

# L'UNION EUROPÉENNE, LA «MONDIALISATION MAÎTRISÉE» ET L'ÉPREUVE DU CYCLE DE DOHA

PAR

SOPHIE MEUNIER (\*)

L'accélération des échanges de biens, services et capitaux dans les pays européens depuis vingt ans, à la fois du fait de la mondialisation et du fait de l'intégration croissante des économies au sein de l'Union européenne (UE), a bouleversé la donne politique en Europe. Dans de nombreux pays européens, en particulier ceux de la «*vieille Europe*», la mondialisation est plus souvent perçue comme une menace que comme une opportunité : certains la voient comme menaçant leur emploi ; d'autres comme menaçant leurs avantages sociaux ; d'autres encore comme menaçant leur mode de vie. La marge de manœuvre des politiques nationales s'est trouvée limitée et la convergence entre les modèles économiques nationaux s'est accrue. L'UE est souvent présentée par ses critiques comme un cheval de Troie qui aurait fait pénétrer la mondialisation néo-libérale au sein de l'Europe, mais l'Europe est aussi présentée par ses défenseurs comme la meilleure parade des Européens contre les effets négatifs de la mondialisation. Devant ce phénomène qui suscite de nombreuses inquiétudes, les publics européens se sont sentis désarmés et ont réclamé une reprise en main de leur destin par l'Europe, passant par plus de gouvernance mondiale.

Une des solutions était d'utiliser la libéralisation commerciale, qui avait été à l'origine de la mondialisation, comme instrument de cette gouvernance. A la fin des années 1990, la politique commerciale de l'Union européenne devint officiellement guidée par la doctrine de la «*mondialisation maîtrisée*» (1). Le terme, introduit par Pascal Lamy en 1999 lors de son audition devant le Parlement européen pour devenir Commissaire au Commerce, suggérait que la mondialisation était une force que l'Europe devait canaliser et redistribuer : au lieu d'une libéralisation *ad hoc* et incontrôlée, le commerce international devait poursuivre son ouverture de façon régulée et encadrée, de préférence par les Européens ; au lieu d'un processus bénéficiant aux multinationales cherchant à maximiser leur profit grâce aux

(\*) Chercheur à la Woodrow Wilson School of Public and International Affairs de l'Université de Princeton (États-Unis).

(1) Sur la mondialisation maîtrisée, cf. Rawi ABDELAL / Sophie MEUNIER, «La règle du jeu : France and the paradox of managed globalization», Communication à la Conférence de l'Association américaine de Science politique, Philadelphie, 31 août-3 sept. 2006.

exportations et aux délocalisations, la mondialisation serait plus juste si elle était guidée par des bureaucraties œuvrant pour l'intérêt général.

La mise en pratique de la doctrine de la mondialisation maîtrisée, qui s'est avérée très consensuelle en Europe, passe par cinq politiques essentielles. Premièrement, l'encadrement de la libéralisation commerciale par des règles contraignantes et des institutions internationales. Deuxièmement, la promotion du multilatéralisme. Troisièmement, l'inclusion de sujets périphériques au commerce dans les négociations commerciales internationales. Quatrièmement, l'exportation des pratiques et des valeurs du modèle européen. Et, enfin, cinquièmement, la redistribution des coûts et des bénéfices de la mondialisation, à la fois en Europe et à l'extérieur.

Cet article analyse comment les différents éléments constitutifs de cette doctrine ont résisté à l'épreuve du Cycle de Doha dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), entamé en décembre 2001 dans le but de poursuivre la libéralisation du commerce international et d'étendre les bénéfices de la mondialisation aux pays en développement. Les négociations internationales du «Cycle de Doha pour le développement» ont fait apparaître au grand jour les contradictions internes entre certains des objectifs européens; elles ont aussi montré que la performance de l'Union européenne à l'OMC doit être jugée non seulement en fonction de ses résultats, mais aussi à l'aune de la compatibilité des résultats avec ses principes directeurs. Après cinq années de négociations pour l'instant infructueuses, l'UE a désormais officiellement décidé de changer le cap de sa politique commerciale en se recentrant sur des objectifs commerciaux et en faisant passer les objectifs politiques au second plan. Paradoxalement, est-il possible que l'UE parvienne à mieux maîtriser la mondialisation en abandonnant la doctrine de la mondialisation maîtrisée?

#### DES RÈGLES CLAIRES ET CONTRAIGNANTES

Le premier instrument dans l'arsenal européen pour «maîtriser la mondialisation» est la mise en place d'institutions et de règles claires et contraignantes et, ensuite, de moyens pour les faire observer. Les Etats européens ont soutenu le passage du GATT à l'OMC en 1995, afin de permettre la libéralisation du commerce mondial dans un cadre contrôlé, où ne sévisse pas la loi du plus fort.

Cela voulait dire, entre autres, la création et la codification de règles pour arbitrer les différends commerciaux. Pour l'Europe, le règlement des différends est en effet la clef de voûte du système commercial multilatéral puisqu'il consacre la règle de droit et permet d'introduire prévisibilité et impartialité dans le processus, au lieu de laisser les Etats régler leurs disputes en prenant des mesures unilatérales. Lorsqu'un pays membre de

l'OMC considère qu'une mesure commerciale prise par un autre membre a enfreint les règles multilatérales, il peut saisir l'organisme de règlement des différends, qui suit une procédure très détaillée résultant en un jugement qui doit soit être suivi, soit donner lieu à des sanctions commerciales si le pays défendant refuse de changer ses pratiques illicites. L'UE a soutenu avec vigueur la mise en place de ces règles car elles permettent de contrôler les conditions dans lesquelles s'opère la libéralisation du commerce mondial, au lieu de laisser les contentieux dégénérer de façon unilatérale – en général au profit du plus fort, c'est-à-dire des États-Unis.

Cependant, ce soutien a donné lieu à plusieurs controverses politiques en Europe. Tout d'abord, les critiques ont porté sur la façon dont les décisions sont prises et les différends réglés à l'OMC, en particulier l'apparente absence de représentation démocratique dans les « panels » de juges qui arbitrent les disputes. Dans les cas où les panels renversent des décisions prises par des parlements nationaux souverains, comme dans le cas de l'interdiction du bœuf aux hormones, comment garantir que la mondialisation « maîtrisée » est plus démocratique ?

Ensuite, ce soutien a été fortement mis à l'épreuve par les premières disputes qui ont été jugées au sein de l'OMC, révélatrices, aux yeux des critiques, de la nature fondamentalement libérale et non « maîtrisante » de la nouvelle organisation internationale. Dans les deux premières disputes, à propos des bananes et du bœuf aux hormones, c'est l'Europe qui était en position d'accusé et qui a perdu. Et pourtant, dans les deux cas, l'UE a tenu le cap et poursuivi sa politique de soutien aux nouvelles règles de l'OMC en acceptant le verdict, soit en changeant de politique, soit en recevant les sanctions. Cela n'a fait que renforcer les critiques qui ont vu dans cette capitulation la preuve que la doctrine de la « mondialisation maîtrisée » n'était qu'un écran de fumée pour masquer la progression de la libéralisation commerciale et la logique de la concurrence capitaliste à tout prix.

C'est donc dans ce climat de doute sur l'efficacité des règles de l'OMC pour maîtriser et redistribuer la mondialisation qu'a eu lieu la réunion interministérielle de Seattle en décembre 1999, qui échoua à lancer un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales. Le Cycle de Doha, entamé en décembre 2001, se déroule cependant sous d'autres auspices. Après ses débuts difficiles dans le système de règlement des différends, l'UE est ensuite devenue plus fréquemment gagnante que perdante dans l'arbitrage de l'OMC et, ce, dans des disputes de plus grande envergure, comme celle contre les États-Unis au sujet de l'acier et au sujet des aides fiscales américaines à l'exportation (cas « FSC »). Les critiques qui dénonçaient les biais pro-libéraux et pro-américains du système sont moins virulentes qu'auparavant, mais subsistent, de même que subsiste le doute sur la capacité des règles de l'OMC à maîtriser la mondialisation.

## LA PROMOTION DU MULTILATÉRALISME

Afin de maîtriser la mondialisation, le deuxième instrument employé par l'Union européenne a été la promotion du multilatéralisme pour assurer que le processus soit encadré par une multitude d'acteurs au lieu d'être détourné par quelques-uns. Puisque la mondialisation est, par définition, mondiale, l'UE a œuvré pour élargir le nombre de membres de l'OMC. Plus de membres veut dire plus de pays assujettis aux règles et donc moins d'anarchie dans le commerce mondial.

Le nombre de pays membres des institutions commerciales multilatérales a grandement augmenté au fil du temps. De 23 membres initiaux, le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade, prédécesseur de l'OMC) a terminé avec 128 membres en 1994. Aujourd'hui, 150 pays sont membres de l'OMC et 30 autres sont en train de négocier leur accession. L'UE a joué un rôle important dans cette extension : elle a soutenu avec vigueur l'entrée de la Chine dans l'OMC, contre les réticences américaines, puis celle de la Russie, qui n'est pas encore conclue; elle a également joué un rôle essentiel dans l'adhésion du Cambodge et du Vietnam. En augmentant le nombre de pays membres, l'UE parvient ainsi à étendre le champ d'application des règles de l'OMC et donc à contenir «la loi de la jungle» qui s'appliquerait autrement, avec la conclusion d'accords bilatéraux négociés de façon inégale par les pays riches face aux pays pauvres.

Cependant, cette promotion du multilatéralisme s'avère coûteuse pour les Européens et, ce, pour deux raisons principales. Tout d'abord, parce que la défense acharnée du principe du multilatéralisme a empêché pendant longtemps l'UE de se lancer tous azimuts, comme l'ont fait les Etats-Unis, dans la négociation et la conclusion d'accords commerciaux bilatéraux partout à travers le monde. Commencé au début des années 1990 comme une option alternative au cas où l'Uruguay Round du GATT se solderait par un échec, le phénomène de bilatéralisation des accords commerciaux s'est accéléré à partir de 2003 et l'échec des négociations de Cancún dans le cadre du Cycle de Doha. Près de 200 accords commerciaux bilatéraux sont aujourd'hui enregistrés à l'OMC et il devrait s'en signer une centaine de plus d'ici 2010. En tête des signataires d'accords bilatéraux se trouvent les Etats-Unis, pour qui ceux-ci représentent une parade à l'OMC, considérée par certains dans l'Administration Bush comme une ONU commerciale, «une sorte de système multilatéral anti-américain» (2). Les pays d'Asie se sont mis, eux aussi, à signer un grand nombre d'accords bilatéraux. De fait, aujourd'hui, près de 40 % des échanges commerciaux mondiaux sont régis par des accords bilatéraux. Cela met l'Europe en position difficile : soit l'UE continue à insister sur le multilatéralisme et rate ainsi l'occasion de soutirer des

(2) Sixtine LÉON-DUFOUR, «En marge de l'OMC, les accords fleurissent», *Le Figaro*, 11 sept. 2006.

avantages commerciaux grâce à la signature d'accords bilatéraux qui représentent une soupape de sûreté dans l'éventualité d'un échec du Cycle de Doha; soit l'UE choisit de se lancer elle aussi dans la course aux accords bilatéraux – ce qu'elle a déjà commencé à faire en partie, comme nous le verrons plus loin –, ce qui pourrait conforter l'échec du Cycle de Doha et serait là un changement clair de stratégie. Comme le justifie cependant le Commissaire européen aux Affaires économiques, Joaquin Almunia : *«L'Union européenne ne peut rester les bras croisés pendant que tous les autres cherchent la défense de leurs intérêts à travers des accords bilatéraux»* (3).

Ensuite, l'insistance européenne sur le multilatéralisme est aussi coûteuse pour l'UE car elle dilue son influence au sein de l'OMC, puisqu'un plus grand nombre de pays est désormais impliqué dans les décisions. Cette modification des rapports de force complique grandement les négociations, souvent au détriment de l'Europe. En plus de son plus petit nombre de participants, le GATT se caractérisait par l'influence prépondérante du «Quad» (UE, Etats-Unis, Japon et Canada) dans les négociations – quand ce n'était pas tout simplement l'UE et les Etats-Unis qui prenaient les décisions et le reste du monde qui suivait, comme dans le cas de l'accord agricole de Blair House dans le Cycle d'Uruguay, par exemple. Comme le résume Ernest-Antoine Seillière, aujourd'hui président de l'association patronale européenne, *«jeune diplomate, j'étais dans le Kennedy Round, il y a quarante ans : une vingtaine de partenaires se mettaient alors autour de la table, les quatre plus importants se mettaient d'accord et le tour était joué»* (4).

Par contraste, dans le Cycle de Doha, de nombreux acteurs jouent un rôle, à commencer par les puissants pays émergents comme le Brésil et l'Inde, qui sont réunis au sein du puissant G20 et dont les politiques s'opposent à celle de l'UE (5). C'est cette opposition apparemment irréconciliable, en particulier sur les questions agricoles, qui est à l'origine de l'impasse dans laquelle se trouvent aujourd'hui les négociations commerciales multilatérales et qui bloque les progrès dans les négociations sur les services, pourtant cruciales pour les économies européennes.

#### L'EXTENSION DE LA DÉFINITION DU COMMERCE

Le troisième élément de la politique européenne de «mondialisation maîtrisée» est l'extension de la définition et du champ d'application du commerce, afin d'étendre l'application des règles multilatérales de l'OMC au

(3) Philippe RICARD, «L'Union européenne veut placer l'Asie au cœur de sa politique commerciale», *Le Monde*, 11 sept. 2006.

(4) Ernest-Antoine SEILLIÈRE, «La Commission ne doit pas se laisser engluer dans le climat d'attentisme actuel», *La Tribune*, 21 sept. 2006.

(5) Le G20 comprend les pays suivants : Afrique du Sud, Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Chine, Cuba, Equateur, Egypte, Guatemala, Inde, Indonésie, Mexique, Nigeria, Pakistan, Paraguay, Pérou, Philippines, Tanzanie, Thaïlande, Uruguay, Venezuela et Zimbabwe.

plus grand nombre de politiques affectées par le commerce mondial. Le Cycle d'Uruguay du GATT avait révélé à quel point la nature du commerce mondial avait changé dans les années 1980, impliquant de plus en plus de barrières non tarifaires et touchant désormais beaucoup de politiques internes sensibles, comme la concurrence, l'environnement, les politiques sociales et la culture. L'UE a fait de cette extension – aux sujets souvent appelés «commerce et» – le fer de lance de sa position dans le Cycle de Doha, avec des résultats pour l'instant plus que mitigés.

### *Commerce et conditions commerciales*

A la première conférence ministérielle de l'OMC à Singapour en 1996, l'Europe a insisté sur la création de quatre groupes de travail sur des nouvelles questions impliquant le commerce : l'investissement, la politique de la concurrence, la transparence des marchés publics et la facilitation des échanges. Lors de la Conférence de Seattle censée lancer le nouveau cycle de négociations multilatérales en décembre 1999, l'UE voulait un agenda large comprenant les «questions de Singapour». A la Conférence de Doha en décembre 2001, l'Europe avait à nouveau fait de l'inclusion des «questions de Singapour» dans le nouveau cycle l'un de ses objectifs essentiels – en partie pour étendre l'emprise des règles multilatérales et ainsi maîtriser la mondialisation et en partie pour ne pas être contrainte de négocier uniquement sur l'agriculture. Malgré ce succès initial avec l'inclusion des questions de Singapour dans la Déclaration de Doha, il semble pour l'instant que l'UE ait échoué à imposer sa vision au reste des membres de l'OMC, en particulier aux pays émergents, qui ne veulent pas de règles sur l'investissement. Après la réunion de Cancún en 2003, qui s'est soldée par un échec, les négociations multilatérales ont repris en 2004, mais sans les questions de Singapour, sauf la facilitation du commerce.

### *Commerce et environnement*

Dans la vision européenne, maîtriser la mondialisation permet aussi de maîtriser l'environnement. Depuis les années 1990, l'UE a insisté sur le fait que commerce et environnement étaient liés pour au moins trois raisons. D'abord, parce que la libéralisation des activités commerciales, en particulier les transports grâce auxquels celles-ci ont lieu, a un impact négatif sur l'environnement. Ensuite, parce que la protection de l'environnement empiète souvent sur la liberté de commerce et peut conduire au protectionnisme, comme on l'a vu dans les affaires thon-dauphin au GATT et crevettes-tortues à l'OMC. Enfin, parce que le commerce peut être une des solutions pour régler les questions environnementales, comme dans le cas des déchets toxiques. Pour toutes ces raisons, l'UE demande depuis dix ans que les membres de l'OMC clarifient les interactions complexes entre le com-

merce et l'environnement. A Singapour, puis à Seattle et à Doha, l'UE a poussé pour l'inclusion de l'environnement dans l'agenda de l'OMC, mais elle se heurte aux résistances de nombreux pays émergents, en particulier l'Inde, qui a peur d'un « protectionnisme vert » déguisé.

### *Commerce et politique sociale*

L'UE s'est aussi engagée à inclure les politiques sociales dans le débat commercial, car il y a un lien entre mondialisation et conditions sociales, même si la nature précise de ce lien est loin d'être claire. Lors de la conférence de l'OMC à Seattle en 1999, de pair avec les Etats-Unis du président Bill Clinton, l'Europe a demandé que le commerce respecte et promeuve les droits sociaux fondamentaux, comme les conditions de travail et l'âge minimum pour travailler. Cela a donné lieu à des conflits avec les pays en développement, qui voient dans les différentiels de normes sociales leur avantage comparatif à l'heure actuelle. De plus, il existe une confusion juridique et politique sur l'utilisation de l'OMC comme forum approprié pour débattre des droits sociaux à cause de l'existence de l'Organisation internationale du travail (OIT) : cette dernière a établi en 2002 une commission sur la dimension sociale de la mondialisation et a déjà produit plusieurs rapports à ce sujet. En conséquence, pour l'instant du moins, les normes fondamentales du travail ne font pas partie des négociations du Cycle de Doha.

### *Commerce et culture*

Pour beaucoup d'intellectuels et d'hommes politiques, tout particulièrement en France, l'un des aspects les plus dérangeants de la mondialisation est son impact sur la culture : la libéralisation progressive du commerce a favorisé l'expansion de la culture populaire américaine au détriment des cultures nationales européennes, incapables de résister à l'assaut de la toute puissante machine hollywoodienne en particulier. La maîtrise de la culture, que beaucoup en Europe considèrent comme n'étant pas une marchandise, est un objectif de la maîtrise de la mondialisation. Pour atteindre cet objectif, il faut essayer de soustraire la culture à l'emprise du commerce en la régulant à l'extérieur de l'OMC – c'est-à-dire une démarche contraire à celles mentionnées précédemment.

Cette démarche, essentiellement française à l'origine, remonte aux années 1980 et au passage de la directive européenne « Télévision sans frontières », qui obligeait à un contenu européen minimal dans les diffusions télévisées. L'Uruguay Round du GATT faillit dérailler en 1993, lorsque la France refusa catégoriquement les demandes américaines d'inclure les biens culturels dans la discussion sur la libéralisation du commerce mondial, invoquant le nouveau principe de l'« exception culturelle ». La France réussit à inclure ce nouveau principe dans le Traité de Nice de l'UE en 2000. Depuis lors,

la France a essayé d'ériger l'exception culturelle en principe global. Avec l'aide du Canada, elle a mené les négociations à l'UNESCO, qui ont abouti en 2005 à la signature de la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles – seuls les Etats-Unis et Israël ont voté contre), laquelle permet aux Etats, dans certaines conditions, d'utiliser des subventions, des quotas, et d'autres mesures pour soutenir leur production culturelle nationale au nom de la «diversité culturelle». Pour l'instant, le Cycle de Doha n'a presque pas abordé cette question de front – à part certaines discussions sur le statut des œuvres musicales –, mais il reste à voir cependant comment se passeront les interactions et comment seront résolus les conflits de compétence entre l'UNESCO et l'OMC dans le futur.

### L'EXPORTATION DU MODÈLE EUROPÉEN

De nombreux politiciens et intellectuels européens pensent que l'Union européenne est en elle-même une expérience de mondialisation maîtrisée : son grand marché intérieur a aidé les compagnies européennes à se préparer à l'économie globale, tout en respectant des normes élevées en ce qui concerne l'environnement, la politique sociale et la démocratie, par exemple. Le quatrième instrument dont dispose l'Europe pour maîtriser la mondialisation serait donc l'exportation de son propre modèle.

L'élargissement de l'UE en 2004 est, bien sûr, une forme extrême d'exportation du modèle européen. Elle a permis d'étendre son complexe système de règles (le fameux «acquis communautaire») à dix nouveaux pays et, de ce fait, de contrôler un peu plus la mondialisation pour s'assurer qu'elle corresponde aux normes européennes. Cependant, cette stratégie se heurte à des limites géographiques évidentes.

Une autre stratégie est de contribuer à créer un monde peuplé de clones de l'Union européenne. Depuis quelques années, les responsables commerciaux européens ont essayé de favoriser l'intégration régionale dans le monde par le biais d'accords commerciaux conditionnels. L'UE promet un accès privilégié à son grand marché à des pays qui, en échange, doivent se grouper en entités régionales et remplir certaines conditions sociales, environnementales ou de droits de l'homme, qui devraient les faire ressembler, à terme, à l'Union européenne. L'UE a poursuivi cette stratégie avec le MERCOSUR, dans les Balkans et avec les pays méditerranéens, par exemple. Cette stratégie a eu un effet très libéralisant sur le commerce mondial : ainsi, le commerce entre l'UE et les pays méditerranéens a augmenté de 35 % entre 1999 et 2003. Néanmoins, cette stratégie semble être en contradiction avec le principe du multilatéralisme, autre pilier de la mondialisation maîtrisée.

## LA REDISTRIBUTION DES COÛTS ET BÉNÉFICES

Enfin, maîtriser la mondialisation ne veut pas seulement dire construire un cadre de règles à l'intérieur desquelles la libéralisation du commerce peut avoir lieu, mais aussi en redistribuer les coûts et les bénéfices. En principe, c'est une extension de la social-démocratie au niveau global. Comment ce principe a-t-il été mis à l'épreuve par l'expérience du Cycle de Doha ?

L'objectif affiché de l'UE depuis 2001 pour le Cycle de Doha, aussi appelé « Agenda de Doha pour le développement », est de permettre une meilleure intégration des pays en développement dans l'économie mondiale. D'après la rhétorique européenne, cela passe par une juste redistribution des bénéfices de la libéralisation commerciale pour améliorer le sort économique des pays les plus pauvres. Les échanges commerciaux sont conçus comme instrument essentiel dans la lutte contre la pauvreté.

Cela a donné lieu à plusieurs initiatives commerciales européennes tout au long du Cycle de Doha. En 2001, l'UE a lancé le programme « Tout sauf les armes » (TSA), une initiative unilatérale pour l'ouverture totale du marché européen aux cinquante pays les moins avancés, sauf en ce qui concerne le commerce d'armement. L'UE a été le premier acteur à donner de telles préférences commerciales aux pays les moins avancés. Le raisonnement selon lequel le système commercial n'est pas uniquement mercantile mais peut aussi prendre en charge des priorités publiques au service du développement explique également pourquoi l'UE est aussi à l'origine de la nouvelle politique sur l'accès aux médicaments essentiels, adoptée à l'OMC en 2003. Sous l'impulsion européenne, les règles multilatérales sur la propriété intellectuelle ont été aménagées afin que les pays dépourvus d'industrie pharmaceutique puissent importer des médicaments génériques à bas prix. En 2004, l'UE a aussi renouvelé son « Système des préférences généralisées », qui accorde un accès à droits réduits aux marchandises de certains pays en développement et offre des bénéfices supplémentaires à ceux qui appliquent certaines normes internationales, comme la protection de l'environnement, la lutte contre les drogues et une bonne gouvernance.

Cette volonté affichée de l'Europe d'utiliser le commerce au service du développement se heurte à trois problèmes de marque dans les négociations commerciales multilatérales. Tout d'abord, cela va à l'encontre de la défense des intérêts commerciaux européens dans plusieurs cas. Ces contradictions d'intérêts sont particulièrement apparentes dans le Cycle de Doha. Pour ce qui est de l'agriculture, un secteur qui a longtemps joué un rôle critique dans la détermination de la position commerciale européenne, les systèmes de préférences généralisées et autres aménagements peuvent faire de la concurrence aux producteurs européens qui préféreraient une position plus protectionniste. Un conflit d'intérêts similaire a été créé par l'initiative sur l'accès aux médicaments essentiels, puisque beaucoup des sociétés phar-

maceutiques concernées par les questions de propriété intellectuelle sur les brevets de médicaments sont européennes et auraient donc préféré une défense plus littérale de leurs droits.

Deuxièmement, la multiplication des arrangements et aménagements commerciaux avec différents groupes de pays peut créer des conflits entre les obligations institutionnelles de l'Union européenne. Certaines des préférences peuvent être contestées par d'autres pays comme étant contraires aux règles multilatérales. Comment résoudre ces conflits institutionnels alors qu'il n'y a pas de hiérarchie dans le système international? A terme, ces conflits peuvent affaiblir les efforts européens pour maîtriser la mondialisation car ils diluent la valeur et la contrainte des règles. Si un jugement n'est jamais final car il peut être contesté dans une autre juridiction (Cour européenne contre OMC, par exemple), alors les règles n'ont plus le même pouvoir. Le cas de la dispute transatlantique à propos du commerce des bananes est particulièrement parlant : l'UE avait des obligations en ce qui concerne le commerce des bananes avec certains pays en développement dans le cadre de la Convention de Lomé; ces obligations ont donné lieu à une contestation au sein du GATT par plusieurs pays d'Amérique centrale et latine, avec lesquels l'UE a par la suite conclu des accords préférentiels; ces nouveaux accords ont ensuite été contestés à l'OMC par les Etats-Unis et l'Equateur, cependant que l'Allemagne contestait la politique commune européenne des bananes à la Cour de justice des Communautés européennes et dans les cours allemandes (6).

Enfin, il n'est pas clair que les positions de l'Europe en faveur des pays en développement aient payé dans le Cycle de Doha en terme de soutien politique dans les négociations. D'un point de vue rationnel, on peut comprendre la mise en avant du commerce au service du développement comme une stratégie européenne pour se créer des alliés au sein d'un système multilatéral où de plus en plus d'acteurs ont une voix. Toutefois, ce n'est pas ce qui semble se passer dans le Cycle de Doha : à la réunion de Hong-Kong en décembre 2005, puis à Genève en juillet 2006, l'UE s'est trouvée isolée et mise au banc des accusés à cause de son intransigeance sur les subventions agricoles. Les pays en faveur desquels elle a défendu cet agenda de commerce au service du développement soit n'ont pas assez de poids à l'OMC, soit ne se sentent pas contraints par une quelconque reconnaissance à l'égard de l'UE pour soutenir les positions agricoles de l'UE coûte que coûte.

(6) Karen ALTER / Sophie MEUNIER, «Nested and overlapping regimes in the transatlantic banana dispute», *Journal of European Public Policy*, vol. XVI, n°3, 2006, pp. 362-382.

## UNE NOUVELLE POLITIQUE COMMERCIALE

Le succès de l'Europe pour maîtriser la mondialisation grâce à son rôle dans la gouvernance commerciale mondiale n'est que mitigé. Certes, les règles du commerce international sont plus claires qu'auparavant et s'appliquent à un plus grand nombre de pays. Cependant, le Cycle de Doha a été révélateur et a même accentué les conflits sous-jacents entre les différents objectifs européens : multilatéralisme contre bilatéralisme, développement contre intérêts protectionnistes, redistribution des bénéfices de la mondialisation contre capture des bénéfices par certains intérêts particuliers, *etc.* C'est l'incapacité de l'Europe à résoudre ces tensions qui a, en grande partie, précipité les problèmes rencontrés lors du Cycle de Doha. Un échec potentiel du Cycle, qui signifierait un affaiblissement du multilatéralisme, à son tour renforcerait encore plus les tensions dans les objectifs européens de politique commerciale.

Ces tensions apparemment irrésolubles et les échecs répétés pour faire progresser le Cycle de Doha ont conduit la Commission à une réforme de la ligne directrice de sa politique commerciale. En octobre 2006, le Commissaire européen au Commerce Peter Mandelson a publié une communication intitulée « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée » (7) : l'argument central était que, puisque la politique commerciale commune joue « un rôle essentiel dans la stimulation de la croissance et la création des emplois en Europe », il faut donc faire en sorte que cette politique commerciale cherche avant tout à garantir une ouverture accrue des marchés des pays tiers afin que l'Europe puisse exporter ses biens et ses services. Cette communication a annoncé un changement de cap dans la stratégie commerciale de l'UE : réinstaurer le mercantilisme afin d'assurer des débouchés pour les produits, les services et les emplois européens, en particulier dans les marchés asiatiques, et y subordonner les objectifs politiques. Cette nouvelle politique veut dire en particulier la fin du moratoire européen sur les accords commerciaux bilatéraux. L'UE explore maintenant, entre autres, la possibilité d'« Accords de libre-échange » (ALE) avec la Corée du Sud, les pays de l'ASEAN, l'Inde, les pays du Golfe et la zone euro-méditerranéenne.

Cette nouvelle stratégie signifie-t-elle pour autant la fin des efforts européens pour maîtriser la mondialisation ? Elle représente clairement un changement de logique : il ne s'agit plus de transformer le reste du monde pour qu'il ressemble plus à l'Europe, mais d'ouvrir le reste du monde à l'Europe. Selon cette nouvelle doctrine, c'est en s'ouvrant des marchés partout à travers le monde que l'Europe maîtrisera la mondialisation. Cependant, ce n'est pas forcément un changement d'objectif de faire que la mondialisation

(7) Commission des Communautés européennes, « Une Europe compétitive dans une économie mondialisée », COM(2006) final, Bruxelles, 4 oct. 2006.

bénéficie aux Européens au lieu de leur faire peur et de les affaiblir. Paradoxalement, l'Europe parviendra peut-être à maîtriser la mondialisation par plus de libéralisation commerciale.

\* \*  
\*

Le Cycle de Doha a mis la politique commerciale de l'Union européenne, en particulier sa doctrine de la «*mondialisation maîtrisée*», à l'épreuve. Il a révélé les contradictions internes entre plusieurs des objectifs de cette politique et les difficultés à mener de pair légitimité externe, avec la volonté de faire aboutir les négociations commerciales multilatérales, et légitimité interne, avec la volonté populaire de maîtriser la mondialisation afin d'en adoucir les effets négatifs à l'intérieur de l'Europe. De plus, le contexte politique et économique mondial a changé au cours du Cycle de Doha, transformant de ce fait les enjeux et les options politiques pour l'Europe, et forçant de ce fait une évolution de sa politique commerciale.

Le premier changement est l'apparente inexorable montée en puissance de la Chine en particulier et de l'Asie en général. Ce défi asiatique modifie et restructure en profondeur la donne économique mondiale et donc les priorités commerciales et politiques de l'UE. Cela rend encore plus urgent l'objectif européen de réguler la mondialisation par des normes élevées et partagées, mais aussi d'ouvrir davantage le marché chinois aux produits européens. Au défi représenté par la Chine s'ajoute la puissance émergente de nouveaux acteurs au sein de l'OMC, en particulier l'Inde et le Brésil.

Un deuxième changement est la progression marquante des accords commerciaux bilatéraux. Avec la communication d'octobre 2006, le Commissaire Mandelson a clairement signifié que l'UE était désormais prête à s'embarquer dans la négociation de nombreux accords commerciaux bilatéraux afin d'améliorer la compétitivité et les débouchés pour les compagnies européennes – tout particulièrement avec l'Inde, la Corée du Sud, les pays de l'ASEAN et la Russie. En cela, l'Europe rejoint donc les États-Unis et plusieurs pays d'Asie qui ont conclu ou sont engagés dans la négociation de beaucoup d'accords bilatéraux depuis quelques années. Quelles conséquences ces accords bilatéraux ont-ils sur l'avenir du multilatéralisme? Certains analystes pensent que ces accords affaiblissent le système multilatéral et diminuent l'importance de l'OMC car ils représentent une alternative, une option de sortie, au cas où les négociations multilatérales n'avancent pas. À terme, ils peuvent mener à une diversion du commerce et pourraient, de par leur anarchie, contrer les efforts européens pour réguler et maîtriser la mondialisation. Par contraste, le Commissaire Mandelson soutient que ces accords sont complémentaires et non substituables aux efforts multilatéraux : d'après cette analyse, ils agiraient comme un levier qui permettrait d'accomplir la libéralisation des échanges à plus petite échelle

avant d'être ensuite transférés au niveau multilatéral. C'est un débat loin, pour l'instant, d'être tranché.

Enfin, un dernier changement est celui introduit par les récents développements de politique intérieure américaine. Aux États-Unis, les élections parlementaires de 2006, qui ont propulsé une majorité démocrate à la fois à la Chambre des représentants et au Sénat, ont amené au pouvoir de nombreux nouveaux élus partageant des vues sur le commerce peu propices à la réussite des négociations de Doha ou au renouvellement de l'autorité présidentielle américaine pour négocier les accords de libre-échange (8). Beaucoup des nouveaux élus ont fait campagne sur le thème de l'inclusion de clauses sociales et environnementales dans les accords commerciaux, pierre d'achoppement de la conférence ministérielle de Seattle en 1999, ainsi que sur les dangers de la mondialisation et de la libéralisation commerciale (9). Cette érosion sensible du soutien au libre échange pourrait avoir des conséquences sur la volonté américaine d'aboutir à un accord multilatéral et donc sur la capacité européenne à réguler et maîtriser la mondialisation par le biais du multilatéralisme.

Malgré la suspension des négociations du Cycle de Doha en juillet 2006, malgré la nouvelle ligne directrice de la politique commerciale européenne et malgré les résultats des élections américaines et leur impact escompté sur le soutien aux accords de libre-échange, l'Union européenne continue à placer la réussite des négociations à l'OMC en haut des priorités de sa politique commerciale. Comme le déclarait récemment Peter Mandelson à propos de l'OMC : *« nous avons aidé à la construire. Nous en bénéficions. Nous nous y accrochons »* (10).

(8) Simon EVENETT / Michael MEIER, « Les négociations à l'OMC et les élections américaines », Telos-eu, 20 nov. 2006, sur le site Internet [www.telos-eu.com/2006/11/les\\_negociations\\_a\\_lomc\\_et\\_les.php](http://www.telos-eu.com/2006/11/les_negociations_a_lomc_et_les.php).

(9) Zaki LAIDI, « It's the trade stupid...! », Telos-eu, 27 nov. 2006, sur le site Internet [www.telos-eu.com/2006/11/its\\_the\\_trade\\_stupid.php](http://www.telos-eu.com/2006/11/its_the_trade_stupid.php).

(10) Peter MANDELSON, « Bilateral agreements in EU trade policy », discours prononcé à la London School of Economics, 9 oct. 2006.