : tandis que l'essentiel de la littérature utilise le conditionnel sur la base des modèles théoriques libéraux, les rares études empiriques renvoient une image contradictoire, allant d'un impact assez positif à plutôt marginal[98]. En fait, même l'impact de l'investissement direct

93 Toutefois, près de la moitié de ces accords n'avaient pas été ratifiés.

94 Comparativement à 40 % pour ce qui est des accords Nord-Sud, à 13 % pour les accords Nord-pays en transition, à 10 % pour les accords Sud-pays en transition, à 8 % pour les accords Nord-Nord et à 4 % pour les accords pays en transition-pays en transition, cette année-là. CNUCED, *op. cit.*, 2005, p. 6.

95 F. Nicolas, « Chine et investissements internationaux : vers une normalisation », dans M. Arès et É. Boulanger (dir.), *op. cit.*

96 P. G. Ferreira et F. Salvadores, « Les investissements étrangers et le Brésil », dans M. Arès et É. Boulanger (dir.), *op. cit.* Pour une étude de cas, voir : M. Mlachila et M. Takebe, « FDI from BRICs to LICs : Emerging Growth Driver ? », IMF Working Paper WP/11/178, FMI, Washington DC, 2011.

97 CNUCED, *op. cit.*, 2005, p. 12.

98 Une première série de difficultés est d'ordre méthodologique : il est très ardu de dissocier les impacts spécifiques du régime de l'investissement, qui avec le recul apparaît une mesure complémentaire aux autres mesures, telles que l'adhésion à l'OMC ou la participation à des accords économiques régionaux (voir par exemple : T. Bütter et H. V. Milner, « The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries : Increasing FDI through International Trade Agreements ? », *American Journal of Political Science*, vol. 52, nº 4, 2008), qui ensemble contribuent au mouvement de libéralisation économique. Voir, pour une excellente revue de la littérature : A. Kerner, « Why Should I Believe You ? The Costs and Consequences of Bilateral Investment Treaties », *International Studies Quarterly*, vol. 53, 2009. Ce dernier y voit une corrélation positive. A. Berger *et al.*, « Do Trade and Investment Agreements Lead to More FDI ? Accounting for Key Provisions Inside the Black Box », *Staff Working Paper ERSD-2010-13*, Washington DC, Organisation mondiale du commerce, 2010a et A. Berger *et al.*, « More Stringent BITs, Less Ambiguous

sur le développement ne fait d'ailleurs guère l'unanimité. Au cœur des débats, se trouve le concept même de développement. D'un côté, ceux qui célèbrent l'investissement direct sur le développement adoptent généralement une définition minimale du concept et se contentent souvent de souligner l'augmentation des volumes, des stocks, de l'emploi et de la formation du capital fixe. C'est le cas notamment de la CNUCED, nous l'avons vu, qui insiste dans ses rapports sur la participation grandissante des pays en développement dans la structure des flux mondiaux. Il y a cependant un important bémol à apporter aux festivités : les flux d'IED demeurent extrêmement concentrés. La CNUCED le reconnaît ; les vingt plus importants pays exportateurs et importateurs, souvent les mêmes, concentraient respectivement 71,3 % et 90 % des flux mondiaux d'investissement en 2009[99]. Qui plus est, ce n'est qu'une poignée de grands pays émergents qui s'accaparent, pour la même année, l'essentiel des volumes d'investissement en provenance ou en direction des pays en développement[100]. Nous sommes donc loin de la panacée[101], et cela d'autant plus si l'on tient compte d'une définition plus qualitative du développement. C'est ainsi qu'un second groupe d'observateurs tient en compte en plus des volumes et des flux, de facteurs comme l'autonomie technologique, la formation de la main d'œuvre et le renforcement des chaînes nationales d'approvisionnement. En cela, même pour des pays en développement attirant de hauts volumes d'IED, on ne peut conclure d'emblée à un développement soutenu. Le cas des *maquiladoras* mexicaines est exemplaire de la création d'une importante enclave industrielle vouée à la réexportation sans que l'on observe d'importants effets d'entraînement sur la compétitivité de l'ensemble de l'économie nationale[102]. C'est aussi le cas pour le secteur des ressources naturelles où les investissements massifs de ces dernières années participent à la *reprimarisation* des économies de nombreux pays en développement, notamment en Amérique latine[103]. Le lien entre l'investissement direct et le développement n'est donc pas

Effects on FDI? Not a Bit!», *Staff Working Paper ERSD-2010-10*, Washington DC, Organisation mondiale du commerce, 2010b y voient plutôt un impact beaucoup plus mitigé. Également : M. Hallward-Driemeier, «Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a bit … and They Could Bite», Banque mondiale, 2003.

99 CNUCED, *op. cit.*, 2010, figures I.4 et I.5.

100 *Ibid.*, p. 8.

101 A. Mody, «Is FDI Integrating the World Economy?», *The World Economy*, vol. 27, n° 8, 2004.

102 M. Arès, «Investissement direct étranger et développement. Le cas des *maquiladoras* mexicaines», Gouvernance globale du travail, Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation, Université du Québec à Montréal, 2009.

103 M. Arès, C. Deblock et T.-S. Lin, «La Chine et l'Amérique latine : le grand chambardement?», *Revue Tiers Monde*, n° 208, 2011 ; P. Salama, «Chine-Brésil : industrialisation et "désindustrialisation précoce"», Texte présenté dans le cadre du Séminaire BRICs, MSH-Paris, 17 octobre 2011.

automatique. La seule présence de firmes étrangères n'est pas suffisante en soi. Le développement résulte d'interactions complexes entre les firmes et les États hôtes portant sur les conditions d'accès et les normes de production, lesquelles tiennent compte à la fois du niveau de développement, de la dotation des ressources et des stratégies industrielles nationales ainsi que de la culture et de la capacité organisationnelles des firmes. Les plus performants sont souvent les pays en développement qui contrôlent étroitement l'accès à leur territoire, s'assurent de gravir les échelons technologiques et retirent des bénéfices de leur insertion positive dans les chaînes de valeurs.

Pour ces raisons, il n'est guère surprenant que de nombreuses voix s'élèvent pour réclamer l'abolition du régime de l'investissement, vue comme un carcan sans réelle contrepartie pour les pays en développement[104]. D'autres, moins radicaux, comme Efraim Chalamish, n'en réclament pas moins l'ouverture de négociations multilatérales afin d'établir une Organisation mondiale de l'investissement, laquelle pourrait permettre de mieux déterminer les droits et devoirs des firmes, des États hôtes et des États exportateurs, et de les équilibrer, en se dotant d'un système d'arbitrage menant à des interprétations plus homogènes des obligations ; enfin, cette organisation pourrait se doter d'un code de conduite sur la responsabilité sociale des entreprises[105].

Cette analyse de l'évolution du régime international de l'investissement nous permet d'établir deux constats. Le premier constat, de nature plus technique, note que le régime de l'investissement comme mécanisme d'attractivité est en perte de vitesse. Si pendant un certain temps les accords permettaient aux États signataires de se positionner comme lieu d'investissement, leur multiplication fait en sorte qu'ils ne sont plus une condition suffisante pour attirer les IED et soutenir le développement[106]. La taille du marché national, la dotation en ressources humaines, technologiques et naturelles, les coûts de production, la qualité des infrastructures, la stabilité politique et les politiques publiques apparaissent des facteurs d'attractivité beaucoup

104 Voir, par exemple, la *Déclaration publique sur le régime d'investissement international*, ratifiée par 43 spécialistes, du 31 août 2010. Cette déclaration faisait suite à un séminaire sur le droit de l'investissement organisé par la *Osgoode Hall Law School* de l'Université York, Toronto, Canada, <http://www.osgoode.yorku.ca/public_statement/documents/D%C3%A9claration%20Publique%20(June%202011).pdf>, consulté le 21 mars 2010.

105 E. Chalamish, « The Future of Bilateral Investment Treaties : A de Facto Multilateral Agreement ? », *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 34, n° 2, 2009, p. 334 et suiv.

106 Là encore l'étude des *maquiladoras* mexicaines constitue un exemple éloquent du propos. M. Arès, « Du triomphe à l'inquiétude. L'industrie maquila dans la tourmente », dans M. Rioux (dir.), *Globalisation et pouvoir des entreprises*, Montréal, Athéna, 2005.

plus importants. Le deuxième constat, selon nous beaucoup plus fondamental, souligne que la littérature - en adoptant essentiellement une vision Nord-Sud et se préoccupant essentiellement de la question du développement - passe largement sous silence, non seulement le fait que l'IED est un phénomène qui concerne avant tout les pays développés et quelques grandes économies émergentes, mais surtout, et là est notre principal reproche, l'offre d'investissement, d'abord celle des firmes, mais aussi celle des États exportateurs de capitaux. Pour eux, le régime international de l'investissement n'est qu'une première étape, qui permet de codifier et d'homogénéiser les règles d'un grand jeu, celle de la globalisation des entreprises et du contrôle des chaînes de valeur.

Bibliographie

Alter, Karen J. et Sophie Meunier, « The Politics of International Regime Complexity », *Perspectives on Politics*, vol. 7, nº 1, mars 2009, p. 13-24.

Arès, Mathieu, « Du triomphe à l'inquiétude. L'industrie maquila dans la tourmente », dans Michèle Rioux (dir.), *Globalisation et pouvoir des entreprises*, Montréal, Athéna, 2005, p. 213-234.

Arès, Mathieu, « Investissement direct étranger et développement. Le cas des maquiladoras mexicaines », Gouvernance globale du travail, Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation, Université du Québec à Montréal, 2009.

Arès, Mathieu et Christian Deblock, « L'intégration nord-américaine : l'ALENA dans le rétroviseur », *Fédéralisme & Régionalisme*, numéro spécial sous la direction de S. Santander, « Le régionalisme international dans les Amériques : dynamique interne et projection internationale », vol. 11, nº 1, 31 octobre 2011, p. 1-14.

Arès, Mathieu, Christian Deblock et Ting-Sheng Lin, « La Chine et l'Amérique latine : le grand chambardement ? », *Revue Tiers Monde*, nº 208, octobre-décembre 2011, p. 65-82.

Baldwin, Richard, « 21st Century Regionalism : Filling the Gap Between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules », Organisation mondiale du commerce, Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper ERSD-2011-08, Genève, mai 2011.

Bazdresch, Carlos et Santiago Levy, « Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-82 », dans Rudiger Dornbusch et Sebastían Edwards (dir.), *The Macro Economics of Populism in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press, 1992, p. 223-259.

Berger, Axel *et al.*, « Do Trade and Investment Agreements Lead to More FDI ? Accounting for Key Provisions Inside the Black Box », *Staff Working Paper ERSD-2010-13*, Washington DC, Organisation mondiale du commerce, septembre 2010a.

Berger, Axel *et al.*, « More Stringent BITs, Less Ambiguous Effects on FDI ? Not a Bit ! », *Staff Working Paper ERSD-2010-10*, Washington DC, Organisation mondiale du commerce, mai 2010b.

Berger, Suzanne, *Made in Monde. Les nouvelles frontières de l'économie mondiale*, Paris, Éditions du Seuil, 2006.

Boulanger, Éric, « Le nouveau libéralisme et la politique commerciale du Japon pour l'Asie. Légalisme et libre-échange », *Études internationales*, vol. XLII, nº 1, mars 2011, p. 73-96.

Boulanger, Éric, Christian Constantin et Christian Deblock, « Le régionalisme en Asie : un chantier, trois concepts », *Mondes en développement*, vol. 36, nº 144, 2008, p. 91-114.

Bütter, Tim et Helen V. Milner, « The Politics of Foreign Direct Investment into Developing Countries : Increasing FDI through International Trade Agreements ? », *American Journal of Political Science*, vol. 52, nº 4, octobre 2008, p. 741-762.

Canner, Stephen, « The Multilateral Agreement on Investment », *Cornell International Law Journal*, vol. 31, 1998, p. 657-681.

Centeno, Miguel Angel, *Democracy within Reason : Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1994.

Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI), page d'accueil, <http://icsid.worldbank.org>, consulté le 21 mars 2010.

Cerny, Philip G., *The Changing Architecture of Politics – Structure, Agency and the Future of the State*, Londres, SAGE Publications, 1990.

Chalamish, Efraim, « The Future of Bilateral Investment Treaties : A de Facto Multilateral Agreement ? », *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 34, nº 2, 2009, p. 304-354, <http://ssren.com/abstract=1543322>, consulté le 21 mars 2010.

Charte de La Havane, Conférence des Nations unies sur le commerce et l'emploi, La Havane, Cuba, 21 novembre 1947 au 24 mars 1948, *Acte final et documents connexes*, Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce, Lake Success, New York, avril 1948.

Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Bilateral Investment Treaties : 1959-99*, Genève, Nations unies, 2000.

Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Coopération Sud-Sud dans le domaine des accords internationaux d'investissement*, Études de la CNUCED sur les politiques d'investissement international au service du développement, Genève, Nations unies, 2005.

Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Définition de règles internationales en matière d'investissement : État des lieux, défis à relever et perspectives*, Études de la CNUCED sur les politiques d'investissement international au service du développement, Genève, Nations unies, 2008a.

Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Dispositions relatives à la promotion de l'investissement dans les accords internationaux d'investissement*, Études de la CNUCED sur les politiques d'investissement international au service du développement, Genève, Nations unies, 2008b.

Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Rapport sur l'investissement dans le monde 2010*, Genève, Nations unies, 2010.

Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *Rapport sur l'investissement dans le monde 2011*, Genève, Nations unies, 2011.

Deblock, Christian, « Du mercantilisme au compétitivisme : le retour du refoulé », dans Michel Van Cromhaut (dir.), *L'État-nation à l'ère de la mondialisation*, Paris, L'Harmattan, 2003, p. 79-101.

Deblock, Christian, « La politique commerciale américaine. Promenade guidée dans le jardin des théories », *Recherches internationales*, nº 88, octobre-décembre 2010, p. 127-154.

Deblock, Christian, « Les États-Unis et l'investissement direct étranger : une histoire à trois temps », dans Mathieu Arès et Éric Boulanger (dir.), *L'investissement et la nouvelle économie mondiale. Trajectoires nationales, réseaux mondiaux et normes internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 153-223.

Déclaration publique sur le régime d'investissement international, 31 août 2010, <http://www.osgoode.yorku.ca/public-statement/documents/D%C3%A9claration%20Publique%20(June%202011).pdf>, consulté le 10 avril 2011.

Dominguez, Jorge I. (dir.), *Technopols : Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s*, University Park, The Pennsylvania State University Press, 1997.

Drabek, Zdenek, « A Multilateral Agreement on Investment : Convincing the Sceptics », Organisation mondiale du commerce, Economic Research and Analysis Division, Staff Working Paper ERAD-98-05, juin 1998.

Dunning, John H., *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Reading, Addison-Wesley, 1993.

Dunning, John H., « The Eclectic (TIC) Paradigm of International Production : Past, Present and Future », *International Journal of the Economics of Business*, vol. 8, nº 2, 2001, p. 173-190.

Elkins, Zachary, Andrew T. Guzman et Beth Simmons, « Competing for Capital : The Diffusion of Bilateral Investment Treaties, 1960-2000 », *University of Illinois Law Review*, vol. 1, 2008, p. 265-304.

Evans Peter, *Dependent Development : The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

Ferreira, Pablo Gabriel et Franco Salvadores, « Les investissements étrangers et le Brésil : politiques gouvernementales et intégration à l'économie mondiale », dans M. Arès et É. Boulanger (dir.), *L'investissement et la nouvelle économie mondiale. Trajectoires nationales, réseaux mondiaux et normes internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 471-492.

Fridh, Hilda et Olivia Jensen, « Multilateral or Bilateral Investment Negotiations : Where Can Developing Countries Make Themselves Heard? », CUTS Centre for International Trade, Economics & Environment, *Briefing Paper*, nº 9, 2002, p. 1-6.

Furuoka, Fumitaka, « Japan and the "Flying Geese" Pattern of East Asian Integration », *Eastasia*, vol. 4, nº 1, octobre 2005.

Ganesan, A. V., « Developing Countries and a Possible Multilateral Framework on Investment : Strategic Options », *Transnational Corporations*, vol. 7, nº 2, août 1998, p. 1-38.

Gereffi, Gary et Donald L. Wyman (dir.), *Manufacturing Miracles : Paths of Industrialization in Latin America and East Asia*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981.

Gilpin, Robert, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.

Gilpin, Robert, *Global Political Economy : Understanding the International Economic Order*, Princeton, Princeton University Press, 2001.

Girvan, Norman, *Corporate Imperialism : Conflict and Expropriation. Transnational Corporations and Economic Nationalism in the Third World*, White Plains, M.E. Shape, 1976.

Grieco, Joseph, « Anarchy and the Limits of Cooperation », *International Organization*, vol. 42, nº 3, 1998, p. 485-507.

Guzman, Andrew T., « Why LDCs Sign Treaties That Hurt Them : Explaining the Popularity of Bilateral Investment Treaties », *Virginia Journal of International Law*, vol. 38, nº 639, 1998, p. 639-688.

Haas, Ernst, *Beyond the Nation State*, Palo Alto, Stanford University Press, 1964.

Haggard, Stephan, *Pathways from the Periphery : The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.

Hall, Peter, « The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations », dans M. I. Lichbach et A. S. Zuckerman (dir.), *Comparative Politics : Rationality, Culture, and Structure*, New York, Cambridge University Press, 1997.

Hallward-Driemeier, Mary, « Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a bit… and They Could Bite », Banque mondiale, juin 2003, <http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/09/23/000094946_03091104060047/additional/105505322_20041117160010.pdf>, consulté le 21 mars 2010.

Haslam, Paul, « Construire un régime d'investissement étranger dans les Amériques », *Études internationales*, vol. XXXVIII, nº 3, septembre 2007, p. 311-340.

Hirschman, Albert O., « The Political Economy of Import Substitution Industrialization », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 82, février 1968, p. 1-32.

Houde, Marie-France et Katia Yannaca-Small, « Relations entre les accords internationaux sur l'investissement », *Documents de travail sur l'investissement international*, Paris, Éditions OCDE, mai 2004, <http://dx.doi.org/10.1787/261841684305>, consulté le 21 mars 2010.

Ikenberry, John, « Conclusion : An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy », *International Organization*, vol. 42, nº 1, 1998, p. 219-243.

Jacob, Marc, « International Investment Agreements and Human Rights », *INEF Research Paper Series on Human Rights, Corporate Responsibility and Sustainable Development*, nº 3, Institute for Development and Peace, Duisburg, University of Duisburg-Essen, 2010.

Jodice, David A., « Sources of Change in Third World Regime for Foreign Direct Investment, 1968-1976 », *International Organization*, vol. 34, nº 2, printemps 1980, p. 177-206.

Kaushal, Asha, « Revisiting History : How the Past Matters for the Present Backlash Against the Foreign Investment Regime », *Harvard International Law Journal*, vol. 50, nº 2, été 2009, p. 491-534.

Keohane, Robert, *After Hegemony : Cooperation and Discord in a World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984.

Keohane, Robert et Joseph Nye, *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977.

Kerner, Andrew, « Why Should I Believe You? The Costs and Consequences of Bilateral Investment Treaties », *International Studies Quarterly*, vol. 53, 2009, p. 73-100.

Kindleberger, Charles P., *World in Depression, 1929-1939*, Berkeley, University of California Press, 1973.

Krasner, Stephan D. (dir.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

Krasner, Stephan D., *Structural Conflict : The Third World Against Global Liberalism*, Berkeley, University of California Press, 1985.

Kratochwil, Friedrich, *Rules, Norms and Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Li, Quan, « Democracy, Autocracy, and Expropriation of Foreign Direct Investment », Paper presented at the 2005 International Studies Association Annual Meeting : The Political Economy of Multinational Corporations and Foreign Direct Investment Conference, Washington University, St. Louis, Missouri, 2-4 juin 2005.

Lowenfeld, Andreas, « Investment Agreements and International Law », *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 42, nº 123, 2003.

Miles, Kate, « International Investment Law : Origins, Imperialism and Conceptualizing the Environment », *Journal of International Environmental Law & Policy*, vol. 1, 2010, p. 1-48.

Ministry of Economy, Trade and Industry (METI), *Japan's Policies and Strategies on Bilateral Investment Treaties*, Tokyo, 2009, <http://www.rieti.go.jp/jp/events/08072501/pdf/3-1_E_Mita_t.pdf>, consulté le 21 mars 2010.

Mitrany, David, *A Working Peace System*, Londres, Royal Institute of International Affairs, 1943.

Mlachila, Montfort et Misa Takebe, « FDI from BRICs to LICs : Emerging Growth Driver ? », IMF Working Paper WP/11/178, Fonds monétaire international, Washington DC, juillet 2011.

Mody, Ashoka, « Is FDI Integrating the World Economy ? », *The World Economy*, vol. 27, nº 8, 2004, p. 1195-1222.

Moran, Theodore, « The United Nations and Transnational Corporations : A Review and a Perspective », *Transnational Corporations*, vol. 18, nº 2, août 2009, p. 91-112.

Muchlinski, Peter, « The Framework of Investment Protection : The Content of BITs », dans Karl Sauvant et Lisa E. Sachs (dir.), *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment : Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties, and Investment Flows*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 37-71.

Neumayer, Eric, « Multilateral Agreement on Investment : Lessons for the WTO from the Failed OECD-Negotiation's », *WirtschftspolitischeBlätter*, vol. 46, nº 6, 1999, p. 618-628.

Newcombe, Andrew et Lluís Paradell, *Law and Practice of Investment Treaties. Standard of Treatment*, New York, Kluwer Law International, 2009.

Nicolas, Françoise, « Chine et investissements internationaux : vers une normalisation », dans M. Arès et É. Boulanger (dir.), *L'investissement et la nouvelle économie mondiale. Trajectoires nationales, réseaux mondiaux et normes internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 411-434.

North, Douglass, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

Nye, Joseph, *Bound to Lead : The Changing Nature of American Power*, New York, Basic Books, 1990.

Nye, Joseph, *Soft Power : The Means to Success in World Politics*, New York, Public Affairs, 2004.

Ohmae, Kenichi, *The End of the Nation-State : The Rise of Regional Economies*, New York, Simon and Schuster, 1995.

Ozawa, Terutomo, « The (Japan-Born) "Flying-Geese" Theory of Economic Development Revisited - and Reformulated from a Structuralist Perspective », *Global Policy*, vol. 2, nº 3, octobre 2011, p. 272-285.

Prebish, Raul, *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*, New York, Nations unies, 1950.

Ruggie, John Gerald, « International Regimes, Transactions, and Change : Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », dans Stephen Krasner (dir.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

Salacuse, Jeswald W., « The Emerging Global Regime for Investment », *Harvard International Law Journal*, vol. 51, nº 2, été 2010, p. 427-473.

Salacuse, Jeswald W. et Nicholas P. Sullivan, « Do BITs Really Work ? : An Evaluation of Bilateral Investment Treaties and Their Grand Bargain », *Harvard International Law Journal*, vol. 46, nº 1, hiver 2005, p. 67-130.

Salama, Pierre, « Chine-Brésil : industrialisation et "désindustrialisation précoce" », Texte présenté dans le cadre du Séminaire BRICs, MSH-Paris, 17 octobre, 2011.

Sauvant, Karl P. et Lisa E. Sachs, « BITs, DTTs, and FDI Flows : An Overview », dans K. P. Sauvant et L. E. Sachs (dir.), *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment : Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties, and Investment Flows*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. xxvi-ixii.

Schneider, Ben Ross, *Politics within the State : Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1991.

Schneiderman, David, *Constitutionalizing Economic Globalization : Investment Rules and Democracy's Promise*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

Schröppel, Christian et Mariko Nakajima, « The Changing Interpretation of the Flying Geese Model of Economic Development », *Japanstudien*, nº 14, 2003, p. 203-236, <http://i.dijtokyo.org/articles/dij-jb14-Schroeppel-Nakajima.pdf>, consulté le 21 mars 2010.

Schwebel, Stephen, « The Influence of Bilateral Investment Treaties on Customary International Law », *American Society of International Law Proceeding*, vol. 98, nº 27, 2004.

Smith, Adam, *Recherche sur la nature et la richesse des nations*, Paris, Flammarion, 1976 [1776].

Sornarajah, M., *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004 (2e éd.).

Stallings, Barbara (dir.), *Global Change, Regional Response : The New International Context of Development*, New York, Cambridge University Press, 1995.

Stopford, John M., Susan Strange et John S. Henley, *Rival States, Rival Firms : Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

Strange, Susan, « Cave ! : Hic Dragones : A Critique of Regime Analysis », dans Stephen Krasner (dir.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

Strange, Susan, *The Retreat of the State : The Diffusion of Power in the World Economy*, Londres, Cambridge Studies in International Relations, 1996.

Strange, Susan, « The Future of the American Empire », *Journal of International Affairs*, vol. 42, nº 1, 1998, p. 1-17.

Vandevelde, Kenneth, « The Bilateral Investment Treaty Program of the United States », *Cornell International Law Journal*, vol. 21, nº 201, 1998, p. 201-276.

Vandevelde, Kenneth, « A Brief History of International Investment Agreements », dans K. Sauvant et L. E. Sachs (dir.), *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment : Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties, and Investment Flows*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 3-35.

Vernon, Raymond, « International Investment and International Trade in the Product Cycle », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 2, 1966, p. 190-207.

Vernon, Raymond, *Sovereignty at Bay : The Multinational Spread of U.S. Enterprises*, New York, Basic Book, 1971.

Von Moltke, Konrad, *An International Investment Regime? Issues of Sustainability*, Winnipeg, IISD International Institute for Sustainable Development, 2000.

Walde, Thomas W., *Nouveaux horizons pour le droit international des investissements dans le contexte de la mondialisation de l'économie*, Collection Cours et travaux, Université Panthéon-Assas (Paris II), Institut des Hautes Études internationales de Paris, 2004.

Wells, Louis T., « The Emerging Global Regime for Investment : A Response », *Harvard International Law Journal*, vol. 52, 24 octobre 2010, p. 42-57.

Wendt, Alexander, « Anarchy is What State's Make of It : The Social Construction of Power Politics », *International Organization*, vol. 46, n° 2, 1992, p. 391-425.

Williamson, John (dir.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington DC, Institute for International Economics, 1994.

Young, Stephan et Ana Teresa Tavares, « Multilateral Rules on FDI : Do We Need Them ? Will We Get Them ? A Developing Country Perspective », *Transnational Corporations*, vol. 13, n° 1, 2004, p. 1-30.

PARTIE 3 /

L'OMC, LES ACCORDS COMMERCIAUX ET LES ÉCHANGES DANS L'ÉCONOMIE MONDIALE

CHAPITRE 8 /

L'OMC et l'acte III de la globalisation[1]

Mehdi Abbas

La crise de 2007-2008 ne se singularise ni par ses manifestations (crise bancaire et boursière) ni par son origine (crise d'endettement), elle se singularise par son intensité, sa globalité et son additionnalité au sens où elle s'ajoute à une crise écologique majeure (le réchauffement climatique) et sociale (la montée des inégalités et de l'extrême pauvreté). La simultanéité de ces événements, la séquence historique à laquelle ils s'agrègent et leur épicentre nous conduisent à formuler la conjecture selon laquelle nous serions dans un épisode marquant la fin d'un cycle systémique d'accumulation du capital et ouvrant sur une transition hégémonique[2]. Le schéma suivant met en évidence la périodisation en trois actes de la globalisation et l'inscrit dans les différents processus et événements consubstantiels au processus de globalisation des économies nationales.

Dans la succession des cycles systémiques d'accumulation, les périodes d'expansion financière marquent l'« automne » de développements majeurs du capitalisme mondial[3]. Simultanément, ces périodes sont marquées par l'émergence d'une nouvelle puissance hégémonique en mesure de réorganiser le système en vue d'une nouvelle phase d'expansion matérielle. Il est sans doute trop tôt pour conclure sur ce

1 Extrait de M. Abbas, « L'OMC et l'acte III de la globalisation. Une nouvelle économie politique internationale du système commercial multilatéral ? », *Recherches internationales*, n° 95, avril-juin, 2013, p. 69-96.

2 G. Arrigni *et al.*, *Chaos and Governance in the Modern World System*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999 ; G. Arrigni, *The Long Twentieth Century. Money, Power and Origins of Our Times*, Londres, Verso, 1994.

3 F. Braudel, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme*, Paris, Armand Colin, 1979.

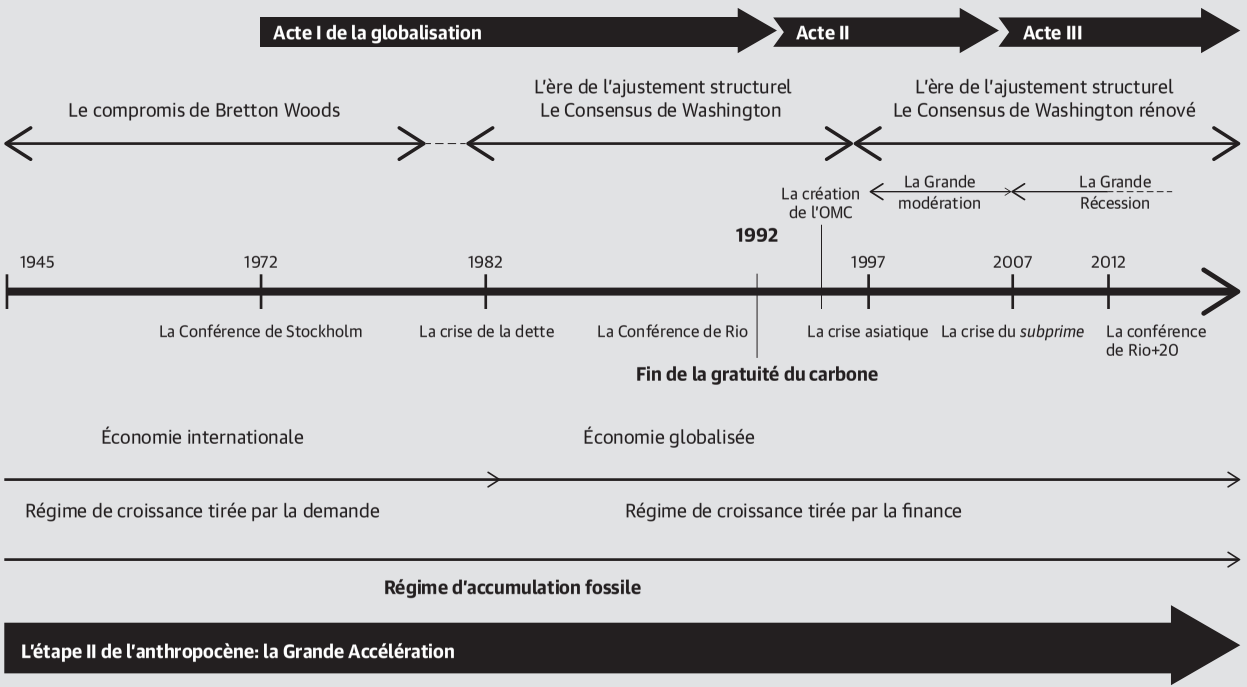
dernier point. Toutefois, en quoi les douze dernières années de négociations commerciales renseignent-elles ces éléments d'analyse et en quoi ceux-ci permettent-ils une compréhension de la dynamique de l'enlisement du cycle pour le développement de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), manifestation d'un rééquilibrage dans l'économie mondiale ? La réponse tient en deux éléments renvoyant à la dialectique de l'économie politique mondiale.

1/ Contestabilité des compromis et leadership coalitionnel

La dynamique concurrentielle de la globalisation a fait voler en éclat les catégories collectives au sein de l'OMC. Le déclin de la Quadrilatérale (États-Unis, Union européenne, Japon et Canada) en tant que productrice de consensus n'est à ce titre qu'une manifestation du déclin du poids des pays développés dans l'économie politique mondiale. Le système commercial multilatéral prend acte de cet état de fait et de l'arrivée de nouveaux acteurs pouvant peser dans la formation des compromis commerciaux, productifs et normatifs. Le programme de Doha est marqué par l'affirmation des capitalismes émergents et la consolidation de leur rôle dans les négociations commerciales multilatérales, reflet de la nouvelle hiérarchie de l'accumulation industrielle qui a lieu désormais, pour l'essentiel, hors des foyers historiques du capitalisme. L'accession de la Chine lors de la Conférence ministérielle de Doha marque le point de départ de ce rééquilibrage. À ce titre, l'Agenda de Doha pour le développement (ADD) subit les effets de l'évolution des spécialisations et du basculement du centre de gravité de l'économie mondiale vers les économies asiatiques, et dans une perspective plus large, vers l'économie Pacifique, marquant ainsi l'effacement de l'économie Atlantique et son corollaire le compromis transatlantique comme moteur de la négociation.

La multiplication des coalitions interétatiques est la manifestation la plus visible de cet équilibre géo-institutionnel en gestation. Graduellement, le modèle de club (peu de membres décidant pour tous les membres) cède la place à un modèle de coalitions dans lequel un ensemble de membres décide pour tous les membres. Au stade actuel des contradictions de l'économie politique mondiale, cette reconfiguration des rapports interétatiques illustre la mise en place

FIGURE 8.1/ **Les trois actes de la globalisation économique**



d'un « complexe Centre-Périphérie global[4] » dont des regroupement tels que les FIP (États-Unis, Union européenne, Brésil, Inde, Australie), la néo-Quad (États-Unis, Union européenne, Chine, Brésil ou Japon, selon les sujets) ou le G4 (États-Unis, Union européenne, Brésil et Inde), ou le G6 (G4 plus Australie et Japon), seraient l'expression. Cette hypothèse reprend à son compte l'une des conclusions d'Abu-Lughod selon lequel une transition hégémonique a moins de chance de prendre la forme de l'essor puis du déclin d'une seule puissance que celle - temporaire - d'un groupe d'États. De sorte que nous faisons face à une période de rivalités interétatiques. Le système commercial multilatéral sera-t-il en mesure de pérenniser ce complexe et d'innover institutionnellement pour en produire un mode opératoire ? Est-ce vers plus de plurilatéralisme, de minilatéralisme ou vers un modèle de cercles concentriques ou de clubs de *like-minded countries* que se dirigerait le système ? Ou alors actera-t-il son caractère transitoire pour attendre l'établissement d'une nouvelle hégémonie ? Comment définir des règles d'action collective dans un contexte de transition hégémonique ? L'enlisement de l'ADD montre la complexité de la réponse si ce n'est son absence.

Les pays développés, malgré leur déclassement industriel, demeurent en mesure de paramétrer les négociations. Le dispositif institutionnel et juridique de l'OMC n'offre pas d'espace d'expression pour une autre rationalité que celle des capitalismes historiques et une autre préférence que celle de leur agenda de globalisation. De sorte que le fonctionnement de l'OMC continue à répondre avant toute chose aux intérêts et aux objectifs des grandes puissances commerciales[5]. Cet élément de continuité dans le fonctionnement du système commercial multilatéral ne doit pas occulter que les capacités de paramétrage sont moindres et s'appuient sur l'inclusion d'économies émergentes dans le complexe Centre-Périphérie global. En ce sens, la transition hégémonique peut-elle s'interpréter comme une nouvelle étape dans le déclassement de l'Occident, en termes démographiques, entamé vers 1920, en termes économiques vers 1950 et en termes normatifs à partir du début des années 2000 ?

4 Nous nous référons aux travaux de R. Denemark *et al.* (dir.), *World-System History : The Social Science of Long-Term Change*, Londres, Routledge, 2000. Ces auteurs utilisent l'expression de « complexe Cœur-Périphérie global ».

5 F. Benaroya et J.-P. Cling, « Crise du développement et impasse des négociations commerciales multilatérales », *Revue française d'économie*, vol. XVI, n° 2, 2001.

En dernier lieu, l'évolution de l'ADD prouve que l'OMC et le système commercial multilatéral connaissent une crise de leadership amplifiée par le fait que l'émergence a transformé la mondialisation d'une opportunité pour les capitalismes historiques en une contrainte comportant des coûts d'ajustement majeurs pour certaines franges socioéconomiques en raison de la pression concurrentielle imposée par les capitalismes émergents. Ces derniers ont une préférence pour la souveraineté et leur modèle de développement, non exempt de contradictions, est loin d'être porteur d'un nouveau projet hégémonique susceptible de relancer les bases d'une expansion matérielle socialement inclusive, environnementalement soutenable et économiquement équitable. Au contraire, les émergents endossent les dispositifs institutionnels et normatifs de l'OMC. Tout au plus peut-on dire qu'ils ont en commun une lecture moins libre-échangiste. Le discours sur la refondation de la gouvernance globale reste celui du Nord. L'échec du cycle de Doha marque la victoire des pays qui souhaitaient réduire l'OMC à sa seule dimension commerciale (G3 et États-Unis). À ce niveau, il est impossible de ne pas faire le parallèle avec la négociation climatique internationale. La séquence Bali (2007) - Copenhague (2009) - Durban (2011) voit la préférence des grands émetteurs (les pays émergents et les États-Unis) s'imposer. La «fin» de l'hégémonie américaine devrait-elle être questionnée?

2 / La sécurité collective comme bien public global

Du lancement de la commission Leutwiler (1982), qui débouche sur l'agenda du cycle d'Uruguay (1986), à la phase actuelle d'enlisement du cycle de Doha, la négociation commerciale multilatérale a impulsé et accompagné le processus de globalisation économique. La globalisation constitue un drame - suite d'événements envisagés sous l'angle de l'action - en trois actes. L'acte I est celui durant lequel la globalisation est une dynamique de décloisonnement et d'ouverture compétitive des marchés nationaux (1972-1994)[6]. C'est l'acte de la

6 L'acte fondateur de l'agenda de la globalisation économique est selon nous le voyage de Nixon en Chine (1972) durant lequel se noue le compromis désormais structurant de l'économie politique mondiale. Ce voyage est suivi, dans un premier temps, par la première conférence globale sur l'environnement humain et le développement (la conférence de Stockholm de juin 1972) et, dans un second temps en septembre 1973, par le lancement du Cycle de Tokyo qui inscrit à son ordre du jour les barrières non tarifaires ouvrant la voie à la transnationalisation du capital productif. La «crise pétrolière» accélèrera l'agenda des réformes de structure appelant par là même l'instauration de politiques libérales.

redéfinition de l'articulation entre le national et l'international dans le sens d'une intégration commerciale et productive croissante au marché mondial. La crise mexicaine de 1994 - « première crise du XXIe siècle » selon M. Camdessus, alors directeur général du Fonds monétaire international (FMI) -, la crise asiatique et la Grande modération (1997-2007) constituent les jalons de l'acte II de la globalisation (1994-2007). C'est une phase durant laquelle se poursuit le décloisonnement des espaces économiques nationaux, s'approfondit et se construit l'hégémonie normative de l'expansion financière. L'acte II sera d'ailleurs celui de la globalisation financière et de ses crises. Mais l'acte II de la globalisation est surtout le catalyseur de l'émergence et, sans y voir une relation de cause à effet, de l'épuisement d'une forme d'hégémonie américaine avec la prise de conscience que le pays n'a plus les ressources nécessaires pour résoudre les problèmes systémiques et globaux. La grande récession, débutée en 2007, poursuit le travail de rééquilibrage des rapports d'économie politique globale mais ouvre sur l'acte III de la globalisation. L'acte I a été marqué par les débats sur la nouveauté du processus ou la reprise d'une tendance amorcée durant la seconde moitié du XIXe siècle et interrompu par la Grande parenthèse (1913-1945). L'acte II a vu les débats se déplacer vers les excès et crises de la finance globalisée.

Nous formulons l'hypothèse que l'acte III est celui de la repolitisation du processus d'accumulation au travers de la montée de la problématique de la sécurité collective dans l'agenda de la gouvernance internationale. La « repolitisation » ou « renationalisation » du processus d'accumulation ne signifie aucunement un retour en arrière. L'acte III prolonge le mouvement d'intégration économique internationale qui se caractérise par la fragmentation des processus productifs, la généralisation de la production modulaire et l'émergence de réseaux régionaux de production. Cette évolution quantitative et qualitative de l'intégration a accru la vulnérabilité des économies intégrées aux chocs systémiques, comme le démontre la transformation de la crise de 2007 en une Grande Récession. C'est pourquoi une demande pour une régulation s'inspirant de nouvelles normes collectives d'action s'est fait jour. Les rapports d'économie politique mondiale produits par l'action convergente de la Grande Récession, de la lutte anti-terroriste et des crises énergético-climatiques font que nombre de questions sont désormais posées et analysées comme constitutives d'un problème ou d'un enjeu de sécurité collective : libéralisation financière, migrations internationales, risques climatiques, gestion des ressources naturelles,

sécurité énergétique, lutte contre les grandes pandémies, sécurité alimentaire, lutte contre la criminalité internationale, protection de la biodiversité, sécurisation des flux de biens, services et facteurs de production (travail en particulier), etc. Il en va de même de la formulation de certains enjeux en termes de guerre (guerre des monnaies, guerre commerciale, guerre contre la pauvreté, etc.)[7].

L'acte III consacre l'élargissement du concept de sécurité, érigé en nouvelle norme collective contraignante, pour permettre la prise en compte de nouvelles menaces justifiant l'intervention de l'État dans un contexte où la multiplication des échecs de marché est génératrice d'instabilité systémique et où les défaillances de marché, en termes de circulation de l'information, de prédation non concurrentielle ou d'externalités négatives nuisent à la capacité de reproduction du système[8]. Dit autrement, l'inscription de la fourniture du bien public global «sécurité collective», dans le sens où elle concerne tous les acteurs du système international et que tous tireraient bénéfice de sa fourniture et donc seraient sollicités à partager le fardeau, devient un enjeu des négociations et de l'élaboration de l'architecture institutionnelle de la globalisation[9]. Dans le sillage des travaux fondateurs de Barry Buzan sur l'élargissement des études de sécurité, on relèvera que le processus de sécurisation d'un enjeu signifie sa politisation et le fait entrer dans la sphère de la *high politics*[10]. La globalisation avec son «effet corrosif» (F. Perroux) sur les formations économiques et sociales nationales devient un thème de réflexion sur la sécurisation. La problématique de la sécurisation des enjeux résulte de la convergence de trois facteurs: i) la montée des risques globaux; ii) la prise de conscience d'un monde de ressources rares; iii) la fin de la domination de l'Occident. Il s'agit de remplacer l'objectif de libéralisation par celui de construction d'un cadre de règles du jeu mondial intégrant explicitement les dimensions sociales, environnementales et migratoires.

7 Ne perdons pas de vue que cette problématisation des enjeux globaux n'est pas exempte de critiques: criminalisation des flux et des acteurs; contrôle accru sur les citoyens, risque de recul des libertés individuelles et collectives.

8 Nous ne sommes plus dans le contexte intellectuel où J. Ikenberry (1988) pouvait affirmer, sur un sujet aussi stratégique que la politique pétrolière, que le marché constitue la solution aux problèmes des États.

9 À ce titre, la théorie des relations internationales admet l'intervention de l'État pour tout ce qui relève de la sécurité nationale et internationale. Par ailleurs, les théories de l'économie internationale et de l'économie politique internationale admettent l'intervention de l'État pour la fourniture des biens publics globaux ou internationaux. La problématisation de la sécurité collective comme bien public global rend possible son traitement par les trois corpus théoriques.

10 B. Buzan *et al.*, *Security: A Framework for Analysis*, New York, Lynne Rienner Publishers, 1998.

Dès lors, c'est la «grammaire générative[11]» des régimes internationaux de la globalisation autour du triptyque intérêt-puissance-savoir qui doit être revue. Le chantier est immense puisqu'il s'agit d'inventer de nouvelles normes d'action collective partagées par l'ensemble ou dans une moindre mesure par la majorité des acteurs de l'économie politique mondiale. Mais ce chantier n'est-il pas en train de prendre forme au travers de la stratégie américaine de négociation des deux accords commerciaux transcontinentaux que sont l'accord de libre-échange Nord Atlantique et le Partenariat transpacifique? Ces deux négociations contournent les «*won't do countries*[12]» de l'OMC (le G3) et ont un contenu essentiellement normatif basé sur la sécurisation des flux et transactions économiques. Aux réformes inabouties de procédures et de gouvernance des organisations internationales, dont l'OMC, succéderait l'agenda de la définition de la substance de nouveaux régimes. L'OMC pourrait constituer, compte tenu de la nature évolutive de ses ordres du jour et de l'existence de la procédure de règlement des différends, le forum où se solidifierait le système de régime en charge de la fourniture de la sécurité collective.

Bien entendu l'acte III de la globalisation se situe dans la continuité des deux précédents. Il est hors de propos de faire l'hypothèse d'une rupture ou d'une déglobalisation soudaine. La spéculation *ex ante* sur la consolidation de l'agenda de la sécurisation est tributaire d'un grand nombre de variables qui le rendent hypothétique. Insistons sur trois de ces variables. La première est que la viabilité de cet agenda dépend de sa capacité à internaliser les coûts que le précédent a eu tendance à externaliser ou qu'il ne parvenait plus à internaliser (exclusion sociale, dégradation environnementale, etc.). La deuxième est le comportement des groupes sociaux dominants du système. D'une part, rien ne permet d'affirmer que l'instabilité systémique croissante restreint leur pouvoir collectif. D'autre part, les coalitions hégémoniques occidentales se caractérisent par leur incapacité à engager leurs sociétés dans un projet collectif. Elles sont ainsi incapables de défendre leur appareil productif, d'élaborer un «protectionnisme d'expansion» (J. Weiller) ou de concevoir un capitalisme de croissance dynamisé par le méliorisme social. Il semble prématuré de penser que des coalitions hégémoniques au sein des émergents puissent assurer ce rôle. La dernière de ces variables

11 J. G. Ruggie, «International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order», *International Organization*, vol. 36, nº 2, 1982.

12 W. Bello, «The Real Meaning of Hong Kong: Brazil, And India Join Big Boys' Club», *Focus on the Global South*, 22 décembre 2005.

est relative au comportement de l'hégémon déclinant. Pour l'instant la géopolitique de la crise diverge de l'économie politique de la crise, d'où l'absence d'une puissance nouvelle et agressive aux prétentions hégémoniques. La problématique de la sécurisation des enjeux est portée par l'hégémon déclinant. Or rien ne garantit que les États-Unis n'instrumentalisent pas cet agenda naissant pour prolonger leur « hégémonie exploiteuse[13] » comme ce fut le cas durant l'acte II, où le projet d'une nouvelle architecture financière internationale a été transformé en un dispositif d'organisation des transferts de surplus financiers vers le centre de l'économie mondiale.

Bibliographie

Arrigni, Giovanni, *The Long Twentieth Century. Money, Power and Origins of Our Times*, Londres, Verso, 1994.

Arrigni, Giovanni *et al.*, *Chaos and Governance in the Modern World System*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1999.

Bello, Walden, « The Real Meaning of Hong Kong : Brazil, And India Join Big Boys' Club », *Focus on the Global South*, 22 décembre 2005, <https://focusweb.org/node/795>, consulté le 10 avril 2012.

Benaroya, François et Jean-Pierre Cling, « Crise du développement et impasse des négociations commerciales multilatérales », *Revue française d'économie*, vol. XVI, n° 2, octobre 2001.

Braudel, François, *Civilisation matérielle, économie et capitalisme*, Paris, Armand Colin, 1979.

Buzan, Barry *et al.*, *Security : A Framework for Analysis*, New York, Lynne Rienner, 1998.

Calleo, David P., *Beyond American Hegemony : The Future of the Western Alliance*, New York, Basic Books, 1987.

Denemark, Robert A. *et al.* (dir.), *World-System History : The Social Science of Long-Term Change*, Londres, Routledge, 2000.

Ruggie, John G., « International Regimes, Transactions, and Change : Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order », *International Organization*, vol. 36, n° 2, 1982, p. 379-415.

13 D. Calleo, *Beyond American Hegemony : The Future of the Western Alliance*, New York, Basic Books, 1987.

CHAPITRE 9 /

Émergence et dynamique institutionnelle multilatérale

Le NAMA-11 dans la négociation de l'Organisation mondiale du commerce[1]

Mehdi Abbas

L'émergence d'un certain nombre de pays en développement en tant que grandes puissances dans les relations économiques internationales suscite d'importants débats. L'un d'eux concerne les effets qu'a et aura cette reconfiguration de l'équilibre de la puissance sur les institutions de la gouvernance internationale[2]. Ces nouvelles puissances émergentes (Brésil, Chine, Inde, Russie, Afrique du Sud, etc.) s'inscrivent-elles dans l'ordre libéral construit par les capitalismes historiques ou cherchent-elles un rééquilibrage des règles du jeu et des dispositifs de prise de décision qui entraînera, à terme, une refonte profonde des institutions internationales?

Que ce soit dans le cadre de l'institutionnalisme libéral ou du réalisme structurel, la littérature converge pour faire du comportement stratégique de ces nouvelles puissances, prises individuellement ou collectivement (G-33, G-90, G-20, etc.), produit de la nouvelle géographie du pouvoir, la variable causale de l'impasse dans laquelle se trouvent les négociations commerciales multilatérales de l'Organisation mondiale

1 Extrait de M. Abbas, «Émergence et dynamique institutionnelle multilatérale: le NAMA-11 dans la négociation de l'Organisation mondiale du commerce», *Mondes en développement*, De Boeck Supérieur, vol. 43, nº 169, 2015, p. 77-92, <https://www.cairn.info/revue-mondes-en-developpement-2015-1-page-77.htm>, consulté le 7 mai 2019.

2 A. Alexandroff et A. Cooper (dir.), *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance?*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2010; C. Roberts, «Polity Forum: Challengers or Stakeholders? BRICs and the Liberal Order», *Polity*, vol. 42, nº 1, 2019; M. Kahler, «Rising Powers and Global Governance: Negotiating Change in a Resilient Status Quo», *International Affairs*, vol. 89, nº 3, 2013.

du commerce (OMC). Notre problématique s'inscrit dans les questionnements sur le changement de régime au travers de la relation entre évolution des rapports de puissance et offre institutionnelle. Elle s'applique aux négociations concernant l'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA), qui constitue l'un des trois volets de la libéralisation inscrits au programme de Doha pour le développement (PDD) lancé en 2001[3]. À l'instar des négociations sur les produits agricoles et sur les services, l'AMNA est marquée par la formation de plusieurs coalitions, parmi lesquelles figure le NAMA-11[4] (*Non-agricultural Market Access*). C'est au travers des préférences, propositions et offres institutionnelles de cette coalition, qui compte trois des cinq émergents de l'OMC, qu'est menée l'analyse des modes d'intégration des grands pays du Sud dans les dispositifs concrets de gouvernance.

Il s'agit d'appréhender, au-delà du discours sur la polarisation et la puissance, la signification de l'émergence sur les institutions de la gouvernance commerciale multilatérale. Les États émergents se comportent-ils en tant que *statu quo seekers*[5] ou comme des puissances ascendantes «révisionnistes[6]»? Entre ces deux pôles de la réflexion, il semble possible de faire l'hypothèse d'une transformation de l'intérieur des institutions internationales, c'est-à-dire d'un changement *dans* le régime et non d'un changement *du* régime.

3 L'article 2 de l'accord sur l'agriculture de l'OMC liste les produits visés dans l'Annexe 1. Tous les produits non mentionnés dans cette annexe sont couverts par la négociation sur les produits non agricoles. Elle couvre donc 90% du commerce mondial de marchandises. Dans cet article, le terme «produits industriels» est utilisé pour désigner l'ensemble des produits visés par les négociations sur l'AMNA, <http://www.wto.org/french/tratop_f/markacc_f/nama_negotiations_f.htm>, consulté le 20 octobre 2014.

4 Par convention, nous emploierons l'acronyme AMNA pour évoquer la négociation dans le cadre du cycle de Doha et NAMA-11 pour la coalition interétatique composée des membres suivants: Argentine, Brésil, Égypte, Inde, Indonésie, Namibie, Philippines, Tunisie, Venezuela et Afrique du Sud qui assure le rôle de coordinateur de la coalition.

5 R. Lawrence, «China and the Multilateral Trading System», *Working Papers Series*, n° RWP06-045, Harvard University, John F. Kennedy School of Government Research, 2006; G. J. Ikenberry, «The Rise of China and the Future of the West», *Foreign Affairs*, vol. 87, n° 1, 2008; A. Kent, *Beyond Compliance: China, International Organizations, and Global Security*, Stanford, Stanford University Press, 2007; A. Johnston, *Social States: China in International Institutions, 1980-2000*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

6 P. Kennedy, *Naissance et déclin des grandes puissances*, Paris, Payot, 1989; N. Barma *et al.*, «A World Without the West? Empirical Patterns and Theoretical Implications», *Chinese Journal of International Politics*, vol. 2, n° 4, 2009; M. Jacques, *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, New York, Penguin Press, 2009.

1 / Le NAMA-11 : l'équilibre entre endossement des principes et contestation des modalités

Notre hypothèse nous conduit à analyser le comportement des émergents au-delà de la seule dimension de formation d'une coalition. L'appréciation qualitative de l'action des émergents passe par une analyse des résultats de leurs comportements vis-à-vis des variables clés de la négociation : le mandat et les modalités.

1.1 / Une approche conforme au mandat de la négociation

Il est possible de soutenir que les émergents au sein du NAMA-11 sont dans une position de contestation du régime, si et seulement si, leurs propositions véhiculent un sous-régime du commerce et du développement différent de celui contenu dans les Accords de l'OMC. L'évolution de la négociation [...] impose un double niveau d'analyse. Le NAMA-11 tient un discours conforme à la doctrine mercantiliste du GATT-OMC, tout en développant une critique de la gouvernance du processus de négociation : textes biaisés en défaveur des pays en développement, textes trop prescriptifs, approche sélective du directeur général, refus de s'engager dans des négociations bilatérales avec les États-Unis. Mais, en raison de ses propositions sur les modalités, il n'apparaît pas comme une coalition de blocage.

D'un côté, le NAMA-11 défend la lecture pro-développement de la déclaration de Doha, par opposition à la lecture mercantiliste. Il affirme s'être constitué pour « promouvoir la dimension développement du programme de Doha » et réitère la nécessité de « ménager aux pays en développement une marge de manœuvre pour promouvoir leur développement industriel ». À quoi s'ajoute la position de principe que

> dans un Cycle du développement, ayant pour objectif « un accès aux marchés amélioré pour les pays en développement », les pays développés doivent montrer la voie à suivre en offrant de s'engager à procéder à des réductions substantielles des crêtes tarifaires et des droits élevés qui continuent de frapper les produits présentant un intérêt pour les pays en développement. Dans un Cycle

> du développement, on ne peut s'attendre à ce que les pays en développement procèdent à des abaissements supérieurs à ceux des pays développés[7].

Mais la stratégie proactive de la coalition s'inscrit pleinement dans la doctrine OMC et dans le mandat de Doha qui en découle. En effet, c'est toujours grâce à des stratégies économiques d'« expansion de l'exportation », à la « croissance des flux commerciaux », à « l'approfondissement de la libéralisation des échanges » qu'est envisagé le développement. Cela est confirmé par les déclarations des sommets des BRICS (Sanya, Chine, avril 2011 et Fortaleza, Brésil, juillet 2014) qui reprennent quasiment mot pour mot l'Accord instituant l'OMC. Ils

> insistent sur l'importance d'un système commercial multilatéral résilient, ouvert, fondé sur les règles de l'Organisation mondiale du commerce et fournissant un environnement stable, équitable et non discriminatoire aux échanges internationaux [...]. Ils s'engagent à préserver et renforcer le système commercial multilatéral.

Durant la préparation de la conférence de Hong Kong, la formule de réduction tarifaire proposée par l'Argentine, le Brésil et l'Inde (initiative ABI)[8] a essuyé un refus net de la part des pays développés. Il en va de même des textes du NAMA-11[9] soumis au Conseil général de l'OMC en mars 2006 et juin 2007, et présentés comme une alternative au « texte déséquilibré » du président. Or, contrairement à ce que soutient Narlikar (2010), ils ne contiennent aucune « vision pluraliste du système OMC ». Tout au plus revendiquent-ils une *réciprocité moins que totale* et dénoncent-ils le résultat « déséquilibré » et « disproportionné » des offres sur les pays en développement (PED). Cependant, cette position n'est pas soutenue par des propositions contraires à la logique du TSD[10] en termes de délais d'ajustement à la norme collective. Par ailleurs, les flexibilités sur lesquelles se concentre l'offre du NAMA-11 constituent

7 Voir « Déclaration de l'AMNA-11 au Groupe de Négociation sur l'Accès aux Marchés du 17 juillet 2007 », JOB(07)/132 du 31 juillet 2007.

8 <http://www.twnside.org.sg/title2/twninfo209.htm>, consulté le 20 octobre 2014.

9 Vers la mise au point de modalités équitables, équilibrées et favorables au développement dans le domaine de l'AMNA, TN/MA/W/68, 30 mars 2006 ; Communication du Groupe des pays en développement AMNA-11, TN/MA/W/87, 19 juin 2007.

10 Traitement spécial, dérogatoire et différencié (TSD).

un dispositif institutionnel présent dans les Accords de l'OMC. Aussi, n'est-il pas possible de conclure à une innovation institutionnelle du NAMA-11 sur cette question.

1.2 / Économie politique des paramètres techniques

La principale réussite du NAMA-11 est d'avoir imposé quatre révisions au «texte Girard», dont chacune assouplit davantage les flexibilités en sa faveur. Au départ, les flexibilités constituent la dimension «traitement spécial et différencié» de la négociation, alors que les coefficients renvoient à la réciprocité moins que totale. Le NAMA-11 a obtenu que les flexibilités et les coefficients soient fixés proportionnellement au niveau d'ambition des négociations agricoles. En contrepartie, il a dû accepter la proposition, présentée par le Mexique, la Norvège et le Chili, d'une échelle mobile faisant le lien entre coefficients et flexibilités. Concrètement, plus le coefficient est bas, plus la flexibilité accordée est élevée pour le pourcentage de lignes tarifaires que les pays en développement peuvent exempter d'une réduction partielle ou totale, et vice-versa.

À cela s'ajoute une semi-réussite concernant les flexibilités spécifiques par pays. Si certains membres de la coalition (Afrique du Sud, Argentine, Venezuela et Brésil) considèrent que leurs circonstances spécifiques exigent des flexibilités additionnelles, seule l'Afrique du Sud a obtenu satisfaction. L'application des modalités aura un effet disproportionné sur son régime d'importation, alors qu'elle n'est pas en situation de profiter d'avantages similaires dans l'agriculture et les services. De plus, son accession à l'OMC en 1995 s'est faite en appliquant les engagements de libéralisation industrielle prévus pour les pays développés. Mais c'est surtout le fait qu'étant membres d'une union douanière (la SACU[11]), les pays moins avancés (Lesotho) et les PED (Botswana, Namibie et Swaziland) subiront les effets des modalités, ce qui est contraire au mandat du PDD.

La capacité de la coalition à imposer des flexibilités et une échelle plus large de coefficients doit être tempérée pour trois raisons. La première est que le texte de décembre 2008 ne correspond pas à la position du NAMA-11 selon laquelle une différence minimale de 25 points entre les coefficients des PED et ceux des pays développés constitue la

11 Union douanière d'Afrique australe (SACU).

garantie que le principe de réciprocité moins que totale soit respecté[12] (tableau 9.1). La deuxième est l'incapacité du NAMA-11 à empêcher le couplage des initiatives sectorielles à la formule et aux flexibilités, ce qui a pour effet de relever le niveau d'ambition de la libéralisation. La troisième limite est de ne pas avoir pu s'opposer à l'introduction de la clause anti-concentration qui limite la portée des flexibilités, qualifiées par les États-Unis de «catégorie noire»[13]. Le NAMA-11 proposait de contenir la limitation à 10% des lignes tarifaires alors que les pays développés souhaitaient 40%. Le texte de décembre 2008 retient 20% de lignes à assujettir à des réductions selon la formule, pour au moins 9% de la valeur des échanges dans un chapitre du système harmonisé.

TABLEAU 9.1 / **La question de la réciprocité moins que totale (% des réductions sur les lignes consolidées)**

	Brésil	Inde	UE	États-Unis
Proposition des pays développés				
Formule suisse, coeff. 10 et 15	66%	73%	33%	35%
Proposition du NAMA-11				
Formule suisse, coeff. 10 et 35	45%	54%	33%	35%
Formule suisse, coeff. 5 et 30	49%	57%	49%	51%
Proposition du Président				
Formule suisse, coeff. 8 et 20	59%	68%	38%	40%
Formule suisse, coeff. 8 et 22	57%	66%	38%	40%

En reprenant la grille d'analyse de J. Grieco, on constate que sans être dans une position pure de «résistance contre-hégémonique», le NAMA-11 n'adopte pas un comportement d'«adhésion passive» aux compromis élaborés par les puissances hégémoniques (textes Girard et Derbez, proposition des Amis de l'ambition)[14]. La coalition comble donc son déficit à imposer ses préférences dans une négociation de premier ordre par un activisme dans les négociations de second ordre[15]. Il en découle une offre institutionnelle qui ne porte pas sur

12 Communiqué des Ministres de l'AMNA-11, TN/MA/W/79, 6 juillet 2006.

13 <http://www.ustr.gov/WTO/WTO_Transcripts/Section_Index.html>, consulté le 20 octobre 2014.

14 J. Grieco, «State Interest and International Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union», dans B. Frankel (dir.), *Realism: Restatement and Renewal*, Londres, Frank Cass, 1996.

15 Les négociations de premier ordre portent sur les principes qui régissent les relations économiques internationales (finalité du régime), alors que les négociations de second ordre sont relatives aux règles (instrument du régime). A. Gamble, «The Politics of Deadlocks», dans A. Narlokar (dir.), *Deadlocks in Multilateral Negotiations: Causes and Solutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010.

la *hard law* de l'OMC, mais sur des interprétations stato-centrées de la *soft law*[16] rendue possible par la maîtrise acquise de l'« activisme interne »[17]. Aussi, l'Afrique du Sud, le Brésil et l'Inde, mais également la Chine, dans l'AMNA apparaissent-ils tout au plus, et pour l'instant, comme des *soft revisionnists*[18], c'est-à-dire des puissances non hégémoniques. L'endossement des principes du régime n'est pas synonyme d'accommodement avec les puissances installées en matière commerciale. L'absence d'une préférence institutionnelle collective et de principes alternatifs au régime OMC explique cette situation. S'y ajoute le problème de l'asymétrie des gains auquel est consacrée la prochaine section.

2 / Comportement coalitionnel et contradictions de la dynamique de l'offre institutionnelle

Cette dernière section élargit la problématique de l'endossement-contestation du régime en portant son attention sur les interactions entre les puissances non hégémoniques. Elle offre ensuite une explication à ces interactions en termes de gains relatifs.

2.1 / Comportement coalitionnel et cooptation institutionnelle

L'évolution conjointe de la négociation sur l'AMNA et du comportement du NAMA-11, montre que l'initiative de l'offre institutionnelle demeure du ressort des puissances installées : les États-Unis, l'Union européenne et *in extenso* les Amis de l'ambition. Contrairement à ce qu'il est courant de lire, l'impasse dans les négociations est, avant toute chose, due à l'« intransigeance transatlantique »[19]. De plus, les puissances installées gardent l'initiative de la cooptation dans les dispositifs de gouvernance.

16 M. Footer, « The (Re)turn to "Soft Law" in Reconciling the Antinomies in WTO Law », *Melbourne Journal of International Law*, vol. 11, nº 2, 2010 ; G. Shaffer et M. Pollack, « Hard Law vs. Soft Law : Alternatives, Complements, and Antagonists in International Governance », *Minnesota Law Review*, vol. 94, nº 3, 2010.

17 M. R. Soares De Lima et M. Hirst, « Brazil as an Intermediate State and Regional Power : Action, Choice and Responsibilities », *International Affairs*, vol. 82, nº 1, 2006.

18 C. Brütsch et M. Papa, « Deconstructing the BRICs : Bargaining Coalition, Imagined Community or Geopolitical Fad ? », *CRP Working Paper*, nº 5, 2012, <http://www.crp.polis.cam.ac.uk/documents/working-papers/crp-working-paper-5-brutsch-and-papa.pdf>, consulté le 20 octobre 2014.

19 A. Young, « Transatlantic Intransigence in the Doha Round : Domestic Politics and the Difficulty of Compromise », dans A. Narlikar (dir.), *Deadlocks in Multilateral Negotiations. Causes and Solutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 123-141.

Ce sont elles qui transforment la Quadrilatérale en FIP (*Five Interested Parties*), qui initient le G-6[20] puis le transforment en G-7 par l'inclusion de la Chine en juillet 2008, l'ouverture de l'accord sur les marchés publics à cette dernière et la cooptation de l'Inde, du Brésil et de la Chine dans les réunions de type «salon vert». Les grands émergents se satisfont de la stratégie d'inclusion dans les dispositifs institutionnels de l'OMC, d'autant plus qu'elle ne s'accompagne pas de la remise en cause du principe du consensus, offrant ainsi un nouvel argument à la thèse de l'endossement des principes du régime.

La stratégie d'inclusion des émergents vise à créer une asymétrie de puissance (modification de la matrice des gains) rendant possible le compromis. En y souscrivant, ils réaffirment une préférence pour le principe de «masse critique» et la règle des «offreurs principaux» (*principal supplier principle*) comme principes d'obtention d'un compromis. Or, le cycle de Doha était censé proposer une alternative à cette approche dénoncée par les PED-PMA depuis la conférence ministérielle de Singapour (1996). Cependant, les trois grands émergents n'ont pas engagé la discussion dans ce sens, apparaissant comme des *system supports*[21], le Brésil en particulier. D'où un antagonisme intra-PED lors de la conférence ministérielle de Hong Kong et de la mini-ministérielle de juillet 2008. Le dernier argument du comportement de soutien transparaît dans l'usage de la procédure de règlement des différends qui constitue le dispositif de mise en œuvre du régime OMC. Sur la période 1995-2014[22], le NAMA-11 a été à l'origine de 21% des notifications de demande de consultation pour un différend, le G3 de 13%[23].

Ainsi, la négociation AMNA illustre le dilemme dans lequel sont prises les grandes puissances non hégémoniques. Leur statut est le produit de la dynamique concurrentielle internationale, dont les accords du cycle d'Uruguay constituent, pour partie, la matrice institutionnelle. Leur ascendance confirme les bénéfices qu'elles peuvent en retirer, d'où une préférence pour le *statu quo*, renforcée par le fait

20 Le G-7 est composé de l'Australie, du Brésil, de la Chine, des États-Unis, de l'Inde, du Japon et de l'Union européenne. Le FIP est composé de l'Australie, du Brésil, de l'Inde, des États-Unis et de l'Union européenne. On parle parfois d'un FIP+ qui, outre les cinq membres précédents, comporte l'Argentine, le Bénin, le Canada, la Chine, la Corée du Sud, l'Indonésie, le Japon, la Malaisie et la Suisse.

21 B. Vickers, «The Role of the BRICS in the WTO: System-Supporters or Change Agent», dans A. Narlikar *et al*. (dir.), *Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford, Oxford University Press, 2012.

22 Selon le calcul de l'auteur à la date du 20 septembre 2014 à partir de <http://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_f.htm>, consulté le 20 septembre 2014.

23 Le Brésil est le 4e plaignant suivi par l'Inde (6e) et l'Argentine (7e). La Chine est le 8e plaignant.

qu'elles n'ont pas de préférence commune concernant les normes institutionnelles. D'ailleurs, l'insistance sur le TSD renvoie à une préférence pour des politiques commerciales discrétionnaires en fonction de leurs intérêts nationaux. Mais l'ascendance conduit les « États instigateurs[24] » à demander un renforcement des principes du régime (clause de réciprocité, lecture mercantiliste du mandat, réforme du TSD) ou l'activation du *forum shifting*[25] s'engageant dans la voie bilatérale ou régionale.

2.2 / Comportement coalitionnel et problématique des gains relatifs

En tant que parties prenantes de l'interdépendance complexe qui caractérise les relations commerciales internationales, les émergents agissent comme des *responsible stakeholders*[26]. Les capitalismes historiques doivent désormais composer avec leur activisme diplomatique conduisant à une évolution des dilemmes de la coopération.

La difficulté d'obtention d'un compromis en raison de l'inégalité des gains constitue un phénomène bien renseigné en matière de coopération internationale. Dans un système commercial multilatéral moins asymétrique, le problème n'est plus celui de la participation-défection, mais celui des gains relatifs associés au compromis négocié. Cette sensibilité aux gains relatifs résulte du fait que les bénéfices en termes d'accès aux marchés sont plus importants pour les pays développés que pour les PED appliquant la formule[27]. Au sein de ces derniers, l'Argentine, le Brésil et l'Inde seraient les principaux bénéficiaires. Mais c'est surtout en termes d'accès à leur propre marché que l'asymétrie est prononcée. La formule est porteuse d'ajustements productifs et distributifs différenciés, aux effets potentiellement importants pour leur dynamique industrielle (tableau 9.2). D'ailleurs, la position en retrait de la Chine s'explique par son niveau de protection largement

24 L. Gruber, *Ruling the World : Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

25 J. Morse et R. Keohane, « Contested Multilateralism », *Review of International Organization*, vol. 9, nº 4, 2014.

26 B. Baracuhy, « The Geopolitics of Multilateralism : The WTO Doha Round Deadlock, the BRICs, and the Challenges of Institutionalised Power Transitions », *CRP Working Paper*, nº 4, 2012, <http://www.crp.polis.cam.ac.uk/documents/working-papers/crp-working-paper-4-geopolitics-of-multilateralism.pdf>, consulté le 20 octobre 2014.

27 K. Gallagher, *The Clash of Globalization. Essays on the Political Economy of Trade and Development Policy*, New York, Anthem Press, 2013.

inférieur à celui du Brésil et de l'Inde. La faiblesse de ses marges de négociation explique qu'elle se concentre sur la réforme des procédures opérationnelles de l'OMC[28].

TABLEAU 9.2 / **Droit moyen et lignes couvertes par la négociation AMNA**

		Nombre de lignes tarifaires couvertes (%)	Droit de douane moyen sur les produits non agricoles			
			Consolidé	Appliqué	Coeff.	Tarif consolidé final
NAMA-11	**Argentine**	100	31,8	12,8	22	13,0
	Brésil	100	30,8	14,1	22	12,8
	Égypte	99,4	27,7	9,3	20	11,6
	Inde	73,8	34,5	10,4	22	13,4
	Indonésie	96,6	35,6	6,9	22	13,6
	Namibie	96,4	15,8	7,4	N.D.	N.D.
	Philippines	67	23,4	5,7	20	10,7
	Afrique du Sud	96,4	16,8	7,4	N.D.	N.D.
	Tunisie	58	40,8	12,6	20	13,4
	Venezuela	100	33,6	12,8	22	13,2
Chine		100	9,1	8,7	22	6,4

Source : OMC, <http://stat.wto.org>. Le tarif consolidé final ne tient pas compte des flexibilités.

Les flexibilités constituent l'outil de gestion de l'hétérogénéité des gains. Mais là également surgit un dilemme. Si les flexibilités permettent, du point de vue opérationnel mais non juridique, une différenciation entre les PED, elles ouvrent la voie à une remise en cause du traitement spécial et différencié[29]. On mesure donc les contradictions qui se posent à la coalition. Les flexibilités ont pour effet de réduire le risque de défection en son sein et de l'amener à une solution négociée avec les « États instigateurs ». Mais ce second mouvement consolide la position de ces derniers dans le sens où ils sont en mesure d'altérer le *statu quo* coopératif à leur avantage, par le biais de la cooptation des États les plus faibles (négociation gratuite pour les PMA, concessions à destination du G-33), d'une part, et par l'ouverture des mécanismes de gouvernance du régime aux puissances non hégémoniques, d'autre part.

28 Zhao, Y., « Overcoming "Green Barriers" : China First Five Years into the WTO », *Journal of World Trade*, vol. 41, n° 3, 2007 ; G. Chin, « Reforming the WTO : China, the Doha Round and Beyond », dans A. Narlikar et B. Vickers (dir.), *Leadership and Change in Multilateral Trading System*, Boston, Martinus Nijhoff, 2009.

29 S. Servansingh, « Accès aux marchés des produits non agricoles – un équilibre entre le développement et l'ambition », dans P. Mehta *et al.* (dir.), *Réflexions depuis la ligne de front*, Genève, CUTS International, 2013.

Conclusion

L'analyse de la négociation de l'AMNA, par rapport au questionnement de départ qui portait sur le rôle des émergents dans le régime commercial, permet d'obtenir trois résultats.

1 Le principal ajustement dont est porteuse l'émergence renvoie aux interactions et comportements stratégiques des États membres. En effet, les puissances installées ont dû apprendre à négocier des compromis avec de nouveaux acteurs pleinement investis dans le processus de négociation et en maîtrisant les principaux paramètres. Ce n'est pas un changement marginal dans une organisation conduite par ses membres et dont le contenu des accords dépend totalement de leurs comportements stratégiques. L'« ambiguïté constructive », qui a rendu opérationnelle le GATT pendant près d'un demi-siècle, semble prise en défaut par la maîtrise technico-juridique acquise par certains États membres.

2 L'émergence s'accompagne d'une évolution discursive mettant en évidence la réussite de l'apprentissage des dispositifs de négociation mais ne conduisant pas à un changement de la grammaire générative du système. Les émergents constituent des puissances non hégémoniques qui, pour le moment et dans le cadre spécifique de l'OMC, endossent le régime. Ce mouvement s'accompagne néanmoins d'une contestation des modalités de la négociation.

3 L'action par et sur les modalités illustre l'approche stato-centrée ou westphalienne des émergents en matière de régulation commerciale. Les émergents sont conscients des opportunités que leur offre le régime OMC, dont ils retirent un gain absolu en matière de coopération. En parallèle, les effets productifs et distributifs de la négociation imposent une approche en termes de gains relatifs. L'offre du NAMA-11 s'inscrit dans un environnement institutionnel à motivation mixte où, pour l'instant et compte tenu du compromis global du PDD, les questions d'asymétries des gains commerciaux et d'inégale répartition des gains de la coopération surdéterminent leur offre, particulièrement dans le dossier de la libéralisation industrielle.

Pour l'OMC, l'émergence donc est synonyme de transformation des dispositifs et des modalités d'élaboration des compromis. Pour le moment, l'architecture commerciale multilatérale semble assez flexible pour faire l'économie d'une réforme institutionnelle. Est-ce soutenable? Jusqu'à quand les émergents éviteront-ils de questionner les principes et normes de l'ordre commercial multilatéral?

Bibliographie

Alexandroff, Alan S. et Andrew F. Cooper (dir.), *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance?*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2010.

Baracuhy, Braz, «The Geopolitics of Multilateralism: The WTO Doha Round Deadlock, the BRICs, and the Challenges of Institutionalised Power Transitions», *CRP Working Paper*, nº 4, 2012, 16 p., <http://www.crp.polis.cam.ac.uk/documents/working-papers/crp-working-paper-4-geopolitics-of-multilateralism.pdf>, consulté le 22 juin 2014.

Barma, Naazneen *et al.*, «A World Without the West? Empirical Patterns and Theoretical Implications», *Chinese Journal of International Politics*, vol. 2, nº 4, 2009, p. 525-544.

Brütsch, Christian et Mihaela Papa, «Deconstructing the BRICs: Bargaining Coalition, Imagined Community or Geopolitical Fad?», *CRP Working Paper*, nº 5, 2012, 29 p., <http://www.crp.polis.cam.ac.uk/documents/working-papers/crp-working-paper-5-brutsch-and-papa.pdf>, consulté le 22 juin 2014.

Chin, G., «Reforming the WTO: China, the Doha Round and Beyond», dans A. Narlikar et B. Vickers (dir.), *Leadership and Change in Multilateral Trading System*, Boston, Martinus Nijhoff, 2009, p. 121-147.

Footer, Mary E., «The (Re)turn to "Soft Law" in Reconciling the Antinomies in WTO Law», *Melbourne Journal of International Law*, vol. 11, nº 2, 2010, p. 57-93.

Gallagher, Kevin P., *The Clash of Globalization. Essays on the Political Economy of Trade and Development Policy*, New York, Anthem Press, 2013.

Gamble, A., «The Politics of Deadlocks», dans A. Narlokar (dir.), *Deadlocks in Multilateral Negotiations: Causes and Solutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 25-46.

Grieco, Joseph M., «State Interest and International Rule Trajectories: A Neorealist Interpretation of the Maastricht Treaty and European Economic and Monetary Union», dans B. Frankel (dir.), *Realism: Restatement and Renewal*, Londres, Frank Cass, 1996, p. 261-308.

Gruber, L., *Ruling the World: Power Politics and the Rise of Supranational Institutions*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

Hurrell, A. et A. Narlikar, «A New Politics of Confrontation? Brazil and India in Multilateral Trade Negotiations», *Global Society*, vol. 20, nº 4, 2006, p. 415-433.

Ikenberry, G. John, «The Rise of China and the Future of the West», *Foreign Affairs*, vol. 87, nº 1, 2008, p. 23-37.

Jacques, M., *When China Rules the World: The End of the Western World and the Birth of a New Global Order*, New York, Penguin Press, 2009.

Johnston, Alastair Iain, *Social States : China in International Institutions, 1980-2000*, Princeton, Princeton University Press, 2007.

Kahler, Miles, « Rising Powers and Global Governance : Negotiating Change in a Resilient Status Quo », *International Affairs,* vol. 89, n° 3, 2013, p. 711-729.

Kennedy, Paul, *Naissance et déclin des grandes puissances*, Paris, Payot, 1989.

Kent, Ann, *Beyond Compliance : China, International Organizations, and Global Security*, Stanford, Stanford University Press, 2007.

Lawrence, Robert Z., « China and the Multilateral Trading System », *Working Papers Series*, n° RWP06-045, Harvard University, John F. Kennedy School of Government Research, 2006, 35 p.

Morse, Julia C. et Robert Keohane, « Contested Multilateralism », *Review of International Organization*, vol. 9, n° 4, 2014, p. 385-412.

Organisation mondiale du commerce (OMC), *L'accès aux marchés pour les produits non agricoles dans le cadre de l'OMC*, Genève, OMC, 2012.

Roberts, Cynthia, « Polity Forum : Challengers or Stakeholders? BRICs and the Liberal Order », *Polity,* vol. 42, n° 1, 2010, p. 1-13.

Servansingh, S., « Accès aux marchés des produits non agricoles : un équilibre entre le développement et l'ambition », dans P. Mehta *et al.* (dir.), *Réflexions depuis la ligne de front*, Genève, CUTS International, 2013, p. 75-104.

Shaffer, Gregory et Mark A. Pollack, « Hard Law vs. Soft Law : Alternatives, Complements, and Antagonists in International Governance », *Minnesota Law Review*, vol. 94, n° 3, 2010, p. 706-799.

Soares De Lima, Maria Regina et Monica Hirst, « Brazil as an Intermediate State and Regional Power : Action, Choice and Responsibilities », *International Affairs,* vol. 82, n° 1, 2006, p. 21-40.

Vickers, Brendan, « The Role of the BRICS in the WTO : System-Supporters or Change Agent », dans A. Narlikar *et al.* (dir.), *Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford, Oxford University Press, 2012, p. 254-273.

Young, Alasdair R., « Transatlantic Intransigence in the Doha Round : Domestic Politics and the Difficulty of Compromise », dans A. Narlikar (dir.), *Deadlocks in Multilateral Negotiations. Causes and Solutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 123-141.

Zhao, Yuhong, « Overcoming "Green Barriers" : China First Five Years into the WTO », *Journal of World Trade*, vol. 41, n° 3, 2007, p. 535-558.

CHAPITRE 10 /

L'Organisation mondiale du commerce et le programme de Doha pour le développement

Le multilatéralisme en mal de renouvellement[1]

Mehdi Abbas et Christian Deblock

1 / L'enlisement du cycle de Doha ou l'impossible articulation globalisation-développement

En lançant à Doha un nouveau cycle orienté vers le développement, les États membres de l'OMC avaient alors pris un double engagement : 1) corriger les déséquilibres occasionnés dans les relations Nord-Sud par la mise en œuvre des accords de l'Uruguay Round ; et 2) dans le sillage des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), mettre le système commercial multilatéral au service du développement et de la lutte contre la pauvreté. Le projet était ambitieux. Il s'agissait non seulement de réinterpréter les accords dans leur forme, leur substance et leur finalité à l'aune du développement, mais aussi de doter les PED-PMA de capacités commerciales adéquates pour s'intégrer avec succès à l'économie mondiale.

Dans le sillage de la crise asiatique (1998) et de la remise en cause du consensus de Washington[2], l'objectif de définir un « nouveau "consensus de Genève" pour mettre le commerce au service du développement[3] »

1 Extrait de M. Abbas et C. Deblock, « L'Organisation mondiale du commerce et le programme de Doha pour le développement : le multilatéralisme en mal de renouvellement », *Annuaire français de relations internationales*, vol. VXI, 2015, p. 739-760.

2 D. Rodrik, « Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's "Economic Growth in the 1990s : Learning from a Decade of Reform" », *Journal of Economic Literature*, vol. 44, nº 4, 2006, p. 973-987.

3 Voir l'allocution de Pascal Lamy disponible à l'adresse suivante : <http://www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl12_f.htm>, consulté le 25 avril 2013. L'agenda originel comportait cinq volets de négociation : *i) la libéralisation des échanges* (services, agriculture et produits industriels) ; *ii) la réglementation*, autrement dit le réaménagement de certains accords (la procédure de dumping et anti-dumping,

paraissait légitime. Cette nouvelle articulation entre globalisation et développement devait passer par une rénovation du régime «commerce et développement» de l'OMC et un réexamen des dispositions du traitement spécial et différencié (TSD) «en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles» (§ 44 de la Déclaration de Doha). Mais vidé de ses ambitions initiales au fil des négociations, le PDD est devenu une négociation commerciale standard, de surcroît marquée par un «agenda en contraction»[4]. C'est à l'analyse de cette évolution, nécessaire pour établir le diagnostic de l'enlisement, qu'est consacrée la présente section. Le tableau 10.1 retrace cette évolution.

TABLEAU 10.1 / **Les pays en développement et le régime de l'OMC depuis les Accords de Marrakech**

De Marrakech (avril 1994) à Singapour (décembre 1996) – La consolidation des Accords du cycle d'Uruguay	
	i) absence d'un agenda positif pour les PED ;
	ii) absence d'une stratégie de négociation ;
	iii) mise en œuvre graduelle des Accords du cycle d'Uruguay et apprentissage du *modus operandi* de l'OMC ;
	iv) introduction des Questions de Singapour (investissement, concurrence, marchés publics et facilitation des échanges).
De Singapour à Doha (novembre 2001) – La contestation des accords d'Uruguay	
	i) élaboration d'un agenda de négociations propre aux PED ;
	ii) inscription de la question de la mise en œuvre à l'ordre du jour (Genève, 1998) ;
	iii) échec de la 3e Conférence ministérielle à Seattle et du projet de cycle du millénaire pour la libéralisation ;
	iv) crise asiatique et recul des prescriptions libérales (échec de l'AMI, contestation du consensus de Washington, émergence du mouvement altermondialiste) ;
	v) lancement des objectifs du millénaire pour le développement et relance de l'aide publique au développement.

l'Accord sur la propriété intellectuelle et la révision des règles relatives aux accords commerciaux régionaux) ; *iii) les «Questions de Singapour»* (facilitation des échanges, transparence des marchés publics, investissement et concurrence) ; *iv)* le renforcement opérationnel et la consolidation institutionnelle du traitement spécial et différencié (définition et mise en œuvre ; *v) la création de deux groupes de travail* sans mandat de négociation, l'un sur la relation commerce, dette et finance, et l'autre sur la relation commerce et transfert de technologies.

4 G. R. Winham, «The Doha Round and its Impact on the WTO», dans Rorden Wilkinson et Donna Lee (dir.), *The WTO after Hong Kong. Progress and Prospects for the Doha Development Agenda*, Londres, Routledge, 2007.

De Doha à Cancún (septembre 2003) – La mise en œuvre du programme de Doha pour le développement
i) meilleure compréhension de l'institution et des enjeux associés aux négociations ;
ii) lancement du cycle de Doha pour le développement (29 dossiers de négociation) ;
iii) accession de la Chine.
De Cancún à Hong Kong (décembre 2005) – Conflits de paradigmes
i) absence d'avancées sur les principales thématiques « développement » (TSD, ADPIC et santé publique, mise en œuvre) ;
ii) non-respect des délais et absence d'accord sur les modalités de négociation ;
iii) émergence du G20 en réaction au duopole États-Unis/UE dans le dossier agricole ; consolidation du G90, formation du NAMA-11 dans la négociation sur les produits industriels ;
iv) échec de la conférence ministérielle de Cancún et succès mitigé de la ministérielle de Hong Kong ;
v) paquet développement à destination des PMA uniquement. Franchise de droit de douane pour 97 % des produits originaires des PMA mais sans échéance de mise en œuvre. Les 3 % restants concernent 330 lignes tarifaires pouvant priver tous les produits de certains PMA d'un accès aux marchés ;
vi) opposition de deux visions : accès aux marchés *versus* espace politique pour le développement.
De Hong Kong (2005) à Genève (décembre 2011) – Enlisement du PDD
i) crise financière globale et suspension des négociations (2008) pour absence de compromis sur l'agriculture et les produits industriels ;
ii) conférence de Genève (2009) : une ministérielle blanche chargée de « passer en revue le fonctionnement de l'institution » (P. Lamy) ;
iii) approbation de l'accession de la Russie, du Monténégro et du Samoa ;
iv) adoption d'une dérogation autorisant le traitement préférentiel des fournisseurs de services des 31 PMA libérant les autres membres de l'obligation légale d'accorder un traitement non discriminatoire à tous leurs partenaires commerciaux ;
v) relance du programme de travail sur le commerce électronique et sur les petites économies vulnérables (PEV).
De Genève à Bali (décembre 2013) – À la recherche du temps perdu
i) accord sur la facilitation des échanges figurant dans la déclaration de Doha (2001) ;
ii) décision sur les stocks agricoles pour raison de sécurité alimentaire ;
iii) règles d'origine préférentielle pour les PMA ;
iv) dérogation concernant le traitement préférentiel pour les services et les fournisseurs de services des pays les moins avancés ;
v) mise en place du mécanisme de surveillance pour le traitement spécial et différencié.

1.1 / Retour au développement par le commerce

La séquence allant de Doha à Hong Kong (décembre 2005) marque la victoire de l'interprétation commerciale du PDD. Les négociations ayant été réduites à deux sujets, l'accès aux marchés et le démantèlement des barrières non tarifaires (soutiens internes et subventions), les marges de négociation et les gains attendus sont devenus trop limités pour susciter un réel intérêt.

Le développement, bien qu'étant la priorité officielle de ce cycle de négociation, apparaît désormais au second rang des discussions. Le 21 avril 2011, l'OMC publie un document de 600 pages résumant 10 ans de négociation, d'où il ressort qu'il ne reste plus grand-chose des éléments de développement dans le PDD[5]. Tout au plus cherche-t-on à mieux lier le TSD à l'aide au commerce et au développement de capacités commerciales[6]. En fait, dès le départ, les discussions sur les modalités ont primé sur la substance[7]. Le PDD souffrait d'un double défaut de naissance, soit de ne pas avoir clairement établi la finalité « développement » qui devait être assignée à la libéralisation commerciale et, en droite ligne de ce qui précède, de ne pas disposer de critères clairs et consensuels permettant d'établir si un accord est « bon » ou non pour le développement. À cela s'ajoute l'organisation de la négociation qui portait en elle les graines d'un futur blocage, lequel se manifestera lors de la conférence ministérielle de Cancún (décembre 2003)[8].

C'est ainsi qu'au terme des travaux de la conférence de Hong Kong (décembre 2005), le « paquet développement » fut réduit à sa plus simple expression, soit : offrir aux 90 pays les plus pauvres de l'OMC un accès préférentiel aux marchés des pays industrialisés. Ce n'est, certes, pas négligeable dans la mesure où ces marchés représentent 97 % de leurs exportations, mais on n'en était pas moins revenu à une logique de

5 Sur le TSD, le PDD n'apporte aucune modification substantielle par rapport aux principes contenus dans les accords du cycle d'Uruguay ; sur la mise en œuvre, le PDD est un échec ; sur l'aide au commerce, le *Task Force* établi à Hong Kong (2005) a conclu que l'OMC n'aurait qu'un rôle de contrôle bureaucratique des propositions ; et sur la facilitation des échanges, la négociation est bloquée compte tenu des intérêts en présence.

6 F. Ismail, « Mainstreaming Development in the World Trade Organization », *Journal of World Trade*, vol. 39, n° 1, 2005, p. 11-21.

7 Situation qui conduit Pascal Lamy à déclarer que « sur la base des nombreuses propositions présentées jusqu'ici, il nous faut maintenant discuter quantités, chiffres et coefficients », <http://www.wto.org/french/news_f/sppl_f/sppl13_f.htm>, consulté le 25 avril 2013.

8 Le compromis de Doha stipulait que la première année serait consacrée aux questions de développement, la deuxième à la libéralisation selon l'ordre suivant : agriculture, produits industriels puis services, et la troisième aux thématiques restantes. L'inaboutissement des questions de développement a « grippé » l'ensemble de la mécanique de négociation.

préférences commerciales ciblées, sélectives et sans obligation juridique d'octroi, et ce, même si le «paquet» proposait des actions spécifiques sur quelques produits de base et une aide au commerce dont la portée opérationnelle restait toutefois à déterminer. L'Accord de Bali ne modifie en rien cette situation, et ce, d'autant plus que, d'une part, l'ensemble des mesures en faveur des PED-PMA sont non contraignantes, stipulant que les pays développés doivent «faire de leur mieux» (*best endeavour clauses*) pour permettre la réalisation des objectifs de l'accord, et que, d'autre part, l'accès en franchise de droits de douane et sans contingents n'apporte aucune amélioration des conditions de l'offre des PMA sans mesures d'accompagnement complémentaires.

L'enlisement du PDD montre que les États membres de l'OMC ne parviennent pas à définir le contenu substantiel d'une négociation sur le développement. Ce dernier s'en trouve réduit à une approche en vertu de laquelle l'agenda vise à «favoriser la réalisation des objectifs du développement au moyen d'un accès aux marchés amélioré» pour les PED-PMA[9]. Or, cette approche du TSD n'est plus pertinente. Premièrement, l'intégration aux réseaux de production et d'échange ne se mesure pas tant en termes de capacités d'exportation qu'en termes d'attractivité des facteurs de production et de positionnement compétitif sur les chaînes de valeur mondiales[10]. Deuxièmement, l'approche commercialiste réifie l'opposition Nord-Sud alors que l'érosion des préférences résulte en grande partie de la montée de la concurrence Sud-Sud, dont on néglige de considérer les effets adverses sur les PMA et sur les PED non émergents[11]. Troisièmement, l'OMC n'a pas démontré que son approche était en mesure d'apporter une réponse soutenable aux défis de la globalisation[12].

L'insistance sur «l'ambition en termes de libéralisation» apparaît en décalage par rapport aux contraintes systémiques et structurelles de ce début de XXIe siècle : sécurité alimentaire, protection des

9 Voir en ligne l'OMC : <http://www.wto.org/french/tratop_f/markacc_f/nama_negotiations_f.htm>, consulté le 25 avril 2013.

10 Q. Z. Snyder, «Integrating Rising Powers : Liberal Systemic Theory and the Mechanism of Competition», *Review of International Studies*, vol. 39, n° 1, 2013, p. 209-213. Pour une analyse détaillée de cette problématique, voir : United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *World Investment Report 2013. Global Value Chains : Investment and Trade for Development*, Genève, Nations unies, 2013.

11 De fait, les économies du G5 (États-Unis, Union européenne, Brésil, Chine, Inde) n'ont pas tant besoin de l'OMC et de la conclusion de la négociation que les pays les moins avancés, les économies du G90 et les PED non émergents ; voir : E. Andersson, «Who Needs Effective Doha Negotiations, and Why?», *International Negotiations*, vol. 17, 2012, p. 189-209.

12 M. Abbas, «Mondialisation et développement. Quelle soutenabilité au régime de l'Organisation mondiale du commerce?», *Mondes en développement*, vol. 39, n° 154, 2011, p. 17-28.

consommateurs, lutte contre les changements climatiques, spécialisation productive et biodiversité, sécurité et mobilité internationales du travail, etc. Le programme de Doha aurait pu constituer un moment de réflexion sur les limites d'une doctrine centrée sur l'expansion des exportations selon le principe de réciprocité des concessions. La différenciation des trajectoires économiques et commerciales au Sud, l'hétérogénéité des intérêts qui lui est consubstantielle, la concurrence Sud-Sud, la désintégration de filières, la prise en compte des effets environnementaux et climatiques et des différentes dimensions de la sécurité économique afférentes à la libéralisation commerciale, sont autant d'éléments qui auraient pu inciter à une conception rénovée du lien entre globalisation et développement[13]. Ajoutons que d'un strict point de vue opérationnel, il aurait également été possible d'instituer un conseil du commerce et du développement ou d'accroître les compétences du Comité du commerce et du développement.

1.2 / La faiblesse des gains attendus

Les échecs successifs des conférences ministérielles (Cancún en 2003, Genève en 2009, Genève en 2011) ont démontré que, s'il n'y avait guère d'intérêt de la part des PED à négocier des ententes qui affectaient directement la maîtrise de leur développement, il n'y en avait guère davantage du côté des pays développés dans la mesure où l'enjeu se trouvait réduit à une négociation sur des sujets sensibles (l'agriculture), et ce, pour des gains limités sur les marchés traditionnels (Accès aux marchés pour les produits non agricoles). La première conséquence de ceci, c'est que l'intérêt pour les négociations multilatérales s'est trouvé rapidement éclipsé au profit du bilatéralisme et d'une nouvelle diplomatie commerciale privilégiant des ententes à la carte avec des acteurs ciblés. Nous y reviendrons. La seconde, c'est qu'avec un agenda restreint, les gains attendus s'en sont trouvés d'autant réduits.

Ainsi, d'une augmentation projetée au départ du revenu mondial de 520 milliards de dollars, la Banque mondiale a-t-elle ramené ces gains après révision à seulement 287 milliards, dont 90 milliards pour les

13 L'échec de l'Accord de Bali le 31 juillet 2014 résulte de cette absence de réflexion. L'Inde a motivé son refus, entre autres, par le fait que l'accord sur la facilitation des échanges a mobilisé les membres au point de totalement négliger les questions agricoles, particulièrement celles des stocks stratégiques et de sécurité alimentaire. Par ailleurs, là où le Nord voit dans la facilitation des échanges un accord pour simplifier les mesures douanières, nombre de pays africains et asiatiques estiment que la facilitation des échanges devrait inclure l'amélioration et la mise en place de réseaux et d'infrastructures de transport.

pays en développement[14]. En 2010, la Banque a réalisé une nouvelle étude qui chiffre à 160 milliards de dollars les gains potentiels de l'ouverture des marchés, et ce, tout en tenant compte des exceptions pour les produits sensibles[15]. Minor et Tsigas ont estimé, de leur côté, à 99 milliards de dollars les gains commerciaux, tout en admettant que leurs calculs ne prenaient pas en compte les coûts de la libéralisation d'une part, et que la réalisation des gains était conditionnelle à des investissements significatifs dans les PED[16]. Decreux et Fontagné[17] ont pronostiqué, quant à eux, des gains de 57 milliards de dollars pour l'agriculture et l'accès au marché industriel, et de 11 milliards de dollars pour les services. Ils soulignent que l'aide au développement décidée à Hong Kong permettrait un gain potentiel de 100 milliards de dollars, ce qui rejoint la projection de la Banque mondiale. Mais ce résultat est également conditionné par d'importants investissements d'infrastructure, de logistique et institutionnels que le PDD ne prévoit pas.

Cette faiblesse des gains attendus est amplifiée par leur inégale répartition. D'abord entre les PED et les pays développés, mais aussi au sein des PED dans la mesure où l'Argentine, le Brésil, la Chine, l'Inde, le Mexique, la Thaïlande, la Turquie et le Vietnam devaient en être les principaux bénéficiaires[18]. Le constat de la faiblesse et de l'inégale répartition des gains en termes d'accès aux marchés et de croissance n'est pas remis en cause par l'Accord de Bali. Le contenu substantiel de ce dernier est réduit, d'où des simulations de mise en œuvre du PDD qui chiffrent l'augmentation des exportations entre 1,25% (hypothèse basse) et 2,79% (hypothèse haute) et celle du PIB entre 0,09 et 0,23% à l'horizon 2025[19].

14 K. Anderson *et al.*, «Global Impacts of the Doha Scenario on Poverty», dans T. W. Hertel et L. A. Winters (dir.), *Poverty and the WTO: Impacts of the Doha Development Agenda*, Washington D.C., Banque mondiale, 2006, p. 497-528.

15 D. Laborde, W. Martin et D. van der Mensbrugghe, *Measuring the Benefits of Global Liberalization with a Consistent Tariff Aggregator*, Paris, IFRI; Washington D.C., Banque mondiale, 2010.

16 P. Minor et M. Tsiga, «Impact of Better Trade Facilitation in Developing Countries. Analysis with a New GTAP Database for the Value of Time in Trade», *GTAP 11th Annual Conference on Global Economic Analysis*, Helsinki, mai 2008.

17 Y. Decreux et L. Fontagné, *Economic Impact of Potential Outcome of the DDA*, Paris, CEPII, rapport d'études, n° 2009-1, 2009.

18 S. Polski, *Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

19 Y. Decreux et L. Fontagné, *What Did Happen in the DDA? Quantifying the Role of Negotiation Modalities*, Document de travail du CEPII, n° 2013-38, 2013. Pour une analyse plus qualitative, voir R. Wilkinson *et al.*, *The WTO in Bali. What MC9 Means for the Doha Development Agenda and why it Matters?*, Brooks World Poverty Institute Working Papers, n° 194, Manchester University, 2014.

Au terme de ce cadrage factuel émergent deux propos d'étape. Premièrement, entre Doha (2001) et Bali (2013), l'économie mondiale aura connu une triple crise (écologique, financière et diplomatique) qui n'a pas été sans conséquences sur l'enlisement des négociations, et ce d'autant que la Grande Récession, débutée en 2007, a réorienté l'agenda de la coopération économique internationale vers les questions financières et la gestion des déficits publics. Toutefois, la transformation du PDD en une négociation commerciale standard est tout, sauf contingente. C'est le second constat. Cette transformation reflète les préférences des États-Unis et des émergents, pour lesquels l'OMC ne doit pas être autre chose qu'une organisation dédiée à l'ouverture des marchés, mais elle s'est faite aux dépens tant du projet européen de faire de l'OMC un « laboratoire de la gouvernance mondiale », que du souhait de nombre de PED non émergents et des PMA d'en faire une organisation du développement.

L'ensemble de ces éléments doit-il nous conduire à dire qu'il n'y a pas d'intérêt à compléter le cycle de Doha ? Nous n'irons pas jusque-là, mais les arguments sont davantage d'ordre symbolique (la légitimité de l'OMC) et sécuritaire (accès aux marchés et sauvegarde contre le protectionnisme)[20]. Mais surtout, le constat de l'impossible élaboration d'un « consensus de Genève » n'épuise pas les déterminants de l'enlisement de l'ADD.

2 / Le régime OMC, entre intégration commerciale et fragmentation productive

Abordons maintenant le premier niveau de dissonance, soit l'écart entre le régime OMC hérité des négociations du cycle d'Uruguay, et les nouvelles structures de production et d'échange qui ont émergé dans l'économie mondiale. C'est ici que surgit le problème de la « grammaire générative » du régime commercial face aux modalités de déploiement de la globalisation, particulièrement depuis la crise asiatique (1998) qui ouvre l'ère de l'ultra-mercantilisme des émergents.

20 B. Hoekman, Will Martin et A. Mattoo, « Conclude Doha : It Matters ! », *World Trade Review*, vol. 9, nº 3, 2010, p. 505-530.

2.1 / Le régime de l'OMC : « contestabilité » et règles de marché

L'ouverture réciproque, non discriminatoire et négociée des marchés, est un principe général qui a marqué l'histoire du GATT, et ce même si, en réalité, les négociations commerciales ont toujours visé l'élimination des obstacles au commerce et, sous ce couvert, l'ouverture graduelle mais toujours plus étendue des marchés à la concurrence internationale. Avec les accords de Marrakech et la création de l'OMC, on aborde désormais « la troisième génération d'obstacles aux échanges[21] », à savoir les dispositifs normatifs, réglementaires et institutionnels nationaux. Alors que jusque-là les négociations se concentraient sur les concessions tarifaires et l'élimination des obstacles « administratifs », il est désormais question de subventions, de propriété intellectuelle, de services, de marchés publics, d'investissement, de concurrence, de normes et de standards sanitaires, phytosanitaires et techniques.

L'idée centrale est d'ouvrir largement les marchés nationaux à la concurrence internationale, autrement dit de les rendre « contestables », ce qui, en retour, implique non seulement que les entreprises étrangères puissent rivaliser sur un pied d'égalité avec les entreprises locales, mais également que l'on s'entende sur des normes communes de concurrence devant s'appliquer à tous les pays membres[22]. Dans la mesure où il s'agit de réduire les contraintes juridiques, institutionnelles (brevets, normes sanitaires, techniques, labels) ou stratégiques à la concurrence internationale, l'élimination des barrières à l'entrée prend un sens nouveau : le nivellement des conditions de la concurrence - *leveling the playing field* pour reprendre l'expression anglaise[23].

21 Les première et deuxième générations concernaient les droits de douane et les barrières non tarifaires. La troisième génération porte sur les dispositifs normatifs. T. Cottier, « From Progressive Liberalization to Progressive Regulation in WTO Law », *Journal of International Economic Law*, vol. 9, n° 4, 2006, p. 779-821.

22 L'agenda de la contestabilité s'appuie sur la théorie des marchés contestables développée par William J. Baumol, John C. Panzar et Robert D. Willig (1982). Un marché est dit « contestable » dès lors qu'il est possible d'y entrer sans coût irrécupérable. La concurrence potentielle résultant de la « contestabilité » a les mêmes effets disciplinants que la concurrence effective. À l'échelon international, la contestabilité des marchés passe par une harmonisation des règlements et des normes nationaux. E. Graham et R. Lawrence, « Measuring the International Contestability of Markets. A Conceptual Approach », *Journal of World Trade*, vol. 30, n° 5, 1996, p. 5-20 ; B. Hoeckman et M. Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond*, Oxford, Oxford University Press, 2009 (3e éd.).

23 S. P. Subedi, « The Notion of Free Trade and the First Ten Years of the World Trade Organization : How Level is the Level Playing Field ? », *Netherlands International Law Review*, vol. 35, n° 2, 2006, p. 275 et 291-292.

En déplaçant le champ de la négociation de l'ouverture des marchés vers les politiques et règlementations domestiques, c'est la légitimité des politiques nationales et leur autonomie normative qui se trouvent de la sorte directement visées. De plus, le régime OMC comporte un nouveau corpus de règles avec des recommandations de mise en conformité, des normes de procédures et des normes substantives[24] qui fait passer le système commercial multilatéral d'une logique d'ouverture ordonnée et disciplinée des marchés nationaux, qui était à l'origine même du GATT, à une logique de concurrence sur des marchés internationaux qui seraient régis par des normes communes.

Ainsi s'explique la multiplication des questions liées au commerce, à savoir le «*trade and*... agenda[25]»: commerce et investissement, commerce et concurrence, commerce et environnement, commerce et standards techniques, commerce et travail, voire commerce et changement climatique. Mais le «*trade and*... agenda» révèle une double difficulté. Premièrement, il pose le problème du périmètre du régime OMC[26], qui, en retour et du point de vue des États membres, pose celui des fonctions et de la substance de la politique commerciale[27]. Avec l'intégration économique internationale, les politiques commerciales interfèrent - et vice versa - avec les politiques publiques, qu'il s'agisse de la politique sociale, de la politique environnementale, de la politique technologique, de la politique fiscale ou encore, bien entendu, de la politique de développement. Deuxièmement, il oriente la négociation vers la définition de normes communes, et ce, alors que l'OMC affirme qu'elle n'est pas une organisation normative.

24 Il s'agit des articles 2.2 et 2.4 de l'accord sur les obstacles techniques au commerce, 3.3 et 5 de l'accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, les articles VIII, X du GATT de 1994. À cela s'ajoute que l'OMC régule le recours à des exemptions pour motifs non commerciaux (articles XX et XXI du GATT et XIV de l'AGCS).

25 Le mouvement débute avec l'accord sur les droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC). À partir du moment où les États membres décidèrent de contourner l'OMPI et de rattacher les droits de propriété intellectuelle au commerce, rien ne les empêchait d'élargir l'agenda de la négociation à d'autres thématiques. Pour une analyse approfondie, voir: M. Jansen, «Defining the Borders of the WTO Agenda», dans A. Narlikar, M. Daunton et R. Stern (dir.), *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 163.

26 D. Steger, «The Culture of the WTO: Why it Needs to Change», *Journal of International Economic Law*, vol. 10, nº 5, 2007, p. 483-495.

27 S. Laird, «Dolphins, Turtles, Mad Cows and Butterflies - A Look at the Multilateral Trading System in the 21st Century», *World Economy*, vol. 24, nº 4, 2001, p. 453-481.

Contrairement à ce qu'affirme P. Messerlin, le cycle de Doha n'est pas « avant tout un échange de concessions commerciales[28] ». Il comporte une dimension normative quant au contenu des politiques de développement, à laquelle s'ajoutent des conflits productifs et distributifs liés à la confrontation de systèmes normatifs différents et non réductibles du point de vue des États, à la seule rationalité des avantages comparatifs.

2.2 / Le régime OMC à « l'ère des rendements décroissants »[29]

Manifestement, les États membres n'ont pas pris la mesure de la difficulté et de la complexité technique d'une négociation où les questions commerciales deviennent somme toute périphériques eu égard aux enjeux de richesse et de puissance. Sans doute convient-il de considérer les vingt premières années de l'OMC comme une phase d'apprentissage d'un nouveau modèle de négociation[30], ce qui expliquerait en partie pourquoi les discussions sur les modalités prennent le dessus sur la substance.

Mais l'extension sectorielle du principe de non-discrimination a fait franchir aux négociations commerciales un cap qualitatif qui soulève des problèmes de concurrence et de diversité des règles qui sont autant d'ordre institutionnel que politique dans la mesure où il s'agit d'élaborer des réglementations, de codifier des activités, de normaliser les « meilleures pratiques », de convenir de procédures légales, etc. Une telle évolution conduit à la confrontation de systèmes de normes souvent forts différents ainsi qu'au transfert difficile de domaines régaliens vers une instance de coordination, en l'occurrence l'OMC. Et ce, sans que ne soit abordée en parallèle l'épineuse question de la hiérarchie des normes dans le droit international ni celle de la légitimité politique de l'institution en charge de la supervision réglementaire.

28 P. Messerlin, « L'OMC, la France et l'Europe face au coma prolongé du Doha Round », *Politique étrangère*, vol. 4, 2012, p. 791. Croit-on que la négociation sur la libéralisation des biens industriels, sur le démantèlement des subventions, sur la libéralisation des services financiers et bancaires n'est qu'une négociation de concessions commerciales sans enjeux sur les spécialisations productives à venir?

29 M. Abbas, « L'Organisation mondiale du commerce : l'ère des rendements décroissants », *Asymétries*, vol. 1, nº 1, 2005, p. 20-23.

30 P. Lamy, « The World Trade Organization : New Issues, New Challenges », Notre Europe, *Policy Paper*, nº 117, septembre 2014, <http://www.eng.notre-europe.eu/011-20039-The-World-Trade-Organisation-New-issues-new-challenges.html>, consulté le 10 octobre 2014.

En mettant en avant la rationalité procédurale et non substantive, les schémas standard[31] ne permettent guère de rendre les négociations plus opérationnelles dans la mesure où elles ne portent plus tant sur l'échange réciproque de concessions tarifaires, mais sur l'élaboration de normes communes. Avec le régime OMC, la coopération commerciale multilatérale a changé de nature.

Dans une économie globalisée, la défection n'est plus une option, pas plus d'ailleurs que la protection. Le problème désormais relève non pas d'un dilemme du prisonnier[32] mais d'une bataille des sexes, dans le sens où le déterminant de la coopération est la nature des gains. Les enjeux productifs, distributifs et de transformations institutionnelles qu'implique la confrontation/régulation des systèmes normatifs sont tels que les États raisonnent en termes de gains relatifs. Et, sauf à y être fortement encouragés par les avantages qu'ils peuvent y trouver, les États membres n'ont guère d'incitation à mettre à l'ordre du jour des négociations des thèmes litigieux. Et moins encore à prendre des engagements qui, *in fine*, viendront limiter leur pouvoir d'intervention et encadrer l'exercice de leur souveraineté dans des domaines aussi divers que la politique sanitaire et phytosanitaire, l'environnement, la culture, la recherche et développement, l'accès aux ressources naturelles, les entreprises et les marchés publics, l'exploitation des terres ou encore le secteur énergétique (énergies renouvelables, liberté de transit des flux énergétiques). Ajoutons que le mécanisme de règlement des différends, qui a force exécutoire, confère aux arbitres du commerce multilatéral un pouvoir de sélection, de validation et de création - par la jurisprudence - de normes qui échappe en partie à la diplomatie commerciale[33]. Face à la juridiciarisation de la diplomatie commerciale, il apparaît rationnel que les États adoptent des stratégies de *statu quo*, quitte à en accepter le prix, à savoir l'enlisement des négociations multilatérales, pour ainsi conserver toute leur marge de manœuvre et s'engager dans d'autres voies plus accommodantes, notamment celle du bilatéralisme.

31 Développés entre autres par P. Krugman, «Why Should Trade Negotiators Negotiate About?», *Journal of Economic Literature*, vol. 35, nº 1, 1997, p. 113-120; K. Bagwell et R. W. Staiger, «An Economic Theory of the GATT», *American Economic Review*, vol. 89, nº 1, 1999, p. 215-248; B. Hoeckman et M. Kostecki, *op. cit*.

32 À l'instar des analyses de K. Bagwell et R. Staiger, «An Economic Theory of the GATT», *American Economic Review*, vol. 89, nº 1, 1999, p. 215-254; et de K. Bagwell et R. Staiger, «What do Trade Negotiators Negotiate about? Empirical Evidence from World Trade Organization», *American Economic Review*, vol. 101, nº 4, 2006, p. 1238-1273.

33 T. Balmelli et J. Chaisse, «The Future of the World Trade Organization and the Changing Structure of the International Legal System», dans T. Balmelli et J. Chaisse (dir.), *Essays on the Future of the World Trade Organization Agreement*, Genève, Edis, 2008.

La dissonance institution-système ressort de la contradiction dans laquelle se trouve l'OMC entre, d'un côté, une économie mondiale intégrée de façon croissante par les réseaux transnationaux et, de l'autre, la construction d'un système de droit ancré dans l'internationalisme libéral de ses origines[34]. La fragmentation de la production a donné naissance à des réseaux régionaux, sinon mondiaux, de production et d'échange qui reconfigurent les avantages comparatifs nationaux. Les pays se spécialisent désormais par segment productif et la qualité de leur insertion internationale ne se mesure plus en fonction du bien final exporté, mais en fonction de leur capacité à s'insérer dans les chaînes de valeur. Les besoins des entreprises se sont également modifiés. L'éclatement des chaînes de valeur est à l'origine d'une demande de régulation des mesures non tarifaires, des règles relatives aux services, à l'investissement et à la concurrence. L'enlisement du PDD montre pour le moins que le régime OMC est « à la peine » sur ces questions nouvelles et qu'il ouvre beaucoup moins de perspectives que le régime hybride qui prend forme au travers des accords bilatéraux, régionaux et désormais inter-régionaux.

2.3 / Sortir de l'impasse par la voie bilatérale ?

Le passage d'un système jusque-là centré sur l'ouverture ordonnée des marchés à un système de contestabilité des marchés et de gouvernance de la concurrence s'avère beaucoup plus difficile que ne pouvaient le laisser croire les résultats des négociations d'Uruguay. Ce passage est pourtant d'autant plus nécessaire que les évolutions structurelles du système commercial vont aujourd'hui dans le sens d'une intégration qui passe par la mise en réseau des structures économiques nationales.

Trois solutions ont été proposées pour remédier au problème. La première solution, défendue entre autres par J. Pauwelyn et J. G. Ruggie, est la plus audacieuse[35]. Elle consisterait à approfondir la logique de régulation des marchés amorcée depuis le cycle d'Uruguay et la substituer à la logique expansionniste qui prévaut depuis la mise en place du GATT. Une telle approche demande que trois conditions soient remplies : premièrement, de la part des membres, un engagement sans ambages

34 C. Deblock, « OMC : le déclin irréversible de la réciprocité et du multilatéralisme », *L'économie politique*, n° 45, 2010.

35 J. Pauwelyn, « New Trade Politics for the 21st Century », *Journal of International Economic Law*, vol. 11, n° 3, 2008 ; J. G. Ruggie (dir.), *Embedding Global Markets. An Enduring Challenge*, Farnham, Ashgate, 2008.

en faveur de la libéralisation et de la mondialisation ; deuxièmement, plus de contrôle de la part de l'OMC sur leurs politiques intérieures, autrement dit qu'il y ait transnationalisation de la gouvernance[36] ; troisièmement, un engagement collectif en faveur d'un ré-enchâssement du libéralisme, à l'échelle mondiale cette fois et non plus à l'échelle des nations comme on avait tenté de le faire après la Seconde Guerre mondiale. Une telle tâche est titanesque et rien n'indique pour le moment que c'est dans cette direction que l'on se dirige, comme nous le verrons plus loin.

Une autre solution consisterait à « multilatéraliser le régionalisme[37] ». C'est cette voie plus prometteuse qui semblait se dessiner au tournant des années 1990, quand, à l'initiative notamment des États-Unis et de l'Europe, le régionalisme fut relancé. La plupart des grands projets de l'époque ont tourné court, et, s'il en reste quelque chose, c'est d'avoir, d'une part, détourné l'attention du multilatéralisme et, d'autre part, masqué sous le couvert de vouloir le faire évoluer, un glissement insidieux dans le bilatéralisme, lequel ne s'est jamais si bien porté depuis que le pessimisme s'est installé durablement dans les négociations multilatérales. Ce serait toutefois une erreur de penser que l'ensemble des accords bilatéraux, qui ne couvrent que 30 % du commerce mondial, sont effectifs et opérationnels. De même, il est remarquable que les deux principales initiatives actuelles, l'Accord de partenariat transpacifique et l'Accord de commerce et d'investissement transatlantique, toutes deux en négociation, contournent les émergents (Brésil, Chine et Inde) et révèlent ainsi leur dimension stratégique tout en participant d'un processus de création normative centré sur les capitalismes historiques[38].

Dans une analyse ultérieure et prolongeant sa réflexion sur l'articulation régionalisme-multilatéralisme, Baldwin a proposé de passer à une « OMC 2.0 »[39]. À « L'OMC 1.0 », qui était celle de l'économie internationale, devrait succéder une « OMC 2.0 », qui serait celle d'une économie devenue globale où l'enjeu ne serait plus le décloisonnement des marchés, mais la gouvernance de la chaîne globale de création de

36 A.-M. Slaughter, « Governing the Global Economy through Government Networks », dans M. Byers (dir.), *Role of Law in International Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

37 R. Baldwin, « Multilateralising Regionalism : Spaghetti Bowls as Building Blocks on the Path to Global Free Trade », *World Economy*, vol. 29, nº 11, 2006.

38 Les économies formant le TPP et le TTIP représentent 80 % de l'IDE sortant, 64 % de l'IDE entrant et 58 % du commerce mondial.

39 R. Baldwin, « WTO 2.0 : Governance of 21st Century Trade », *Review of International Organization*, vol. 9, nº 2, 2014.

valeur. Les réseaux de production étant essentiellement régionaux, l'OMC aurait pour fonction de multilatéraliser les disciplines et règles relatives à l'intégration structurelle (sécurisation des flux financiers, commerciaux et de travail, réduction des distorsions internes à la concurrence, garantie et sécurité des investissements, etc.).

Pour séduisantes que soient ces propositions, elles n'en demeurent pas moins spéculatives, et cela pour au moins trois raisons. Tout d'abord, un changement de cette ampleur à la fois de l'agenda, des modes opératoires et de la représentation au sein de l'OMC a peu de chance de se produire, les organisations internationales n'évoluant jamais de la sorte. Ensuite, dans l'économie internationalement intégrée actuelle, ce qui serait davantage souhaitable, c'est un Bretton Woods 2.0. Outre l'agenda financier et monétaire qui demeure ouvert, se pose la question de l'articulation entre la stabilité financière et des taux de change d'un côté, et la croissance équilibrée du commerce international de l'autre. De plus, la fragmentation de la chaîne de valeur crée une demande pour une plus grande sécurisation des flux monétaires et financiers internationaux, une meilleure protection des droits, à commencer par ceux des investisseurs et les droits de propriété intellectuelle, de même que des garanties et des protections particulières pour les déplacements des personnes physiques. À cela s'ajoute une réflexion sur de nouvelles normes d'action collective pour l'accès aux ressources énergétiques et aux matières premières, la protection de la biodiversité et bien entendu le développement durable économique, social et humain dans le cadre des objectifs post-2015.

Bibliographie

Abbas, Mehdi, « L'Organisation mondiale du commerce : l'ère des rendements décroissants », *Asymétries*, vol. 1, nº 1, 2005, p. 20-23.

Abbas, Mehdi, « Mondialisation et développement. Quelle soutenabilité au régime de l'Organisation mondiale du commerce ? », *Mondes en développement*, vol. 39, nº 154, 2011, p. 17-28.

Anderson, Kym *et al.*, « Global Impacts of the Doha Scenario on Poverty », dans Thomas W. Hertel et L. Alan Winters (dir.), *Poverty and the WTO : Impacts of the Doha Development Agenda*, Washington D.C., Banque mondiale, 2006, p. 497-528.

Andersson, Erik, « Who Needs Effective Doha Negotiations, and Why ? », *International Negotiations*, vol. 17, 2012, p. 189-209.

Bagwell, Kyle et Robert W. Staiger, « An Economic Theory of the GATT », *American Economic Review*, vol. 89, nº 1, 1999, p. 215-254.

Bagwell, Kyle et Robert W. Staiger, « What do Trade Negotiators Negotiate about? Empirical Evidence from World Trade Organization », *American Economic Review*, vol. 101, nº 4, 2006, p. 1238-1273.

Baldwin, Robert, « Multilateralising Regionalism : Spaghetti Bowls as Building Blocks on the Path to Global Free Trade », *World Economy*, vol. 29, nº 11, 2006, p. 1451-1518.

Baldwin, Robert, « WTO 2.0 : Governance of 21st Century Trade », *Review of International Organization*, vol. 9, nº 2, 2014, p. 261-283.

Balmelli, Thomas et Justin Chaisse, « The Future of the World Trade Organization and the Changing Structure of the International Legal System », dans Tiziano Balmelli et Julien Chaisse (dir.), *Essays on the Future of the World Trade Organization Agreement*, Genève, Edis, 2008, p. 1-26.

Cottier, Thomas, « From Progressive Liberalization to Progressive Regulation in WTO Law », *Journal of International Economic Law*, vol. 9, nº 4, 2006, p. 779-821.

Deblock, Christian, « OMC : le déclin irréversible de la réciprocité et du multilatéralisme », *L'économie politique*, nº 45, 2010, p. 35-54.

Decreux, Yann et Lionel Fontagné, *Economic Impact of Potential Outcome of the DDA*, Paris, CEPII, rapport d'études, nº 2009-1, 2009.

Decreux, Yann et Lionel Fontagné, *What Did Happen in the DDA? Quantifying the Role of Negotiation Modalities*, Document de travail du CEPII, nº 2013-38, novembre 2013.

Graham, Edward et Robert Lawrence, « Measuring the International Contestability of Markets. A Conceptual Approach », *Journal of World Trade*, vol. 30, nº 5, 1996, p. 5-20.

Hoeckman, Bernard et Michel Kostecki, *The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond*, Oxford, Oxford University Press, 2009 (3e éd.).

Hoekman, Bernard, Will Martin et Aaditya Mattoo, « Conclude Doha : It Matters ! », *World Trade Review*, vol. 9, nº 3, 2010, p. 505-530.

Ismail, Faïze, « Mainstreaming Development in the World Trade Organization », *Journal of World Trade*, vol. 39, nº 1, 2005, p. 11-21.

Jansen, Marion, « Defining the Borders of the WTO Agenda », dans Amrita Narlikar, Martin Daunton et Robert Stern (dir.), *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

Krugman, Paul, « Why Should Trade Negotiators Negotiate About? », *Journal of Economic Literature*, vol. 35, nº 1, 1997, p. 113-120.

Laborde, David, Will Martin et Dominique van der Mensbrugghe, « Measuring the Benefits of Global Liberalization with a Consistent Tariff Aggregator », Paris, IFRI ; Washington D.C., Banque mondiale, 2010.

Laird, Sam, « Dolphins, Turtles, Mad Cows and Butterflies – A Look at the Multilateral Trading System in the 21st Century », *World Economy*, vol. 24, nº 4, 2001, p. 453-481.

Lamy, Pascal, « The World Trade Organization : New Issues, New Challenges », Notre Europe, *Policy Paper*, nº 117, septembre 2014, <http://www.eng.notre-europe.eu/011-20039-The-World-Trade-Organisation-New-issues-new-challenges.html>, consulté le 10 octobre 2014.

Messerlin, Patrick, « L'OMC, la France et l'Europe face au coma prolongé du Doha Round », *Politique étrangère*, vol. 4, 2012, p. 789-801.

Minor, Peter et Marinos Tsiga, « Impact of Better Trade Facilitation in Developing Countries. Analysis with a New GTAP Database for the Value of Time in Trade », *GTAP 11th Annual Conference on Global Economic Analysis*, Helsinki, mai 2008.

Pauwelyn, Joost, « New Trade Politics for the 21st Century », *Journal of International Economic Law*, vol. 11, nº 3, 2008, p. 559-573.

Polski, Sandra, *Winners and Losers : Impact of the Doha Round on Developing Countries*, Washington D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2006.

Rodrik, Daniel, « Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's "Economic Growth in the 1990s : Learning from a Decade of Reform" », *Journal of Economic Literature*, vol. 44, nº 4, 2006, p. 973-987.

Ruggie, John G. (dir.), *Embedding Global Markets. An Enduring Challenge*, Farnham, Ashgate, 2008.

Slaughter, Anne-Marie, « Governing the Global Economy through Government Networks », dans Michael Byers (dir.), *Role of Law in International Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 177-205.

Snyder, Quddus Z., « Integrating Rising Powers : Liberal Systemic Theory and the Mechanism of Competition », *Review of International Studies*, vol. 39, nº 1, 2013, p. 209-213.

Steger, Debra, « The Culture of the WTO : Why it Needs to Change », *Journal of International Economic Law*, vol. 10, nº 5, 2007, p. 483-495.

Subedi, Surya P., « The Notion of Free Trade and the First Ten Years of the World Trade Organization : How Level is the Level Playing Field? », *Netherlands International Law Review*, vol. 35, nº 2, 2006.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *World Investment Report 2013. Global Value Chains : Investment and Trade for Development*, Genève, Nations unies, 2013.

Wilkinson, Rorden *et al.*, *The WTO in Bali. What MC9 Means for the Doha Development Agenda and why it Matters?*, Brooks World Poverty Institute, Working Papers nº 194, Manchester University, février 2014.

Winham, Gilbert R., « The Doha Round and its Impact on the WTO », dans Rorden Wilkinson et Donna Lee (dir.), *The WTO after Hong Kong. Progress and Prospects for the Doha Development Agenda*, Londres, Routledge, 2007.

CHAPITRE 11 /

Accords commerciaux : entre coopération et compétition[1]

Christian Deblock

Mis en place pour ouvrir de manière non discriminatoire les marchés, le système commercial multilatéral a toujours dû composer avec les accords commerciaux préférentiels. « Vice congénital » du système ou « interaction créatrice » entre deux systèmes selon les points de vue, ces derniers offrent surtout aux États la possibilité de développer à leur gré leur agenda commercial et de nouer des alliances économiques tout en composant avec les règles multilatérales. Les accords commerciaux font en effet partie de la boîte à outils de la diplomatie commerciale ; ils en sont l'un des instruments, et à ce titre, ils promeuvent les intérêts commerciaux et stratégiques de leurs signataires. En même temps, ils ont pour objet de rapprocher, sinon d'intégrer leurs économies respectives, dans le cadre d'arrangements institutionnels exclusifs toutefois. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) plaide aujourd'hui pour une plus grande cohérence entre ces arrangements et le système multilatéral[2]. De l'intégration régionale au bilatéralisme actuel, l'histoire des accords commerciaux montre que les États y ont toujours trouvé plus d'avantages que d'inconvénients. Elle montre surtout que leur diplomatie commerciale a évolué, plus rapidement que le système multilatéral, et que les accords se sont renouvelés, prenant des orientations et des formes différentes d'une période à l'autre, mais toujours, néanmoins, autour d'un nombre réduit de modèles.

1 Extrait de C. Deblock, « Accords commerciaux : entre coopération et compétition », *Politique étrangère*, hiver, n° 4, 2012, p. 819-831.

2 Organisation mondiale du commerce (OMC), Rapport sur le commerce mondial 2011. L'OMC et les accords commerciaux préférentiels : de la coexistence à la cohérence, Genève, OMC, 2011.

1 / Le nouveau régionalisme : les années 1980-1990

1.1 / Contexte

Les années 1980 sont des années de rupture avec l'internationalisation ordonnée et l'interventionnisme keynésien d'après-guerre, mais aussi avec les années de la guerre froide et de la division Nord-Sud. Le temps est à la mondialisation et les priorités économiques sont recentrées sur l'intégration compétitive dans l'économie mondiale. La diplomatie commerciale s'adapte, instrumentalisant les accords commerciaux à de multiples fins, dont celles d'ouvrir et sécuriser les marchés, de faire avancer la « bicyclette du GATT », voire d'en faire le marchepied d'un nouvel ordre international. Le régionalisme s'impose dans les années 1990, à côté d'un multilatéralisme enregistrant des avancées majeures au terme des laborieuses négociations d'Uruguay (1986-1993). Le mouvement part de trois foyers à la fois : des États-Unis, qui mènent alors le bal, mais aussi d'Europe et des pays en développement (PED). Il gagne toutes les régions du monde, à l'exception de l'Asie, du moins jusqu'à la crise financière de 1997.

1.2 / Faits stylisés

Lassés des lenteurs du GATT et de la mauvaise foi supposée de leurs partenaires, les États-Unis réorientent leur politique commerciale au début des années 1980 : durcissement des mesures de correction commerciale et application plus agressive, sinon unilatéraliste, de la réciprocité ; extension du principe de non-discrimination aux droits des entreprises, dont ceux sur l'investissement et la propriété intellectuelle ; élargissement des négociations à de nouveaux domaines, dont les services et les marchés publics. La voie multilatérale demeure toujours privilégiée, mais le bilatéralisme est instrumentalisé pour obtenir des concessions « volontaires », mais aussi pour promouvoir un nouvel agenda[3]. À l'exemple européen, les États-Unis se dotent en 1983 d'un modèle de traité en matière d'investissement (traité bilatéral d'investissement, TBI) et s'engagent vers les partenariats avec la loi sur le redressement économique du bassin des Caraïbes. Le grand tournant vint toutefois avec la signature d'un accord de libre-échange (ALE) avec Israël (1985) puis avec le Canada (1988), suivi, en 1992, de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), accord à trois créant la plus grande zone de libre-échange au monde.

3 Voir à ce sujet, R. Feinberg, « The Political Economy of United States Free Trade Arrangements », *The World Economy,* vol. 26, n° 7, 2003 ; C. Deblock, « Le bilatéralisme commercial des États-Unis », dans B. Remiche et H. Ruiz-Fabri (dir.), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Bruxelles, Larcier, 2010.

L'Europe ne fut pas en reste. À bien des égards, États-Unis et Europe suivirent des voies parallèles, sinon concurrentes. En témoigne l'initiative Euromed, lancée en 1995 vers les pays du pourtour méditerranéen, peu de temps après celle des États-Unis en direction des Amériques dont elle s'inspire à l'évidence. Les dispositions contenues dans les ALE européens vont également dans le même sens que celles des ALE américains. Il en va de même des partenariats de l'Europe avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) notamment. Tout comme ceux des États-Unis, ils participent du dépérissement des systèmes préférentiels traditionnels et de leur remplacement par des ALE assortis d'accords de coopération renforcés. C'est au niveau du style qu'Européens et Américains se distinguent[4]. Ainsi, les accords commerciaux européens - les ALE comme les TBI - sont un peu moins étendus, moins contraignants dans certains domaines litigieux comme l'investissement ou le travail, et laissent davantage place au compromis. Plus flexibles que les Américains, les Européens sont aussi plus généreux avec les pays en développement ou les pays en transition. Enfin, contrairement aux États-Unis, l'Europe concentre son action sur sa périphérie, sans pour autant s'interdire de renforcer ses relations avec son pré carré, le bloc des pays ACP, ni de contrer les initiatives américaines, en concluant notamment un ALE avec le Mexique.

1.3 / Les modèles

Les accords commerciaux vont au-delà de la libéralisation, incluant des dispositions touchant aux règlementations intérieures ; et là où l'intégration politique est encore recherchée, complémentarité économique et convergence des politiques sont mises en retrait. La distinction pertinente oppose intégration en profondeur et intégration en surface[5].

Les accords orientés vers l'intégration des économies et l'harmonisation des règles sur un espace géographique donné sont toutefois peu nombreux. Bilatéraux ou plurilatéraux, ces accords peuvent être communautaires ou contractuels. Les premiers visent à l'union économique, dans la logique des anciens accords d'intégration, s'en différenciant sur deux points : ils recherchent le nivellement de la concurrence et la normalisation des pratiques d'affaires et poursuivent la compétitivité

4 Pour une comparaison des accords commerciaux européens et américains, voir : R. Ahearn, *Europe's Preferential Trade Agreements: Status, Content, and Implications*, Congressional Research Service, n° CRS-R41143, Washington DC, mars 2011 ; K. Heydon et S. Woolcock, *The Rise of Bilateralism: Comparing American, European and Asian Approaches to Preferential Trade Agreements*, New York, United Nations University Press, 2009.

5 R. Z. Lawrence, *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, Washington DC, The Brookings Institution, 1996.

et l'efficacité plutôt que la solidarité et la complémentarité. L'Europe et les regroupements Sud-Sud entrent dans cette catégorie. Les accords de type contractuel, dont l'ALENA est le grand modèle, ont les mêmes finalités et sont tout aussi contraignants que les premiers, mais ils sont fermés au sens où ils ne sont pas évolutifs et n'engagent pas les parties au-delà de ce qui a été signé.

Les accords d'intégration en surface sont plus nombreux. Leur objectif est d'interconnecter des économies souvent fort différentes et de rendre leurs systèmes règlementaires interopérables, réduisant ainsi les frictions institutionnelles. Il ne s'agit plus seulement d'ouvrir les marchés, mais d'établir des normes communes. Les ALE bilatéraux ou plurilatéraux vont au-delà des accords OMC (OMC+) et comme les précédents couvrent des domaines non touchés pas l'OMC (OMC-X)[6].

1.4 / Observations

Exception faite de l'agriculture, tous les accords vont vers la libéralisation des échanges, avec des dispositions précises en matière de protection de l'investissement et de la propriété intellectuelle, couvrent les services, comprennent des dispositions pour le règlement des différends, sans oublier les règles d'origine et les multiples dispositions sur des sujets aussi variés que le travail, la concurrence ou l'environnement. C'est l'extension du principe de non-discrimination aux entreprises qui fait leur originalité. En ce sens, les accords commerciaux sonnent aussi le glas de la réciprocité, reflétant une tendance nouvelle qui est moins d'ouvrir les marchés et d'éliminer les obstacles aux échanges que d'établir des règles communes.

2 / Le temps de l'interconnexion : des années 2000 à aujourd'hui

2.1 / Contexte

Le cycle d'Uruguay et la création de l'OMC ont démontré que le système commercial multilatéral pouvait s'adapter à la mondialisation, non sans laisser un sentiment d'amertume aux PED. Après l'échec de Seattle, un nouveau cycle de négociations fut lancé à Doha en 2001. Orienté vers le développement, il devait s'inscrire dans la continuité du cycle d'Uruguay et élargir encore l'application du principe de non-discrimination au

6 Selon la distinction introduite par H. Horn, P. Mavroidis et A. Sapir, « Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements », *The World Economy*, vol. 33, n° 11, 2010.

monde des affaires. Il n'en fut pas ainsi. L'agenda des négociations les ramena à une négociation classique ; le programme pour le développement se perdit dans les ornières du traitement spécial et différencié ; et à la séparation Nord/Sud vint s'ajouter l'opposition entre pays émergents et pays développés. C'est toutefois d'Asie que viendra la rupture avec la période précédente : d'une Chine affichant ses ambitions, mais aussi de toute la région, nouveau foyer d'accords commerciaux.

2.2 / Faits stylisés

Le régionalisme de la période précédente avait laissé croire à une complémentarité entre un nouveau régionalisme et un multilatéralisme évoluant dans la même direction. Il n'en fut pas de même de la doctrine de la libéralisation compétitive du président Bush qui cachait mal une stratégie d'alliances et un désintérêt évident pour le multilatéralisme. Ouvrant des négociations bilatérales tous azimuts, les États-Unis firent feu de tout bois dans les années 2000, concluant de nombreux ALE, parfois majeurs comme avec l'Australie, Singapour et la Corée du Sud. *In fine* pourtant, la libéralisation compétitive a surtout eu pour effet de faire sortir les autres pays de leur réserve, confortant, notamment en Asie, ceux pour qui le bilatéralisme était une chance de faire avancer leur agenda commercial. Les accords commerciaux en tout genre proliférèrent, rien ne semblant pouvoir freiner une lame de fond qui touche tous les pays. Trois tendances se dessinent cependant, marquées par le poids et l'influence économiques de la Chine.

Les accords d'intégration, au Nord comme au Sud, résistent mal à la pression de la concurrence et à l'attractivité de la Chine. Le commerce bascule vers l'Asie, comme les investissements, sous l'effet de la concurrence et de changements technologiques favorisant l'externalisation plus que l'investissement direct. Les courants économiques se déplacent vers les nouveaux pôles de croissance et de compétitivité. Mais si d'un côté la diplomatie commerciale se tourne vers l'Asie, de l'autre, il faut remplacer les marchés perdus, quitte à reprendre langue avec des partenaires un temps délaissés. Le cas des Amériques est de nouveau exemplaire. Tous les pays ont pivoté vers l'Asie, à commencer par les États-Unis. Mais des ponts sont aussi jetés vers l'Amérique du Sud ou vers l'Europe avec laquelle le Canada, quelque peu déboussolé par la « désintégration » de l'ALENA, négocie un ALE.

La seconde tendance, plus importante, vient d'Asie. Alors qu'elle semblait jusque-là imperméable au régionalisme, l'Asie de l'Est et du Sud-Est est à son tour prise de frénésie pour les accords commerciaux

et les alliances commerciales[7]. En dépit de rivalités[8], les réalités s'imposent : les chaînes de valeur et la concurrence poussent les pays à se rapprocher ; l'Asie est la zone où le commerce intrarégional se développe le plus rapidement ; et la Chine est devenue un *hub* incontournable. Parallèlement, à l'image de Singapour ou de la Corée du Sud, les pays multiplient les négociations hors région, pour diversifier leurs relations commerciales et trouver des contrepoids à l'influence chinoise. En 2000, on ne comptait que trois ALE en Asie ; en 2010, leur nombre s'élevait à 61 et 79 accords étaient en négociation[9]. L'impulsion vient ici de l'ASEAN[10], qui s'est donné pour objectif d'établir un marché unique en 2015. Elle est engagée dans de multiples accords, dont ceux avec la Chine, le Japon et la Corée du Sud (ASEAN+3), et avec l'Australie, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde, le Japon et la Nouvelle-Zélande (ASEAN+6). Le Japon a 13 accords de « partenariat économique », plus deux en négociation[11] ; la Corée du Sud en a huit en vigueur, deux signés et dix en négociation ; Singapour en a 18 en vigueur, deux signés et neuf en négociation ; la Chine a huit accords commerciaux en vigueur et cinq en négociation, dont un avec la Corée du Sud et le Japon[12]. Hors le cas de l'ASEAN, tous sont des accords d'interconnexion, plus flexibles et de portée moindre cependant que ceux signés par les États-Unis ou l'Europe. Ils n'en laissent pas moins les observateurs perplexes, les jeux stratégiques interférant avec la libéralisation des échanges[13].

Troisième ligne de fond, les partenariats Sud-Sud[14] viennent croiser ceux du Nord, et l'impulsion vient des pays émergents, notamment de la Chine. Ils sont tout aussi contraignants et stratégiques que ceux du Nord, avec trois particularités : ils respectent les souverainetés et n'imposent pas de conditionnalité ; ils lient coopération et aide au commerce ; et ils sont surtout des accords de facilitation des échanges et de protection de l'investissement. Coopération Sud-Sud ou commerce captif : le débat reste ouvert.

7 R. Sally, « Free Trade Agreements and the Prospects for Regional Integration in East Asia », *Asian Economic Policy Review*, vol. 1, n° 2, 2006 ; Y. Zhang et M. Shen, « Emergence of ASEAN, China and India in the Regional Architecture », *China & World Economy*, vol. 20, n° 4, 2012.

8 M. Manger, « Competition and Bilateralism in Trade Policy : The Case of Japan's Free Trade Agreements », *Review of International Political Economy*, vol. 12, n° 5, 2005.

9 M. Kawai et G. Wignaraja, « Asian FTAs : Trends, Prospects and Challenges », *Journal of Asian Economics*, vol. 22, n° 1, 2011.

10 L'ASEAN est l'acronyme anglais de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est.

11 M. Solís et S. Urata, « Japan's New Foreign Economic Policy : A Shift Toward a Strategic and Activist Model ? », *Asian Economic Policy Review*, vol. 2, n° 2, 2007.

12 Selon les sites officiels des pays.

13 Pour un point de vue différent sur les ALE chinois, voir : A. Antkiewicz et J. Whalley, « China's New Regional Trade Agreements », *The World Economy*, vol. 28, n° 10, 2005 ; J. Y. Wang, « China and East Asian Regionalism », *European Law Journal*, vol. 17, n° 5, 2011.

14 Pour un bon aperçu de ces partenariats en Afrique, voir : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *La coopération Sud-Sud : l'Afrique et les nouvelles formes de partenariat pour le développement*, New York, 2010.

2.3 / Observations

S'il est toujours question d'intégration et de régionalisme, il faut plutôt parler d'interconnexion et de bilatéralisme. Interconnexion, les nouveaux accords commerciaux ayant pour objet de jeter des ponts entre économies ou de rendre plus fluide la circulation des marchandises, des services et des capitaux. Quant au bilatéralisme, plus adapté à la nouvelle réalité, il s'impose de préférence aux ambitieux projets régionaux des périodes précédentes, y compris dans le plurilatéralisme d'alliance - le Partenariat transpacifique (PTP) ou partenariats Nord-Sud ou Sud-Sud.

D'où une seconde observation. Si les accords commerciaux sont plus nombreux et variés que jamais, des modèles émergent malgré tout. Au temps du régionalisme, il en existait deux, portés par l'Europe et les États-Unis. Aujourd'hui, il y en a trois, sinon plus, la Chine s'imposant comme force d'attraction et de changement.

Conclusion

D'une période à l'autre, l'idée d'intégration a évolué. Dans une première période, deux conceptions différentes de l'intégration s'opposent, l'une orientée vers des objectifs communs, l'autre portée par la seule libéralisation des échanges. De l'idée d'intégrer de grands espaces économiques, on passe à celle d'une intégration compétitive. Enfin, plus près de nous, c'est une nouvelle conception de l'intégration qui émerge, orientée vers l'interconnexion et l'interopérabilité des systèmes institutionnels.

Tous les accords commerciaux comportent des dispositions spécifiques, des exceptions et des clauses dérogatoires. Par nature, ils sont exclusifs, préférentiels et souvent assujettis à des critères politiques. D'où un protectionnisme qui ne porte pas toujours son nom, une certaine opacité, des coûts de transaction parfois élevés ou des asymétries - des effets pervers d'une diplomatie commerciale orientée vers l'établissement de relations commerciales privilégiées entre des pays partageant les mêmes intérêts. Parallèlement, en contribuant à la libéralisation des échanges, voire à l'avancement de la règle de droit, ils rejoignent les finalités du système commercial multilatéral. D'où leur ambiguïté, qui laisse ouverte l'hypothèse de la complémentarité entre multilatéralisme et bilatéralisme comme celle de la conflictualité entre deux systèmes, l'un orienté vers l'intérêt général et l'autre vers l'intérêt

particulier. Ainsi que le suggère R. Baldwin[15], ce n'est toutefois pas dans la voie de la complémentarité que semblent s'engouffrer les États, mais dans celle du découplage, voire de l'incompatibilité entre deux conceptions différentes de la coopération économique.

Bibliographie

Ahearn, Raymond J., *Europe's Preferential Trade Agreements: Status, Content, and Implications*, Washington DC, Congressional Research Service, n° CRS-R41143, mars 2011.

Antkiewicz, Agata et John Whalley, «China's New Regional Trade Agreements», *The World Economy*, vol. 28, n° 10, 2005, p. 1539-1557.

Baldwin, Robert, «21st Century Regionalism: Filling the Gap Between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules», *Working Paper*, n° 2010-31, Genève, IHEID, 2010.

Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *La coopération Sud-Sud: l'Afrique et les nouvelles formes de partenariat pour le développement*, New York, CNUCED, 2010.

Deblock, Christian, «Le bilatéralisme commercial des États-Unis», dans Bernard Remiche et Hélène Ruiz-Fabri (dir.), *Le commerce international entre bi- et multilatéralisme*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 115-173.

Feinberg, Richard E. «The Political Economy of United States Free Trade Arrangements», *The World Economy*, vol. 26, n° 7, 2003, p. 1019-1040.

Heydon, Kenneth et Stephen Woolcock, *The Rise of Bilateralism: Comparing American, European and Asian Approaches to Preferential Trade Agreements*, New York United Nations University Press, 2009.

Horn, Henrik, Petros C. Mavroidis et André Sapir, «Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements», *The World Economy*, vol. 33, n° 11, 2010, p. 1565-1588.

Kawai, Masahiro et Ganeshan Wignaraja, «Asian FTAs: Trends, Prospects and Challenges», *Journal of Asian Economics*, vol. 22, n° 1, 2011, p. 1-22.

Lawrence, Robert Z., *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, Washington DC, The Brookings Institution, 1996.

Manger, Mark, «Competition and Bilateralism in Trade Policy: The Case of Japan's Free Trade Agreements», *Review of International Political Economy*, vol. 12, n° 5, 2005, p. 804-828.

Organisation mondiale du commerce (OMC), *Rapport sur le commerce mondial 2011. L'OMC et les accords commerciaux préférentiels: de la coexistence à la cohérence*, Genève, OMC, 2011.

Sally, Razeen, «Free Trade Agreements and the Prospects for Regional Integration in East Asia», *Asian Economic Policy Review*, vol. 1, n° 2, 2006, p. 306-321.

Solís, Mireya et Shujiro Urata, «Japan's New Foreign Economic Policy: A Shift Toward a Strategic and Activist Model?», *Asian Economic Policy Review*, vol. 2, n° 2, 2007, p. 227-245.

Wang, Jiang Yu, «China and East Asian Regionalism», *European Law Journal*, vol. 17, n° 5, 2011, p. 611-629.

Zhang, Yunling et Minghui Shen, «Emergence of ASEAN, China and India in the Regional Architecture», *China & World Economy*, vol. 20, n° 4, 2012, p. 92-107.

15 R. Baldwin, «21st Century Regionalism: Filling the Gap Between 21st Century Trade and 20th Century Trade Rules», *Working Paper*, n° 2010-31, Genève, IHEID, 2010.

CHAPITRE 12 /

Introduction : travail et commerce[1]

Dorval Brunelle

Les relations entre le capital et le travail ont, de tout temps, oscillé entre deux pôles, la coopération et la confrontation. Or ces alliances et mésalliances ont été à ce point instrumentalisées par un troisième acteur, l'État, que la relation entre le capital et le travail doit être envisagée comme un rapport à trois, plutôt qu'une simple relation à deux. La première explication que l'on donne pour justifier l'intervention systématique ou tant s'en faut de l'État dans la relation *privée* entre un employeur et son employé invoque l'importance des relations patronales-ouvrières au triple niveau économique, politique et social, importance qui légitime de fait et de droit, sinon l'intervention directe des pouvoirs publics, du moins leur surveillance constante de l'état de la relation en question. En deuxième analyse toutefois, il faut pouvoir aller au-delà d'une interprétation de nature essentiellement instrumentale ou fonctionnelle et, pour ce faire, assumer une posture théorique plus distante en posant la question du statut respectif des ordres privé et public au regard de la politique et du droit en tant que préalable à une interprétation fonctionnaliste des raisons d'agir des trois acteurs en présence. On constate alors trois choses : *premièrement*, que le statut du capital et du travail ne sont pas les mêmes au regard de l'interface entre espace privé et espace public ; *deuxièmement*, que ces statuts induisent et entretiennent une profonde asymétrie juridique et politique entre le capital et le travail ; *troisièmement* et corollairement, que

1 Extrait de D. Brunelle, « Introduction » dans D. Brunelle (dir.), *Travail et commerce. Clauses sociales, responsabilité sociale et accords transnationaux d'entreprise*, Montréal, Éditions IEIM, 2013, p. 17-30.

l'État, en tant que puissance tutélaire gardienne de l'ordre public et, à ce titre, responsable du maintien du clivage entre le privé et le public, est l'instance par l'entremise de laquelle cette asymétrie juridique peut être à la fois assumée et dépassée.

Au niveau historique, le rapport du travailleur à sa force de travail a été assimilé au rapport contractuel qui liait un propriétaire à son bien, tout comme l'a été le rapport du capitaliste à son capital sous toutes ses formes de propriétés, créances, etc., avec le résultat que l'un et l'autre contrat relevaient du droit privé. D'ailleurs non seulement les droits et obligations des deux parties relevaient-ils du droit privé, mais leurs rapports et relations auraient dû normalement se confiner ou être confinés à l'espace privé, comme n'importe quelle autre relation privée et, de ce fait, être abritées des interventions publiques. Mais bien sûr, ce fut loin d'être le cas, essentiellement parce que la portée et l'étendue des droits et obligations du capitaliste, que ce soit en vertu d'autres lois - un *Code commercial*, par exemple - ou en vertu des lettres patentes de l'entreprise, débordaient l'espace privé et le constituaient d'entrée de jeu comme un acteur central au sein de l'espace public. D'ailleurs, comme le souligne avec justesse Hannah Arendt, « la propriété possède apparemment certaines qualifications qui, tout en appartenant au domaine privé, ont toujours passé pour extrêmement importantes pour la cité politique »[2]. Symétriquement, il convient d'ajouter que les travailleurs organisés en syndicats ont pour leur part également cherché à accéder à l'espace public, mais ils ont été perçus et traités plus souvent qu'autrement, non pas en acteurs, mais plutôt en nuisances publiques. Quant au travailleur-propriétaire-de-sa-force-de-travail, contrairement au propriétaire ou au capitaliste agissant seul, il n'avait aucune prétention à faire valoir *en tant que travailleur* dans l'espace public, il n'y accédait qu'à titre de simple citoyen. D'où l'asymétrie juridique et politique évoquée plus tôt qui vient en quelque sorte confirmer et renforcer l'asymétrie économique qui prévalait au départ entre les deux.

Or, l'asymétrie en question s'est avérée à ce point intenable et indéfendable à la longue que les pouvoirs publics en sont venus à reconnaître l'existence des collectifs de travailleurs organisés en syndicats, non plus uniquement comme des nuisances, mais aussi comme des acteurs publics légitimes. À son tour, cette reconnaissance a eu deux

2 H. Arendt, *La condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy, 1961, p. 70. L'original anglais est toutefois plus clair : « *Property apparently possesses certain qualifications which, though lying in the private realm, were always thought to be of utmost importance to the political body.* » Voir : *The Human Condition*, New York, Doubleday, 1959, p. 56.

conséquences importantes : la première, de constituer l'État en tant que partie prenante dans la relation patronale-ouvrière ; la seconde, de faire du droit du travail un droit hybride en ce sens que nous aurons désormais affaire à un droit qui ne sera ni totalement privé ni totalement public.

La négociation de ce genre de compromis dans sa double dimension juridique et politique occupera une bonne part de l'histoire des nations depuis la Révolution industrielle et elle trouvera son premier prolongement à l'échelle internationale, il y a près de cent ans, lorsque les négociateurs du *Traité de Versailles* de 1919 mettront sur pied le Bureau international du travail (BIT) - en vertu de la Partie XIII du Traité de Paix de Versailles - bureau qui sera incorporé à la Société des Nations. Pour souligner que la relation de travail était désormais une relation à trois, le BIT devait opérer sur la base du tripartisme, principe qui faisait droit à une représentation paritaire des travailleurs et des employeurs face aux gouvernements aussi bien au niveau des délibérations qu'au niveau de la prise de décision. Cette façon de procéder a été réaffirmée dans la Déclaration de Philadelphie de 1944 et dans la constitution de l'OIT, ce qui a permis d'assurer une collaboration institutionnelle originale entre l'organisation elle-même et les différents ministères du Travail, et d'ainsi faciliter la circulation et la diffusion des normes d'un niveau à l'autre, depuis l'arène internationale vers le niveau national. Cette collaboration institutionnelle a instauré une certaine harmonisation normative en ce sens qu'elle a su faciliter l'introduction dans le droit interne de normes adoptées au sein de l'OIT.

Mais, parce que la mise en pratique du tripartisme à l'échelle internationale était apparue nettement insuffisante, on a assisté tout au long de l'après Deuxième Guerre à sa transposition dans plusieurs contextes nationaux - voire régionaux dans le cas de l'Organisation des États américains (OEA)[3], de l'Union européenne (UE)[4], du MERCOSUR[5] et

3 L'OEA a été créée en 1948 ; elle a mis sur pied la Conférence interaméricaine des ministres du Travail (CIMT), mieux connue sous son acronyme anglais Inter-American Conference of the Ministries of Labor (IACML), en 1963. La Conférence s'est dotée au départ de deux comités aviseurs (*advisory bodies*), le Trade Union Technical Advisory Council (COSATE) et le Business Technical Advisory Committee on Labor Matters (CEATAL). La 18e Rencontre, en novembre 2013, à Medellin en Colombie, marque le 50e anniversaire de la CIAMT. Il y est encore et toujours question de « dialogue social », <http://www.oas.org/en/sedi/ddse/pages/cpo_trab_18cimt.asp>, consulté le 18 août 2013.

4 La promotion d'un « dialogue social européen » compte parmi les objectifs centraux de l'UE depuis ses tout débuts.

5 Le MERCOSUR s'est fortement inspiré au départ du modèle européen, à quoi est venue s'ajouter l'influence des forums sociaux qui l'a conduit à convoquer des Sommets sociaux du MERCOSUR. Le plus récent s'est tenu à Montevideo, en Uruguay, en juillet 2013.

de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)[6] -, transposition en vertu de laquelle les gouvernements, les entreprises et les organisations syndicales ont, avec plus ou moins de rigueur, de vigueur ou de bonheur, au gré des aléas des conjonctures politiques internes surtout, mis en pratique diverses formes de coopération de nature *tripartiste*. Ces pratiques de coopération ont pris différentes formes. Elles ont pu être appliquées au niveau de la poursuite d'objectifs macro-économiques (taux de croissance économique, chômage, inflation, productivité, répartition du revenu, etc.) ou encore autour de modes institutionnalisés de règlements de différends à l'intérieur de certains organismes paritaires comme, par exemple, les commissions d'assurance-chômage, ou les commissions de santé et de sécurité au travail, pour ne nommer que celles-là. Ces compromis, envisagés sous leur angle institutionnel en amont, ou à partir des résultats atteints en aval, ont reçu diverses appellations. On a parlé de «compromis fordiste[7]», de «compromis social fordiste[8]» de «régulation économique et sociale[9]», ou de «société salariale[10]».

Or, au cours des deux dernières décennies, et tout particulièrement depuis la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), en 1995, on a assisté à une nette marginalisation du tripartisme en parallèle aux deux niveaux international et national, encore que la pratique puisse survivre au niveau régional[11]. Au niveau national, cette remise en cause a pris la forme du démantèlement de certaines instances comme, par exemple, celle du Conseil économique du Canada, en 1993, tandis qu'au niveau international, c'est plutôt d'une mise à distance de l'OIT à laquelle on assiste. Cette double évolution est liée, entre autres choses,

6 L'OCDE s'est dotée de deux organismes aviseurs, respectivement la Commission syndicale consultative auprès de l'OCDE, mieux connue sous son acronyme anglais, Trade Union Advisory Committe (TUAC) et le Comité consultatif économique et industriel auprès de l'OCDE, ou Business and Industry Advisory Committee (BIAC). «Les origines du TUAC remontent à 1948 avec la création d'un comité syndical consultatif dans le cadre du Programme pour la Reconstruction de l'Europe - le Plan Marshall. Lors de la constitution en 1962 de l'OCDE dans son format actuel d'organisation intergouvernementale pour les politiques publiques, le TUAC a poursuivi ses activités de représentation du monde syndical auprès de cette nouvelle entité». Extrait du site en ligne: <http://www.tuac.org/fr/public/tuac/index.phtml>, consulté le 18 août 2013.

7 M. Aglietta, *Régulation et crises du capitalisme*, Paris, Calmann-Lévy, 1976.

8 A. Orléan, *Le pouvoir de la finance*, Paris, Odile Jacob, 1999; R. Boyer, *Théorie de la régulation, 1. Les fondamentaux*, Paris, La Découverte, 2004; A. Lipietz, *Le monde enchanté: de la valeur à l'envol inflationniste*, Paris, La Découverte/Maspero, 1983.

9 G. Bourque, *Politique et modernisation industrielles: le modèle québécois de développement (de 1960 à aujourd'hui)*, coll. «Thèses et mémoires», Montréal, UQAM, 1999.

10 Castel, Robert, *Les Métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995.

11 Survivance qui pèse d'autant moins dans la balance que plusieurs de ces expériences de régionalisme ou d'intégration à l'échelle régionale (par exemple le MERCOSUR, l'UE) battent de l'aile par les temps qui courent.

à l'effet conjugué de deux ensembles de facteurs : premièrement, à l'effondrement du bloc socialiste qui a conduit à l'affaiblissement du mouvement ouvrier organisé à l'échelle mondiale et à un regain de puissance des firmes multinationales, et deuxièmement, à la prégnance croissante d'une idéologie dite « néo-libérale » qui a porté et légitimé tout un ensemble de pratiques de libéralisation qui ont conduit à une reconfiguration majeure des relations entre États et marchés. Depuis lors, non seulement la reconnaissance des normes adoptées par l'OIT s'avère-t-elle de plus en plus difficile à assurer mais, pire encore, nombre d'États et de gouvernements semblent avoir renoncé à maintenir leurs engagements antérieurs dans le domaine du droit du travail au niveau interne, avec le résultat que l'on assiste à de nets reculs en la matière dans plusieurs cas. En ce sens, l'affaiblissement du consensus autour du droit du travail en tant que droit collectif au bénéfice des options de type contractuel et individualiste aux deux niveaux international et national est imputable au repositionnement des entreprises multinationales et des gouvernements qui ont tous deux, à compter des années quatre-vingt, mis en place dans leurs aires de juridiction respectives, des pratiques de libéralisation des marchés du travail.

C'est ainsi que les mondialisations, ou mieux, les globalisations des économies et des sociétés ont conduit à la remise en cause des compromis engagés entre acteurs économiques et sociaux au niveau national et à la marginalisation du tripartisme[12]. Un des premiers résultats de cette reconfiguration économique et politique a été de faciliter, sinon d'accélérer la mobilité des facteurs de production - biens, services, investissements et main-d'œuvre -, grâce au recours à des stratégies de délocalisation, de sous-traitance ou d'impartition, stratégies dont l'objectif était d'accroître l'efficacité des processus de production grâce à la rationalisation des chaînes d'approvisionnement elles-mêmes[13]. Cette évolution a entraîné des remises en question majeures dans les politiques et les stratégies défendues par les trois acteurs économiques impliqués au départ dans le tripartisme, afin de redéfinir leurs relations réciproques pour les adapter à ce nouveau contexte, aussi bien au niveau international qu'au niveau national. Elle a aussi conduit à l'émergence de toute une panoplie de *nouveaux* acteurs sociaux

12 D. Brunelle, *Dérive globale*, Montréal, Éditions Boréal, 2003.

13 D. Brunelle, E. Beaulieu et P. Minier, « Le libre-échange, la libéralisation et l'emploi des femmes au Québec », Rapport de recherche, Observatoire des Amériques et Institut de recherches et d'études féministes, UQAM, 2004 ; P. Dardot et C. Laval, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009.

organisés - les organisations de la société civile (OSC) - qui ont contesté l'empire et l'emprise exercés jusque-là par les trois intervenants *historiques* dans les affaires économiques. L'une dans l'autre, c'est-à-dire la remise en question des pratiques antérieures, d'un côté, la multiplication des intervenants sur le front du travail, de l'autre, expliquent la prolifération des initiatives et des innovations qui ont été avancées et proposées dans le domaine des relations patronales-ouvrières au cours des récentes années.

Il s'agit, premièrement, des clauses sociales qui ont été incorporées par certains gouvernements du Nord à des accords de libre-échange (ALE) négociés avec des pays en développement ; *deuxièmement*, des accords transnationaux d'entreprise (ATE) et des accords-cadres internationaux (ACI) négociés directement et privément entre entreprises et organisations de travailleurs ; et, *troisièmement*, de la responsabilité sociale des entreprises (RSE), en général, et de la nouvelle norme ISO 26000 relative à la responsabilité sociale des entreprises, en particulier.

Chacune de ces innovations a une origine et une légitimité propres. La première, l'incorporation de clauses sociales à des ALE, fait suite à la négociation d'accords commerciaux entre des partenaires situés à des niveaux de développement fort différents et elle vise essentiellement à contrer l'éventualité que le partenaire le moins développé ne recoure au dumping social. Elle a fait l'objet au départ d'un accord portant le titre d'Accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT) négocié en parallèle à l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) de 1994. À l'heure actuelle, la pratique consistant à inclure ce que l'on appelle désormais des « clauses sociales » dans les accords de libre-échange (ALE) a gagné une telle importance que près du tiers des accords commerciaux incorporent désormais des clauses semblables[14]. La deuxième innovation trouve son origine dans le précédent créé par le groupe alimentaire français Danone, en 1988. Depuis lors, près d'une centaine d'accords-cadres internationaux (ACI) ont été négociés entre des entreprises et des fédérations syndicales internationales (FSI) qui ont mis au point de nouveaux instruments d'action syndicale reposant sur une négociation qui est menée avec de grandes entreprises impliquées dans leur domaine d'activité respectif. Il s'agit

14 H. Krassman, « Social Standards and Human Rights Clauses in Trade Agreements – Window Dressing, Hidden Protectionism or Furthering the Cause? », *WTO Public Forum 2010*, 17 septembre 2010, p. 2.

d'une innovation qui, selon certains[15], peut être envisagée comme une véritable négociation collective à l'échelle internationale. Enfin, la troisième innovation, celle qui relève de la responsabilité sociale au sens large, elle a connu plusieurs prolongements au cours des dernières années à la suite de l'initiative prise à l'Organisation internationale de normalisation concernant la norme ISO 26000, bien sûr, mais aussi à la suite de la prolifération des labels, classements et autres investissements responsables qui ont été devisés et promus aussi bien à l'échelle internationale qu'à l'échelle nationale par plusieurs organisations de la société civile, voire par des fonds de pension et autres gestionnaires de capitaux.

Cela dit, il convient d'ajouter que ce classement en trois ensembles, pour simple qu'il apparaisse à première vue, recouvre des initiatives fort différentes, pour ne pas dire très disparates. Mais, quoi qu'il en soit de cette complexité intra-catégorielle, il reste que nous sommes en présence de trois ensembles d'innovations appliquées à des niveaux différents, opérant à des échelles différentes, mettant en présence des cadres d'analyse et d'intervention différents, et, qui plus est, des innovations qui interpellent à chaque fois, sinon des acteurs différents, à tout le moins des acteurs qui agissent dans des capacités différentes. Dans le premier cas, celui des clauses sociales, les acteurs sont des gouvernements ; nous sommes donc en présence ici d'une négociation internationale qui a pour particularité de réaffirmer ou de confirmer des engagements souscrits auprès de l'OIT, d'un côté, ceux imposés par le droit interne du travail, de l'autre. Dans le second cas, celui des ATE et des ACI, nous avons affaire à deux acteurs qui s'entendent privément pour sanctionner un ensemble de normes établies, tandis que, dans le troisième cas, il s'agit de mesures qui sont prises soit de manière unilatérale par une entreprise, soit de manière plus formelle après entente entre une ou des entreprises et des partenaires économiques ou sociaux, qu'il s'agisse de syndicats ou d'OSC, d'associations professionnelles ou d'agences spécialisées. Mais quoi qu'il en soit, dans ce cas-ci également, nous avons bien affaire à des négociations privées, ce qui soulève immédiatement une question de savoir si ces initiatives n'occuperaient pas de plus en plus de place dans les négociations au niveau international par rapport aux négociations publiques.

15 R. Bourque, *Les accords-cadres internationaux (ACI) et la négociation collective internationale à l'ère de la mondialisation*, Genève, Institut international d'études sociales, 2005.

Bibliographie

Aglietta, Michel, *Régulation et crises du capitalisme*, Paris, Calmann-Lévy, 1976.

Arendt, Hannah, *La condition de l'homme moderne*, Paris, Calmann-Lévy, 1961.

Better Work Conference, *Workers, Businesses and Government : Understanding Labour Compliance in Global Supply Chains*, Washington DC, International Finance Corporation, 26-28 octobre 2011, <http://www.betterwork.org/EN/events/research2011/Pages/Home.aspx>, consulté le 18 août 2013.

Bourque, Gilles, *Politique et modernisation industrielles : le modèle québécois de développement (de 1960 à aujourd'hui)*, coll. « Thèses et mémoires », Montréal, UQAM, 1999.

Bourque, Reynald, *Les accords-cadres internationaux (ACI) et la négociation collective internationale à l'ère de la mondialisation*, Genève, Institut international d'études sociales, 2005.

Boyer, Robert, *Théorie de la régulation, 1. Les fondamentaux*, Paris, La Découverte, 2004.

Brunelle, Dorval, *Dérive globale*, Montréal, Éditions Boréal, 2003.

Brunelle, Dorval, Elsa Beaulieu et Philippe Minier, « Le libre-échange, la libéralisation et l'emploi des femmes au Québec », Rapport de recherche, Observatoire des Amériques et Institut de recherches et d'études féministes, UQAM, 2004.

Castel, Robert, *Les Métamorphoses de la question sociale*, Paris, Fayard, 1995.

Dardot, Pierre et Christian Laval, *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte, 2009.

Krassman, Hanna, « Social Standards and Human Rights Clauses in Trade Agreements – Window Dressing, Hidden Protectionism or Furthering the Cause? », *WTO Public Forum 2010*, 17 septembre 2010.

Lipietz, Alain, *Le monde enchanté : de la valeur à l'envol inflationniste*, Paris, La Découverte/Maspero, 1983.

Orléan, André, *Le pouvoir de la finance*, Paris, Odile Jacob, 1999.

CHAPITRE 13 /

L'initiative *Belt and Road*, un outil géopolitique chinois?[1]

Frédéric Lasserre et Éric Mottet

Depuis qu'il est devenu le secrétaire général du Parti communiste chinois en 2012 puis président en 2013, Xi Jinping a lancé une série d'initiatives stratégiques à l'intérieur du pays ainsi qu'à l'étranger. Toutes visent à garantir la stabilité politique et la croissance économique du pays, tout en asseyant la Chine comme un nouvel acteur majeur au niveau international. La démarche la plus notable est sans doute la vision stratégique d'une nouvelle route de la soie, aujourd'hui plus souvent dénommée l'initiative *One Belt, One Road*, rebaptisée *Belt and Road Initiative* (BRI) en 2015[2]. Invoquant l'imagerie historique de l'ancienne route de la soie, le projet BRI prévoit notamment la construction d'imposantes infrastructures reliant la Chine au reste du monde. L'objectif est de renforcer les échanges commerciaux et d'améliorer la connectivité entre la Chine et l'Afrique, l'Eurasie, l'Europe, le Moyen-Orient ainsi que l'Asie du Sud et du Sud-Est. Si quelques éléments de ces Nouvelles routes de la soie sont déjà en place ou en cours de construction, l'essentiel du projet n'existe pour l'instant que sur le papier. Néanmoins, cette volonté de connectivité capte l'attention de la communauté internationale. Les États, les entreprises ainsi que les populations le long des itinéraires proposés sont attirés par les moyens colossaux qui, selon les discours de Pékin, seront mobilisés afin de

1 Extrait de F. Lasserre et É. Mottet, «L'initiative *Belt and Road*, un outil géopolitique chinois?», *Regards géopolitique*s, vol. 4, n° 3, 2018.

2 NDRC, *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, Beijing, République populaire de Chine, 2015, <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html>, consulté le 17 mai 2018.

concrétiser cette vision. Dans le même temps, ils restent attentifs aux conséquences géopolitiques liées au fait de devenir un nœud sur ces voies de liaison tournées vers la Chine.

Annoncé lors d'un discours au Kazakhstan, le projet BRI comporte deux composantes, une terrestre, la Silk Road Economic Belt, SREB, et la Maritime Silk Road, MSR. À la différence de nombre d'initiatives précédentes de l'Union européenne, de la Russie, du Japon ou des États-Unis, la Chine appuie son projet sur des fonds importants, prêtés aux États à des taux avantageux. Mais quels sont les objectifs d'un programme aussi ambitieux ?

Le projet BRI est un assemblage complexe, très ambitieux, comprenant plusieurs dimensions, avec des volets en transports, en télécommunications, en finances, de politique douanière, de collaboration politique et culturelle. Il propose ainsi :

- Un important volet terrestre, ferroviaire et routier (Silk Road Economic Road).
- Un volet maritime avec la promotion de deux axes, Chine-Malacca-Suez et, depuis 2017, la Route maritime du Nord (21st Century Maritime Silk Road).
- Une coopération économique renforcée, comprenant un commerce plus libre et une intégration douanière, une intégration financière, et une coordination des politiques économiques.
- Une coopération énergétique avec le renforcement de l'interconnexion énergétique, passant notamment par la construction d'infrastructures de transport (oléoducs et gazoducs) et de production (barrages).
- Une coopération visant à renforcer les liens entre les populations (*people to people bond*), passant par de meilleures infrastructures de télécommunications ; l'harmonisation des programmes d'enseignement ; la promotion du tourisme ; la coopération dans le secteur de la santé ; et un volet culturel avec la construction de musées consacrés à l'histoire de la Route de la soie dans les pays traversés par l'initiative *Belt and Road*.

Ce programme semble évidemment extrêmement ambitieux et coûteux. Les estimations varient et chiffrent le coût de l'ensemble de ces chantiers à entre 4 000 et 26 000 milliards de dollars, que la Chine n'a pas l'intention de financer seule : les pays partenaires des projets devront

eux aussi contribuer à leur financement, en empruntant les capitaux nécessaires, ce qui pose la question de leur solvabilité sur des marchés financiers qui seraient très sollicités, et de la rentabilité de ces projets.

À court terme, la BRI vise avant tout la promotion de corridors de transport, sur mer avec la Maritime Silk Road, et sur terre avec la promotion de six corridors terrestres, ferroviaires et routiers, entre la Chine et l'Europe, l'Asie centrale, le Moyen-Orient, l'Asie du Sud et l'Asie du Sud-Est. Plusieurs projets sont déjà en partie en cours de réalisation, d'autres sont étudiés. Point commun de tous ces corridors : ils rayonnent à partir de la Chine.

1 / Route maritime : développer un réseau de ports

Le premier aspect du volet transport vise à renforcer la position des entreprises chinoises dans le développement d'un réseau portuaire entre la Chine et l'Europe, via la route traditionnelle du détroit de Malacca et du canal de Suez, mais comprend aussi le développement de plusieurs ports et voies ferrées en Afrique. Plus récemment, les projets chinois en Arctique, essentiellement le long de la Route maritime du Nord en Sibérie et concernant essentiellement l'exploitation des ressources en hydrocarbures et leur transport vers le marché chinois, ont été intégrés à ce volet maritime, soulignant ainsi le côté opportuniste du projet : il s'agit d'un cadre souple de projets à géométrie variable, reprenant parfois des projets anciens et qui permet d'en inclure de nouveaux ; cette souplesse permet aussi d'en voir certains stagner, comme le corridor Bangladesh-Chine-Inde-Myanmar (BCIM), voire ne pas aboutir [...].

Le développement de ce volet maritime comporte essentiellement la prise de participation d'entreprises chinoises dans la gestion de ports le long de la route maritime principale, ou la construction de terminaux portuaires en mode Build, Own, Operate, Transfer (BOOT, Construction-Possession-Exploitation-Transfert)[3], assurant aux opérateurs chinois la main sur la gestion des terminaux dans le long terme et leur permettant ainsi de contrôler le développement du terminal [...].

3 Contrat par lequel un opérateur se voit confier le financement et la construction d'un projet d'infrastructure, puis possède et exploite cette infrastructure pour ainsi récupérer les coûts d'investissement, d'exploitation et d'entretien, plus une marge bénéficiaire, par l'application de tarifs,

Pour certains analystes, surtout indiens, inquiets de ces projets chinois dans l'océan Indien, cette stratégie permet de raccrocher la route maritime de la soie au projet de « collier de perles », comme en attesteraient l'ouverture en 2017 d'une base militaire chinoise à Djibouti et les escales de navires de guerre chinois à Gwadar. À court terme, le développement d'infrastructures commerciales semble la priorité, et rien ne prouve l'existence de cette stratégie militaire chinoise. À plus long terme, l'intégration de cette volonté de développement portuaire à une stratégie navale militaire n'est pas à exclure.

2 / Routes terrestres : six corridors stratégiques

La Chine veut tirer pleinement profit des avantages comparatifs des régions parties prenantes en adoptant une stratégie proactive d'ouverture ainsi que de renforcement de la coopération économique en Asie. L'initiative des Routes de la Soie est structurée en six corridors reliant la Chine à l'Europe et couvrant tout le continent asiatique. Les infrastructures ferroviaires semblent bénéficier d'une conjoncture politique et commerciale porteuse.

Deux axes majeurs comprennent les réseaux de chemin de fer et de gazoducs qui devraient à terme couvrir l'Eurasie et connecter la Chine à l'Europe via la Russie et le Kazakhstan : il s'agit du corridor Eurasiatique/Chine-Kazakhstan-Russie, ou New Eurasia Land Bridge Economic Corridor. Certaines de ces infrastructures de ces corridors existent déjà et sont utilisées régulièrement depuis 2011 par des trains de marchandises reliant la Chine à de nombreuses villes européennes, Hambourg, Duisbourg, Prague, Londres, Lyon et Madrid, notamment.

Deux autres axes d'importance de l'initiative terrestre sont le corridor China-Central Asia-Western Asia qui relie le grand Ouest chinois à l'Asie centrale et au Moyen-Orient vers la Turquie via l'Iran, et le corridor Chine-Pakistan (CEPC), ou route méridionale, allant de la province chinoise du Xinjiang au port en eau profonde pakistanais de Gwadar, officiellement placé sous le contrôle d'une compagnie chinoise, la China Overseas Port Holding Company Pakistan.

redevances et autres charges, à tout usager. La propriété de l'actif est par la suite transférée à l'autorité contractante à l'expiration du contrat, <https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/ppp/glossaire_fr_en.pdf>, consulté le 17 mai 2018.

Trois corridors secondaires doivent compléter le réseau de routes terrestres : le corridor Chine-Mongolie-Russie transitant par le TransMongolien et le TransSibérien ; le corridor Bangladesh-Chine-Inde-Myanmar (BCIM) - le moins avancé des six corridors faute d'accord transnational -, et enfin le corridor Chine-Indochine via le nord du Laos à travers la construction d'une nouvelle ligne nécessitant de nombreux ouvrages d'art, et reprenant un projet des années 1990 de liaison entre Kunming et Singapour.

3 / L'Asie du Sud-Est intégrée à travers le corridor indochinois

La future ligne Boten-Vientiane, au Laos, fait ainsi partie de la *Belt and Road Initiative*, qui ne se limite pas à l'espace antique de la Route de la soie mais va bien au-delà avec la prise en compte des pays de l'ASEAN. Le corridor économique ferroviaire traversant le nord du Laos doit permettre, d'une part, de réduire les coûts de transport intra-laotien, et, d'autre part, d'assurer le transport du fret entre les provinces chinoises de l'intérieur et les marchés étrangers d'Asie du Sud-Est (Thaïlande, Malaisie, Singapour, etc.).

L'aspect le plus visible des Nouvelles Routes de la soie sont les investissements de la China Railway Group Limited dans de nouvelles voies ferroviaires, dont la liaison vers Vientiane puis Bangkok, permettant à terme une liaison continue à voie rapide entre Kunming et Singapour. Le corridor Chine-Indochine complète la ceinture économique en se raccordant au programme du Grand Mékong promu par l'ASEAN et de la Banque asiatique de développement, c'est-à-dire à la partie péninsulaire de l'Asie du Sud-Est où la Chine cherche à développer le fret ferroviaire (et maritime) pour accéder plus facilement à l'océan Indien, ce qui permet de contourner la mer de Chine méridionale, région stratégiquement instable.

Maintes fois annoncés et reportés depuis 2010 (donc dès avant le lancement de l'initiative BRI), les travaux de la ligne Kunming-Boten-Luang Prabang-Vientiane ont été entamés début 2017. Son tracé de 414 kilomètres devrait comprendre 32 gares (dont 21 opérationnelles dès l'inauguration), 75 tunnels (198 km) et 167 ponts (62 km) sur le chemin

le plus direct en direction de Bangkok, via Nong Khai (Thaïlande)[4], puis Kuala Lumpur (Malaisie) et Singapour, grâce à la construction d'un TGV entre ces dernières. Jusqu'alors, le gel du projet était lié à des raisons financières, techniques et administratives entre le Laos, la Chine et la Thaïlande. Ces travaux, pilotés par la China Railway Group Limited[5], notamment dans les provinces de Luang Namtha (Boten) et Luang Prabang, consistent principalement dans le percement des tunnels. La ligne de chemin de fer, doublée d'une autoroute, devrait être inaugurée en 2021. Par ailleurs, fin 2017, après de nombreux atermoiements, le chantier thaïlandais de la ligne à grande vitesse Bangkok-Ayutthaya-Saraburi-Nakhon Ratchasima, qui doit par la suite être prolongée jusqu'à Nong Khai, a officiellement été lancé. Fait intéressant, si la Thaïlande a octroyé le contrat du développement du TGV nord-est à la Chine, le projet vers le nord-ouest (Bangkok-Chiang Mai) a été octroyé à un consortium japonais [...].

4 / Les défis géopolitiques et géoéconomiques des Nouvelles routes de la soie

La Chine souhaite réorganiser l'Asie sur la base d'un système de partenariats politiques et économiques dont elle serait au cœur, et non plus sur celle du système d'alliance de sécurité et économique américain, qu'elle considère illégitime. Il s'agit d'un objectif de long terme que Xi Jinping voudrait voir réalisé d'ici à 2049 (date qui coïncide avec le centième anniversaire de la RPC), et qui repose sur l'idée de coopération économique. De fait, la Chine récuse l'idée que la BRI soit un outil géopolitique. Pourtant, son succès permettrait à Pékin d'asseoir définitivement son nouveau statut de puissance mondiale, qui reste à ce jour incomplet, notamment sur le plan militaire. Mais la réalisation des nouvelles routes de la soie reste complexe, malgré la volonté affichée par Xi Jinping. Les défis en Chine et à l'étranger sont nombreux et la construction des nombreuses infrastructures ne permettra pas à elle seule de produire des effets politiques à long terme.

4 La Thaïlande développe un réseau ferroviaire avec le Laos via deux projets ferroviaires dans le Nord-Est. Le premier projet consiste à doubler la voie de chemin de fer existante (fret), alors que le second projette la construction d'une ligne à haute vitesse (jusqu'à 250 km/h) à écartement standard en partenariat avec la Chine, qui reliera la ville chinoise de Kunming à Bangkok, précisément via les deux tronçons laotiens, c'est-à-dire le Boten-Vientiane (414 km) en construction et le Vientiane-Nong Khai (3,5 km) en service depuis 2009 (10 minutes de trajet via le pont de l'Amitié lao-thaïlandaise).

5 La Laos-China Railway Company Limited, une compagnie sino-laotienne (*joint-venture*) a été créée pour construire et exploiter la nouvelle ligne Boten-Vientiane.

Premièrement, la réalisation des nouvelles routes de la soie nécessite des financements colossaux. En tant qu'initiatrice et conceptrice de l'initiative, la Chine aurait jusqu'à présent débloqué aux environs de 1 000 à 1 400 milliards de dollars pour financer la réalisation de l'initiative, mais le total plausible des investissements jugés nécessaires d'ici 2049 est estimé à environ deux fois le PIB annuel de la Chine (de 12 300 milliards en 2017). L'initiative Belt and Road a donc aussi pour mission de fournir et d'élaborer des solutions de financement. Les moyens financiers annoncés par la Chine sont apportés par une multitude d'acteurs, à la fois publics et privés, dont la China Development Bank (900 milliards), le Fonds des routes de la soie (40 milliards), la Banque asiatique d'investissement pour les infrastructures (50 milliards)[6], la Nouvelle banque de développement des BRICS[7] (10 milliards), mais aussi des fonds libellés en or (Shandong Gold Group, Shaanxi Gold Group, etc.), etc.[8]. Cependant, bien que la Chine soit le maître d'ouvrage des Nouvelles routes de la soie, elle aura nécessairement besoin du financement des banques commerciales étrangères. Or ces dernières ne semblent guère enclines à financer l'initiative chinoise, jugeant les énormes projets d'infrastructures peu rentables à court et moyen terme. Pour les attirer dans le projet BRI, la Chine a donc entrepris d'accélérer l'ouverture de son secteur bancaire et financier aux investisseurs étrangers, sans grand succès notable pour l'instant.

Deuxièmement, la province du Xinjiang est l'une des provinces clefs des Nouvelles routes de la soie. Trois des six corridors économiques terrestres devraient y transiter. Cependant, cette région connaît d'importantes tensions interethniques et interreligieuses[9]. La Chine n'est pas à l'abri de révoltes des Ouïghours, de confession musulmane, dans l'immense territoire du Xinjiang qui tarde à voir la croissance économique se traduire en développement, ou encore dans les zones urbaines (notamment la capitale Urumqi) où les écarts culturo-économiques créent des frustrations envers la communauté non-Han.

6 La quote-part de la Chine est de 29,8 %.

7 La Chine devrait verser 41 milliards de dollars américains (sur 100 milliards au total) au financement du capital.

8 C. Vicenty, « Les nouvelles routes de la soie : ambitions chinoises et réalités géopolitiques », *Géoéconomie*, n° 81, 2016.

9 E. Lincot, « Le Xinjiang et les enjeux sécuritaires des Nouvelles Routes de la Soie », communication au colloque *Belt and Road Initiative* : Quelle géopolitique des nouvelles routes de la soie?, CQEG, Québec, 22-23 mars 2018, <https://cqegheiulaval.com/les-nouvelles-routes-de-la-soie-colloque-du-cqeg-jeudi-22-et-vendredi-23-mars-2018-salle-jean-paul-tardif-pavillon-la-laurentienne-universite-laval-qc-canada/>, consulté le 17 mai 2018 ; M. Julienne, « Du Xinjiang à la Syrie, la Chine face au terrorisme transnational », *Diplomatie*, n° 91, 2018.

Les revendications nationalistes ouïgoures de plus en plus fermes et les nouvelles formalités de sécurité mises en place par Pékin afin de prévenir la radicalisation de cette communauté (limitation des déplacements, prélèvements de sang, récoltes de données biométriques) sont autant de problèmes qui pourraient ralentir les échanges entre le Xinjiang et les pays d'Asie centrale.

Troisièmement, les menaces sécuritaires se sont intensifiées tout au long du tracé des Nouvelles routes de la soie. Que ce soit au Moyen-Orient, en Asie centrale, en Asie du Sud, en Asie du Sud-Est ou dans d'autres régions qui font partie de l'initiative, le terrorisme pourrait bloquer l'aménagement des six corridors terrestres et la piraterie en faire de même pour les routes maritimes. Sans conteste, l'Asie centrale et du Sud, régions essentielles pour les projets d'interconnectivité terrestres et maritimes, sont confrontées à de graves problèmes liés à la guerre civile en Afghanistan, à l'instabilité politique (Tadjikistan, Kirghizstan) ou au terrorisme, plusieurs pays étant régulièrement frappés par des attaques de groupes islamistes et/ou de mouvements indépendantistes (Xinjiang en Chine, Baloutchistan au Pakistan par exemple). L'intégration de plusieurs régions dans l'initiative chinoise nécessite donc plus de sécurité et de participation des minorités qui, pour certaines, sont en conflit armé avec le pouvoir central.

Enfin, par sa nature, l'initiative Belt and Road est un projet qui fait la promotion du libre-échange : les infrastructures terrestres, maritimes, énergétiques et de communications ont pour objectif d'accélérer et de faciliter les échanges mondiaux. Après des décennies de développement rapide, nous assistons à un reflux de la mondialisation. Le Brexit et la montée du populisme dans bien des lieux du monde ont entraîné une stagnation du processus d'intégration régional et multilatéral ainsi que l'instauration de politiques protectionnistes. À court terme, le fait que les États-Unis se soient retirés des négociations du Partenariat transpacifique (PTP) – ce qui signifie la mort d'un projet concurrent – peut être bénéfique pour l'initiative chinoise. Mais elle est aussi une source de préoccupations pour Pékin. Le protectionnisme commercial et l'isolationnisme font peser des incertitudes sur l'investissement étranger et la coopération internationale, fondements mêmes de la *Belt and Road Initiative*, qui reste avant tout un projet de développement des échanges commerciaux dans le monde.

Bien qu'il s'agisse d'une initiative chinoise, la réussite des Nouvelles routes de la soie ne dépend pas entièrement de Pékin. Les défis et obstacles sont non seulement multiples, mais la liste semble s'allonger

jour après jour, rançon de la gloire pour un pays qui s'est progressivement invité dans le cercle des grandes puissances, au point de devenir un véritable pôle de l'activité économique mondiale. Toutefois, la Chine semble désormais capable de peser suffisamment sur la scène internationale pour faire avancer son projet.

Bibliographie

Julienne, Marc, « Du Xinjiang à la Syrie, la Chine face au terrorisme transnational », *Diplomatie*, nº 91, p. 81-85.

Lincot, Emmanuel, « Le Xinjiang et les enjeux sécuritaires des Nouvelles Routes de la Soie », communication au colloque *Belt and Road Initiative* : Quelle géopolitique des nouvelles routes de la soie?, CQEG, Québec, 22-23 mars 2018, <https://cqegheiulaval.com/les-nouvelles-routes-de-la-soie-colloque-du-cqeg-jeudi-22-et-vendredi-23-mars-2018-salle-jean-paul-tardif-pavillon-la-laurentienne-universite-laval-qc-canada/>, consulté le 17 mai 2018.

National Development and Reform Commission (NDRC), *Vision and Actions on Jointly Building Silk Road Economic Belt and 21st-Century Maritime Silk Road*, Ministère des Affaires étrangères et ministère du Commerce, Conseil d'État, Beijing, République populaire de Chine, 2015, <http://en.ndrc.gov.cn/newsrelease/201503/t20150330_669367.html>, consulté le 17 mai 2018.

Vicenty, C., « Les nouvelles routes de la soie : ambitions chinoises et réalités géopolitiques », *Géoéconomie*, nº 81, 2016.

CHAPITRE 14 /

L'interface commerce-culture et la question du règlement des différends[1]

Gilbert Gagné

Le traitement des biens et services, ou produits, culturels, aussi connu comme l'interface commerce-culture, fait depuis longtemps l'objet d'une controverse au sein du régime commercial international à présent chapeauté par l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les États n'ayant pu s'entendre sur une exception aux règles commerciales au profit de ces produits, les protagonistes de l'exception/diversité culturelle ont obtenu l'adoption au sein de l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) de la *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*[2]. Celle-ci souligne notamment la double nature, culturelle et économique, des biens et services culturels et le droit des États de mettre en place des politiques culturelles. Le traitement des produits culturels dans le droit international relevant de régimes commerciaux et d'investissement, et principalement de l'OMC, d'une part, et de l'UNESCO, d'autre part, pose la question des liens entre les dispositions pertinentes de chacun de ces régimes, particulièrement en ce qui touche au règlement des différends relatifs aux produits culturels[3]. Cela renvoie à la

1 Extrait de G. Gagné, «L'interface commerce-culture et la question du règlement des différends», *Revue québécoise de droit international*, vol. 30, n° 2, 2017, p. 75-94.

2 UNESCO, *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, Paris, 20 octobre 2005 (entrée en vigueur : 18 mars 2007).

3 À propos de la Convention, à la fois de ses dispositions, de sa mise en œuvre et de ses liens avec les accords commerciaux, notamment avec l'OMC, voir : G. Gagné, «Une convention internationale sur la diversité culturelle et le dilemme culture-commerce», dans G. Gagné (dir.), *La diversité culturelle : vers une convention internationale effective ?*, Saint-Laurent, Fidès, 2005, p. 37 ; M. Hahn, «A Clash of Cultures? The UNESCO Diversity Convention and International Trade Law», *Journal of International Economic Law*,

fragmentation du droit international, du fait de la multiplication et de la spécialisation des régimes et des instances judiciaires ou de règlement des différends, chacun avec sa propre rationalité et portée, entraînant des règles conflictuelles et des régimes juridiques qui se chevauchent[4].

Or, s'il doit y avoir une jurisprudence[5] applicable aux biens et services culturels, il serait préférable qu'elle émane du mécanisme de règlement des différends prévu par la Convention afin d'assurer que cette dernière repose sur des considérations culturelles. Toutefois, dans la mesure où le mécanisme de règlement des différends de l'OMC est de loin le plus élaboré et le plus utilisé, on peut penser que c'est à ce dernier qu'il incombera de développer une jurisprudence en matière de produits culturels. À cet égard, pour autant que la Convention reflète un consensus et débouche sur une approche commune au sein de la communauté internationale quant au traitement des produits culturels, cette dernière pourrait influencer les conclusions des instances de règlement des différends à l'OMC. Si le choix de l'UNESCO pour abriter

vol. 9, nº 3, 2006 ; C. B. Graber, « The New UNESCO Convention on Cultural Diversity : A Counterbalance to the WTO ? », *Journal of International Economic Law*, vol. 9, nº 3, 2006 ; T. Voon, *Cultural Products and the World Trade Organization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007 ; J. Wouters et B. De Meester, « The UNESCO Convention on Cultural Diversity and WTO Law : A Case Study in Fragmentation of International Law », *Journal of World Trade*, vol. 42, nº 1, 2008 ; G. Gagné, « La Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles et l'interface culture-commerce », dans G. Lachapelle (dir.), *Diversité culturelle, identités et mondialisation : de la ratification à la mise en œuvre de la convention sur la diversité culturelle*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2008 ; I. Bernier, « Les relations entre la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles et les autres instruments internationaux : l'émergence d'un nouvel équilibre dans l'interface entre le commerce et la culture », Ministère de la Culture et des Communications, Gouvernement du Québec, août 2009, <http://www.diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/FR_Relations_entre_Convention_Unesco_instruments_internationaux.pdf>,consulté le 10 avril 2016 ; M. Burri-Nenova, « Trade and Culture in International Law : Path(s) to (Re)conciliation », *Journal of World Trade*, vol. 44, nº 1, 2010 ; A. Vlassis, « La mise en œuvre de la Convention sur la diversité des expressions culturelles : Portée et enjeux de l'interface entre le commerce et la culture », *Études internationales*, vol. 42, nº 4, 2011 ; T. Kono et S. Van Uytsel (dir.), *The UNESCO Convention on the Diversity of Cultural Expressions : A Tale of Fragmentation in International Law*, Cambridge, Intersentia, 2012 ; J. Shi, *Free Trade and Cultural Diversity in International Law*, Oxford, Hart, 2013 ; L. Richieri Hanania (dir.), *Cultural Diversity in International Law : The Effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, Londres, Routledge, 2014.

4 International Law Commission, *Fragmentation of International Law : Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law : Report of the Study Group of the International Law Commission – Finalized by Martti Koskenniemi*, Nations unies, Genève, nº A/CN.4/L.682, 13 avril 2006.

5 En droit international, on ne peut toutefois pas parler de jurisprudence au sens strict, puisque les décisions des instances de règlement des différends ne créent pas de précédents. En pratique, cependant, les tribunaux nationaux et instances internationales se réfèrent constamment à ces décisions lorsqu'ils ont à se prononcer sur des questions ou affaires semblables, faisant en sorte que l'on peut parler de jurisprudence dans les faits. Aussi, on verra que si le mécanisme de règlement des différends de la Convention repose sur la conciliation, il n'a pas un caractère contraignant et ses recommandations peuvent ne pas se fonder nécessairement sur le droit. On parlera ici néanmoins de jurisprudence, dans la mesure où ses propositions de règlement pourraient faire autorité et servir de référence à d'autres affaires semblables.

une convention reconnaissant le caractère spécifique des produits culturels et les liens entre cette dernière et l'OMC ont été amplement étudiés, il est néanmoins pertinent de faire le point après une décennie de mise en œuvre de la Convention. En effet, non seulement on y voit plus clair sur certaines questions, mais on a aussi négligé le rôle que peut jouer le mécanisme de règlement des différends de la Convention.

1 / Culture et accords commerciaux

Le traitement des biens et services culturels[6] en droit économique international fait depuis longtemps l'objet d'une controverse, connue comme le débat ou l'interface commerce-culture, qui tourne autour de deux perspectives apparemment irréconciliables. Selon l'une, défendue principalement par les États-Unis, la culture constitue un secteur économique comme les autres qui doit être libéralisé. Des mesures de la part des pouvoirs publics visant à promouvoir et à protéger les industries culturelles, à savoir les politiques culturelles, équivalent à du protectionnisme[7]. Selon l'autre, même si les biens et services culturels s'inscrivent dans les circuits commerciaux, ils ne sauraient être assimilés à de simples marchandises, car ils sont porteurs de valeurs et de symboles et, de là, touchent à l'identité d'une communauté politique. Notamment mise de l'avant par le Québec, le Canada et la France, cette perspective a donné lieu à la notion d'« exception culturelle », selon laquelle la culture doit être exempte d'engagements de libéralisation commerciale ou sujette à des dispositions spécifiques. Cette notion a fait place à celle de « diversité culturelle » à la suite de craintes grandissantes que la mondialisation de l'économie, la libéralisation des échanges et le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication (ou révolution numérique) ne s'opèrent au détriment de la diversité des cultures du monde.

6 Ces derniers incluent les arts visuels, littéraires et de la scène, les journaux, les magazines, les livres, les films, les enregistrements vidéo et musicaux, la radio, la télévision, ainsi que le multimédia.

7 Les mesures publiques adoptées dans le cadre de politiques culturelles se divisent en deux grandes catégories : financières et réglementaires. Parmi les mesures financières, on compte les subventions, les prêts à faible intérêt, les garanties de prêts et les concessions fiscales. Les mesures de réglementation renvoient, entre autres choses, à celles réservant la propriété et/ou le contrôle des entreprises culturelles aux nationaux ou à des quotas, comme dans le cas des prescriptions de contenu national dans la radiodiffusion et la télédiffusion publiques. Pour une vue d'ensemble des divers types de mesures prises dans le cadre des politiques culturelles des États, voir : Affaires mondiales Canada, *La culture canadienne dans le contexte de la mondialisation : nouvelles stratégies pour la culture et le commerce – Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE) – Industries culturelles*, Ottawa, Gouvernement du Canada, février 1999, <http://international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/ip-pi/canculture.aspx?lang=fra>, consulté le 10 avril 2016.

Le débat commerce-culture tient à la difficulté de concilier le souci, d'un côté, de préserver assez de flexibilité pour les pouvoirs publics en vue de la mise en place effective de politiques et de mesures touchant le secteur culturel et, d'un autre côté, d'assurer la prévisibilité et la non-discrimination[8] dans les échanges commerciaux internationaux. Ce débat s'est posé avec beaucoup d'acuité au cours des négociations commerciales multilatérales du cycle d'Uruguay entre 1986 et 1993 quand les services ont figuré pour la première fois à l'agenda. Alors que le Canada et l'Union européenne (UE)[9] ont fait valoir que la protection des identités nationales justifiait une exception générale au profit des services culturels et/ou audiovisuels dans l'Accord général sur le commerce des services (AGCS)[10], les États-Unis ont refusé de reconnaître le caractère «culturel» de ces services. À l'issue des négociations, les services culturels n'ont pas fait l'objet de dispositions particulières, mais l'AGCS permet aux États de déterminer l'étendue de leurs engagements de libéralisation. En effet, les États peuvent choisir les secteurs et sous-secteurs pour lesquels ils prennent des engagements et en définir les modalités. [...] Du reste, très peu d'États, soit 18, avaient contracté des engagements concernant l'accès au marché et le traitement national en matière de services audiovisuels et seulement deux, dont les États-Unis, avaient pris des engagements presque complets couvrant tous les sous-secteurs des services audiovisuels. Dans le même temps, plusieurs États avaient demandé des exemptions à l'application du traitement de la nation la plus favorisée aux fins d'accords de coproduction[11]. En somme, le problème avait été reporté et pas du tout réglé[12].

Toutefois, l'article XIX de l'AGCS prévoit des négociations successives visant à élever progressivement le niveau de libéralisation des services et n'exclut aucun secteur. En préparation des négociations

8 Le principe de non-discrimination, central dans le régime commercial international, compte une dimension externe, à savoir le traitement de la nation la plus favorisée, qui veut que tout avantage accordé par un pays à un produit (bien ou service) de tout autre pays doit être, immédiatement et sans condition, étendu à tout produit similaire de tous les autres pays; et une dimension interne, à savoir le traitement national, selon lequel un pays ne doit pas traiter les biens et services similaires importés moins favorablement que les biens et services nationaux pour ce qui est des taxes et règlements intérieurs.

9 À proprement parler, l'UE existe seulement depuis décembre 2009 quand elle a remplacé à l'OMC les «Communautés européennes», représentées dans les deux cas par la Commission européenne.

10 Organisation mondiale du commerce (OMC), *Accord général sur le commerce des services, annexe 1B de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce*, 15 avril 1994, nº 1869 RTNU 219 (entrée en vigueur: 1er janvier 1995).

11 T. Voon, *op. cit.*; J. Shi, *op. cit.*

12 I. Bernier, «Cultural Goods and Services in International Trade Law», dans Dennis Browne (dir.), *The Culture/Trade Quandary: Canada's Policy Options*, Ottawa, Centre de droit et de politique commerciale, 1998, p. 108-110.

multilatérales du cycle de Doha, dans leurs propositions concernant les services audiovisuels, les États-Unis ont fait valoir que le secteur culturel n'est pas le seul qui ait des caractéristiques qui lui soient propres aux fins de la réalisation d'importants objectifs de la politique sociale. Ils ont ajouté que le cadre de l'AGCS est suffisamment souple pour répondre aux préoccupations liées à la préservation et à la promotion des valeurs et de l'identité culturelles[13]. Au vu de l'avantage concurrentiel de leurs industries culturelles et leur importance en termes de revenus d'exportations, les États-Unis insistent sur la libéralisation du secteur culturel, avec tout au plus des exceptions spécifiques et limitées. Amorcé en 2001, le cycle de Doha est dans l'impasse depuis environ dix ans. Les services culturels et audiovisuels n'ont toutefois pas compté parmi les principaux sujets contentieux. En 2008, seuls neuf États avaient fait des offres concernant le secteur audiovisuel, dont six ayant déjà des engagements touchant ce secteur[14]. En 2013, 23 membres de l'OMC, dont la plupart des pays industrialisés et l'UE comptant pour un membre, ont entrepris des négociations pour un accord plurilatéral sur le commerce des services.

Si, contrairement au cycle d'Uruguay, les produits culturels n'ont pas suscité de grands débats au cours du cycle de Doha, c'est en partie parce que le débat commerce-culture s'est déplacé dans d'autres cadres. Ainsi, entre 1996 et 2013, 16 des 25 nouveaux membres de l'OMC ont consenti des engagements en matière de services audiovisuels, principalement par suite des pressions américaines[15]. Dans la même période, les États-Unis ont conclu un ensemble d'accords commerciaux préférentiels avec divers pays à travers le monde. Les dispositions de ces accords ont pour conséquence de restreindre, souvent de manière significative, la latitude des États parties de mettre en place des politiques culturelles. Si les mesures financières sont tolérées, les mesures réglementaires se sont trouvées dans la mire des négociateurs américains. Quand certaines de ces mesures font l'objet d'exceptions, elles

13 Organisation mondiale du commerce (OMC) (Conseil du commerce des services), *Communication des États-Unis : Services audiovisuels et services connexes*, Genève, nº S/CSS/W/21, 2000, <http://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/ExportFile.aspx?id=1776&filename=R/S/Css/W21.pdf>, consulté le 10 avril 2016.

14 Voir M. Roy, « Beyond the Main Screen : Audiovisual Services in PTAs », dans J. A. Marchetti et M. Roy (dir.), *Opening Markets for Trade in Services : Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 361.

15 A. Vlassis et L. Richieri Hanania, « Effects of the CDCE on Trade Negotiations », dans L. Richieri Hanania (dir.), *Cultural Diversity in International Law : The Effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, Londres, Routledge, 2014, p. 25-27 et 37 ; M. Rioux *et al.*, *Pour une culture en réseaux diversifiée : appliquer la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (CDEC) à l'ère du numérique*, février 2015, p. 31.

se sont rapportées aux instruments dits « traditionnels » des politiques culturelles. Elles sont aussi généralement conditionnelles à l'absence de restrictions concernant le commerce électronique des produits numériques[16]. À ce chapitre, le principal enjeu de la renégociation de l'Accord de libre-échange nord-américain[17] - qui regroupe le Canada, les États-Unis et le Mexique - est que l'exemption des industries culturelles canadiennes prévue dans cet accord, qui protège notamment les secteurs des publications et de l'audiovisuel, puisse toujours s'appliquer aux produits diffusés sur plateformes numériques.

Aussi, les produits culturels ne sont pas assujettis au même traitement selon qu'ils relèvent de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT de 1947)[18], qui régit les échanges de biens, ou de l'AGCS. En vertu du GATT de 1947, l'accès au marché et le traitement national sont des obligations générales et, hormis les quotas cinématographiques, il n'y a pas de dispositions d'exception au profit des biens culturels. De même, parce qu'ils peuvent souvent être assimilés à la fois à des biens et à des services, des dispositions divergentes peuvent s'appliquer aux produits culturels[19].

2 / La Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles

Les efforts des protagonistes de l'exception/diversité culturelle allaient aboutir à l'adoption en octobre 2005 de la Convention. Celle-ci a été adoptée avec un vote favorable de 148 États, quatre abstentions et l'opposition des États-Unis et d'Israël. Elle est entrée en vigueur en mars 2007 et, en décembre 2017, avait été ratifiée par 145 pays et l'UE. Les dispositions de la Convention reconnaissent notamment le caractère spécifique des biens et services culturels qui, en tant que porteurs d'identité, de valeurs et de sens, ne doivent pas être traités comme ayant

16 I. Bernier, *Les accords de libre-échange conclus récemment par les États-Unis en tant qu'exemple de leur nouvelle stratégie relativement au secteur audiovisuel*, Ministère de la Culture et des Communications, Gouvernement du Québec, avril-juin 2004, <http://www.diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/conf_seoul_fra_2004.pdf>, consulté le 10 avril 2016 ; G. Gagné, *The Trade and Culture Debate: Evidence from US Trade Agreements*, Lanham, Lexington Books, 2016.

17 Accord de libre-échange nord-américain entre le gouvernement du Canada, le gouvernement des États-Unis et le gouvernement du Mexique (ALÉNA), 17 décembre 1992 (entrée en vigueur : 1er janvier 1994).

18 *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)*, 30 octobre 1947 (entrée en vigueur : 1er janvier 1948).

19 T. Voon, *op. cit.*, p. xxxii ; P. Conconi et J. Pauwelyn, « Trading Cultures : Appellate Body Report on China – Audiovisuals (WT/DS363/AB/R, adopted January 19, 2010) », *World Trade Review*, vol. 10, no 1, 2011, p. 95-103 ; J. Shi, *op. cit.*, p. 185-193.

exclusivement une valeur commerciale. Elles réaffirment également le droit souverain des États de recourir à un ensemble de mesures, à la fois réglementaires et financières, dans la mise en œuvre de leurs politiques culturelles afin de favoriser la diversité des expressions culturelles sur leur territoire et à l'échelle mondiale. Ce faisant, la Convention enchâsse dans le droit international la double nature - culturelle et économique - des produits culturels et le droit pour les États de poursuivre des politiques culturelles. La Convention fut adoptée sous les auspices de l'UNESCO, l'agence onusienne responsable de la culture, et hors du cadre de l'OMC. Outre qu'il apparaissait impossible de pouvoir s'entendre sur le traitement des produits culturels, on craignait l'absence à l'OMC d'une perspective culturelle et, de là, une démarche qui n'aurait considéré la culture que sous l'angle d'une exception aux règles commerciales.

La question des rapports entre la Convention et les autres accords internationaux, en particulier ceux de l'OMC, se pose néanmoins puisqu'il s'agit d'arriver à un point de vue culturel articulé sur l'interface commerce-culture. C'est l'objet de la partie V de la Convention intitulée « Relations avec les autres instruments » qui compte deux articles, soit les articles 20 et 21. Cette partie est celle qui a suscité le plus de débats et n'a connu sa formulation définitive qu'au tout dernier stade des négociations. Le titre de l'article 20 met en exergue les principes qui sous- tendent les relations avec les autres traités et, au premier chef, les accords commerciaux et d'investissement, à savoir le soutien mutuel, la complémentarité et la non-subordination. L'article se lit comme suit :

> 1. Les Parties reconnaissent qu'elles doivent remplir de bonne foi leurs obligations en vertu de la présente Convention et de tous les autres traités auxquels elles sont parties. Ainsi, sans subordonner cette Convention aux autres traités,
>
> (a) elles encouragent le soutien mutuel entre cette Convention et les autres traités auxquels elles sont parties ; et
>
> (b) lorsqu'elles interprètent et appliquent les autres traités auxquels elles sont parties ou lorsqu'elles souscrivent à d'autres obligations internationales, les Parties prennent en compte les dispositions pertinentes de la présente Convention.
>
> 2. Rien dans la présente Convention ne peut être interprété comme modifiant les droits et obligations des Parties au titre d'autres traités auxquels elles sont parties.

On note donc que les États ont exclu tout lien de subordination entre la Convention et les autres traités auxquels ils sont parties, sans pour autant remettre en cause les engagements pris aux termes de ces derniers.

En vertu de l'article 21, les États parties s'engagent à promouvoir les objectifs et principes de la Convention dans d'autres enceintes internationales. À cette fin, les États se consultent, s'il y a lieu, en gardant à l'esprit ces objectifs et ces principes. L'article 21 engage explicitement les États à faire valoir la Convention lorsqu'ils sont partis à des accords internationaux qui interfèrent avec celle-ci ou en négocient de nouveaux pouvant avoir des répercussions sur elle.

La Convention doit servir de cadre de référence et de lieu de concertation en vue de renforcer la capacité du système international à atteindre un certain équilibre entre l'objectif de la diversité culturelle et les autres objectifs de politique publique, telle la politique commerciale. Avec l'adhésion d'un nombre croissant d'États à ce cadre de référence, on assiste à la mise en place, dans le domaine culturel, d'un nouveau régime juridique fondé sur une vision culturelle des échanges commerciaux, une vision où le développement de ceux-ci accompagne le développement des cultures, mais ne l'emporte pas sur ces dernières. Ce cadre de référence, en plus d'orienter l'action des États parties au niveau national, peut également renforcer leurs positions dans le cadre de négociations commerciales. En outre, en tant que lieu de concertation, la Convention doit contribuer à l'adoption de positions communes sur toute question touchant à la préservation de la diversité des expressions culturelles et faciliter, le cas échéant, le règlement des différends entre les Parties[20].

Pour plusieurs Parties, dont au premier chef le Canada et la France, la mise en œuvre de la Convention implique que le secteur culturel ne fasse pas l'objet de négociations commerciales et que les États gardent toute latitude pour adopter des politiques et mesures culturelles. C'est d'ailleurs là le principal mot d'ordre concernant la mise en œuvre de la Convention. Alors que le Canada continue d'exclure les industries culturelles de ses accords commerciaux, l'UE en exclut les services

20 I. Bernier, *Un nouvel accord international sur la diversité culturelle: objectif, contenu et articulation à l'OMC*, Discours tenu à l'occasion des Deuxièmes rencontres internationales des organisations professionnelles de la culture, Université Laval, Québec, 2-4 février 2003, <http://www.diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/disc_yvan_bernier_paris.pdf>, consulté le 10 avril 2016.

audiovisuels[21]. Cependant, rien dans la Convention n'empêche les Parties de contracter des engagements de libéralisation en matière de produits culturels. Ainsi, d'autres Parties, comme le Brésil et le Mexique, exportateurs de produits culturels, souhaitent des engagements de libéralisation, quoiqu'assortis d'exceptions ou de conditions plus ou moins importantes permettant la poursuite de politiques culturelles. Ce faisant, s'ils estiment que cela ne contrevient pas à la Convention, d'autres font valoir que de tels engagements ne respectent pas le caractère spécifique des biens et services culturels, compromettent l'efficacité des politiques culturelles et mettent donc en péril la mise en œuvre de la Convention.

Des pratiques conformes à l'esprit et à la lettre de la Convention de la part d'un très grand nombre d'États peuvent faire beaucoup pour assurer le succès de celle-ci. Cela démontre qu'il existe une compréhension commune au sein de la communauté internationale en rapport à la protection et à la promotion de la diversité des expressions culturelles. Là-dessus, la pratique d'un grand nombre d'États aurait confirmé l'impact attendu de la Convention, notamment à travers le refus de prendre des engagements de libéralisation touchant les services audiovisuels et la multiplication d'accords de coproduction. À cela s'ajoute l'existence de plusieurs instruments multilatéraux qui poursuivent des objectifs se rapportant à la diversité culturelle, sans oublier l'adoption et l'entrée en vigueur de la Convention, toutes deux dans un délai assez court, qui dénote une large acceptation dans la communauté internationale[22].

La Convention compte des dispositions relatives au règlement des différends. En cas d'un différend entre des Parties sur l'interprétation ou l'application de la Convention, les Parties en cause recherchent d'abord une solution négociée. À défaut, d'un commun accord, ces dernières peuvent recourir aux bons offices ou à la médiation. Si le litige persiste, une Partie peut avoir recours à la conciliation. Une Commission de

21 Même s'ils impliquent une certaine libéralisation, à l'instar d'accords de coproduction et de codistribution, les protocoles de coopération culturelle conclus par l'UE avec certains pays tiers s'inscrivent dans une perspective culturelle et non commerciale. Voir J. Loisen et F. De Ville, « The EU-Korea Protocol on Cultural Cooperation : Toward Cultural Diversity or Cultural Deficit ? », *International Journal of Communication*, vol. 5, 2011, p. 254.

22 Voir : I. Bernier, « The Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions : A Cultural Analysis », dans T. Kono et S. Van Uytsel (dir.), *The UNESCO Convention on the Diversity of Cultural Expressions : A Tale of Fragmentation in International Law*, Cambridge, Intersentia, 2012, p. 122-123 ; J. Shi, *op. cit.*, p. 115 ; L. Richieri Hanania et H. Ruiz Fabri, « Introduction : The Effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions », dans L. Richieri Hanania (dir.), *Cultural Diversity in International Law : The Effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, Londres, Routledge, 2014, p. 1-21.

conciliation est alors créée qui rend une proposition de résolution du différend que les Parties examinent de bonne foi en vertu de l'article 25 et de l'annexe. Hormis pour ce qui touche à la procédure de conciliation, le mécanisme n'est pas obligatoire en ce qu'il requiert une volonté conjointe des États parties. De plus, chaque État peut, au moment de la ratification, de l'acceptation, de l'approbation ou de l'adhésion, déclarer qu'il ne reconnaît pas la procédure de conciliation. À ce jour, seuls trois États parties se sont prévalus de cette réserve[23].

Si le mécanisme de règlement des différends prévu par la Convention n'a pas un caractère contraignant, c'est parce qu'un tel mécanisme ne serait pas avisé. La Convention a peu à voir avec les engagements plus spécifiques et les dispositions élaborées des accords commerciaux internationaux. On note du reste qu'il n'y a pas d'obligations pour les Parties d'y recourir. Aussi, il n'est pas fait mention d'experts culturels. On suppose toutefois que des commissions ad hoc de conciliation seraient composées, en tout ou en majorité, de personnes avec une expertise reconnue en matière culturelle[24]. S'il apparaît préférable, en cas de conflits, que les États parties à la Convention choisissent de recourir à l'article 25, rien ne les empêche d'avoir recours plutôt au mécanisme de règlement des différends de l'OMC, si le conflit renvoie à la violation d'obligations, l'annulation ou la réduction d'avantages découlant des accords de l'OMC[25]. On a vu que si la plupart des pays membres de cette organisation internationale n'ont pas pris d'engagements de libéralisation en matière de services audiovisuels et culturels, il n'en va pas de même pour ce qui touche les biens culturels. Dans l'affaire *Canada - Certaines mesures concernant les périodiques*, les instances de règlement des différends de l'OMC ont estimé que les obligations découlant du GATT de 1947 et de l'AGCS peuvent coexister et que les

23 Le Chili, le Mexique et le Vietnam.

24 I. Bernier et H. Ruiz Fabri, «Implementing the Convention», dans N. Obuljen et J. Smiers (dir.), *UNESCO's Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions: Making it Work*, Zagreb, Institute for International Relations, 2006, p. 159-173.

25 OMC, Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, annexe 2 de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce, 14 avril 1994 (entrée en vigueur : 1er janvier 1995), <https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/28-dsu.pdf>, consulté le 10 avril 2016 ; sur le mécanisme de règlement des différends de l'OMC, voir : G. Gagné, «The World Trade Organization and Dispute Settlement : Too Much for Litigation», *University of New Brunswick Law Journal*, vol. 65, janvier 2014 ; et sur celui de la Convention, voir : I. Bernier et N. Latulippe, *La Convention internationale sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles : la conciliation comme mode de règlement des différends dans le domaine culturel*, Ministère de la Culture et des Communications, Gouvernement du Québec, mars 2007, <http://diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/document_reflexion.pdf>, consulté le 10 avril 2016.

unes ne l'emportent pas sur les autres[26]. Elles ont également jugé que les liens entre l'AGCS et les services culturels, d'une part, et le GATT de 1947 et les biens culturels, d'autre part, dans des cas où des mesures affectent la fourniture d'un service lié à une marchandise particulière, ne peuvent qu'être déterminés qu'au cas par cas. On prend alors en compte la nature et les effets des mesures en cause[27].

Alors que le règlement des différends dans le cadre de la Convention est basé sur la conciliation, à l'OMC il repose sur l'arbitrage. Comme le souligne Ivan Bernier, la conciliation dans le cadre de la Convention permet de considérer des éléments à la fois juridiques, politiques, économiques, sociaux et culturels, et débouche sur une solution tournée vers l'avenir. Le recours au mécanisme de règlement des différends de la Convention permettrait également le développement d'une jurisprudence reposant avant tout sur des considérations culturelles[28]. Toutefois, si plusieurs instruments internationaux ont adopté la conciliation comme mode de règlement des différends, les cas concrets de recours à une telle procédure par les gouvernements demeurent plutôt rares[29].

S'il doit y avoir une véritable jurisprudence dans le domaine des produits culturels, il serait souhaitable qu'elle provienne du mécanisme de règlement des différends de la *Convention*[30]. Outre qu'il s'inscrit dans une perspective proprement culturelle, celui-ci, reposant sur

26 Rapport du Groupe spécial, *Canada – Certaines mesures concernant les périodiques (Plainte des États-Unis)*, Genève, OMC, nº WT/DS31/R, parag. 5.17, 1997, <docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/ExportFile.aspx?id=8396&filename=R/WT/DS/31R.PDF>, consulté le 10 avril 2016 ; Rapport de l'Organe d'appel, Genève, OMC, nº WT/DS31/AB/R, p. 21, <docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/ExportFile.aspx?id=10526&filename=R/WT/DS/31ABR.pdf>, consulté le 10 avril 2016.

27 Rapport de l'Organe d'appel, *Communautés européennes – Régime applicable à l'importation, à la vente et à la distribution des bananes (Plaintes de l'Équateur, du Guatemala, du Honduras, du Mexique et des États-Unis)*, Genève, OMC, nº WT/DS27/AB/R, parag. 221, 1997, <docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/ExportFile.aspx?id=24066&filename=R/WT/DS/27AB R.PDF>, consulté le 10 avril 2016.

28 I. Bernier, *op. cit.*, août 2009, p. 14 ; H. Ruiz Fabri, « Reflections on Possible Future Legal Implications of the Convention », dans N. Obuljen et J. Smiers (dir.), *UNESCO's Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions : Making it Work*, Zagreb, Institute for International Relations, 2006, p. 73-83.

29 I. Bernier et H. Ruiz Fabri, *La mise en œuvre et le suivi de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles : Perspectives d'action*, Ministère de la Culture et des Communications, Gouvernement du Québec, 2006, p. 26, <diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/UNESCO-francais.pdf>, consulté le 10 avril 2016.

30 Soulignons que le Comité du commerce et de l'environnement à l'OMC recommandait dans un rapport en 1996 que les différends touchant des mesures commerciales prises en vertu d'accords environnementaux multilatéraux soient d'abord et avant tout résolus au moyen des mécanismes de règlement des différends prévus dans l'accord environnemental pertinent. Organisation mondiale du commerce (OMC), *Rapport du Comité du commerce et de l'environnement*, Genève, OMC, nº WT/CTE/1, parag. 178, 1996, <docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/ExportFile.aspx?id=32533&filename=R/WT/CTE/1.pdf>, consulté le 10 avril 2016.

la conciliation, cherche avant tout à rapprocher les parties à un litige et peut formuler des propositions de règlement fondées en tout ou en partie sur le droit. En ce sens, il a un caractère pragmatique et flexible qui convient davantage à un enjeu où il s'agit d'assurer un équilibre entre des préoccupations culturelles et commerciales, le plus souvent difficiles à concilier. Toutefois, comme il s'agit de l'interface commerce-culture, rien n'empêche les États parties à la *Convention*, sans parler des États qui n'en sont pas parties, de recourir au mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Ce dernier, qui en est un d'arbitrage et qui a un caractère plus élaboré et obligatoire, suppose un jugement généralement rendu sur la base du droit. À ce chapitre, on a vu qu'il y a une jurisprudence qui résulte de la considération par les instances de l'OMC de règles de droit qui n'émanent pas d'accords relevant de l'organisation. En revanche, cette jurisprudence est loin d'être claire et manque de cohérence. De plus, il n'y en a pas beaucoup qui concerne les produits culturels. Néanmoins, étant donné qu'une telle jurisprudence risque de se développer au sein de l'OMC, la *Convention* pourrait être prise en compte par les instances de règlement des différends. Cette prise en compte cependant demeure tributaire dans une large mesure d'une pratique consensuelle à l'échelle internationale quant au traitement des produits culturels. Or, malgré que la *Convention* soit à présent ratifiée par les trois quarts des États et que la grande majorité d'entre eux soit réticente à libéraliser le secteur culturel, les efforts de libéralisation de certains, dont au premier chef les États-Unis, laissent planer des doutes sur la perspective d'un tel « consensus ».

Bibliographie

Affaires mondiales Canada, *La culture canadienne dans le contexte de la mondialisation : nouvelles stratégies pour la culture et le commerce – Groupe de consultations sectorielles sur le commerce extérieur (GCSCE) – Industries culturelles*, Ottawa, Gouvernement du Canada, février 1999, <http://international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/topics-domaines/ip-pi/canculture.aspx?lang=fra>, consulté le 10 avril 2016.

Bernier, Ivan, « Cultural Goods and Services in International Trade Law », dans Dennis Browne (dir.), *The Culture/Trade Quandary : Canada's Policy Options*, Ottawa, Centre de droit et de politique commerciale, 1998.

Bernier, Ivan, *Un nouvel accord international sur la diversité culturelle : objectif, contenu et articulation à l'OMC*, Discours tenu à l'occasion des Deuxièmes Rencontres internationales des organisations professionnelles de la culture, 2-4 février 2003, <http://www.diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/disc_yvan_bernier_paris.pdf>, consulté le 10 avril 2016.

Bernier, Ivan, *Les accords de libre-échange conclus récemment par les États-Unis en tant qu'exemple de leur nouvelle stratégie relativement au secteur audiovisuel*, Ministère de la Culture et des Communications, Gouvernement du Québec, avril-juin 2004, 16 p., <http://www.diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/conf_seoul_fra_2004.pdf>, consulté le 10 avril 2016.

Bernier, Ivan et Nathalie Latulippe, *La Convention internationale sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles : la conciliation comme mode de règlement des différends dans le domaine culturel*, Ministère de la Culture et des Communications, Gouvernement du Québec, mars 2007, 20 p., <http://diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/document_reflexion.pdf>, consulté le 10 avril 2016.

Bernier, Ivan, *Les relations entre la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles et les autres instruments internationaux : l'émergence d'un nouvel équilibre dans l'interface entre le commerce et la culture*, Ministère de la Culture et des Communications, Gouvernement du Québec, août 2009, 24 p., <www.diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/FR_Relations_entre_Convention_Unesco_instruments_intern ationaux.pdf>, consulté le 10 avril 2016.

Bernier, Ivan, « The Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions : A Cultural Analysis », dans Toshiyuki Kono et Steven Van Uytsel (dir.), *The UNESCO Convention on the Diversity of Cultural Expressions : A Tale of Fragmentation in International Law*, Cambridge, Intersentia, 2012.

Bernier, Ivan et Hélène Ruiz Fabri, « Implementing the Convention », dans Nina Obuljen et Joost Smiers (dir.), *UNESCO's Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions : Making it Work*, Zagreb, Institute for International Relations, 2006, p. 159-173.

Bernier, Ivan et Hélène Ruiz Fabri, *La mise en œuvre et le suivi de la Convention de l'UNESCO sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles : Perspectives d'action*, Ministère de la Culture et des Communications, Gouvernement du Québec, 2006, 30 p., <diversite-culturelle.qc.ca/fileadmin/documents/pdf/UNESCO-francais.pdf>, consulté le 10 avril 2016.

Burri-Nenova, Mira, « Trade and Culture in International Law : Path(s) to (Re)conciliation », *Journal of World Trade*, vol. 44, nº 1, 2010, p. 49-80.

Conconi, Paola et Joost Pauwelyn, « Trading Cultures : Appellate Body Report on China – Audiovisuals (WT/DS363/AB/R, adopted 19 January 2010) », *World Trade Review*, vol. 10, nº 1, 2011, p. 95-118.

Gagné, Gilbert, « Une convention internationale sur la diversité culturelle et le dilemme culture-commerce », dans G. Gagné (dir.), *La diversité culturelle : vers une convention internationale effective ?*, Saint-Laurent, Fidès, 2005.

Gagné, Gilbert, « La Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles et l'interface culture-commerce », dans Guy Lachapelle (dir.), *Diversité culturelle, identités et mondialisation : de la ratification à la mise en œuvre de la convention sur la diversité culturelle*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2008.

Gagné, Gilbert, « The World Trade Organization and Dispute Settlement : Too Much for Litigation », *University of New Brunswick Law Journal*, vol. 65, janvier 2014, p. 191-212.

Gagné, Gilbert, *The Trade and Culture Debate : Evidence from US Trade Agreements*, Lanham, Lexington Books, 2016.

Graber, Christoph Beat, « The New UNESCO Convention on Cultural Diversity : A Counterbalance to the WTO ? », *Journal of International Economic Law*, vol. 9, nº 3, 2006, p. 553-574.

Hahn, Michael, « A Clash of Cultures ? The UNESCO Diversity Convention and International Trade Law », *Journal of International Economic Law*, vol. 9, nº 3, 2006, p. 515-552.

International Law Commission, *Fragmentation of International Law : Difficulties Arising from the Diversification and Expansion of International Law : Report of the Study Group of the International Law Commission – Finalized by Martti Koskenniemi*, Genève, Nations unies, nº A/CN.4/L.682, 13 avril 2006.

Kono, Toshiyuki et Steven Van Uytsel (dir.), *The UNESCO Convention on the Diversity of Cultural Expressions : A Tale of Fragmentation in International Law*, Cambridge, Intersentia, 2012.

Loisen, Jan et Ferdi De Ville, « The EU-Korea Protocol on Cultural Cooperation : Toward Cultural Diversity or Cultural Deficit ? », *International Journal of Communication*, vol. 5, 2011, p. 254-271.

Organisation mondiale du commerce (OMC), *Rapport du Comité du commerce et de l'environnement*, Genève, OMC, nº WT/CTE/1, parag. 178, 1996, <docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/ExportFile.aspx?id=32533&filename=R/WT/CTE/1.pdf>, consulté le 10 avril 2016.

Organisation mondiale du commerce (OMC) (Conseil du commerce des services), *Communication des États-Unis : Services audiovisuels et services connexes*, Genève, nº S/CSS/W/21, 2000, <http://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/ExportFile.aspx?id=1776&filename=R/S/Css/W21.pdf>, consulté le 10 avril 2016.

Richieri Hanania, Lilian (dir.), *Cultural Diversity in International Law : The Effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, Londres, Routledge, 2014.

Richieri Hanania, Lilian et Hélène Ruiz Fabri, « Introduction : The Effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions », dans Lilian Richieri Hanania (dir.), *Cultural Diversity in International Law : The Effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expression*s, Londres, Routledge, 2014, p. 1-21.

Rioux, Michèle *et al.*, *Pour une culture en réseaux diversifiée : appliquer la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles (CDEC) à l'ère du numérique*, février 2015, <http://ieim.uqam.ca/IMG/pdf/rapportcdecvfinale.pdf>, consulté le 10 avril 2016.

Roy, Martin, « Beyond the Main Screen : Audiovisual Services in PTAs », dans Juan A. Marchetti et Martin Roy (dir.), *Opening Markets for Trade in Services : Countries and Sectors in Bilateral and WTO Negotiations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

Ruiz Fabri, Hélène, « Reflections on Possible Future Legal Implications of the Convention », dans Nina Obuljen et Joost Smiers (dir.), *UNESCO's Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions : Making it Work*, Zagreb, Institute for International Relations, 2006, p. 73-83.

Shi, Jingxia, *Free Trade and Cultural Diversity in International Law*, Oxford, Hart, 2013.

UNESCO, *Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles*, Paris, 20 octobre 2005, <http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=31038&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html>, consulté le 10 avril 2016.

Vlassis, Antonios, « La mise en œuvre de la Convention sur la diversité des expressions culturelles : portée et enjeux de l'interface entre le commerce et la culture », *Études internationales*, vol. 42, nº 4, 2011, p. 493-510.

Vlassis, Antonios et Lilian Richieri Hanania, « Effects of the CDCE on Trade Negotiations », dans Lilian Richieri Hanania (dir.), *Cultural Diversity in International Law : The Effectiveness of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, Londres, Routledge, 2014.

Voon, Tania, *Cultural Products and the World Trade Organization*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

Wouters, Jan et Bart De Meester, « The UNESCO Convention on Cultural Diversity and WTO Law : A Case Study in Fragmentation of International Law », *Journal of World Trade*, vol. 42, nº 1, 2008, p. 205-240.

PARTIE 4 /

LES FMN ET LES CHAÎNES DE VALEUR À L'ÈRE DU « COMPÉTITIVISME » ET DU NUMÉRIQUE

CHAPITRE 15 /

Du mercantilisme au compétitivisme

Le retour du refoulé[1]

Christian Deblock

La globalisation est généralement associée au décloisonnement des espaces nationaux, à la généralisation du principe concurrentiel et à l'adhésion quasi universelle aux valeurs du libéralisme économique[2].

Selon un point de vue, la globalisation marquerait la dernière étape d'un long processus historique conduisant à l'unification du monde par les voies du marché. Le défi qui serait dès lors posé aux États comme aux grandes institutions internationales serait de mettre en place le cadre normatif qui viendrait consacrer sur le plan juridique une intégration économique à l'échelle planétaire et, partant, substituer à l'approche par la négociation des droits, devoirs, et responsabilités réciproques entre États, une approche qui viendrait sanctionner des règles à caractère universel.

Ce point de vue correspond au schéma linéaire d'un monde unifié par le marché, orienté vers l'idéal-type du bien-être économique dans l'hypothèse où les conditions de la concurrence seraient suffisamment bien établies pour que les marchés puissent remplir leur fonction régulatrice. Or, si les États se trouvent effectivement interpelés pour établir de nouveaux cadres normatifs qui vont dans le sens des évolutions actuelles de l'économie mondiale, ils se trouvent également

1 Extrait de C. Deblock, «Du mercantilisme au compétitivisme: le retour du refoulé», dans M. Van Cromphaut (dir.), *L'État-nation à l'ère de la mondialisation*, Paris, Éditions l'Harmattan, 2003, p. 79-101. © Éditions l'Harmattan, 2003.

2 Nos remerciements vont à Éric Boulanger, Dorval Brunelle, François-Philippe Dubé, Marc-André Gagnon, Gérard Kebabdjian, Michèle Rioux et Bruno Théret pour leurs commentaires et remarques.

à agir à la fois comme acteurs souverains de la scène internationale et comme médiateurs des intérêts divergents des groupes qui composent les sociétés sur leur périmètre, ce qui leur octroie une double autonomie, relative, comme Theda Skocpol l'a fort bien montré, vis-à-vis des groupes sociaux d'une part et vis-à-vis des autres États d'autre part. Il en résulte une situation extrêmement complexe, marquée par la tension entre deux réseaux de contraintes : mettre en place des cadres normatifs de portée universelle adaptés à la globalisation en cours et défendre les intérêts nationaux qu'ils représentent[3].

Loin d'être nouveau, le problème s'enracine dans la modernité libérale. Et si, comme nous aurons l'occasion de le préciser dans le texte, l'ordre d'après-guerre constitue la première véritable tentative de lui apporter une réponse, force est cependant d'admettre que cet ordre ne correspond plus aux réalités d'aujourd'hui, la globalisation venant modifier les règles du jeu. Acteurs de la globalisation, mais en même temps rendus vulnérables à ses effets, les États ont pleinement internalisé celle-ci dans leurs politiques publiques et développé en conséquence des comportements contradictoires, des comportements qui naviguent entre libéralisme et « compétitivisme », une forme renouvelée de mercantilisme adaptée à l'ouverture des marchés. Une nouvelle dynamique concurrentielle, engageant entreprises et États, s'est ainsi mise en place, produisant des effets pervers dont les deux principaux sont de créer de nouvelles rivalités entre les États et de creuser les inégalités au sein de l'économie mondiale.

L'ordre d'après-guerre a été construit sur la prémisse qu'il était possible de dissocier le marché national du marché international, grâce à quoi il fut effectivement possible de mener de front ouverture des marchés et poursuite du plein-emploi. Avec la globalisation, non seulement cette prémisse ne tient plus, mais c'est aussi la capacité des États de faire des choix stratégiques qui se trouve remise en question, des choix du moins comme on pouvait les envisager dans le cadre des

3 Nous avons eu l'occasion d'aborder cette épineuse question à plusieurs reprises dans nos travaux, en particulier à propos des débats qui ont entouré les négociations autour d'un accord multilatéral sur l'investissement. Voir notre article : Dorval Brunelle et Christian Deblock, « Globalisation et nouveaux cadres normatifs : le cas de l'Accord multilatéral sur l'investissement », *Géographie, économie et société*, vol. 1, n° 1, mai 1999, p. 49-95 ; et plus récemment à propos du lien entre l'investissement et la concurrence. Voir notre article : Dorval Brunelle, Christian Deblock et Michèle Rioux, « Globalisation, investissements et concurrence. La voie du régionalisme : le projet des Amériques », *Cahiers de recherche du CEIM*, Montréal, septembre 2001, 62 p., <http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Globalisation_investissements_et_concurrence.pdf>, consulté le 10 avril 2002. Nous ne sommes cependant pas encore parvenus à lui apporter une réponse satisfaisante. Ce texte s'inscrit dans le cadre de cette démarche, qui n'est encore pour le moment qu'exploratoire.

paramètres keynésiens. Ce problème était latent en 1945 ; avec l'abandon des taux de change fixes et la liberté de circulation des capitaux dans les années 1970 qui en résultera, il apparaîtra au grand jour.

1 / De l'État-providence à l'État-compétitif : une remise en contexte

Pendant longtemps en effet, on n'a guère attaché d'importance à ce problème, aujourd'hui pourtant central. En fait, si les pays en développement - de plus en plus marginalisés dans la nouvelle économie mondiale comme viendra le constater le rapport Haberler à la fin des années cinquante - seront là pour le rappeler, celui-ci fut éclipsé, d'un côté, par une croissance économique retrouvée grâce aux politiques keynésiennes et, de l'autre, par les impératifs de la guerre froide. La croissance semblait confirmer la thèse selon laquelle il était possible de concilier liberté économique et choix collectifs, tandis que le climat de la guerre froide allait souder le bloc occidental autour des États-Unis et de valeurs démocratiques et libérales partagées en commun. La remarque doit cependant être nuancée dans la mesure où, en Europe en particulier, des voix quelque peu divergentes se sont très rapidement fait entendre pour proposer, au travers de l'intégration régionale, une autre démarche. L'argument avancé était le suivant : si l'intégration économique devait servir de socle à une intégration politique dont on attendait qu'elle permette aux pays européens de trouver collectivement la place qu'il leur revenait dans un monde alors divisé entre l'Est et l'Ouest, le transfert graduel de domaines de souveraineté vers des institutions communes devait en retour permettre une meilleure régulation de l'activité économique et, ce faisant, orienter l'intégration économique vers des objectifs communs.

Nous reviendrons plus loin sur cette question, mais qu'il nous soit d'ores et déjà permis de souligner que, par-delà les difficultés rencontrées, les crises récurrentes et les ambitions souvent non remplies, la conception européenne de l'intégration économique, par ses objectifs politiques et sociaux, va non seulement au-delà de la conception libérale d'une intégration passant par la seule voie de la libéralisation des échanges comme le prévoyaient les accords commerciaux internationaux, mais introduit également un modèle de coopération qui, lui-même, va au-delà de la simple coopération intergouvernementale pour établir des normes et des règles communes. Encore une

fois, tout ceci demande d'être nuancé, d'autant que les pays européens sont eux aussi soumis aux impératifs de la concurrence et de la globalisation, mais il s'agit néanmoins là d'une expérience originale qui, loin d'être limitée au cas particulier de l'Europe comme on le dit souvent, ouvre au contraire des avenues nouvelles pour sortir de l'impasse dans laquelle sont actuellement engagées les institutions économiques internationales.

Toujours est-il que c'est à partir des années 1970, avec la crise de l'État-providence, dans les pays développés comme dans les pays en développement, que les paramètres keynésiens de la politique économique seront refondus puis remplacés par ceux du néolibéralisme[4]. Les pays en développement, touchés par la crise de la dette et les impasses du modèle de substitution aux importations, seront les premiers à opérer ce virage, mais le mouvement gagnera rapidement les pays développés, pour atteindre finalement, avec l'éclatement du bloc soviétique, la quasi-totalité des pays de la planète. Ce qui permettra aux auteurs du premier rapport de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de dire que l'adhésion aux principes doctrinaux du libéralisme était devenue quasi universelle[5]. La formule est péremptoire certes, mais on est en 1996 et le Consensus de Washington fait alors florès[6]...

La force du néolibéralisme, ce n'est pas d'être parvenu à remettre à l'ordre du jour les principes libéraux de gouvernance et de concurrence, mais de leur avoir apporté une nouvelle dimension, globale[7]. L'argument se développe en trois temps. Tout d'abord, comme les entreprises opèrent désormais sur des marchés de taille mondiale, aussi est-ce en fonction de ces marchés que les autorités de la concurrence devaient examiner les abus de pouvoir de marché, et non plus seulement en fonction du marché national. Ensuite, comme les marchés sont devenus «contestables», autrement dit ouverts à la concurrence internationale, la compétitivité des entreprises commande donc de déplacer les priorités des politiques de la concurrence du consommateur vers

4 Par un curieux retournement de l'histoire, le mot *néolibéralisme* a pris aujourd'hui un sens diamétralement opposé à celui qu'on lui prêtait dans l'entre-deux-guerres. Précisons que la refonte des paramètres de la politique économique a pris de nombreuses années et que le changement a été plus d'ordre qualitatif que quantitatif, du moins pour ce qui concerne le poids de l'État dans l'économie.

5 Organisation mondiale du commerce (OMC), *Rapport annuel*, Genève, 1996, p. 5.

6 La crise mexicaine de 1994-1995 fut un premier signal, mais, comme celle-ci fut rapidement circonscrite, on n'a guère attaché au problème plus d'importance qu'il n'en fallait. Ce n'est qu'à partir de 1997, avec les crises financières en cascade, que l'on commencera à prendre un peu plus au sérieux le problème des effets pervers de la libéralisation des échanges dans un contexte de mobilité des capitaux.

7 Voir à ce sujet: M. Rioux, «Globalisation économique et concurrence», *Études internationales*, vol. XXXIII, nº 1, mars 2002.

le producteur, l'objectif étant d'assurer la viabilité des entreprises sur les marchés internationaux. Enfin, comme avec la globalisation des marchés, la concurrence devient par le fait même globale, les États ne doivent plus seulement se plier à une stricte discipline macro-économique, ce qui était déjà acquis, mais également coordonner leurs efforts en vue d'assurer la vitalité de cette concurrence pour établir des codes de gouvernance internationalement acceptés, à commencer par les entreprises elles-mêmes.

L'application de ce nouveau discours libre-échangiste a eu pour effet de démanteler les espaces de régulation nationaux et de libérer les marchés des contraintes d'ordre public, mais aussi d'engager les États dans un nouveau modèle de coopération, axé sur l'adoption de codes de conduite. Il s'agit là d'une innovation majeure, dont on a peine encore à prendre la mesure, mais qui vise ni plus ni moins qu'à substituer à l'approche adoptée après-guerre - et qui a consisté à surmonter la contrainte que représente la coexistence des différents droits nationaux par la négociation des droits, devoirs, et responsabilités réciproques entre États - une approche plus consensuelle par la négociation de normes et de standards de portée universelle et donc ayant obligation de résultat exigible de tous. Toutefois, et parallèlement, la généralisation du principe concurrentiel et les contraintes de compétitivité ont également eu un autre effet : celui de faire prendre conscience aux États du problème que pouvait soulever la défense des intérêts nationaux dans un contexte d'intégration compétitive dans l'économie mondiale. Aussi, n'est-ce pas le moindre des paradoxes que de voir les gouvernements tenir un discours pro-marché, pro-concurrence et pro-libre-échangiste, mais en même temps orienter les politiques publiques à la lumière de cette contrainte et mettre systématiquement en place des partenariats stratégiques engageant non seulement le secteur public et le secteur privé, mais également les États entre eux.

De nouvelles relations se sont ainsi établies « tout naturellement » entre les États et les entreprises, des relations qui vont se trouver d'autant plus facilement justifiées qu'en matière de compétitivité, les jeux ne concernent pas seulement les entreprises, mais également les États. Les carences et les nombreuses zones grises du système commercial multilatéral ne sont sans doute pas étrangères à ce phénomène. Mais, ce n'est pas tant de ce côté qu'il faut regarder le problème, mais plutôt du côté des États eux-mêmes. Ceux-ci ont en effet pleinement internalisé les contraintes de la globalisation et, par le fait même, renversé le problème que celle-ci soulève sur le plan de l'autonomie collective

en en redéfinissant les termes à la lumière de ces contraintes. Ainsi, l'intégration compétitive dans l'économie mondiale est-elle devenue un nouveau dilemme de sécurité, un dilemme qui engage les États dans un nouveau type d'alliances prenant forme de partenariats d'affaires d'État à État mais aussi d'État à entreprises, et dont on attend qu'ils permettent une plus grande autonomie collective dans une économie globalisée[8].

Il n'est pas facile de démêler les termes de ces nouveaux partenariats, tant ceux-ci prennent des formes différentes d'un pays à l'autre, tant aussi ils sont mouvants, évoluant au gré des conjonctures et des situations particulières. De même, faut-il le préciser, non seulement logique d'entreprise n'est pas logique d'État, mais, qui plus est, au jeu de la compétitivité des nations, tous les États sont loin de présenter les mêmes avantages concurrentiels, encore moins de disposer du même pouvoir de négociation. Mais, par-delà ces remarques, au travers de ces partenariats s'est mise en place une nouvelle dynamique concurrentielle - triangulaire diront Stopford, Strange et Henley dans leur célèbre ouvrage, *Rival Firms, Rival States*, «systémique» dira Michèle Rioux - qui, loin de consacrer la fin de l'État[9], vient au contraire le faire entrer de plain-pied dans la globalisation. Plutôt, pris au jeu de la compétitivité, l'État s'est transformé, délaissant les habits de l'État-providence pour endosser ceux de l'État compétitif[10].

Pour le moment, et en un sens c'est fort heureux, ces nouveaux habits n'ont pas encore été théorisés. Certains jalons théoriques ont néanmoins déjà été posés, entre autres par les théoriciens de la firme multinationale, comme John Dunning, ou ceux de la compétitivité des nations, comme Michael Porter par exemple. Mais il ne s'agit que de pistes, qui, au demeurant, s'inscrivent dans une démarche éclectique et empirique, plus à l'intérieur de la pensée économique libérale qu'en dehors de celle-ci[11]. Avant tout, ce que nous qualifions de

8 Signe des temps, on assiste au retour en force des réalistes en théorie des relations internationales. Voir à ce sujet, en particulier le livre de R. Gilpin, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

9 L. Weiss, *The Myth of the Powerless State*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

10 Tout comme nous l'avons mentionné plus haut à propos des paramètres néolibéraux de la politique économique, il convient d'être nuancé et plutôt parler de redéfinition des fonctions de l'État. Cela dit, même si le débat théorique sur la nature de l'État à l'heure de la globalisation demeure ouvert, on peut néanmoins parler de rupture avec l'orientation introvertie qui caractérisa la politique économique après-guerre. Pour une bonne mise en perspective des débats, voir entre autres G. Garrett, «Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle», *International Organization*, vol. 52, nº 4, 1998.

11 En fait, les auteurs sont en général très conscients des problèmes que soulève ce nouvel interventionnisme comme s'en est rapidement rendu compte Paul Krugman, par exemple. Celui-ci, après avoir plaidé un certain temps en faveur d'un «interventionnisme prudent», a rapidement fait marche

«compétitivisme» est une pratique, un art de la politique aurait-on dit autrefois, jaugée à la lumière de ses résultats et définie de manière ad hoc en rapport avec les objectifs visés. Mais par-delà son caractère forcément protéiforme, deux traits s'en dégagent clairement.

Premièrement, au concept d'avantages comparatifs vient se substituer celui de compétitivité des nations. Vivement critiqué par les économistes libéraux pour sa non-pertinence, par Krugman[12] notamment, le concept a néanmoins été intégré par les États, à commencer par les États-Unis et l'Union européenne[13] et les indices de sa mesure, le *Global Competitiveness Report* ou le *World Competitiveness Report* par exemple, sont aujourd'hui devenus des références incontournables. Dans sa définition la plus générale, le concept vise à mesurer la capacité d'une nation à faire face à la concurrence internationale et partant, sa capacité à créer les conditions susceptibles de générer de la croissance dans un monde ouvert à la concurrence internationale. Entre ainsi en jeu, en amont, tout ce qui est susceptible d'influencer les choix des investisseurs et d'attirer favorablement l'investissement international, et en aval, tout ce qui est susceptible de favoriser la compétitivité des entreprises «nationales» sur les marchés internationaux. Partant de là, plus qu'un régulateur de l'activité économique, l'État apparaît comme un promoteur, et ce, dans le triple sens du terme, c'est-à-dire à la fois comme vendeur d'un produit de marketing, l'espace économique national, comme acheteur d'un facteur de développement, l'investissement international, et comme assembleur des énergies, celles de la nation[14]. On retrouve ainsi List, mais revu et corrigé à la lumière des contraintes nouvelles qu'a introduites la globalisation.

Deuxièmement, une nouvelle diplomatie commerciale s'est mise en place. Cette nouvelle diplomatie, qui s'opère d'ailleurs en étroite collaboration avec les milieux d'affaires, vise à établir des alliances

arrière. Il en va de même de Porter, et ce, même si celui-ci a fini par céder à l'effet de mode et a remplacé le mot «concurrence» par celui de «compétitivité» dans la présentation de son diamant des avantages nationaux.

12 P. R. Krugman, «Making Sense of the Competitiveness Concept», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 12, nº 3, 1996, p. 17-25. Voir également le livre excellent mais dogmatique de D. A. Irwin, *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

13 D. P. Rapkin et W. P. Avery (dir.), *National Competitiveness in a Global Economy*, Boulder, Lynne Rienner, 1995. Voir également: Livre blanc de l'Union européenne, *Croissance, compétitivité et emploi*, 1999. Pour un bon aperçu des débats, voir le texte de Alain Nurbel, *Dans quelle mesure la compétitivité des nations est-elle un concept pertinent? Controverses, perceptions nationale et mondialisante de la qualification de la nation en tant que facteur de compétitivité des firmes*. Disponible en ligne. Sur la notion de «compétitivité structurelle», voir également l'étude de l'OCDE dirigée par F. Chesnais, *La technologie et l'économie. Les relations déterminantes*, Paris, OCDE, 1992.

14 C.-A. Michalet, *La séduction des nations ou comment attirer les investissements*, Paris, Economica, 1999.

stratégiques, dont on attend trois choses. Premièrement, permettre un meilleur déploiement des activités à l'étranger par un accès élargi et sécuritaire aux marchés, d'où la très grande portée des accords signés et leur extension à de nouveaux domaines, allant de l'investissement à la fiscalité en passant par les marchés publics, les normes administratives, les services, etc. Deuxièmement, faciliter le règlement des différends commerciaux, mais également les problèmes d'intérêt commun, de voisinage notamment comme la circulation des personnes, l'immigration, la criminalité économique, etc. Et troisièmement, créer des alliances plus larges qui, sous le couvert de la formation de communautés de valeurs et d'intérêts, doivent favoriser une intégration plus en profondeur des économies concernées et ainsi permettre non seulement un meilleur positionnement sur les marchés internationaux mais également l'établissement de nouveaux liens de complémentarité aux trois niveaux à la fois : économique, normatif et diplomatique. D'où le lancement de projets aussi ambitieux que peuvent l'être le Projet des Amériques, le Projet EuroMed, ou encore l'APEC.

La prolifération d'accords commerciaux bilatéraux ou régionaux, dits de « seconde génération », est sans aucun doute l'un des aspects les plus visibles de cette nouvelle diplomatie, et ce qui n'a pas manqué d'en surprendre plus d'un, c'est que cette course aux accords touche aussi bien les pays industrialisés que les pays en développement, aussi bien les grandes puissances que les petits pays. Beaucoup a été écrit à leur sujet, en particulier sur leurs effets tant sur le système multilatéral que sur l'architecture de l'économie mondiale. Le débat reste en fait entier. D'un côté, il y a ceux (Baldwin par exemple) pour qui ces accords, jouant un rôle à la fois de laboratoire institutionnel et de levier, permettraient, par effet de domino, d'élargir le champ des négociations et de faire avancer plus rapidement la libéralisation des échanges ; de l'autre, ceux, comme Bhagwati, pour qui ces accords mettent le système multilatéral sous tension, placent les petits pays en situation de concurrence asymétrique et font de nouveau peser la menace d'un monde divisé en blocs économiques rivaux. Tout le problème tient en ceci : ni à proprement parler complémentaires ni à proprement parler rivaux du multilatéralisme, ces accords, en combinant autonomie des marchés et autonomie des États, s'inscrivent dans une nouvelle dynamique concurrentielle et institutionnelle qui s'est mise en place en marge du système commercial multilatéral du GATT/OMC.

2 / Propos d'étape

Le compétitivisme actuel pose un défi théorique majeur à la doctrine économique libérale revue et corrigée à l'aulne du néolibéralisme ainsi que le montrent les débats actuels, sur la concurrence et la place du régionalisme à l'intérieur du système commercial multilatéral notamment. D'un autre côté, l'efficacité, pour ne pas dire la pertinence, des réformes et politiques libérales préconisées par les grandes institutions économiques internationales est ouvertement contestée, et aux voix des pays en développement et des « anti-mondialisation » viennent maintenant s'ajouter celles des grandes puissances, voire d'économistes de renom. La crispation est d'ailleurs évidente au sein des institutions internationales, comme l'a montré récemment la discussion très vive entre Kenneth Rogoff et Joseph Stiglitz autour de son dernier ouvrage, *Globalization and its Discontents*, véritable pavé dans la mare du néolibéralisme actuel. Toutefois, si Stiglitz en appelle, non sans raison, à Keynes pour remettre les institutions internationales dans le droit chemin, force est de constater que les temps ont changé et que si des pistes doivent être explorées, on ne peut poser le problème de la conciliation entre libéralisme et interventionnisme et entre multilatéralisme et autonomie nationale qu'évoquait Graz dans les mêmes termes qu'il y a quelque cinquante ans. Nous devons prendre acte de la globalisation et de ses effets délétères sur les sociétés, mais aussi de cette dangereuse obsession de la concurrence, pour reprendre la formule de Krugman, qui a fini par gagner tous les États.

En fait, que constatons-nous ? Quatre choses : 1) avec la globalisation, les entreprises ont acquis une très grande autonomie décisionnelle et disposent de droits et de pouvoirs étendus comme jamais auparavant ; 2) les nouveaux partenariats stratégiques ont tout pour eux sauf d'être démocratiques ; 3) les États rivalisent en agressivité pour ouvrir les marchés et soutenir leurs propres entreprises, le plus souvent au détriment des droits fondamentaux et des acquis sociaux ; et, 4) pour donner raison à la thèse de Susan Strange dans son dernier livre, *The Retreat of the State*, on assiste à un triple phénomène : a) de déplacement du pouvoir vers le haut, depuis les États faibles vers les États forts, dans une extension globale ou régionale qui s'étend au-delà de leurs frontières ; b) de déplacement latéral du pouvoir depuis les États vers les marchés ; et, c) d' « évaporation » de certains de ces pouvoirs, en ce sens que plus personne ne serait à même de les exercer.

Ces constats, les voix des antimondialisation les dénoncent sans relâche, et, si l'on peut parfois contester certains de leurs arguments ou certaines de leurs propositions, du moins ont-ils le mérite de démystifier la globalisation en cours, de dénoncer cette dangereuse connivence entre gouvernements et entreprises qui se cache derrière le masque de la concurrence et de poser à d'autres niveaux que le cadre national la question des choix démocratiques[15]. Mais, d'un autre côté, il ne s'agit pas non plus de mésestimer les nombreuses initiatives et propositions pour tenter de trouver de nouvelles avenues de régulation. Elles ne viennent pas d'ailleurs seulement des ONG et de la société civile, mais également des gouvernements, des institutions internationales et même des entreprises, via les associations professionnelles, les firmes de consultants ou encore les forums comme ceux de Davos ou de Montréal. Mais, disons-le franchement, toutes ces initiatives restent dans l'ensemble fort timides et peu enclines à remettre en question la souveraineté des États et l'autonomie retrouvée des marchés. Davantage qu'à l'intérêt commun et au droit public, c'est à la bonne gouvernance et à l'autorégulation des comportements par les acteurs eux-mêmes qu'on en appelle, au travers notamment des codes de conduite, toujours plus nombreux mais sans que jamais leur efficacité n'ait réellement été démontrée.

Comment dans ce cas démêler le problème?

Dans un article fort brillant publié par l'*International Herald Tribune* et reproduit par *Le Monde* dans son édition du 16 août 2002[16], Francis Fukuyama a, à notre avis, clairement identifié ce qui nous semble justement en être le nœud du problème. Précisons que l'article porte sur le différend qui oppose Américains et Européens «sur la question de la légitimité démocratique au sein d'une civilisation occidentale plus large» et que celui-ci ne pose le problème que sous l'angle de la sécurité militaire. On y reconnaîtra aisément les thèses de l'auteur sur la fin de l'histoire et, sans doute, celui-ci aurait-il dû prendre un peu plus au sérieux les questions économiques au lieu de renvoyer les critiques antimondialisation à leurs devoirs. Mais là n'est pas l'essentiel. Voyons plutôt ce que nous dit Fukuyama.

15 Les pistes ouvertes par plusieurs auteurs sur la démocratisation de la société internationale méritent d'être explorées, notamment celles par: D. Held, *Democracy and the Global Order*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

16 F. Fukuyama, «Craquements dans le monde occidental», *Le Monde*, août 2002, <http://www.mafhoum.com/press3/108P8.htm>, consulté le 30 août 2002.

Pour lui, on le sait, la fin de l'histoire devait marquer la victoire des valeurs et des institutions occidentales (dans le sens large du terme) en faisant de la démocratie libérale et de l'économie de marché les seules options viables. Or tel n'est pas le cas : « Un immense fossé s'est creusé entre les perceptions américaine et européenne du monde, et le sentiment de valeurs partagées s'effiloche progressivement. » En fait, de dire Fukuyama, le désaccord dans les relations transatlantiques « ne porte pas sur les fondements de la démocratie libérale, mais sur les limites de la légitimité démocratique ». Si pour les Américains, « il n'y a pas de légitimité démocratique au-dessus de l'État-nation constitutionnel et démocratique », les institutions internationales ne tenant leur légitimité que parce qu'elle leur a été conférée de manière contractuelle par les États souverains, pour les Européens au contraire, « la légitimité démocratique relève de la volonté d'une communauté internationale beaucoup plus large que celle d'un État-nation, quel qu'il soit, agissant à titre individuel ». Et Fukuyama d'ajouter que, si « cette communauté internationale ne prend pas corps de façon concrète dans un ordre mondial constitutionnel et démocratique unique, elle transmet, cependant, la légitimité aux institutions existantes, considérées comme l'incarnant en partie ».

Le différend sur le rôle des institutions va au-delà de celui qui oppose l'Europe et les États-Unis ; toutes proportions gardées, nous le retrouvons également au centre des débats entourant le Projet des Amériques. Ce projet, porté principalement par les États-Unis, a l'ambition d'intégrer par l'économie, les valeurs et la démocratie l'ensemble du continent. Pour les États-Unis, la voie de l'intégration passe, d'un côté, par la libéralisation des échanges et la signature d'un accord global de très grande portée et, de l'autre, par la création d'une Communauté des démocraties, les pays conservant néanmoins toute l'autonomie que leur confère leur souveraineté. Si tous les pays de l'hémisphère occidental se sont ralliés à ce projet, pour des raisons commerciales à peu près identiques d'ailleurs, certains pays comme le Canada entendent faire valoir leurs propres valeurs dans la création des futures institutions, tandis que d'autres comme le Brésil préconisent plutôt la mise en place d'institutions dotées de certains pouvoirs en propre et la création de mécanismes de correction des inégalités économiques, les institutions européennes servant de lointaine référence. Les tensions sont évidentes, même si la question des institutions n'a pas encore été vraiment abordée dans les négociations en cours. On peut même se demander si elle le sera.

Quoi qu'il en soit, si le problème est effectivement un problème d'ordre institutionnel, de perception en fait du statut et du mandat à octroyer aux institutions internationales, il n'y a en matière de régulation comme Fukuyama le laisse entendre que deux options possibles. De deux choses l'une, ou la régulation passe par les acteurs eux-mêmes et, dans ce cas, c'est la voie des codes de conduite ainsi que le préconisent les libéraux, ou celle-ci passe par la mise en place d'institutions communes et, dans ce cas, c'est la voie qui passe par la négociation de transferts de domaines de souveraineté.

Conclusion

La globalisation étant là pour durer, il s'agit de repenser, au plan théorique et au plan politique, les termes de sa régulation à son niveau, c'est-à-dire au niveau mondial. Ceci demande par le fait même de rompre avec l'approche qui a toujours consisté à s'en remettre à l'autorégulation des marchés d'un côté et à la bonne gouvernance des États de l'autre. Cependant, et nous en revenons au dilemme posé d'entrée de jeu dans cet essai, il convient parallèlement de s'interroger sur les finalités et les formes de cette régulation dans la mesure où il ne s'agit pas de tomber dans l'idéalisme d'une régulation qui, faisant référence à une société civile mondiale qui n'existe pas, aurait pour prétention ultime de construire des institutions mondiales sans point d'ancrage dans les trajectoires historiques nationales ni assise dans les marchés eux-mêmes. En clair, il ne s'agit pas de rejeter l'idéalisme de l'autorégulation pour tomber dans celui d'un bien commun universel sans substance. Notre défi intellectuel est là.

Bibliographie

Brunelle, Dorval et Christian Deblock, «Globalisation et nouveaux cadres normatifs : le cas de l'Accord multilatéral sur l'investissement», *Géographie, Économie et Société*, vol. 1, nº 1, mai 1999, p. 49-95.

Brunelle, Dorval, Christian Deblock et Michèle Rioux, «Globalisation, investissements et concurrence. La voie du régionalisme : le projet des Amériques», *Cahiers de recherche du CEIM*, Montréal, septembre 2001, 62 p., <http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Globalisation_investissements_et_concurrence.pdf>, consulté le 10 avril 2002.

Chesnais, François, *La technologie et l'économie. Les relations déterminantes*, Paris, OCDE, 1992.

Fukuyama, Francis, «Craquements dans le monde occidental», *Le Monde*, août 2002, <http://www.mafhoum.com/press3/108P8.htm>, consulté le 30 août 2002.

Garrett, G., «Global Markets and National Politics: Collision Course or Virtuous Circle», *International Organization*, vol. 52, nº 4, 1998, p. 145-177.

Gilpin, Robert, *The Challenge of Global Capitalism. The World Economy in the 21st Century*, Princeton, Princeton University Press, 2000.

Held, David, *Democracy and the Global Order*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

Irwin, Douglas A., *Against the Tide: An Intellectual History of Free Trade*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

Krugman, Paul R., «Making Sense of the Competitiveness Concept», *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 12, nº 3, 1996, p. 17-25.

Michalet, Charles-Albert, *La séduction des nations ou comment attirer les investissements*, Paris, Economica, 1999.

Organisation mondiale du commerce (OMC), *Rapport annuel*, Genève, OMC, 1996.

Rapkin, David P. et William P. Avery (dir.), *National Competitiveness in a Global Economy*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.

Rioux, Michèle, «Globalisation économique et concurrence», *Études internationales*, vol. XXXIII, nº 1, mars 2002, p. 109-135.

Weiss, Linda, *The Myth of the Powerless State*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

CHAPITRE 16 /

Transnational[1]

Michèle Rioux

Le mot *transnational* est singulièrement associé au changement et à la transformation du système international[2]. Poser un regard fixe sur ce qu'il signifie ou en faire une analyse définitive est difficile. Hybridations, reconfigurations des espaces, des gouvernances et des régulations ; nous sommes dans les coulisses de l'avenir. Le processus de transnationalisation du monde est encore à la phase d'émergence. Le transnationalisme doit être perçu et analysé à la jonction des transformations des États et marché, et ceci particulièrement en ce qui concerne la distinction du *national* et de l'*international* qui tendent à se fondre sous l'impulsion de l'extension du capitalisme poussant à la redéfinition des flux, des relations de pouvoir, des espaces socio-politiques et culturels, et des systèmes juridiques de régulation. Des pressions agissent du *haut* avec l'action des acteurs qui poussent à l'extension du capitalisme et à la disparition des frontières. Elles émanent également du *bas*, c'est-à-dire qu'elles sont le résultat de mobilisations visant la résistance ou la mise en place de normes et de contre-pouvoirs. Ces forces traversent les frontières, leurs structures, leurs fonctions et leurs finalités.

1 Extrait de M. Rioux, « Transnational », dans P. Mbongo, F. Hervouët et C. Santulli (dir.), *Dictionnaire encyclopédique de l'État*, Paris, Berger-Levrault, 2014, p. 935-939.

2 M.-C. Smouts *et al.*, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 2003.

1/ États traversés

Les transnationalismes découlent de l'extension du capitalisme depuis quelques centaines d'années et des processus de libéralisation qui ont proliféré depuis les années 1980. Mais on peut dire que le basculement du monde coïncide vraiment avec l'apparition d'Internet, une révolution technologique qui est sans doute celle qui illustre le mieux le *transnational*, que ce soit celui qui s'impose du haut, celui qui émane du bas ou bien encore celui qui, comme Internet, est « hors norme » en ce qu'il a, dans une très grande mesure, défié les hiérarchies et les schèmes de pensée et d'organisation établis.

Dans un contexte transnational, les États et les systèmes nationaux sont les grands perdants et ceci est vrai des plus puissants comme des plus faibles. Tous les acteurs doivent évoluer dans un monde nouveau et adopter des stratégies fondamentalement différentes de celles qui ordonnaient le monde il y a encore quelques années. Selon Steven Vertovec, le transnationalisme fait référence aux liens et interactions multiples qui traversent les États, une situation où, malgré les grandes distances et la présence de frontières, certains types de relations se sont intensifiés en prenant place dans un espace qui tend à être défini comme planétaire[3]. En relations internationales, Robert Keohane et Joseph Nye définissent le transnationalisme comme l'ensemble des contacts, des coalitions et des interactions, qui traversent les frontières et qui ne sont pas contrôlés par les États[4]. Selon Jeffrey Newnham et Graham Evans, il englobe les relations ou les transactions qui traversent les États, dont : les mouvements de population, les mouvements d'informations et d'idées, et finalement les mouvements de capitaux et de crédits[5]. Ce qui est nouveau, l'ampleur de ces mouvements, résulte du développement des technologies de l'information et des communications qui a permis aux acteurs transnationaux de contrôler leurs activités dans un contexte de plus en plus permissif et favorable à la croissance de leurs activités.

3 S. Vertovec, *Transnationalism*, New York, Routledge, 2009.

4 J. Nye et R. Keohane, « Transnational Relations and World Politics : An Introduction », *International Organization*, 1971, vol. XXV, n° 3, p. 331-332.

5 J. Newnham et G. Evans, « Transnationalism », dans *Penguin Dictionary of International Relations*, Londres, Penguin Books, 1998, p. 541-542.

2 / Transnationalisation par le bas

Les nouveaux rapports de pouvoir impliquent la montée d'une transnationalisation par le bas, en opposition aux logiques dominantes. L'utilisation croissante du mot *transnational* coïncide avec la recrudescence d'une littérature remettant en question la mondialisation ainsi qu'avec la potentialité accrue des mouvements transnationaux de résistance, notamment suite aux manifestations altermondialistes entourant le sommet de l'Organisation mondiale du commerce qui s'est tenu à Seattle en 1999 et, à la faveur de la crise économique commencée en 2008, avec le mouvement *Occupy*.

C'est là que le glissement vers le mot *transnationalisme* est effectué, ce qui fait apparaître la dimension idéologique du processus. Des perspectives militantes conçoivent le transnationalisme comme l'expression d'une résistance provenant « du bas » au processus de transnationalisation[6]. Qu'il s'agisse de transnationalisme culturel, de pratiques d'entrepreneurs migrants, ou de mouvements de solidarité de diverses organisations, l'objectif est de contrer et s'échapper du contrôle « par le haut » du capital et de l'État.

Les effets de la mondialisation sur les organisations syndicales et de solidarité obligent ces dernières à développer des stratégies transnationales qui passent notamment par la promotion des droits des travailleurs ou encore par l'émergence d'organisations à l'échelle mondiale. Le transnationalisme dans le domaine migratoire met l'accent sur les activités des migrants qui développent et maintiennent des relations multiples traversant les frontières. La multiplicité des relations et des activités des migrants dans le pays d'origine et de destination serait le noyau central du transnationalisme. Cette idée fait écho à un article de Randolph Silliman Bourne datant de 1916 et intitulé « Trans-National America », où la notion de transnationalisme apparaît en opposition à celle de *melting-pot*, ancrage des processus d'assimilation à la culture américaine[7].

6 L. Guarnizo et M. P. Smith, « Transnationalism from Below », *Comparative Urban and Community Research*, 1998, vol. VI, p. 3-34.

7 R. S. Bourne, « Trans-National America », *Atlantic Monthly*, vol. 118, juillet 1915, p. 86-97.

3 / L'individualisation du monde : une société transnationale en émergence

Le mot *transnational* permet de saisir les logiques changeantes des États et du capitalisme impliqués dans une nouvelle spatialisation des rapports et des processus d'intégration[8]. Les approches transnationales tendent vers le dépassement d'une vision du monde fondée sur les États-nations[9]. Une interaction transnationale peut impliquer un gouvernement mais il doit y avoir une pluralité d'acteurs, dont des acteurs non étatiques. La véritable rupture a été introduite par des auteurs comme James Rosenau[10] et Norbert Elias[11]. Le premier décrit l'apparition d'un monde autonome multicentré en compétition avec un monde stato-centré. De son côté, Norbert Elias propose dans *La Société des individus*, l'idée de chaînes d'interdépendance propres à l'ère transnationale. Depuis, il y a eu Internet avec un basculement plus grand vers cet espace transnational de plus en plus large et virtuel qui met les individus et les sociétés en réseaux. Mais comme Norbert Elias le mentionne, cet élargissement participe paradoxalement à l'individualisation du monde qui atteint un nouveau sommet à l'ère numérique, permettant aux individus de se mouvoir et d'interagir, et ainsi tisser une toile d'interactions multiples à l'échelle mondiale.

Dans ce monde transnational, les inégalités et les relations de pouvoir se déploient de manière nouvelle. Tous ne sont pas égaux et il est certain que ce monde transnational suscite des débats et des réactions visant à le freiner. Les États des démocraties libérales occidentales mettent parfois des freins au processus de transnationalisation, notamment pour assurer leur sécurité. Tous ne poursuivent pas les mêmes objectifs, ce qui pose la question épineuse de la gouvernance transnationale. Ainsi l'espace transnational reste un espace politique en construction et l'aboutissement n'est peut-être pas un monde cosmopolite. La globalisation abat les murs à l'intérieur desquels se sont construites les sociétés pour faire du monde un espace, et ce bien qu'il soit toujours aussi morcelé sur les plans politique et social, sinon culturel[12].

8 A. Ong, *Flexible Citizenship : The Cultural Logics of Transnationality*, Durham, Duke University Press, 1999.
9 M.-C. Smouts *et al.*, *op. cit*.
10 J. Rosenau, *Turbulence in World Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
11 N. Elias, *La Société des individus*, Paris, Fayard, 1991 [1987].
12 C. Deblock et M. Rioux, *De la nationalisation du monde à la globalisation*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2013.

Se pose finalement la question épineuse de l'émergence d'une société transnationale fondée sur de nouvelles formes d'intégration et de délibération et de l'impact que ceci peut avoir sur l'État national. Comme le laissent suggérer les travaux d'Ulrich Beck[13], Saskia Sassen[14], Manuel Castells ou même John Ruggie[15] qui se positionnent différemment mais certainement contre le nationalisme méthodologique, serait-elle cette société nouvelle liée à l'émergence de sociétés post-nationales? L'on ne peut, en effet, ne pas poser la question des effets de l'émergence des nouvelles formes de liens sociaux, économiques, juridiques et politiques dans un monde globalisé.

Bibliographie

Beck, Ulrich, *Cosmopolitan Vision*, Cambridge, Polity Press, 2006.

Bourne, Randolph Silliman, « Trans-National America », *Atlantic Monthly*, vol. 118, juillet 1915, p. 86-97.

Deblock, Christian et Michèle Rioux, *De la nationalisation du monde à la globalisation*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2013.

Guarnizo, Luis et Michael P. Smith, « Transnationalism from Below », *Comparative Urban and Community Research*, vol. VI, 1998, p. 3-34.

Newnham, Jeffrey et Graham Evans, « Transnationalism », dans *Penguin Dictionary of International Relations*, Londres, Penguin Books, 1998, p. 541-542.

Norbert, Elias, *La société des individus*, Paris, Fayard, 1991 [1987].

Nye, Joseph et Robert Keohane, « Transnational Relations and World Politics : An Introduction », *International Organization*, vol. XXV, n° 3, 1971, p. 331-332.

Ong, Aihwa, *Flexible Citizenship : The Cultural Logics of Transnationality*, Durham, Duke University Press, 1999.

Rosenau, James, *Turbulence in World Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

Ruggie, John G. (dir.), *Embedding Global Markets : An Enduring Challenge*, Hampshire, Ashgate, 2008.

Sassen, Saskia, *Territory, Authority, Rights : From Medieval to Global Assemblages*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

Smouts, Marie-Claude, Dario Battistella et Pascal Vennesson, *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz, 2003.

Vertovec, Steven, *Transnationalism*, New York, Routledge, 2009.

13 U. Beck, *Cosmopolitan Vision*, Cambridge, Polity Press, 2006.

14 S. Sassen, *Territory, Authority, Rights : From Medieval to Global Assemblages*, Princeton, Princeton University Press, 2008.

15 J. G. Ruggie (dir.), *Embedding Global Markets : An Enduring Challenge*, Hampshire, Ashgate, 2008.

CHAPITRE 17 /

L'ALENA et les chaînes de valeur transpacifiques

Le cas de la production de matériel des technologies de l'information et de communication[1]

Michèle Rioux, Mathieu Arès et Ping Huang

Du point de vue américain et, dans une moindre mesure canadien, l'un des objectifs initiaux de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) était de concurrencer les chaînes de valeur asiatiques en délocalisant au Mexique, notamment dans la zone de production frontalière, les fonctions de production à faible teneur technologique et intensive sur le plan de la main-d'œuvre, se réservant les fonctions de conception, de la commercialisation et du financement[2]. Jusqu'aux années 2000, cette division des tâches à l'échelle nord-américaine a particulièrement bien fonctionné, mais c'était sans compter l'entrée de la Chine à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 2001 et ses coûts de main-d'œuvre alors imbattables[3]. Ce schéma d'intégration apparaît aujourd'hui être éclaté au profit d'un redéploiement des chaînes de valeur spécialisées à l'échelle transpacifique, dans lesquelles tant le Mexique que la Chine occupent des rôles de *hub* de production régionaux. Il en découle une nouvelle division du travail hautement compétitive modulée à la fois par les facteurs de localisation, le droit commercial nord-américain, les coûts de production et la dotation

1 Extrait de M. Rioux, M. Ares et P. Huang, «L'ALENA et les chaînes de valeur transpacifiques. Le cas de la production de matériel des technologies de l'information et de communication», dans M. Arès et É. Boulanger (dir.), *Christophe Colomb découvre enfin l'Asie. Intégration économique, chaînes de valeur et recomposition transpacifique*, Montréal, Athéna, 2016, p. 229-249. Cet extrait a été reproduit avec l'autorisation d'Athéna Éditions.

2 L. Sklair, *Assembly for Development: The Maquila Industry in Mexico and the United States*, New York, Routledge, 1989.

3 M. Arès, «Du triomphe à l'inquiétude. L'industrie maquila dans la tourmente», dans M. Rioux (dir.), *Globalisation et pouvoir des entreprises*, Montréal, Athéna, 2005.

factorielle. Si des secteurs telle la confection n'ont pas pu ou su s'adapter à cette nouvelle réalité, force est de constater le dynamisme des chaînes de valeur nord-américaines du secteur électronique, notamment de la production de matériel des technologies de l'information et de la communication (TIC).

1/ Concurrence chinoise et dynamique intégrative dans la zone ALENA

Ce n'est qu'à partir du milieu des années 1980 que le gouvernement chinois a décidé de restructurer sa politique concernant les technologies et les télécommunications pour étendre les activités centrées sur le domaine de la défense aux sphères civiles et économiques, ambitionnant de faire de ce secteur le pilier principal et stratégique de l'économie nationale. Une telle restructuration a eu pour conséquence de changer radicalement la structure industrielle du pays dans laquelle le secteur des TIC est devenu le chef de file de l'économie nationale. Au cours de trois dernières décennies, le secteur a enregistré une moyenne de croissance annuelle trois fois plus rapide que celle du PIB national, soit plus de 20 % en moyenne et allant jusqu'à 60 % à son plus haut niveau[4]. En 2012, l'industrie électronique et des technologies de l'information a représenté 5,3 % du PIB et généré un chiffre d'affaires de 1 814 milliards de dollars dont 22,7 % provenait des domaines des logiciels et 77,3 % du manufacturier. Le secteur a regroupé 16 587 grandes entreprises ou entreprises d'État[5], employant près de 10 millions de salariés.

Le poids des exportations chinoises de biens TIC dans le commerce mondial a été multiplié par six au cours des dix dernières années, passant de 4,4 % en 2000 à 28,9 % en 2011 (tableau 17.1). Ce rythme de croissance a permis au pays de prendre le titre de premier exportateur mondial depuis 2004. Six ans plus tard, en 2010, la Chine est devenue le premier importateur mondial, une place auparavant occupée par les États-Unis depuis la révolution de l'informatique. En 2012, le montant des exportations et importations de la Chine atteignait 1 180 milliards,

4 Ministère de la science et de la technologie (Chine), *Rapport sur le développement des TIC en Chine*, 中国信息通信技术 (ICT) 发展报告, 2008.

5 Les statistiques ne recensent que les entreprises appartenant à l'État ou celles non étatiques ayant un revenu annuel supérieur à 3,3 millions de dollars, appelées « entreprises (ayant une dimension) au-dessus de l'échelle » (*above scale firm*). Le secteur des TIC compte 3,5 % de l'ensemble des entreprises de cette catégorie (sur un total de 325 753 entreprises). National Bureau of Statistics of China, State Intellectual Property Office, 2013, <http://www.sipo.gov.cn/ghfzs/zltjjb/201310/P020131025653684772148.pdf>, consulté le 10 avril 2015.

soit 30,7% du commerce extérieur total du pays[6]. Cela s'explique en grande partie par le fait que la Chine occupe une place fondamentale dans la chaîne de production mondiale, notamment asiatique, dans la mesure où elle est la principale destination des produits provenant des exportateurs de biens TIC de la région. Un peu moins des deux tiers des importations (64%) pour la réexportation proviennent des pays de l'Asie de l'Est, tels le Japon, la Corée du Sud, les pays de l'ASEAN, etc.[7].

TABLEAU 17.1 / **Exportations chinoises de biens TIC, 2000-2011 (milliards de dollars É.-U. et % des échanges mondiaux)**

	2000	2002	2004	2006	2008	2009	2010	2011
Chine	44,1	78,2	177,7	297,7	396,4	356,3	459,5	508,0
Monde	998,1	896,5	1129,8	1580,2	1637,7	1409,6	1726,6	1803,2
%	4,4	8,7	15,7	19,7	24,2	25,3	26,6	28,2

Source: CNUCED (2011). Compilation par les auteurs.

Au chapitre des TIC, la valeur des exportations/importations de marchandises chinoises auprès de l'ALENA a cru de 360% entre 2000 et 2011, pour atteindre près de 154 milliards, représentant 25,7% des échanges de la zone avec le monde entier (598 milliards). Du côté de l'ALENA, les progrès réalisés sont modérés et varient selon les pays. Pendant la même période, les États-Unis et le Mexique ont enregistré une progression relativement modeste (13,8% et 56% respectivement), en ce qui concerne les exportations de biens TIC dans la zone, tandis que le Canada a vu la valeur de ses exportations diminuer de plus de la moitié (56%), passant de 18 042 millions de dollars à 7 983 millions (figure 17.1).

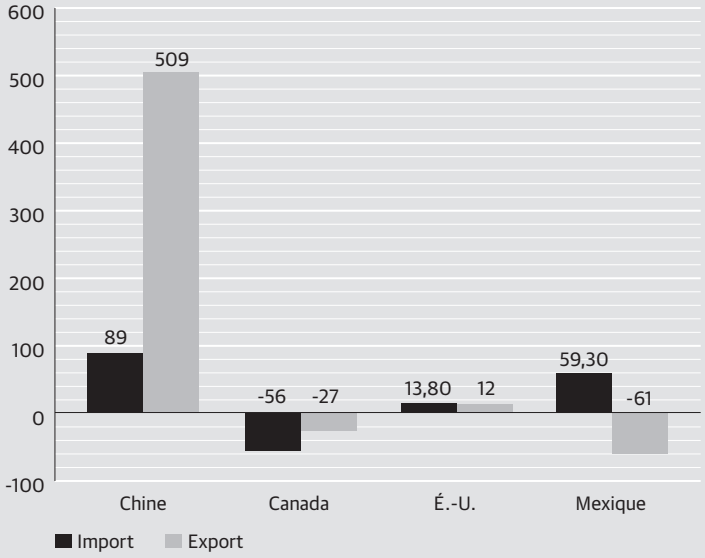
Au vu de ces chiffres contrastés, peut-on conclure que les gains spectaculaires de la Chine se sont faits aux dépens du Canada? Au sein de l'ALENA, le Canada figure à la dernière place en termes de production manufacturière des TIC (figure 17.2). L'éclatement de la bulle technologique de l'année 2000 et la chute du géant canadien des télécommunications Nortel ont causé la dégradation de l'industrie de fabrication au Canada. De 2000 à 2003, le volume d'exportations a reculé de 240%,

6 Ministère de l'Industrie et de l'Information technologique (Chine), *Bulletin statistique de l'industrie de l'information électronique 2012*, 5 février 2013, <http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293832/n11294132/n12858387/15173031.html>, consulté le 10 avril 2015.

7 W. Thorbecke, *How Would an Appreciation of the Yuan Affect the People's Republic of China's Surplus in Processing Trade?*, Asian Development Bank Institute, Tokyo, *ADBI Working Paper*, nº 219, 2010, <http://www.eaber.org/node/22823>, consulté le 10 avril 2015.

passant 18 042 millions de dollars à 7 425 millions. La reprise a été redémarrée progressivement, mais les gains ont cependant été effacés par la crise économique de 2008. Rappelons que le Canada se spécialise dans les services TIC, particulièrement dans les logiciels et les services informatiques. Ceux-ci représentaient 61% des recettes du secteur des TIC en 2011[8]. À titre illustratif, le pays se classait au 3e rang mondial pour la production de jeux vidéo.

FIGURE 17.1 / **Variation simple des exportations/importations de biens TIC réalisées au sein de l'ALENA, de 2000 à 2011 (%)**



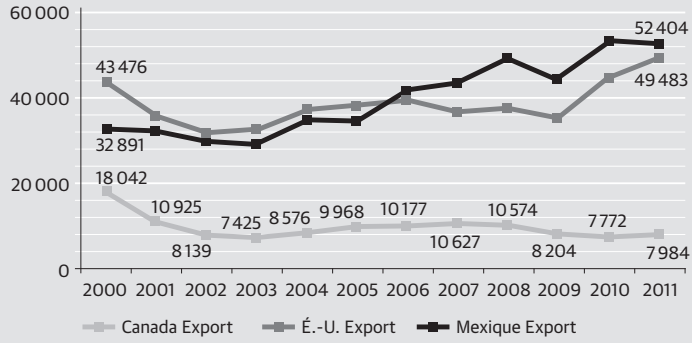
Source: CNUCED. Compilation des auteurs (2014).

Pour ce qui est des exportations de marchandises TIC, la dépendance du Canada et du Mexique envers les États-Unis diminue légèrement, même si ce dernier demeure leur principale destination. En 2001, le marché américain accaparait 81,5% des exportations canadiennes en ce qui concerne les produits des TIC. En 2012, cette part de marché a

8 Industrie Canada, *Produit intérieur brut (PIB) du secteur des TIC*, 2012, <http://www.ic.gc.ca/eic/site/ict-tic.nsf/fra/h_it05864.html>, consulté le 10 avril 2015.

sensiblement diminué, passant à 63,3%. En termes d'importations, les États-Unis voient leur part du marché canadien se rétrécir presque de la moitié (46,4%) dans cet intervalle de 10 ans, une régression correspondant aux gains chinois (tableau 17.2). Un phénomène semblable est également observé dans les importations du Mexique (de 57,4% à 14,2%). Il y a visiblement un effet de substitution avec ses conséquences sur l'organisation de la production en Amérique du Nord.

FIGURE 17.2 / **Exportations de biens TIC du Canada, des États-Unis et du Mexique, 2000-2011 (millions de dollars É.-U.)**



Source: CNUCED. Compilation des auteurs (2011).

Si la Chine se présente comme un des plus importants *hubs* mondiaux du secteur des TIC[9], force est de constater sa forte vulnérabilité externe envers les choix de localisation des firmes globales. En l'absence d'un contrôle national des technologies, voire de firmes leaders, l'essentiel de son apport à la valeur ajoutée des produits se concentre sur l'emploi massif d'une main-d'œuvre peu qualifiée, qui somme toute, contribue peu à la valeur finale des produits, si on les compare à la valeur ajoutée durant les phases de développement et de commercialisation[10].

9 A. Lejour, H. Rojas-Romagosa et P. Veenedaal, « Identifying Hubs and Spokes in Global Supply Chains Using Redirected Trade in Value Added », *CPB Discussion Paper*, n° 227, novembre 2012.

10 Ainsi, par exemple, Xing et Detert estiment à seulement 6,50 dollars la valeur ajoutée en 2009 en Chine sur les iPhone, soit à environ 3,6% du coût de fabrication, qui serait de 178 dollars (prix de transbordement [*shipping price*]). X. Yuqing et N. Detert, «How the iPhone Widens the United States Trade Deficit with the People's Republic of China», *Journal Aussenwirtschaft (The Swiss Review of International Economic Relations*), 2011, p. 5. Et, sur cette base, de poursuivre en soutenant que la méthode traditionnelle pour évaluer les volumes de commerce, basée sur le prix de transbordement plutôt que sur la valeur ajoutée

En cela, une épée de Damoclès pend au-dessus du dynamisme chinois ; c'est-à-dire que la Chine se doit de maintenir des coûts de production extrêmement bas, notamment sur le plan de la main-d'œuvre, au risque d'être déclassée sur le plan de la localisation des fonctions d'assemblage et de production directe ; et cela, d'autant plus qu'une part importante des pièces et composantes sont importées et que son dynamisme dépend de plus en plus des conditions économiques qui prévalent à l'étranger[11].

TABLEAU 17.2 / **Commerce bilatéral de marchandises des TIC, Canada, Mexique, États-Unis et Chine (en pourcentage du commerce total du secteur)**

Canada	**États-Unis**	**Mexique**	**Chine**
Exportation			
2001	81,5	0,5	1,2
2012	63,3	2,5	4,0
Importation			
2001	50,4	6,5	5,5
2012	27,0	11,3	35,3
Mexique	**États-Unis**	**Canada**	**Chine**
Exportation			
2001	91,2	1,3	0,7
2011	84,4	3,9	0,7
Importation			
2001	57,4	0,8	4,6
2011	14,2	0,6	43,7
États-Unis	**Mexique**	**Canada**	**Chine**
Exportation			
2001	13,6	14,2	7,0
2011	21,0	14,2	11,6
Importation			
2001	15,6	5,4	13,4
2011	15,0	1,7	49,5

Source : Industrie Canada, CNUCED. Compilation des auteurs (2014).

nationale, renvoie une image erronée des flux de commerce. Selon eux, tandis que les données officielles de 2009 indiquent des exportations chinoises de iPhone pour près de deux milliards de dollars vers les États-Unis cette année-là, la méthode de la valeur ajoutée nationale indiquerait plutôt des provenances multiples reflétant mieux la chaîne de valeur, notamment la contribution de l'Allemagne (326 millions de dollars), du Japon (670 millions), de la Corée (259 millions), d'autres pays (542 millions) et même de la contribution des États-Unis (108 millions), soit des contributions supérieures à celle de la Chine (95 millions).

11 A. C. Ma et A. Van Assche, *China's Trade in Crisis*, Montréal, HEC Montréal, 2009.

Cependant, il peut être soutenu que le commerce et l'investissement ont favorisé la courbe d'apprentissage technologique en Chine. Gereffi, par exemple, fait ainsi remarquer que la composition des exportations chinoises aux États-Unis a fortement évolué, caractérisées par leur faible intensité technologique pour les deux tiers durant les années 1990, elle se composait à 40 % de produits à forte intensité technologique en 2006[12]. D'autres font ressortir que l'IDE en Chine s'accompagne souvent de la création de centres de formation et de recherche et développement[13]. Un autre changement majeur survenu en Chine a été l'émergence de grandes entreprises privées ou d'État, capables de soutenir la concurrence mondiale, pensons notamment à des sociétés leaders comme Huawei, Alibaba ou Xiaomi. Non seulement la Chine se situe au cœur des chaînes de valeur asiatiques, ces entreprises en assurent de plus en plus un certain contrôle, passant du « Fabriqué en Chine » à « Fabriqué par la Chine »[14]. Toutefois, nous le verrons, il ne faut pas pour autant surestimer cette capacité de contrôle.

2 / Apple et ses chaînes de valeur transpacifiques

Les firmes globales jouent un rôle central dans la création et le dynamisme des chaînes de valeur. Leurs choix stratégiques dictent les phases de production, la localisation des fonctions, la courbe technologique, les normes techniques et les conditions de distribution, et sur cette base, la création d'emploi, le taux d'investissement et d'activité ainsi que les revenus nationaux. En ce sens, « une chaîne de valeur mondiale décrit la gamme complète des activités entreprises pour faire passer un produit ou un service de sa conception à son utilisation finale, ainsi que la façon dont ces activités sont réparties géographiquement et au-delà des frontières nationales »[15]. Suivant leur orientation stratégique, on distingue souvent deux modèles types de chaînes de

12 G. Gereffi, « Development Models and Industrial Upgrading in China and Mexico », *European Sociological Review*, vol. 25, nº 1, 2009, p. 37-51.

13 R. B. Freeman, « Does Globalization of the Scientific/Engineering Workforce Threaten U.S. Economic Leadership? », Cambridge, National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper*, nº 11457, 2005, <http://nber.org/papers/w11457>, consulté le 10 avril 2015.

14 Barclays, *Asia-Pacific Macro Themes: Politics Behind, EM Asia Looks Ahead*, 23 juillet 2014, <http://www.btinvest.com.sg/system/assets/27108/Barclays_Asia-Pacific_Macro_Themes_Politics_behind_EM_Asia_looks_ahead.pdf>, consulté le 10 avril 2015.

15 A. Sydor, « Sommaire du rédacteur. Les chaînes de valeur mondiales : impacts et implications », dans A. Sydor (dir.), *Les chaînes de valeur mondiales : impacts et implications*, Les recherches en politique commerciale, Affaires étrangères et Commerce international Canada, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, cat. FR2-5/2011F, Ottawa, 2011, p. 1.

valeur, sans que ceux-ci soient mutuellement exclusifs. D'un côté, se retrouvent les chaînes de valeur de basse intensité technologique axées sur le contrôle des coûts, le cas par exemple de la production textile. D'un autre, on retrouve les chaînes de valeur centrées sur le contrôle d'une technologie particulière, le cas cette fois du secteur électronique, l'industrie au cœur de la présente étude[16]. L'étude de la chaîne de valeur de la compagnie Apple peut aider à la compréhension de la nouvelle dynamique intégrative soutenue par les firmes globales. En raison de l'emploi massif des appareils électroniques pour le loisir et le travail, la taille du secteur de la production de matériel électronique soutient désormais la comparaison avec celle du secteur automobile. Elle est très diversifiée, la production des produits grand public (téléphones, téléviseurs, ordinateurs, etc.) ne représentant qu'un peu plus de la moitié de la production (53% en 2008). Elle est également relativement bien redistribuée sur le plan géographique entre l'Europe (22% en 2008), l'Amérique du Nord (22%), le Japon (15%), la Chine (26%) et les autres pays d'Asie-Pacifique (16%)[17].

La production d'appareils électroniques et de communication serait l'un des cinq secteurs industriels les plus fragmentés, si on emploie le critère du niveau d'intrant provenant de tiers pays dans la production[18] et cela, en raison, du moins partiellement, de l'interconnectivité souhaitée entre les différents appareils, permettant ainsi la multiplication du nombre de fournisseurs spécialisés, sans compter que les coûts de transport apparaissent un facteur à la limite plus secondaire, car les biens sont relativement peu volumineux et, surtout, de forte valeur en raison de l'intensité technologique[19]. Typiquement, les maisons-mères, qui assument les fonctions de recherche et développement, de la finance et de la distribution, se concentrent dans les pays développés, tandis que les pays en développement se spécialisent dans les différentes phases manufacturières, allant de l'assemblage simple à la fabrication de composants stratégiques.

16 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Mapping Global Value Chains*, Rapport nº TAD/TD/WP/RD(2012)9, Paris, 2012, p. 8, <http://www.oecd.org/dac/aft/MappingGlobalValueChains_web_usb.pdf>, consulté le 10 avril 2015.

17 Décision, *World Electronic Industries 2008-2013. Executive Summary*, Paris, 2009, p. 5-6, <http://www.bitsonchips.com/references/ref0.pdf>, consulté le 10 avril 2015.

18 OCDE, *op. cit.*, p. 14.

19 *Ibid.*, p. 27.

Pour sa part, Apple compterait près de 750 fournisseurs à l'échelle mondiale[20]. L'Asie représentait son principal lieu d'approvisionnement avec 86 % de ses fournisseurs, situés principalement en Chine, avec ses 331 sites, contre 81 en Amérique du Nord et 46 en Europe. On y trouve des entreprises spécialisées dans la conception et la fabrication de composants électroniques et informatiques, tels Samsung, LG, Sony, Qualcomm, mais également celles qui fournissent les services d'assemblage par contrat, par exemple Foxconn. Toutefois, cela renvoie une image quelque peu erronée de la chaîne de valeur d'Apple : la répartition des profits la fait apparaître sous un angle très différent, comme l'étude de la production des téléphones mobiles de Kraemer le montre[21]. Ils ont ainsi mesuré l'écart de profit entre les États-Unis et le reste de la chaîne de production et concluent que pour la fabrication en 2010 d'un iPhone4 au prix de vente au détail de 549 dollars, les États-Unis accaparent 321 dollars, soit 58,5 % du total du prix pour la part de leur travail effectué pour la conception et le marketing, tandis que 4,7 % (26 dollars) vont à la Corée du Sud pour l'écran et l'espace mémoire, 2,4 % (13 dollars) sont attribués aux fournisseurs américains, 1,1 % (six dollars) sont associés aux fabricants européens et 0,5 % (trois dollars) vont au Japon. Aussi, c'est seulement 10 dollars que récoltent les travailleurs chinois pour le coût d'assemblage.

À chaque nouvelle sortie d'iPhone, le panorama des composants dévoilés contraste avec le mythe du « Fabriqué en Chine ». À titre d'exemple, à l'intérieur d'un iPhone5, parmi les 22 principales pièces (processeur, écran tactile, mémoire, etc.), le Japon et les États-Unis sont les deux pays d'origine principaux des composants du téléphone, chacun étant à l'origine de huit contributions. Le reste est partagé entre la Corée du Sud, Taïwan et l'Europe. Ce n'est qu'à travers l'intermédiaire de l'entreprise taïwanaise Foxconn que la participation de la Chine s'y retrouve (tableau 17.3). Nous pouvons ainsi dresser un schéma de production de l'iPhone, en 4 étapes qui sont les suivantes : 1) conception du produit aux États-Unis ; 2) achat de composantes chez les fournisseurs américains, japonais, coréens et européens ; 3) assemblage de composantes aux usines de Foxconn en Chine et, enfin ; 4) exportations des produits finis dans le monde entier. Il faut rappeler que les fournisseurs de composants utilisent de plus en plus les centres de production en Chine comme plateforme d'assemblage.

20 Apple, *Supplier List 2013*, janvier 2013.

21 K. L. Kraemer *et al.*, « Capturing Value in Global Networks : Apple's iPad and iPhone », Personal Computing Industry Center, University of California, *PCIC Working Paper*, 2011.

TABLEAU 17.3 / **Les principaux composants d'iPhone5**

Composant	Manufacturier	Pays
Processeur	Samsung	Corée du Sud
Touchscreen	LG	Corée du Sud
Touchscreencontroler	Broadcom, Texas Instruments	États-Unis
Mémoire, NAND Flash	Sandisk	Japon
Mémoire, SDRAM	Elpida	Japon
Caméra	Sony	Japon
Module WLAN/BT/FM/GPS	Qualcomm	États-Unis
Module WLAN/BT/FM/GPS 1	Elpida	Japon
Détecteur d'interface d'utilisateur	n. d.	n. d.
Module WLAN/BT/FM/GPS 2	Murata	Japon
Gestion d'énergie	Dialog, Qualcomm	Allemagne
Batterie	Sony	Japon
Audio codec	Cirrus Logic	États-Unis
Amplificateur audio	Cirrus Logic	États-Unis
Amplificateur de puissance	Avago	États-Unis
Amplificateur de puissance 1	Skyworks	États-Unis
Accéléromètre	ST Microelectronics	France, Italie
Interface IC	NXP	Taiwan
Compasse électronique	AKM Semiconductor	Japon
Front-end module	Murata	Japon
Antenne	Skyworks	États-Unis
RM Switch	RF Micro	États-Unis
Assemblage	Foxconn	Taiwan
Mécanique/électromécaniques		Autres
Boîtier		Autres

Source : IHS iSuppli (2012).

La plupart des chercheurs s'intéressent aux facteurs qui contribuent à la réussite d'Apple, en particulier son modèle de gouvernance des chaînes de valeur mondiales[22]. Dedrick *et al.* se réfèrèrent à la théorie *Profiting from Innovation* développée par Teece, selon laquelle la capacité d'une entreprise à saisir les profits de l'innovation dépend de trois principaux éléments, tant internes qu'externes : un standard dominant,

22 J. Dedrick *et al.*, « Who Profits from Innovation in Global Value Chains? A Study of the iPod and the Notebook PCs », *Sloan Industry Studies Annual Conference*, Boston, 2008, <http://web.mit.edu/is08/pdf/Dedrick_Kraemer_Linden.pdf>, consulté le 10 avril 2015 ; K. Kraemer *et al.*, *op. cit.*, 2011 ; G. Linden *et al.*, « Innovation and Job Creation in a Global Economy : The Case of Apple's iPod », *Journal of International Commerce and Economics*, vol. 3, nº 1, 2011, p. 223-239.

un régime d'appropriation et le contrôle des actifs complémentaires[23]. Ils concluent que la principale raison pour laquelle Apple obtient un plus haut taux de profit, en comparaison à ses concurrents Lenovo et Hewlett-Packard (HP), réside dans le contrôle exclusif qu'exerce l'entreprise sur les logiciels constituant le cœur de l'infrastructure de ces produits, ainsi que sur les normes et sur le matériel. Ces connaissances exclusives du design industriel et des interfaces d'utilisateur permettent d'ailleurs à l'entreprise de réduire les possibilités d'imitation par ses concurrents. Les innovations d'Apple ont été développées au niveau du système. Cette approche se distingue de celles adoptées par les autres entreprises du secteur qui sont restées accrochées à la structure établie Wintel (Windows et Intel). L'entreprise a mis en place des dispositifs pour sécuriser le système des actifs complémentaires, tels un réseau exclusif de distribution (Apple Store), la plateforme de vente de musique et de vidéo en ligne (iTunes Store) ou les accessoires brevetés. L'existence d'une structure fermée de production explique qu'Apple est un donneur d'ordres puissant qui a la capacité d'exercer une influence sur le marché et sur les fournisseurs. Le niveau élevé des profits est également le révélateur d'un pouvoir d'influence, dans la mesure où la firme peut exiger de ses fournisseurs un niveau de prix bas ou passer à un autre fournisseur qui répondra mieux à ses besoins.

S'inscrivant dans la même lignée, Froud *et al.*[24] décrivent un « paradoxe apparent entre la misère de l'assembleur et la richesse de la marque », paradoxe inhérent au modèle de financiarisation d'Apple. Les auteurs ont analysé en particulier les différentes positions de Foxconn et d'Apple à travers la chaîne de valeur pour démontrer que l'entreprise taïwanaise éprouve des difficultés à faire des profits malgré le coût peu élevé de sa main-d'œuvre, tandis que Apple réussissait à multiplier ses recettes par cinq entre 2005 et 2010. Les relations de Foxconn avec Apple s'apparenteraient à celles d'un sous-traitant du secteur de l'habillement qui effectue uniquement des activités « coupe, fabrique, taille »[25]. Le contrôle vertical d'Appel sur Foxconn serait d'autant plus fort qu'Apple lui assurerait jusqu'à 50 % de ses revenus[26].

23 J. Dedrick *et al.*, *op. cit.*, 2008 ; D. J. Teece, « Profiting from Technological Innovation », *Research Policy*, vol. 15, nº 6, 1986, p. 285-305.

24 J. Froud *et al.*, « Financialization the Pacific Manufacturing Cost Ratio, Supply Chains and Power », *Critical Perspectives on Accounting*, nº 25, 2014, p. 54.

25 J. Froud *et al.*, « Apple Business Model Financialization Across the Pacific », Center for Research on Socio-Cultural Change, University of Manchester, *CRESC Working Paper*, nº 111, 2012, p. 20, <http://www.cresc.ac.uk/medialibrary/workingpapers/wp111.pdf>, consulté le 10 avril 2015.

26 C. Haslam *et al.*, « Apple's Financial Success : The Precariousness of Power Exercised in Global Value Chains », *Accounting Forum*, vol. 37, nº 4, 2012, p. 268-279.

L'accroissement des échanges internationaux est souvent associé à la disparition d'emplois dans les pays développés. Ce n'est pourtant pas le cas d'Apple ainsi que le soulignent Linden *et al.* (2011). Selon ces auteurs, la place dominante que l'entreprise occupe dans les chaînes de valeur mondiales et son importance dans le processus de décision de fabrication, lui permet de conserver aux États-Unis la plupart de ses fonctions de R&D, d'administration et de marketing aux emplois souvent bien rémunérés. Selon leurs estimations, en 2006, malgré le fait que la chaîne de valeur des iPod employait presque deux fois plus de personnes à l'extérieur des États-Unis (27 250 contre 13 920), sur des revenus d'emploi de un milliard versés aux employés en 2006, 750 millions de dollars avait été versés aux travailleurs américains.

Apple a adopté une stratégie non conventionnelle d'innovations continues qui lui permet de réaliser des bénéfices «super *normaux*» dans un secteur hyper compétitif[27]. Pour Lazonick, Mazzucato et Tulum, la capacité légendaire à innover d'Apple ne peut être durable. Pour eux, les trois éléments - un contrôle stratégique, une intégration organisationnelle et l'engagement financier - qui se sont conjugués pour assurer sa formidable capacité d'innovation se sont avec le temps érodés, le cas par exemple, des fonds consacrés par Apple à la R&D qui sont passés de 10 % à 2 % des ventes entre 1992 et 2012[28]. Cette «perte» de capacité serait en partie compensée par des liens stratégiques, comme le montrent Bergvall-Kåreborn et Howcroft[29], qui analysent le cas de développeurs d'applications de téléphone mobile d'Apple situés en Suède, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Avec ce nouveau modèle d'affaires, qui n'est pas sans risque, les applications développées et utilisées pour un appareil Apple sont téléchargeables à partir du magasin iTunes, tandis que les revenus de vente sont partagés entre Apple (30 %) et les développeurs (70 %). Pour Montgomerie et Roscoe[30], la réussite de l'entreprise repose également sur une plate-forme intégrée où les contenus (logiciels, médias et applications) et le matériel (ordinateurs portables, téléphones et tablettes) sont couplés, qui agit telle une barrière à l'interopérabilité pour les compétiteurs d'Apple. Là

27 L. Heracleous, «Quantum Strategy at Apple Inc», *Organizational Dynamics*, vol. 42, nº 2, avril-juin 2013, p. 92-99.

28 W. Lazonick, M. Mazzucato et Ö Tulum, «Apple's Changing Business Model: What Should the World's Richest Company Do with All those Profits?», *Accounting Forum*, vol. 37, nº 4, 2013, p. 253.

29 B. Bergvall-Kåreborn et D. Howcroft, «The Apple Business Model: Crowdsourcing Mobile Applications», *Accounting Forum*, vol. 37, nº 4, 2013, p. 284.

30 J. Montgomerie et S. Roscoe, « Owning the Consumer : Getting to the Core of the Apple Business Model », *Accounting Forum*, vol. 37, n ° 4, décembre 2013.

encore, les auteurs s'interrogent sur la durabilité du modèle en soulignant les aspects sociaux et économiques dysfonctionnels générés par la fragmentation des chaînes de valeur d'Apple, tels que les pratiques dangereuses et inhumaines de travail en Chine, le défi de développer de nouveaux produits originaux, la concurrence venant de ses compétiteurs à l'égard de la chaîne d'approvisionnement de contenu, la rivalité entre les grandes surfaces et ses propres magasins, etc.

Sodhi et Tang estiment que, dans l'industrie électronique, les marges d'exploitation pour les cinq premiers sous-traitants ont oscillé entre 2% et 3% pour la période de 2004 à 2009[31]. Ce serait pourquoi les sous-traitants tenteraient d'augmenter leur profitabilité, d'abord à travers des mesures de réduction des coûts de production, de l'amélioration de la qualité, puis, par l'acquisition de marques étrangères ou des programmes de R&D. Par exemple, en collaboration avec la firme américaine Radio Shack, Foxconn a lancé en 2013 une chaîne spécialisée en ligne, visant les plus hauts segments du marché de l'électronique et de l'informatique en Chine. La même année, Foxconn annonçait l'ouverture d'une usine à haute intensité technologique en Pennsylvanie. L'émancipation grandissante de fournisseurs clés d'Apple a poussé celle-ci à diversifier et multiplier le nombre de ses fournisseurs de manière à préserver son pouvoir de négociation. C'est en ce sens que Sodhi et Tang[32] devaient conclure leur étude en soulignant les changements structurels survenus en Chine où les grands manufacturiers chinois entretiennent de plus en plus des relations de coopération et de concurrence avec les firmes étrangères.

Bibliographie

Apple, *Supplier List 2013*, janvier 2013.

Arès, Mathieu, « Du triomphe à l'inquiétude. L'industrie maquila dans la tourmente », dans Michèle Rioux (dir.), *Globalisation et pouvoir des entreprises*, Montréal, Athéna, 2005, p. 215-234.

Barclays, *Asia-Pacific Macro Themes : Politics behind, EM Asia looks ahead*, 23 juillet 2014, 74 p., <http://www.btinvest.com.sg/system/assets/27108/Barclays_Asia-Pacific_Macro_Themes_Politics_behind_EM_Asia_looks_ahead.pdf>, consulté le 10 avril 2015.

Bergvall-Kåreborn, Birgitta et Debra Howcroft, « The Apple Business Model : Crowdsourcing Mobile Applications », *Accounting Forum*, vol. 37, nº 4, 2013, p. 280-289.

31 M. S. Sodhi et C. S. Tang, « Strategies and Tactics of Chinese Contract Manufacturers and Western OEMs (2001-2011) », *International Journal of Production Economics*, vol. 146, nº 1, 2013, p. 23.

32 *Ibid.*

Décision, *World Electronic Industries 2008-2013. Executive Summary*, Paris, avril 2009, 15 p., <http://www.bitsonchips.com/references/ref0.pdf>, consulté le 10 avril 2015.

Dedrick, Jason, Kenneth L. Kraemer et Greg Linden, « Who Profits from Innovation in Global Value Chains? A Study of the iPod and the Notebook PCs », *Sloan Industry Studies Annual Conference*, Boston, mai 2008, 33 p., <http://web.mit.edu/is08/pdf/Dedrick_Kraemer_Linden.pdf>, consulté le 10 avril 2015.

Dedrick, Jason, Kenneth L. Kraemer et Greg Linden, « The Distribution of Value in the Mobile Phone Supply Chain », *Telecommunication Policy*, vol. 35, nº 6, 2011, p. 505-521.

Freeman, Richard, « Does Globalization of the Scientific/Engineering Workforce Threaten U.S. Economic Leadership? », Cambridge, National Bureau of Economic Research, *NBER Working Paper*, nº 11457, juillet 2005, 45 p., <http://nber.org/papers/w11457>, consulté le 10 avril 2015.

Froud, Julie, Sukhdev Johal, Adam Leaver et Karel Williams, « Apple Business Model Financialization Across the Pacific », Center for Research on Socio-Cultural Change, University of Manchester, *CRESC Working Paper*, nº 111, 2012, 29 p., <http://www.cresc.ac.uk/medialibrary/workingpapers/wp111.pdf>, consulté le 10 avril 2015.

Froud, Julie, Sukhdev Johal, Adam Leaver et Karel Williams, « Financialization the Pacific Manufacturing Cost Ratio, Supply Chains and Power », *Critical Perspectives on Accounting*, nº 25, 2014, p. 46-57.

Gereffi, Gary, « Development Models and Industrial Upgrading in China and Mexico », *European Sociological Review*, vol. 25, nº 1, 2009, p. 37-51.

Haslam, Colin, Nick Tsitsianis, Tord Andersson et Ya Ping Yin, « Apple's Financial Success: The Precariousness of Power Exercised in Global Value Chains », *Accounting Forum*, vol. 37, nº 4, 2012, p. 268-279.

Heracleous, Loizos, « Quantum Strategy at Apple Inc », *Organizational Dynamics*, vol. 42, nº 2, avril-juin 2013, p. 92-99.

Industrie Canada, *Produit intérieur brut (PIB) du secteur des TIC*, Ottawa, 2012, <http://www.ic.gc.ca/eic/site/ict-tic.nsf/fra/h_it05864.html>, consulté le 10 avril 2015.

Kraemer, Kenneth L., Greg Linden et Jason Dedrick, « Capturing Value in Global Networks : Apple's iPad and iPhone », Personal Computing Industry Center, University of California, *PCIC Working Paper*, juillet 2011, 11 p.

Lazonick, William, Mariana Mazzucato et Öner Tulum, « Apple's Changing Business Model: What Should the World's Richest Company Do with All those Profits? », *Accounting Forum*, vol. 37, nº 4, 2013, p. 249-267.

Lejour, Arjan, Hugo Rojas-Romagosa et Paul Veenedaal, « Identifying Hubs and Spokes in Global Supply Chains Using Redirected Trade in Value Added », *CPB Discussion Paper*, nº 227, novembre 2012.

Linden, Greg, Kenneth L. Kraemer et Jason Dedrick, « Innovation and Job Creation in a Global Economy : The Case of Apple's iPod », *Journal of International Commerce and Economics*, vol. 3, nº 1, 2011, p. 223-239.

Ma, Alyson C. et Ari Van Assche (2009), « China's Trade in Crisis », Montréal, HEC, 9 p.

Ministère de la Science et de la Technologie (Chine), *Rapport sur le développement des TIC en Chine*, 中国信息通信技术 (ICT) 发展报告, 2008, <http://in.chineseembassy.org/chn/kj/P020080725507009846161.ppt>, consulté le 10 avril 2015.

Ministère de l'Industrie et de l'Information technologique (Chine), *Bulletin statistique de l'industrie de l'information électronique 2012*, 5 février 2013, <http://www.miit.gov.cn/n11293472/n11293832/n11294132/n12858387/15173031.html>, consulté le 10 avril 2015.

Montgomerie, Johnna et Samuel Roscoe, « Owning the Consumer : Getting to the Core of the Apple Business Model », *Accounting Forum*, vol. 37, n ° 4, décembre 2013, p. 290-299.

National Bureau of Statistics of China, *State Intellectual Property Office*, 2013, <http://www.sipo.gov.cn/ghfzs/zltjjb/201310/P020131025653684772148.pdf>, consulté le 10 avril 2015.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Mapping Global Value Chains*, Rapport nº TAD/TD/WP/RD(2012)9, Paris, décembre 2012, 44 p., <http://www.oecd.org/dac/aft/MappingGlobalValueChains_web_usb.pdf>, consulté le 10 avril 2015.

Sklair, Leslie, *Assembly for Development : The Maquila Industry in Mexico and the United States*, New York, Routledge, 1989.

Sodhi, ManMohan S. et Christopher S. Tang, « Strategies and Tactics of Chinese Contract Manufacturers and Western OEMs (2001-2011) », *International Journal of Production Economics*, vol. 146, nº 1, novembre 2013, p. 14-24.

Sydor, Aaron, « Sommaire du rédacteur. Les chaînes de valeur mondiales : impacts et implications », dans Aaron Sydor (dir.), *Les chaînes de valeur mondiales : impacts et implications. Les recherches en politique commerciale*, Ottawa, Affaires étrangères et Commerce international Canada, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, cat. FR2-5/2011F, 2011, p. 1-20.

Teece, D. J., « Profiting from Technological Innovation », *Research Policy*, vol. 15, nº 6, 1986, p. 285-305.

Thorbecke, Willem, *How Would an Appreciation of the Yuan Affect the People's Republic of China's Surplus in Processing Trade?*, Asian Development Bank Institute, Tokyo, *ADBI Working Paper*, nº 219, juin 2010, 18 p., <http://www.eaber.org/node/22823>, consulté le 10 avril 2015.

Xing, Yuqing et Neal Detert, « How the iPhone Widens the United States Trade Deficit with the People's Republic of China », *Journal Aussenwirtschaft (The Swiss Review of International Economic Relations)*, septembre 2011, p. 339-350.

CHAPITRE 18 /

Théories des firmes multinationales et des réseaux économiques transnationaux[1]

Michèle Rioux

Les firmes multinationales (FMN) sont, aujourd'hui, les vecteurs les plus structurants des processus d'intégration et de transformation de l'économie et de la société mondiales. Elles se sont imposées face au marché et aux flux commerciaux et, qu'on s'en réjouisse ou non, elles peuvent être considérées comme la plus grande innovation du XXe siècle en tant que nouvelle méthode d'organisation de la production[2]. Et si elles n'ont pas, en tant que technostructure[3], remplacé et subordonné complètement les États ou les marchés dans la structuration de l'économie mondiale et la conduite des affaires nationales et internationales, force est de reconnaître qu'elles ont transformé le monde et que, ce faisant, elles ont fait surgir des problématiques

1 Extrait de M. Rioux, « Théories des firmes multinationales et des réseaux économiques transnationaux », dans M. Arès et É. Boulanger (dir.), *L'investissement et la nouvelle économie mondiale : trajectoires nationales, réseaux mondiaux et normes internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 41-81.

2 Schumpeter considère 5 types d'innovation ou de « nouvelles combinaisons » qui font évoluer (au sens de « changement » ou de « transformations ») le capitalisme : 1) les nouveaux produits, 2) les nouvelles méthodes de production ou procédés, 3) les nouveaux débouchés ou marchés, 4) les nouvelles ressources, matières premières, et 5) les nouvelles méthodes d'organisation de la production ou du marché. Cet économiste a considéré l'émergence de la grande entreprise comme une évolution du capitalisme. Les premières grandes firmes et maintenant les grandes organisations transnationales sont les moteurs de l'histoire, une histoire non évolutive marquée par des cycles et un processus de « destruction créatrice » capturant l'essence même de l'innovation. Pour citer Schumpeter : « *Capitalism, then, is by nature a form or method of economic change and not only never is but never can be stationary.* [...] *The fundamental impulse that sets and keeps the capitalist engine in motion comes from the new consumers, goods, the new methods of production or transportation, the new markets, the new forms of industrial organization that capitalist enterprise creates* [...]. » Plus loin, il mentionne que la concurrence par les prix n'est pas aussi importante que celle qui vient menacer la survie des entreprises existantes, par l'innovation. J. A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York, Harper & Row, 1950 [1942], p. 82

3 Nous utilisons cette expression dans le sens qui lui est donné de Galbraith. Pour cet économiste, le concept d'économie de marché n'a pas de sens dans la mesure où ce sont les entreprises, ces technostructures, qui orientent et organisent les marchés. J. K. Galbraith, *The New Industrial State*, Boston, Houghton Mifflin, 1967.

nouvelles aux niveaux économique, politique, social, culturel et juridique[4]. Paradoxalement, elles sont elles-mêmes désormais soumises à une recombinaison qui les subordonne, comme les États et les sociétés, aux puissants réseaux transnationaux qui opèrent une reconfiguration du pouvoir économique des entreprises à grande échelle. L'épineuse question de la régulation de l'économie mondiale bute et peine à trouver de réponse sans que ne soit opéré un saut à l'échelle supranationale surplombant ainsi les États et les firmes, tout autant que les réseaux transnationaux qui tissent les rapports de force et d'intégration.

1 / Trois configurations de la mondialisation/trois débats théoriques

1.1 / Configuration internationale : émergence de la firme et de ses activités internationales

La première période consiste en une configuration internationale que l'on peut situer entre 1850 et 1950 et qui met en œuvre l'émergence de la grande firme comme organisation et le développement de ses activités internationales. Sur le plan scientifique, la première difficulté à surmonter fut de reconnaître l'existence de la firme. La tâche est de taille car la firme n'est apparue, elle-même, que tard dans les débats en science économique et en économie politique. Ensuite, la firme s'est transformée suivant le rythme des révolutions industrielles, des conjonctures et de contextes institutionnels et politiques qui ont marqué l'évolution du capitalisme. Lors des premières manifestations de l'internationalisation des firmes « domestiques », les théories économiques orthodoxes, notamment la théorie du commerce international, n'étaient pas en mesure de reconnaître et encore moins analyser la firme. Pour elles, le

4 La crise de 2008 et ses suites, de même que les scandales financiers et de gouvernance corporative qui se sont succédé depuis la fin du XXe siècle, provoquent des réactions de repli national. Les réactions que l'on peut qualifier de « protectionnisme » face aux transformations actuelles de l'économie mondiale sont l'expression d'une intégration accrue mal maîtrisée plutôt qu'un repli national durable qui se refléterait dans une baisse des flux commerciaux ou d'investissements dans une longue durée. Nous suggérons ainsi que la crise est institutionnelle, dans la mesure où les institutions actuelles ne sont pas adéquates dans le contexte de transformations économiques et financières. La stabilité du système dépendra plus, à notre avis, de l'apparition de nouvelles régulations qui seraient propres à une intégration à grande échelle et moins d'un retour de l'interventionnisme strictement national. Rien par contre ne peut garantir une telle émergence institutionnelle ou même prédire la forme qu'elle prendra. Cependant il serait étonnant que des réformes des grandes organisations internationales actuelles (système de l'ONU) soit une voie propice à une trajectoire institutionnelle effective. De nouveaux types d'organisations, comme ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) pourrait être des trajectoires susceptibles de s'imposer.

marché est constitué d'individus qui échangent librement et la concurrence, principe organisateur des échanges, neutralise toutes stratégies ou tout exercice de pouvoir de la part des agents économiques. La firme n'existe donc pas comme acteur structurant de l'évolution du capitalisme. Elle apparaît, du moins dans les manuels de théories économiques, comme une «boîte noire» qui s'ajuste aux forces du marché, à la concurrence. Au niveau national, les agents les plus performants sont ceux qui s'ajustent le mieux aux contextes technico-économiques et sur le plan international, ce sont les avantages des nations qui structurent la division internationale du travail[5].

On verra heureusement apparaître une littérature des plus fertiles sur la théorie de concurrence et celle de la firme. Dans un contexte de grandes transformations économiques, certains auteurs se pencheront sur le recul de la concurrence face au processus de monopolisation et de concentration industrielle (Robinson, Schumpeter ou Galbraith). La firme n'est plus aussi soumise aux diktats du marché ou à la concurrence[6]. Des débats sur la concurrence, l'on débouche donc rapidement

5 Pour la science économique orthodoxe, la firme, ou plus précisément l'agent économique, l'individu, s'ajuste, en toute neutralité, aux conditions du marché de concurrence – présumée «pure et parfaite». La firme est ni plus ni moins qu'un automate qui transforme plus ou moins bien en s'adaptant aux contraintes techniques et à son environnement externe – la concurrence en favorisera la rétroaction – les facteurs de productions en biens et marchandises qui seront échangés sur le marché selon les diktats du marché. Or, dans les situations concrètes du marché, les firmes exercent influence et pouvoir de marché, à divers degrés, notamment en ce qui concerne la fixation des prix, ce qui est au cœur de la théorie économique libérale.

6 La concurrence, dans la théorie de l'équilibre général des marchés en concurrence pure et parfaite, agirait comme un mécanisme qui exclut toute possibilité de mise en œuvre de stratégies commerciales. C'est sous l'influence de Walras et de Pareto que la libre concurrence est devenue la pièce centrale de l'orthodoxie économique. Marshall, avec son modèle d'équilibre partiel, a ouvert la porte à l'étude des situations concrètes de concurrence en faisant intervenir les économies d'échelle. Knight, celui même qui a défini le concept de concurrence pure et parfaite (atomicité, libre entrée, homogénéité, mobilité et transparence), publia un article dans lequel il reconnaissait qu'en réalité la concurrence n'était ni pure ni parfaite; la concentration économique annulait l'atomicité du marché; la mobilité des capitaux était limitée; et, d'importants obstacles à l'entrée découlaient des ententes et des accords entre les entreprises. Pour se rapprocher de l'étude des situations concrètes de marché, il fallait dépasser l'opposition traditionnelle entre concurrence et monopole qui avait été le noyau central du développement de la pensée économique libérale. F. H. Knight, *Risk, Uncertainty and Profit*, Boston, Houghton Mifflin, 1921; F. H. Knight, *The Ethics of Competition and Other Essays*, Londres, Allen & Unwin, 1935; Robinson et Chamberlin y ont contribué en développant le concept de concurrence imparfaite ou monopolistique. J. Robinson, *Economics of Imperfect Competition*, Londres, Macmillan, 1933; E. H. Chamberlin, *The Theory of Monopolistic Competition*, Cambridge, Harvard University Press, 1933. Ces modèles montrent que la présence d'un grand nombre d'offreurs ne s'accompagne pas automatiquement d'un équilibre de marché concurrentiel. Leurs travaux procèdent à partir de la différenciation du produit (par la publicité et la présence d'économies d'échelle) pour expliquer que les entreprises, dotées de capacités excédentaires, exercent un pouvoir dans la détermination des prix notamment à travers une coordination oligopolistique leur permettant d'éviter une concurrence excessive. De son côté Schumpeter sera moins critique des impacts de la disparition de la concurrence par les prix. Rappelons qu'il fait intervenir la concurrence par l'innovation qu'il associe à un processus de destruction créatrice qui serait «[…] donnée fondamentale du capitalisme et toute entreprise doit, bon gré mal gré, s'y adapter. En

sur la firme. Berle et Means seront parmi les premiers à s'intéresser à l'entreprise et l'impact des transformations qu'implique la dispersion de la propriété sur la gouvernance de l'entreprise[7]. Parmi d'autres, notons Coase[8] avec la notion de coûts de transaction (les coûts reliés à faire affaire sur le marché plutôt que d'internaliser certaines activités et les planifier à l'intérieur de la firme), Simon[9] avec son concept de rationalité limitée, Joseph Bain[10] et les barrières à l'entrée ainsi que Galbraith[11] qui introduit le concept de technostructure.

La firme n'est plus cette boîte noire d'intrants et d'extrants soumise aux forces du marché. Les différentes théories se scindent alors en deux grandes approches. D'une part, celles qui sont méfiantes et critiques face au pouvoir des firmes et qui soulignent «le rôle actif des agents économiques qui, au lieu de subir un ensemble de conditions préétablies, modifient celles-ci à leur avantage[12]». Les auteurs reconnaissent que les entreprises détiennent le pouvoir d'exploiter les imperfections de marché et d'altérer - voire suspendre - le jeu concurrentiel en leur faveur. D'autre part, celles qui perçoivent favorablement le fait que les firmes se substituent au marché dans l'organisation et l'évolution économique en affirmant que les structures des marchés correspondent à un ordre dicté par l'environnement économique[13].

général, le problème pris en considération est celui d'établir comment le capitalisme gère les structures existantes alors que le problème est celui de découvrir comment il crée, puis détruit ces structures. Du même coup est jetée par-dessus bord la conception traditionnelle de la concurrence. Dès que celle entre qualités et efforts de vente est admise dans l'enceinte sacrée de la théorie, la variable prix cesse d'occuper sa position dominante. Car, dans la réalité, c'est bien la concurrence inhérente à l'apparition d'un produit, d'une technique etc... qui compte. C'est-à-dire la concurrence qui s'attaque, non seulement aux marges bénéficiaires, mais bien à l'existence même des firmes existantes» (J. A. Schumpeter, *op. cit.*). Dans cette perspective, orienter l'économie vers l'idéal de la concurrence parfaite n'est pas souhaitable. La simple menace de l'innovation technologique force un «monopole» à adopter un comportement «concurrentiel».

7 A. A. Berle et G. C. Means, *The Modern Corporation and Private Property*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1967 [1932].

8 R. H. Coase, «The Nature of the Firm», Paris, *Economica*, vol. 4, nº 5, novembre 1937, p. 386-405.

9 H. A. Simon, *Administrative Behavior*, New York, Macmillan, 1976 [1947].

10 J. S. Bain, *Barriers to New Competition*, Cambridge, Harvard University Press, 1956.

11 J. K. Galbraith, *op. cit.*

12 A. Jacquemin, «Les enjeux de la nouvelle économie industrielle», *Revue d'analyse économique*, vol. 65, nº 1, 1989, p. 14.

13 A. Jacquemin, *op. cit.*, p. 13. Coase a présenté l'intégration corporative comme un moyen de réduire les coûts de transaction; les options institutionnelles ne se limitent pas au marché et à l'intervention étatique, elles incluent aussi la possibilité de l'organisation des activités économiques au sein de la firme. R. H. Coase, «Law and Economics at Chicago», *Journal of Law and Economics*, vol. 36, nº 1, 1993. La firme apparaît comme une institution qui se substitue au marché et qui, de ce fait, réduit les coûts de transaction entre des unités économiques indépendantes. Pour les théories dites «de l'internalisation», le marché échoue en tant que principe organisateur des activités économiques en raison: 1) des externalités créées par l'opportunisme; 2) de la rationalité limitée des acteurs; 3) de l'incertitude; et, 4) lorsqu'il y a un petit nombre d'intervenants dans une transaction. O. E. Williamson, *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York, Free Press, 1975.

La firme existe et les débats d'écoles s'intensifient mais il n'y a pas encore de dimension internationale. L'hypothèse de l'immobilité des facteurs de production au centre de la théorie du commerce international est un obstacle à l'émergence d'une théorie de la FMN car elle rend inapte à expliquer les mouvements de capitaux, exception faite de pointer le protectionnisme, comme le fera Mundell, qui fausse la concurrence internationale et qui motive les entreprises à sauter les barrières. Le monde est un monde divisé par des frontières et structuré par des espaces nationaux[14].

La configuration « internationale »[15] fait référence à un monde divisé en économies nationales liées entre elles par des flux entre firmes indépendantes dont l'expansion internationale passe par le commerce. La firme est toujours à l'arrière-plan de l'ordre économique international construit sur la fiction d'une séparation entre le marché national et international que cette firme ne peut pas traverser. L'économie internationale se résume à l'échange entre firmes qui sont immobiles, ancrées dans les espaces nationaux, et dont les échanges commerciaux sont déterminés par avantages comparatifs et les dotations factorielles des nations.

Le premier à véritablement s'attaquer à ce problème fut Vernon avec sa théorie de l'échange international intégrant commerce et IDI[16]. Au moment où Vernon construit son modèle, c'est-à-dire dans les années 1960, les FMN sont principalement des firmes américaines qui investissent massivement en Europe. Selon sa théorie, les FMN américaines détiennent alors un avantage absolu vis-à-vis des firmes étrangères, ce qui explique, à la fois, l'accumulation des excédents commerciaux des États-Unis vis-à-vis de l'Europe et le développement des flux d'IDE des États-Unis vers l'Europe. Le modèle de Vernon admet donc l'existence de différentes fonctions de production

14 R. A. Mundell, « International Trade and Factor Mobility », *American Economic Review*, 1957.

15 Michalet distingue celle-ci de deux autres configurations, l'une *multinationale* et l'autre *globale*. C.-A. Michalet, *Qu'est-ce que la mondialisation ?*, Paris, La Découverte, 2002.

16 R. Vernon, « International Investment and International Trade in the Product Cycle », *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 80, n° 2, 1966. Leontief a été l'un des premiers à se pencher sur les faiblesses de la théorie de l'échange international. La structure commerciale des États-Unis contredisait la théorie de l'échange international. En effet, les exportations américaines étaient intensives en travail et non en capital. Il expliqua ce paradoxe par les qualifications des travailleurs américains et le contenu technologique des produits. W. W. Leontief, « Domestic Production and Foreign Trade : The American Capital Position Re-examined », *Proceedings of the American Philosophical Society*, vol. 97, 1953.

entre les entreprises en fonction de leur origine nationale[17]. La théorie de Vernon, le « modèle du cycle du produit », s'articule autour de deux concepts : au niveau micro-économique, le cycle du produit, et, au niveau macro-économique, l'écart technologique entre les nations.

L'idée est simple : la localisation (L) des firmes est le facteur déterminant de la multinationalisation des entreprises. Selon l'auteur, les firmes américaines bénéficiaient à l'époque, dans les années 1950 et 1960, d'un avantage découlant de l'avance technologique des États-Unis sur les pays d'Europe. Les avantages de la firme sont liés au pays de sa localisation (avantages « L ») en ce qu'il lui procure une avance technologique. Les firmes localisées dans le pays qui bénéficie d'un avantage technologique (en l'occurrence les États-Unis) procéderont, en suivant la logique du cycle de vie du produit, à l'extension de leur production dans la séquence suivante : production nationale/exportation/délocalisation de la production.

Le cycle du produit comporte cinq étapes successives :

1 Innovation : les variables macro-économiques, comme la structure de la demande, les efforts en R&D, la structure du marché, permettent l'innovation sur le marché domestique ;

2 Lancement : les coûts de production ne sont pas déterminants en raison de la faible élasticité de la demande et du haut niveau des revenus ;

3 Standardisation : l'exportation est rendue possible par les économies d'échelle ;

4 Maturité : les coûts de production déterminent la localisation et il y a délocalisation lorsque les coûts d'exportation sont plus élevés que les coûts de production à l'étranger ;

5 Déclin : le pays innovateur perd son avantage et peut même importer le produit du pays « imitateur ».

L'exportation est remplacée par la licence et plus tard, par les IDI lorsque la demande à l'étranger se développe et que la standardisation de la production le permet ; c'est ainsi qu'à la fin du cycle, un pays

17 Certains auteurs, parmi lesquels Jacquemot, qualifieront le modèle de néo-ricardien puisque l'échange dépend des différences entre les fonctions de production (productivité du travail), tandis que le modèle standard HOS (Heckscher-Ohlin-Samuelson) s'articule autour des différences en dotations en facteurs (fonctions de production étant similaires). P. Jacquemot, *La firme multinationale : une introduction économique*, Paris, Economica, 1990. Le modèle de Vernon procède ainsi d'un bien intensif en technologie qui devient, avec la standardisation, un bien pour lequel les dotations factorielles sont ensuite déterminantes.

exportateur à l'origine peut devenir importateur. L'intérêt de cette théorie est d'intégrer l'investissement international et de spécifier les facteurs de localisation qui influencent les avantages des entreprises sur le plan commercial et des IDI.

La portée explicative de ce modèle sera considérablement réduite au cours des années 1960 et 1970. D'un côté, l'érosion des différences entre les États-Unis, l'Europe et le Japon favorisera le développement d'IDI croisés. L'hypothèse de l'écart technologique ne tiendra plus. De l'autre, ce modèle n'admettait pas que les pays d'accueil, puisqu'ils sont nécessairement imitateurs, puissent procéder à l'adaptation technologique ou à la production immédiate pour fin d'exportation, ce qui fut le cas de plusieurs pays. Ce fut d'ailleurs le point de départ de la théorie de Kojima, basée sur l'expérience japonaise en Asie, qui va plutôt faire valoir : 1) la possibilité de l'adaptation technologique plutôt que l'imitation ; et 2) le fait que les IDI ne remplacent pas le commerce, mais peuvent être créateur de commerce en soutenant et en transformant la division internationale du travail[18].

1.2 / Configuration multinationale : un monde de FMN marqué par le débat théorique sur les avantages « O » *vs* « I »

La deuxième période coïncide avec une configuration multinationale de la mondialisation. Dans ce monde, les FMN existent en raison des échecs du marché. Les imperfections peuvent aussi émaner des marchés eux-mêmes, et être soit structurelles, soit naturelles[19]. Hymer se positionne franchement dans le cadre des approches structuralistes. On évoque souvent, dans la littérature, l'existence d'une « tradition HKC », c'est-à-dire un courant théorique inspiré de Hymer, Kindleberger et Caves qui met l'accent sur les dimensions structurelles de la multinationalisation des entreprises. Cela dit, l'influence de Hymer, comme nous l'avons dit plus haut, a été considérable et, à toute fins pratiques,

18 K. Kojima, *Direct Foreign Investment : A Japanese Model of Multinational Business Operations*, Londres, Croom Helm, 1978. L'adaptation technologique et la production immédiate pour fin d'exportation dans le cas de plusieurs pays, notamment asiatiques, indiquent que les pays d'accueil ne sont pas nécessairement « imitateurs ».

19 À l'instar des débats de l'école de Harvard (J. S. Bain, *op. cit.*) entre les barrières à l'entrée et l'internalisation (fondées sur les travaux de Coase et Williamson sur les coûts de transactions), les débats sur les FMN opposent une conception structurelle des imperfections liées aux barrières à l'entrée aux imperfections naturelles inhérentes aux marchés.

sous-estimée[20]. Par ailleurs, il faut souligner que Hymer se démarque des deux autres par la dimension plus critique de ses contributions[21]. Si la tradition HKC s'articule autour du concept d'avantages « O », Hymer considère plutôt ces avantages comme étant « monopolistiques ». Ceci étant dit, et malgré que nous soyons plutôt en accord avec Hymer, nous simplifierons la rédaction du texte en utilisant la lettre O pour Oligopolistiques[22].

Le point de départ de Hymer - qui termine une thèse sur le sujet en 1960, soit six ans avant la contribution de Vernon - est un questionnement simple : comment, étant donné que les firmes nationales ont un avantage sur leur marché et qu'il existe des barrières considérables aux échanges internationaux, certaines firmes étrangères arrivent à s'imposer à l'étranger ? S'inspirant des travaux de Bain[23] sur les barrières à l'entrée, et de ceux de Chandler sur la structure interne des entreprises et les stratégies et l'organisation de la firme, Hymer trouve une explication faisant intervenir les avantages monopolistiques (économies d'échelle, différenciation du produit, etc.)[24]. *Ex-ante,* les firmes augmentent leur part de marché domestique par le biais de fusions ou par l'expansion interne pour ensuite développer leurs opérations internationales et leurs structures lorsque les limites du marché domestique sont atteintes. Les stratégies de multinationalisation sont donc *monopolistiques* et fondées sur l'exploitation de barrières à l'entrée comme la différenciation du produit, l'accès exclusif à certains facteurs, la présence d'économies d'échelle, les aides gouvernementales, la capacité d'innovation, l'accès privilégié au capital financier ou la capacité, de plus en plus nécessaire, de maîtriser la gestion de réseaux complexes et diversifiés et les

20 S. Hymer, « La grande corporation multinationale : analyse de certaines raisons qui poussent à l'intégration internationale des affaires », *Revue économique*, 1968, p. 949-973 ; S. Hymer, *The International Operations of Nation Firms : A Study of Direct Foreign Investment*, Cambridge, The MIT Press, 1976. Il faut mentionner ici l'excellent texte que Madame Kari Polanyi-Levitt a écrit suite à la mort soudaine et brutale de S. Hymer. K. Polanyi-Levitt, « Stephen Hymer on the Multinational Corporation », *Review*, vol. 6, n° 2, 1982. Il faut aussi dire que ce n'est que 10 années après avoir terminé sa thèse (*The International Operations of National Firms : A Study of Direct Foreign Investment*) sous la direction de Kindleberger que celle-ci fut finalement publiée, suite à de multiples refus. La thèse a néanmoins circulé beaucoup même avant sa publication en 1976, soit deux années après sa mort accidentelle.

21 Plus critique que Kindleberger et Caves, Hymer est considéré comme un auteur marxiste qui aurait notamment influencé les théories du système-monde. En tant que tel, c'est probablement l'auteur marxiste le plus lu et le plus cité dans les écoles de gestion, malgré le fait que sa contribution demeure sous-estimée.

22 Des développements ultérieurs déboucheront sur un paradigme nommé « OLI », ce qui justifie d'autant plus de conserver le O afin de mieux comprendre l'évolution des débats.

23 J. S. Bain, *op. cit.*

24 A. Chandler, *Strategy and Structure : Chapters in the History of the Industrial Enterprise*, Cambridge, The MIT Press, 1962 ; Hymer, *op. cit.*, 1976.

trajectoires technologiques. L'investissement international n'apparaît pas comme un substitut aux échanges commerciaux, il s'agit d'un moyen d'exercer un contrôle direct sur la production et le fait d'y avoir recours doit nécessairement être expliqué en fonction de l'intérêt de l'exercice de ce contrôle.

Deux concepts sont au cœur de sa théorie : la dialectique de rivalité-collusion et le pouvoir de marché. Son explication permet d'expliquer les IDI intra-branche dans une dynamique stratégique de rivalité-collusion visant la conquête d'un pouvoir de marché, ce qui équivaut chez lui à des parts de marché de plus en plus importantes[25]. Cette dynamique signifie que si les entreprises sont en concurrence, donc rivales, elles ont également tendance à la collusion et à la coopération afin d'éviter, contourner et empêcher la concurrence. Hymer perçoit ainsi la multinationalisation en fonction du pouvoir de marché dont disposent les firmes face à leurs rivales tout en introduisant également la tendance à la collusion. L'intégration corporative est un processus de concentration/monopolisation du pouvoir économique au sein des grandes entreprises. Hymer développe aussi l'idée d'une tendance lourde vers l'émergence d'une communauté d'intérêts à l'échelle mondiale. Selon lui, l'économie mondiale évoluerait vers une structure globale de pouvoir économique libérée des contraintes nationales et des pouvoirs de régulation des États. Kari Polanyi Levitt résume les implications de cette concentration en cinq propositions :

1 La croissance des FMN implique l'extension de la planification privée à l'échelle mondiale, ce qui réduit le domaine des processus décisionnels soumis aux forces du marché ;

2 La structure hiérarchique de la FMN se reproduit dans une division du travail inégale, voir dans un processus de sous-développement ou de dépendance ;

3 La disparité des pouvoirs de négociation à la faveur des grandes FMN défavorise les États, surtout les États de pays en développement ;

25 Au début des années 1970, les aspects stratégiques de la multinationalisation ont fait l'objet de plusieurs contributions, notamment celles de Knickerbocker et Graham qui suggèrent que les stratégies visent à défendre les positions de marché plutôt qu'à éliminer la concurrence, ce qui contribuera à dissiper les inquiétudes face aux FMN. F. T. Knickerbocker, *Oligopolistic Reaction and the Multinational Enterprise*, Cambridge, Harvard University Press, 1973 ; E. M. Graham, « Transatlantic Investment by Multinational Firms : A Rivalistic Phenomenon ? », *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 1, n° 1, 1978.

4 La puissance des FMN crée aussi des problèmes pour les États développés qui sont de moins en moins en mesure de « contrôler » leurs économies nationales, faisant face à des problèmes de déficits, des problèmes de fiscalité, etc., alors que les instruments traditionnels deviennent de moins en moins efficaces ;

5 La hiérarchie dans le processus décisionnel sur le plan micro-économique se traduit par ce qu'on peut appeler une division inégale du travail. La centralisation du pouvoir économique s'articule avec le développement inégal.

Les intérêts dominants « unifiés » apparaissent dans son œuvre comme déconnectés des formations sociales et négligeant les problèmes politiques, sociaux et économiques. Hymer entrevoit même une rivalité oligopolistique et mercantiliste, une lutte oligopolistique entre groupes américains, européens et japonais. L'équilibre serait atteint lorsque les FTN auraient distribué leurs activités à l'échelle globale, annulant ainsi l'importance de la localisation et assurant une intégration économique. Mais plus centrale encore est l'idée que cette unification rendrait nécessaire une union politique permettant de développer les mécanismes de régulation économique - un *world (economic) government*.

1.3 / Configuration globale : concurrence des FMN et des États pour une insertion compétitive dans les réseaux transnationaux

Avec la configuration globale nous entrons dans l'ère de l'intégration en profondeur. Il ne s'agit plus d'accroître les flux entre les espaces nationaux, mais de reconnaître que de nouveaux espaces surplombent les espaces nationaux. Le concept d'intégration en profondeur capture un changement radical dans l'organisation de l'économie mondiale et dans les processus d'intégration[26]. Si le commerce est toujours un facteur puissant de l'intégration internationale, c'est actuellement moins le commerce entre firmes opérant sur des espaces nationaux différents qui constitue le vecteur de l'intégration économique internationale, mais les flux commerciaux qui trouvent des routes à l'intérieur des FMN et qui s'organisent entre celles-ci. La route du commerce, au sens large de l'échange, est devenue « transnationale » et de plus en plus « électronique ».

26 Sur la distinction entre intégration en surface et intégration en profondeur résultant du développement d'une structure de production internationale par les firmes transnationales: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *World Investment Report 1993, Transnational Corporations and Integrated International Production*, Genève, 1993.

Dunning est certainement l'auteur le plus influent de cette configuration avec son approche éclectique - qu'il préfère appeler un paradigme - qui intègre l'échange international, les imperfections structurelles, les imperfections transactionnelles ainsi que les variables stratégiques. Son paradigme distingue et intègre quatre conditions à l'activité multinationale :

1 Une firme doit détenir certains avantages oligopolistiques par rapport aux firmes nationales situées sur le marché visé (au niveau de l'innovation, de la gestion, du système organisationnel, ou encore au niveau des avantages reliés à la gestion multinationale comme la taille, l'expérience de différents marchés, les relations intra-entreprises, ou encore la diversité des sources d'approvisionnement) ;

2 Il doit exister des avantages à l'internalisation (I) spécifiques à la multinationalisation (le contrôle de certains intrants, la réduction des incertitudes, ou encore, le contrôle de la qualité) ;

3 Certains facteurs de « localisation » (L) doivent justifier l'investissement à l'étranger (les barrières aux échanges, le cadre institutionnel, les facteurs de production, les prix des intrants, les coûts de transport et de communication et les lois sur l'investissement et sur la concurrence) ;

4 La décision de multinationalisation doit être conforme à la stratégie de l'entreprise et prendre en considération les stratégies des entreprises concurrentes.

Ces conditions sont interreliées et s'influencent mutuellement. Mais elles ont une importance hiérarchisée puisque, selon Dunning, les avantages à l'internalisation étaient décisifs avant les années 1990 alors qu'avec le passage vers le capitalisme d'alliance - qui se distingue d'un capitalisme hiérarchique qui, jusqu'aux années 1980, opposait marché et hiérarchie - les avantages O sont plus importants. Pour favoriser les innovations technologiques, les FMN ont recours à des alliances stratégiques, à une coopération inter-entreprises et à l'externalisation de leurs activités, et ce sont ces nouvelles relations entre firmes qui initient le passage d'un capitalisme hiérarchique à un capitalisme d'alliance[27]. Cette nouvelle trajectoire du capitalisme

27 J. H. Dunning, *Alliance Capitalism and Global Business*, Londres, Routledge, 1997 ; É. Jasmin, *Nouvelle économie et FMN. Enjeux théoriques et analytiques : le paradigme éclectique*, avril 2003, <www.ceim.uqam.ca>, consulté le 10 avril 2011.

reposerait sur un modèle organisationnel privilégiant la mise en réseaux et la coordination d'unités économiques jouissant d'une certaine indépendance décisionnelle. Le savoir (*knowledge*) est au cœur des reconfigurations et des recombinaisons des formes d'organisation et de structuration économique.

Les technologies de l'information et de la communication (TIC) jouent un rôle considérable dans l'émergence des nouvelles formes d'intégration économique. Ayant permis de dépasser les réseaux nationaux de télécommunications pour créer une infrastructure globale, les FMN ont pu créer des systèmes facilitant une coordination des activités dans un espace où les frontières géographiques sont pratiquement abolies, en s'inscrivant de plus en plus dans des réseaux corporatifs transnationaux[28]. Cette «connectivité» par les nouvelles technologies fait apparaître des entreprises-réseaux qui, pour reprendre Dunning ou encore Andreff, posent les jalons d'une nouvelle trajectoire du capitalisme caractérisée par l'importance accrue de la coopération entre les entreprises[29]. Apparaît ainsi la firme-réseau ou firme virtuelle, ce qui élargit considérablement les horizons de la recherche puisqu'il ne s'agit plus de considérer la FMN comme un espace défini pas les frontières de la firme, mais d'aller au-delà et de saisir la grande diversité des liens horizontaux et verticaux tissant des réseaux corporatifs transnationaux et d'identifier les chaînes de valeur[30].

Comme John Stopford et Susan Strange l'ont suggéré[31], on assiste à un réaménagement des rapports entre deux puissances, l'une ascendante, celle des entreprises, et l'autre déclinante, celle des États. Loin de posséder les attributs de la puissance que leur prêtent les auteurs réalistes, les États ont su trouver un *modus operandi* leur permettant de concilier leur souveraineté avec un pouvoir économique de plus en plus

28 D. Carré *et al.*, «Flobal R&D Networks and ICT: What Impacts on Firms?», dans J. Galbraith *et al.* (dir.), *Innovation, Evolution and Economic Change, New Ideas in the Tradition of Galbraith*, Londres, Edward Elgar, 2006.

29 Ce «capitalisme d'alliance» se distingue d'un capitalisme hiérarchique basé sur la coordination interne à la firme. J. H. Dunning, «Reappraising the Eclectic Paradigm in an Age of Alliance Capitalism», *Journal of International Business Studies*, 1995. Voir aussi sur les réseaux: R. Reich, *L'Économie mondialisée*, Paris, Dunod, 1997; C.-A. Michalet, «Strategic Partnerships and the Changing International Process», dans L. K. Mytelka (dir.), *Strategic Partnerships: States, Firms and International Competition*, Londres, Pinter Publishers, 1991.

30 Une dimension importante de la globalisation économique est évidemment «financière». Malheureusement, nous ne pouvons en traiter ici en raison des contraintes d'espace, mais nous soulignerons les travaux de l'école de la régulation et ceux de C. Serfati, de E. Pineault et de F. Chesnais.

31 J. Stopford, S. Strange et J. Henley, *Rival States, Rival Firms: Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

déterritorialisé[32], le tout afin d'arrimer la croissance économique nationale aux réseaux transnationaux et la compétitivité des entreprises à celle de la nation. L'on peut dire, à l'instar de Stopford et Strange, que la mondialisation fait émerger une nouvelle diplomatie commerciale faisant intervenir les relations entre les firmes (les rapports de mondialisation), les relations entre les États (les rapports de souveraineté) et celles qui se développent entre les États et les firmes (les rapports de compétitivité)[33]. Ces trois types de rapports interagissent par ailleurs de manière dynamique puisque l'intégration firme-firme a des incidences sur les souverainetés, comme les rapports firme-État peuvent avoir des incidences significatives sur la mondialisation, et ainsi de suite.

Les FMN ont développé des stratégies de contournement des contraintes que posaient les États à leur internationalisation, ce qui a posé la question de l'efficacité des régimes nationaux en matière d'investissement international dans un contexte d'une économie «déterritorialisée» ou de plus en plus autonome par rapport aux territoires nationaux[34]. Levitt disait qu'avec la globalisation, «*the multinational commercial world nears its end and so does the multinational corporations*» pour signifier l'émergence d'un marché global au sein duquel les économies nationales se diluent, mais où la globalisation économique ne signifie pas l'émergence d'un marché homogène[35]. Les espaces nationaux ne disparaissent pas et ils influencent d'ailleurs le déploiement des activités des entreprises. Dunning ira jusqu'à renverser la formule dans son plus récent ouvrage intitulé *Global Capitalism at Bay* alors que prolifèrent les stratégies d'instrumentalisation des souverainetés nationales visant l'insertion compétitive des entreprises et de l'économie nationale au sein d'industries globales.

L'économie est devenue mondiale par le vecteur des entreprises qui ont adopté des stratégies de multinationalisation, alliant l'intégration verticale, l'intégration horizontale tout autant que l'externalisation ou les accords de coopération inter-firmes. Non seulement les États

32 Robert Cox parle d'une dialectique entre territorialité et interdépendance. R. Cox, «Global Restructuring: Making Sense of the Changing International Political Economy», dans R. Schubb et G. Underhill (dir.), *Political Economy and the Changing World Order*, Toronto, McLelland & Stewart, 1994.

33 J. Stopford, S. Strange et J. Henley, *op. cit.*

34 Selon Andreff, si les premières étapes de la multinationalisation des entreprises, fondées sur des stratégies d'extraction des ressources et la pénétration des marchés, étaient «engluées» dans le territoire des pays d'accueil, le rapport firme-territoire a été remis en question par le développement des réseaux transnationaux et la décomposition des processus productifs. W. Andreff, *Les multinationales globales*, Paris, La Découverte, 1996.

35 T. Levitt, «The Globalization of Markets», *Harvard Business Review*, 1993.

n'ont pas réussi à contrôler les processus de globalisation et d'intégration économiques, mais les organisations internationales sont elles aussi apparues très vite dépassées par les évènements. Cette perte de contrôle, juxtaposée aux pressions des FMN et à la montée du néolibéralisme qui a effectivement servi de justification à des réformes économiques et institutionnelles qui ont levé plusieurs des contraintes qui pesaient sur les entreprises et leur liberté de déployer leurs stratégies compétitives et de conquêtes des marchés, a d'ailleurs été un élément déterminant qui a fait voler en éclats la vision *stato-centrée* du monde et des relations internationales ainsi que les mécanismes de régulation économique. Ceci ne signifie pas le retrait des États, surtout les plus forts d'entre eux, qui interviennent de manière inédite afin de gagner des points dans une course à la compétitivité qui place les firmes et les États, et même les travailleurs et les sociétés, en situation de course vers la compétitivité.

La montée en puissance des FMN nous oblige à repenser les institutions de régulation du système économique mondial. Elles sont actuellement inadaptées aux réalités de la mondialisation, et en général biaisées, favorisant les intérêts des acteurs les plus puissants. Les idées nouvelles fournissent parfois des réponses et sont à l'origine de nouvelles trajectoires. En théorie, elles ne manquent pas, mais encore faut-il qu'elles soient pragmatiques et qu'elles soient acceptables et appliquées. Gouverner la mondialisation, du moins à court terme, ne sera pas un travail de technocrate ni de révolutionnaire, mais un art faisant appel à de vrais architectes d'institutions adaptées à un capitalisme mondial et à des sociétés construites sur l'individualisme, la démocratie, les droits de la personne et la justice sociale. Il ne reste plus qu'à trouver les principes organisateurs de ce carré magique, ou la quadrature du cercle.

Bibliographie

Andreff, Wladimir, *Les multinationales globales*, Paris, La Découverte, 1996.

Bain, J. S., *Barriers to New Competition*, Cambridge, Harvard University Press, 1956.

Berle, Adolf A. et Gardiner C. Means, *The Modern Corporation and Private Property*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1967 [1932].

Carré, D., G. Lefebvre, B. Madeuf et C. Milelli, « Flobal R&D Networks and ICT : What Impacts on Firms ? », dans James K. Galbraith, Blandine Laperche et Dimitri Uzunidis (dir.), *Innovation, Evolution and Economic Change, New Ideas in the Tradition of Galbraith*, Londres, Edward Elgar, 2006, p. 122-144.

Chamberlin, Edward H., *The Theory of Monopolistic Competition*, Cambridge, Harvard University Press, 1933.

Chandler, Alfred D., *Strategy and Structure : Chapters in the History of the Industrial Enterprise*, Cambridge, The MIT Press, 1962.

Coase, Ronald H., « The Nature of the Firm », *Economica*, vol. 4, nº 16, novembre 1937, p. 386-405.

Coase, Ronald H., « Law and Economics at Chicago », *Journal of Law and Economics*, vol. 36, nº 1, avril 1993, p. 239-254.

Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), *World Investment Report*, Genève, Nations unies, 2011.

Cox, Robert, « Global Restructuring : Making Sense of the Changing International Political Economy », dans Richard Schubb et Geoffrey R. D. Underhill (dir.), *Political Economy and the Changing World Order*, Toronto, McLelland & Stewart, 1994, p. 45-59.

Dunning, John H., « Reappraising the Eclectic Paradigm in an Age of Alliance Capitalism », *Journal of International Business Studies*, troisième semestre, 1995.

Dunning, John H., *Alliance Capitalism and Global Business*, Londres, Routledge, 1997.

Galbraith, John K., *The New Industrial State*, Boston, Houghton Mifflin, 1967.

Graham, E. M., « Transatlantic Investment by Multinational Firms : A Rivalistic Phenomenon? », *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 1, nº 1, automne 1978.

Hymer, Stephen, « La grande corporation multinationale : analyse de certaines raisons qui poussent à l'intégration internationale des affaires », *Revue économique*, novembre 1968, p. 949-973.

Hymer, Stephen, *The International Operations of Nation Firms : A Study of Direct Foreign Investment*, Cambridge, The MIT Press, 1976.

Hymer, Stephen, *The Multinational Corporation : A Radical Approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979.

Jacquemin, Alexis, « Les enjeux de la nouvelle économie industrielle », *Revue d'analyse économique*, vol. 65, nº 1, mars 1989, p. 8-20.

Jacquemot, Pierre, *La firme multinationale : une introduction économique*, Paris, Economica, 1990.

Jasmin, Éric, *Nouvelle économie et FMN. Enjeux théoriques et analytiques : le paradigme éclectique*, avril 2003, <www.ceim.uqam.ca>, consulté le 10 avril 2011.

Knickerbocker, Frederick T., *Oligopolistic Reaction And The Multinational Enterprise*, Cambridge, Harvard University Press, 1973.

Knight, Frank H., *Risk, Uncertainty and Profit*, Boston, Houghton Mifflin, 1921.

Knight, Frank H., *The Ethics of Competition and others Essays*, Londres, Allen & Unwin, 1935.

Kojima, Kyoshi, *Direct Foreign Investment : A Japanese Model of Multinational Business Operations*, Londres, Croom Helm, 1978.

Leontief, Wassily W., « Domestic Production and Foreign Trade : The American Capital Position Re-Examined », *Proceedings of the American Philosophical Society*, vol. 97, 1953, p. 332-349.

Levitt, Theodore, « The Globalization of Markets », *Harvard Business Review*, mai-juin 1983, p. 92-103.

Michalet, Charles-Albert, « Strategic Partnerships and the Changing International Process », dans Lynn K. Mytelka (dir.), *Strategic Partnerships : States, Firms and International Competition*, Londres, Pinter Publishers, 1991.

Michalet, Charles-Albert, *Qu'est-ce que la mondialisation ?*, Paris, La Découverte, 2002.

Mundell, Robert A., « International Trade and Factor Mobility », *American Economic Review*, vol. 47, nº 3, juin 1957, p. 321-335.

Polanyi-Levitt, Kari, « Stephen Hymer on the Multinational Corporation », *Review*, vol. 6, nº 2, automne 1982, p. 253-279.

Reich, Robert, *L'économie mondialisée*, Paris, Éditions Dunod, 1997.

Robinson, Joan, *Economics of Imperfect Competition*, Londres, Macmillan, 1933.

Rodrik, Dani, « Feasible Globalizations », NBER Working Paper Series nº 9129, septembre 2002.

Schumpeter, Joseph A., *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York, Harper & Row, 1950 [1942].

Simon, Herbert A., *Administrative Behavior*, New York, Macmillan, 1976 [1947].

Stopford, John M., Susan Strange et John S. Henley, *Rival States, Rival Firms : Competition for World Market Shares*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.

Strange, Susan, *The Retreat of the State : The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

Teece, David J., « Economies of Scope and the Scope of the Enterprise », *Journal of Economic Behavior and Organization,* vol. 1, nº 3, 1980, p. 223-247.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *World Investment Report 1993 : Transnational Corporations and Integrated International Production*, Genève, 1993.

Vernon, Raymond, « International Investment and International Trade in the Product Cycle », *The American Economic Review*, vol. 80, nº 2, 1966, p. 190-207.

Williamson, Oliver E., *Markets and Hierarchies : Analysis and Antitrust Implications*, New York, Free Press, 1975.

CHAPITRE 19 /

Big Data, Big Brother, Big Chill

L'effet boomerang du transnational[1]

Michèle Rioux

1 / Internet est un point de bascule du monde

Internet et la nouvelle économie sont-ils vraiment nouveaux? Quels sont leurs effets sur les modèles économiques, sociaux, politiques de longue durée? L'idée d'un déterminisme technologique voulant qu'Internet soit une variable déterminante de changement a toujours été rejetée, bien qu'avec quelques hésitations, mais en 2014, Internet doit être reconnu pour ce qu'il est : un agent transformateur qui s'immisce partout et déroute les usages, les pratiques, les idées, les institutions et surtout les pouvoirs. Internet est un espace méconnu aux limites encore peu familières, mais chose certaine, il a fait sauter les frontières entre les États, entre les secteurs de l'informatique, de la radiodiffusion, et des télécommunications historiquement distincts et séparés, il a remis en cause l'efficacité des politiques publiques, les modèles d'affaires et, étonnamment, on voit s'installer le Bitcoin en tant que monnaie virtuelle ou bien encore des banques virtuelles comme la KissKissBankBank spécialisée en *crowdfunding* (finance participative) en dehors de tout cadre réglementaire, du moins jusqu'à tout récemment.

1 Extrait de M. Rioux, «*Big Data*, *Big Brother*, *Big Chill* : l'effet boomerang du transnational», *Revue Interventions économiques*, Hors-série, Transformations, 2014, p. 23-27.

Peu d'observateurs ont vu à quel point Internet prenait toujours plus de place dans le monde et dans nos sociétés. D'un objet technique et scientifique à sa naissance, Internet est devenu économique et stratégique dans les années 1990, puis social dans les années 2000 et aujourd'hui un enjeu politique et juridique. Tentaculaire, le réseau des réseaux s'est étendu lentement et indubitablement sans que vraiment personne ne soit capable de mesurer son *exceptionnalisme*.

En toile de fond, c'est donc une révolution culturelle qui se dessine, une société de l'information dont les réalités socioéconomiques, culturelles et politiques sont de plus en plus visibles. Mais l'on commence aussi à voir l'«invisible» du Net : des racines profondes où se trouvent stockées de manière «sécuritaire» une masse d'information et d'activités anonymes, secrètes et parfois illégales dont certains pays et certaines entreprises peuvent faire un usage qui brime les droits et libertés des utilisateurs, d'autant que s'entrecroisent avec cela des enjeux d'espionnage industriel, de collectes électroniques de données et de sécurité économique et militaire. Les individus et toutes les sortes d'organisations peuvent aussi s'y infiltrer et utiliser ces informations à leurs propres fins. Ne citons pour l'instant que les révélations d'Edward Snowden qui nous apprenait qu'il y a effectivement un *Big Data* dans ce que l'on appelle le TOR (*The Onion Router* ou le *Deep Web*) et les données sont surveillées et partagées par les grandes entreprises et les gouvernements.

2 / La bataille du *Big Data*

Les entreprises comme les États se sont toujours livré bataille pour contrôler les données accumulées (le *Big Data*), assurer la sécurité des transactions et des réseaux et établir les règles et principes applicables à Internet. Aujourd'hui, rien ne va plus ; le numérique est à un moment tournant. Il a été au cœur des stratégies de compétitivité des gouvernements et des entreprises des pays avancés, notamment aux États-Unis. Le retour de la compétitivité des années 1990, la bulle des *start-up* et son éclatement, la concurrence dans ce secteur ont aussi fait émerger de grands oligopoles qui restent surtout concentrés aux États-Unis, vivier et terrain de prédilection des entreprises numériques.

Le secteur numérique contribuerait à la croissance à un niveau moyen de 30 %. Plus grand encore sont ses effets indirects sur les gains de productivité globale. Aux États-Unis, selon IDATE[2], sa contribution aurait été de l'ordre de 37 % de 1980 à aujourd'hui comparativement à seulement 26 % en Europe. Celle-ci tente de rattraper les États-Unis : Neeli Kroes commissaire chargée de la société numérique, ne ménage pas ses efforts pour contrer la fragmentation du marché européen - face à des entreprises oligopolistiques comme Apple, Google ou Amazon - mais rien ne semble empêcher l'écart de se creuser sur l'axe transatlantique, confirmant ainsi hors de tout doute la place centrale qu'occupent les États-Unis dans cette économie numérique et la gouverne de ses réseaux et ses services. Cette position dominante a cependant un prix : les États-Unis font face à des disputes et rivalités oligopolistiques qui remettent en cause le modèle de concurrence et les principes de non-discrimination et de neutralité des marchés qui le régissent. Disons-le, les institutions américaines de régulation des marchés en ont plein les bras.

C'est Internet et les transferts de données, avec les mobiles, qui progressent le plus rapidement. Ces deux secteurs devraient croître de 6 % par année durant les cinq prochaines années selon les prévisions de l'IDATE. Cela permet de comprendre les grandes manœuvres commerciales et les enjeux stratégiques engageant les anciens comme les nouveaux joueurs. La plus grande menace vient sans doute des grands monopoles qui contrôlent les tuyaux et dont les pratiques remettent en cause ce que certains ont appelé la nature décentralisée et neutre d'Internet. Les entreprises rivalisent à coups de standards, de brevets, de modèles d'affaires innovants et agressifs. Les fusions, les pratiques fondées sur l'exploitation des standards, des brevets et sur des modèles d'affaire font planer des risques de concurrence déloyale et de monopolisation qui préoccupent au plus haut point les autorités et menacent l'ouverture et la neutralité du Net. Les entreprises de télécommunications, pour la plupart des anciens monopoles, adoptent des stratégies numériques qui pèsent sur certaines entreprises, de Netflix à Google, qui se font les défendeurs de la neutralité d'Internet. Les grandes entreprises du secteur sont toujours en majorité les détenteurs de réseaux de télécommunications (câbles et réseaux de nouvelle génération). Mais la question de la neutralité d'Internet est controversée. Ainsi, selon

2 Idate Digiworld, *« Platforms and Shovels for the Next Gold Rush » : Replay of Julien Coulon Plenary Session*, 2012, <https://www.cedexis.com/blog/idate-digiworld-summit-2012-platforms-shovels-for-the-next-gold-rush-replay-of-julien-coulon-plenary-session/>, consulté le 10 avril 2013.

la décision de janvier 2014 de la justice américaine (Cour d'appel du district de Columbia répondant à Verizon), la Federal Communications Commission ne peut pas imposer des règles pour garantir la neutralité du Net, en l'occurrence la non-discrimination des usagers des réseaux. Les mesures visant la neutralité d'Internet seraient inconstitutionnelles, ce qui signifie que les opérateurs Internet pourraient réclamer aux gros utilisateurs, comme Netflix ou YouTube, de payer pour une connexion rapide.

3 / *Big Brother* et le spectre du *Big Chill*

Après une expansion incroyable, Internet fait face à des menaces de fragmentation, voire d'implosion. Les nombreuses controverses actuelles sont de nature à provoquer un *Big Chill*. Google est au cœur de ces polémiques. L'entreprise surveille tout et fait de la vie privée une anomalie affirmait, en novembre 2013, Vint Cerf, l'un des pères fondateurs d'Internet, à la Federal Trade Commission. Scoot McNealy, cofondateur de Sun Microsystems, avançait la même chose en parlant de *zero privacy* où tout peut rapidement se retourner contre vous.

Est-ce que la surveillance mur à mur révélée au monde aura l'effet de dissuader les utilisateurs de développer leurs activités sur le réseau des réseaux? Qui dicte les règles sur Internet? Qui définit les droits? Pas évident de répondre à ces questions. C'est d'ailleurs dans cet état d'esprit que plusieurs groupes s'organisent en vue de protéger Internet de ce que certains ont déjà appelé les *Chilling Effects*. Tout en respectant les lois, notamment les lois sur la propriété intellectuelle, il faut aussi défendre les droits des personnes à utiliser Internet pour communiquer librement et légalement si, justement, Internet est ouvert. Mais comment définir qui a le droit, pour des motifs de sécurité, de manière légitime, de surveiller le Net? Où s'arrête le droit d'utiliser Internet? L'arbitrage doit se faire comme toujours entre sécurité et liberté, mais cette fois, dans un univers virtuel où les informations sont à la fois confidentielles, secrètes et surveillées!

En octobre 2013, les autorités américaines ont fermé le Silk Road, un marché parallèle créé en 2011 où l'on trouvait tout, de tout et surtout de la drogue! Depuis, les rumeurs veulent que SR 2.0 soit en ligne alors que le fondateur du réseau Silk Road, Ross Ulbricht, doit se défendre contre des accusations qui pourraient lui valoir des décennies en prison. Cette histoire implique aussi la Bitcoin Foundation. La création de ce marché

sans loi et ni autorité, un idéal pour Ulbricht, pourrait lui coûter cher, au moins les 100 millions de bitcoins qu'il aurait amassés entre 2011 et 2013. Toutefois, effet boomerang, la justice américaine pourra-t-elle faire accepter une preuve qui repose sur les pratiques controversées de surveillance de la NSA du Big Data sur le Deep Web? Catch-22! Le Web est devenu un jeu d'échecs. On voit ici les liens avec une autre controverse, celle de l'affaire Snowden. Encore un autre effet boomerang: c'est le TOR qui a permis à Snowden de disparaître en lui permettant d'avoir accès aux Big Data et de créer ce voile qui permet l'anonymat, l'effacement des traces. Double effet boomerang, c'est le US Naval Research Laboratory, qui avait développé TOR pour protéger l'anonymat et la confidentialité des communications par plusieurs niveaux de chiffrement des dossiers des communications du gouvernement des États-Unis. Comme l'Internet, il est lié au DARPA (Defense Advanced Research Projects Agency) et le *TOR Project* est toujours financé par les États-Unis à 80%, le reste provenant de la Suède et de membres de la société civil. Et il accepte les bitcoins depuis décembre 2013!

4 / La gouvernance d'Internet

Le débat sur la gouvernance d'Internet oppose deux modèles depuis la Conférence mondiale des télécommunications internationales de 2012: le modèle multipartite (*multistakeholder*) d'un côté et le modèle intergouvernemental, promu par certains pays comme la Chine, la Russie ou le Brésil, de l'autre. La controverse entre les deux modèles a dégénéré et provoqué une crise institutionnelle à l'UIT. En mai 2013, une réunion a permis un certain apaisement, mais l'affaire Snowden a relancé les débats. Paradoxalement, les réponses proviennent le plus souvent des États-Unis et des pays de l'OCDE, parce que c'est là que les questions sont soulevées: si les États-Unis, suivis généralement en cela par l'UE et le Canada, ont toujours favorisé un Internet libre d'entraves et de frontières, ils sont en première ligne face à l'effet boomerang de l'Internet transnational.

L'OCDE a adopté des principes de gouvernance pour Internet et privilégie le modèle multipartite en raison de sa flexibilité et son échelle mondiale nécessaires pour répondre aux enjeux politiques qu'il soulève. La participation et le consensus sont les deux idées maîtresses du discours américain qui est également repris par l'OCDE. Internet étant un réseau des réseaux impactant sur plusieurs autres

domaines, une approche de la gouvernance décentralisée mais également globale serait dès lors nécessaire. L'industrie, la société civile, le gouvernement, les experts techniques et scientifiques et le public en général sont interpellés, mais les différentes parties engagées n'ont pas un poids égal et ne recherchent pas les mêmes objectifs. C'est le talon d'Achille du modèle : la participation ne mène pas nécessairement au consensus. Mais surtout, il y a des oppositions à cette gouvernance dite « décentralisée » qui a pour effet de favoriser les acteurs les plus puissants.

Si l'on pouvait en douter, l'épisode Snowden a démontré qu'Internet était un espace politique et stratégique ; les États-Unis, avec leurs puissantes entreprises de l'économie numérique, jouent un rôle privilégié dans la gouvernance et la structure même d'Internet. Internet ne peut plus être présenté comme un espace décentralisé et apolitique. Loin de là, il est un espace complexe et structuré, maîtrisé par une vaste communauté aux pouvoirs différenciés.

Bibliographie

Idate Digiworld, *« Platforms and Shovels for the Next Gold Rush » : Replay of Julien Coulon Plenary Session*, 2012, <https://www.cedexis.com/blog/idate-digiworld-summit-2012-platforms-shovels-for-the-next-gold-rush-replay-of-julien-coulon-plenary-session/>, consulté le 10 avril 2013.

CHAPITRE 20 /

Les États-Unis et l'investissement direct étranger

Une histoire à trois temps[1]

Christian Deblock

1 / Au temps de la globalisation et des chaînes de valeur

1.1 / Les faits stylisés

La fin du système de Bretton Woods dans les années 1970 eut entre autres conséquences de libérer les mouvements de capitaux et de réduire la marge de manœuvre des gouvernements. Le retour en force des idées néolibérales, la crise de la dette des pays en développement et l'implosion du bloc soviétique marquèrent durablement les années 1980. À leur tour, les années 1990 furent marquées par deux nouvelles révolutions : dans les technologies de l'information et des communications, d'une part, et dans le système commercial avec la création de l'Organisation mondiale du commerce et l'élargissement des négociations aux services et aux droits des entreprises, d'autre part. Quant aux années 2000, si elles sont marquées par les évènements du 11 septembre 2001 et les errements de la politique étrangère américaine, elles le sont aussi par la montée en puissance des pays émergents, en tête desquels figure la Chine, et des multinationales du Sud.

Tous ces évènements vont profondément bouleverser l'économie mondiale, son architecture et ses réseaux d'affaires. Les investissements américains à l'étranger augmentent comme jamais, mais s'ils

1 Extrait de C. Deblock, « Les États-Unis et l'investissement direct étranger : une histoire à trois temps », dans M. Arès et É. Boulanger (dir.), *L'investissement et la nouvelle économie mondiale : trajectoires nationales, réseaux mondiaux et normes internationales*, Bruxelles, Bruylant, 2012, p. 153-223.

portent le changement, ils sont également attirés par les opportunités que leur offrent les pays qui ont fait le choix de l'ouverture et de l'extraversion. Ainsi, s'ils restent toujours majoritairement concentrés dans les pays à revenu élevé, ils se déplacent vers les pays en développement et les entreprises y délocalisent une part croissante de leurs activités. Encore modeste dans les années 1990, le mouvement prend de l'ampleur au cours de la décennie suivante. Il en va de même de l'activité des grands groupes multinationaux. Pour l'essentiel, elle se fait encore aux États-Unis, mais les groupes recherchent la production au moindre coût, avec le double résultat que les réseaux d'activité sont intégrés et les emplois déplacés vers de nouveaux sites de production. Une autre tendance s'affirme : le secteur manufacturier continue de concentrer la plus grande partie des emplois, mais les investissements se concentrent dorénavant dans les nouveaux secteurs, ceux de l'information, des services et de la finance.

Du côté des États-Unis eux-mêmes, la période voit les investissements directs entrants dépasser pour la première fois - en 1981 - ceux qui en sortent. Le moment est surtout symbolique, mais confirme néanmoins deux choses : les investissements vont désormais dans les deux sens et les États-Unis figurent parmi les destinations privilégiées des investisseurs. Du moins jusqu'aux années 2000. L'année 1986 est un autre moment symbolique : pour la première fois, leur bilan des investissements internationaux affiche un solde négatif. Depuis, tout comme le solde de la balance commerciale, leur bilan net n'a cessé de se dégrader : en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), il est équivalent aujourd'hui à ce qu'il était en 1913. Tout comme à l'époque, les États-Unis sont une nation très endettée, à ceci près cependant qu'alors, les capitaux étrangers venaient compléter l'épargne intérieure et financer le décollage économique ; il ne s'agissait pas de combler les déséquilibres financiers d'une nation vivant au-dessus de ses moyens[2].

Enfin, sur le plan des règles, la protection des investissements à l'étranger devient une obsession dans les années 1980, mais à défaut d'avancer rapidement dans la voie multilatérale, c'est la voie bilatérale qui est systématiquement privilégiée. Il en va de même des droits des investisseurs, incluant désormais les droits de propriété intellectuelle, qui deviennent l'autre grande priorité de l'Administration américaine. À cet égard, la signature de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) va marquer un tournant et devenir le modèle à suivre dans

2 Le FMI estime à 5 points de pourcentage du PIB l'écart entre l'investissement et l'épargne.

les négociations commerciales. Du moins dans ses principes généraux. Autre tournant : l'image des multinationales américaines exportatrices et destructrices d'emplois s'installe durablement dans l'opinion publique. Vis-à-vis des investissements qui entrent chez eux, les États-Unis continuent d'afficher la même attitude de neutralité et d'ouverture, mais de nouvelles préoccupations surgissent, en matière de sécurité, principalement, et ce, dans la mouvance des évènements du 11 septembre. Même si ceux-ci sont plus importants que jamais, ils suscitent moins de controverses qu'autrefois et celles-ci s'épuisent rapidement ; les investissements étrangers sont même accueillis avec sympathie dans les années 1990, alors que la globalisation tourne très nettement à l'avantage des États-Unis. Les années 2000 se présentent différemment. Tout comme dans le cas des investissements à l'étranger, les questions de sécurité viennent interférer dans les conditions d'accueil et les investissements publics, que ce soit en provenance de fonds souverains ou d'agences gouvernementales, sont perçus très négativement. Les règles sont renforcées, mais dans un contexte où il s'agit d'équilibrer les comptes extérieurs et de créer des emplois aux États-Unis. Mais il n'est pas question d'aller trop loin non plus : les milieux d'affaires restent rétifs à toute forme d'intervention alors que, de leur côté, les autorités craignent de voir les capitaux fuir les États-Unis et ménagent les susceptibilités. En somme, le monde change, mais les États-Unis ont bien du mal à s'y adapter.

1.2 / Les investissements à l'étranger

Jusqu'aux années 1990, on admettait que les entreprises américaines opéraient à l'étranger pour des raisons d'accès aux marchés ou aux ressources naturelles. Dans le premier cas, les entreprises, une fois installées, produisaient pour le pays d'accueil et les pays voisins ; dans le second, les ressources étaient expédiées vers les États-Unis, parfois après une première transformation. Le Canada et le Mexique combinaient les deux, avec toutefois deux particularités. Tout d'abord, les entreprises américaines y étaient implantées depuis longue date, mais les filiales n'étaient le plus souvent que des micro-reproductions des sociétés mères. Ensuite, tout en repoussant la voie jugée périlleuse

du libre-échange[3], deux programmes originaux d'intégration liaient les deux pays aux États-Unis, le pacte de l'automobile au nord et le programme de maquiladoras au sud.

Le pacte de l'automobile reposait sur un partage de la production des deux côtés de la frontière, alors que, de son côté, le programme de maquiladoras visait à favoriser la transformation et la réexportation de produits importés des États-Unis dans des zones franches situées le long de la frontière. Les deux programmes étaient fort différents : le pacte de l'automobile était un accord sectoriel qui prévoyait la libre circulation des marchandises sous condition d'engagements précis en matière d'investissement, de production sur place et d'équilibre commercial, tandis que le programme maquiladoras était, quant à lui, un programme général de franchise douanière, les marchandises importées étant transformées sur place pour être réexportées immédiatement vers les États-Unis. On était ainsi en présence de deux modèles de commerce d'intégration, l'un orienté et l'autre laissé au libre choix des entreprises. Dans les deux cas, cependant, l'objectif était de développer une industrie compétitive en prenant appui sur des investissements en capitaux et en technologie ainsi que sur une organisation rationnelle des activités des deux côtés de la frontière. Au final, ces deux programmes n'eurent pas seulement pour effet de densifier davantage encore les échanges commerciaux avec les États-Unis ; avec eux se met en place un commerce d'intégration d'un nouveau type[4], différent néanmoins de celui qu'on trouvait en Asie.

Déjà, dans les années 1970, un certain nombre de pays d'Asie du Sud-Est - les nouveaux pays industrialisés ou encore les tigres asiatiques, comme on les appela - avaient cherché à utiliser, à l'instar du Mexique, l'avantage compétitif de leurs coûts de main-d'œuvre pour attirer l'investissement étranger, mais le phénomène, s'il attirait l'attention, restait encore marginal et ne soulevait guère de débats aux

3 Pour de multiples raisons qui tiennent autant à leur propre histoire qu'au nationalisme économique, les deux pays ont pendant longtemps cherché à tenir les États-Unis à distance. Tout en s'efforçant d'entretenir une relation de bon voisinage avec ces derniers, l'un et l'autre n'ont eu de cesse de rechercher une troisième voie entre un développement autocentré intenable et un libre-échange qui aurait remis en question leur indépendance économique.

4 Une étude montre qu'en 1992, en dehors de l'Irlande et de Singapour, c'était le Canada et le Mexique qui affichaient les plus hauts taux de commerce intrafirme. Ainsi, les importations des groupes américains en provenance de leurs filiales représentaient-elles 37,1 pour cent dans le cas du Canada et 30,5 pour cent dans le cas du Mexique, comparativement à 15,6 pour cent pour le monde. Avec 83,2 pour cent des importations et 86,8 pour cent des exportations pour le Canada et 92,5 pour cent des importations et 97,7 pour cent des exportations dans le cas du Mexique, ce commerce se trouvait concentré dans le secteur manufacturier. W. J. Zeile, «U.S. Intrafirm Trade in Goods», *Survey of Current Business*, février 1977.

États-Unis, sinon parmi les défenseurs des droits humains. Très vite cependant, sous l'impulsion des réformes économiques et des investissements étrangers, japonais principalement, un nouveau modèle de production se met en place, axé sur les chaînes de valeur et une division régionale du travail très poussée, sinon hautement compétitive, à commencer entre les entreprises fournissant les intrants et entre les pays eux-mêmes. Les entreprises étrangères y trouveront plus que leur compte, mais de ces spécialisations vont naître également de nouveaux concurrents et de ce nouveau type de commerce d'intégration, une régionalisation *de facto* qui fera, paradoxalement, de l'Asie du Sud-Est l'une des régions les plus intégrées au monde, mais sans régionalisme formel. L'entrée en force de la Chine dans ces chaînes de valeur ne fera qu'accélérer les choses, entraînant dans son sillage non seulement un nouveau déplacement des circuits du commerce et de l'investissement, mais également un nouveau cycle d'intégration régionale cette fois plus formelle, d'abord au sein et autour de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE), puis avec la multiplication des accords de coopération à partir de la fin des années 1990.

La réponse politique des États-Unis viendra au début des années 1990 avec le Forum de coopération économique Asie-Pacifique (APEC) et le projet de communauté des démocraties dans les Amériques. La réponse économique viendra plus tôt. Dans un premier temps, avec la signature d'un accord de libre-échange avec le Canada qui entrera en vigueur le 1er janvier 1989, puis dans un deuxième temps, avec l'ouverture de négociations formelles avec le Mexique qui, après que le Canada s'y soit joint, deviendra l'ALENA, lequel entrera en vigueur le 1er janvier 1994. Il faut comprendre la portée économique de ces deux accords, de l'ALENA en particulier, à la lumière du modèle d'intégration.

Pour les États-Unis, en effet, et par-delà le fait qu'il s'agissait de mettre en place une grande zone de libre-échange couvrant l'Amérique du Nord et d'utiliser l'ALENA comme levier pour faire avancer les négociations commerciales multilatérales, l'objectif était d'établir un modèle d'intégration dont ils ne pouvaient être que le centre pour, ensuite, dans un deuxième temps, l'étendre à l'ensemble des Amériques[5]. Ce modèle, parfois qualifié d'intégration en profondeur, devait être libre de toute contrainte nationale et obéir à des normes de marché communes - en

5 L'avantage que recherchaient le Canada et le Mexique était de nature différente et tenait essentiellement à deux choses : profiter d'un accès élargi, préférentiel et sécuritaire au marché américain pour redynamiser leur économie et utiliser ce marché comme tremplin pour s'insérer de manière compétitive dans l'économie mondiale.

pratique les leurs -, grâce à quoi il devenait possible pour leurs entreprises de réorganiser leurs activités et de tirer tout le parti d'un marché qui présentait la double caractéristique d'être à la fois sans frontières et fortement différencié. Les entreprises américaines gagnaient ainsi sur les deux tableaux : d'un côté, l'espace économique nord-américain, jusque-là fragmenté, était désormais soumis aux mêmes normes d'affaires ; de l'autre, chaque espace économique national conservait ses particularités et ses avantages compétitifs, notamment, au Sud, les bas coûts de la main-d'œuvre et, au Nord, les ressources naturelles. Le débat qui entoura les négociations de l'ALENA illustre parfaitement le problème : autant au Canada et au Mexique celui-ci tourna-t-il autour de l'indépendance économique, de la souveraineté nationale et de l'identité nationale, autant il tourna aux États-Unis autour des délocalisations et des pertes d'emplois qu'allait entraîner sa mise en œuvre. Et c'était bien de cela dont il était question : d'une réorganisation des circuits de production qui devait apporter un souffle nouveau à une industrie américaine en perte de vitesse face à la concurrence asiatique.

Les États-Unis, forts de ce succès, vont continuer sur leur lancée et proposer aux autres pays du continent la création d'une grande zone de libre-échange des Amériques, qui, par contre, ne verra pas le jour. L'échec de cette stratégie n'est pas seulement politique ; il est également économique. Politique, parce que le régionalisme tournera court, pour glisser, dans les années 2000, dans le bilatéralisme, une stratégie qui va susciter beaucoup de mécontentement dans l'opinion publique pour, somme toute, fort peu de résultats à l'externe. Économique, parce qu'à défaut de parvenir à créer dans les Amériques des chaînes de valeur compétitives comme en Asie, les entreprises américaines vont reculer devant la concurrence, non seulement sur leur propre marché, mais également sur des marchés qui étaient considérés jusque-là comme des chasses gardées. Pour être tout à fait honnête, tout au long des années 1990, c'est plutôt de succès dont il faudrait parler. Portée par une croissance tirée par la globalisation, l'ALENA, la « nouvelle économie » et les innovations financières, l'économie américaine va connaître l'une des plus longues périodes de prospérité de son histoire. Mais ces succès auront quelque chose d'illusoire : les années 2000 ne seront que désillusions et se clôtureront sur la plus grande crise jamais connue par les États-Unis depuis celle des années 1930. Pis, à défaut de trouver dans les Amériques la réponse qu'ils attendaient au défi chinois, les

entreprises américaines vont délaisser le continent et se tourner vers l'Asie, mais pour suivre le mouvement général et non l'orienter comme cela avait été le cas auparavant.

1.3 / La politique de l'investissement à l'étranger

Modérée et prudente sous la présidence de Jimmy Carter, la politique américaine en matière d'investissement prend un tour nettement plus agressif sous la présidence de Ronald Reagan à la présidence des États-Unis. Il ne s'agit pas seulement pour les États-Unis de rattraper le terrain perdu, mais de remettre les choses à leur place. C'est dans ce sens qu'il faut interpréter la nouvelle politique que le président présenta le 9 septembre 1983[6]. Elle avalise quatre principes (*precepts*) fondamentaux : 1) les flux d'investissement doivent être soumis aux forces du marché ; 2) les mesures gouvernementales entraînent des distorsions et les barrières déraisonnables et discriminatoires doivent en conséquence être éliminées ; 3) l'investissement international, y compris dans le secteur des services, doit bénéficier du traitement national et jouir d'une protection renforcée ; et 4) la libéralisation des investissements internationaux doit passer par trois voies complémentaires : multilatérale, bilatérale, mais aussi unilatérale, les États-Unis se réservant le droit d'agir unilatéralement « dans le respect de leurs obligations internationales ».

Le changement de ton est manifeste. La première phrase du discours du président Reagan résume à elle seule le nouvel état d'esprit à la Maison-Blanche : « *International direct investment plays a vital and expanding role in the world economy.* » Il ne s'agit donc plus seulement de protéger l'investissement, mais aussi de le promouvoir. Il ne s'agit pas de renouer avec l'esprit de la Charte de La Havane où l'on était parvenu à un compromis, disons-le, boiteux entre libéralisation et régulation, en particulier aux fins du développement[7]. Il vaut mieux parler d'un marchandage entre la perspective pour les pays en développement de recevoir plus d'investissement en contrepartie de la promesse de leur part d'accorder une protection accrue à l'investisseur et à son

6 *International Investment Policy Statement*, <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1983/90983b.htm>, consulté le 10 avril 2011.

7 La Charte entérinait ce compromis dans son préambule (article premier) de l'énoncé du second objectif : « Aider et stimuler le développement industriel ainsi que le développement économique général, particulièrement en ce qui concerne les pays dont le développement industriel est encore à ses débuts, et encourager le mouvement international des capitaux destinés aux investissements productifs. »

investissement[8]. D'où les trois grandes priorités que l'on retrouvera par la suite dans toutes les négociations[9] : 1) protéger les investissements américains à l'étranger là où les législations nationales ou les traités en vigueur n'apportent pas de protection suffisante ; 2) inciter les pays à adopter des politiques favorables à la liberté d'entreprise et au marché ; et 3) appuyer les initiatives internationales visant l'établissement de normes et de standards internationaux qui soient conformes à ces deux objectifs.

Seconde grande nouveauté : le recours désormais systématique aux traités bilatéraux, que ce soit d'investissement (TBI), de commerce (ALE) ou de coopération (ACCI[10]), pour faire avancer le nouvel agenda commercial. Un modèle type de traité d'investissement[11], largement inspiré d'ailleurs du modèle européen, fut ainsi présenté en janvier 1982 par le Représentant au commerce pour être finalement entériné dans la loi commerciale de 1984 (*Trade and Tariff Act of 1984*). Le premier traité fut signé avec le Panama (1982), puis suivirent ceux avec Haïti et le Sénégal (1983), la République démocratique du Congo (1984), la Turquie et le Maroc (1985), le Bangladesh, le Cameroun, l'Égypte et la Grenade (1986). Les États-Unis négocièrent d'autres traités par la suite, mais le véritable tournant sera l'accord de libre-échange avec le Canada et surtout l'ALENA dont le chapitre 11 servira de modèle à une nouvelle génération de traités bilatéraux, et ce, jusqu'à la réforme de 2004[12].

8 Salacuse et Sullivan parlent judicieusement à ce propos d'un « grand bargain ». J. W. Salacuse et N. P. Sullivan, « Do BITs Really Work? An Evaluation of Bilateral Investment Treaties and their Grand Bargain », *Harvard International Law Journal*, vol. 46, nº 1, 2005. Voir également : A. T. Guzman, « Why LDCs Sign Treaties that Hurt them : Explaining the Popularity of Bilateral Investment Treaties », *Virginia Journal of International Law*, vol. 38, 1998 ; M. Sornarajah, *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004 (2e éd.).

9 Sur le plan multilatéral, c'est d'abord vers l'OCDE et les banques de développement que se tournent les États-Unis, mais on relèvera aussi l'emphase nouvelle qui est donnée à la protection des droits de propriété intellectuelle et au respect de la Convention de Paris sur la protection de la propriété intellectuelle. Sur le plan bilatéral, il est fait référence aux traités d'amitié, de commerce et de navigation et aux traités bilatéraux sur l'investissement, mais également aux programmes d'aide au développement.

10 Accord-cadre en matière de commerce et d'investissement, en anglais *Trade and Investment Framework Agreement* (TIFA).

11 On y retrouve les mêmes contenus, avec quelques accommodements possibles pour les transferts de fonds.

12 Le programme des TBI est géré conjointement par le Département d'État et le Bureau du Représentant au commerce. Sur le modèle et son évolution, voir : K. J. Vandevelde, « U.S. Bilateral Investment Treaties : The Second Wave », *Michigan Journal of International Law*, vol. 14, 1993 ; L. L. Loppacher et W. A. Kerr, « Investment Rules : The US Agenda in Bilateral Trade Agreements », *Journal of World Investment and Trade*, vol. 7, nº 1, 2006.

Pour aller à l'essentiel, que ce soit dans les TBI ou les ALE, on retrouve cinq grands blocs de dispositions[13]. Y est tout d'abord reconnu le principe de l'égalité de traitement sous ses deux formes : le « traitement national » et le « traitement NPF »[14]. Le principe s'applique autant aux conditions d'établissement ou d'acquisition qu'aux conditions d'exploitation, de direction, de gestion ou de liquidation des activités.

Le second bloc a trait aux conditions d'exploitation dans le pays d'accueil. Les investisseurs ne doivent être soumis à aucune prescription de résultats. Cela concerne, entre autres, les quotas à l'exportation, le contenu local, les fournisseurs, les entrées de devises, les restrictions de production, les transferts de technologie ou encore la fourniture exclusive d'un marché. Aucun critère de nationalité ne peut également s'appliquer aux dirigeants ainsi qu'à la composition des conseils d'administration.

Le troisième bloc porte sur les transferts de fonds : aucune des deux parties ne peut entraver les transferts de fonds, qu'il s'agisse des bénéfices, dividendes, intérêts, gains en nature ou gains de capital, des paiements effectués pour des contrats, des prêts ou des opérations courantes, ou encore des versements au titre de la vente ou de la liquidation d'actifs.

Le quatrième bloc porte sur l'expropriation et l'indemnisation. Cinq conditions doivent être remplies : l'expropriation doit être reconnue d'intérêt public, être non-discriminatoire, légale et conforme aux dispositions des accords bilatéraux, et faire l'objet d'un dédommagement rapide, juste et effectif.

Le cinquième bloc, enfin, concerne plus spécifiquement le règlement des différends, que ce soit entre les deux parties ou entre une partie et un investisseur de l'autre partie. Dans les deux cas, les traités prévoient la mise en place d'une procédure de consultation, l'examen du différend par un groupe binational et le cas échéant, le recours à l'arbitrage international[15], en vertu 1) de la Convention CIRDI si les deux Parties sont signataires, 2) du Règlement du mécanisme supplémentaire du

13 L'investissement est pris dans un sens très large. Il couvre autant l'entreprise que ses participations, ses prêts, ses créances, ses avoirs, ses biens et ses intérêts.

14 C'est le traitement le plus favorable qui s'applique. Le chapitre 11 de l'ALENA reconnaît également une « norme minimale de traitement », conforme au droit international, « notamment un traitement juste et équitable ainsi qu'une protection et une sécurité intégrales ».

15 La seule exception notable concerne l'Australie. Il n'est pas prévu dans l'accord qu'un investisseur puisse demander directement l'arbitrage.

CIRDI si l'une des deux parties est signataire de la convention ou 3) des Règles d'arbitrage de la CNUDCI (Commission des Nations unies pour le droit commercial international).

La voie multilatérale n'est pas délaissée pour autant. Tout comme précédemment, les banques de développement sont mises à contribution. Mentionnons, notamment, la création, en 1988, à la Banque mondiale de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA), et surtout la mise en place au cours de cette décennie des programmes d'ajustement structurel qui vont faire de l'ouverture commerciale et de la promotion des investissements deux de leurs grandes priorités. Le changement est également discernable au GATT où, là également, les États-Unis firent pression pour lancer un nouveau cycle de négociations et les élargir de façon à couvrir les sujets qui leur tenaient particulièrement à cœur, notamment les services, la protection des droits de propriété intellectuelle, les marchés publics et, bien entendu, l'investissement. Les négociations dites d'Uruguay durèrent pas moins de huit ans, mais pour les États-Unis, les résultats furent à la hauteur des attentes, sauf dans le domaine de l'investissement.

L'investissement reste toujours un sujet litigieux, et les négociations ne permirent pas de déboucher sur un accord général. Un accord fut néanmoins entériné, l'*Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce* (MIC), qui interdit un certain nombre de prescriptions légales et dresse une liste indicative de mesures qui sont contraires à l'application du traitement national ou qui imposent des restrictions quantitatives. Il en fut de même des marchés publics avec l'*Accord plurilatéral sur les marchés publics* qui ouvre les marchés publics des pays signataires à la concurrence internationale. Les résultats sont néanmoins fort modestes. Beaucoup plus importants sont l'*Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce* (ADPIC) et l'*Accord général sur le commerce des services* (AGCS). L'ADPIC est en soi une petite révolution : sous le couvert de la non-discrimination, il transfère la protection des droits de propriété intellectuelle de l'OMPI à l'OMC, établit des droits et obligations fort étendus garantis par le recours au mécanisme de règlement des différends, et entérine le principe de normes de marché universelles et contraignantes. L'AGCS, de son côté, étend la portée de l'accord aux « présences commerciales » étrangères sur le territoire d'un membre (Mode 3 de fourniture de services) ainsi qu'aux mouvements temporaires des personnes concernées par le commerce des services (Mode 4). Mentionnons que l'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* (SMC) inclut dans la

définition des subventions certaines mesures incitatives qui peuvent affecter l'investissement, mais ce sujet ne fait pas l'objet de dispositions particulières dans l'accord, laissant ainsi totalement ouverte la porte à la concurrence entre les membres et au détournement d'investissement.

Concernant l'investissement, les États-Unis ne devaient cependant pas en rester là. La Déclaration ministérielle de Singapour (1996) fait de l'investissement l'une des quatre questions - les trois autres étant la facilitation des échanges, la transparence des marchés publics et la concurrence - qui devraient faire l'objet de négociations prioritaires. La déclaration est restée lettre morte puisque, à l'exception de la facilitation des échanges, ces questions ont finalement toutes été écartées du cycle de Doha. Ce fut à l'OCDE, une enceinte plus propice à ce genre de négociations, que le dossier de l'investissement progressa le plus loin, les États-Unis poussant le chapitre 11 de l'ALENA comme base de discussion[16].

Le *Code de la libération des mouvements de capitaux*, la *Déclaration sur l'investissement international* et les *Principes directeurs de l'OCDE à l'intention des entreprises multinationales* couvraient déjà un vaste éventail de sujets relatifs aux droits d'établissement et de sortie des capitaux, au traitement national, à l'exercice des activités et, d'une façon générale, à la protection de l'investisseur et de son investissement. Il ne s'agit toutefois pas de textes juridiques contraignants. C'est avec l'objectif d'« établir pour l'investissement international un large cadre multilatéral comportant des normes élevées de libéralisation des régimes d'investissement et de protection de l'investissement et doté de procédures efficaces de règlement des différends », que les pays membres décidèrent, en mai 1995, d'entamer des négociations en vue d'en arriver à un Accord multilatéral sur l'investissement, ou AMI[17]. Les négociations devaient durer trois ans, mais aucune entente n'intervint, pour finalement être abandonnées en décembre 1998[18].

16 J. J. Mcilroy, « NAFTA's Investment Chapter : An Isolated Experiment or a Precedent for a Multilateral Investment Treaty? », *The Journal of World Investment*, vol. 3, nº 1, 2002.

17 Sur les débats multilatéraux sur la protection de l'investissement et les droits économiques des États, voir notamment : D. Brunelle et C. Deblock, « Globalisation et nouveaux cadres normatifs : le cas de l'Accord multilatéral sur l'investissement », *Géographie, Économie et Société*, vol. 1, nº 1, 1999 ; B. Stern, *Un nouvel ordre économique international ?*, Paris, Economica, 1983 ; OMC, *Dossier spécial : le commerce et l'investissement étranger direct. Rapport annuel*, Genève 1996 ; M.-F. Houde et K. Yannaca-Small, *Relations entre les accords internationaux sur l'investissement*, Documents de travail sur l'investissement international, nº 2004/1, Paris, OCDE, 2004.

18 Les documents sont en ligne sur le site de l'OCDE, <http://www.oecd.org/daf/mai/indexf.htm>, consulté le 10 avril 2011.

Sur le plan multilatéral, le dossier de l'investissement a peu évolué depuis lors[19]. Par contre, on notera pour conclure 1) que les TBI, ALE et autres ACCI prolifèrent comme jamais, 2) que les États-Unis sont très actifs dans ce domaine, mais ils le sont moins que d'autres et l'enthousiasme des débuts est depuis retombé, 3) que l'ouverture aux investissements étrangers est, d'une façon générale, devenue la règle et les contrôles l'exception, 4) que les droits des investisseurs sont mieux reconnus et protégés, mais, par contre, 5) que la concurrence pour attirer les investissements est devenue générale, et ce, sans qu'aucune règle ne vienne y mettre un peu d'ordre. Autrement dit, les États-Unis sont parvenus à faire bouger les choses et à faire avancer la cause de la liberté économique et de la propriété privée, mais ils ne sont pas parvenus pour autant à créer un consensus international autour d'un noyau de règles en matière d'investissement, ni encore moins à établir le lien entre investissement et concurrence qui permettrait de faire de la neutralité un principe juridique international[20]. Quant au traité d'investissement modèle, celui de 1994, il a été révisé en 2004[21] et a fait l'objet, en 2009, d'un nouvel examen; le rapport du comité est cependant resté sans suite jusqu'à présent[22].

19 J. Kurtz, « A General Investment Agreement in the WTO? Lessons from Chapter 11 of NAFTA and the OECD Multilateral Agreement on Investment », Jean Monnet Working Paper 6/02, New York, NYU School of Law, 2002.

20 On dénote toutefois une certaine convergence internationale et une plus grande uniformité dans le contenu des traités, du moins en ce qui a trait à la protection de l'investissement. La promotion de l'investissement souffre toujours d'un grand vide juridique. Sur l'évolution du droit, voir : K. J. Vandevelde, « A Brief History of International Investment Agreements », dans K. P. Sauvant et L. E. Sachs (dir.), *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment : Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties, and Investment Flows*, New York, Oxford University Press, 2009.

21 Voir à ce sujet : G. Gagné et J.-F. Morin, « The Evolving American Policy on Investment Protection : Evidence from Recent U.S. FTAs and the 2004 Model BIT », *Journal of International Economic Law*, vol. 9, n° 2, 2006.

22 Report of the Subcommittee on Investment of the Advisory Committee on International Economic Policy Regarding the Model Bilateral Investment Treaty, 30 septembre 2009 (en ligne). Coprésidé par un représentant syndical et un représentant du milieu des affaires, le sous-comité n'est pas parvenu à produire un rapport consensuel. Comme on pouvait s'y attendre, les thèmes qui ne font pas consensus sont ceux qui portent sur l'ajout de clauses sur le respect des normes environnementales et de travail, le respect du principe de concurrence loyale dans ces deux domaines lorsqu'il est question d'investissement et le recours possible à l'arbitrage obligatoire dans les deux cas comme dans les traités commerciaux. La référence à « la sécurité essentielle » dans les traités est un autre sujet de désaccord, notamment lorsqu'il est question de problèmes graves de balance de paiement et de restrictions sur les mouvements de capitaux. On dénote toutefois une inclinaison marquée pour définir avec plus de précision ce qu'on entend par « *fair and equitable treatment* » et « *full protection and security* », faire référence au droit international et non plus à la coutume, inclure dans les prohibitions de résultats ce qui touche à la recherche et développement, aux innovations et à l'utilisation des technologies développées dans les pays d'accueil, et renforcer les règles de transparence et les mécanismes de règlement des différends. L'élargissement de la protection aux « investissements » à but non lucratif (l'environnement, par exemple) et aux investisseurs qui ne sont pas des entreprises (associations, ONG, syndicats) fait consensus et marque un retour à la conception de ce que l'on entendait autrefois par « étranger » dans les TACN.

1.4 / La politique américaine à l'égard des investissements étrangers

Nous n'avons pas jusqu'ici trop insisté sur la distinction entre protection et promotion de l'investissement. Les deux termes sont généralement associés sinon confondus, les garanties apportées à l'investisseur et à son investissement devant être un puissant incitatif à l'investissement. Tel est du moins l'argument largement invoqué par les organisations internationales et les défenseurs des traités d'investissement, un argument qui a démontré à l'usage être peu fondé[23]. Par contre, une fois pris le virage de l'insertion compétitive dans l'économie mondiale, les gouvernements s'en sont donné à cœur joie, usant et abusant des mesures fiscales, financières ou autres pour détourner les investissements à leur profit, avec l'approbation de la Banque mondiale d'ailleurs[24]. En fait, si, en matière de droits et de protection de l'investisseur, la tendance générale va dans le sens d'une convergence des règles, dans le cas de la promotion de l'investissement, au contraire, le vent souffle dans le sens de la compétition plutôt que dans celui de la coopération[25]. Qu'en est-il de l'approche américaine en la matière au cours de cette période? Commençons par la question de la promotion; nous aborderons celle de la protection ensuite.

La politique américaine est pour le moins ambiguë, certains diront hypocrite. Que constatons-nous en effet, sinon que, d'un côté, il n'y a pas de volonté réelle de la part du gouvernement fédéral de mettre de l'ordre dans les politiques, les réglementations et les programmes incitatifs aux niveaux inférieurs, et sans doute celui-ci n'a-t-il guère de marge de manœuvre. Au motif d'être les mieux placés pour répondre aux besoins des entreprises comme des populations, les municipalités et les États, fortement appuyés en cela par les chambres de commerce, ne se gênent aucunement pour attirer les investisseurs étrangers à coup de subventions, de dégrèvements ou de congés fiscaux[26]. Avec les délocalisations et les menaces que font peser les entreprises sur les travailleurs, les programmes incitatifs et agences de promotion de

23 M. Hallward-Driemeier, «Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a Bit... and they Could Bite», *World Bank Policy Research Paper*, WPS 3121, Washington DC, Banque mondiale, 2003; A. T. Guzman, *op. cit*.

24 C. Deblock et M. Rioux, «L'impossible coopération fiscale internationale», *Éthique publique*, juin 2008.

25 On peut se demander si en se faisant les vibrants promoteurs de l'ouverture et la liberté de circulation des capitaux dans le monde, les États-Unis n'ont pas sans le vouloir incité les autres pays à remplacer leurs politiques de contrôle de l'investissement par des politiques de promotion, un déplacement d'interventionnisme somme toute, mais tout à fait contraire à l'objectif recherché.

26 Le cas récent de la délocalisation de la filiale d'Électrolux de L'Assomption au Québec vers le sud des États-Unis, à Memphis, pour des raisons fiscales et de compression salariale en est une parfaite illustration.

l'investissement se sont multipliés[27]. Le gouvernement fédéral n'est pas en reste d'ailleurs ; il a lui-même mis en place en mars 2007 une agence au sein du Département du commerce, *Invest in America*, dont le mandat est de promouvoir l'investissement aux États-Unis, d'y faciliter leur implantation et de contribuer ainsi à la création d'emplois et à l'augmentation de la compétitivité de l'économie américaine[28]. Plus récemment, en juin 2011, le président Obama a réitéré cet engagement[29] et un nouveau programme de promotion, *Select USA*, a été mis en place pour inciter les entreprises étrangères à venir investir aux États-Unis et les maintenir à flot dans la course aux investissements.

D'un autre côté, il y a la position officielle, parfaitement résumée par le président Bush dans son discours de mai 2007 sur les économies ouvertes :

> *In advancing open markets, the United States will : (1) Reinforce the principle that a domestic climate conducive to foreign investment strengthens national security* [...]*; (2) Actively target unreasonable and discriminatory barriers to investment* [...]*; (3) Work with our partners in the WTO to strengthen the rules-based trading system so that it continues to promote open markets, trade reform and new opportunities for development and growth* [...]*; (4) Promote an international environment in which international investment can make the greatest contribution to the development process*[30].

Bien entendu, le président Bush cherchait d'abord à projeter à l'étranger l'image d'un pays qui n'a jamais cessé d'être une terre d'accueil de l'investissement et de promouvoir la règle de droit tant dans la protection que dans la promotion de l'investissement étranger, mais en même temps, comment rester inactif lorsque la concurrence est vive et que les États-Unis voient leur pouvoir d'attractivité faiblir ? La création de *Invest in America* est un premier pas, certes fort timide, dans cette direction, mais le principe de neutralité s'en trouve écorché. Et une fois l'agence mise en place, il y a tout lieu de penser que le Congrès voit à en

27 Une société, *State International Development Organizations* (SIDO), regroupe les agences étatiques chargées de la promotion du commerce et de l'investissement.

28 C'est en grande partie pour corriger l'image négative laissée à l'étranger par l'affaire des ports et celle d'Unocal que l'Administration Bush mit en place ce programme.

29 « *In a global economy, the United States faces increasing competition for the jobs and industries of the future. Taking steps to ensure that we remain the destination of choice for investors around the world will help us win that competition and bring prosperity to our people* », *Statement by the President on United States Commitment to Open Investment Policy*, 20 juin 2011.

30 « Open Economies Policy Statement », 10 mai 2007, <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2007/05/20070510-2.html>, consulté le 10 avril 2011.

renforcer le mandat quand l'occasion se produira. Toujours est-il qu'il y a bel et bien un double discours, que l'on peut, certes, comprendre si l'on admet que l'on peut poursuivre un objectif de nivellement de la concurrence sur la scène internationale tout en étant très pragmatique sur le terrain des vaches. À condition que le gouvernement fédéral n'entre pas à son tour dans la danse - ce qu'il vient de faire - et que, par ailleurs, le discours sécuritaire n'interfère pas dans le principe de protection.

Tout comme elles ont toujours préféré la neutralité à la promotion, toutes les Administrations présidentielles, quelles qu'elles soient, ont toujours choisi, sans hésitation aucune, l'ouverture au contrôle, le droit à l'arbitraire. Cette ligne de conduite a toujours reçu l'assentiment du monde des affaires, pour qui l'existence d'un système légal ouvert, stable et prévisible - dont les États-Unis seraient évidemment le modèle - reste le meilleur garant d'un environnement propice aux affaires et aux investissements[31]. Des voix se sont souvent fait entendre, les unes au nom de la sécurité des États-Unis, les autres de la défense de ses intérêts vitaux, pour réclamer plus de contrôles, plus de réciprocité, mais jusqu'au tournant des années 2000, peu de changements significatifs ont été apportés à la politique de l'investissement et à sa philosophie libérale[32]. Chaque fois[33], on assiste au même scénario : 1) certaines acquisitions d'entreprises, très médiatisées, suscitent beaucoup d'émoi et d'anxiété au sein du public, le tout accompagné au Congrès de discours patriotiques et de projets de loi sécuritaires ; 2) le gouvernement sort de sa réserve et réaffirme avec vigueur la politique officielle

31 R. Litan, *Through Their Eyes. How Foreign Investors View and React to the U.S. Lagal System*, Washington DC, The U.S. Chamber Institute for Legal Reform, 2007.

32 L'auteur remercie le professeur Casey de lui avoir aimablement transmis son texte. W. L. Casey Jr., *Beyond the Trends: Foreign Direct Investment in the United States*, Greenwich, JAI Press, 1998.

33 Dans les années 1980, ce furent surtout les investissements japonais, comme l'acquisition du Rockefeller Center, qui furent au centre des controverses et à l'origine de l'amendement Exon-Florio. Au milieu des années 2000, deux projets d'acquisition, l'un de la firme Unocal par une compagnie chinoise, et l'autre de plusieurs ports appartenant à la firme britannique Peninsular and Oriental Steam Navigation Company par Dubai Ports World, qui suscitèrent un violent débat sur la sécurité et l'intrusion de sociétés liées à des gouvernements étrangers dans les affaires intérieures et provoquèrent un débat extrêmement houleux. Une autre enquête menée en 2006 par le Pew Research Center montrait que dans le dossier des ports de Dubai, à peine le tiers de l'opinion publique approuvait l'Administration présidentielle dans la gestion de ce dossier, contrairement au Congrès, dont l'action était fortement appuyée par la population (Pew Research Center, *Dubai Ports Fallout*, Washington DC, 15 mars 2006). Une autre étude globale menée en 2008 par le Pew Research Center (*2008 Pew Global Attitudes Survey*) montre que les deux tiers des Américains voient d'un œil très défavorable les investissements étrangers chez eux. À bien des égards cependant, l'opinion publique américaine ne se différencie guère de celle des autres pays. Il ressort néanmoins de la même enquête que 55 pour cent des Américains sont favorables aux mesures incitatives pour attirer les IDE. Ils ne sont cependant qu'un tiers à l'être si ces investissements sont chinois, mais plus de 60 pour cent à l'être si ceux-ci sont japonais. Voir à ce sujet : N. M. Jensen et E. J. Malesky, « FDI Incentives Pay. Politically », *Vale Columbia FDI Perspectives*, 26, 2010.

des États-Unis, rassure les milieux d'affaires et les gouvernements étrangers, intervient au Congrès pour bloquer *in extremis* les projets populistes, mais non sans néanmoins faire quelques concessions pour apaiser les esprits.

Les évènements du 11 septembre 2001 ont bouleversé la donne, donnant lieu à des débordements sécuritaires qui n'ont pas été sans inquiéter les investisseurs ni déranger les circuits économiques, mais en d'autres temps, une fois les mesures en place, les choses se seraient replacées. Ou du moins en aurait-il été ainsi si les questions de sécurité n'avaient pas fait surgir d'autres sujets de préoccupation comme l'ingérence étrangère dans les affaires intérieures, les financements opaques ou occultes, la protection des secrets industriels, etc., et surtout si le concept de sécurité n'avait pas été rapidement élargi à la sécurité économique, une question qui n'a jamais cessé de préoccuper les Américains comme nous l'avons vu à propos de la période précédente, mais qui avait déjà commencé à prendre un tour beaucoup plus dramatique quand les Américains ont commencé à se rendre compte que la globalisation entraînait dans son sillage délocalisations et pertes d'emploi et que la Chine s'affirmait comme un concurrent autrement plus coriace que le Japon[34]. Et une fois que tout se croise, s'enchevêtre, il devient beaucoup plus difficile pour les autorités de maintenir la ligne de la règle de droit et de la neutralité quand elles-mêmes tiennent de front deux discours, l'un libéral et l'autre sécuritaire[35]. Le cas du CFIUS est à cet égard exemplaire.

Rappelons que lorsque le CFIUS fut créé en 1975, son mandat n'était que de colliger l'information sur les acquisitions étrangères d'entreprises américaines. Jamais n'avait-il été question de filtrer les investissements étrangers. Pourtant, à deux reprises au cours de cette période, l'agence va voir son pouvoir d'investigation élargi et renforcé. La première fois, ce fut *avec* l'amendement Exon-Florio, dans le cadre de la loi omnibus de 1988 (*Omnibus Foreign Trade and Competitiveness Act of 1988*)[36]. La seconde fois, ce sera en 2007, dans le cadre de la loi sur la

34 Voir à ce sujet : E. M. Graham et D. M. Marchick, *US National Security and Foreign Direct Investment*, Washington DC, Peterson Institute for International Economics, 2006 ; J. K. Jackson, *Foreign Investment and National Security : Economic Considerations*, Washington DC, CRS Report for Congress RL34561, 2010.

35 Ces hésitations apparaissent sous la présidence de Ronald Reagan au travers de l'application agressive du principe de réciprocité que le Congrès cherche à imposer dans les échanges commerciaux comme dans les mouvements de capitaux. Voir à ce sujet : OCDE, *Examens de l'OCDE sur l'investissement direct étranger : États-Unis*, Paris, OCDE, 1995.

36 Tout comme pour le commerce, la loi cherche également à renforcer la réciprocité en matière d'investissement. Les principaux secteurs visés par la réciprocité sont le transport aérien et maritime, les mines, les oléoducs et les gazoducs, ainsi que les banques et les services financiers. La loi donne au gouvernement la possibilité d'engager des mesures contre des partenaires commerciaux qui appliqueraient des mesures jugées discriminatoires.

sécurité nationale et l'investissement étranger (*Foreign Investment and national Security Act of 2007*). L'amendement Exon-Florio fut le résultat d'une intense négociation entre le Congrès et le Président, avec le débat sur les investissements japonais en fond de scène. Il vient modifier la loi de 1950 sur la production de matériel de défense (*Defense Production Act of 1950*) de manière à donner la possibilité d'interdire toute acquisition étrangère qui pouvait affecter la défense nationale. L'objectif n'est pas de contrôler les acquisitions d'entreprises américaines par des intérêts étrangers - ce que certains réclamaient -; il s'agissait seulement de donner au CFIUS le mandat d'examiner celles qui pourraient affecter la sécurité nationale, et ce, sur une base volontaire. Ce qui est intéressant dans ce cas, c'est que même si dans les faits, les investissements concernés ne représentent guère plus de cinq pour cent des IDE entrant, les entreprises étrangères ont néanmoins préféré le plus souvent notifier leurs intentions, voire demander une investigation pour se mettre à l'abri de l'amendement Exon-Florio et surtout de la possibilité qu'avait le CFIUS d'ouvrir une enquête à tout moment[37]. Un nouvel amendement, l'«amendement Byrd», va être apporté en 1992 à l'amendement Exon-Florio pour viser plus explicitement les investissements faits par ou pour le compte de gouvernements étrangers. C'est à l'amendement Byrd qu'il sera fait appel dans les années 2000 pour opposer une fin de non-recevoir à certains projets d'acquisitions stratégiques par des fonds souverains et des entreprises publiques étrangères.

Suite aux évènements du 11 septembre 2001, le Congrès avait élargi la notion de sécurité aux infrastructures critiques et à la sécurité intérieure. L'épisode largement médiatisé des ports de Dubaï lui servit cette fois de prétexte pour modifier à nouveau l'amendement Exon-Florio de manière à inclure les infrastructures, mais surtout pour modifier l'esprit de la loi et établir une nouvelle procédure d'examen des projets d'acquisition. Ainsi, désormais, non seulement le CFIUS est-il mandaté pour examiner tout projet d'investissement émanant d'un organisme possédé ou contrôlé par un gouvernement étranger, menaçant la sécurité nationale ou encore visant le contrôle d'infrastructures critiques, mais qui plus est, il revient à l'investisseur étranger de faire

37 L'investigation complétée à la satisfaction du CFIUS revenait à accorder à l'investisseur étranger une sorte de certificat de respectabilité sur lequel il n'était pas question de revenir. Les médias ont fait beaucoup de cas de certaines acquisitions, mais les enquêtes ont finalement été peu nombreuses et les blocages très rares. L'impact de la loi est à la fois incitatif et dissuasif: incitatif dans la mesure où elle pousse les investisseurs à faire eux-mêmes les démarches pour obtenir l'approbation de leur projet d'acquisition, et dissuasif dans la mesure où, en cas de doute ou de sur-couverture médiatique, l'investisseur étranger préférera s'abstenir. U. S. GAO, *Foreign Investment. Laws and Policies Regulating Foreign Investment in 10 Countries*, Washington DC, 2008.

la démonstration du bien-fondé économique de son investissement et que celui-ci ne constitue pas une menace à la sécurité nationale. Qui plus est, contrairement à la pratique antérieure, le CFIUS peut à tout moment désormais ouvrir une enquête sur une entreprise étrangère et son investissement, quand bien même celui-ci avait déjà été approuvé. Enfin, alors que jusque-là l'examen se faisait dans un climat de confiance et de discrétion, l'information sur les enquêtes comme la procédure d'examen devient publique. Comment dans ces conditions défendre le principe d'ouverture aux investissements étrangers?

Bibliographie

Brunelle, Dorval et Christian Deblock, «Globalisation et nouveaux cadres normatifs: le cas de l'Accord multilatéral sur l'investissement», *Géographie, Économie et Société*, vol. 1, nº 1, 1999, p. 49-95.

Casey Jr., William L., *Beyond the Trends: Foreign Direct Investment in the United States*, Greenwich, JAI Press, 1998.

Deblock, Christian et Michèle Rioux, «L'impossible coopération fiscale internationale», *Éthique publique*, vol. 10, nº 1, juin 2008, p. 9-34.

Gagné, Gilbert et Jean-Frédéric Morin, «The Evolving American Policy on Investment Protection: Evidence from Recent U.S. FTAs and the 2004 Model BIT», *Journal of International Economic Law*, vol. 9, nº 2, 2006, p. 357-382.

Graham, Edward M. et David M. Marchick, *US National Security and Foreign Direct Investment*, Washington DC, Peterson Institute for International Economics, 2006.

Guzman, Andrew T., «Why LDCs Sign Treaties that Hurt them: Explaining the Popularity of Bilateral Investment Treaties», *Virginia Journal of International Law*, vol. 38, 1998, p. 639-688.

Hallward-Driemeier, Mary, «Do Bilateral Investment Treaties Attract FDI? Only a Bit... and they Could Bite», *World Bank Policy Research Paper* WPS 3121, Washington DC, Banque mondiale, 2003.

Houde, Marie-France et Katia Yannaca-Small, *Relations entre les accords internationaux sur l'investissement*, Documents de travail sur l'investissement international nº 2004/1, Paris, OCDE, 2004.

Jackson, James K., *Foreign Investment and National Security: Economic Considerations*, Washington DC, CRS Report for Congress RL34561, 2010.

Jensen, Nathan M. et Edmund J. Malesky, «FDI Incentives Pay. Politically», *Vale Columbia FDI Perspectives*, 26, 2010.

Kurtz, Jürgen, «A General Investment Agreement in the WTO? Lessons from Chapter 11 of NAFTA and the OECD Multilateral Agreement on Investment», Jean Monnet Working Paper 6/02, New York, NYU School of Law, 2002.

Litan, Robert, *Through Their Eyes. How Foreign Investors View and React to the U.S. Lagal System*, Washington DC, The U.S. Chamber Institute for Legal Reform, 2007.

Loppacher, Laura L. et William A. Kerr, « Investment Rules : The US Agenda in Bilateral Trade Agreements », *Journal of World Investment and Trade*, vol. 7, n° 1, 2006, p. 41-54.

Mcilroy, James J., « NAFTA's Investment Chapter : An Isolated Experiment or a Precedent for a Multilateral Investment Treaty ? », *The Journal of World Investment*, vol. 3, n° 1, 2002, p. 127-145.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Examens de l'OCDE sur l'investissement direct étranger : États-Unis*, Paris, OCDE, 1995.

Organisation mondiale du commerce (OMC), *Dossier spécial : le commerce et l'investissement étranger direct. Rapport annuel*, Genève, OMC, 1996.

Salacuse, Jeswakd W. et Nicholas P. Sullivan, « Do BITs Really Work ? An Evaluation of Bilateral Investment Treaties and their Grand Bargain », *Harvard International Law Journal*, vol. 46, n° 1, 2005, p. 67-130.

Sornarajah, M., *The International Law on Foreign Investment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004 (2e éd.).

Stern, Brigitte, *Un nouvel ordre économique international ?*, Paris, Economica, 1983.

U.S. GAO, *Foreign Investment. Laws and Policies Regulating Foreign Investment in 10 Countries*, Washington DC, 2008.

Vandevelde, Kenneth J., « U.S. Bilateral Investment Treaties : The Second Wave », *Michigan Journal of International Law*, vol. 14, 1993, p. 621-702.

Vandevelde, Kenneth J., « A Brief History of International Investment Agreements », dans Karl P. Sauvant et Lisa E. Sachs (dir.), *The Effect of Treaties on Foreign Direct Investment : Bilateral Investment Treaties, Double Taxation Treaties, and Investment Flows*, New York, Oxford University Press, 2009, p. 3-35.

Zeile, William J., « U.S. Intrafirm Trade in Goods », *Survey of Current Business*, février 1977, p. 23-38.

CHAPITRE 21 /

L'aide à l'ajustement commercial aux États-Unis

De l'interdépendance à la globalisation[1]

Christian Deblock et Sylvain Zini

La littérature économique accorde peu d'attention aux interactions du commerce et du travail, et moins encore aux coûts d'adaptation qu'entraîne l'ouverture des marchés. Elle ne fait guère non plus de distinction entre ces coûts et ceux qui sont associés aux changements technologiques. L'adaptation est perçue comme un phénomène permanent et normal, une contrainte de la vie face à des situations nouvelles. Les coûts d'ajustement liés au commerce peuvent pourtant être importants ; ils sont également le plus souvent très concentrés, sur certains secteurs, certaines catégories de travailleurs ou encore certaines régions. Plus récemment, le phénomène a pris davantage d'ampleur et de nouvelles préoccupations ont surgi : 1) avec la globalisation, la concurrence s'est intensifiée et affecte un nombre beaucoup plus grand d'industries et donc d'emplois qu'il y a dix ans, 2) l'intégration rapide des économies à bas salaires dans l'économie mondiale a désormais un impact profond sur l'organisation des activités des entreprises, et 3) « la concurrence des pays à bas salaires a commencé à prendre de nouvelles formes qualitatives qui vont se révéler plus dangereuses pour les pays développés que cela n'a été le cas jusqu'ici[2] ».

1 Extrait de C. Deblock et S. Zini, « L'aide à l'ajustement commercial aux États-Unis. De l'interdépendance à la globalisation », *Revue Interventions économiques*, n° 49, 2014, DOI : 10.4000/interventionseconomiques.2070.

2 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris, OCDE, 2005, p. 37.

1 / Les débats autour de l'aide à l'ajustement commercial

Longtemps contesté, souvent critiqué, le Programme d'aide à l'ajustement commercial (PAAC) existe depuis fort longtemps aux États-Unis. Cette particularité américaine n'a pourtant guère attiré l'attention en dehors des États-Unis, du moins jusqu'à tout récemment. On retrouve trois grandes explications dans la littérature. La première, la plus simple sans doute, est celle que propose l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le PAAC tirerait son origine de la frugalité des programmes sociaux aux États-Unis. Ainsi, ce programme permettrait d'instaurer un filet de sécurité minimale, là où d'autres pays ont des mécanismes d'aide plus complets. Cette explication reste cependant superficielle. La politique commerciale est, aux États-Unis, au croisement de la politique intérieure et de la politique extérieure. On peut donc interpréter l'origine du PAAC et sa pérennité sous un angle ou sous l'autre, autrement dit : soit comme un moyen de préserver un certain consensus politique autour du commerce, soit comme un moyen de compenser les effets négatifs d'une politique commerciale résolument tournée vers la libéralisation des échanges depuis la réforme de 1934. Voyons de plus près ces deux grands arguments, complémentaires si, comme nous le proposons, nous considérons le PAAC comme faisant partie intégrante du modèle commercial américain.

1.1 / L'aide à l'ajustement commercial, un débat de politique intérieure

Une première façon d'expliquer l'aide à l'ajustement commercial consiste à voir en celle-ci un moyen de préserver un consensus politique autour du commerce. À un premier niveau, le PAAC ferait partie de la boîte à outils de la stabilisation commerciale. Tout comme les autres mesures de correction commerciale, il servirait à juguler les demandes protectionnistes, à réduire les tensions dues au commerce en y apportant une réponse administrative et pécuniaire, permettant de conserver la confiance des travailleurs dans la capacité de l'économie américaine à affronter la concurrence internationale. À un second niveau, les programmes serviraient également d'instrument de marchandage entre le Congrès et la Présidence, tout particulièrement lorsque vient le moment de renouveler le mandat de négocier. La concession faite aux travailleurs est finalement peu coûteuse eu égard aux enjeux commerciaux : à peine 0,2 % des gains du commerce

ou 12,5 % des recettes sur les droits de douane selon Mastel[3]. Enfin, à un troisième niveau, même si le programme est mal connu et que peu de travailleurs en profitent, sa seule existence et les très vifs débats politiques qu'il suscite contribuent à laisser l'impression que la classe politique est sensible aux inquiétudes des travailleurs[4]. C'est de la sorte que les inconditionnels du commerce et les milieux d'affaires conçoivent l'utilité de ces programmes, soit comme un moindre mal. L'explication n'est pas suffisante. Le PAAC doit aussi son existence et son maintien à l'activisme très efficace des groupes réformistes et à l'esprit mélioriste qui les guide[5]. C'est le quatrième niveau, le plus déterminant.

1.2 / L'aide à l'ajustement commercial, un débat de politique extérieure

D'une manière comme d'une autre, le PAAC a toujours été associé à la législation commerciale, qu'il s'agisse des lois donnant au président l'autorisation de négocier, de celles portant ratification des accords commerciaux ou encore de celles autorisant des préférences commerciales. Objet de débats partisans souvent virulents, le PAAC a toujours dû son renouvellement à la détermination des démocrates, avec pour arrière-fond une opposition grandissante au libre-échange. Au cœur du débat, les pertes d'emplois liées à l'ouverture commerciale et aujourd'hui à la globalisation. Le PAAC peut être considéré comme une sorte de garde-fou du système, pourvu du moins que le commerce engendre plus de croissance et plus d'emplois. C'est dans cet esprit que la réforme commerciale fut introduite en 1934, comme moyen de contribuer au redressement économique. C'est un premier trait du programme. La réforme commerciale était aussi empreinte de l'esprit de l'internationalisme libéral, mais fortement teinté de progrès social : le commerce doit profiter à tous et ses avantages doivent non seulement être équitablement répartis, mais également compenser les perdants

3 G. Mastel, « Why we Should Expand Trade Adjustment Assistance », *Challenge*, vol. 49, n° 4, 2006.

4 Pour reprendre les mots de Destler, « [*f*]*or many, TAA is viewed as a backwater government program that gets attention only when an administration needs votes for trade legislation* ». I. M. Destler, *American Trade Politics*, Washington DC, Institute for International Economics, 2005 (4e éd.), p. 328.

5 Le méliorisme est une doctrine libérale qui place l'action collective, l'éducation et le développement des capacités de chacun au centre du débat politique. Il s'agit « de recréer la liberté économique » autour de l'égalité des chances et, par la réglementation économique et les réformes sociales, de rendre le capitalisme « raisonnable », selon la formule de John R. Commons. Herbert Croly, William James et John Dewey ont donné une assise philosophique à ce courant. Le *New Deal* de Franklin D. Roosevelt, puis le *Fair Deal* de Harry Truman ont été fortement imprégnés de ces idées. Le méliorisme a atteint son point culminant sous les administrations Kennedy (*New Frontier*) et Johnson (*Great Society*), pour décliner par la suite. On le retrouve chez Bill Clinton et sa « globalisation à visage humain », et plus près de nous, dans les réformes mises en place par Barack Obama.

et les aider à retrouver leur place dans l'économie. C'est le second trait du programme. Précisons ces deux points en replaçant le modèle commercial américain dans sa perspective historique.

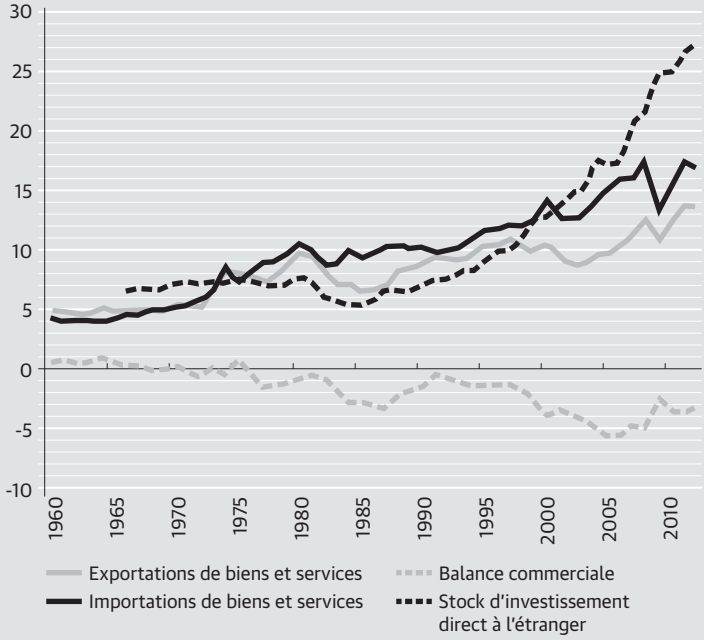
2 / La globalisation et l'appel du large : les délocalisations

La politique commerciale américaine, mais également le système commercial multilatéral, entrent dans une nouvelle ère à partir des années 1980. Les priorités ne vont plus seulement à l'ouverture des marchés, mais aussi aux disciplines de marché ; la réciprocité reste le fondement juridique du système, mais le principe de non-discrimination est désormais étendu aux entreprises et à leurs droits. Autre changement majeur : les pays en développement et bientôt les pays dits en transition rejoignent les uns après les autres le GATT et, après 1995, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), ce qui élargit d'autant l'espace du marché et les perspectives d'investissement. Enfin, avec la liberté retrouvée des capitaux, la réorganisation des réseaux de production et le décollage rapide d'une nouvelle cohorte de pays, la dynamique même de l'économie mondiale change : l'intégration des marchés ne se fait plus seulement en surface, par le commerce ; elle se fait aussi en profondeur, par la réorganisation des réseaux de production sur des espaces désormais largement ouverts. Dans ce contexte : le compromis d'après-guerre autour de l'État protecteur dans un monde en interdépendance ne tient plus la route. Les marchés ont recouvré leur autonomie, avec le résultat que la croissance économique ne passe plus par le marché intérieur (demande intérieure), mais par l'intégration compétitive des économies dans l'économie mondiale.

La globalisation est devenue une arme à double tranchant. D'un côté, elle pousse les entreprises à se tourner toujours davantage vers l'étranger, autant pour y développer de nouveaux marchés que pour gagner en efficacité et réduire leurs coûts de production ; d'un autre côté, avec l'ouverture généralisée des marchés, la concurrence descend toujours davantage sur le marché intérieur, pour entraîner derrière elle l'économie américaine comme les autres économies dans un processus de destruction créatrice incessant. Ce double mouvement a ses avantages et l'économie américaine en a largement profité, attirant vers elle les investissements et surfant sur la vague de la nouvelle économie et de la globalisation. Il a aussi ses inconvénients, et non des

moindres : il alourdit le climat d'insécurité économique, rend l'économie américaine plus vulnérable aux chocs extérieurs et bouleverse l'architecture de l'économie mondiale.

FIGURE 21.1 / **Commerce international de biens et services et investissement direct à l'étranger* des États-Unis en % du PIB**



* Stocks d'IDE sur une base historique en % du PIB.

Source : Bureau of Economic Analysis, *International Economic Accounts*, Washington DC, 2010, <http://www.bea.gov/international/index.htm>.

La figure 21.1 exprime l'ampleur de ces changements. Alors que jusqu'aux années 1970, le commerce gravitait autour de 5 % du produit intérieur brut (PIB) environ, en 2008, les exportations ont représenté 12,8 %, et les importations plus de 17,7 % du PIB[6]. De même, plus ou moins équilibré jusqu'à la fin des années 1970, le solde de la balance commerciale est depuis lors non seulement déficitaire, mais le déficit

6 La crise de 2007-2008, en faisant reculer le commerce, introduit un biais. Aussi, avons-nous choisi d'arrêter la période d'observation aux années 2008-2009.

va en se creusant, du moins jusqu'à 2006 (-5,7% du PIB). Entre 1966 et 2009, l'investissement direct des firmes transnationales américaines à l'étranger est passé de 6,5 à 25,8%, ce qui signifie que les firmes américaines opèrent de plus en plus à l'étranger. *Quid* dans ce nouveau contexte du PAAC?

3 / Le traumatisme de l'ALENA

Les années 1990 resteront dans l'histoire économique des États-Unis celles de la prospérité retrouvée. Celles également où l'Amérique se permettait de donner des leçons d'économie au monde entier. Mais elles resteront aussi celles de la fin du consensus bipartisan sur le commerce[7], avec en fond de scène une polarisation extrême de l'opinion publique à propos de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA).

Si les pires scénarios à son sujet ne se sont pas réalisés, l'ALENA laissa des traces profondes, à commencer au sein du parti démocrate. Sans en être la cause directe, il fut néanmoins à l'origine de l'affront que fit subir le Congrès au président Clinton en lui refusant le mandat de négocier le 25 septembre 1998[8] (*Reciprocal Trade Agreement Authorities Act*). L'ALENA a eu une autre conséquence, celle de pousser les États-Unis à rouvrir le débat sur les interactions du commerce et du travail, à l'OMC comme à l'Organisation internationale du travail (OIT), et à s'engager dans une campagne internationale en faveur des clauses sociales dans les accords de commerce sur le thème de la «globalisation à visage humain». Dans ce contexte, les modifications substantielles apportées au PAAC marquent un virage dans l'histoire de ce programme.

Un programme particulier en faveur des travailleurs affectés par l'ALENA, appelé *NAFTA-Transitional Adjustment Assistance Program*, fut en effet introduit dans le projet de loi qui devait ratifier l'ALENA. Ce programme introduit néanmoins deux innovations importantes. Tout d'abord, il couvre non seulement les travailleurs qui sont affectés

7 R. E. Baldwin et C. S. Magee, *Congressional Trade Votes: From NAFTA Approval to Fast-Track Defeat*, Washington DC, Institute for International Economics, 2000; M. J. Hiscox, «The Magic Bullet? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization», *International Organization*, vol. 53, nº 4, 1999.

8 Le vote s'établit ainsi: 243 contre et 180 pour; Républicains, 151 pour et 71 contre; Démocrates, 29 pour et 171 contre. Voir: M. J. Bolle, *Trade Promotion Authority (Fast-Track): Labor Issues (Including H.R. 3005 and H.R.3019)*, Washington DC, Congressional Research Service, Report for Congress, nº RL31178, 2002, <http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/3540.pdf>, consulté le 10 avril 2013; K. A. Elliott, «International Labor Standards and Trade: What Should be Done?», dans J. Schott (dir.), *Launching New Global Trade Talks: An Action Agenda*, Washington DC, Institute for International Economics, 1998.

par le commerce, mais aussi ceux qui le sont par les délocalisations de la production au Mexique et au Canada. Cela revient à reconnaître premièrement que l'investissement direct à l'étranger a, lui aussi, des incidences sur l'emploi et deuxièmement qu'une partie importante du commerce dépend des activités transfrontalières et, donc, qu'une réorganisation régionale de ces activités dans le cadre d'un accord comme l'ALENA entraîne également des « ajustements ». Par ailleurs, le Département du travail commence à accepter de compenser aussi les « travailleurs secondaires », c'est-à-dire ceux qui œuvrent dans des entreprises qui approvisionnent en matériel et fournitures celles qui sont affectées par le commerce ou les délocalisations. Ce programme spécifique pour l'ALENA démontra son utilité, mais avait pour défaut d'introduire un régime à deux vitesses : entre les emplois délocalisés au Canada ou au Mexique et les autres.

Le président Clinton n'était guère plus convaincu que ses prédécesseurs de l'utilité et de l'efficacité de ce programme. Les PAAC furent révisés par les réformes budgétaires successives, avec l'idée de les abolir progressivement[9]. Très vite, le président dut cependant se rendre à l'évidence : républicains et démocrates souhaitent leur maintien, voire leur amélioration. Leur consolidation fut finalement entérinée en 1998 par la Loi sur l'investissement dans la force de travail (*Workforce Investment Act of 1998*).

4 / La normalisation du PAAC

Les années Clinton furent des années de grand désenchantement pour les syndicats et les groupes voués à la promotion des droits de la personne et du travailleur, le président ayant dû reculer dans les deux cas tant devant l'opposition concertée des républicains et des milieux d'affaires qu'à l'extérieur devant celle des pays en développement qui ne voulaient absolument pas en entendre parler à l'OMC. Son successeur, George W. Bush fut, d'entrée de jeu, confronté au double problème du déficit commercial et de la récession économique. Renouant avec la révolution conservatrice de Reagan, son programme économique

9 Le président Clinton proposait de mettre en place un programme général d'assistance et de formation pour les travailleurs ayant perdu leur emploi. Les syndicats appuyaient l'initiative, mais voulaient maintenir le PAAC. De leur côté, les groupes conservateurs s'y opposaient, pour des raisons budgétaires, mais aussi parce que cela aurait signifié étendre les programmes de formation et de reconversion à tous les travailleurs.

gravitait autour d'une proposition principale : réduire les impôts. Et sur le plan commercial, son programme était axé sur trois grandes idées : 1) relancer « le mouvement historique en faveur du libre-échange », 2) rattraper le terrain perdu dans les négociations bilatérales et 3) redessiner la carte des alliances commerciales à l'aulne des intérêts de puissance et de la promotion de la liberté économique[10]. Tout ceci n'augurait rien de bon pour les travailleurs. Curieusement pourtant, c'est sous son mandat que le débat sur les normes du travail fut relancé et que le PAAC fut substantiellement amélioré. Concernant ce programme, trois facteurs permettent d'expliquer ce changement d'attitude.

Tout d'abord, la Commission Weidenbaum sur le déficit commercial[11] était parvenue à un consensus bipartisan à son sujet. Ensuite, les milieux d'affaires s'inquiétaient de la perte d'autorité des États-Unis dans les négociations commerciales. Pour eux, les États-Unis devaient rattraper le terrain perdu, à commencer sur le plan bilatéral. Et il s'agissait à ce titre de redonner à la présidence l'autorité de négocier[12], quitte à céder du terrain sur les questions relatives au PAAC. Enfin, le programme de libéralisation multilatérale des échanges se heurtait à une double résistance : celle des autres pays et celle des syndicats et du parti démocrate. Certes, le président Bush pouvait compter sur un Congrès majoritairement républicain, mais les critiques du libre-échange n'avaient pas seulement rallié la majorité des démocrates ; le doute avait aussi commencé à gagner le camp républicain. Aussi est-ce dans un contexte fort tendu que la loi de 2002 sur le commerce (*Trade Promotion Authority Act of 2002*) fut finalement approuvée par la Chambre des représentants par une seule voix de majorité, et ce, malgré les nombreuses améliorations apportées au PAAC[13].

10 R. B. Zoellick, « A Republican Foreign Policy », *Foreign Affairs*, vol. 79, nº 1, janvier-février 2000, <http://www.foreignpolicy2000.org/library/issuebriefs/readingnotes/fa_zoellick.html>, consulté le 10 avril 2013.

11 La Commission fut mise sur pied par le Congrès le 21 octobre 1998 avec le mandat très large de faire enquête sur les causes et les conséquences du déficit, et de faire des recommandations. Les commissaires y notaient la pertinence du PAAC auprès des travailleurs, et ils proposaient de le consolider, de décentraliser davantage la formation, de mettre l'accent sur le développement de nouvelles compétences, et d'allonger la période d'assistance financière si la formation le justifie. Ces propositions seront, pour l'essentiel, reprises dans la loi commerciale de 2002.

12 Certaines organisations comme le Business Roundtable mèneront une intense campagne de lobbying auprès du Congrès pour que les États-Unis reviennent aux tables de négociations. Ils craignaient que les États-Unis, en ne bougeant pas, perdent les avantages acquis. Business Roundtable, *The Case for U.S. Trade Leadership : The United States is Falling Behind*, Washington DC, 2001.

13 Le PAAC ne fit pas l'objet de grandes discussions. Seule, la question de permettre aux travailleurs habilités d'accéder aux soins de santé souleva un débat de fond, ouvrant la boîte de Pandore du régime d'assurance santé aux États-Unis. P. J. Graney, *Trade Adjustment Assistance for Workers : Legislation in the 107th Congress*, Washington DC, Congressional Research Service, Report for Congress, nº RS21078, 2002, <http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/3540.pdf>, consulté le 10 avril 2013 ;

On notera quatre changements. Tout d'abord, le PAAC-ALENA est intégré au programme général, lequel couvre désormais les travailleurs secondaires et tous ceux qui sont touchés par les délocalisations[14]. Le programme est également étendu aux agriculteurs et aux pêcheurs, ce qui est une autre nouveauté[15], et est reconduit pour les entreprises[16] et les collectivités. Il distingue également trois catégories de travailleurs selon qu'ils sont touchés 1) par une augmentation importante des importations, 2) par les effets secondaires d'une augmentation des importations, et 3) par les délocalisations[17].

Ensuite, l'aide financière est offerte pendant 26 semaines de plus que ce qui est déjà offert par l'allocation chômage, soit 52 semaines au total. Ceux qui suivent des cours peuvent bénéficier de 26 semaines supplémentaires. Dans certains cas, la période couverte par le programme peut même aller jusqu'à un maximum de 130 semaines[18]. Les sommes allouées aux frais de déplacement ou de recherche d'emplois sont également augmentées ; il en va de même de l'enveloppe budgétaire pour les programmes de formation. Par ailleurs, un programme de crédit d'impôt est mis en place pour aider les bénéficiaires des PAAC à prendre des assurances pour les soins de santé (*Health Care Tax Credit*)[19].

L. G. Kletzer et H. Rosen, « Easing the Adjustment Burden on US Workers », dans C. F. Bergsten (dir.), *The United States and the World Economy: Foreign Economic Policy for the Next Decade*, Washington DC, The Institute for International Economics, 2005.

14 Le Département du travail a décidé au printemps 2006 d'étendre les bénéfices du PAAC à certains travailleurs des services, ouvrant peut-être la voie à l'extension du programme pour les travailleurs de ce secteur.

15 L'aide peut atteindre 10 000 $ par année. Elle est accordée lorsque le cours annuel moyen d'un produit est en dessous du niveau moyen des cinq dernières années. Il faut cependant montrer que les importations ont contribué de manière significative à la baisse des prix. Les agriculteurs reçoivent une indemnité correspondant à 50 % de la différence entre 80 % du cours moyen pendant les cinq années précédentes et le cours annuel moyen le plus récent. Selon les premières évaluations, ce nouveau programme est mal connu et les conditions d'accès difficiles.

16 L'entreprise doit démontrer que les importations ont contribué au moins en partie à la diminution des ventes, de la production ou de l'emploi de travailleurs. L'entreprise agréée dispose de deux ans pour se redresser. 75 % des coûts de préparation du programme de redressement peuvent ainsi être pris en charge par les services locaux du PAAC, de même que la moitié de l'assistance technique, jusqu'à hauteur de 50 000 dollars.

17 En moyenne, entre 2003 et 2007, les travailleurs de la catégorie 1 ont représenté un peu plus de la moitié des pétitions approuvées, ceux de la catégorie 3, 40 %, et ceux de la catégorie 2, environ 9 %. Concernant les travailleurs de la catégorie 3, soit ceux qui sont affectés pas un déplacement dans la production, il faut que le déplacement se fasse dans un pays avec lequel les États-Unis ont un accord commercial ou un accord préférentiel. Les travailleurs secondaires sont ceux qui produisent et fournissent des biens qui entrent directement dans la production d'une entreprise touchée par les importations ou les délocalisations et dont la demande d'aide a été approuvée.

18 K. Baicker et M. M. Rehavi, « Policy Watch : Trade Adjustment Assistance », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, nº 2, 2004.

19 Ce programme est particulièrement attrayant puisqu'il permet d'obtenir un financement remboursable, mais déductible d'impôt, jusqu'à hauteur de 65 % des dépenses, et ce, pendant deux années. Selon Rosen (2008), le coût total d'une assurance santé pour une famille de 4 personnes représente 85 %

Enfin, un programme particulier (*Alternative Trade Adjustment Assistance*) est mis en place à titre expérimental pour cinq ans pour les travailleurs de plus de 50 ans, gagnant moins de 50 000 dollars, travaillant à temps plein et qui trouvent un emploi dans les 26 semaines suivant leur mise à pied. Les travailleurs éligibles[20] bénéficient pendant deux ans d'un revenu supplémentaire équivalent à la moitié de la différence entre l'ancien et le nouveau salaire, et ce, pour un maximum de 10 000 dollars.

Les réformes ont eu un impact non négligeable sur le nombre de pétitions et d'accréditations [...][21]. Mais ces chiffres sont malgré tout décevants : le programme reste encore mal connu, peu de travailleurs se sont prévalus jusqu'ici des nouveaux avantages offerts et les refus d'accréditation restent encore nombreux, notamment dans le secteur des services[22]. Étendre le programme à ce secteur est d'ailleurs devenu l'une des grandes priorités des Démocrates.

5 / De nouvelles réformes

Le nouveau PAAC entra en vigueur le 6 août 2002, pour une période de cinq ans, soit jusqu'à la fin de l'année financière 2007. Avec le changement de majorité au Congrès, les démocrates prenant le contrôle des deux Chambres, la politique commerciale revint rapidement sur le tapis et si la loi commerciale fut prolongée à deux reprises pour permettre la poursuite des négociations bilatérales en cours, les accords commerciaux conclus durent être renégociés pour répondre aux exigences

du revenu annuel de soutien offert dans le cadre du PAAC. Le programme semble toutefois souffrir d'un double handicap : les frais à débourser peuvent décourager les travailleurs d'y recourir et il est difficile à comprendre. Voir aussi : S. R. Nilsen, *Trade Adjustment Assistance : Changes Needed to Improve States' Ability to provide Benefits and Services to Trade-Affected Workers*, Washington DC, U.S. Government Accountability Office, n° GAO-07-995T, 2007a, <http://www.gao.gov/ new.items/d07995t.pdf>, consulté le 10 avril 2013 ; S. R. Nilsen, *Trade Adjustment Assistance : The Program provides an Array of Benefits and Services to Trade Affected Workers*, Washington DC, U.S. Government Accountability Office, n° GAO-07-994T, 2007b, <http://www.gao.gov/new.items/d07994t.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

20 Le programme est assorti de conditions particulières. Il faut que, dans la demande d'accréditation de l'entreprise concernée, il y ait un nombre « significatif » de travailleurs de plus de 50 ans. Les travailleurs touchés doivent avoir des compétences qui ne sont pas « facilement » transférables à un autre emploi. Il faut également que les conditions du marché de l'entreprise affectée soient défavorables.

21 Selon Rosen (2008), le nombre de travailleurs ayant reçu un soutien de revenu était, en moyenne, de 34 800 par année entre 1997 et 2001 ; entre 2003 et 2005, il a été de 62 444. Pendant ces deux mêmes périodes, le nombre de travailleurs ayant suivi une formation a été, respectivement, de 31 200 et 46 103.

22 U.S. Government Accountability Office, *Trade Adjustment Assistance : Trends, Outcomes, and Management. Issues in Dislocated Worker Program*, GAO-01-59, Washington DC, octobre 2000, <http://www.gao.gov/ new.items/d0159.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

du Congrès. Le PAAC connut le même cheminement houleux. Il fut reconduit une première fois pour trois mois en septembre 2007, une seconde fois, mais pour un an en décembre 2007 et finalement une troisième fois pour deux mois jusqu'en février 2009, le temps que le nouveau président Obama reprenne en main le dossier et engage les réformes nécessaires[23].

La crise financière de 2007-2009 et la profonde récession économique qu'elle entraîna furent vécues comme un véritable traumatisme pour la société américaine. Juguler la crise et redresser l'économie furent les deux premières priorités du président Obama. Les questions commerciales furent dans ce contexte difficile totalement laissées de côté. Il n'en fut pas de même par contre du PAAC. Rebaptisé *Trade and Globalization Adjustment Assistance*, celui-ci fut incorporé au programme de relance et adopté rapidement, les démocrates contrôlant alors les deux chambres du Congrès, dans le cadre de la loi de 2009 sur la reprise et le réinvestissement (*American Recovery and Reinvestment Act of 2009* [ARRA]). Mis en place dès le 19 mai 2009[24], et ce, jusqu'au 31 décembre 2010, le nouveau programme introduisait trois changements importants. Premièrement, les programmes attribués aux travailleurs[25], aux entreprises et aux agriculteurs étaient non seulement maintenus, mais bonifiés. Deuxièmement, un nouveau programme fut mis en place pour venir en aide aux «communautés touchées par le commerce»[26]. Enfin, troisièmement, le nouveau PAAC va s'adresser à tous les travailleurs touchés par le commerce, peu importe la provenance

23 Pour les détails, voir: J. F. Hornbeck, *Trade Adjustment Assistance (TAA) and its Role in U.S. Trade Policy*, Washington DC, Congressional Research Service, Issue Brief for Congress nº R41922, 2013, <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RS20210.pdf>, consulté le 31 décembre 2013; J. J. Topoleski, *Trade Adjustment Assistance (TAA) for Workers: Current Issues and Legislation*, Washington DC, Congressional Research Service, Report for Congress nº RL34383, 2008, <http://fpc.state.gov/documents/organization/101801.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

24 Les amendements et améliorations au programme furent le fruit d'une initiative bipartisane poussée par Max Baucus (démocrate, président du comité des finances du Sénat), Charles Rangel (démocrate, président du comité des voies et moyens de la Chambre des représentants), Chuck Grassley (sénateur républicain) et Dave Camp (représentant républicain).

25 En plus de l'allocation monétaire et du programme de réintégration au marché du travail, la nouvelle loi introduit une allocation de mobilité en cas de déménagement, un programme spécifique pour les travailleurs âgés de plus de 50 ans et un crédit d'impôt finançant les frais de santé.

26 La définition de la «communauté» et la décision sur le fait qu'elle soit touchée par le commerce sont du ressort du Département du commerce. C. B. Rangel, *"How To" Manual on Trade Adjustment Assistance in the American Recovery and Reinvestment Act*, Washington DC, Committee on Ways and Means, 2009a, <http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/111/taa.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

des importations[27]. Cela fera dire à Max Baucus, le président du Comité des finances au Sénat, que la nouvelle loi « représente l'élargissement le plus significatif du PAAC depuis 1974 »[28].

Chaque parti campant sur ses positions, le PAAC fut néanmoins reconduit à son échéance pour 13 mois, jusqu'en février 2012 (*Omnibus Trade Act of 2010*), mais c'est dans le cadre des débats entourant la ratification des accords de libre-échange avec la Corée, la Colombie et Panama qu'un compromis bipartisan put être trouvé et les trois accords enfin ratifiés. La formule retenue est à mi-chemin entre celle de 2002 et celle de 2009. Le programme est prolongé pour les travailleurs, les entreprises et les agriculteurs jusqu'en décembre 2013. Le programme particulier pour les communautés est abandonné, au motif qu'il dédoublait les autres programmes. La plupart des nouveautés de la loi de 2009 sont reconduites, notamment celles en faveur des travailleurs dans les services, celles relatives à la formation ou encore celles ayant trait aux crédits d'impôt pour la santé. Par contre, des coupures ont été apportées dans le financement des programmes et les travailleurs du secteur public n'y sont plus éligibles.

Le président Obama a relancé la machine commerciale, pris l'engagement en 2010 de doubler les exportations américaines sur une période de cinq ans (*National Export Initiative*) et engagé sa diplomatie commerciale dans deux cycles de négociations majeurs, l'un en direction du Pacifique (*Trans-Pacific Partnership* [TPP]) et l'autre en direction de l'Europe (*Transatlantic Trade and Investment Partnership* [TTIP]). Le psychodrame du PAAC est donc loin d'être terminé.

6 / Un bilan critique

Depuis sa mise en place, le programme de réadaptation des travailleurs affectés par le commerce a toujours fait l'objet de très nombreuses critiques, les unes pour l'abolir et les autres pour l'améliorer[29]. Le débat

27 Jusque-là, pour bénéficier du PAAC, il fallait que les marchandises en concurrence proviennent d'un pays qui avait un accord commercial avec les États-Unis.

28 M. Baucus, *Baucus Applauds Full Implementation of Trade Adjustment Assistance*, Washington DC, The US Senate Committee on Finance, Press release, 2009, <http://finance.senate.gov/newsroom/chairman/release/?id=4ec65d29-0b6f-4b25-9af7-502d92991801>, consulté le 10 avril 2013.

29 P. T. Decker et W. Corson, « International Trade and Worker Displacement : Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 48, n° 4, 1995 ; K. Baicker et M. M. Rehavi, *op. cit.* ; C. P. Brown et R. McCulloch, « US Trade Remedies and the Adjustment Process », *IMF Staff Papers*, vol. 52, Washington DC, Fonds monétaire international, 2005, <http://www.imf.org/external/np/res/seminars/2004/mussa/pdf/bown.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

est très politisé, voire partisan, et il gravite autour de deux questions. Pourquoi faire des travailleurs affectés par le commerce international un cas d'espèce?[30] Le programme atteint-il ses objectifs, est-il efficace? Nous proposons d'en ajouter une troisième: est-il encore adapté au contexte actuel?

6.1 / Un programme inutile?

Depuis le tournant des années 1980, les débats autour du PAAC se sont animés. Pour certains, le PAAC est maintenant perçu comme un mal nécessaire, et pour d'autres, comme un filet de protection contre l'érosion des programmes sociaux, voire comme un programme-pilote qui devrait être étendu à tous les travailleurs[31]. Par ailleurs, l'aide à l'ajustement commercial continue d'être virulemment attaquée par les partisans du libre-marché. Pour Lal, par exemple, il n'y a aucune raison de faire des travailleurs affectés par le commerce un cas d'espèce[32]. Compenser les perdants dans une économie de marché est non seulement contraire aux principes du libéralisme classique, mais également contre-productif. Une économie de marché concurrentielle est par nature dynamique, en perpétuel changement. On ne peut continuellement aider ceux qui font les frais du changement, d'autant qu'on ne peut vraiment identifier qui gagne et qui perd, et que, par ailleurs, la dynamique même du changement, sa finalité même, c'est la croissance, à terme, bénéfique à tous. Qui plus est, demander continuellement aux gagnants de compenser les perdants, c'est favoriser le *statu quo* et pénaliser les changements qui génèrent le progrès économique. L'aide à l'ajustement commercial devient contre-productive dans la mesure où, sous le prétexte de contrôler les dégâts de la concurrence internationale, elles nuisent au changement et ne servent pas l'intérêt général.

30 C. Magee, «Administered Protection for Workers: An Analysis of the Trade Adjustment Program», *Journal of International Economics*, vol. 53, nº 1, 2001.

31 Selon Brainard, Litan et Warren, à peine 40% des chômeurs auraient accès aux bénéfices de l'assurance chômage. Les auteurs proposent d'ailleurs la mise en place d'un programme d'aide et de formation qui serait étendu à l'ensemble des travailleurs. Un tel programme d'assurance ne coûterait que 3,5 milliards de dollars par année, soit environ 25 dollars par travailleur. L. Brainard, R. E. Litan et N. Warren, *Insuring Americas Workers in a New Era of Offshoring*, Washington DC, The Brookings Institution, Policy Brief nº 143, 2005, <http://www.brookings.edu/~/media/Files/rc/papers/2005/07macroeconomics_brainard/pb143.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

32 D. Lal, *Reviving the Invisible Hand. The Case for Classical Liberalism in the Twenty-First Century*, Princeton, Princeton University Press, 2006.

Ce point de vue est contestable, et il l'est notamment par ceux pour qui la liberté ne se résume pas au laisser-faire et la régulation des marchés au libre jeu de la concurrence. Il ne répond pas non plus à la réalité de la politique commerciale américaine ; celle-ci n'est pas libre-échangiste, mais orientée vers la libéralisation ordonnée des échanges par la voie de la réciprocité. Enfin, il n'a guère de prise sur le débat politique au Congrès. Ce n'est pas à l'aulne de la doctrine économique que celui-ci juge le commerce, mais à celle de ses effets sur le niveau de vie et les conditions de travail des Américains. C'était déjà le cas à l'époque du modèle protectionniste ; le modèle internationaliste n'a rien changé. Par contre, le Congrès est beaucoup plus sensible à deux autres arguments : les coûts du programme et son étendue.

6.2 / Un programme inefficace ?

Le PAAC a souvent été critiqué pour ses abus et sa mauvaise gestion, en particulier son absence de critères de performance. La critique n'est guère fondée. Le programme a toujours été très surveillé par le Bureau du Vérificateur général, et, si certains problèmes de gestion ont été relevés, le programme fait aujourd'hui l'objet d'une gestion serrée. Plusieurs études et enquêtes montrent par ailleurs que le PAAC atteint en grande partie ses objectifs et qu'il est très apprécié des travailleurs. Les trois quarts des travailleurs visés par le programme ont pu trouver un emploi une fois leur formation complétée, ce qui correspond aux critères de performance établis[33]. Toutefois, la plupart du temps, ce n'est pas dans la même branche et qu'il s'agit, dans 56 % des cas, d'emplois moins bien rémunérés et à de moins bonnes conditions[34]. Enfin, dans le même souci de transparence, l'*Employment Training Administration*, qui gère la partie du programme qui s'adresse aux travailleurs, est responsable d'un programme d'évaluation du PAAC.

33 U.S. Government Accountability Office, *op. cit.*, 2000 ; U.S. Government Accountability Office, *Trade Adjustment Assistance : Most Workers in Five Layoffs Services, but Better Outreach on New Benefices*, nº GAO-06-43, Washington DC, octobre 2006, <http://www.gao.gov/new.items/d0643.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

34 Cela ne doit cependant pas trop surprendre étant donné les caractéristiques des travailleurs qui reçoivent aide et assistance. Selon les données du Département du travail ceux-ci sont, d'une façon générale, plus âgés et 69 % ont une scolarité de niveau collégial ou moins, mais à peine 6 % n'ont qu'un diplôme secondaire. La moitié d'entre eux a plus de 45 ans, et 18 % plus de 55 ans. En moyenne, ils ont été à l'embauche de l'entreprise qui les a licenciés pendant au moins dix ans, ce qui est plus élevé que la moyenne. Autre caractéristique : ils sont d'une façon générale plus expérimentés que la moyenne des travailleurs, mais leurs qualifications professionnelles correspondent à des professions et à des branches d'activité en déclin.

Les rapports ont été sous-contractés à des firmes privées de consultants (*Social Policy Research Associates, Mathematica Policy Research*) dont l'évaluation a établi un impact positif et une gestion rigoureuse de la mesure[35].

Cela dit, le PAAC ne profite malgré tout qu'à un petit nombre de travailleurs, moins de 5% de tous les travailleurs mis à pied et à peine le quart de ceux qui sont éligibles[36]. Ainsi, entre le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2009 le Département du travail a reçu 4935 demandes, pour 286 479 travailleurs. Là-dessus, 493 demandes ont été rejetées, ce qui correspond à un peu plus de 43 117 travailleurs[37]. Toujours pour l'année 2009, parmi ces travailleurs, ceux ayant suivi une formation est passé de 58 190, contre 38 189 en 2008. Aussi, 42% des travailleurs concernés ont obtenu l'aide suite à une délocalisation. Enfin, 16 500 travailleurs ont bénéficié du crédit d'impôt sur les dépenses de santé. En 2008, le coût du programme en termes d'allocations était estimé, pour la même période, à 939,7 millions de dollars pour le gouvernement fédéral et à 915 millions pour les États[38]. Cela dit, les budgets sont largement sous-utilisés, et ce malgré les réformes[39]. L'arbitraire dans la sélection

35 Pour consulter ces rapports, voir: M. Mack, *Assessment, Case Management, and Post-Training Assistance for TAA Participants*, Oakland, Social Policy Research Associates, Final Report, 2009, <http://wdr.doleta.gov/research/>, consulté le 10 avril 2013; R. D'Amico *et al.*, *Initial Implementation of the Trade Act of 2002*, Oakland, Social Policy Research Associates, Final Report, 2009, <http://wdr.doleta.gov/research/>, consulté le 10 avril 2013; J. Salzman, *Rapid Response and TAA*, Oakland, Social Policy Research Associates, Final Report, 2009, <http://wdr.doleta.gov/research/>, consulté le 10 avril 2013; K. Dunham, *Linkages Between TAA, One-Stop Career Center Partners, and Economic Development Agencies*, Oakland, Social Policy Research Associates, Final Report, 2009, <http://wdr.doleta.gov/research/>, consulté le 10 avril 2013; S. Dolfin et J. Berk, *National Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program: Characteristics of Workers Eligible Under the 2002 TAA Program and Their Early Program Experiences*, Princeton, Mathematica Policy Research, Final Report, 2010, <http://wdr.doleta.gov/research/>, consulté le 10 avril 2013; P. Z. Schochet, *National Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program: Methodological Appendices Regarding the Baseline Survey (Covering Workers Eligible Under the 2002 Program)*, Princeton, Mathematica Policy Research, Final Report, 2010, <http://wdr.doleta.gov/research/>, consulté le 10 avril 2013.

36 Selon Brainard, Litan et Warren (*op. cit.*, 2005), le nombre de travailleurs ayant perdu leur emploi pour cause de commerce représenterait à peine 4,1% des mises à pied.

37 Cela veut dire que 240 000 travailleurs environ ont bénéficié du PAAC en 2009, contre seulement 125 000 en 2008, ce qui est déjà un immense progrès en soi. La réforme de 2009 a porté ses fruits.

38 Employment and Training Administration, *Data on Petitions*, Washington DC, US Department of Labor, 2010, <http://www.doleta.gov/tradeact/taa_reports/petitions.cfm>, consulté le 10 avril 2013. Sans avoir les chiffres, on peut s'attendre à une augmentation drastique en 2009. Entre autres, le budget alloué à la formation est passé à 575 millions, soit le triple de 2008. Voir: C. B. Rangel, *Trade Adjustment Assistance for Workers Program*, Washington DC, Committee on Ways and Means, 2009b, <http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/111/ARRA_TAA.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

39 Malgré les réformes, plus de 40% des demandes ont été rejetées par le Département du travail entre 2001 et 2003. En 2003, à peine 48 000 travailleurs sur les 200 000 déclarés éligibles se sont prévalus du programme. En 2000, il y en avait 36 000 au titre du programme général et 4 000 au titre du programme pour l'ALENA. Pour la même année, le nombre de travailleurs suivant une formation s'élevait à 22 000 et à 8 000 pour le programme ALENA.

des bénéficiaires et le manque d'information en sont en partie responsables. Autre constat : les bénéficiaires du programme se concentrent dans deux grands secteurs : l'automobile et le textile/vêtement[40].

À la lumière de ces différents constats, on ne peut donc pas dire que le PAAC soit inefficace encore moins inutile, mais on ne peut pas dire pour autant qu'il soit vraiment adapté aux besoins des travailleurs. Même si certains voudraient l'appliquer à tous les travailleurs affectés par des changements économiques[41], le programme apparaît de plus en plus comme un pansement qui masque des réalités extrêmement préoccupantes. Ensuite, le programme est présenté comme un modèle en matière de formation, mais, parallèlement, les dépenses fédérales en matière d'emploi et de formation ont atteint, en pourcentage du PIB, les niveaux les plus bas en 45 ans[42]. En outre, selon l'OCDE, les programmes actifs d'emploi[43] représentaient, en 2000-2001, le tiers des dépenses totales consacrées à l'ensemble des programmes, et leur coût total à peine 0,15 % du PIB, soient des chiffres qui placent les États-Unis dans les derniers rangs des pays de l'OCDE, en compagnie du Mexique.

6.3 / Une politique commerciale sous tension

Venons-en à la question centrale : le PAAC est-il encore adapté au contexte actuel ? Aux dires des partisans du libre-échange, le commerce est un agitateur de destruction créatrice et un facteur de progrès économique. Ainsi, le Peterson Institute estime à quelque mille milliards de dollars les gains que l'économie américaine tire chaque année de la globalisation, soit près de 3 500 dollars par Américain[44]. Ces chiffres sont difficilement contestables, mais ne résonnent plus aux oreilles des Américains : plus de six Américains sur dix considèrent que le commerce et la globalisation ne leur profitent pas.

40 K. Baicker et M. M. Rehavi, *op. cit*.

41 L. Brainard, R. E. Litan et N. Warren, *op. cit*.

42 Trade Policy Study Group, *A New Trade Policy for the United States*, Washington DC, Peterson Institute for International Economics, 2008.

43 L'OCDE définit un programme actif comme tout programme qui implique certaines obligations contractuelles d'emploi ou de formation. OCDE, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris, 2003, p. 171 et suiv. et 193.

44 S. C. Bradford *et al.*, « The Payoff to America from Global Integration », dans C. F. Bergsten (dir.), *The United States and the World Economy : Foreign Policy for the Next Decade*, Washington DC, Peterson Institute for International Economics, 2005 ; G. C. Hufbauer, *Answering the Critics : Why Large American Gains from Globalization are Plausible*, Washington DC, Peterson Institute for International Economics, 2008, <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=929>, consulté le 10 avril 2013.

Il est difficile cependant de nier le fait que la concurrence internationale s'est intensifiée et affecte un nombre toujours plus grand d'industries. Selon une étude réalisée par Kletzer, près de 40 % des emplois perdus entre 1979 et 1999 dans le secteur manufacturier l'auraient été dans les industries sensibles aux importations[45]. Depuis, la situation n'a fait que se dégrader. Entre 2000 et 2007, l'emploi total dans le secteur manufacturier est passé de 17,3 millions à un peu moins de 13,8 millions, soit une perte de plus de 3,5 millions d'emplois[46]. Bien entendu, il faut faire la part des choses. Les changements technologiques et les déplacements de l'emploi vers les services ont un impact. Mais la hausse des importations et des délocalisations, voire maintenant de l'externalisation, a aussi des effets extrêmement profonds sur l'emploi dans ce secteur, voire maintenant dans celui des services.

D'après les chiffres du Bureau of Economic Analysis, entre 1982 et 2008, la part des emplois à l'étranger passe ainsi de 21 % de l'emploi total de ces entreprises à 37,2 %. L'activité des groupes multinationaux américains tend donc à se déplacer vers l'étranger. Par ailleurs, si les investissements directs étrangers aux États-Unis ont fortement augmenté depuis les années 1980[47], cet accroissement est loin de compenser le recul de la part des groupes multinationaux américains sur le territoire des États-Unis[48]. L'économie américaine est donc aujourd'hui beaucoup plus ouverte qu'elle pouvait l'être pendant les années keynésiennes, et cette ouverture s'accompagne de profonds changements dans l'organisation des grands groupes américains, le plus important étant le déplacement des activités hors des États-Unis. Ces changements se font sentir à deux niveaux. D'abord, au niveau de la balance commerciale. Bivens montre que le déficit commercial serait responsable du tiers des pertes d'emplois entre 2000 et 2004[49]. La méthodologie

45 L. G. Kletzer, *Job Loss from Imports: Measuring the Costs*, Washington DC, Institute for International Economics, 2001. Voir également le rapport de l'AFL-CIO. Pour le syndicat, trois facteurs sont à l'origine de la crise: les accords de libre-échange en général et l'ALENA en particulier, le protectionnisme et les pratiques commerciales abusives des autres pays, et le non-respect des droits du travail et de l'environnement dans les pays en développement. AFL-CIO, *Revitalizing American Manufacturing*, Washington DC, 2004, <http://www.aflcio.org/issues/jobseconomy/manufacturing/iuc/upload/revitalizing05.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

46 Le total des emplois manufacturiers était de 14,7 millions en 2012.

47 D'après les chiffres du Bureau of Economic Analysis, la part de leurs filiales aux États-Unis dans l'emploi industriel total aux États-Unis de 3,5 % à 4,6 %.

48 Entre 1982 et 2006, la part des filiales de FMN américaine basées aux États-Unis est passée de 25,4 % à 19 % de l'emploi industriel total. Bureau of Economic Analysis, *International Economic Accounts*, Washington DC, 2010, <http://www.bea.gov/international/index.htm>, consulté le 10 avril 2013.

49 L. J. Bivens, *Trade Deficits and Manufacturing Job Loss: Correlation and Causality*, Washington DC, Economic Policy Institute, Briefing Paper n° 149, 2004, <http://www.epi.org/publications/entry/bp171/>, consulté le 10 avril 2013. L'auteur répond dans cette étude à l'étude de Bailey et Laurence,

de Bivens est peut-être contestable, mais on relèvera néanmoins que la balance commerciale des firmes multinationales, traditionnellement excédentaire, est devenue déficitaire depuis le début de la décennie 2000. Les délocalisations visant la production à moindre coût, puis la réexportation, deviennent une réalité incontestable. Dans ce contexte, le PAAC supplée l'antidumping qui, lui, est en déclin.

En somme, le modèle internationaliste fondé sur la réciprocité n'est plus adapté à un contexte où il ne s'agit plus de gérer les interdépendances, mais l'intégration des marchés. D'où des pressions contradictoires pour réformer la politique commerciale, avec, d'un côté, les milieux d'affaires et les *think tanks* libre-échangistes qui veulent la sortir du carcan constitutionnel et l'autonomiser[50] et de l'autre, ceux qui défendent l'idée de commerce responsable et prônent l'adjonction de normes sociales aux accords commerciaux, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux. Dans ce contexte, le PAAC fait figure de remède nécessaire, mais insuffisant.

Bibliographie

AFL-CIO, *Revitalizing American Manufacturing*, Washington DC, 2004, <http://www.aflcio.org/issues/jobseconomy/manufacturing/iuc/upload/revitalizing05.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

Baicker, Katherine et Marit M. Rehavi, « Policy Watch : Trade Adjustment Assistance », *Journal of Economic Perspectives*, vol. 18, n° 2, 2004, p. 239-255.

Bailey, Martin N. et Robert Z. Lawrence, *What Happened to the Great U.S. Job Machine?*, Washington DC, The Brookings Institution, 2004.

Baldwin, Robert E. et Christopher S. Magee, *Congressional Trade Votes : From NAFTA Approval to Fast-Track Defeat*, Washington DC, Institute for International Economics, 2000.

Baucus, Max, *Baucus Applauds Full Implementation of Trade Adjustment Assistance*, Washington DC, The US Senate Committee on Finance, 2009, <http://finance.senate.gov/newsroom/chairman/release/?id=4ec65d29-0b6f-4b25-9af7-502d92991801>, consulté le 1er novembre 2010.

Bivens, L. Josh, *Trade Deficits and Manufacturing Job Loss : Correlation and Causality*, Washington DC, Economic Policy Institute, Briefing Paper n° 149, 8 avril 2004, <http://www.epi.org/publications/entry/bp171/>, consulté le 10 avril 2013.

pour qui, entre 2000 et 2003, à peine 12 % des pertes d'emplois seraient imputables au commerce, en raison surtout de la baisse des exportations. M. N. Bailey et R. Z. Lawrence, *What Happened to the Great U.S. Job Machine?*, Washington DC, The Brookings Institution, 2004.

50 G. Mastel et H. Shapiro, « Fast Track Forever? », *The International Economy*, 2006.

Bolle, Mary Jane, *Trade Promotion Authority (Fast-Track): Labor Issues (Including H.R. 3005 and H.R.3019)*, Washington DC, Congressional Research Service, Report for Congress, nº RL31178, 17 juin 2002, <http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/3540.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

Bradford, Scott C., Paul L. E. Grieco et Gary Clyde Hufbauer, « The Payoff to America from Global Integration », dans C. Fred Bergsten (dir.), *The United States and the World Economy: Foreign Policy for the Next Decade*, Washington DC, Peterson Institute for International Economics, 2005, p. 65-109.

Brainard, Lael, Robert E. Litan et Nichols Warren, *Insuring Americas Workers in a New Era of Offshoring*, Washington DC, The Brookings Institution, Policy Brief nº 143, juillet 2005, <http://www.brookings.edu/~/media/Files/rc/papers/2005/07macroeconomics_brainard/ pb143.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

Brown, Chad P. et Rachel McCulloch, *US Trade Remedies and the Adjustment Process*, Washington DC, Fonds monétaire international, IMF Staff Papers, vol. 52, Special Issue, presentation at the IMF conference in honor of Michael Mussa, 2005, <http://www.imf.org /external/np/res/seminars/2004/mussa/pdf/bown.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

Bureau of Economic Analysis, *International Economic Accounts*, Washington DC, 2010, <http://www.bea.gov/international/index.htm>, consulté le 10 avril 2013.

Business Roundtable, *The Case for U.S. Trade Leadership: The United States is Falling Behind*, Washington DC, 9 février 2001.

D'Amico, Ronald *et al.*, *Initial Implementation of the Trade Act of 2002*, Oakland, Social Policy Research Associates, Final Report, mai 2009, <http://wdr.doleta.gov/ research/>, consulté le 10 avril 2013.

Decker, Paul T. et Walter Corson, « International Trade and Worker Displacement : Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program », *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 48, nº 4, 1995, p. 758-774.

Destler, I. M., *American Trade Politics*, Washington DC, Institute for International Economics, 2005 (4e éd.).

Dolfin, Sarah et Jillian Berk, *National Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program: Characteristics of Workers Eligible Under the 2002 TAA Program and Their Early Program Experiences*, Princeton, Mathematica Policy Research, Final Report, avril 2010, <http://wdr.doleta.gov/research/>, consulté le 10 avril 2013.

Dunham, Kate, *Linkages Between TAA, One-Stop Career Center Partners, and Economic Development Agencies*, Oakland, Social Policy Research Associates, Final Report, juillet 2009, <http://wdr.doleta.gov/research/>, consulté le 10 avril 2013.

Elliott, Kimberly Ann, « International Labor Standards and Trade : What Should be Done ? », dans Jeffrey Schott (dir.), *Launching New Global Trade Talks : An Action Agenda*, Washington DC, Institute for International Economics, 1998, p. 171-175.

Employment and Training Administration, *Data on Petitions*, Washington DC, US Department of Labor, 2010, <http://www.doleta.gov/tradeact/taa_reports/petitions.cfm>, consulté le 10 avril 2013.

Graney, Paul J., *Trade Adjustment Assistance for Workers : Legislation in the 107th Congress*, Washington DC, Congressional Research Service, Report for Congress, nº RS21078, 23 août 2002, <http://www.policyarchive.org/handle/10207/bitstreams/3540.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

Hiscox, Michael J., « The Magic Bullet ? The RTAA, Institutional Reform, and Trade Liberalization », *International Organization*, vol. 53, nº 4, 1999, p. 669-698.

Hornbeck, J. F., « Trade Adjustment Assistance for Firms : Economic, Program, and Policy Issue », Washington DC, Congressional Research Service, Issue Brief for Congress n° RS20210, 20 décembre 2007, <http://www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RS20210.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

Hornbeck, J. F., *Trade Adjustment Assistance (TAA) and its Role in U.S. Trade Policy*, Washington DC, Congressional research service, Issue Brief for Congress n° R41922, 5 août 2013, <http://*www.nationalaglawcenter.org/assets/crs/RS20210.pdf*>, consulté le 31 décembre 2013.

Hufbauer, Gary Clyde, *Answering the Critics : Why Large American Gains from Globalization are Plausible*, Washington DC, Peterson Institute for International Economics, Speeches and Papers, mai 2008, <http://www.iie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=929>, consulté le 10 avril 2013.

Kletzer, Lori G. et Howard Rosen, « Easing the Adjustment Burden on US Workers », dans C. Fred Bergsten (dir.), *The United States and the World Economy : Foreign Economic Policy for the Next Decade*, Washington DC, The Institute for International Economics, 2005, p. 313-342.

Lal, Deepak, *Reviving the Invisible Hand. The Case for Classical Liberalism in the Twenty-First Century*, Princeton, Princeton University Press, 2006.

Mack, Melissa, *Assessment, Case Management, and Post-Training Assistance for TAA Participants*, Oakland, Social Policy Research Associates, Final Report, juin 2009, <http://wdr.doleta.gov/research/>, consulté le 10 avril 2013.

Magee, Christopher, « Administered Protection for Workers : An Analysis of the Trade Adjustment Program », *Journal of International Economics*, vol. 53, n° 1, février 2001, p. 105-125.

Mastel, Greg, « Why We Should Expand Trade Adjustment Assistance », *Challenge*, vol. 49, n° 4, 2006, p. 42-57.

Mastel, Greg et Hall Shapiro, « Fast Track Forever ? », *The International Economy*, été 2006, p. 50-55.

Nilsen, Sigurd R., *Trade Adjustment Assistance : Changes Needed to Improve States' Ability to provide Benefits and Services to Trade-Affected Workers*, Washington DC, U.S. Government Accountability Office, n° GAO-07-995T, juin 2007a, <http://www.gao.gov/ new.items/d07995t.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

Nilsen, Sigurd R., *Trade Adjustment Assistance : The Program Provides an Array of Benefits and Services to Trade Affected Workers*, Washington DC, U.S. Government Accountability Office, n° GAO-07-994T, 2007b, <http://www.gao.gov/new.items/d07994t.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris, OCDE, 2003.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris, OCDE, 2005.

Rangel, Charles B., *"How To" Manual on Trade Adjustment Assistance in the American Recovery and Reinvestment Act*, Washington DC, Committee on Ways and Means, 2009a, <http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/111/taa.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

Rangel, Charles B., *Trade Adjustment Assistance for Workers Program*, Washington DC, Committee on Ways and Means, 2009b, <http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/111/ARRA_TAA.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

Salzman, Jeffrey, *Rapid Response and TAA*, Oakland, Social Policy Research Associates, Final Report, juillet 2009, <http://wdr.doleta.gov/research/>, consulté le 10 avril 2013.

Schochet, Peter Z., *National Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program: Methodological Appendices Regarding the Baseline Survey (Covering Workers Eligible Under the 2002 Program)*, Princeton, Mathematica Policy Research, Final Report, mai 2010, <http://wdr.doleta.gov/research/>, consulté le 10 avril 2013.

Topoleski, John J., *Trade Adjustment Assistance (TAA) for Workers: Current Issues and Legislation*, Washington DC, Congressional Research Service, Report for Congress nº RL34383, 2008, <http://fpc.state.gov/documents/organization/101801.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

Trade Policy Study Group, *A New Trade Policy for the United States*, Washington DC, Peterson Institute for International Economics, 2008.

U.S. Government Accountability Office, *Trade Adjustment Assistance: Trends, Outcomes, and Management. Issues in Dislocated Worker Program*, Washington DC, nº GAO-01-59, octobre 2000, <http://www.gao.gov/new.items/d0159.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

U.S. Government Accountability Office, *Trade Adjustment Assistance: Most Workers in Five Layoffs Services, but Better Outreach on New Benefices*, Washington DC, nº GAO-06-43, octobre 2006, <http://www.gao.gov/new.items/d0643.pdf>, consulté le 10 avril 2013.

Zoellick, Robert B., « A Republican Foreign Policy », *Foreign Affairs*, vol. 79, nº 1, janvier-février 2000, <http://www.foreignpolicy2000.org/library/issuebriefs/readingnotes/fa_zoellick.html>, consulté le 10 avril 2013.

PARTIE 5 /

UNE RÉFLEXION CRITIQUE SUR LA MONDIALISATION

CHAPITRE 22 /

La mondialisation et les politiques publiques[1]

Stéphane Paquin

Les effets de la mondialisation de l'économie sur les politiques publiques ont été l'objet de bien des débats depuis les années 1960[2]. Même si la mondialisation n'est pas un phénomène nouveau, la majorité des auteurs croient que, depuis 1945, et avec une accélération marquée depuis les années 1960, elle devient de plus en plus intensive et extensive. D'aucuns s'entendent pour dire qu'elle introduit dans la dynamique internationale et nationale des changements considérables, mais, au-delà de ce constat évident, à peu près tout le reste est l'objet d'importantes discussions.

Depuis que Richard N. Cooper a popularisé le concept d'interdépendance économique en 1968, l'essentiel des travaux sur la mondialisation insiste sur la vulnérabilité croissante de l'État face à la mondialisation. Ainsi, pour une majorité de spécialistes, la mondialisation et les politiques publiques, ou l'action de l'État, sont antagoniques. L'action de l'État s'exerce d'abord dans un cadre territorial qui est devenu trop étroit, alors que la mondialisation est par définition un phénomène qui

1 Extrait de S. Paquin, « La mondialisation et les politiques publiques », dans L. Bernier, G. Lachapelle et S. Paquin (dir.), *L'analyse des politiques publiques*, Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2011, p. 355-386. Cet extrait a été reproduit aux termes d'une licence accordée par Copibec.

2 Je tiens à remercier, en plus de Guy Lachapelle et de Luc Bernier, Jean-Herman Guay, Marcelin Joanis, Luc Godbout, Annie Chaloux, Khalid Adnane et Jeanne Séguin-Laflamme, de l'Université de Sherbrooke, ainsi que Pierre Fortin, de l'UQAM, et Joseph Facal, des HEC, pour leurs commentaires sur ce texte.

se produit au-delà des frontières. La capacité d'action de l'État est donc diminuée, sauf lorsqu'il agit en coordination avec d'autres États sur la scène mondiale.

Dès 1969, le grand historien de l'économie Charles Kindleberger affirmait : « L'État-nation comme entité économique tire presque à sa fin[3]. » Dans les années 1980, le sociologue Daniel Bell écrivait pour sa part : « *The national state has become too small for the big problems in life and too big for the small problems of life*[4]. » En 1995, Kenichi Ohmae prophétisait la fin de l'État-nation et la montée des États-régions. Cinq ans plus tard, James Mulvale soutenait : « *The growing reach of global capital* [...] *brought an end to the social-democratic welfare state project*[5]. » En 2006, Thomas Friedman avançait que « *the world is flat* », ce qui transforme complètement les affaires mondiales. Selon lui, l'État doit s'adapter rapidement à l'économie mondiale et notamment à la concurrence asiatique et aux délocalisations[6].

Dans les médias, les discours et les programmes politiques, mais également dans une bonne partie des publications scientifiques, la mondialisation est perçue comme la cause de bien des problèmes, que ce soit le retrait de l'État, la fin de l'État-providence, la croissance de la dette, la concurrence internationale, les délocalisations et la croissance des inégalités. Face à ce phénomène, les États seraient devenus largement impuissants.

Chose étonnante, malgré les différences idéologiques, la conception de la mondialisation ne s'inscrit pas selon une logique droite-gauche. Une partie de la droite économique et de la gauche radicale voient ce phénomène de la même façon. Au Québec, par exemple, les signataires du manifeste des Lucides et leurs vis-à-vis, les Solidaires, ont une conception de la mondialisation qui est étonnamment similaire.

Les auteurs du manifeste des Lucides écrivent : « Alors que notre avenir est menacé par le déclin démographique et la concurrence mondiale, le Québec ne peut se permettre d'être la république du statu quo. » Ils soutiennent que le Québec subit « comme toutes les autres

3 C. Kindleberger, *American Business Abroad : Six Lectures on Direct Investment*, New Haven, Yale University Press, 1969, p. 207.

4 D. Bell, « The World and the United States in 2013 », *Daedalus*, vol. 166, nº 3, 1987, p. 14.

5 J. P. Mulvale, *Reimagining Social Welfare : Beyond the Keynesian Welfare State*, Aurora, Garamond, 2001, p. 11.

6 T. L. Friedman, *The World is Flat. A Brief History of the Twenty-First Century*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2006.

régions de l'Occident [...] une concurrence féroce de la part des pays asiatiques, au premier chef de la Chine et de l'Inde»[7]. Ils affirment plus loin : « L'entrée de plus d'un milliard de nouveaux travailleurs dans le circuit de l'économie mondiale a commencé il y a 15 ans avec l'essor économique de la Chine et des autres "tigres" asiatiques. Elle va continuer à interpeler nos forces vives pendant plusieurs décennies à venir[8]. » Les auteurs du manifeste expliquent ainsi pourquoi les conséquences de ce phénomène sont, selon eux, très inquiétantes :

> La concurrence asiatique ne se fait pas sentir seulement sur les emplois à petit salaire ; l'impartition en Inde fait la vie dure à nos emplois hautement spécialisés dans des créneaux comme les services informatiques. Dans 10, 20 ans, que fabriquerons-nous, nous, Québécois, mieux que les Chinois et les Indiens ? Quels seront nos avantages comparatifs ? Nos niches d'excellence[9] ?

Cette concurrence mondiale est si importante qu'il faut changer radicalement le modèle québécois parce que « le monde a changé et il nous faut nous adapter aux nouvelles réalités. Refuser de le faire, ce serait comme s'entêter à taper ses lettres à la dactylo sous prétexte que c'est avec celle-ci qu'on a appris à écrire[10] ».

Les Solidaires, pour leur part, écrivent :

> L'avenir de nos enfants nous inquiète aussi. Nous ne voulons surtout pas leur laisser une planète exsangue, des forêts détruites, des inégalités sociales et économiques accrues, des guerres pour s'arracher l'eau encore disponible. Nous voulons leur transmettre autre chose que le sentiment qu'il faut plier devant ce que dicte le marché[11].

Ils poursuivent ainsi :

> Un regard attentif et critique sur le sort du monde et le devenir du Québec nous révèle partout les résultats désastreux de décennies de politiques économistes néocapitalistes. Inégalités

7 *Pour un Québec lucide*, 2005, p. 1, <http://www.pourunquebeclucide.org>, consulté le 10 avril 2010.
8 *Ibid.*, p. 4.
9 *Ibid.*
10 *Ibid.*, p. 3.
11 *Manifeste pour un Québec solidaire*, 2005, p. 1, <www.ccmm-csn.qc.ca>, consulté le 10 avril 2010.

> sociales, pauvreté, crises financières, scandales comptables, sur fond de conflits meurtriers sont les conséquences visibles d'un laisser-faire qui a abandonné à l'illusion du marché autorégulé le soin de gérer le quotidien et l'avenir de la Terre des humains[12].

Ils soutiennent ensuite : « Le type de mondialisation porté par les puissants et les bien nantis, en est le principal responsable[13]. »

Qu'ils soient Lucides ou Solidaires, tous s'entendent sur un point (même s'il est vrai que la conception des Solidaires de la mondialisation est clairement plus apocalyptique) : la mondialisation limiterait radicalement et fondamentalement la gamme des outils de politiques publiques disponibles face aux pressions du marché et à la concurrence mondiale. Malgré des divergences considérables sur le plan prescriptif, les deux tendances se rejoignent pour affirmer que la mondialisation est un phénomène très important, voire menaçant, et que l'économie mondiale est plus intégrée que jamais.

Voici plusieurs affirmations sur la mondialisation et les politiques publiques qui sont souvent considérées comme vraies[14] :

1. La mondialisation et la concurrence mondiale ont entraîné un retrait important de l'État, notamment en matière de dépenses publiques et de protection sociale, afin de rendre les pays plus compétitifs : c'est l'hypothèse de la convergence néolibérale.
2. Les pays néolibéraux et ceux à bas salaires, comme ceux du BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine), sont ceux qui s'en sortent mieux sur le plan des exportations, car leurs entreprises sont plus compétitives, parce que moins taxées, dans l'économie mondiale.
3. La majorité des investissements étrangers se dirige vers des pays où les salaires sont bas et où la protection sociale est inexistante, ce qui accentue la concurrence mondiale au détriment des pays occidentaux.
4. En conséquence, les États des pays développés ont été contraints de baisser de façon très importante leur niveau de taxation des entreprises.

12 *Ibid.*
13 *Ibid.*
14 Sans présumer que les Lucides ou les Solidaires les croient.

5 On assiste, dans les pays développés, à une accélération marquée des délocalisations et de l'impartition vers les pays où les salaires sont bas, comme la Chine et l'Inde.

Les données empiriques ne confirment pas ces affirmations. La réalité est plutôt la suivante :

1 L'augmentation de la part des dépenses publiques dans le produit intérieur brut (PIB) depuis 1960 est très prononcée, et les dépenses de protection sociale restent relativement stables depuis le début des années 1990. Il n'y a pas de retrait important de l'État.

2 Sur le plan des exportations, les pays interventionnistes ou sociaux-démocrates s'en sortent très bien. Ils sont du côté des gagnants de la mondialisation.

3 La majorité des investissements directs étrangers (IDE) se dirigent toujours vers des pays développés.

4 La taxation des entreprises est restée relativement stable depuis quarante ans.

5 Le phénomène des délocalisations reste encore marginal, quoiqu'en légère accélération, pour les pays développés.

En somme, même si la mondialisation représente un phénomène bien réel, ses effets sur les politiques publiques et l'action de l'État sont grandement exagérés. L'État conserve une marge de manœuvre qui est plus importante que ne l'estiment la plupart des analystes. La mondialisation n'impose pas un modèle unique d'organisation économique ; elle n'impose pas de convergence néolibérale. Elle laisse encore aux décideurs publics de nombreux choix. Il y a plusieurs façons de profiter de ce phénomène. Les auteurs qui soutiennent que la mondialisation annonce la fin de l'État négligent trop souvent d'identifier les mécanismes par lesquels elle restreint la capacité d'action des gouvernements et, ce faisant, ils exagèrent indûment ses effets.

1 / Le retrait de l'État ?

Pour plusieurs auteurs, la mondialisation de l'économie, qui ne cesse de croître depuis les années 1960, oblige les États à adopter des politiques néolibérales, en raison de la concurrence mondiale qui est de plus en plus forte. Cette dernière serait si importante que les pays développés

n'auraient eu d'autre choix que de diminuer la pression fiscale des entreprises et de remettre en question de nombreux avantages sociaux des travailleurs. Privés de revenus importants, les États auraient été contraints de diminuer leurs dépenses, notamment dans le domaine social. La lutte contre la dette et les déficits publics de la plupart des gouvernements des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ainsi que les compressions budgétaires répétées ne seraient que les symptômes de ce mal plus profond.

Est-ce que cette affirmation, largement acceptée dans le discours public, est vraie ? L'État bat-il véritablement en retraite devant la mondialisation et le marché ? Les gouvernements ont-ils sabré dans les dépenses sociales parce qu'ils ont massivement diminué les taxes afin de permettre à leurs entreprises nationales d'être compétitives dans l'économie mondialisée ?

Si l'État bat en retraite à cause de la compétition mondiale, ne devrait-on pas constater une diminution marquée de la part des dépenses publiques et des dépenses sociales dans le PIB ? On pourrait même imaginer que l'ampleur de ce retrait devrait être proportionnelle à l'ouverture d'un pays au commerce international : plus un pays est ouvert au commerce international, donc à la compétition mondiale, plus le retrait devrait être prononcé.

Or, lorsqu'on regarde les statistiques depuis 1960, moment où la plupart des auteurs situent l'accélération de la mondialisation, la croissance des dépenses publiques en termes absolus et en pourcentage du PIB est considérable. Pas de retrait massif, pas de chute prononcée ou de retrait brutal pour atteindre le déficit zéro. Les statistiques sont sans équivoque sur ce point. Elles ne confirment pas la thèse du retrait de l'État. La part des dépenses gouvernementales dans le PIB des pays membres de l'OCDE n'a cessé de croître des années 1960 jusque vers la seconde moitié des années 1990.

Les gouvernements des pays développés perçoivent, de nos jours, plus de taxes, non seulement en termes absolus, mais également en pourcentage de leur plus grosse économie, qu'ils ne le faisaient durant les Trente Glorieuses. La croissance nette des dépenses publiques entre 1960 et 2005 est de 16 % au Royaume-Uni, de 20 % aux États-Unis, de 37 % en France, de 39 % en Allemagne, de 45 % au Canada, de 49 % en Australie, de 64 % en Finlande, de 68 % en Suède, de 74 % au Japon et de 108 % au Danemark ! La croissance des dépenses publiques jusqu'au

sommet est encore plus élevée. Elle est de 35 % aux États-Unis, de 44 % au Royaume-Uni, de 53 % en Allemagne, de 59 % en France, de 65 % au Canada, de 126 % en Finlande et de 158 % au Danemark.

Il est vrai que, depuis le milieu des années 1990, on note un recul de la part des dépenses publiques dans le PIB qui semble confirmer la thèse d'un retrait de l'État. Ce recul peut s'expliquer par des diminutions de dépenses ou des hausses de revenus causées par la croissance soutenue des dernières années ou encore les deux. Le recul depuis le sommet n'est cependant que de 6 % en Allemagne, de 9 % en France et de 16 % au Canada. Dans les pays traditionnellement très interventionnistes, il est plus important : 24 % en Belgique, 25 % en Finlande et 27 % aux Pays-Bas. Ces pays ont cependant, encore aujourd'hui, des dépenses gouvernementales largement au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE. Il est intéressant de noter que la décroissance est nulle dans le cas des États-Unis, qui sont souvent présentés comme l'épicentre du « néocapitalisme sauvage » et d'un maigre 5 % au Royaume-Uni de « l'ultralibérale » Margaret Thatcher. Avec la crise financière et l'introduction de la réforme de la santé aux États-Unis par Barack Obama, les dépenses publiques seront très certainement en hausse dans les prochaines années.

2 / La mondialisation de la finance et les investissements directs étrangers

Est-ce que la mobilité croissante du capital, la finance mondialisée, affecte significativement la capacité d'action de l'État en matière de taxation ? Le raisonnement sous-tendant cette affirmation est le suivant : dans une économie relativement fermée, comme celle qui caractérisait la période fordiste de l'après-guerre (1945-1975), les capitaux sont peu mobiles, car il n'existe pas beaucoup d'options de sortie pour les détenteurs du capital. Dans un tel environnement, les gouvernements pouvaient théoriquement augmenter plus librement les taxes sans que cela ait trop d'effets négatifs sur l'économie nationale.

Selon de nombreux spécialistes, la situation aurait commencé à changer dans les années 1970, alors que des États se font les promoteurs des « 3 D », c'est-à-dire de la déréglementation, du décloisonnement

et de la désintermédiation bancaire[15]. Les politiques de déréglementation transformeront complètement la logique de la mondialisation financière. Jusqu'aux années 1960-1970, le milieu financier était fortement réglementé par l'État. Les gouvernements vont progressivement supprimer leur contrôle sur le capital. Les Américains et les Britanniques ouvrent la voie en 1974 et en 1979. Sous l'influence américaine et britannique, la déréglementation et le décloisonnement entre les secteurs financiers s'universalisent. Les marchés boursiers, des changes, des produits dérivés et des matières premières sont complètement transformés. Cette libéralisation propulse à l'avant-scène une série de nouveaux produits financiers souvent très peu contrôlés. Les mouvements de capitaux s'accélèrent nettement à partir des années 1970-1980. Ces politiques seront imitées un peu partout jusque dans de nombreux pays en développement[16].

Avec l'accélération bien réelle de la mondialisation financière depuis les années 1960-1970, les détenteurs du capital ont de multiples possibilités d'investir leurs capitaux partout dans le monde, notamment dans les pays où les salaires sont bas. La conséquence de ce changement fondamental est que les États sont contraints de baisser leur niveau de taxation afin d'attirer les investissements étrangers. Puisque la mondialisation exige un environnement national compétitif, les États n'auraient d'autre choix que de réduire le coût du travail, de réviser radicalement les politiques sociales et de diminuer les standards sociaux. Les néolibéraux et la gauche radicale tendent à prédire des politiques massives de dumping social, des dérégulations compétitives, des retraits massifs de l'État-providence et des courses vers le bas sur le plan social et environnemental.

Selon une autre opinion assez répandue, les multinationales préféreraient également investir dans les régimes non démocratiques, comme la Chine, que dans un régime démocratique tel que la France, le Canada ou les États-Unis. Les dictateurs n'ont pas à subir les pressions de l'opinion publique, et le processus décisionnel n'est pas entravé par de nombreux contrôles démocratiques. De plus, dans un régime non démocratique, il est plus facile de contourner les normes

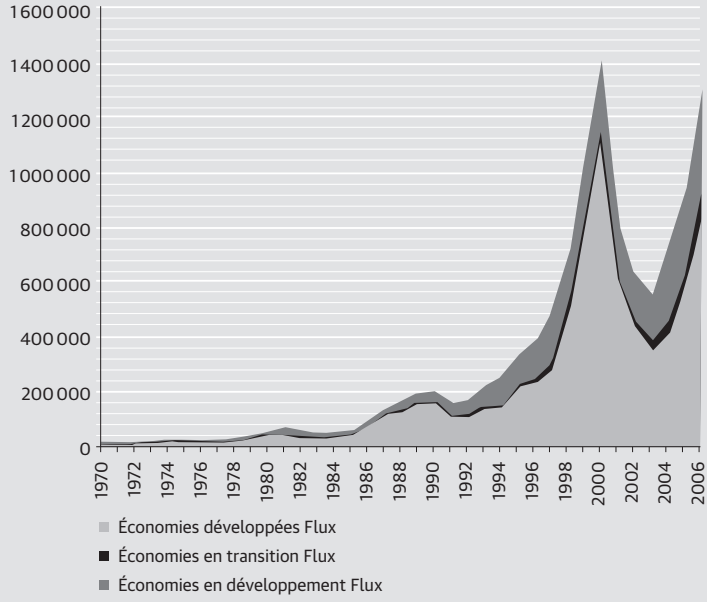
15 H. Bourguinat, *Finance internationale*, Paris, PUF, 1992 ; F. Chenais (dir.), *La finance mondialisée*, Paris, La Découverte, 2004.

16 L. Pauly, « The Political Economy of Global Financial Crisis », dans J. Ravenhill (dir.), *Global Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2008 (2e éd.), p. 246.

environnementales, sociales et celles qui sont relatives aux conditions du travail. Finalement, le coût de la main-d'œuvre est nettement moins élevé que dans les pays développés.

Encore une fois, les statistiques ne confirment pas ces hypothèses. Contrairement à ce qu'affirment certains auteurs qui croient que les capitaux sont investis là où les salaires et les coûts d'implantation sont les plus bas et que ce phénomène provoque une « course vers le bas », les données empiriques montrent plutôt que la vaste majorité des IDE se dirigent vers les pays développés qui possèdent d'importants États sociaux, où la taxation des entreprises est élevée, où les coûts de main-d'œuvre sont importants et où il existe de nombreuses normes du travail[17] (figure 22.1).

FIGURE 22.1 / **Flux d'IDE entrants par année (millions de dollars courants)**



Source : Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), <https://unctadstat.unctad.org/wds/ReportFolders/reportFolders.aspx>.

17 C. Hay, « Globalization's Impact on States », dans J. Ravenhill (dir.), *op. cit.*

Selon Nathan M. Jensen, il n'existe que très peu de preuves empiriques qui permettent de soutenir l'idée que les taxes ou les autres formes de politiques fiscales affectent sérieusement les IDE.

> Le niveau de taxes sur les entreprises et les dépenses publiques n'ont à peu près aucun impact sur les IDE entrants, écrit Jensen. Les gouvernements qui maintiennent à des niveaux élevés les dépenses gouvernementales et les taxes sur les entreprises ne sont pas punis par les marchés financiers internationaux[18].

Duane Swank partage cet avis :

> Contrairement à l'affirmation concernant la mobilité internationale du capital [...] la capacité fiscale des gouvernements démocratiques de financer une variété de niveau et de dosage de protection sociale et de services est relativement résiliente face à l'internationalisation des marchés financiers[19].

Il n'existe pas non plus de corrélation entre la taille de la fonction publique et la fuite des capitaux. Selon Geoffrey Garrett, il n'y a pas de preuve empirique de prime de risque sur les taux d'intérêt des pays qui ont une tendance expansive[20].

De plus, d'après Nathan M. Jensen, les régimes démocratiques ont beaucoup plus de chances (78 %, précise-t-il) d'attirer des IDE que des régimes non démocratiques[21]. Cela peut s'expliquer par de nombreux facteurs. Premièrement, l'information nécessaire à l'investissement est plus facile à trouver et plus fiable dans un régime démocratique. Deuxièmement, les régimes démocratiques sont considérés comme des pays plus respectueux des ententes internationales et soumis à la règle de droit. On risque moins de voir les règles du jeu changer en cours de route. De plus, les régimes démocratiques sont généralement plus riches et représentent ainsi un marché plus important. Investir dans un pays non démocratique comporte une part de risques non négligeable :

18 N. M. Jensen, *Nation-States and Multinational Corporation : A Political Economy of Foreign Direct Investment*, Princeton, Princeton University Press, 2006, p. xii.

19 D. Swank, *Global Capital, Political Institutions and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 276.

20 G. Garrett, « Shrinking States? Globalization and National Autonomy in the OECD », *Oxford Development Studies*, vol. 26, nº 1, 1998, p. 453-478 [Reproduit dans R. Higgott et A. Payne (dir.), *The New Political Economy of Globalization*, vol. 1, Cheltenham, Edward Elgar, 2000, p. 820-821].

21 N. M. Jensen, *op. cit.*, p. xii-14.

la main-d'œuvre est moins productive et moins bien formée, et les infrastructures sont déficientes. Les multinationales hésitent également à investir dans des pays fortement corrompus.

3 / La taxation des entreprises dans la mondialisation

Peut-on remarquer une baisse tendancielle des taxes sur les grandes entreprises, depuis les années 1960, afin que les entreprises nationales soient plus compétitives dans l'économie mondiale? Dans les faits, le niveau de taxation des grandes entreprises n'a pas significativement diminué depuis les quarante dernières années[22]. Selon les Statistiques des recettes publiques de l'OCDE, la part de l'impôt sur les bénéfices des sociétés dans la structure fiscale de l'ensemble des pays de l'OCDE est demeurée stable depuis quarante ans. En 1965, cet impôt représente 9% des recettes contre 8% en 1975, en 1985 et en 1995 pour finalement atteindre 10% en 2005[23]. Même si la tendance récente indique une faible baisse des taxes directes sur les entreprises qui semble confirmer la thèse de la convergence néolibérale, le fardeau fiscal général des entreprises a même légèrement augmenté depuis le milieu des années 1980[24].

Selon le fiscaliste Luc Godbout de l'Université de Sherbrooke, pour les pays du G7, lorsqu'on regarde du côté des prélèvements généraux qui incluent «l'imposition sur le bénéfice, l'imposition sur le capital ainsi que l'imposition sur la masse salariale et les cotisations sociales imputables aux employeurs», les prélèvements auprès des sociétés ont diminué «légèrement pour la moyenne des pays du G7, passant de 9,5% en 1985 à 8,9% en 2003»[25]. En 2006, cependant, l'impôt des sociétés revenait à 9,5% pour les pays du G7 et à 9,7% pour la moyenne des

22 L. Godbout, P. Fortin et S. St-Cyr, «La défiscalisation des entreprises au Québec: mythe ou réalité», conférence donnée dans le cadre du Congrès 2002 de l'Association de planification fiscale financière, Montréal, 2006.

23 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), «Statistiques des recettes publiques», <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/statistiques-des-recettes-publiques-25227092.htm>, consulté le 10 avril 2019.

24 C. Hay, *op. cit.*; S. Steinmo, «The Evolution of Policy Ideas: Tax Policy in the 20th Century», *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 5, nº 2, 2003; S. Heichel, J. Pape et T. Sommerer, «Is there Convergence in Convergence Research? An Overview of Empirical Studies on Policy Convergence», *Journal of European Public Policy*, vol. 12, nº 5, 2005; G. Garrett et D. Mitchell, «Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD», *European Journal of Political Research*, vol. 39, nº 2, 2001.

25 L. Godbout (dir.), *Agir maintenant pour le Québec de demain*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2006.

pays de l'OCDE[26]. Cette légère diminution entre 1985 et 2006 s'explique largement par le fait que les États-Unis ont baissé le taux d'imposition des entreprises[27]. Christian Chavagneux et Ronen Palan écrivent à propos des États-Unis :

> Selon les dernières statistiques disponibles de l'OCDE, les recettes fiscales issues de l'imposition des bénéfices des sociétés représentaient l'équivalent de 2,1% du PIB (2,9% en 1995) et 8,1% des recettes fiscales (10,3% en 1995). Dans les deux cas, cela représente environ la moitié du niveau des années 1960, une chute spectaculaire qui n'a pas d'équivalent dans les autres pays développés[28].

4 / Les délocalisations et l'emploi

Depuis une quinzaine d'années, les délocalisations et l'impartition inquiètent de nombreux décideurs politiques et économiques. Les Lucides soutiennent par exemple que la concurrence asiatique a déjà détruit de nombreux emplois à bas salaires et commence à s'attaquer aux secteurs des services. Est-ce le cas? Depuis environ trente ans, il est vrai que la proportion des emplois manufacturiers a diminué, mais il faut ajouter que la production a pour sa part augmenté également de façon importante en raison de l'introduction de l'informatique et de la mécanisation[29]. Conséquemment, la majorité des spécialistes croient que les effets des délocalisations sont grandement exagérés, car c'est plutôt la productivité qui est responsable de la baisse tendancielle du nombre d'emplois dans le secteur manufacturier. Selon eux, les délocalisations permettent la création de meilleurs emplois dans le secteur des services dans les pays développés.

Il est vrai que les pays du sud offrent des salaires avec lesquels les pays riches ne peuvent entrer en compétition. Les différences de productivité sont cependant tellement importantes que le nombre

26 Ministère des Finances, *Rapport du Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques*, Québec, Gouvernement du Québec, décembre 2009, p. 26, <http://www.groupes.finances.gouv.qc.ca/Consultprebudg/2010-2011/>, consulté le 10 avril 2019.

27 D. Swank, « Tax Policy in a Era of Internationalization : Explaining the Spread of Neoliberalism », *International Organization*, vol. 60, nº 4, 2006.

28 C. Chavagneux et R. Palan, *Les paradis fiscaux*, Paris, La Découverte, 2007, p. 110.

29 S. Paquin, *La nouvelle économie politique internationale : théories et enjeux*, Paris, Armand Colin, 2008, p. 169.

d'employés nécessaires pour produire un bien est largement plus considérable dans les pays du sud. Ceux-ci doivent souvent se battre avec de mauvaises infrastructures, des systèmes de communication et de transport déficients, avec des États corrompus, sans parler de systèmes d'éducation de piètre qualité[30].

Contrairement à une certaine perception populaire et au discours des Lucides et des Solidaires, le Québec ne régresse pas. La machine économique québécoise a produit de bons résultats dans les vingt dernières années. Entre 1987 et 2007, 812 000 emplois ont été créés, ce qui a propulsé le taux d'emploi à 60,9 %, soit le meilleur record de tous les temps[31]. Avant la récession de 2008, le taux de chômage était légèrement au-dessus des 6 %, un résultat historiquement bas. Certains diront que même si le taux d'emploi a atteint un niveau record et que le taux de chômage est bas, les emplois sont précaires, souvent à temps partiel et moins bien payés qu'avant. Cette thèse n'est pas démontrée. La rémunération hebdomadaire moyenne au Canada est passée de 462 $ en 1987 à 757 $ en 2007 en dollars courants. Si l'on tient compte des prix à la consommation, les 462 $ de 1987 valent 715 $ en 2007. Les travailleurs ont ainsi protégé, en moyenne, leur pouvoir d'achat et l'ont même augmenté légèrement[32].

Est-ce que les travailleurs doivent travailler plus longtemps pour atteindre ce niveau de salaire ? Dans les faits, et à l'inverse de ce que croient beaucoup de gens, il n'y a aucun changement notable pour le nombre d'heures de travail. En 1987, la semaine de travail moyenne était très exactement de 32 heures 5 minutes. En 2007, elle était de 31 heures 42 minutes, une légère diminution. Difficile de soutenir, dans ces conditions, que les semaines de travail s'allongent et que la « pénibilité » de celui-ci augmente[33].

Est-ce que les travailleurs doivent multiplier les emplois pour avoir un revenu décent comme ils le font, dit-on, aux États-Unis ? Il semble que non, puisque 77 % des emplois créés depuis vingt ans sont à temps plein. Il est vrai cependant que le marché de l'emploi est plus précaire, notamment parce que l'on observe une augmentation importante des travailleurs autonomes. Depuis 1987, le nombre de travailleurs

30 J. Bhagwati, *In Defense of Globalization*, New York, Oxford University Press, 2004.
31 G. Bérubé, « Le chômage québécois à son plus bas en 33 ans », *Le Devoir*, 12 et 13 mai 2007.
32 C. Picher, « Le mythes des jobines », *La Presse*, 9 avril 2007.
33 *Ibid*.

indépendants est passé au Canada de 1,7 à 2,6 millions. La part des emplois gouvernementaux diminue également en termes relatifs. En 1987, 25 % des travailleurs étaient fonctionnaires contre 23 % en 2007[34].

René Morissette et Annick Johnson, de Statistique Canada, en arrivent à une conclusion similaire pour l'ensemble du Canada : « Notre principale constatation est que presque tous les ensembles de données utilisés ne permettent *jusqu'à présent* de dégager que peu de preuves d'une corrélation entre la délocalisation, quelle qu'elle soit définie, et l'évolution des taux d'emploi et de mises à pied[35]. » Ils affirment notamment dans leur étude que les emplois dans les professions risquant d'être touchées par les délocalisations dans le secteur des services ont progressé de 1,8 % par année en moyenne entre 2000 et 2006. Ce rythme est le même que celui des autres professions qui ne risquent pas d'être délocalisées.

Conclusion

Les travaux plus récents sur les effets de la mondialisation sur les politiques publiques représentent un retour du balancier. On a un peu trop rapidement annoncé la mort de l'État et exagéré grossièrement certaines conséquences de la mondialisation. Bien que la tendance des dernières années montre que les choses bougent rapidement, il demeure que les dépenses publiques ne connaissent pas de retrait prononcé, même si elles sont à la baisse, que les dépenses de protection sociale ne sont pas en chute libre, même si elles reculent dans certains pays, que les IDE se dirigent encore majoritairement vers les pays développés, même si la Chine devient un joueur important, que le niveau de taxation n'est pas un handicap insurmontable pour les pays exportateurs, et que les délocalisations n'ont pas autant d'effets que la majorité des gens le croient, même si le phénomène est bien réel.

Si les affirmations précédentes peuvent sembler réconfortantes, il ne faut pas en déduire que la mondialisation est largement un mythe et n'a aucune répercussion sur les politiques publiques et la capacité d'intervention de l'État. L'interdépendance économique a très clairement

34 *Ibid.*

35 R. Morissette et A. Johnson, *La délocalisation et l'emploi au Canada : quelques points de repère*, Division de l'analyse des entreprises et du marché du travail, Statistique Canada, Ministère de l'Industrie, 2007, p. 4. Les italiques sont des auteurs.

réduit, par exemple, l'action de l'État en matière de politiques économiques sur le plan tant budgétaire que monétaire. Alors que les gouvernements assumaient pleinement la responsabilité de corriger les imperfections du marché générant les cycles de croissance et de récession, à partir des années 1970, mais surtout après le choc pétrolier de 1973, leur marge de manœuvre s'est trouvée fortement réduite. La stagflation de l'économie, c'est-à-dire la stagnation de l'économie et la croissance de l'inflation, les a poussés à abandonner progressivement leurs politiques de relance contracyclique à la keynésienne pour adopter des politiques d'inspiration plus libérale. Contrairement à ce que certains auteurs ont laissé entendre, il ne s'agit pas d'un choix idéologique ; ces politiques avaient fait la preuve de leur inefficacité à l'échelle nationale.

Les politiques de relance de la croissance d'inspiration keynésienne ont perdu de leur efficacité dans une économie de plus en plus ouverte, car les injections de capitaux publics entraînent désormais aussi, et plus qu'avant, la création d'emplois à l'extérieur du pays, puisque la demande intérieure stimule une augmentation des importations. Dans ce contexte, les politiques de relance économique basées sur l'augmentation de la demande deviennent sensiblement moins efficaces ; elles ne stimulent plus comme avant la croissance, mais gonflent, plus qu'avant, les déficits. L'intervention étatique doit dès lors être entièrement repensée. Il est maintenant impensable d'élaborer des politiques économiques en vase clos[36]. Les pays doivent coordonner leurs efforts comme après la crise de 2008.

Bibliographie

Bell, Daniel, « The World and the United States in 2013 », *Daedalus*, vol. 166, nº 3, 1987, p. 1-13.

Bérubé, Gérard, « Le chômage québécois à son plus bas en 33 ans », *Le Devoir*, 12 et 13 mai 2007.

Bhagwati, Jagdish, *In defense of Globalization*, New York, Oxford University Press, 2004.

Bourguinat, Henri, *Finance internationale*, Paris, PUF, 1992.

Chavagneux, Christian et Ronen Palan, *Les paradis fiscaux*, Paris, La Découverte, 2007.

Chenais, François (dir.), *La finance mondialisée*, Paris, La Découverte, 2004.

36 Jeffry A. Frieden, *Global Capitalism. Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, New York, W.W. Norton, 2006, p. 363-385.

Frieden, Jeffry A., *Global Capitalism. Its Fall and Rise in the Twentieth Century*, New York, W.W. Norton, 2006.

Friedman, Thomas L., *The World is Flat. A Brief History of the Twenty-First Century*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2006.

Garrett, Geoffrey, «Shrinking States? Globalization and National Autonomy in the OECD», *Oxford Development Studies*, vol. 26, nº 1, 1998, p. 453-478 [Reproduit dans Richard Higgott et Anthony Payne (dir.), *The New Political Economy of Globalization*, vol. 1, Cheltenham, Edward Elgar, 2000].

Garrett, Geoffrey et Deborah Mitchell, «Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD», *European Journal of Political Research*, vol. 39, nº 2, 2001, p. 145-178.

Godbout, Luc (dir.), *Agir maintenant pour le Québec de demain*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2006.

Godbout, Luc, Pierre Fortin et Suzie St-Cyr, *La défiscalisation des entreprises au Québec: mythe ou réalité*, conférence donnée dans le cadre du Congrès 2002 de l'Association de planification fiscale et financière, Montréal, 2006.

Hay, Colin, «Globalization's Impact on States», dans John Ravenhill (dir.), *Global Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2008 (2e éd.).

Heichel, Stephan, Jessica Pape et Thomas Sommerer, «Is there Convergence in Convergence Research? An Overview of Empirical Studies on Policy Convergence», *Journal of European Public Policy*, vol. 12, nº 5, 2005, p. 817-840.

Jensen, Nathan M., *Nation-States and Multinational Corporation: A Political Economy of Foreign Direct Investment*, Princeton, Princeton University Press, 2006.

Kindleberger, Charles, *American Business Abroad: Six Lectures on Direct Investment*, New Haven, Yale University Press.

Manifeste des Lucides, *Pour un Québec lucide*, 2005, <http://www.pourunquebeclucide.org>, consulté le 10 avril 2010.

Manifeste pour un Québec solidaire, 2005, <www.ccmm-csn.qc.ca>, consulté le 10 avril 2010.

Ministère des Finances, *Rapport du Comité consultatif sur l'économie et les finances publiques*, Québec, Gouvernement du Québec, décembre 2009, <http://www.groupes.finances.gouv.qc.ca/Consultprebudg/2010-2011/>, consulté le 10 avril 2019.

Morissette, René et Annick Johnson, *La délocalisation et l'emploi au Canada: quelques points de repère*, Division de l'analyse des entreprises et du marché du travail, Statistique Canada, Ministère de l'Industrie, 2007, p. 1-53.

Mulvale, James P., *Reimagining Social Welfare: Beyond the Keynesian Welfare State*, Aurora, Garamond, 2001.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Statistiques des recettes publiques*, <http://www.oecd.org/fr/fiscalite/statistiques-des-recettes-publiques-25227092.htm>, consulté le 10 avril 2019.

Paquin, Stéphane, *La nouvelle économie politique internationale: théories et enjeux*, Paris, Armand Colin, 2008.

Pauly, Louis, «The Political Economy of Global Financial Crisis», dans John Ravenhill (dir.), *Global Political Economy*, Oxford, Oxford University Press, 2008 (2e éd.).

Picher, Claude, « Le mythe des jobines », *La Presse*, 9 avril 2007.

Steinmo, Sven, « The Evolution of Policy Ideas : Tax Policy in the 20th Century », *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 5, nº 2, 2003, p. 206-236.

Swank, Duane, *Global Capital, Political Institutions and Policy Change in Developed Welfare States*, Cambridge, Cambridge University Press, 2002.

Swank, Duane, « Tax Policy in a Era of Internationalization : Explaining the Spread of Neoliberalism », *International Organization*, vol. 60, nº 4, 2006, p. 847-882.

CHAPITRE 23 /

Les investissements : le conflit Nord-Sud[1]

Rémi Bachand

1 / Entre contrôle et protection

Au cours des années qui suivirent directement la guerre, le sujet de l'investissement n'apparaissait pas aussi important qu'il ne l'est devenu à partir des années 1980. Les États-Unis voulaient l'inclure dans les négociations, ce sujet avait été discuté lors de la Conférence de La Havane. Un consensus n'ayant pu être établi, la Charte de La Havane, concluant cette conférence, n'est toutefois jamais entrée en vigueur. Cette Charte comportait bien quelques dispositions sur les investissements, mais celles-ci visaient principalement à permettre aux États de contrôler les investissements. Elle permettait, par exemple, aux États membres de prendre des mesures afin de se protéger contre l'ingérence politique des investissements étrangers, de refuser des investissements sur leur territoire et, dans les cas où ceux-ci seraient acceptés, de déterminer dans quelles conditions ces investissements seraient acceptés. Le GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), quant à lui, ne portait que sur le commerce des marchandises, la question de l'investissement demeura donc hors des règles multilatérales, avec comme résultat que partisans du contrôle et promoteurs de l'extension du principe du traitement national aux investissements s'opposèrent durant quatre décennies.

1 Extrait de R. Bachand, « Les investissements : le conflit Nord-Sud », dans C. Deblock (dir.), *L'Organisation mondiale du commerce. Où s'en va la mondialisation ?*, Montréal, Fides, 2002, p. 152-165.

Les années qui suivirent furent toutefois marquées par plusieurs confrontations entre les multinationales et les pays accueillant leurs investissements. Les mesures concernant les investissements et liées au commerce (MIC), notamment, étaient vues par ces firmes et leurs pays d'origine comme étant une contrariété face à leur volonté de maximiser leurs profits. Ces mesures qui imposaient, par exemple, à l'investisseur de limiter ses importations et ainsi d'utiliser une certaine proportion de produits locaux dans son processus de fabrication, de laisser un pourcentage quelconque de l'actionnariat à des investisseurs locaux ou qui empêchaient, dans certaines circonstances, le rapatriement des capitaux, étaient principalement utilisées par les pays du Sud. Cependant, c'est un code des investisseurs imposé par le Canada (la *Loi sur l'examen de l'investissement étranger* ; FIRA en anglais) qui selon certains auteurs, aurait été à l'origine des pressions des investisseurs internationaux pour que soient intégrés des pourparlers sur ce sujet à l'intérieur des négociations du cycle de l'Uruguay[2]. Ce code a d'ailleurs fait l'objet d'une plainte devant un panel d'arbitres du GATT. La décision concernant celle-ci a été rendue en 1984 et a été défavorable à certains égards au Canada. Quoi qu'il en soit, elle démontrait bien les faiblesses de cet accord concernant la libéralisation des flux de capitaux.

De nombreuses tentatives de régulation multilatérale ont eu lieu au cours des années suivantes. Plusieurs organisations telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (avec les deux codes de 1961), la Banque mondiale (création de l'Agence multilatérale sur la garantie des investissements en 1985) et l'Organisation des Nations unies (la Résolution 1803 de 1962), ont fait, en vain, des efforts pour mettre en place un cadre normatif efficace pour les investissements. La principale difficulté venait, encore une fois, des positions irréconciliables séparant les pays industrialisés dont, principalement les États-Unis (il faut noter que certains pays industrialisés cherchaient, comme les pays en développement, à contrôler les investissements faits sur leur territoire) et les pays en développement. Pour ces derniers, en plus du désir de préserver la souveraineté nationale face aux investisseurs étrangers, une préoccupation supplémentaire s'ajoutait. Celle-ci avait trait :

2 Voir à ce sujet : P. Civello, « The TRIMs Agreement : A Failed Attempt at Investment Liberalization », *Minnesota Journal of Global Trade*, vol. 8, nº 1, 1999.

> [...] au modèle d'industrialisation par substitution aux importations que la plupart des pays tenteront d'implanter dans l'après-guerre, et ce, afin de corriger un mal développement dont les causes étaient alors imputées à la situation de dépendance dans laquelle les confinaient le caractère extraverti de leur production, la forte composante en ressources naturelles de leurs exportations et la présence d'entreprises multinationales jouissant sur leur territoire de rentes monopolistiques[3].

Ainsi, lorsque s'amorça, en 1986, le plus long cycle de négociations de l'histoire du GATT, les investissements ont rapidement pris une place centrale dans les discussions. Les positions, dès ce moment, étaient bien tranchées entre les principaux pays hôtes des firmes, tels que les États-Unis, le Japon et leurs partenaires européens d'un côté, et les pays du Sud de l'autre. Alors que les premiers soutenaient que de telles mesures contrevenaient à la mise en place d'un ordre commercial libéral, les seconds faisaient valoir que les MIC étaient à la fois nécessaires afin de contrer les comportements abusifs des firmes multinationales, et indispensables pour s'assurer que les investissements soient compatibles avec les objectifs de développement.

La question, trop controversée pour permettre un accord de grande portée, resta en suspens. Tout au plus, les Parties contractantes sont-elles parvenues à un modeste accord, l'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce (AMIC), conclu en 1994 et entré en vigueur le 1er janvier 1995. Même si cet Accord pourrait être un premier pas vers un accord multilatéral sur l'investissement, les pays développés n'en sont pas totalement satisfaits, car il ne va pas aussi loin qu'ils l'auraient espéré. En effet, il n'apporte pas, selon eux, beaucoup de nouveautés par rapport au GATT de 1947[4]. Néanmoins, l'Accord clarifie des provisions prévues dans le GATT et il confirme le lien entre celui-ci et les investissements. En effet, son article 2 prévoit qu'« aucun Membre n'appliquera de MIC [mesure sur les investissements reliée au commerce] qui soit incompatible avec les dispositions de l'article III ou de l'article XI du GATT de 1994 ». Toutefois, chaque membre avait, au moment de la signature, la possibilité de notifier au Conseil du commerce des marchandises les MIC qu'il prévoyait conserver, mais avait l'obligation d'éliminer celles-ci dans un délai de deux,

3 C. Deblock et D. Brunelle, « Globalisation et nouveaux cadres normatifs : le cas de l'Accord multilatéral sur l'investissement », *Géographie, Économie et Société*, vol. 1, nº 1, 1999, p. 72.

4 P. Civello, *op. cit.*

cinq ou sept ans, selon son statut de pays développé, de pays en développement ou de pays moins avancé. L'Accord prévoit également que les membres pourront utiliser le mécanisme de règlement des différends du GATT de 1994.

D'autres dispositions relatives aux investissements ont toutefois été insérées dans le corps des Accords de Marrakech. L'Accord général sur le commerce des services (AGCS) est le premier d'entre eux. En demandant aux États d'appliquer les règles de traitement national aux fournisseurs de services assurant une présence nationale dans le pays d'accueil, cet Accord octroie une certaine forme de protection aux investisseurs. Le traitement prévu par cet Accord ne s'applique toutefois qu'aux secteurs qui ont été insérés par le pays accueillant l'investissement dans la liste prévue à cet effet. Pour sa part, l'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), en protégeant la technologie des firmes engageant des ressources dans la recherche et la technologie, est une autre forme de protection pour les investisseurs.

Les frictions entre les pays développés et les pays en développement ont modelé les différentes ententes conclues lors du cycle d'Uruguay en matière d'investissements. Il est à noter que ces différents accords ne sont pas allés aussi loin que ne le souhaitaient les pays industrialisés, particulièrement les pays membres de l'OCDE, «qui ont quitté le cycle de l'Uruguay avec le sentiment qu'ils avaient été défaits par le monde en développement dans leur quête d'en arriver à un plus haut degré de libéralisation des investissements à l'intérieur de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)[5]». En effet,

> [l]'Accord sur les MIC ne contient pas de règles concernant le filtrage ou l'établissement des investissements. Il ne contient pas de provisions sur le rapatriement du capital ou la libre-circulation du personnel. Il ne couvre pas non plus les expropriations ni ne prévoit de compensation adéquate dans de tels cas[6].

5 R. Dattu, «A Journey from Havana to Paris: The Fifty-Year Quest for the Elusive Multilateral Agreement on Investment», *Fordham International Law Journal*, vol. 24, nº 1, 2000, p. 295 [notre traduction].

6 E. M. Burt, «Developing Countries and the Framework for Negotiations on Foreign Direct Investments in the World Trade Organization», *American University of International Law Review*, vol. 12, nº 6, 1997, p. 1083 [notre traduction].

Le sujet fut donc renvoyé à l'OCDE où les pays membres ont engagé des négociations devant conduire à un accord multilatéral, (l'Accord multilatéral sur les investissements) qui aurait, par la suite, servi de base de discussion à l'intérieur de l'OMC. Les négociations échouèrent, comme on sait, mais elles permirent de soulever plusieurs questions litigieuses telles que celle de la définition de l'investissement, celle de l'expropriation et celle non moins litigieuse de l'exception culturelle.

De retour dans le forum de l'OMC, la confrontation reprit de plus belle durant la phase de préparation pour la Conférence ministérielle de Singapour, qui s'est tenue du 9 au 13 décembre 1996, et ce, sous l'impulsion de l'Inde qui a su empêcher, grâce à quelques appuis, que des dispositions contraignantes d'une quelconque manière ne soit insérées à l'intérieur de la déclaration finale. En effet, dès septembre, les dirigeants de ce pays avaient convoqué une réunion des pays en développement à New Delhi, où 13 participants avaient déclaré leur opposition à l'insertion des investissements à l'ordre du jour de la Conférence ministérielle. L'Inde soutenait, entre autres, que l'OMC n'était pas le forum adéquat pour parler d'investissement puisque cette organisation avait comme mandat, comme son nom l'indiquait, que de discuter de commerce. À l'inverse, les pays occidentaux, sous le leadership de l'Union européenne (UE) cette fois, cherchaient à inclure dans l'OMC, un accord multilatéral qui garantirait le droit d'entrée, l'établissement et le traitement national des investisseurs étrangers dans tous les pays membres.

Dans la déclaration ministérielle finale de cette conférence, les ministres ont néanmoins convenu de mettre en place deux groupes de travail, le premier sur les liens entre commerce et investissements, et le second sur l'interaction entre le commerce et la politique en matière de concurrence. La Déclaration mentionne enfin

> [qu'i]l est clairement entendu que s'il y a des négociations futures sur les disciplines multilatérales dans ces domaines [les liens entre commerce, politique de concurrence et investissement], elles n'auront lieu qu'après que les Membres de l'OMC auront pris par consensus une décision expresse à ce sujet[7].

7 Conférence ministérielle de Singapour, *Déclaration ministérielle de Singapour*, Genève, Organisation mondiale du commerce, 18 décembre 1996, <https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min96_f/wtodec_f.htm>, consulté le 15 décembre 2001.

Ce consensus exprimé dans cette déclaration a, par la suite, été utilisé par l'Inde pour soutenir l'argument que si un seul membre s'opposait à la tenue de négociations portant sur un éventuel accord sur les liens entre commerce et investissements, de telles discussions ne pourraient être engagées, ce à quoi se sont opposées certaines autres délégations.

Même si la confrontation s'est poursuivie à l'occasion de la seconde Conférence ministérielle qui s'est tenue à Genève en avril 1998, c'est lors de la rencontre de Seattle à la fin de l'année 1999 que celle-ci a atteint son paroxysme, même si d'autres sujets ont été autant, sinon plus conflictuels encore que la question des investissements, par exemple, le lien entre les normes de travail et le commerce, la mise en œuvre des accords précédents ou encore l'adoption d'un agenda préparatoire à un nouveau cycle de négociations (dont plusieurs pays en développement ne voulaient pas)[8]. Le retour sur les décisions prises lors de la Conférence de Singapour a également été une source de conflit entre les pays du Nord et ceux du Sud et, à cet égard, certaines délégations des pays en développement ont souhaité voir la période de transition prévue pour l'élimination des MIC allongée. Sur la promotion des investissements, les États du Sud étaient généralement en défaveur de l'ouverture de négociations comme le souhaitaient certaines délégations occidentales et plus particulièrement celles de l'UE. Il est à noter que les États-Unis s'opposaient, cette fois-là, à la négociation d'un accord plus en profondeur portant sur les liens entre le commerce et les investissements[9], pour des raisons stratégiques nous semble-t-il.

2 / La conférence de Doha

Comme à l'occasion des conférences précédentes, les pays en développement et les pays moins avancés se sont préparés afin de se donner une stratégie offrant une certaine cohésion. À mesure que les effets de l'AMIC se faisaient sentir, ces pays voyaient grandir leur désillusion face à ces mesures qui devaient attirer les investissements directs étrangers (IDE). Déjà, avant Seattle, certains pays comme le Kenya faisaient remarquer que même lorsque les MIC prohibées avaient été éliminées par les pays en développement, la suppression de ces mesures n'a pas

8 C. L. M. Amorim, «The WTO from the Perspective of a Developing Country», *Fordham International Law Journal*, vol. 24, nº 1, 2000, p. 108.

9 J. L. Kenworthy, «The Unravelling of the Seattle Conference and the Future of the WTO», *The Georgetown Public Policy Review*, vol. 5, nº 2, 2000, p. 107.

attiré l'investissement dans le pays. Après Seattle, c'est une communication faite au Groupe de travail sur les liens entre le commerce et les investissements par l'Inde, leader du camp des opposants à un accord multilatéral sur les investissements, qui permet de mieux comprendre la position des plus extrémistes sur la question. La symbolique de cette communication mérite qu'on cite de longues parties. L'Inde souligne que plusieurs questions restent en suspens malgré les progrès faits par ce Groupe de travail lors des deux premières années de son existence et souligne que

> [...] 3) la flexibilité dans la poursuite des diverses options de développement est d'une importance cruciale pour l'avenir des pays en développement, quels qu'ils soient ; toute initiative qui a pour effet de réduire la marge de manœuvre dont peuvent disposer les pays en développement à l'heure actuelle doit être écartée comme non souhaitable ; 4) les preuves des avantages supposés des IDE ne sont pas concluantes, et ce que nous obtenons, c'est un tableau très contrasté des avantages et des inconvénients de ce type d'investissements ; comme pour beaucoup d'autres éléments, le résultat est en grande partie fonction des particularités du pays concerné ; 5) le régime actuel des accords bilatéraux offre à un plus grand nombre de pays la flexibilité nécessaire pour orienter les IDE vers les domaines qu'ils estiment prioritaires ; 6) rien ne permet d'affirmer que l'adoption de règles multilatérales pour l'investissement entraînera des changements significatifs dans la composition et les flux d'investissements. En revanche, les traités d'investissements bilatéraux semblent être fort efficaces pour protéger les investissements existants ; 7) d'un autre côté, il y a des raisons de penser que, si un accord multilatéral sur les investissements devait être conclu, il restreindrait certainement la flexibilité dont disposent actuellement les pays en développement [...][10].

En conséquence, l'Inde prônait la conclusion d'accords bilatéraux et rejetaient un accord multilatéral sur l'investissement.

Par la suite, dans la Déclaration de Zanzibar adoptée lors de la Réunion des ministres du Commerce des pays les moins avancés en préparation à la Conférence de Doha, les plénipotentiaires présents se

10 Organisation mondiale du commerce (OMC), *Déclaration de l'Inde*, Conférence ministérielle, Quatrième session, n° WT/MIN(01)/ST/10, 10 novembre 2001.

sont entendus pour demander d'être exemptés des règles relatives aux MIC, mais aussi pour dire qu'ils « n'étaient pas demandeurs d'un cadre multilatéral dans ce domaine », car « les conséquences pour le développement qu'aurait un accord multilatéral d'investissement, de quelque type que ce soit, n'ont été ni débattues à fond ni bien comprises ». Toutefois, si lors de la Conférence de Doha, plusieurs pays en développement ont réaffirmé leur demande de ne pas voir l'OMC s'engager dans des négociations sur l'investissement, et de manière plus générale, dans un nouveau cycle de négociations, les avis étaient néanmoins partagés sur la question. Certaines délégations continuaient à faire preuve d'un scepticisme certain quant aux avantages que leur pays avait à tirer d'un accord multilatéral sur l'investissement. La délégation du Nigéria, par exemple, rappela que

> [l]es régimes d'investissement de nos pays ont déjà été libéralisés sans qu'il en résulte des entrées significatives d'IDE. En outre, le mandat de Singapour indiquait clairement que toute décision d'engager des négociations sur ces questions devrait être prise par consensus. Or, il n'y a pas de consensus sur ce point[11].

Sans s'attarder directement à la question de l'investissement, la déclaration de l'Inde est également très critique envers le processus ayant mené au Projet de Déclaration ministérielle. À ce moment, le plénipotentiaire indien constatait que

> les pays en développement n'ont pas leur mot à dire concernant l'établissement du programme de l'OMC. Il apparaît que le processus tout entier était purement formel et l'on veut nous forcer à agir contre notre gré[12].

Les négociations se sont terminées selon la façon habituelle des cycles de négociations de l'OMC et, autrefois, du GATT, à savoir par l'entremise des « chambres vertes » (*green rooms*), quelques pays en développement étant appelés à se joindre à une douzaine de pays développés pour résoudre les conflits en suspens. C'est donc dans une chambre où n'avaient accès que certains ministres invités (le ministre ougandais et un conseiller d'un pays africain qui voulait guider son ministre se sont vu refuser l'accès à la chambre) et sous la forte pression des

11 *Ibid.*
12 *Ibid.*

responsables européens et américains qu'un compromis minimal a pu être établi[13], en conséquence de quoi fut lancé un nouveau cycle de négociations, et ce, malgré la position préliminaire des pays en développement. Au sujet de l'investissement par contre, la décision de lancer des négociations sera prise lors de la prochaine Conférence ministérielle. D'ici là, il reviendra au Groupe de travail sur les liens entre commerce et investissements de clarifier ce qui suit : portée et définition ; transparence ; non-discrimination ; modalités pour des engagements avant établissement reposant sur une approche fondée sur les listes positives de type AGCS ; dispositions relatives au développement ; exceptions et sauvegardes concernant la balance des paiements ; consultations et règlement des différends entre les membres.

Deux remarques sur la Déclaration ministérielle de Doha s'imposent. D'une part, elle traduit la crainte que certains pays en développement ont envers un éventuel accord multilatéral sur l'investissement. Cet inconfort retarde continuellement la négociation qui pourrait mener à un tel traité. En attendant toutefois, c'est la course aux traités bilatéraux d'investissement que plusieurs de ces pays cherchent à conclure avec les principaux pays exportateurs de capitaux (selon le Rapport sur l'investissement dans le monde 2000 de la CNUCED, il y avait 1 856 traités bilatéraux d'investissement à la fin de 1999). D'autre part, un bref survol des sujets qui sont étudiés par le Groupe de travail nous fait voir que le premier accord qui sera conclu n'ira probablement pas aussi loin que les différents traités bilatéraux d'investissement déjà en vigueur dans les pays des Amériques ou que le chapitre 11 de l'Accord de libre-échange nord-américain qui contiennent de sévères limitations en ce qui a trait aux expropriations et possèdent un mécanisme de règlement des différends investisseur-État (alors que la Déclaration ne fait mention que d'un mécanisme entre les membres).

Bibliographie

Amorim, Celso L. N., « The WTO from the Perspective of a Developing Country », *Fordham International Law Journal*, vol. 24, nº 1, 2000, p. 95-106.

Burt, Eric M., « Developing Countries and the Framework for Negotiations on Foreign Direct Investments in the World Trade Organization », *American University of International Law Review*, vol. 12, nº 6, 1997, p. 1015-1061.

13 R. Reddy, « Shenanigans at Presidential Suite 11 at Doha », *Third World Network*, 15 novembre 2001, <http://www.twn.my/title/suite.htm>, consulté le 15 décembre 2001.

Civello, Paul, « The TRIMs Agreement : A Failed Attempt at Investment Liberalization », *Minnesota Journal of Global Trade*, vol. 8, nº 1, 1999, p. 97-126.

Conférence ministérielle de Singapour, *Déclaration ministérielle de Singapour*, Genève, Organisation mondiale du commerce, 18 décembre 1996, <https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min96_f/wtodec_f.htm>, consulté le 15 décembre 2001.

Dattu, Riyaz, « A Journey from Havana to Paris : The Fifty-Year Quest for the Elusive Multilateral Agreement on Investment », *Fordham International Law Journal*, vol. 24, nº 1, 2000, p. 275-316.

Deblock, Christian et Dorval Brunelle, « Globalisation et nouveaux cadres normatifs : le cas de l'Accord multilatéral sur l'investissement », *Géographie, Économie et Société*, vol. 1, nº 1, 1999, p. 49-95.

Kenworthy, James L., « The Unravelling of the Seattle Conference and the Future of the WTO », *The Georgetown Public Policy Review*, vol. 5, nº 2, 2000.

Organisation mondiale du commerce (OMC), *Déclaration de l'Inde*, Conférence ministérielle, Quatrième session, nº WT/MIN(01)/ST/10, 10 novembre 2001.

Reddy, Rammanohar, « Shenanigans at Presidential Suite 11 at Doha », *Third World Network*, 15 novembre 2001, <http://www.twn.my/title/suite.htm>, consulté le 15 décembre 2001.

CHAPITRE 24 /

La *muleta* du protectionnisme[1]

Christian Deblock

Le commerce résiste mal à la crise. Les prévisionnistes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et du Fonds monétaire international (FMI) ne s'entendent pas sur les chiffres, mais tous s'accordent à dire que le commerce mondial connaîtra en 2009 sa pire année depuis la Guerre. Le scénario catastrophe se profile à l'horizon : la baisse de la production et de l'emploi ne peut qu'inciter les pays à protéger leur économie contre la concurrence étrangère et à faire preuve d'une agressivité accrue pour trouver des débouchés. Résister à la tentation du protectionnisme et ne pas chercher à exporter la crise chez les autres, mais, au contraire, soutenir le commerce et aider les plus pauvres à passer à travers la crise, c'est le mot d'ordre que se sont donné les grands de ce monde, appuyés en cela à l'unisson par les dirigeants des grandes organisations internationales, l'OMC en tête. Discours politique de circonstance certes, mais qui résiste mal aux faits et nous fait oublier que le commerce, comme la finance, n'obéit qu'à une seule loi, le profit. De leur côté, si les économistes insistent pour dire que le protectionnisme est aussi contreproductif que néfaste, on ne les entend guère, par contre, quand il est question de commercialisme. Et pour cause ! Le discours tourne depuis trois décennies autour d'une formule magique, l'intégration compétitive dans l'économie mondiale. La compétitivité n'est seulement devenue qu'une dangereuse obsession, comme s'en

1 Extrait de C. Deblock, *La muleta du protectionnisme*, Notes de synthèse, Montréal, Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM), 2009.

inquiétait déjà Paul R. Krugman dans les années 1990 ; elle a surtout peu à voir avec l'image du « doux commerce » chère à Montesquieu. C'est sur ces deux facettes du débat que je me propose de revenir dans cette note. Je reviendrai dans un premier temps sur le discours « officiel » et sur les arguments qui lui sont sous-jacents, puis dans un deuxième temps sur le ton pondéré que les économistes cherchent à maintenir dans un débat qui ne porte déjà plus sur le protectionnisme, mais sur le commercialisme. Je conclurai sur cette idée.

L'ombre du protectionnisme… Depuis le début de la crise, chaque grande réunion internationale est devenue l'occasion pour les dirigeants des grands pays de la planète de lancer un message fort : il n'est pas question de refaire les mêmes erreurs que par le passé en cédant au protectionnisme et au nationalisme économique.

1 / Cinq sources d'inquiétude

Pour aller à l'essentiel, on peut dégager cinq points de convergence ou sources d'inquiétude dans le discours politique.

Il ne s'agit pas de se tromper de cible. L'économie est entrée dans une ère de turbulence financière et de repli général de l'activité économique, mais la responsabilité n'en incombe pas « à une défaillance des marchés et du libre-échange[2] ». Le commerce n'est en rien responsable de la situation actuelle. Tout au contraire, aussi bien la réussite économique des pays émergents que l'augmentation du niveau de vie dans de nombreux pays montrent que le commerce est non seulement un agitateur de développement, mais également un puissant instrument d'intégration à l'économie mondiale[3]. Aux dires de Pascal Lamy, « [l]'expansion continue du commerce est une garantie contre l'instabilité du marché et les turbulences financières[4] ». Et celui-ci d'ajouter qu'

> alors que l'expansion du commerce constitue une partie visible de la mondialisation, la crise de l'économie financière ne démontre que trop clairement que la mondialisation devrait s'accompagner d'un solide ensemble de règles internationales convenues

2 Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « La mondialisation et les économies émergentes », *Synthèses*, mars 2009.

3 *Ibid*.

4 Pascal Lamy, « L'expansion du commerce est une garantie contre les turbulences financières », Geneva Lectures on Global Economic Governance, 6 février 2008.

> et applicables, protégeant tous les pays contre les mouvements cycliques. Ainsi l'OMC fournit des éléments nécessaires de gouvernance mondiale en vue de maîtriser les conséquences négatives de la mondialisation[5].

En clair, non seulement le commerce est un puissant garant de stabilité dans une économie mondiale en turbulence, mais l'OMC, avec ses disciplines fortes et son expérience acquise en matière de coopération multilatérale, devrait être une source d'inspiration pour la refonte du système financier international.

Le protectionnisme pointe à l'horizon. Pour le moment encore on ne peut parler que de soubresauts, mais les périodes de recul de l'activité économique sont toujours propices à sa recrudescence, et, si la situation économique devait s'aggraver davantage, on peut craindre que les gouvernements ne soient tentés de céder aux pressions politiques. Certains signes ne trompent pas.

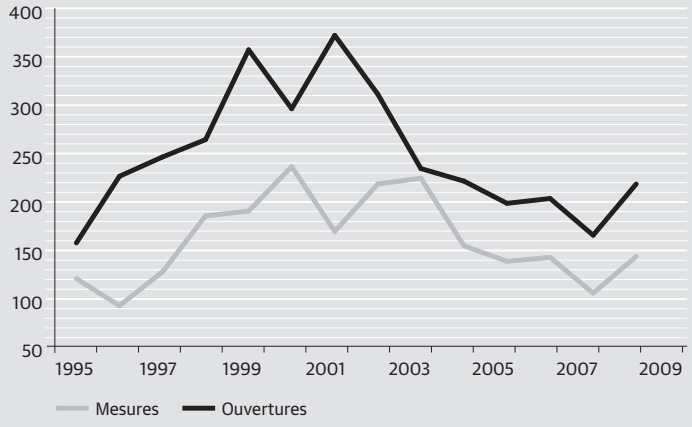
Peu avant le sommet du G-20 de Londres[6], la Banque mondiale publiait fort opportunément une brève étude faisant état de l'accroissement des mesures à caractère protectionniste prises par les gouvernements entre novembre 2008 et février 2009[7]. La période est courte, mais symbolique puisque le 15 novembre 2008, les dirigeants du G-20 avaient affirmé leur engagement en faveur d'une économie mondiale ouverte et rejeté le protectionnisme. L'étude de la Banque mondiale constate qu'en un peu plus de quatre mois, les mesures de restriction au commerce se sont rapidement multipliées. Ses auteurs relèvent que pas moins de 17 pays appartenant au G-20 ont mis en place pas moins de 47 mesures dont l'effet serait de restreindre le commerce. Les pays développés en ont mis en place 12, et les pays en développement 35, les premiers préférant soutenir les exportations et les seconds limiter les importations. L'étude ne prend pas en compte les mesures antidumping et les mesures compensatoires qui ont, elles aussi, connu de fortes poussées. Les auteurs restent prudents, l'économie mondiale d'aujourd'hui, avec ses chaînes de valeur, ses interdépendances et ses règles juridiques, ayant peu à voir avec celle des années trente, mais cette poussée de fièvre n'en est pas moins préoccupante.

5 *Ibid*.

6 L'OMC a procédé de la même façon peu avant le sommet du G8 à L'Aquila en faisant circuler le rapport annuel sur l'examen des politiques commerciales, question d'enfoncer un peu plus le clou sur la progression du protectionnisme.

7 E. Gamberoni et R. Newfarmer, «Trade Protection: Incipient but Worrisome Trends», Banque mondiale, *Trade notes*, nº 37, 1er juillet 2010.

FIGURE 24.1 / **Nombre d'enquêtes ouvertes et de mesures antidumping par pays exportateur, 1995-2008**



Ce constat est partagé par l'OMC, qui relève de son côté une nette augmentation du nombre de demandes d'enquêtes et de poursuites antidumping[8] : il y aurait eu 208 ouvertures d'enquête en 2008, dont 120 entre juillet et décembre 2008 (103 en 2007 pour la même période). L'Inde est le pays qui en a ouvert le plus grand nombre (42 pour les six derniers mois) ; viennent ensuite le Brésil, la Chine et la Turquie. La Chine est le pays le plus visé ; elle est suivie par la Communauté européenne, les États-Unis, Taiwan et la Thaïlande.

Il faut soutenir le commerce et, surtout, tuer dans l'œuf la spirale de la dépression dans laquelle il paraît engagé. Les données ont, effectivement, de quoi inquiéter : non seulement le volume du commerce mondial a chuté brutalement, mais il semble surréagir au recul de l'activité économique dans les pays développés, avec des impacts particulièrement violents sur les économies les plus ouvertes, notamment celles des pays émergents et en développement. Ainsi, les experts de l'OMC parlent d'une baisse des exportations mondiales de l'ordre de 9 % en 2009 (un recul de 10 % pour les pays développés et de 2 à 3 % pour les pays en développement).

8 ETO Staff, « Report to the TPRB from the Director-General on the Financial and Economic Crisis and Trade Related Developments », OMC, 23 janvier 2009.

L'OCDE se fait plus pessimiste encore, l'organisme anticipant une chute du volume des échanges internationaux en 2009 de l'ordre de 13% par rapport à 2008. Trois facteurs paraissent avoir un effet amplificateur : (1) la diminution des crédits à l'exportation dans la mouvance de la crise de liquidités, (2) la gestion des stocks en flux serrés et l'effet en amont de la baisse de la demande sur les chaînes de valeur[9], et (3) l'effondrement des marchés de matières premières.

Le commerce n'est pas le seul secteur de l'économie mondiale qui est touché par la crise économique. Les flux financiers le sont également, en particulier les transferts d'argent des travailleurs migrants et les investissements internationaux. Ainsi, la CNUCED[10] estime que la crise devrait entraîner une baisse de quelque 20% des flux d'investissements directs étrangers en 2008, et sans doute davantage encore en 2009. Et ce, même si les pays en développement semblent mieux résister (3,6%) et que les flux en destination de l'Asie de l'Est et du Sud-Est (la moitié des flux à destination des pays en développement) continuent de progresser à un taux modeste. Ces prévisions sont corroborées par l'Institute of International Finance pour qui les flux de capitaux à destination des pays émergents devraient tomber à 165 milliards de dollars en 2009, comparativement à 466 millions de dollars en 2008 et un record de 929 milliards en 2007. Le dernier Rapport sur le financement du développement dans le monde (juin 2009) parle, quant à lui, d'un effondrement des flux de capitaux privés : ils chuteraient de 707 milliards de dollars en 2008 à 363 milliards en 2009, des chiffres qui sont très loin de ceux qui avaient été atteints en 2007, soit 1,2 billion de dollars.

Partant de ces constats, des mesures d'urgence s'imposent, pour deux raisons principales. Tout d'abord, le commerce et les investissements soutiennent la croissance de l'économie mondiale et permettent à de nombreux pays en développement de tirer leur épingle du jeu d'une intégration plus étroite aux marchés mondiaux. Ensuite, l'expérience historique montre que les échanges internationaux et les mouvements de capitaux sont extrêmement sensibles aux variations de l'activité économique mondiale : locomotive de la croissance en période de prospérité, les échanges internationaux surréagissent en temps de crise. Les priorités vont à la régulation des marchés financiers, mais elles doivent

9 Voir par exemple pour le cas canadien la note de Erik Ens, « Le protectionnisme dans une économie mondialisée : les contrecoups de la politique du chacun pour soi », Affaires étrangères et Commerce international Canada, Ottawa, 24 mars 2009.

10 Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement.

aussi aller à la reprise du commerce, et celle-ci demande des mesures fiscales et monétaires de grande ampleur pour stimuler vigoureusement la demande intérieure et remettre l'activité économique sur les rails de la croissance. Les plans de relance américains ou chinois, par exemple, vont dans cette direction, mais attention toutefois : leur mise en œuvre ne doit pas se faire au détriment des engagements internationaux ni conduire à l'instauration de nouvelles barrières à l'investissement et au commerce des biens et des services.

La préférence nationale. C'est la quatrième source d'inquiétude, la moins visible et la plus difficile à contrer. De nombreux signes montrent en effet qu'en cherchant à soutenir leurs propres industries et leur économie, les gouvernements ne sont pas insensibles à deux arguments politiques : la défense de l'emploi et l'utilisation des fonds publics. Si certains s'inquiètent de l'ampleur des déficits publics, de la croissance de la dette et des injections massives de liquidités, d'autres s'inquiètent de l'utilisation des argents publics, et d'autres encore des restructurations en cours sur l'emploi. Pour dire les choses simplement : l'opinion publique demande des comptes aux gouvernements et, surtout, des résultats. Dans un tel contexte, la tentation est grande, pour les gouvernements, de jouer la préférence nationale, notamment lorsqu'il s'agit de contrats publics et de subventions. Et elle est d'autant plus grande que les disciplines commerciales ne sont pas aussi fortes ni aussi étendues dans ces deux domaines qu'elles ne le sont pour les tarifs douaniers par exemple.

Le commerce n'est pas responsable des inégalités. À l'exception notable de l'Organisation internationale du travail (OIT), plus réservée, un consensus existe parmi les organisations internationales, à savoir que le commerce n'est pas responsable de l'accroissement des inégalités ; s'il faut chercher des coupables, il vaut mieux regarder du côté des changements technologiques, mais aussi, un langage nouveau, du côté de la mondialisation financière et de la déréglementation des flux de capitaux à l'échelle internationale[11].

Il faut, en effet, apporter une distinction dans la mondialisation entre ces deux univers fort différents que sont celui du commerce d'un côté et celui de la finance de l'autre. Ainsi, selon le FMI, et contrairement à la croyance populaire, le commerce aurait permis de réduire les inégalités tant dans les pays développés que dans les pays en

11 FMI, *World Economic Outlook : Globalization and Inequality*, New York, 2007.

développement. Il n'en va pas de même avec la mondialisation financière : les flux et les mouvements de capitaux ont augmenté les inégalités. Par contre, alors que le FMI n'y voit qu'un phénomène transitoire qui pourrait être corrigé par des politiques d'éducation, des politiques actives d'emploi et des financements adéquats, l'Institut international d'études sociales de l'OIT adopte dans son rapport de 2008 une attitude beaucoup plus tranchée[12].

Pour l'organisme, la déréglementation internationale des flux de capitaux n'a permis d'améliorer ni la productivité ni la croissance de l'emploi ; elle a surtout engendré beaucoup d'instabilité et de précarité dans les conditions de travail, renforçant ainsi la tendance à la baisse de la part des salaires en affaiblissant le pouvoir de négociation des travailleurs et en mettant beaucoup de pression sur les systèmes de protection sociale. L'OIT évite cependant de remettre en question le consensus sur le commerce, et ce, même si certaines interrogations avaient surgi à ce sujet dans le rapport de 2004 de la Commission mondiale sur les dimensions sociales de la mondialisation[13]. Par contre, il y a un point sur lequel tout le monde s'accorde : la crise va aggraver la pauvreté et les inégalités dans les pays en développement. L'OIT en annonce la couleur : la crise pourrait jeter dans le chômage quelque 30 millions de personnes dans le monde (voire 50 millions selon un scénario plus pessimiste), dont 23 millions dans les pays en développement. Quant au nombre de personnes dans la misère, il pourrait augmenter de 50 à 90 millions du seul fait de la crise[14].

Crise alimentaire, crise énergétique, crise financière, crise commerciale ; les pays en développement ont été durement touchés en peu de temps. Ces crises successives n'ont pas seulement pour effet de briser l'élan du développement des dernières années et d'augmenter la pauvreté et le sous-emploi structurels ; elles remettent directement en question la réalisation des Objectifs de développement pour le millénaire (ODM). Les retards pris avant la crise étaient déjà inquiétants, mais selon le dernier *Rapport de suivi mondial* (2009) de la Banque mondiale, ils sont maintenant d'autant plus alarmants que les effets de la crise risquent d'être de longue durée, notamment pour tout ce

12 International Institute for Labor Studies, *World of Work Report 2008. Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*, Genève, 2008.

13 Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous*, Genève, BIT, 2004.

14 La Banque mondiale estime à 55 millions le nombre de personnes supplémentaires qui vivront avec moins de 1,25 $ par jour (en dollars PPA de 2005).

qui touche au développement humain (scolarité, santé, etc.). Au point que des mesures d'urgence s'imposent pour venir en aide aux pays les plus pauvres et les plus vulnérables. Le G20 a fait un pas dans cette direction en demandant aux Nations unies de mettre en place un mécanisme de surveillance et de soutien particulier pour ces pays. L'OIT a procédé de même en leur accordant une attention particulière dans le Pacte mondial pour l'emploi que la Conférence générale a adopté à la mi-juin. Il n'en demeure pas moins que pour les auteurs du rapport de suivi des ODM,

> [l]e commerce est un puissant moteur de la croissance et de la réduction de la pauvreté dans les pays en développement, et donc un facteur de progrès vers la réalisation des ODM. C'est pourquoi le maintien et l'élargissement de l'accès de ces pays aux marchés internationaux doivent être au cœur des objectifs de développement[15].

2 / Prendre la mesure des choses

Une fois n'est pas coutume, les économistes, bien que préoccupés par la tournure des évènements, préfèrent tenir un discours plus rassurant comme je l'ai déjà indiqué. Ils ne sont certainement pas mécontents de voir, d'un côté, les organisations internationales alerter l'opinion publique et inviter les gouvernements à ne pas céder à la facilité, et de l'autre, les dirigeants politiques des grandes puissances économiques, les anciennes comme les nouvelles, réaffirmer leurs engagements et afficher une belle unanimité en faveur d'une économie mondiale ouverte. Par contre, les faits et l'expérience du passé les inclinent à tempérer l'alarmisme du discours politique et à adopter une attitude plus mesurée.

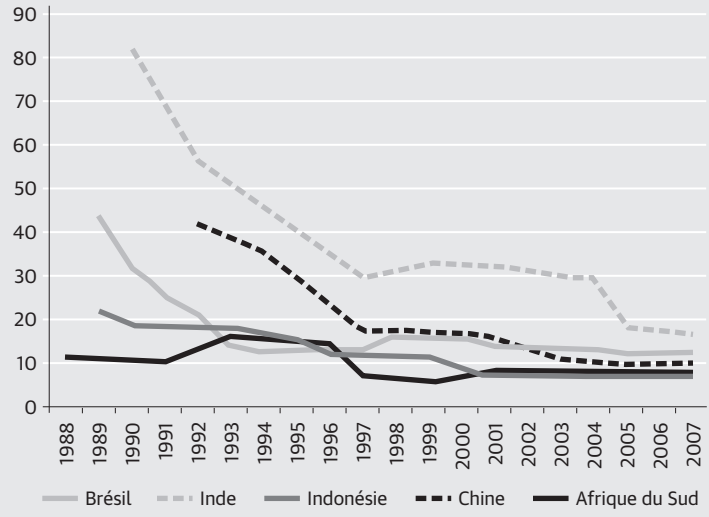
Le protectionnisme est obsolète. Il est, à cet égard, assez significatif que le seul argument sérieux, la recrudescence des poursuites antidumping, ne soit guère très robuste. Qu'on en juge simplement! Les périodes de récession et de recul de l'activité économique ont toujours été accompagnées d'un recours accru à l'antidumping, mais dans le cas présent, on ne peut guère parler d'explosion du phénomène. Le

15 Banque mondiale, *Rapport de suivi mondial 2009*, Washington DC, Banque mondiale, 2009.

nombre de nouvelles enquêtes a été, certes, supérieur à 2007 (163), mais les chiffres sont assez comparables à ceux de 2006 (202) et très en deçà de ceux observés en 2001 (366), année de forte récession. Elles proviennent aussi davantage des «nouveaux utilisateurs», notamment les pays émergents, que des utilisateurs traditionnels. Il y a trois causes à cela.

Tout d'abord, l'un des résultats les plus remarquables du système GATT/OMC est d'avoir considérablement réduit les tarifs douaniers et d'avoir ainsi ouvert les marchés. Aussi bien que, les tarifs douaniers moyens sont passés de 16% à 3,7% entre 1952 et 2005 dans le cas des États-Unis, de 17% à 4,2% dans le cas du Royaume-Uni et de 11% à 3,8% dans le cas du Canada. Il est difficile d'avoir des chiffres précis sur les tarifs moyens avant la signature du GATT, mais l'OMC estime que lorsque le GATT fut signé en 1947, les tarifs moyens des parties contractantes variaient entre 20 et 30%. La diminution des tarifs est tout aussi marquée pour les pays émergents, d'autant qu'elle a le plus souvent été unilatérale.

FIGURE 24.2 / **Droits de douane moyens – Produits non agricoles**



Toujours est-il que la baisse générale des tarifs n'a pas été sans conséquence sur le degré d'ouverture des économies concernées. En prenant un indicateur aussi simple de cette ouverture que la part des exportations dans le PIB mondial, on constate qu'elle est passée de 5,5% à 19,4% entre 1950 et 2005[16]. Que signifie cette augmentation? Sinon, d'une part, que les exportations ont augmenté quatre fois plus vite que le produit intérieur brut (PIB), et d'autre part, que les économies de la planète ne sont plus seulement interdépendantes, mais engagées dans un processus durable d'intégration.

Ensuite, les utilisateurs traditionnels ont pris conscience non seulement de la difficulté d'engager des procédures antidumping ou de sauvegarde, mais également des coûts que cela peut entraîner lorsque le commerce est croisé, intra-branche et que les intrants des produits exportés proviennent de l'étranger[17]. Comment dans ce cas protéger certaines industries sans pénaliser les industries d'exportation ou le secteur de la distribution importateur?

Enfin, concernant les nouveaux utilisateurs, un constat s'impose: les marchés du Sud sont beaucoup plus sensibles à la concurrence internationale que ceux du Nord, surtout lorsqu'elle vient d'autres pays du Sud, met en péril les industries d'exportation et menace les gains du commerce réalisés grâce aux spécialisations dans les secteurs à forte intensité de main-d'œuvre. Ajoutons que face au recul de la demande dans les pays du Nord, la tentation est grande de détourner les flux du commerce et d'écouler les surplus de production vers les marchés voisins ou les plus vulnérables. Les nombreux différends commerciaux qui ont opposé le Brésil et l'Argentine et mis le MERCOSUR (Marché commun du Sud) sous pression au début de la décennie, ou encore le nombre actuel de différends dont fait l'objet la Chine de la part de pays asiatiques, illustrent le phénomène. Celui-ci demeure malgré tout limité et constitue un argument de plus pour maintenir les marchés du Nord ouverts et conclure le cycle de Doha.

16 En comparaison, cette part est passée de 4,6% en 1870 à 7,9% en 1913. Organisation mondiale du commerce (OMC), *Rapport sur le commerce mondial 2007*, Genève, 2007, p. 263-264.

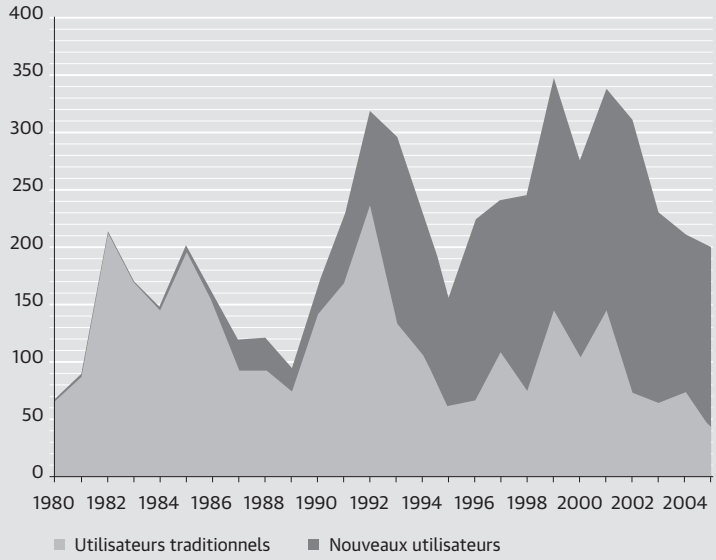
17 L'image traditionnelle selon laquelle l'économie serait divisée en deux parties, l'une qui serait composée d'industries orientées vers le marché intérieur et sensibles à la concurrence internationale et l'autre, d'industries hautement compétitives orientées vers les marchés internationaux, ne tient plus guère la route. La production est de plus en plus verticalement intégrée et les produits circulent de plus en plus d'un pays à l'autre. L'OCDE rappelle certains faits stylisés à propos des pays de l'OCDE: en moyenne aujourd'hui, le tiers des produits manufacturiers vendus sont des produits importés; la part des intrants importés dans la production intérieure de biens est passée de 38% à 44% entre 1995 et 2005; les entreprises étrangères comptent, en moyenne, pour près du quart des emplois dans le secteur manufacturier.

TABLEAU 24.1 / **Nombre d'enquêtes ouvertes, 1995-2008**

Pays initiateur		Pays visé	
Inde	564	Chine	677
États-Unis	418	Corée	252
Union européenne	391	États-Unis	189
Argentine	241	Taiwan	187
Afrique du Sud	206	Indonésie	145
Australie	197	Japon	144
Brésil	170	Thaïlande	142
Chine	151	Inde	137
Canada	145	Russie	109
Turquie	137	Brésil	97

Source: OMC.

FIGURE 24.3 / **Ouvertures d'enquêtes antidumping, 1980-2005**



Note: Les utilisateurs traditionnels sont notamment l'Australie, le Canada, les CE et les États-Unis.

Source: Prusa (2005) et Secrétariat de l'OMC.

Le système commercial possède ses pare-feu[18]. Les disciplines commerciales sont loin d'être parfaites, tout comme elles sont loin de couvrir les multiples dimensions de l'économie mondiale, mais elles ont le mérite d'exister, d'avoir considérablement progressé depuis la signature du GATT en 1947 et, surtout, d'être respectées, à la grande satisfaction des entreprises d'ailleurs. Trois constats peuvent être faits.

Tout d'abord, contrairement au GATT qui n'était dans le fond qu'un *gentleman agreement*, l'OMC est une véritable organisation internationale dotée d'un réel pouvoir sur ses membres. Le règlement des conflits commerciaux par la voie de l'arbitrage obligatoire est incontestablement l'un des grands acquis du cycle d'Uruguay. Le mécanisme est loin d'être parfait, mais tous les observateurs sont d'avis qu'il fonctionne relativement bien, qu'il contribue au renforcement de la règle de droit dans les relations commerciales entre les membres, qu'il accélère et facilite les procédures en cas de différend, et qu'il n'y a pas de biais en faveur de tel ou tel plaignant. Il est à cet égard significatif que, depuis la création de l'OMC, près des deux tiers des plaintes aient débouché sur la formation d'un groupe spécial, que près de 30 % des cas aient abouti sur un règlement conforme aux décisions arbitrales et seulement 20 % des décisions sur des menaces de rétorsion commerciale[19].

Ensuite, les disciplines commerciales s'étendent aux barrières non tarifaires[20]. Timidement amorcées pendant le cycle Kennedy, les négociations ont rapidement progressé pendant le cycle de Tokyo, pour s'étendre davantage encore pendant le cycle d'Uruguay. Les différents « codes » et accords conclus ont, ainsi, permis de rendre le commerce plus transparent, de réduire un tant soit peu le protectionnisme invisible et d'abaisser ainsi les coûts de transaction, les coûts d'entrée du marché. Les effets sont sans doute moins spectaculaires que les réductions tarifaires ; ils sont également difficilement quantifiables, mais on estime néanmoins que les barrières non tarifaires étaient dans les années 1990 trois fois moins importantes qu'à la fin des années 1970 et que leur impact sur l'organisation des activités transnationales est beaucoup plus significatif que la diminution des droits de douane[21].

18 Sur les pare-feu, voir : Raymond J. Ahearn, *The Global Economic Downturn and Protectionism*, Congressional Research Service, nº R40461, Washington DC, 23 mars 2009.

19 OMC, *op. cit.*, 2007, p. 281 et suiv.

20 Les obstacles ou barrières non tarifaires comprennent les restrictions quantitatives, les subventions, les droits antidumping et les droits compensateurs, l'évaluation en douane ainsi que les normes et les règlements techniques.

21 OMC, *Rapport sur le commerce mondial 2008*, Genève, 2008, p. 88 et suiv.

Les zones grises restent cependant nombreuses et les résistances très vives. Non seulement parce que les codes et accords dans ce domaine affectent directement le pouvoir de légiférer et de réglementer des États, mais parce que les règles ont été édictées par les pays développés, du moins largement inspirées par celles qu'ils se sont données pour niveler le terrain de la concurrence sur leurs propres marchés. L'accord sur les marchés publics illustre le problème.

Peu de pays en développement ou émergents ont signé l'accord et les négociations avec les grands pays émergents, dont la Chine et le Brésil, sont au point mort, un avantage dont ces pays tirent tout le parti possible à l'heure de la relance pour favoriser leurs propres entreprises, tout en dénonçant le protectionnisme des autres[22]. Mais, là encore, il faut prendre la mesure des choses : on ne peut en même temps accorder à ces pays un traitement spécial et différencié et dénoncer certaines pratiques qui, pour être fort discutables, ne remettent pas pour autant en question les engagements qui ont été pris au terme des négociations d'Uruguay ou au moment de leur adhésion à l'OMC. Le système commercial multilatéral est un système intégré, et non un système à la carte ; on peut donc présumer - avec une fausse naïveté - que les pays qui ne sont pas encore signataires des accords plurilatéraux finiront par se rallier à l'avant-garde…

Enfin, les négociations commerciales d'Uruguay ont permis de faire progresser les discussions autour de nouveaux domaines, en particulier les services commerciaux, les investissements, la propriété intellectuelle ou la concurrence. La question du travail a été balayée par les ministres du Commerce lors de la Conférence de Singapour et renvoyée à l'OIT, et les questions de l'investissement, de la concurrence et de la transparence des marchés ne font plus partie du programme de Doha, la facilitation des échanges étant la seule des quatre « questions de Singapour » à continuer d'y figurer. Ces importantes concessions faites par les pays développés aux pays en développement n'ont toutefois pas empêché ces derniers de contourner le problème en prenant la voie des accords commerciaux régionaux - pour reprendre la terminologie de l'OMC -, et ce, même si la plupart d'entre eux sont bilatéraux.

22 Récemment, Pékin a ordonné, dans une directive, d'attribuer un maximum de contrats publics aux entreprises chinoises et d'exclure les entreprises étrangères des appels d'offres. La Chine est en bon droit de le faire puisqu'elle n'a jamais signé l'Accord de l'OMC sur les marchés publics (outre les 27 États membres de la Communauté européenne, seuls 12 pays sont parties à l'accord. La Chine est observatrice).

Les effets négatifs de ces accords sont bien connus : fragmentation de l'économie mondiale, détournement d'attention vis-à-vis de l'OMC, exclusion, discrimination et détournement de commerce, enchevêtrement des règles, etc. On ne peut toutefois dénier leur contribution au développement du commerce ni les avantages qu'ils procurent aux participants. Certains ont même vu en eux un moyen de dénouer les impasses du multilatéralisme et de faire malgré tout progresser les règles commerciales. Jean-Marc Siroën a avancé récemment un nouvel argument en leur faveur : c'est un autre garde-fou du système en temps de crise[23]. D'une part, ils limitent la marge de manœuvre des pays signataires et d'autre part, les liens commerciaux étroits qui unissent ces pays font tampon aux possibles mesures protectionnistes que ceux-ci seraient tentés de prendre. Siroën évoque le cas de l'Union européenne, dont 65 % des importations proviennent des pays membres et 5 % de pays avec lesquels elle a des accords commerciaux, mais on pourrait aussi prendre celui de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) : plus de 55 % des exportations et plus du tiers des importations des trois pays (Canada, États-Unis et Mexique) se font à l'intérieur de la zone de libre-échange. Pour prendre le seul cas des États-Unis, ce n'est pas moins de 40 % de leurs exportations de marchandises et le tiers de leurs importations qui sont couvertes par un accord de libre-échange[24].

La reprise économique pourrait venir plus vite qu'on ne le pense. L'ampleur de la crise financière et son impact foudroyant sur l'activité économique et le commerce mondial ont pris tous les prévisionnistes par surprise et les scénarii les plus pessimistes, pour ne pas dire fantaisistes, ont été avancés. Les chiffres du PIB et de l'emploi paraissent conforter une telle hypothèse, ce dont s'alarme d'ailleurs l'OIT, inquiète de voir remis en question son programme en faveur du travail décent. Depuis, les scénarii ont été réajustés et les prévisions économiques relevées. Michaël Mussa est un des premiers à avoir avancé l'hypothèse audacieuse d'une vigoureuse reprise dès l'automne 2009. Maintenant, c'est au tour de l'OCDE d'annoncer dans ses dernières prévisions économiques que

> [l]a phase de contraction de l'activité semble devoir bientôt toucher à sa fin dans la zone OCDE, après un recul sans précédent depuis la guerre. La reprise sera sans doute faible et fragile

23 J.-M. Siroën, « Un retour du protectionnisme est-il à craindre ? », 25 mars 2009.

24 C. Deblock, « Le bilatéralisme commercial des États-Unis », Centre d'études sur l'intégration et la mondilisation, Montréal, 2012.

> pendant un certain temps, et les conséquences économiques et sociales de la crise seront durables. Cela étant, les choses auraient pu être pires[25].

Trois facteurs justifieraient ce regain d'optimisme.

L'analyse systématique des dix récessions américaines depuis la Seconde Guerre mondiale permet de conclure que plus forte est la récession, plus courte elle est, et plus vigoureuse est la reprise économique[26].

Ensuite, selon le FMI et l'OCDE, «le "découplage" ne semble avoir été qu'un mirage sur le chemin de la récession[27]». À l'effondrement synchronisé de la production et des échanges devrait suivre une reprise synchronisée au vu des perspectives économiques meilleures que prévu de la Chine et de la plupart des grands pays émergents, mais aussi des États-Unis et, dans une moindre mesure, du Japon.

Des plans de relance ambitieux et massifs ont été rapidement mis en place, autant pour soutenir le secteur financier et alimenter les circuits asséchés du crédit que pour soutenir la consommation et compenser par des investissements publics l'effondrement de l'investissement privé. Le plan de relance américain représente 5,6% du PIB et comprend, entre autres, des allègements fiscaux, des financements d'infrastructure, des subventions pour la recherche, l'éducation et la santé, des mesures d'aide sociale. Le plan chinois, annoncé en novembre 2008, représente quant à lui 10% du PIB. Il a également été opérationnalisé très rapidement. Il prévoit, entre autres, d'importants investissements en infrastructures et logements sociaux, des mesures de facilités bancaires et des mesures de soutien des revenus. Des mesures du même type ont été adoptées dans la plupart des grands pays émergents et au Japon. Seule l'Europe reste à la traîne, faute de coordination entre les plans de relance nationaux. Toujours est-il que les effets de ces plans commencent à se faire sentir, ce qui est somme toute encourageant.

25 OCDE, *Perspectives économiques*, n° 85, 24 juin 2009.
26 M. Mussa, *World Recession and Recovery: A V or an L?*, Peterson Institute for International Economics, avril 2009.
27 OCDE, *op. cit.*, juin 2009.

3 / Propos d'étape

Étrange période que celle que nous traversons ! Alors que les cartes sont en train d'être redistribuées dans l'économie mondiale, les dirigeants politiques s'accrochent à l'OMC comme on s'accroche à une bouée de sauvetage tandis que de leur côté, les économistes préfèrent croire que l'alerte a été chaude, mais que, bientôt, tout devrait rentrer dans l'ordre et la crise n'être qu'un mauvais souvenir. Le débat actuel sur le protectionnisme est un mauvais débat. Non pas que le protectionnisme n'existe pas, ou que la tentation d'y recourir ne soit pas grande, mais parce que tout laisse croire qu'une page d'histoire est en train de se fermer et qu'au sortir de la crise, plus rien ne sera comme avant. Il y a malgré tout deux leçons que l'on peut tirer de ce débat.

Première leçon : la globalisation met à mal nos représentations traditionnelles de l'économie mondiale. Nous sommes habitués à voir dans le commerce un ensemble de flux reliant entre elles des nations souveraines. C'est la vision classique d'une économie internationale avec ses relations d'interdépendance et sa division du travail fondée sur les avantages comparatifs. En introduisant les réseaux et les chaînes de valeur dans l'analyse, les économistes reconnaissent par là non seulement que l'intégration de l'économie mondiale passe moins par les États et leurs politiques d'ouverture que par les entreprises et l'organisation transnationale de leurs activités, mais aussi par le fait même que le protectionnisme n'est plus de notre temps. Il le fut peut-être à une époque où les relations commerciales gravitaient autour des États et où il était encore possible de penser l'économie sous l'angle national et de tracer une ligne de démarcation entre les deux espaces, l'espace national d'un côté et l'espace inter-national de l'autre. Aujourd'hui, ce n'est plus le cas, mais encore faut-il accepter ces nouvelles réalités et admettre que si la régulation du commerce est en train d'échapper aux États, d'autres approches que l'approche traditionnelle de la coopération intergouvernementale s'imposent.

Deuxième leçon : l'idée de « doux commerce » bute sur les intérêts commerciaux. Le libre commerce est tout sauf un bien commun. Que le commerce rapproche les sociétés et stimule les économies, personne ne le niera, mais cessons une fois pour toutes de penser que les déterminants du commerce seraient différents de ceux de la finance et que, contrairement à ce qui se passe sur les marchés financiers, le commerce et l'investissement seraient soumis à des règles. Des règles existent, mais, d'une part, elles ne s'appliquent pour l'essentiel qu'aux États et,

d'autre part, elles ne visent qu'à favoriser la liberté du commerce et des investissements. La liberté du commerce est un postulat sur lequel ne plane pas l'ombre d'un doute dans les déclarations officielles, et ce, même si derrière l'affirmation de cette liberté se profilent des intérêts bien sentis. Réaffirmer solennellement son engagement en faveur de la libéralisation des marchés n'est pas de la part des dirigeants politiques une preuve de sagesse. Il ne s'agit par là que de réaffirmer le *statu quo*, et ce, alors même que ce n'est pas de *statu quo* dont nous avons besoin, mais de règles, de règles sur la concurrence, sur la responsabilité des entreprises, sur les pratiques commerciales des entreprises, etc. Y aurait-il deux globalisations : l'une déréglée et destructrice, celle de la finance, et l'autre, ordonnée et bénéfique, celle du commerce ? Poser la question, c'est déjà y répondre, mais encore faut-il se la poser !

Bibliographie

Ahearn, Raymond J., *The Global Economic Downturn and Protectionism*, Congressional Research Service nº R40461, Washington DC, 23 mars 2009.

Banque mondiale, *Rapport de suivi mondial 2009*, Washington DC, Banque mondiale, 2009.

Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation, *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous*, Genève, BIT, 2004.

Deblock, Christian, *Le bilatéralisme commercial des États-Unis*, Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation, Montréal, 2012, <http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Deblockbilateralisme-2012-04-02.pdf>, consulté le 10 avril 2019.

Ens, Erik, *Le protectionnisme dans une économie mondialisée : les contrecoups de la politique du chacun pour soi*, Ottawa, Affaires étrangères et Commerce international Canada, 24 mars 2009.

ETO Staff, *Report to the TPRB from the Director-General on the Financial and Economic Crisis and Trade Related Developments*, Genève, Organisation mondiale du commerce, 23 janvier 2009.

Fonds monétaire international (FMI), *World Economic Outlook : Globalization and Inequality*, New York, FMI, 2007.

Gamberoni, Elisa et Richard Newfarmer, *Trade Protection : Incipient but Worrisome Trends*, Banque mondiale, Trade Notes nº 37, 1er juillet 2010, <http://documents.worldbank.org/curated/en/402691468337468579/Trade-protection-incipient-but-worrisome-trends>, consulté le 10 avril 2019.

International Institute for Labor Studies, *World of Work Report 2008. Income Inequalities in the Age of Financial Globalization*, Genève, 2008.

Lamy, Pascal, « L'expansion du commerce est une garantie contre les turbulences financières », *Geneva Lectures on Global Economic Governance*, 6 février 2008.

Mussa, Michaël, *World Recession and Recovery : A V or an L ?*, Peterson Institute for International Economics, avril 2009, <https://piie.com/publications/papers/mussa0409.pdf>, consulté le 10 avril 2009.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), « La mondialisation et les économies émergentes », *Synthèses*, mars 2009.

Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), *Perspectives économiques*, nº 85, 24 juin 2009.

Organisation mondiale du commerce (OMC), *Rapport sur le commerce mondial 2007*, Genève, 2007.

Organisation mondiale du commerce (OMC), *Rapport sur le commerce mondial 2008*, Genève, 2008.

Siroën, Jean-Marc, « Un retour du protectionnisme est-il à craindre ? », 25 mars 2009, <http://www.institut-entreprise.fr/sites/default/files/event/docs/documents_internes/RL20090325_JM-SIROEN.pdf>, consulté le 10 avril 2009.

Notices biographiques

Mehdi Abbas

Mehdi Abbas, titulaire d'un doctorat en économie internationale, est maître de conférences en économie politique à l'Université de Grenoble-Alpes (France) et chercheur au sein du laboratoire Pacte du Centre national de la recherche scientifique (CNRS). Ses enseignements et recherches portent sur l'économie politique internationale, les régulations et politiques commerciales multilatérales dans le cadre des négociations de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et les enjeux du développement international pour les pays les moins avancés. Il développe également une recherche sur l'articulation climat-énergie-commerce dans l'économie mondiale. Il intervient dans des formations universitaires en tant que professeur invité au sein d'universités canadiennes, africaines et arabes (Algérie, Liban). Il est également chercheur associé au Centre africain pour le commerce, l'intégration et le développement (CACID) (Dakar, Sénégal) et expert externe au sein de l'Organisation internationale de la francophonie.

Mathieu Arès

Mathieu Arès est professeur agrégé à l'École de politique appliquée de l'Université de Sherbrooke. Il a un doctorat en science politique de l'Université de Montréal (2000) et une maîtrise en science politique de l'Université d'Ottawa (1991). Il est spécialisé en économie politique internationale. Entre 2013 et 2016, il a été codirecteur de l'Observatoire des Amériques du Centre d'étude sur l'intégration et la mondialisation (CEIM) dont il est membre depuis 2004. Ses intérêts de recherche portent principalement sur l'économie politique internationale, le régionalisme et les politiques commerciales dans les Amériques, en particulier la politique commerciale mexicaine et le régionalisme en Amérique du Nord et en Asie. Parmi ses plus importantes publications, notons la codirection des ouvrages : *Christophe Colomb découvre enfin l'Asie* (avec É. Boulanger, Athéna, 2016) et *L'investissement et la nouvelle économie mondiale : trajectoires nationales, réseaux mondiaux et normes internationales* (avec É. Boulanger, Bruylant, 2012). Ses recherches actuelles portent sur l'impact sectoriel du nouvel Accord États-Unis-Mexique-Canada (AEUMC), notamment dans le secteur automobile.

Rémi Bachand

Rémi Bachand, après des études de sciences politiques (B.A., Université du Québec à Montréal [UQAM], 1998), a obtenu une maîtrise (LL.M., UQAM, 2000) et un doctorat en droit international (Université Paris I, Panthéon-Sorbonne, 2007). Il a ensuite passé une année comme chercheur postdoctoral à l'Université Harvard. Il enseigne au Département des sciences juridiques de l'Université du Québec à Montréal depuis 2008. Il a été professeur invité à l'Institut des hautes études internationales (Université Paris II) en 2014, puis chercheur invité à la Universidad de los Andes (Bogota, Colombie) en 2014-2015. Ses champs de spécialisation sont le droit international économique et les théories du droit international. Il s'intéresse particulièrement aux approches critiques du droit international.

Éric Boulanger

Éric Boulanger détient un doctorat en science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Il est codirecteur de l'Observatoire de l'Asie de l'Est de l'UQAM et chargé de cours en politique asiatique et en relations internationales au Département de science politique de l'UQAM. Il se spécialise dans la politique intérieure et étrangère du Japon et l'économie politique asiatique. Il a plus de 60 publications à son actif, dont la codirection avec Mathieu Arès de l'ouvrage *Christophe Colomb découvre enfin l'Asie : intégration économique, chaînes de valeur et recomposition transpacifique*, publié en 2016 aux éditions Athéna.

Dorval Brunelle

Dorval Brunelle est professeur au Département de sociologie à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) depuis 1970. Ses champs de spécialisation sont l'économie politique, les mouvements sociaux et l'intégration dans les Amériques. Il agit actuellement comme chercheur principal sur un projet de recherche (Conseil de recherches en sciences humaines [CRSH]) intitulé *Chaînes de valeur, gouvernance et démocratie urbaine – étude comparée de quatre villes canadiennes : Halifax, Montréal, Toronto et Vancouver*. Il a été directeur de l'Institut d'études internationales de Montréal de 2008 à 2014 et directeur de l'Observatoire des Amériques de 2004 à 2008, tous deux logés à l'UQAM. Il a publié une dizaine de livres et dirigé ou codirigé autant de collectifs. Parmi ses ouvrages récents, on compte : *Chronique des Amériques. Du Sommet de Québec au Forum social mondial* (Presses de l'Université Laval, 2010) et *Dérive globale* (Boréal, 2003) traduit en anglais et publié par UBC Press en 2007. Parmi les collectifs récents, on peut citer : *La Mission sociale des universités dans les Amériques. Actes quadrilingues* (Éditions IEIM, 2016), *L'ALENA à 20 ans : un accord en sursis, un modèle en essor* (Éditions IEIM, 2014) et *Gouvernance : théories et pratiques* (Éditions IEIM, 2010).

Christian Deblock

Christian Deblock, économiste de formation, est professeur titulaire au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), et en est actuellement le directeur. Il est également rattaché au Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM) comme directeur de recherche, et

codirecteur de la revue *Interventions économiques*. Il a publié récemment avec Joël Lebullenger *Génération TAFTA. Les nouveaux partenariats de la mondialisation* (Presses universitaires de Rennes, 2018).

Gilbert Gagné

Gilbert Gagné est politologue et spécialiste des relations internationales. Il est professeur titulaire au Département d'études politiques et internationales de l'Université Bishop's. Il est également directeur du Groupe de recherche sur l'intégration continentale (GRIC) à l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Ses recherches portent principalement sur le traitement des produits culturels dans les accords de commerce, les dispositions relatives aux subventions et au règlement des différends commerciaux ainsi qu'à la protection de l'investissement étranger et les dispositions dites «investisseur-État».

Ping Huang

Ping Huang est titulaire d'un doctorat en études urbaines - géographie. Elle est chercheure au Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM). Auparavant ingénieure à China Telecom, elle enseigne et mène maintenant des recherches sur les politiques économiques et étrangères de la Chine pour l'Amérique du Nord, l'Asie du Sud-Est, l'Afrique, les relations Canada-Chine, la cyberdiplomatie et la cybersécurité ainsi que la politique étrangère de la Chine pour l'Arctique.

Frédéric Lasserre

Frédéric Lasserre est titulaire d'une maîtrise en commerce (ESC Lyon), d'un MBA (Université de York), d'un diplôme d'études approfondies (DEA) en géopolitique (Université Paris 8) et d'un doctorat en géographie (Université Jean-Monnet-Saint-Étienne). Il a travaillé comme consultant à l'Observatoire européen de géopolitique (OEG, Lyon), comme conseiller en affaires internationales au ministère de l'Industrie et du Commerce (MIC) du Québec, puis au sein d'Investissement Québec. Il est professeur depuis 2001 au Département de géographie de l'Université Laval et chercheur à l'Institut québécois des hautes études internationales (HEI) ainsi qu'à l'Institut Hydro-Québec en environnement, développement et société (EDS). Il est également directeur du Conseil québécois d'études géopolitiques (CQEG). Avec son ouvrage *L'éveil du dragon. Les défis du développement de la Chine au XXIe siècle* (Presses de l'Université du Québec, 2006), il a remporté le Prix du livre d'affaires 2006.

Éric Mottet

Éric Mottet est professeur de géopolitique au Département de géographie de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), codirecteur de l'Observatoire de l'Asie de l'Est et directeur adjoint du Conseil québécois d'études géopolitiques (CQEG). Ses recherches portent notamment sur les concepts, les méthodes et les outils de la géopolitique ainsi que sur les dynamiques géopolitiques en Asie du Sud-Est et de l'Est. Il a copublié récemment les livres suivants: *La Chine et le Monde: Quelles*

nouvelles relations, quels nouveaux paradigmes? (Presses de l'Université du Québec, 2015), *Géopolitique des ressources minières en Asie du Sud-Est : trajectoires plurielles et incertaines - Indonésie, Laos et Viêt Nam* (Presses de l'Université du Québec, 2015), *Manuel de géopolitique : enjeux de pouvoir sur des territoires* (Armand Colin, 2016), *Assessing Maritime Disputes in East Asia : Political and Legal Perspectives* (Routledge, 2017) et *Géopolitique de la mer de Chine méridionale : eaux troubles en Asie du Sud-Est* (Presses de l'Université du Québec, 2017).

Stéphane Paquin

Stéphane Paquin (doctorat de l'Institut d'études politiques de Paris [Sciences Po]) est professeur titulaire à l'École nationale d'administration publique (ENAP). Il est directeur du Groupe d'études et de recherche sur l'international et le Québec (GERIQ) et directeur scientifique au Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM). Il est également codirecteur de la collection « Politique mondiale » aux Presses de l'Université de Montréal. Il a été professeur agrégé à l'Université de Sherbrooke, *visiting predoctoral fellow* et chargé de cours à l'Université Northwestern de Chicago, maître de conférence à Sciences Po Paris, professeur invité à l'Université de Montréal, professeur associé à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) et directeur général par intérim de l'Association internationale de science politique (*International Political Science Association*). Il a rédigé, codirigé ou dirigé 28 ouvrages ou revues scientifiques et publié une centaine d'articles sur l'économie politique internationale et comparée, sur la réforme de l'État et la social-démocratie, sur la politique internationale des États fédérés ainsi que sur le Québec en comparaison. Il a obtenu de nombreuses bourses prestigieuses, notamment de la Chaire de recherche du Canada en économie politique internationale et de la Fulbright Distinguished Chair in Quebec Studies à la State University of New York, des financements du Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH), du Fonds québécois de la recherche sur la société et la culture (FQRSC) ainsi que la bourse PIERAN. Il a été sélectionné en 2008 dans le prestigieux International Visitor Leadership Program du gouvernement américain.

Michèle Rioux

Michèle Rioux est professeure titulaire au Département de science politique à l'Université du Québec à Montréal (UQAM) depuis juin 2006. Elle est, depuis octobre 2011, directrice du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM) dont elle a été préalablement la directrice de recherche. Professeure invitée Erasmus Mundus, MAPP consortium, à l'Institut d'études internationales de Barcelone de janvier à juin 2013, Michèle Rioux est spécialiste de l'économie politique internationale et ses recherches portent sur les organisations internationales et la gouvernance globale, les firmes transnationales, la concurrence, la société de l'information et le secteur des télécommunications, l'intégration économique et le régionalisme. En 2018, elle a créé le LATICCE qui analyse et mesure les problèmes de découvrabilité en ligne des produits culturels.

Sylvain Zini

Sylvain Zini est membre du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM) et chargé de cours à l'Université du Québec à Montréal (UQAM), à l'Université de Montréal et à l'Université du Québec en Outaouais (UQO). Économiste et politologue, il étudie l'économie politique globale du travail. Il est titulaire d'un doctorat en sciences politiques depuis 2014 et sa thèse traitait du lien entre le commerce et les normes du travail dans la politique commerciale des États-Unis. Ses travaux portent sur les mécanismes permettant de concilier mondialisation, progrès social et amélioration des conditions de travail. En 2017, il a codirigé un projet de recherche intitulé *Le Canada : vers une politique commerciale socialement responsable*. Ce projet a pris la forme d'une consultation publique pancanadienne qui a abouti au rapport intitulé *Un défi pour le Canada et ses partenaires*, publié en décembre 2017 à l'intention du gouvernement du Canada.

La mondialisation est une notion théorique et une réalité, celle de l'après-guerre froide. Elle domine à la fois une grande partie des analyses en sciences sociales et les rapports économiques et politiques qui se tissent continuellement entre ses principaux acteurs, comme les États, les firmes multinationales et les organisations internationales. Malgré cette domination, jamais la mondialisation n'a été aussi sévèrement critiquée - souvent par les pays riches, les mêmes qui, *a priori*, devaient en retirer le plus de bénéfices. Elle a créé de vastes inégalités et des maux qui nous imposent la réflexion sur la conceptualisation de ce phénomène qui est toujours difficile à cerner.

Le présent ouvrage rassemble les contributions de chercheurs du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM) portant sur la mondialisation et trois de ses enjeux : le commerce, l'investissement et le travail. Il se présente comme un bilan des recherches des auteurs, mais aussi comme un outil visant à inciter et à faciliter l'établissement de liens de complémentarité entre les nombreuses études faites sur le sujet. La mondialisation est une réalité dont l'essence est globale. De son analyse effectuée dans cet ouvrage se dégagent de multiples liens interdisciplinaires.

Éric Boulanger est codirecteur de l'Observatoire de l'Asie de l'Est (OAE) et chargé de cours en politique asiatique et en relations internationales au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Il se spécialise dans l'économie politique asiatique et la politique intérieure et étrangère du Japon.

Éric Mottet est professeur de géopolitique au Département de géographie de l'UQAM, codirecteur de l'OAE et directeur adjoint du Conseil québécois d'études géopolitiques. Ses recherches portent principalement sur les concepts, les méthodes et les outils de la géopolitique ainsi que sur les dynamiques géopolitiques en Asie du Sud-Est et de l'Est.

Michèle Rioux est professeure titulaire au Département de science politique de l'UQAM et, depuis octobre 2011, directrice du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM). Elle s'intéresse, notamment, aux organisations internationales et à la gouvernance globale, aux firmes transnationales, à la concurrence, à la société de l'information, au régionalisme et à l'intégration économique.

Avec la collaboration de Mehdi Abbas, Mathieu Arès, Rémi Bachand, Éric Boulanger, Dorval Brunelle, Christian Deblock, Gilbert Gagné, Ping Huang, Frédéric Lasserre, Éric Mottet, Stéphane Paquin, Michèle Rioux et Sylvain Zini.

Presses de l'Université du Québec

PUQ.CA