

---

# EN TEMPS RÉEL

---

*les cahiers*

## **L'Organisation mondiale du commerce**

*Nouveaux enjeux, nouveaux défis*

**Pascal Lamy**

---

*Juillet 2014*

---

## Table des matières

INTRODUCTION .....	3
I – LA TRANSFORMATION DES ÉCHANGES INTERNATIONAUX.....	5
Le « Made in the world » .....	5
La réduction accélérée du coût de la distance .....	5
L’essoufflement de la logique mercantiliste .....	8
Les tarifs diminuent, et les réglementations augmentent.....	10
L’irrésistible montée de la précaution réglementaire.....	10
La remise en cause des rapports de force traditionnels .....	13
Quel type de développement ? .....	16
II – LES ÉMERGENTS CHANGENT LA DONNE .....	19
L’irruption des émergents.....	19
Petite histoire de Doha : nouveaux acteurs et nouvel agenda ...	19
Des coalitions variables entre émergents .....	21
L’UE et les Etats-Unis face à la montée en puissance de la Chine ..	28
Retour sur l’adhésion chinoise .....	28
Les Etats-Unis et l’Union européenne dans le système actuel ...	31
III – QUELLE GOUVERNANCE POUR MIEUX AVANCER ? .....	32
Les limites de l’approche « paquet global ».....	32
L’OMC dans la crise économique .....	34
Pour un rôle renforcé du secrétariat de l’OMC.....	35
CONCLUSION .....	38
Les perspectives européennes .....	38
La France et le protectionnisme.....	39

## INTRODUCTION

En février 2002, j'avais signé le premier Cahier publié par *En Temps Réel* sur « les chemins de la gouvernance mondiale » dans le sillage du sommet de l'OMC tenu à Doha en novembre 2001. Trois ans plus tard, en 2005, j'ai participé à un cahier collectif portant sur « la mondialisation et les préférences collectives ». Ces réflexions étaient pour l'essentiel le fruit de mes analyses en tant que Commissaire européen au commerce international. Beaucoup d'entre elles me paraissent encore justes. D'autres, en revanche, ont évolué sous l'effet des mutations internationales de ces dernières années. De septembre 2005 à août 2013, mes responsabilités à la direction générale de l'OMC m'ont permis d'approfondir et d'élargir le champ de mes réflexions. Ce nouveau Cahier *d'En temps réel* me donne l'occasion de revenir sur quelques grands constats portant sur la réalité contemporaine de l'échange commercial international et sur la nouvelle configuration du système commercial international tant du point de vue de ses enjeux que de ses acteurs.

La mondialisation des échanges a continué, malgré la crise, mais elle change de visage : l'enjeu principal des décennies à venir est désormais celui de la convergence des préférences collectives. Les émergents y jouent des rôles nouveaux. De nouvelles alliances se font jour. Cette situation implique des changements pour les pays mûrs. Et requiert des évolutions dans les méthodes de travail de l'OMC.

L'histoire de l'OMC a commencé par les tarifs. De plus en plus, elle s'occupe de régulations « au-delà de la frontière ». Je dirais que la globalisation du capitalisme de marché a rendu nécessaire une sorte de *ré-encastrement* de l'économie dans la société, conformément au processus dont Karl Polanyi avait eu l'intuition. Compte tenu de la mondialisation des échanges, et du diagnostic incontestable d'une montée de l'interdépendance économique, il est impossible de faire l'impasse sur les questions sociétales au sens large. Autrement dit, je doute que l'interdépendance des économies puisse se poursuivre sans une interdépendance sociétale croissante qui pose de manière plus réelle la question des valeurs et des préférences collectives. Cela me semble une hypothèse non seulement intéressante, mais pertinente pour appréhender les enjeux de la transformation internationale des échanges, et, au-delà, le devenir du capitalisme du marché globalisé.

Je pars de la thèse selon laquelle l'autonomisation du capitalisme de marché a conduit au dés-encastrement de l'économique et du social. Pour autant, il est possible que sa version globalisée – parce qu'elle implique, pour être soutenable, une certaine convergence – soit peu ou prou conduite au *ré-encastrement*, avec l'avènement d'une société globale ayant davantage de valeurs communes.

Deux exemples récents me paraissent frappants, à cet égard. Celui de la peine de mort, d'abord. Elle continue à marquer une fracture majeure dans les systèmes de valeurs de notre monde, et ce cloisonnement, faute d'enjeu marchand, n'a pas été remis en cause par la globalisation. Pourtant, récemment, ce sont les restrictions volontaires

des exportations européennes de produits létaux servant à l'exécution des condamnées à mort aux Etats-Unis qui ont provoqué l'échec, dramatisé comme il convient, de plusieurs exécutions capitales. Ces restrictions, qui n'ont que des motivations morales, ont, en quelque sorte, « ré-encadré » les systèmes de valeurs ; comme si la marche à la convergence était inexorable, et comme si l'application du vieux principe de subsidiarité devenait bien congrue.

Dans un domaine moins dramatique - du moins aux yeux de certains -, le tribunal de l'OMC vient de se pencher sur les restrictions imposées par l'Union européenne aux exportations canadiennes et norvégiennes de fourrures et de viande de bébés phoques, au motif que leur chasse est contraire aux principes de bien-être des animaux. C'est un enjeu commercial minime, mais une affaire importante aux yeux de l'opinion européenne qui s'exprime par la voix de la majorité des parlementaires européens.

## **I – LA TRANSFORMATION DES ÉCHANGES INTERNATIONAUX**

### **Le « Made in the world »**

#### **La réduction accélérée du coût de la distance**

Au cours des dernières décennies, les mutations dans la production de biens et de services marchands ont profondément remanié la grille de lecture classique de l'ouverture du commerce international. Depuis la création

du GATT, en 1947, lui-même issu des conceptions économiques du XIX<sup>e</sup> et du début du XX<sup>e</sup> siècle, un paysage nouveau s'est peu à peu substitué au monde d'hier, marqué par cinquante ans de régulations à partir du lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

A la question des différences qui séparent ces deux mondes, une réponse claire s'impose : la technologie a fortement impacté la localisation des systèmes de production. Moteur incontournable dans la mondialisation des échanges, l'évolution des technologies a rebattu les cartes de l'échange international dans des proportions que les penseurs classiques, tels que Smith ou Ricardo, n'avaient pu soupçonner. La mise en pratique de leurs théories s'est en effet longtemps heurée au maintien de la distance comme obstacle aux échanges.

Mais les nouvelles technologies, à l'instar du conteneur ou d'Internet dans le champ de la logistique et de la communication, ont introduit des facteurs gigantesques de réduction du coût de la distance, qui ont amélioré l'efficacité de l'activité commerciale, et, partout, de la division internationale du travail. A titre d'exemple de ces nombreuses innovations, le remplacement des avions à moteur à piston par les avions à réaction a permis de diviser par 50 les coûts de transports sur les cinquante dernières années. Cela coûte moins cher aujourd'hui de charger un conteneur de Marseille à Shanghai que de le déplacer de Marseille à Avignon. Le progrès constant des technologies de l'information et de la communication, de même que l'usage généralisé des ordinateurs personnels et des *smartphones*, ont également contribué aux

changements rapides des processus de production et de consommation sur la planète.

De fait, la réduction tendancielle des coûts de la distance dans le système des échanges internationaux a littéralement annulé un paradigme classique selon lequel l'*étranger* se trouve « loin », c'est-à-dire « à distance » de nous, dans une situation géographique ou géopolitique qui freinerait les échanges. Ce postulat est devenu caduc. En réalité, l'ouverture des échanges et l'essor des chaînes de valeur ont eu tellement d'impact sur la localisation des biens et des services qu'il n'est plus aussi aisé qu'autrefois de mesurer la valeur ajoutée d'un produit (bien ou service) dont les composantes proviennent du monde entier. En moyenne dans le monde, le contenu en importations d'un produit est passé de 20 % il y a vingt ans à 40 % aujourd'hui et il devrait atteindre un niveau de 60 % dans vingt ans.

Que doit-on conclure de cette évolution sinon que le capitalisme aura bientôt fini de tuer le mercantilisme dont les résidus idéologiques continuent quelquefois d'encombrer la réflexion ? Les vieilles idées de l'héritage mercantiliste, qui ont effectivement présidé à la conception et à la régulation du commerce international, n'en étaient pas fausses pour autant lorsqu'elles discréditaient les importations au profit des exportations. Mais, aujourd'hui, rester attaché à ce raisonnement revient à passer à côté de la réalité qui veut que les importations représentent près de la moitié des exportations. Autrement dit, vouloir rétablir le frein de la distance en limitant les échanges par une augmentation des taxes sur les apports étrangers

consisterait tout simplement à se tirer une balle dans le pied.

### **L'essoufflement de la logique mercantiliste**

Dans l'optique mercantiliste, autrefois dominante, la manière de penser l'ouverture des échanges se fondait sur l'idée fondamentale du « désarmement réciproque ». On partait en effet d'une situation où les échanges étaient principalement limités par des droits de douane et leur réduction gouvernée par le principe de réciprocité, indispensable à la compréhension du système qui sous-tend la théorie juridique du GATT.

La logique de négociation se limitait en substance à un équilibre de concessions sur les exportations et les importations. Il m'a fallu un certain temps pour saisir le poids hérité des théories mercantilistes sur la façon de penser des diplomates commerciaux. C'est en 2004, en tant que commissaire européen au Commerce, que j'ai pris la mesure de cet héritage, lors d'un entretien avec Vladimir Poutine sur l'adhésion de la Russie à l'OMC. Le président russe semblait découvrir, au bout de plusieurs années de négociations, qu'il n'y avait pas de droit unique sur une ligne tarifaire pour tous les membres de l'Organisation, autrement dit que les Etats disposaient de structures de protection différentes ; d'où l'objectif commun de converger vers la réduction, voire la suppression des droits de douane au moyen de « concessions réciproques » aussi graduelles que complexes.

L'architecture théorique du GATT repose essentiellement sur la pensée mercantiliste, intimement liée au concept de



réciprocité ; et ce concept induit le principe de traitement spécial et différencié pour les pays en développement. Telle qu'appliquée par le GATT pendant cinquante ans, cette théorie estime en effet que les pays développés doivent ouvrir leurs échanges sur la base de la réciprocité et faire bénéficier les pays en développement de l'ouverture des échanges moyennant un prix différencié fonction, en quelque sorte, de leur « capacités contributive » réduite. Les raisons de cette flexibilité, à la fois très complexes et concrètes, tiennent autant aux intérêts économiques des anciens systèmes de domination commerciale qu'à la culpabilité coloniale ; l'idée fondamentale étant que les pays développés sont évidemment davantage en mesure de faire face aux enjeux de la concurrence internationale que les pays en développement.

Toute la théorie du traitement spécial et différencié, intégrée aux principes du GATT comme à ceux de l'OMC, admet donc, pour plusieurs raisons, que les obligations ne sont pas les mêmes pour tous les membres. Ce faisant, elle justifie notamment un degré moindre d'ouverture pour les pays moins développés aussi longtemps qu'ils n'ont pas rattrapé les pays avancés. D'où une question taboue et une réflexion nécessaire sur ce concept de développement dont les bornes demeurent floues. Quand les pays en « développement » en sortent-ils une fois pour toute ? Car si un consensus largement partagé promeut la convergence, il n'aborde que de manière accessoire les conditions pratiques du développement qui, à terme, doit la rendre possible. En réalité, la multi-localisation a pour effet d'altérer la nature des obstacles aux échanges, mais

également de remettre en cause l'antagonisme classique opposant un régime pour le Sud et un régime pour le Nord.

L'indétermination de cette notion de développement apparaît par exemple à la lumière d'une question simple que j'ai fréquemment posée : la Chine est-elle aujourd'hui un pays en développement avec beaucoup de riches ou, à l'inverse, un pays développé avec beaucoup de pauvres ? Selon la réponse qu'on y apporte, on définit différemment les principes d'équilibre et de justice qui doivent réguler l'ouverture des échanges. Ce raisonnement, s'il s'applique quelle que soit la nature des obstacles aux échanges, vaut pour les obstacles classiques, essentiellement représentés par les droits de douane. Mais la donne a changé : la grande transformation du paysage international, en raison des facteurs technologiques évoqués plus haut, réside dans la baisse continue des obstacles traditionnels aux échanges commerciaux.

## **Les tarifs diminuent, et les réglementations augmentent**

### **L'irrésistible montée de la précaution réglementaire**

Le système étant plus flexible et la mobilité accrue, le droit de douane n'est plus un frein aussi puissant sur un producteur qui pourra décider de s'installer ailleurs. Ce constat explique en partie la réduction massive du niveau global des droits de douanes depuis les débuts du GATT. En effet, le droit de douane moyen pondéré est aujourd'hui inférieur à 5 % en moyenne mondiale. Les contraintes

administratives et l'immobilisation aux frontières, dont la réduction a fait l'objet d'un accord majeur à la conférence ministérielle de l'OMC à Bali à la fin 2013, représentent un coût en moyenne deux fois supérieur à celui des droits de douane.

Ce qui subsiste comme obstacles aux échanges tient désormais, moins aux droits de douane et aux coûts administratifs de passage des frontières que l'accord de Bali va réduire à l'avenir, et bien davantage aux différences de réglementation dans des domaines aussi variés que la santé, la sécurité ou l'environnement. L'application du principe de précaution à l'échange international pose de nouveaux problèmes, qui rompent clairement avec la neutralité idéologique présidant à la fixation des obstacles dans l'univers mercantiliste. Dans ce nouveau paysage, il ne s'agit plus seulement pour les partenaires de minimiser le coût et d'optimiser le gain, mais de faire respecter des standards qui peuvent être politiquement chargés.

La référence au principe de précaution soumet désormais la réglementation des échanges à une logique de gestion des risques, conformément à une nomenclature morale ou culturelle qui tranche radicalement avec la neutralité requise par le commerce international dans l'analyse classique. Sans même considérer des débats aussi vifs que ceux portant sur les OGM ou sur la protection des données personnelles, la divergence entre l'usage et la conception

du diesel en Europe et aux Etats-Unis traduit parfaitement le poids des préférences collectives<sup>1</sup>.

Pour des raisons qui tiennent autant à la protection de l'environnement qu'à l'organisation des transports, les Américains évitent les moteurs à diesel pour les voitures au profit de l'essence. Au contraire, les Européens privilégient les voitures à diesel, mais fixent des taxes sur le diesel inexistantes aux Etats-Unis.

La différence des réglementations fait émerger un univers radicalement différent du système précédent, marqué par un horizon intellectuel commun qui visait, tout simplement, à l'abolition ultime des droits de douane. Le discours ambitionnant la suppression des restrictions douanières à l'échange est relativement clair et facilement compréhensible. C'est notamment celui qui a été tenu lors de l'initiative européenne « Tout sauf les armes », que j'avais défendue en 2001 pour favoriser un libre-accès au marché de l'Union européenne pour les 48 pays les plus pauvres du monde. Ce type de discours promeut en effet une baisse des droits de douane jusqu'à leur annulation.

A l'inverse, le discours portant sur la restriction réglementaire se heurte à une augmentation des normes et du niveau de protection, corrélée au niveau de développement. Ne serait-ce que dans la sphère alimentaire, le respect de certaines normes devient une exigence prioritaire quand l'approvisionnement ou la production sont assurés en amont. La formation des

---

<sup>1</sup> Voir, sur le sujet, le cahier publié par *En Temps Réel* : Pascal Lamy, Steve Charnovitz & Charles Wyplosz, « Mondialisation et préférences collectives : la réconciliation ? », octobre 2005.

préférences collectives est intimement liée à l'augmentation des revenus.

Plus le pays est développé et plus la précaution augmente sous forme de réglementations qui peuvent devenir, de fait et sans que ceci en soit la principale raison, des obstacles aux échanges. Or il serait proprement impensable, à moins d'afficher un cynisme total, de vouloir venir à bout des réglementations en arguant simplement des bienfaits commerciaux de l'ouverture des échanges. Ce qu'il importe de réduire, à présent, c'est la *différence* entre les réglementations. Jamais un commissaire européen ne défendrait par exemple, au nom d'une politique commerciale favorable au développement, une différenciation du niveau maximum de pesticide dans les fleurs importées au profit des pays les moins avancés. Le niveau maximum de pesticide restera le même, fixé par l'Europe, et contrôlé aux frontières.

Autrement dit, on ne peut plus faire de différenciation. Et la réalité, que la plupart des négociateurs commerciaux se gardent d'évoquer trop nettement, c'est bel et bien la fin du traitement différencié. Conclusion essentielle de cette évolution : avec des tarifs déjà bas, et des règlements toujours plus contraignants, il y a moins de place pour négocier en faisant des concessions réciproques.

### **La remise en cause des rapports de force traditionnels**

Les discussions sur un Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP) entre l'Union européenne et les Etats-Unis illustrent parfaitement ces

nouveaux enjeux puisqu'il s'agit à 80 % de convergence réglementaire. Dans ce contexte, la notion de désarmement est totalement inadaptée. Il serait inenvisageable à un négociateur de plaider pour un désarmement réglementaire.

Or cette transformation fait basculer les rapports de force dans une nouvelle logique. On peut imaginer de façon schématique que, dans l'ancien système de commerce international, les consommateurs étaient favorables à l'ouverture des échanges et les producteurs plutôt réservés, voire hostiles. Autrement dit, l'ouverture internationale des marchés et la réduction des tarifs ne peuvent que plaire au consommateur qui en bénéficie, et moins au producteur subissant les effets d'une concurrence accrue.

Mais avec la convergence réglementaire le rapport s'inverse et les consommateurs ont tendance à se montrer hostiles à ce qu'ils assimilent le plus souvent à un risque pour eux, à savoir un nivellement des normes par le bas (le « dumping réglementaire »). Les producteurs ont quant à eux tout intérêt à ce que cette convergence ait lieu pour bénéficier des économies d'échelle. A titre personnel, je pense plutôt que la convergence réglementaire se fera par le haut : même une harmonisation sur les standards les plus élevés sera toujours plus bénéfique qu'aucune standardisation. Dans cette optique, les Etats-Unis et l'Union européenne ont tout à gagner à fixer ce qui pourrait devenir des normes mondiales.

Il faut donc bien se représenter que la réalité du commerce international, donc de sa régulation, n'est fondamentalement plus la même et que la culture des négociateurs doit peu ou prou s'y adapter.

C'est aussi la raison pour laquelle j'ai plaidé en faveur d'un calcul des échanges privilégiant une mesure en valeur ajoutée plutôt qu'en volume. Si l'on observe les chiffres en valeur ajoutée, on obtient une image beaucoup plus fidèle du commerce international tel qu'il a vraiment lieu. On constate notamment que les services constituent l'essentiel du marché international tandis que la multi-localisation de la production des biens marchands entraîne nécessairement, en volume, une surévaluation du commerce des marchandises. On voit aussi que les plus gros importateurs sont les plus gros exportateurs et que ce sont ces pays qui tirent le plus de valeur ajoutée des échanges internationaux.

Ces transformations reflètent, elles aussi, l'ampleur du changement qui s'est opéré et qui impose au discours public une réflexion sur la manière de sortir du mercantilisme. Cela ne pose certes aucune difficulté à Singapour, à la Nouvelle-Zélande, au Costa-Rica, qui l'a fait très rapidement, ou encore au Canada, à l'Australie, à la Suède, au Danemark ou à la Finlande. Ce n'est pas un problème non plus pour les Pays-Bas ou pour la Grande-Bretagne. En revanche, la question devient plus problématique pour les Etats-Unis, la France ou l'Inde. La question est encore plus aiguë pour le Brésil, l'Argentine, l'Indonésie ou l'Afrique du Sud ou la Russie parce que la nouvelle division internationale du travail accorde une place centrale aux chaînes de valeur.

## Quel type de développement ?

Cette évolution remet sur la table une vieille division idéologique qui interroge les bons canons du développement économique. Est-ce un développement fondé sur les ressources naturelles ou sur l'exploitation du capital humain ? Le modèle dominant des chaînes de valeur, dans lesquelles l'objectif est précisément de s'insérer, offre aux pays en développement de nouvelles opportunités pour déployer leurs avantages comparatifs en accédant au marché global. Bien entendu, si l'ouverture globale du marché donne aux pays en développement l'opportunité de dégager des avantages commerciaux, elle entraîne également une volatilité plus forte du fait de la concurrence.

Dans cette nouvelle configuration, on distingue une différence claire entre, d'une part, des pays tentés - ou de nouveau tentés à l'instar du Brésil - de gérer leur auto-développement (selon le modèle de Prebisch) sur l'exploitation de ressources naturelles abondantes et, d'autre part, des pays qui suivent le modèle européen ou asiatique en privilégiant le facteur travail. Dans cet esprit, l'investissement dans l'éducation et la formation est le meilleur moyen de développer l'économie.

Enfin, il faut noter que certains pays hésitent entre ces deux orientations. C'est le cas, par exemple, de l'Indonésie ou de l'Afrique du Sud et plus encore des pays de l'Afrique émergente, tels que le Nigéria ou le Kenya qui seront bientôt confrontés à la même question. Prochain continent



à émerger, l'Afrique est à la fois très riche en ressources naturelle et en population.

De même que ces transformations ont un impact sur la nature des obstacles, et par là même sur la manière de les traiter, la généralisation de chaînes de valeur très intégrées internationalement entraîne des différences profondes par rapport à la grille de lecture du GATT - ses priorités comme son périmètre d'intervention<sup>2</sup>.

L'essentiel du mandat du GATT se concentrait sur la levée des restrictions à l'importation. Mais dans le monde des chaînes de valeur, c'est la restriction à l'exportation qui pose davantage problème. C'est particulièrement vrai dans le secteur agricole. Il n'y a qu'à s'intéresser au marché international du riz. Si les prix montent sur le marché international, un pays exportateur, qui désire protéger sa population de cette inflation, pourra réagir en bloquant ses exportations. Alors dans quelle mesure un pays garde-t-il le droit de limiter ses propres exportations ? Si on se cantonne aux règles du GATT et de l'OMC, on observe une abondance de procédures relatives aux restrictions à l'importation, mais très peu d'éléments concernent la restriction à l'exportation. Or il existe de nombreux pays à travers le monde qui la pratiquent : la Russie ou l'Indonésie, avec les métaux, la Chine avec les terres rares, l'Argentine avec la viande. Sur ce sujet, les règles actuelles ne donnent pas vraiment de moyens d'intervention à l'OMC.

---

<sup>2</sup> J'ai développé ces points plus en détail dans *The Geneva Consensus*, Cambridge University Press, 2013.

En ce qui concerne la convergence des normes, il faut également constater que le mandat de l'OMC est aujourd'hui limité. Si l'on peut affirmer que le principe de réciprocité a orienté la mise en place de l'ancien système, il apparaît aussi que sa revendication actuelle maquille parfois la résurgence d'un protectionnisme qui ne dit pas son nom. Or la réciprocité exigée par certains n'a de valeur tangible que si les partenaires à l'échange s'entendent clairement sur ce qu'elle signifie. La problématique est la même pour le « juste échange » que tout le monde souhaite sans toujours s'accorder sur son contenu réel. Ainsi l'exemple des Français et de leur agriculture.

Ce qui est juste, en termes d'échanges, n'est donc que ce qui a été conçu comme tel de concert. C'est pourquoi il importe d'analyser et de cerner précisément cette notion de réciprocité. Au-delà des biens publics universels reconnus par l'OMC (environnement, santé), la réciprocité n'a pas à taxer d'illégitimité certaines restrictions réglementaires justifiées par des préférences collectives.

Au contraire, l'OMC veille même à ce que l'ouverture du commerce international ne remette pas en cause les choix collectifs légitimes dès lors qu'ils n'induisent aucune discrimination. Mais s'agissant des normes sociales telles que le salaire minimum, qui relèverait plutôt des compétences de l'OIT (Organisation internationale du Travail), elles n'ont pas vocation à être établies partout dans le monde, ne serait-ce que parce qu'un salaire ne dit rien en matière de compétitivité tant qu'il n'est pas associé à une productivité.

Ceci pour modérer l'argument de la réciprocité utilisé par certains pour dénoncer la concurrence déloyale des pays émergents. En effet, si les conditions de transparence et de non-discrimination sont respectées, nul ne peut être accusé de dumping sous le prétexte qu'il vend des produits moins cher que d'autres en raison d'un coût du travail moins élevé. Ou alors, poussée jusqu'au bout, cette logique revendiquant l'uniformisation des normes sociales nous invite à interroger la part implicite d'eurocentrisme et, plus largement, d'ethnocentrisme occidental qu'elle comprend.

## **II – LES ÉMERGENTS CHANGENT LA DONNE**

### **L'irruption des émergents**

#### **Petite histoire de Doha : nouveaux acteurs et nouvel agenda**

La fin des années 1990 marque un grand basculement dans les interactions des différents acteurs du commerce international. Rapidement, on assiste à un réaménagement du portefeuille d'influences avec l'entrée de la Chine en 2001 et l'affirmation progressive de membres fondateurs du GATT tels que l'Inde et le Brésil. Jusque-là, le système avait été dominé par la *Quad*, c'est-à-dire les Etats-Unis, l'Union européenne, le Japon et le Canada. L'essor des émergents a non seulement changé en profondeur l'agenda, mais également les modalités de négociation et la répartition des principaux acteurs.

D'un point de vue strictement géographique, l'Asie accroît son influence au travers de la Chine, de l'Inde et, toute proportion gardée, de l'Australie qui va progressivement prendre la place du Canada, dont les gouvernements recentrent leur politique sur les affaires domestiques : elle fait figure de pont entre l'Asie et les économies développées du Nord-ouest. D'ailleurs, la nomination en Septembre 2013 d'un Directeur général brésilien, Roberto Azevêdo, assisté d'un chef de cabinet australien, en la personne de Tim Yeend, offre un tableau éloquent de la nouvelle répartition des acteurs influents au sein de l'OMC.

L'histoire du *round* de Doha tient précisément à la difficulté que rencontrent ces différents acteurs pour converger sur un nouvel agenda qui corresponde aux nouveaux équilibres, notamment entre disciplines agricoles, réduction des droits de douane en matière industrielle et ouverture du marché des services. Les négociations du *round* se sont principalement heurtées au sujet délicat de l'agriculture jusqu'en 2008. Pour des raisons diverses – au premier rang desquelles les objectifs nationaux des négociateurs – le *round* n'a pu aboutir malgré de nets progrès au cours de l'année 2008 qui, au même moment, marquait le début de la crise économique mondiale.

On a observé à cette époque un changement dans les prix agricoles, en l'occurrence une tendance à la hausse, qui devrait se poursuivre pendant les vingt ou trente ans à venir. Or les raisons de cette inflexion dans les prix agro-alimentaires mondiaux, qui fait suite à une évolution dépressive en termes réels dans les décennies précédentes,

ne sont pas étrangères à l'un des phénomènes majeurs des dernières années, à savoir l'émergence des émergents et la transition nutritionnelle qui veut que le régime alimentaire de la classe moyenne consomme beaucoup plus de protéines et de glucides que celui des populations plus pauvres. La hausse des prix de matières premières agricoles a bouleversé l'agenda du *round* dans la mesure où le deal implicite, visant au départ l'échange entre les protections agricoles et les protections industrielles, a vu ses termes profondément changer. Le « taux de change » entre les deux, implicite dans l'esprit des négociateurs au début de la négociation, s'est progressivement modifié. L'augmentation des prix agricoles s'est accompagnée d'une baisse des subventions et des tarifs qui ont donc perdu de leur valeur de monnaie d'échange. L'offre agricole ne s'est toujours pas ajustée à la transition alimentaire, notamment du fait d'une certaine lenteur de son développement en Afrique.

De manière générale, les marchés internationaux en matière agricole restent relativement minces : par exemple, le marché international du riz n'excède pas 8 % de la production et de la consommation mondiales. Le problème d'ajustement est réel et explique le maintien des prix agricoles à un niveau élevé.

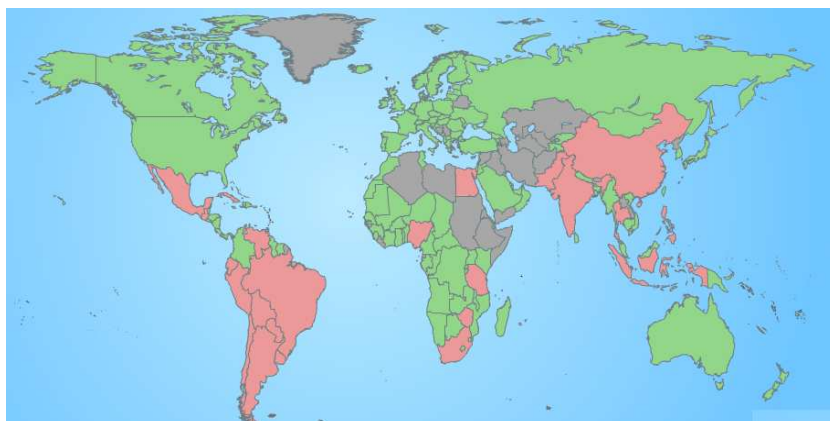
### **Des coalitions variables entre émergents**

Il n'y a pas de coalition naturelle entre les émergents, chacun ayant un profil économique distinct et une insertion différente dans le commerce international.

Pourtant, aussi étrange que cela puisse paraître près de soixante ans après, la conférence de Bandung (vingt-neuf pays émergents s'y sont revendiqués comme non-alignés) reste une référence incontournable. Sans doute plus qu'à Genève, les diplomates de New York sont sensibles à la symbolique de l'esprit de Bandung.

Sur le plan de la négociation commerciale internationale, cette réactivation économique du non-alignement a été principalement portée par le Brésil. C'est en effet lors de la Conférence ministérielle de l'OMC tenue à Cancun, en 2003, que le Brésil a pris l'initiative d'un G-20 en réaction à un projet d'accord réduit sur l'agriculture entre l'Union européenne et les Etats Unis. Il s'agissait d'une alliance aux intérêts certes divergents, mais réunissant de grandes puissances émergentes comme l'Inde, la Chine, l'Afrique du Sud, ainsi que des pays moins dynamiques sur le plan commercial, à l'instar de la Bolivie ou de la Tanzanie. Le G-20 a ainsi permis au Brésil pendant plusieurs années de s'imposer comme puissante émergente de premier plan en devenant un négociateur majeur du cycle de Doha.

***Carte 1 : G20 - coalition de PED souhaitant des réformes de l'agriculture dans les pays développés et une flexibilité pour les PED***

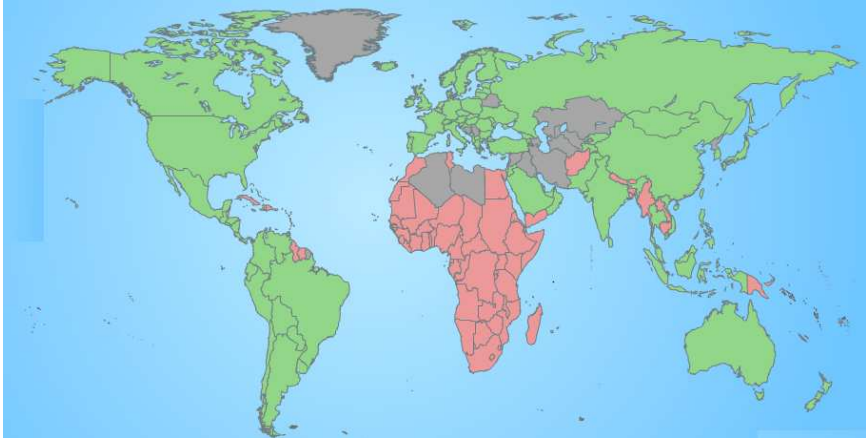


**Légende**

- Membre du groupe
- Non membre du groupe mais membre de l'OMC
- Non membre du groupe, non membre de l'OMC

Les pays les moins avancés (PMA) ont rapidement compris qu'ils n'avaient pas forcément d'intérêt immédiat à s'inscrire uniquement dans cette coalition et ont créé le G-90, incluant les PMA et certains Pays en développement (PED). Leurs intérêts ne sont pas imperméables à ceux du G-20 et du G-90 dont ils partagent certaines orientations. Par conséquent, le maintien d'interactions et d'appartenances communes entre ces différentes coalitions a permis au G-20 de se poser en représentant de tous les PED.

**Carte 2 : Le Groupe des 90 - groupe africain + ACP + PMA**



**Légende**

- Membre du groupe
- Non membre du groupe mais membre de l'OMC
- Non membre du groupe, non membre de l'OMC

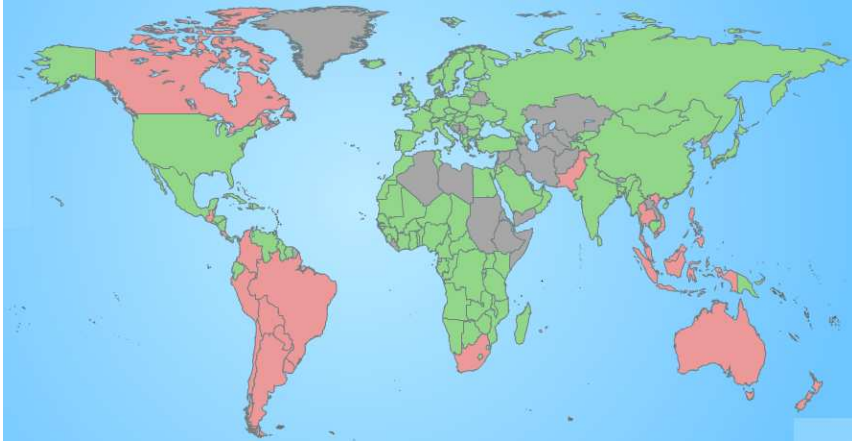
Cette mise en avant du Brésil est le fruit de la stratégie déployée par Celso Amorim, ministre des Affaires étrangères du président Lula de 2003 à 2010. A l'époque, j'avais livré une analyse au Parlement européen où je présentais l'OMC et l'Irak comme les deux parents du G-20 porté par le Brésil. Amorim a en effet utilisé le contexte international autour de l'Irak pour fonder la coalition sur un refus de l'intervention. Concrètement, ce groupe est né dans les antichambres du sommet du G-8, autrement dit pour mettre un terme au retrait systématique des PED qui ont décidé d'agir isolément en montant le G-20.



Du temps d'Amorim, le Brésil constituait une force importante, puis son influence a progressivement décliné. Aujourd'hui, la posture offensive de la libéralisation du secteur agricole, qui était le fer de lance de cette coalition malgré les intérêts distincts de l'Inde en la matière, s'est replacée dans le giron du groupe agro-exportateur de Cairns, plaidant depuis 1986 pour une libéralisation mondiale du secteur face à la politique de l'Union européenne et des Etats Unis.

Face au groupe plus ou moins homogène des pays développés s'est donc constitué le groupe des pays émergents, convergeant sur certains points et divergeant sur d'autres. Le relâchement récent des liens au sein du G-20, qui a perdu sa force de propulsion brésilienne, va sans doute permettre au G-90, principalement africain, de renforcer son influence dans les années à venir.

**Carte 3 : *Le Groupe de Cairns des pays agro-exportateurs***



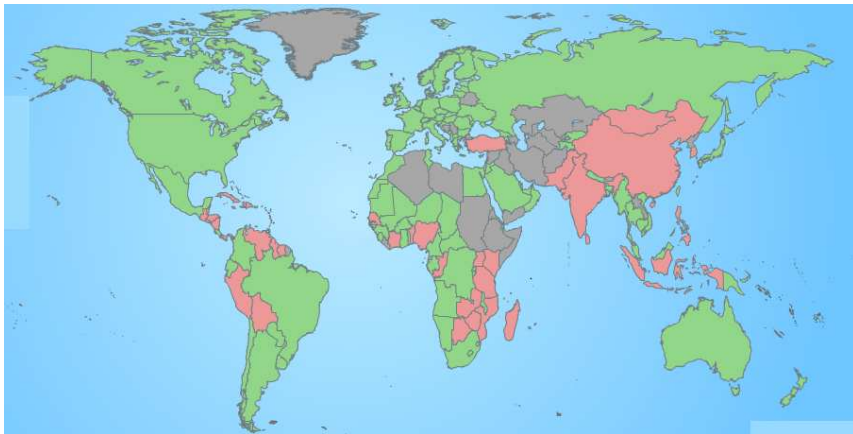
**Légende**

- Membre du groupe
- Non membre du groupe mais membre de l'OMC
- Non membre du groupe, non membre de l'OMC

Aucun pays émergent, au sein de ces alliances, ne souhaite explicitement remettre en cause le système. De façon schématique, les seules contestations idéologiques au sein de l'OMC émanent de Cuba ou de la Bolivie. D'ailleurs, on voit les BRICS élaborer une banque régionale de développement sur le modèle de ce qui existe au Nord. En somme, on trouve dans l'OMC des coalitions de nature géographique, de nature politique ou de nature thématique, et toute tentative de les agréger est fragilisée par des contradictions internes. C'est le cas, par exemple, de l'Indonésie qui se retrouve dans le G-20 aux côtés du Brésil, particulièrement offensif en matière agricole, alors

qu'elle appartient dans le même temps au G-33, favorable à une clause spécifique limitant la libéralisation agricole.

***Carte 4 : Le Groupe des 33 : PED souhaitant une ouverture limitée de leurs marchés agricoles***



**Légende**

- Membre du groupe
- Non membre du groupe mais membre de l'OMC
- Non membre du groupe, non membre de l'OMC

L'influence des nouveaux acteurs au sein du système de l'échange international tient aussi beaucoup à l'ouverture des pays et pas seulement à leur niveau de PIB. A titre d'exemple, des Etats comme Singapour, la Nouvelle Zélande, la Norvège, le Costa Rica ou le Chili ont réussi à s'affirmer dans une catégorie qui n'est pas la leur en termes géoéconomiques. Il n'y a qu'à regarder d'où viennent les présidents de conseils généraux, de comités et de sous-comités dans la structure de l'OMC - y compris le

comité du contentieux - pour bien comprendre le rôle particulier que jouent ces pays.

D'autres Etats, à l'image du Maroc ou du Canada, jouent un rôle plus ou moins important selon la période. Cela dépend non seulement de la personnalité des négociateurs, mais aussi de la posture de ces pays au regard de l'ouverture des échanges. Certains comme Singapour, le Chili, Hong Kong ou la Nouvelle Zélande sont ainsi particulièrement ouverts et présents sur la longue durée ; ce qui explique leur influence.

## **L'UE et les Etats-Unis face à la montée en puissance de la Chine**

### **Retour sur l'adhésion chinoise**

S'agissant de la Chine, présentée à raison comme l'un des principaux émergents, il semble que la réalité historique n'ait pas été bien cernée par les Etats Unis et l'Europe. Je voudrais m'arrêter brièvement sur le rapport parfois difficile de la Chine aux pays développés dans le cadre des négociations de l'OMC. A mon avis, la Chine a payé fort cher son entrée dans l'Organisation. Si on compare le régime commercial chinois de 2001 à celui du Brésil, de l'Inde ou de l'Indonésie, pour prendre des pays comparables, la différence est considérable du point de vue des plafonds des droits de douane. Les plafonds brésiliens et indiens en matière industrielle sont de 35 % et de 40 à 45 %, contre 9 % pour la Chine. En matière agricole, la Chine a adhéré à l'OMC avec un plafond

inférieur à celui de l'UE. En termes de services, l'ouverture chinoise est allée plus loin que celle des autres pays comparables et les Chinois ont admis un régime de propriété intellectuelle contraire à leur culture historique.

Il faut donc reconnaître l'effort du leadership chinois face aux exigences de l'OMC. La minorité conservatrice de l'époque a ressenti ces exigences comme une résurgence des traités inégaux du XIX<sup>e</sup> siècle sur l'ouverture forcée au moment des guerres de l'opium et les négociateurs chinois se sont heurtés à une forte résistance intérieure. La Chine a néanmoins intégré l'OMC en dépit de ces difficultés.

L'adhésion de la Chine a aussi été l'occasion de mettre en évidence le poids des différences culturelles, notamment en matière de règlement des différends. A l'issue d'une étude anthropologique réalisée à l'OMC, je me souviens des conclusions d'un auteur chinois soulignant la difficulté pour la Chine d'intégrer le recours à un juge dans le domaine des conflits commerciaux internationaux.

Je voudrais maintenant en venir à l'idée répandue selon laquelle la Chine ne jouerait pas le jeu, particulièrement sur le coût du travail ou la monnaie.

Il s'agit, à mon avis, d'une affirmation erronée pour la simple raison que la Chine ne respecte ni plus ni moins que les autres pays les règles du jeu fixées par l'OMC.

La focalisation américaine sur le RMB est excessive. Le taux change effectif réel de la monnaie chinoise, c'est-à-dire corrigé de l'inflation, s'est apprécié sur trente ans.

L'Euro, le Yuan et le Dollar demeurent les trois grandes monnaies stables. En revanche, les deux Etats qui ont le plus utilisé leur monnaie pour influencer les échanges extérieurs sont la Corée et le Japon, pour ne pas parler de la Suisse (dans l'autres sens, en l'occurrence).

L'enjeu plus décisif concerne les subventions et le coût du capital. En subventionnant son capital, la Chine procure à son économie des avantages comparatifs qui, à mon avis, ont beaucoup plus d'impact sur la compétitivité que le coût du travail régulièrement pointé du doigt. Mais, dans ce domaine, les règles de l'OMC sont imprécises et ses concurrents, à tort à mon sens, n'ont pas fait de leur renégociation une priorité pour des raisons qui demeurent mystérieuses.

Un autre domaine dans lequel les Chinois n'ont pas encore conclu d'accord est celui des marchés publics. D'année en année, leurs offres sont estimées insuffisantes et la négociation est repoussée à plus tard sans avancées concrètes. Or l'ouverture d'un quart des marchés publics chinois s'évaluerait en termes de contrats à 100 ou 150 milliards de dollars par an.

Autrement dit, il y a encore de nombreux problèmes de régulation liés aux insuffisances de plusieurs mailles du filet de la réglementation internationale « classique », même si de manière générale, les tensions majeures concernent dans le futur la convergence dont nous avons parlé plus haut. Non celle qui mène à la suppression des droits de douanes, mais celle qui conduit à des standards partagés.

## Les Etats-Unis et l'Union européenne dans le système actuel

Pendant mes années à l'OMC, j'ai pu percevoir l'évolution des positions américaines dans le système de l'échange international sous l'effet de la recomposition des acteurs. Alors que les Américains avaient très clairement contribué à la mise en place du GATT et de l'OMC, agissant comme des co-pilotes du régime, leur poids a objectivement décliné avec la montée en puissance du Brésil, de la Chine et de l'Inde. Du coup, ils ont eu tendance à déplacer le champ de leur action là où leur influence demeure forte. L'évolution de leur rôle tient aussi plus précisément à des questions politiques comme l'image de la Chine aux Etats-Unis et la difficulté croissante qu'ils rencontrent pour faire passer politiquement devant le Congrès des traités commerciaux comportant ce qui pourrait apparaître comme des concessions faites à la Chine.

De son côté, l'Union européenne a son homogénéité interne. Elle coalise par ailleurs d'autres pays européens au poids économique non négligeable, comme la Norvège ou la Suisse et dans une certaine mesure la Turquie. En ce qui concerne ses principes, l'Union est toujours défensive sur le plan agricole et offensive en matière d'industrie et de services. Toutefois, elle se montre moins offensive que les Américains – à juste titre, je pense – sur les questions de propriété intellectuelle. Les Américains sont de plus en plus exigeants en matière de protection des inventions et de grandes divergences subsistent avec les Européens, en particulier sur la question des marques ou des appellations dans le secteur alimentaire.

A titre personnel, il m'a toujours semblé que l'Union européenne avait les moyens stratégiques et le devoir politique de s'associer aux émergents, que ce soit par des accords multilatéraux ou bilatéraux. Tout montre pourtant que la chose n'est pas aisée. Depuis les années 1990, elle tente vainement de conclure un accord avec le Mercosur. Avec l'Inde, les négociations n'ont pas abouti. L'Union négocie, certes, avec la Chine un accord bilatéral sur la protection des investissements, mais les Américains ont en la matière une longueur d'avance.

### **III – QUELLE GOUVERNANCE POUR MIEUX AVANCER ?**

#### **Les limites de l'approche « paquet global »**

La règle du jeu pour les négociations commerciales implique le recours permanent au consensus. La technologie du *round*, fondée sur l'échange de contreparties dans le cadre d'un consensus global « multisujets » (*single undertaking*) trouve sa justification dans l'idée selon laquelle la multiplication des sujets facilite la négociation par la constitution de paquets. Mais, aujourd'hui, cette approche diplomatique du compromis se heurte à une trop grande complexité. Trop d'acteurs, trop d'intérêts opposés. Le nombre des combinaisons est mathématiquement considérable si ce ne sont plus quatre pays mais quarante qui forment la masse critique du consensus qui permet ensuite de l'élargir à l'ensemble des 160 pays membres.



Ce qui, au premier chef, peut frapper l'observateur novice dans le fonctionnement des relations commerciales internationales, c'est l'extrême lenteur qui les caractérise. Cela tient en un mot qui fait aussi leur légitimité : diplomatie, quand celle-ci ne vire pas aux dérives lourdes et souvent vaines de la *diplocratie*. Concrètement, les intérêts ne sont pas les mêmes et les divergences ralentissent la négociation. En amont, il faut tout un travail politique et diplomatique visant à élaborer des « paquets » pour concilier la position des différents acteurs en permettant des échanges de concessions.

Les terrains d'amélioration de la gouvernance de l'OMC se situent clairement dans le champ de la négociation, c'est-à-dire dans la production de règles imposées aux Etats par les Etats membres eux-mêmes. A cette dimension interétatique, complexe et souvent laborieuse, indispensable néanmoins, s'oppose l'efficacité réelle de son action sur le plan supranational, à savoir la pratique du contentieux.

Le traitement des litiges commerciaux par l'Organe de règlement des différends (ORD), essentiel pour garantir le respect des règles, constitue l'un des instruments les plus aboutis de l'OMC. La discipline repose également sur la transparence de l'OMC, contrainte de publier l'intégralité de ses décisions en matière de contentieux.

## L'OMC dans la crise économique

La crise économique, qui a commencé en 2008 et a plongé le monde dans la récession en 2009, aurait pu mettre à rude épreuve tous les acquis du GATT et de l'OMC. Mais la montée du protectionnisme a, pour l'essentiel, été évitée. L'OMC y a contribué en s'adaptant aux circonstances. Je pense notamment aux mécanismes supplémentaires de surveillance mis en place à compter de novembre 2008. Avancée institutionnelle, cet élargissement du contrôle sur les Etats a permis de garantir une plus grande transparence qui s'est traduite par un effort de discipline de leur part.

Il existait déjà dans les accords de l'OMC un mandat hérité de l'Uruguay round, les « revues de politique commerciale », obligeant chaque Etat de l'OMC à subir un contrôle régulier. A cette occasion, le secrétariat de l'OMC relève une série d'informations sur la politique commerciale de l'Etat et les compare à ses engagements : une sorte de *check up* exercé de façon routinière.

En 2008, j'ai obtenu du G-20 un mandat de surveillance tous azimuts, élargissant la démarche des examens réguliers non plus seulement à chaque Etat isolément, mais de manière globale et permanente. Ils permettent d'enrichir l'examen classique d'informations tirées de plusieurs sources et débouchant sur un rapport. Cette surveillance horizontale, appuyée par le G-20, a clairement permis d'assurer une meilleure activation des règles. Elle a contribué à ce que le monde affronte la crise économique sans montée significative du protectionnisme.

## Pour un rôle renforcé du secrétariat de l'OMC

Au-delà de ces acquis, les difficultés d'une organisation comme l'OMC se maintiennent et s'amplifient, on l'a dit, à mesure que le nombre des acteurs importants augmente. Toutefois, pour être optimiste, il n'y a pas de raison *a priori* de penser que ce qui a eu lieu jusqu'à présent, à savoir une convergence progressive, ne va pas se produire. Mais il faut reconnaître que le jeu de la convergence réglementaire auquel l'OMC fait face aujourd'hui ne se fera pas aussi simplement, aussi mécaniquement, que la convergence tarifaire. Le changement des enjeux appelle un changement dans les modes de gouvernance.

A défaut de constituer une structure homogène, l'OMC est une organisation composée de 160 membres et d'un secrétariat doté d'un directeur qu'on appelle directeur général de l'OMC à tort et par facilité de langage. Dans l'opinion commune, on pense que le DG dirige et son rôle est souvent surestimé. En réalité, il n'est que directeur général du secrétariat de l'OMC. Pour répondre à cette surévaluation fréquente de la fonction qu'il m'a été donné d'exercer de 2005 à 2013, dont l'influence varie effectivement selon les circonstances et les personnalités, je dis souvent que le DG du secrétariat de l'OMC est à la fois « très général et pas très directeur ».

Bien entendu, il arrive que les Etats lui prêtent de l'influence dans les négociations relatives à la facilitation des échanges. Lors des négociations menées à Genève en juillet 2008, dans le cadre du cycle de Doha, j'étais parvenu à faire passer les 2/3 de mon compromis face notamment aux réticences de l'Inde et des Etats Unis.

Pour surmonter les difficultés de l'approche traditionnelle du cadre de négociation de l'OMC, il faudrait renforcer les marges de manœuvre du secrétariat de l'OMC et lui permettre de soumettre des propositions plutôt que de faire face à une multiplication de propositions différentes et difficilement conciliables, émanant des membres et soutenant des positions strictement nationales. Pour un même sujet, le système est fait de telle sorte qu'il donne lieu à plusieurs propositions incompatibles dont le rapprochement et la révision s'étalent sur cinq ou dix ans.<sup>3</sup>

Si le président du groupe de négociation est habile, un compromis peut commencer à émerger, mais la lenteur du processus est inévitable.

Dans d'autres structures internationales, comme l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), l'Organisation internationale du Travail (OIT) ou l'Union internationale des télécommunications (UIT), les négociations se gèrent plus rapidement. Pour un sujet donné, la mise en place d'un groupe d'experts permet en effet de réaliser d'importantes économies de temps.

Il faut également admettre que les sujets traités par l'OMC sont fréquemment très sensibles sur le plan politique. Cette différence explique la singularité de son fonctionnement par rapport aux organisations que l'on vient d'évoquer. A l'exception de questions telles que le

---

<sup>3</sup> Voir sur ce sujet les suggestions d'un groupe de sages publié en avril 2013, *The Future of Trade: the challenges of convergence*, WTO ; disponible sur : [http://www.wto.org/french/thewto\\_f/dg\\_f/dft\\_panel\\_f/future\\_of\\_trade\\_report\\_f.pdf](http://www.wto.org/french/thewto_f/dg_f/dft_panel_f/future_of_trade_report_f.pdf)

tabac, qui s'apparente, sous plusieurs aspects, à une négociation commerciale, la lutte pour la santé publique portée par l'OMS n'entraîne pas autant de dissensions que l'ouverture des échanges. Personne ne s'oppose à la lutte contre les pandémies.

Si les accords de Bali de décembre 2013 ont pu être conclus, c'est parce que pour la première fois depuis cinq ans, les desiderata des entreprises, à savoir la réduction des coûts des opérations douanières, coïncidait avec l'agenda des négociateurs. Par ailleurs, en matière de « facilitation des échanges », la simplification des procédures douanières n'est pas ce qui provoque le plus d'opposition à l'intérieur des Etats. Enfin, les accords étaient également structurés de manière à ce que les pays en développement s'ajustent progressivement à mesure qu'une assistance technique internationale leur est accordée dans la modernisation de leur système douanier, notamment par l'investissement dans les logiciels douaniers.

Les acquis de l'OMC sont considérables, et l'absence de flambée protectionniste dans le contexte de la crise en est une preuve supplémentaire. Raison de plus pour lui donner les meilleures chances de continuer à réussir dans un contexte où la question de la convergence des systèmes sociétaux que les échanges internationaux mettent en rapport devient de plus en plus importante. Elle implique une réflexion et une action renouvelée sur les préférences collectives et leur prise en compte. Cela ne se fera pas tout seul. Les règles actuelles de fonctionnement de l'OMC, et en particulier celle de l'accord global (*single undertaking*) ainsi que les restrictions au pouvoir d'initiative du

secrétariat général et du directeur général, limitent la capacité de l'OMC à agir efficacement. Si l'on souhaite faire prévaloir le multilatéralisme sur le bilatéralisme en matière de convergence règlementaire il faudra remanier ses procédures et son mandat.

## CONCLUSION

### Les perspectives européennes

Pour ce qui est plus spécifiquement de la place de la France et de l'Europe au sein de l'OMC, j'ai exposé dans *Quand la France s'éveillera*<sup>4</sup> les exigences auxquelles elles se trouvent aujourd'hui confrontées. En substance, il ne fait aucun doute que l'Union européenne dispose d'une politique commerciale efficace. Son marché est puissant. Elle bénéficie d'une convergence idéologique qui lui garantit l'homogénéité nécessaire à certaines décisions et son système institutionnel fonctionne bien.

Acteur historique inédit, l'Union européenne s'impose par son produit intérieur brut, le plus important au monde, et des modèles sociaux plus généreux qu'ailleurs pour une population de 500 millions d'habitants. Je crois néanmoins qu'elle pourrait encore développer sa coopération interne en matière commerciale, par un échange accru et plus transparent des connaissances entre les Etats. L'Europe a là un avantage comparatif potentiel important. Il lui faut

---

<sup>4</sup> Pascal Lamy : *Quand la France s'éveillera*, Editions Odile Jacob, mars 2014

dépasser en partie la concurrence interne pour se doter d'une véritable diplomatie économique, d'autant que l'Union aurait, là aussi, à sa portée de véritables économies d'échelle.

## La France et le protectionnisme

De l'extérieur, la France reste perçue comme un pays de culture et de posture plutôt protectionniste par rapport à d'autres pays de l'Union européenne. L'exemple de l'exception culturelle et des positions agricoles témoignent d'une sensibilité particulière qui est la réverbération de thèmes forts de la politique intérieure française et de traditions nationales. Mais aujourd'hui, ces spécificités ne sont pas particulièrement bloquantes (sauf à faire jouer le compromis de Luxembourg), dans la mesure où, depuis la Traité de Rome, les décisions relatives à la politique commerciale commune sont prises à la majorité qualifiée. Pour des raisons qui tiennent à son histoire, la France manifeste une réticence réelle à l'égard de la mondialisation. Certains l'accusent des maux de la « désindustrialisation » au lieu de regarder l'avenir pour dégager nos vrais atouts.

Il faut comprendre – et j'espère que mon propos l'a montré avec suffisamment de clarté – que la logique protectionniste est définitivement dépassée. Ce n'est pas la mythologie du repli sur soi qui permettra à la France de regagner des parts de marché et de redresser sa compétitivité. J'ai voulu souligner dans la première partie de ce cahier que, du fait de l'interpénétration croissante des tissus productifs et de l'interdépendance des structures

commerciales, il est de moins en moins pertinent de restreindre volontairement ses importations pour préserver des emplois que nous perdons à l'export. Contre tout bon sens, cela revient même à privilégier la dégradation de la valeur ajoutée d'une économie. Il ne s'agit nullement de dresser un tableau idéalisé de la mondialisation, mais simplement de regarder en face les structures du commerce international pour s'y intégrer intelligemment et efficacement<sup>5</sup>.

On parle souvent de dépression française. Il n'y a que chez nous, en effet, que les sondages mesurent un pessimisme si tenace : 60 % de Français verraient l'avenir en noir, considérant que la mondialisation est une menace pour nous. Or l'ambition française, issue d'une culture et d'une histoire qui font notre fierté, paraît de plus en plus décalée par rapport à nos performances. Ce n'est certainement pas en refusant l'ouverture qu'elle corrigera cette distorsion. Ni dieu, ni diable, la mondialisation est là sous des formes qui, on l'a vu, ne cessent d'évoluer. La France a les moyens d'en tirer profit et d'y tenir sa place plutôt que de se replier.

---

<sup>5</sup> Voir sur ce point le rapport « Quelle France dans dix ans ? » du Commissariat général à la stratégie et à la prospective publié le 25 juin 2014.



### **L'auteur du cahier :**

Pascal Lamy a exercé les responsabilités de Directeur général de l'OMC du 1<sup>er</sup> septembre 2005 au 31 août 2013.

Débutant sa carrière en 1975 à l'inspection générale des Finances et au Trésor, il devient conseiller du ministre des Finances, Jacques Delors, puis du Premier ministre, Pierre Mauroy. De 1985 à 1994, il est directeur de Cabinet de Jacques Delors, Président de la Commission européenne, et son sherpa G7/G8, puis travaille, de 1994 à 1999, au redressement du Crédit Lyonnais dont il deviendra Directeur général. Sous la présidence de Romano Prodi, il se voit confier le poste de commissaire européen au Commerce de 1999 à 2004.

L'auteur remercie Jean-François Roseau, étudiant à HEC et à Sciences Po, pour son aide à la rédaction du cahier.

