

Vers une nouvelle architecture internationale du commerce et de l'investissement ?

Cahier de recherche du CEIM, Medhi Abbas, 11 novembre 2020

Introduction

Ce cahier de recherche émet trois hypothèses sur l'évolution future du système international de commerce et d'investissement suite la crise sanitaire globale de 2020.

Cette dernière a conduit au report de la douzième Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui devait se tenir du 8 au 11 juin 2020 à Nour-Soultan, capitale du Kazakhstan. Le 8 avril, l'organisation publiait ses scénarios d'évolution du commerce mondial pour l'année 2020¹.

Le premier scénario, relativement optimiste, fait l'hypothèse d'une forte baisse des échanges commerciaux suivie d'une reprise au second semestre 2020. Le scénario plus pessimiste parie sur une baisse initiale plus forte et une reprise plus poussive. Alors que le commerce mondial avait décliné de 0,1 % en 2019, en raison des tensions commerciales entre les États-Unis et la Chine et du ralentissement de la croissance mondiale, il devrait chuter de 12,9 % dans le meilleur des cas, ou de 31,9 % dans le scénario le plus sombre. On est bien au-delà du « Grand effondrement » consécutif à la crise financière globale de 2007-2008 (- 9,3 %). La CnuCED, de son côté, estime la chute des flux d'investissements directs étrangers à 40 % pour 2020-2021. Les principales organisations internationales ont établi des prévisions de croissance plus inquiétantes les unes que les autres. Entre - 4 et - 6 % pour l'OCDE² alors que le FMI prévoit une contraction du PIB mondial de 3 % en raison du « *Grand confinement* »³.

Contenu

La Globalisation post-covid	3
Émergence, nouvelle hiérarchie de la puissance et globalisation conflictuelle	4
Vers une nouvelle grammaire de l'échange international.....	6
Bibliographie	10

¹ OMC (2020), « Forte chute attendue du commerce mondial avec une économie mondiale bouleversée par la pandémie de COVID-19 », <https://www.wto.org>.

² OCDE (2020), « Evaluating the Initial Impact of COVID-19 Containment Measures on Economic Activity », <https://read.oecd-ilibrary.org>.

³ FMI (2020), *World Economic Outlook*, FMI, Washington, <https://www.imf.org>.

L'année 2020 pourrait donc constituer un point de bascule dans la globalisation. Outre le ralentissement de l'activité économique, le recul des échanges internationaux – manifestent depuis de nombreuses années - la dégradation de l'emploi et des conditions de vie de plusieurs millions d'individus s'ajoutent pour faire de la crise pandémique un révélateur de la vulnérabilité des réseaux de production et d'échange, après cinq décennies de globalisation. Nous faisons l'hypothèse que cette nouvelle crise ouvre une fenêtre d'opportunité pour repenser la gouvernance du système international de commerce et d'investissement. Non seulement elle en questionne la finalité (quelles sont les valeurs et les objectifs sociaux de la régulation des échanges ?), mais également les formes (selon quelles modalités faudrait-il organiser l'action collective multilatérale ?) et la substance (quels seraient les principes structurants de cette action collective ?).

Cette contribution explore des pistes de réflexion en vue d'un renouvellement de l'architecture internationale du commerce et de l'investissement, à savoir les 29 accords de l'OMC, les 303 accords commerciaux régionaux (ACR) et les 3291 accords internationaux d'investissement (AII). La crise dans laquelle est plongée l'OMC, institution centrale de cette architecture, sera le fil conducteur de cette réflexion. Cette crise s'explique d'abord par le fait que le système est régulé par des accords négociés et ratifiés il y a vingt-cinq ans (1995) par la Quadrilatérale (Etats-Unis, Union européenne, Canada, Japon). La Chine n'était alors pas membre de l'OMC, les BASIC (Brésil, Afrique du Sud, Inde et Chine) ne représentaient pas plus de 4,6 % des exportations mondiales de marchandises⁵, internet et la digitalisation étaient embryonnaires, et les chaînes de valeur mondiales centrées sur l'Asie-Pacifique n'avaient pas modifié en profondeur la division internationale du travail (DIT).

L'analyse intégrée du commerce et de l'investissement international se justifie pour trois raisons. Tout d'abord, la complémentarité entre flux de commerce et d'investissement, entre avantages comparatifs des nations et avantages compétitifs des firmes ne sont plus à démontrer. Ensuite, sur le plan institutionnel et réglementaire, les accords de l'OMC comportent des dispositions relatives à l'investissement (accord sur la propriété intellectuelle, accord sur les mesures d'investissement liées au commerce, subventions, mode de fourniture des services, obstacles techniques au commerce, règles sur les entreprises d'Etat), tout comme les accords régionaux. Enfin, l'approche intégrée incite à sortir d'une gouvernance en silo des enjeux commerciaux et productifs. En effet, les futures régulations porteront sur la concurrence, le financement de l'investissement et les transferts de technologies. Elles influenceront, à ce titre, non seulement l'accès aux marchés mais également le fonctionnement et les structures des marchés des économies nationales, et seront déterminantes dans les stratégies de localisation des firmes.

Nous examinerons d'abord les évolutions des échanges internationaux et les possibles répercussions de la crise sanitaire globale. Cette dernière pourrait ouvrir une nouvelle séquence dans la globalisation, où les rivalités de puissance, manifestes depuis la crise de 2007-2008, conduiraient à une nouvelle conflictualité. Cela aurait pour effet de rendre plus impérative une rénovation de l'architecture de l'échange international. Face à un système d'échange moins asymétrique et plus hétérogène, un espace politique (*policy space*) pourrait s'ouvrir pour repenser la gouvernance globale dans le sens d'une plus grande flexibilité et de davantage de pluralisme institutionnel et normatif.

⁵ Contre 17,6 % en 2016. Voir, <https://unctadstat.unctad.org>

La Globalisation post-covid

Le système international de commerce et d'investissement ne s'est toujours pas remis des effets de la crise financière de 2007-2008 et du grand ralentissement des échanges qu'elle a provoqué [Banque mondiale, 2018 ; Constantinescu *et alii*, 2015]. On peut penser que l'effet récessif de la crise sanitaire actuelle sera lui aussi durable.

Depuis 2012, l'échange international est soumis à une nouvelle normalité, expression polie pour rendre compte de la stagnation des flux majeurs de la globalisation : taux de croissance du commerce international de 1,2 % sur la période 2015-2019 contre 3,2 % entre 2002 et 2007, recul de 15 % des flux d'IDE entre 2014 et 2019. Quatre facteurs ont convergé. D'abord la faiblesse de la demande mondiale, et plus particulièrement la morosité de l'investissement, tendance que la crise du Covid 19 risque de consolider à court et moyen termes. Ensuite, le recentrage de la Chine sur son marché intérieur, phénomène qui pourrait s'amplifier dans les années à venir. Plus globalement, il y a fort à parier que les interconnexions économiques d'avant-crise connaîtront des réajustements dans le sens d'un recentrage sur les marchés nationaux et/ou régionaux.

Troisième facteur majeur de ce réajustement : le moindre développement des chaînes de valeur globales. Déjà à l'œuvre depuis 2011 suite à la triple catastrophe survenue au Japon et aux inondations en Thaïlande, le phénomène pourrait prendre de l'ampleur, la crise sanitaire ayant entraîné une rupture dans les chaînes d'approvisionnement dommageable pour les firmes, et révélé les vulnérabilités des économies nationales face à ce mode d'organisation de la production par les firmes multinationales (FMN). Ce ralentissement n'est pas que conjoncturel : les arbitrages de localisation les plus profitables ont déjà été largement réalisés, la baisse des coûts de transport et des coûts de transaction liés à la connexion des différents sites de production est elle-même soumise aux rendements décroissants, le rythme de diffusion des techniques d'information ralentit, et les politiques d'extraversion qui ont accompagné les délocalisations industrielles et servicielles depuis le début des années 2000 n'ont plus le vent en poupe [Ferrantino, Taglioni, 2014 ; WTO, 2017].

Enfin, dernier facteur de ce ralentissement, les Etats-Unis ont engagé une guerre commerciale à base de protectionnisme et de menaces de sanctions unilatérales à l'encontre de la Chine et de l'Union européenne. L'unilatéralisme américain a culminé dans le conflit ouvert avec l'OMS, mais, la crise n'en est pas la cause, pas plus que l'enlisement des négociations de l'OMC ou le non-aboutissement de certaines initiatives régionales. La contestation du multilatéralisme date d'avant l'administration Trump. Ses causes sont structurelles et systémiques.

En effet, les crises déclenchées en 2007 et en 2020 remettent en cause les bienfaits attribués à la globalisation. La première de ces crises a accentué la désindustrialisation des capitalismes historiques et érodé leurs avantages compétitifs et technologiques vis-à-vis des capitalismes émergents, Chine en premier lieu. La seconde a exposé les économies à une vulnérabilité systémique. Plus largement, la globalisation s'est certes accompagnée d'une baisse du nombre de personnes vivant sous le seuil de l'extrême pauvreté (- 1,9 \$/jour) de 1,9 milliards à 700 millions (cette amélioration concernant essentiellement la Chine et l'Asie du Sud-Est), mais également d'un accroissement des inégalités mondiales,

d'un ralentissement de la progression de l'indicateur de développement humain sur la période 2010-2020⁸, et d'une aggravation de la situation écologique mondiale¹⁰. On a pris conscience que les enjeux économiques, sociaux et environnementaux auxquels est confrontée la communauté internationale (réduction de l'inégalité globale et de l'extrême pauvreté, préservation de la biodiversité et décarbonation de l'économie mondiale, production de biens publics globaux) ne trouveront pas de solution dans le cadre des dispositifs actuels de gouvernance.

Ainsi, ce que D. Rodrik [2019] nomme l'hyper-globalisation, c'est-à-dire la période 1990-2020 d'intégration des économies et d'accentuation de la concurrence, a abouti à l'épuisement de la croissance et à la contestation du cadre multilatéral instauré par l'institutionnalisme libéral et de ses principes libre-échangistes. Il est donc logique que l'on assiste à un retour des Etats et à une exacerbation des rivalités interétatiques – qui se manifestent par l'unilatéralisme, la multiplication des accords commerciaux régionaux et bilatéraux, l'échec du Pacte mondial pour l'environnement, l'affirmation d'une Commission européenne « géopolitique » ou le Brexit. Il semble bien loin, le temps de la « fin de l'Histoire » et du triomphe du post-nationalisme.

Émergence, nouvelle hiérarchie de la puissance et globalisation conflictuelle

Rappelons une évidence : la globalisation est porteuse d'une diffusion inégale de la richesse et d'une redistribution de la puissance et de la hiérarchie des Etats. L'accession de nouveaux compétiteurs économiques au statut de puissances modifie en profondeur la gouvernance des échanges internationaux [Elsig et alii, 2019 ; Hosli, Selleslaghs, 2020]. La « puissance » redevient le paramètre structurant des rapports d'économie politique internationale [Drezner, 2007 ; Schaffer et Pollack, 2010]. D'où un multilatéralisme plus conflictuel, et la redécouverte que la gouvernance mondiale se construit au travers de l'antagonisme des préférences, des valeurs et des intérêts.

Porter l'attention sur les logiques de puissance conduit à considérer, d'une part, que les enjeux de répartition prévalent sur ceux de l'efficacité et, d'autre part, que les comportements coopératifs sont conditionnés par les gains relatifs. Les périodes de reconfiguration de la hiérarchie des économies se caractérisent par une conflictualité accrue (conflits productif et distributif), car ni les puissances ascendantes ni les puissances contestées ne sont disposées à valider des compromis asymétriques aux gains inégaux. Les premières considèrent qu'elles n'ont pas à assumer les coûts de fonctionnement d'institutions qui ne servent pas leurs intérêts, et leur ascendance confirme les bénéfices qu'elles retirent du *statu quo*. Les puissances contestées, elles,

⁸ PNUD (2019), *Human Development Indices and Indicators. 2018 Statistical Update*, Nations unies, Genève, <http://www.hdr.undp.org>.

¹⁰ La crise pandémique pourrait faire basculer un demi-milliard d'individus dans la pauvreté effaçant les progrès enregistrés ces trente dernières années en la matière [Sumner et alii, 2020] alors que le Programme alimentaire mondial (PAM) annonce que la famine menace 250 millions d'individus. S'y ajoute l'appauvrissement des travailleurs migrants qui conduit à un recul des transferts de fonds à destination des pays les plus pauvres de 20 % selon la Banque mondiale, amplifiant la dégradation des indicateurs de lutte contre la pauvreté.

estiment que leur déclin relatif est le produit, pour partie, d'arrangements institutionnels qui leur sont fondamentalement défavorables et dévoyés par les puissances ascendantes. Elles ne souhaitent plus assumer le coût de la gouvernance et, refusant le *statu quo*, engagent le système dans une dynamique conflictuelle [Allison, 2017 ; Hurrell, 2018].

En quoi cette grille de lecture éclaire-t-elle la trajectoire du système international de commerce et d'investissement ?

Les nouveaux équilibres de puissance ont progressivement érodé la grammaire d'un système fondé sur la non-discrimination (égalité de traitement), la réciprocité et le leadership. Les nouvelles puissances émergentes ne s'inscrivent pas dans une logique d'égalité de traitement – au contraire, elles revendiquent un traitement spécial plus favorable, auquel elles ont d'ailleurs droit – et elles rompent avec le principe du "traitement national"¹⁴ en favorisant, par tout un ensemble de distorsions, leurs firmes nationales. La réciprocité, elle aussi, est mise à mal, car elle repose sur l'échange de concessions tarifaires alors que, désormais, ce sont les obstacles normatifs et réglementaires qui prévalent, qu'il s'agisse d'investissement, de concurrence, de marchés publics ou de normes sanitaires. Dès lors, les soutiens historiques à l'ouverture réciproque et ordonnée des marchés n'y trouvent plus d'intérêt (défaillance du leadership), d'autant plus qu'ils estiment que les émergents – Chine en particulier – ont beaucoup profité du système.

La puissance installée (Etats-Unis) est désormais moins disposée au compromis face à la puissance ascendante (Chine). Dans le sillage de la crise asiatique de 1997, la macroéconomie du Consensus de Washington a produit la « Grande modération »¹⁶ (1998-2007), marquée par l'intégration des économies émergentes dans les réseaux mondiaux de production et d'échange, et par l'accession de la Chine à l'OMC (2001), un an après que les Etats-Unis ont établi avec elle des relations commerciales « normales et permanentes » (mai 2000). Vingt ans plus tard, la Chine devient un « rival stratégique ». Les défis technologiques, économiques et normatifs [Ekman, 2018] qu'elle pose conduisent les Etats-Unis à engager un bras de fer diplomatico-économique dont l'une des enceintes est l'OMC. L'enlisement de cette dernière est, avant tout, le reflet de choix stratégiques des Etats-Unis.

Exprimée lors de la conférence ministérielle de Nairobi (2013) et affinée depuis, la position américaine est d'amener les autres Etats membres à entreprendre une réforme du régime OMC conforme à leurs intérêts. Cette stratégie n'est pas sans rappeler la séquence qui a conduit au lancement du cycle d'Uruguay et à la création de l'OMC : attaques contre le GATT et le multilatéralisme, retour au bilatéralisme, lutte contre le déficit commercial vis-à-vis du Japon, engagement inédit dans le régionalisme (lancement de l'Alena) et, sous l'impulsion des « *reciprotarians* » – dont Lighthizer, l'actuel représentant américain au commerce, était l'un des fers de lance –, affirmation d'une

¹⁴ Le principe du traitement national est au cœur des accords de l'OMC et des AII. Il fait obligation à un pays d'accorder aux autres le même traitement qu'à ses propres ressortissants, en matière d'importation, de services, de protection de la propriété intellectuelle ou d'investissement.

¹⁶ Environnement macroéconomique caractérisé à la fois par une inflation basse et stable, une croissance modérée et une faible variabilité des taux d'intérêt. La libéralisation des échanges commerciaux et financiers et l'intensification de la concurrence internationale – sous-jacentes au consensus de Washington – seraient, en parallèle à l'action des banques centrales, responsable de cette Grande modération.

réciprocité agressive. La stratégie des Etats-Unis vise à rendre le *statu quo ante* impossible, d'où la neutralisation de la procédure de règlement des différends¹⁷ et le recours à une logique unilatérale de rapports de force.

Vers une nouvelle grammaire de l'échange international

Cette conflictualité croissante dans les relations économiques internationales rend nécessaire l'élaboration d'un nouveau multilatéralisme. L'enlisement des négociations de Doha a donné lieu à de multiples propositions de réformes qui souffrent de trois faiblesses. Elles sont toutes formulées par des partisans du libre-échange¹⁸, favorables au système, peu attentifs à la finalité des négociations, aveugles aux asymétries et iniquités des accords de l'OMC¹⁹. Elles sont en outre à dominante technocratique et centrées sur la gouvernance de l'organisation. Enfin, elles évacuent la question de la nouvelle économie politique internationale produite par la globalisation, minimisant l'antagonisme des préférences et les conflits de puissance.

Il faut ajouter que l'OMC est une organisation conduite par ses membres, et que les nouveaux compromis ne peuvent donc être produits qu'à travers un processus interétatique, le plus ouvert possible. D'autre part, la règle du consensus empêche toute réforme remettant en cause les acquis institutionnels du système commercial. On peut regretter cet héritage, qualifié de « fardeau » [Jean, 2019] car supposé empêcher tout nouvel accord, mais il est impossible d'en faire abstraction.

Ces points étant précisés, trois axes de réflexion peuvent être envisagés.

Ouvrir le régime OMC à l'expérimentation institutionnelle

L'OMC gagnerait en légitimité si sa fonction de forum de discussion, d'échange et d'expertise se trouvait consolidée. L'article III.5 de l'accord instituant l'OMC prévoit qu'elle assume la fonction « *de rendre plus cohérente l'élaboration des politiques économiques au niveau mondial* ».

Un tel forum permettrait de mettre en évidence des défaillances et incohérences de l'actuelle architecture internationale et questionnerait l'approche exclusivement libre-échangiste du multilatéralisme qui caractérise l'OMC depuis sa création. Cette expertise s'accompagnerait d'un dialogue politique entre les Etats membres. On néglige trop

¹⁷ En refusant de renouveler les arbitres de l'Organe d'appel, les Etats-Unis bloquent la procédure de règlement des différends – joyau de la couronne multilatérale – empêchant, entre autres, que des plaintes à l'encontre de leur politique commerciale n'aboutissent et obligeant les pays à des deals bilatéraux avec eux.

¹⁸ A l'exemple des Commissions Warwick, Bhagwati-Sutherland ou Bertelsmann.¹⁹ A l'image de l'initiative canadienne et européenne qui n'aborde pas les effets négatifs de la libéralisation, et n'implique aucun PMA et très peu de PED.

¹⁹ A l'image de l'initiative canadienne et européenne qui n'aborde pas les effets négatifs de la libéralisation, et n'implique aucun PMA et très peu de PED.

souvent le fait que l'un des apports les plus significatifs de l'OMC est d'être un forum de discussion, de révélation et de mutualisation des préférences. La consolidation de cette fonction dite « politique » est la principale proposition à retenir du rapport du groupe d'experts sur la revitalisation de l'institution²⁰.

Un moyen de donner de la flexibilité à la gouvernance du système de commerce et d'investissement consisterait à pratiquer l'expérimentation institutionnelle. Il ne s'agit en aucun cas de faire du « *bricolage institutionnel* » [Wilkinson, 2019] ou d'engager une réforme de l'institution, mais de recourir aux dérogations (« *waivers* »), prévues dans les Accords de l'OMC, comme instruments de rénovation des politiques commerciales. Cette option serait nécessairement temporaire, allant de pair avec de l'évaluation des besoins des pays (à l'image de ce qui se pratique pour l'Aide pour le commerce) et s'accompagnant d'un suivi de la mise en œuvre et des effets des innovations réglementaires.

Deux chantiers prioritaires pourraient servir de laboratoires. En premier lieu, de nouvelles dérogations et exemptions au titre des articles XX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) et XXI de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS), consacrées aux nouveaux enjeux de soutenabilité écologique et d'inclusion sociale, pourraient être introduites, à l'instar d'un *waiver* climatique²¹. L'articulation entre le régime de l'OMC et les Objectifs du développement durable (ODD) des Nations unies constitue un second chantier. Les ODD comportent de nombreuses dispositions sur lesquelles le régime OMC a compétence (agriculture durable, mesures liées à l'investissement, transfert de technologies vertes, subventions aux énergies renouvelables). Ainsi, pour une durée allant jusqu'en 2030 (fin des ODD), les mesures liées au traitement des externalités environnementales, à la décarbonation du mix énergétique ou à la production de biens publics globaux (sécurité alimentaire et sanitaire, libre accès aux brevets) pourraient être autorisées sans exposer les Etats à des contre-mesures ou à un différend.

Les Pays en développement et moins avancés (PED-PMA) attirent l'attention sur le risque protectionniste que présente l'inclusion de clauses environnementales, climatiques ou sociales (travail décent). Cependant, la consolidation de la fonction forum de dialogue politique et d'expertise, couplée à l'expérimentation institutionnelle permettrait de limiter ce risque. Les *waivers* étant, par définition, temporaires, une clause d'extinction progressive pourrait être incluse *ex ante* dans le dispositif d'expérimentation.

Refonder le compromis multilatéral globalisation-développement

L'engagement des PED-PMA dans le système international de commerce et d'investissement est fondé sur la garantie d'un traitement spécial et différencié dans les négociations comme dans la mise en œuvre des accords.

²⁰ Bertelsmann Stiftung (2018), *Revitalizing Multilateral Governance at the World Trade Organization*, Report of the High-Level Board of Experts on the Future of Global trade governance, <https://www.wto.org>

²¹ Bacchus J. (2017), *The Case for a WTO Climate Waiver*, Special Report, Center of International Governance and Innovation, <https://www.cigionline.org>

L'un des facteurs de l'enlisement du Programme de Doha est que les puissances émergentes bénéficient de ce traitement spécial et différencié. Selon les pays développés, l'absence de différenciation au sein de l'ensemble des 130 pays constitutifs du groupe PED-PMA complique l'obtention de compromis. Les PED s'opposent à ce que le principe du traitement spécial et différencié soit réservé aux seuls PMA, ce qui réduirait leurs droits commerciaux multilatéraux. Comment retranscrire institutionnellement l'hétérogénéité structurelle du système international d'échange ? Une option résiderait dans une différenciation centrée, non sur le statut des pays, mais sur les politiques et mesures négociées, c'est-à-dire la substance de l'accord. C'est cette approche qui a été retenue dans l'Accord sur la facilitation des échanges, entré en vigueur en février 2017

Toutefois, la nouvelle architecture ne peut se limiter à des considérations technico-réglementaires. Elle devra être en mesure de traiter le déséquilibre commercial global produit par les politiques ultra-mercantilistes et d'expansionnisme commercial qui contribuent à une concurrence destructrice de la cohésion sociale et des écosystèmes. La gouvernance commerciale multilatérale ne devrait pas être uniquement orientée vers l'amélioration de l'accès aux marchés, comme moyen privilégié d'atteindre les objectifs du développement.

Pour ce faire, les ODD pourraient servir de référentiel normatif. Ils constituent un levier pour une meilleure cohérence de la gouvernance globale. Hormis l'affirmation formelle d'un soutien mutuel entre libre-échange, protection de l'environnement et du climat, rien, depuis 2015, n'a été concrètement élaboré pour articuler régime OMC et ODD²⁴. Cela suppose que les Etats précisent leurs priorités entre intégration compétitive, expansion des exportations et protection des écosystèmes. La négociation d'un futur accord sur la facilitation de l'investissement pourrait être centrée sur la promotion de l'investissement durable. De même, la place du développement durable et des obligations qui lui sont liées devrait être réévaluée dans les ACR et les AII.

Régionaliser le multilatéralisme

La proposition de "régionaliser le multilatéralisme" fait écho au mot d'ordre "*Multilateralizing regionalism*" de R. Baldwin [2006]. Celui-ci estime que le régionalisme actuel complète la gouvernance multilatérale plus qu'il ne la conteste. Les méga-accords régionaux²⁶ seraient un laboratoire institutionnel du multilatéralisme. Certes ! Mais l'enlisement du multilatéralisme ne trouve pas de solution dans ces accords régionaux qui sont, eux-mêmes, à la peine.

En reversant les termes, nous insistons sur le fait que le régime commercial multilatéral pourrait s'adapter à la montée d'un régionalisme commercial, productif et monétaire. En effet, nous pourrions assister, dans les années à venir, à une densification des chaînes de valeur régionales, ainsi qu'à une régionalisation des approvisionnements énergétiques et des flux financiers et monétaires.

²⁴ Exception faite de la négociation sur les subventions à la pêche durable, dans le cadre du Programme de Doha, connectée, depuis la conférence ministérielle de Buenos Aires (2017), à l'ODD 14.6.

²⁶ Principalement le Comprehensive Economic Trade Agreement (UE-Canada), le Jfta (UE-Japon), le Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP) entre dix économies d'Asie-Pacifique, le Transatlantic Free Trade Agreement (Etats-Unis-UE) ou l'Accord de libre-échange Etats-Unis-Canada-Mexique.

Institutionnellement, la régionalisation du multilatéralisme emprunterait deux voies. La première est celle des accords commerciaux plurilatéraux, c'est-à-dire d'accords négociés selon les principes multilatéraux mais ne s'appliquant qu'à leurs signataires. Le système OMC reconnaît ce type de compromis. Sa systématisation signifierait qu'en parallèle des accords par consensus, des accords de « masse critique » deviendraient la norme. Il existe une « masse critique » lorsqu'un ensemble suffisamment important de membres, représentant une offre conséquente, acceptent de coopérer. Les accords de masse critique permettent de « multilatéraliser » les règles sans impliquer l'ensemble des membres²⁷. S'institutionnaliserait alors un multilatéralisme à géométrie variable, mettant fin au principe de l'engagement unique selon lequel « rien n'est signé tant que tout n'est pas signé ». Des négociations comme celles du Trade in Services Agreement (TiSA) ou celles sur la libéralisation des biens et services environnementaux correspondent, dès à présent, à ce schéma.

La seconde voie est plus inédite. Elle part du constat que tous les membres de l'OMC participent à un ACR. Dès lors, il serait possible d'expérimenter des déclinaisons régionales des disciplines multilatérales. L'enjeu ne serait plus l'articulation entre régionalisme et multilatéralisme, mais l'hybridation des règles multilatérales en fonction des problématiques commerciales et productives régionales. Le cadre multilatéral produirait des règles qui admettraient des flexibilités régionales, s'inscrivant dans un système international de commerce et d'investissement organisé autour de partenariats stratégiques bilatéraux et/ou régionaux. Les dispositifs institutionnels de l'OMC (Organe d'examen des politiques commerciales et Mécanisme pour la transparence des ACR, créé en 2006) évolueraient vers le monitoring de ces partenariats. L'une et l'autre de ces deux voies ferait tendre l'OMC vers un « club de clubs » [Lawrence, 2006].

Il est trop tôt pour évaluer les conséquences de la crise pandémique sur la gouvernance internationale. Elle peut déboucher sur une globalisation plus conflictuelle ou, à l'inverse, sur une rénovation substantielle de la coopération internationale. Que l'une ou l'autre de ces options s'impose dépendra, essentiellement, de la nature des compromis qu'élaboreront les principaux pôles de la globalisation (Etats-Unis, Chine et Union européenne) et de leur capacité à agréger à leurs préférences d'autres Etats.

Les économies émergentes ont d'ores et déjà modifié la trajectoire institutionnelle de la globalisation. La nouvelle hiérarchie de la puissance s'accompagne d'une nouvelle grammaire de l'échange international. Cette dernière, prenant acte d'un régionalisme accru, devrait articuler, de façon croissante, flexibilités institutionnelles et réglementaires, pluralisme normatif, géométrie variable et accords de masse critique, en cas de défaillance du consensus.

Reste à savoir si cette nouvelle architecture, structurée par des enjeux de puissance, sera en mesure de prendre en charge la production de biens publics globaux, dont la crise actuelle révèle l'insuffisance, et quelle place elle réservera aux pays les moins avancés et aux petites économies vulnérables. Le prochain Directeur général de l'OMC, qui entrera en fonction en janvier 2021, aura la redoutable tâche de relancer ou de conclure le cycle

²⁷ L'accord sur les services de télécommunication de base, sur les services financiers et sur les produits et technologies de l'information sont des accords masse critique.

de Doha. L'une ou l'autre des options ouvrira le chantier d'une la nouvelle architecture de l'échange international.

Bibliographie

Allison G., 2017, *Destinated for Wars: Can America and China Escape Thucydides' Trap?* Houghton Mifflin Harcourt, New York.

Baldwin R., 2006, « Multilateralizing Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocks on the Path to Global Free Trade », *World Economy*, Vol. XXIX, n°11, pp. 1451-1518.

Canada, 2018, *Strengthening and Modernizing The WTO*, Discussion Paper Communication from Canada.

Constantinescu C., Matio A., Ruta M. (2015), « The global trade slowdown: cyclical or structural? », IMF working paper 15/6, January, disponible à l'adresse suivante : <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2015/wp1506.pdf>

Consultative Board, 2004, *The Future of the WTO: Addressing Institutional Changes in the New Millennium*, Report on the Consultative Board, Genève, OMC.

Drezner D. W., 2007, *All Politics is Global. Explaining International Regulatory Regimes*, Princeton University Press, Princeton.

Elsig M., et alii, (eds.), 2019, *The Shifting Landscape of Global Trade Governance*, Cambridge University Press, Cambridge.

Ekman A. (dir.), 2018, *La Chine dans le monde*, CNRS Éditions, Paris.

European Commission, 2018, *WTO Modernisation : Introduction to Future EU Proposals*, Concept Paper, Bruxelles, UE.

Ferrantine M., Taglioni D., 2014, « Global Value Chains in the Current Trade Slowdown », *Economic Premise Note*, 137, World Bank, Washington.

Hosli M. O., Selleslags J. (eds.), 2020, *The Changing Global Order. Challenges and Prospects*, Springer, The Hague.

Hurrell A., 2018, « Beyond BRICS: Power, Pluralism and the Future of Global Order », *Ethics & International Affairs*, Vol. 32, n°1, pp. 89-101.

Jean S., 2019, « Désaccords commerciaux internationaux: Au-delà de Trump », *Politique étrangère*, 2019/1, pp. 57-69.

Lawrence R. Z., 2006, « Rulemaking amidst Growing Diversity: a Club-of-clubs Approach to WTO Reform and New Issue Selection », *Journal of International Economic Law*, Vol. IX, n°4, pp. 823-835.

Schaffer G. C., Pollack M. A. 2010, « Hard Law vs. Soft Law: Alternative Complements, and Antagonists in International Governance », *Minnesota Law Review*, Vol. 94, n°3, pp. 706-799.

Sumner A. et alii, 2020, « Estimates of the Impact of COVID-19 on Global Poverty », *WIDER Working Paper*, Avril, 2020/43.

Sutherland P., Bhagwati J., 2004, *L'avenir de l'OMC. Relever les défis institutionnels du nouveau millénaire*, Genève, OMC.

Warwick Commission, 2007, *The Multilateral Trade Regime: Which Way Forward?* Coventry, University of Warwick

Wilkinson R., 2019, « Revisiting WTO Reform », Soobramanien T., Vickers B., Enos-Edu H., *WTO Reform. Reshaping Global Trade Governance for the 21st Century Challenges*, Commonwealth Secretariat, pp.7-19.

WTO, 2017, *Measuring and Analyzing the Impact of GVCs on Economic Development*, WTO, Geneva.

Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation

Adresse civique :

UQAM, 400, rue Sainte-Catherine Est
Pavillon Hubert-Aquin, bureau A-1560
Montréal (Québec) H2L 2C5 CANADA

Adresse postale :

Université du Québec à Montréal
Case postale 8888, succ. Centre-Ville
Montréal (Québec) H3C 3P8 CANADA

Téléphone : 514 987-3000, poste 3910

Télécopieur : 514 987-0397

Courriel : ceim@uqam.ca

Site web : www.ceim.uqam.ca



Auteur

Medhi Abbas est maître de conférences
à l'Université de Grenoble-Alpes et
chercheur du sein du laboratoire
PACTE du CNRS

[mehdi.abbas@univ-grenoble-
alpes.fr](mailto:mehdi.abbas@univ-grenoble-alpes.fr)