



HAL
open science

Amender le libre-échange en matière alimentaire ?

Alain Bernard, Fabrice Riem

► **To cite this version:**

Alain Bernard, Fabrice Riem. Amender le libre-échange en matière alimentaire ?. INIDA. Penser une démocratie alimentaire Volume II, pp.327-340, 2014, 9782918382096. hal-01186672

HAL Id: hal-01186672

<https://hal.science/hal-01186672v1>

Submitted on 25 Aug 2015

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NoDerivatives 4.0 International License



Amender le libre-échange en matière alimentaire ? *

Alain Bernard

Agrégé des Facultés de droit, Professeur à la Faculté pluridisciplinaire de Bayonne (CDRE). Professeur à la Faculté de Bayonne (CDRE).

Et

Fabrice Riem

Maître de conférences HDR à la Faculté de Bayonne (CDRE).

Ce texte prolonge les communications présentées par les auteurs lors des Rencontres internationales du programme Lascaux des 25 - 27 novembre 2013, ainsi que l'article « Sécurité alimentaire et commerce international : nourrir la planète par le marché ou sauver le "pacte colonial" ? », publié dans le volume 1 de Penser une démocratie alimentaire (dir. F. Collart Dutilleul, Th. Breger), Edición INIDA, San José, 2013, p. 69 et s.

L'accord de Bali, arraché en décembre 2013 entre les 160 représentants des pays membres de l'OMC, marque-t-il un nouveau départ du *Projet de paix perpétuelle* d'Emmanuel Kant ? Ce premier accord, depuis la naissance de l'OMC en janvier 1995, ne concrétise qu'une toute petite partie de l'agenda du « cycle de développement » initié à Doha en 2001. Il comprend trois volets. Le premier, celui du développement des pays les moins avancés, ne contient que des déclarations de principe, alors même que le cycle de Doha était placé sous le signe du « développement ». Le deuxième volet, consacré à la « facilitation du commerce », s'inscrit dans une perspective d'accroissement des échanges commerciaux. Tous les pays, même les plus démunis, s'engagent à simplifier les procédures douanières et à « mettre à niveau » leur administration pour réduire les coûts de transaction. Selon les estimations de l'OMC, passablement farfelues, cet aspect devrait dégager 21 millions d'emplois et permettrait de réaliser 1000 milliards de dollars d'économies. S'agissant du troisième volet, l'agriculture et la sécurité alimentaire, l'accord prévoit une « clause de paix » qui, sous des conditions restrictives, couvre des exceptions aux règles du GATT, l'Accord sur l'agriculture signé à l'occasion des négociations de Marrakech. Alors qu'un groupe de 46 pays « en développement », réunis au sein du G 33, proposait de permettre aux pays les plus pauvres de soutenir leur agriculture afin de réduire les risques de famine, les pays industrialisés, les États-Unis en tête, n'ont concédé à l'Inde qu'une bien modeste « clause de paix » ne couvrant que les dispositifs existants. Ils ne pourront pas faire l'objet d'une plainte

* *In Penser une démocratie alimentaire* Volume II – Proposition Lascaux entre ressources naturelles et besoins fondamentaux, F. Collart Dutilleul et T. Bréger (dir), Inida, San José, 2014, pp. 327-340. Le programme Lascaux est un programme européen entant dans le cadre du 7e PCRD - Programme spécifique "IDEES" – ERC (Conseil Européen de la Recherche) – *Grant agreement for Advanced Investigator Grant* (Sciences sociales, 2008). Il porte sur le nouveau droit agroalimentaire européen, examiné à l'aune des problématiques de la sécurité alimentaire, du développement durable et du commerce international. Il est dirigé par François Collart Dutilleul, professeur à l'Université de Nantes et membre de l'Institut universitaire de France (pour plus d'informations, consulter le site de Lascaux : <http://www.droit-aliments-terre.eu/>).

Les recherches menant aux présents résultats ont bénéficié d'un soutien financier du Centre européen de la recherche au titre du septième programme-cadre de la Communauté européenne (7e PC / 2007-2013) en vertu de la convention de subvention CER n° 230400.



Le document est mis à disposition selon les termes de la Licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Pas de Modification 2.0 France (CC Attribution-Noncommercial-No Derivative Works 2.0 France License)



devant l'ORD (Organe de règlement des différends) de l'OMC pendant le temps de la négociation d'une solution de fond.

Un bilan lucide du résultat des négociations conduit à constater que les misérables des pays les plus pauvres n'en tirent aucun avantage alors que les multinationales du commerce international vont profiter à plein des mesures de « facilitation du commerce ». En effet, ces mesures vont peser lourdement sur les pays en voie de développement démunis, le plus souvent, d'une administration douanière suffisante et formée aux subtilités du droit douanier¹. L'essentiel du profit ira donc entre les mains des quelques acteurs qui concentrent l'essentiel de l'activité².

Le multilatéralisme ne change rien à l'affaire : les relations internationales obéissent à la loi du plus fort et non au principe de la coopération. Autant dire que l'adoption par le concert des nations d'une exception alimentaire³ - sur le modèle de l'exception culturelle⁴, telle que prévue par la Charte de La Havane instituant une Organisation Internationale du Commerce adoptée par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi en 1948, Charte n'ayant jamais été ratifiée - risque fort de se heurter à un veto. Elle supposerait de passer de la logique de la puissance à celle de la coopération.

Or parmi les nombreux « trous noirs »⁵ de la science économique classique, celle de l'équilibre général, il existe une question qui reste largement inexplorée jusqu'à aujourd'hui, celle du pouvoir et de la domination⁶. L'ambition scientifique des fondateurs de la doctrine explique, en partie, cette cécité. François Quesnay, un médecin, cherche à établir des « lois souveraines » qui, comme les lois physiques, s'imposent à tous, sujets comme souverains⁷. Le recours à la mathématique par Walras ou Pareto pour formaliser l'équilibre de l'interdépendance générale et tenter de donner une coloration scientifique à la discipline, conduit à ignorer le pouvoir qui présente le grave défaut de ne pas autoriser la mise en équation. Par ailleurs, toute doctrine, même à prétention scientifique, s'insère dans une histoire sociale. Ainsi le libéralisme du XVIIIe siècle s'élabore aussi contre le mercantilisme,

¹ Sur le coût en investissement économique, humain et intellectuel de l'adhésion à l'OMC, on consultera avec intérêt, HUA CAI, « La Chine, un éléphant tranquille sur la scène des échanges internationaux », in M. ABELES, *Des anthropologues à l'OMC. Scènes de la gouvernance mondiale*, Paris, CNRS Éditions, 2011, p.201.

² Le Rapport sur le commerce mondial 2013 de l'OMC indique, par exemple que 1 % des exportateurs contribue pour plus de 80 % aux exportations totales aux États-Unis. Cette très forte concentration s'observe également en Europe mais aussi dans les pays en développement, 81 % des exportations sont concentrés entre les cinq plus grandes entreprises exportatrices, Rapport précité, page 88.

³ Sur cette proposition Lascaux, cf. F. COLLART DUTILLEUL, « Propositions pour la reconnaissance internationale d'une "exception alimentaire" » sur le modèle de "l'exception culturelle" », in F. COLLART DUTILLEUL, *Penser une démocratie alimentaire*, op. cit., p. 13. Sur la question on consultera avec intérêt l'ouvrage novateur de Jean Christophe GRAZ, *Aux sources de l'OMC. La Charte de La Havane. 1941-1950*, Librairie Droz, Genève, 1999.

⁴ On peut d'ailleurs s'étonner que l'alimentation ne soit pas déjà comprise dans cette exception culturelle tant la cuisine peut apparaître comme la matrice de la culture. Cf. C. LEVI-STRAUSS, *Mythologiques. Le cru et le cuit*, Paris, Plon, 1964.

⁵ Pour reprendre l'expression de Jacques SAPIR, *Les trous noirs de la science économique. Essai sur l'impossibilité de penser le temps et l'argent*, Paris, Seuil, 2003 pour l'édition de poche. Pour une appréciation scientifique, V° Protectionnisme et libre-échange (L. DESPRES), in *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde* (dir. F. COLLART DUTILLEUL, J.-Ph.BUGNICOURT), Bruxelles, Larcier, 2013, p. 551.

⁶ L. DESPRES (préc., p. 553) écrit dans ce sens que la « théorie économique néoclassique dans son ensemble, néglige l'importance des rapports de forces ». Comme exception notable dans la littérature économique française, voir F. PERROUX, *Pouvoir et économie généralisée*, la première édition date de 1973. Nous utilisons ici la réédition dans les *Œuvres complètes*, tome V, éditées par les Presses Universitaires de Grenoble, 1994, p. 137 et s.

⁷ Voir les références citées par A. BERNARD, « La guerre des farines », in F. COLLART DUTILLEUL et F. RIEM, *Droits fondamentaux, ordre public et libertés économiques*, Paris, Institut Universitaire Varenne, 2013, p. 153 et s.



c'est-à-dire contre une espèce de pouvoir politique et de hiérarchie des pouvoirs sociaux. Aussi, les premiers économistes libéraux, Adam Smith par exemple, contribuent à la construction d'une représentation devenue banale, celle de la coupure entre l'État et le marché. En conséquence, écrit François Perroux, « si le pouvoir est confondu avec le pouvoir public et si l'économie est, *en principe*, privée, on ne montrera pas trop de curiosité pour les pouvoirs que cette dernière contient. D'autant moins que les détenteurs du pouvoir ne cherchent ordinairement pas en livrer les secrets »⁸.

Au plan des idées, le procès de l'application à l'alimentation de l'idéologie économique néolibérale et de ses conséquences désastreuses sur les politiques menées, notamment par l'Union européenne, n'est plus à faire⁹. Mais le phénomène de dépendance au sentier (*path dependance*) conduit à constater que les présupposés de la théologie libérale s'inscrivent aujourd'hui dans le marbre des institutions internationales - FMI, Banque mondiale ou même FAO et tout particulièrement à l'OMC - car la puissance sociale dévastatrice de cette théologie résulte du fait que le « Consensus de Washington » constitue le référentiel unique et partagé de toutes les institutions de gouvernance mondiale. Des lambeaux de théories douteuses jouent comme justificatifs indiscutés des actions publiques entreprises. Ainsi la vieille théorie des « avantages comparatifs » continue de légitimer les politiques les plus injustes à l'égard des plus pauvres en leur faisant miroiter un avenir radieux¹⁰. Alors que cette théorie ne signifie plus rien lorsque les économies nationales n'échangent pas des biens, mais qu'elles constituent des étapes dans la production d'une même marchandise par des acteurs privés déterritorialisés.

L'hypothèse - il ne s'agit que d'une simple hypothèse ne prétendant pas au statut de vérité universelle - qui servira de fil conducteur à notre contribution est qu'il conviendrait d'abandonner les dichotomies qui structurent la réflexion notamment celle qui oppose l'État et le marché ou la société civile, qui distingue marché et capital ou celle qui sépare le national de l'international. La réforme du monde, si c'est de cela qu'il s'agit, suppose d'abord de changer les outils pour le penser. Il faudrait tout considérer ensemble sous l'égide de la puissance ou la souveraineté, comme on voudra¹¹.

Dans cette voie, on observera que l'État moderne, en France tout du moins, ne se construit pas selon le modèle du contrat social mais sur celui de la concurrence et de la rivalité¹². Déjà sous la monarchie, le discours historique, maîtrisé par le pouvoir, servait de justification à l'existence du souverain. À la fin du XVIIe siècle, l'opposition nobiliaire à la monarchie allait réinvestir le discours historique pour revendiquer ses droits perdus. Henri de Boulainvilliers, le représentant type selon Michel Foucault de cette contestation nobiliaire, déchire le voile d'un accord spontané et immémorial entre le roi et ses sujets, et démontre que

⁸ Précité, page 150.

⁹ Voir L. DESPRES, « Comment le fonctionnement actuel du système économique mondialisé influence-t-il la sécurité alimentaire ? », in F. COLLART DUTILLEUL, *Penser une démocratie alimentaire*, précité, p. 57. Pour une archéologie des idées et des politiques, on consultera avec intérêt J.C. KROLL et T. POUCH, « Régulation *versus* dérégulation des marchés agricoles : la construction sociale d'un clivage économique », *L'homme et la société*, n° 183-184, janvier-juin 2012, 181. Pour une analyse rigoureuse des contradictions de la PAC en mode libéral, J.-C. KROLL, « Le découplage des aides : une chimère théorique, un frein à l'innovation agronomique », *Agronomie Environnement & Sociétés*, vol. 3, n° 1, juin 2013, p. 51.

¹⁰ Tous les articles réunis par Marc ABELES, précité, constatent que l'argument revient de façon récurrente dans les discours des acteurs de l'OMC.

¹¹ Le livre de François FOURQUET, *Richesse et puissance. Une généalogie de la valeur*, Paris, Éditions La Découverte, 1989, nous servira de guide.

¹² N. ELIAS, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Pocket, 2003 [1939] et notamment toute la première partie. Cf. également M. FOUCAULT, *Il faut défendre la société*, Cours au Collège de France, 1976, Paris, Gallimard, Seuil, Hautes Études, 1997.



la monarchie est née dans la fureur et le sang des batailles. Sous les lois et les institutions dont l'origine se perdrait dans la nuit des temps, la lutte et la guerre se trouvent toujours à leur fondement. Si l'espace international résulte de l'interaction des États, il n'est pas moins vrai que cet espace produit les États. Voilà un paradoxe, le marché international, la « facilitation du commerce » dans le langage de l'OMC, suppose l'existence d'États organisés.

De même, l'économie internationale ne constitue pas un simple reliquat des économies nationales. Il ne s'agit pas non plus, comme chez Ricardo, d'une harmonie naturelle entre les nations. Il conviendrait plutôt, comme le suggérait Fernand Braudel¹³, de l'analyser comme un réseau composé de multiples chaînes de subordination fondées sur l'échange inégal. Dans cette perspective, l'État et le capital ne peuvent pas se dissocier : « ce n'est pas l'État qui a créé le capitalisme, ni le capitalisme l'État : ces deux figures mythiques sont deux aspects de notre image de la puissance sociale »¹⁴.

Dans l'espace international tout au moins, il conviendrait d'appeler « politique » la synthèse des trois fonctions indo-européennes analysées par Georges Dumézil, la fonction religieuse ou judiciaire, la fonction guerrière et la fonction d'abondance ou économique. La souveraineté ou la puissance, résulterait de la conjonction de ces trois fonctions¹⁵. Dans cette perspective, ainsi que l'écrit Michel Beaud, « dès sa formation même le capitalisme est national et mondial, privée et étatique, concurrentiel et monopolistique ». L'auteur ajoute « pour le capitalisme dominant, pour la bourgeoisie triomphante, le cadre géographique et d'activité est le monde : c'est à l'échelle internationale qu'elle se procure la main-d'œuvre et les matières de base, qu'elle vend, qu'elle trafique et qu'elle pille ». Il conclut « en Europe même, la principale force transformatrice est l'État : c'est par lui et autour de lui que se crée l'unité nationale, l'unification monétaire, la cohérence juridique, la force militaire et l'ébauche d'une économie nationale »¹⁶.

Or la théorie libérale, économique comme politique, se construit sur la séparation, voire l'antinomie, entre la sphère politique et celle de l'économie dans une dimension uniquement interne. Elle prend pour référence l'État-nation, oubliant au passage que la France ou l'Angleterre, par exemple, sont jusqu'au début des années 1960 des empires coloniaux¹⁷. Depuis les origines au XVIII^e siècle, elle développe une vision irénique du commerce international, celle de l'échange égal de Quesnay, Smith ou Ricardo : « à valeur égale, tout le monde prospère et tout le monde est content »¹⁸. Le libre-échange, dans cette perspective, constitue un bienfait pour l'humanité. Il pourrait même servir de ressort au développement.

Les mercantilistes adoptent un tout autre point de vue, beaucoup plus scientifique car beaucoup plus réaliste. Leur horizon est celui de la compétition internationale, la recherche du meilleur moyen pour gagner la course à l'hégémonie mondiale. Dans cette course, disposer de l'économie intérieure la plus productive ne suffit pas. Au Moyen Âge, ce sont des villes, Venise ou Amsterdam, qui conduisent le commerce international. Dans la compétition pour le contrôle du commerce mondial que l'Angleterre livre à la Hollande et à la France à la fin du

¹³ *Civilisation matérielle, économie et capitalisme, XVe-XVIIIe siècle*. Tome 3. *Le temps du monde*, Paris, Armand Colin, 1979, spécialement p. 13 et s.

¹⁴ F. FOURQUET, préc., p. 32.

¹⁵ *Idem*, p. 21.

¹⁶ *Histoire du capitalisme*, Paris, collection Points, 2010, 6^e éd., p. 65.

¹⁷ Cf. J.-F. BAYART, *Les études postcoloniales. Un carnaval académique*, Paris, Karthala, 2010, p. 68. L'auteur écrit : « l'État-nation est né de l'empire, non de la nation, et la plupart du temps ce bâtard n'a pas été désiré, sinon par quelques pervers ».

¹⁸ F. FOURQUET, préc., p. 110. Le titre même de l'ouvrage d'Adam SMITH, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, montre bien que l'auteur, regardé par beaucoup comme le père fondateur de l'économie libérale, évacue la question de la puissance pour enquêter que sur la « richesse » des nations.



XVII^e siècle, ce n'est pas le plus étendu ou le plus peuplé qui l'emportera, mais le mieux organisé. William Petty, par exemple, dans son œuvre majeure, *Arithmétique politique*, démontre qu'il a une claire vision des enjeux. Le sommaire du chapitre premier se lit de la façon suivante : « qu'un petit pays et une population peu nombreuse, par leur situation, leur commerce et leurs politiques, peuvent égaler en richesse et en puissance un peuple et un territoire beaucoup plus grand ». Alors qu'il écrit en 1671 et que l'Angleterre se trouve dans une situation désastreuse - guerres civiles, révolte irlandaise, peste, menace militaire et que le pays se remet à peine du grand incendie de Londres de 1666 - il affirme « que les sujets du roi d'Angleterre ont un capital convenable et suffisamment commode pour mener le commerce du monde commercial tout entier »¹⁹. Pour parvenir à cette conclusion, Petty constate que la seule comparaison des richesses des nations ne suffit pas, mais qu'il faut prendre en considération les emplois du capital qui permettent de s'emparer du « monde commercial ». Dans cette perspective, l'investissement maritime est l'usage le plus productif. En France, le roi ignorera les conseils de Richelieu ou de Colbert. Alors que l'Angleterre s'ouvre au grand large, la France reste un État territorial, englué dans le continent. Les physiocrates proposent même de faire de la terre la source de toutes les richesses. Comme l'Union européenne d'aujourd'hui, puissance commerciale mais nain politique, les gouvernements de la France se méprennent sur le jeu qui se joue sur la scène internationale : celui de la puissance. Or la leçon de l'histoire c'est que le capital sans la puissance ne sert à rien.

Il ne faut pas se tromper de registre. Le libre-échange est le régime de la force²⁰. Il permet à ceux qui contrôlent la puissance de tirer la substance d'échanges inégaux par nature. Ceux qui pensent pouvoir passer de façon unilatérale d'une logique de concurrence à une logique de coopération, se désarment de façon inconsidérée. La politique agricole comparée entre les États-Unis d'Amérique et l'Union européenne le démontre de façon éclairante. Alors que l'Union est en voie de démanteler de façon unilatérale les subventions à l'exportation, les États-Unis, après avoir emprunté la voie libérale en 1996, sont revenus à une politique protectrice de leur agriculture. Aujourd'hui, il faut constater « un isolement croissant du marché américain »²¹, alors que les États-Unis s'opposent victorieusement à l'OMC, au nom du libre marché, au développement des politiques de survie alimentaire des populations les plus pauvres de la planète.

L'hypothèse du programme Lascaux, celle de la révolution par le droit, consiste, ni plus ni moins, à changer totalement de logique, à passer de celle de la concurrence à celle de la coopération qui se trouvait au fondement même des accords de La Havane. Or l'histoire montre que de telles révolutions symboliques - car il s'agit avant tout de changer de point de vue, installé depuis des lustres dans les esprits et dans les institutions- ne sont possibles que dans les moments tragiques de l'histoire. La France invente la sécurité sociale à la Libération car la guerre a réveillé la conscience de l'unité de destin de tous ses citoyens. De même le projet de La Havane s'explique par la Seconde Guerre mondiale et ses ravages. Mais ces périodes de prise de conscience de la communauté de destin de l'humanité sont rares et relativement courtes. Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, le monde bascule à nouveau dans une logique de concurrence avec la guerre froide. De même, la récente crise financière

¹⁹ Cité par G. CAIRE, « Un précurseur négligé : William PETTY, où l'approche systématique du développement économique », *Revue économique*, Volume 16, n° 5, 1965, p. 738.

²⁰ M. WEBER, *La Bourse*, Paris, Editions Allia, 2010 [1894-1896]. Il écrit : « tant que les nations poursuivront la lutte économique inexorable et inéluctable pour leur existence nationale ... il est impossible de procéder à un désarmement *unilatéral* ». Il ajoute qu'une politique économique nationale « a le *devoir* de veiller *avant tout* à ce que des fanatiques défendant leurs intérêts ou à ce que des apôtres ingénus de la paix économique n'aillent pas désarmer leur propre nation » (souligné par l'auteur).

²¹ J.-C. BUREAU et S. JEAN, « Les transformations des échanges agricoles bousculent l'agenda multilatéral », *La Lettre du CEPII*, n° 336, 31 octobre 2013, p. 3 ; cf. également l'article précité de J.-C. KROLL.



mondiale a ouvert une brève fenêtre à l'action des États pour reprendre le contrôle de la finance. Si certains ont pu, à cette occasion, parler du retour de l'État, ce constat doit être largement nuancé. L'État intervient plutôt comme gérant du marché financier qui conserve son hégémonie, même sur les finances publiques. On constate « suivant le point de vue, la transformation du marché en institution étatique ou de l'État en institution du marché »²².

Le libre-échange par le multilatéralisme ne conduit pas à la création d'un marché mondial, mais à la production d'une arène propre à l'expression des rivalités de puissance. Or, force est de constater, et les accords de Bali le confirment, la domination des États-Unis qui se dirigent pourtant vers une « hégémonie discrète »²³. Tirant les leçons des dernières aventures militaires de l'hyper puissance, l'Amérique se propose de « gouverner par derrière » (*Leading from behind*)²⁴. Dans cette stratégie, le droit occupe, à n'en pas douter, une place centrale. Car une hégémonie durable suppose, chez les gouvernés, une croyance minimum en la légitimité de la domination. Dans cette voie, le droit fournit un outil irremplaçable²⁵. De ce point de vue aussi la puissance américaine dispose d'une position hégémonique sur les savoirs d'État et particulièrement sur le droit. Yves Dezalay constate que « la position dominante des États-Unis repose en grande partie sur des investissements importants dans le champ des savoirs d'État, qui leur ont permis d'imposer et de diffuser à l'ensemble du monde un modèle de gouvernement, qui est le produit de son histoire spécifique. La mondialisation servirait ainsi d'alibi à cette entreprise d'impérialisme symbolique qui vise à restructurer les champs nationaux du pouvoir d'État »²⁶. Deux exemples permettent d'illustrer les conditions et les modalités de ce « soft power ».

Dans la course à la puissance, la maîtrise de l'information et du savoir constitue un atout déterminant. Faire du savoir un domaine exclusif, monopolistique, permet de s'assurer de conserver l'hégémonie de la connaissance. En transformant des résultats scientifiques en propriété privée exclusive, protégée par toute la force répressive du pouvoir d'État²⁷, la puissance dominante fait coup double en nationalisant le savoir scientifique et en offrant à ses entreprises des sources de profit exclusives. L'Accord du 15 avril 1994 sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce marque le triomphe d'une

²² B. BERNARDI, « Octobre 2008 : le retour de l'État ? Perspective politique sur la crise financière », *La vie des idées*, disponible sur Internet. Pour l'analyse de ce mouvement qui peut être vu comme la mainmise des intérêts économiques les plus puissants sur l'État, voire J. K. GALBRAITH, *L'État prédateur. Comment la droite a renoncé au marché de libre et pourquoi la gauche devrait en faire autant*, Paris, Seuil, 2009 [2008]. Il écrit par exemple qu'une coalition « cherche à prendre le contrôle de l'État, pour empêcher l'intérêt public de s'affirmer mais aussi pour braconner dans les flux économiques créés par l'intérêt public passé ». La raison d'être de ces coalitions est de « tirer de l'argent de l'État tant qu'elles le contrôlent » (p. 192). L'observation conforte, cela va sans dire, l'hypothèse de cette contribution, l'État et le capital c'est la même chose, un phénomène de pouvoir.

²³ Le dernier numéro de la revue *Questions internationales*, n° 64, novembre-décembre 2013, contient un dossier spécial très instructif consacré à ce thème.

²⁴ Philip S. GOLUB, « Puissance et « leadership » américains dans un monde en mutation », in B. BADIE et D. VIDAL, *Puissances d'hier et de demain. L'état du monde 2014*, Paris, La Découverte, 2013, p. 25.

²⁵ Voir Max WEBER, *Économie et société*, tome 1. Paris, Plon, 1995, spécialement p. 64 et s. À propos du « concept de l'ordre légitime », il écrit : « l'activité, et tout particulièrement l'activité sociale, et plus spécialement encore une relation sociale, peut s'orienter, du côté de ceux qui y participent, d'après la *représentation* de l'existence d'un *ordre légitime* ». Dans cette perspective, Marc ABELES écrit « dans nos sociétés, c'est la représentation de la règle, le devant-être qui flotte dans nos têtes, qui fait fonctionner la relation politique » (*Anthropologie de l'État*, Paris, Payot pour l'édition de poche, 2005 [1990], p. 112. Le droit international s'adresse classiquement à l'État qui sert de relais à cet « ordre légitime ». Pour s'exercer, le pouvoir des États dominants suppose le relais d'États efficacement organisés chez les dominés.

²⁶ « Les courtiers de l'international. Héritiers cosmopolites, mercenaires de l'impérialisme et missionnaires de l'universel », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 151-152, p. 12.

²⁷ L'Amérique fait du droit américain, ou du moins de certaines de ses branches, au mépris du principe de la territorialité de la loi, un mode de contrôle redoutable du marché global. Voir, très instructif, A. GARAPON et P. SERVAN-SCHREIBER, *Deals de justice. Le marché américain de l'obéissance mondialisée*, Paris, PUF, 2013.



campagne de lobbying commencé dans les années 1980 par une douzaine de compagnies américaines menées, entre autres, par la société Pfizer et appuyées par la puissance publique nationale. Ces quelques acteurs, mais extrêmement puissants, ont su mener une négociation internationale impliquant plus d'une centaine d'États. « Cet accord apparaît comme la résultante d'une forme sophistiquée de gouvernance par réseaux du secteur privé »²⁸. Il montre la capacité de ces réseaux à s'attacher la complicité de l'administration fédérale et à élaborer un discours à prétention universelle qui fait de la propriété privée des résultats de la recherche la condition même du progrès.

La collaboration, voire la symbiose entre les intérêts économiques les plus puissants et l'administration étatique est facilitée par l'omniprésence des « experts » dans l'espace des relations économiques internationales. L'OMC constitue de ce point de vue un excellent champ d'observation de la production d'une « bureaucratie globale »²⁹. Il conduit à constater que l'élaboration et la mise en œuvre des dispositions juridiques de l'Organisation relèvent d'un champ complexe qui réunit des professionnels du droit et du développement appartenant à des administrations étatiques, à des cabinets de conseil privé ou à des ONG. Alors que le système international repose sur la fiction de la souveraineté, la réalité de la gouvernance démontre l'omniprésence d'un personnel - extrêmement mobile entre les différentes structures, privées ou publiques - qui ne fait allégeance qu'à ce groupe d'appartenance très limité d'experts qui partagent une culture commune acquise dans les grandes universités américaines. La composition de l'Organe d'appel de l'OMC³⁰ révèle bien le monopole de formation des élites acquis par les universités anglo-saxonnes puisque cinq des juges, dont même le juge chinois, ont été formés ou enseignent dans une université américaine, les deux autres dans une université anglaise. Dans ces circonstances il n'y a rien d'étonnant à constater la « juridisation des relations commerciales internationales »³¹. La puissance impériale, qui est la première utilisatrice de l'Organe de règlement des différends (sur 470 procédures recensées en décembre 2013, les États-Unis sont présents dans 334 d'entre elles), se trouve dans cette enceinte sur un terrain connu qu'elle maîtrise mieux que personne. La thèse du complot devient inutile à l'explication de l'hégémonie. Il suffit d'éduquer les esprits dans la bonne direction.

Devrait-on pour autant renoncer au projet de faire de l'exception alimentaire un régime spécial des échanges internationaux ? Sans doute pas. Mais il faut légiférer avec modération. Liora Israël observe ainsi que « l'existence de droits activables supplémentaires ne constitue pas automatiquement une ressource pour les acteurs : au contraire, la technicité et la superposition des dispositifs législatifs et réglementaires sont souvent l'obstacle le plus efficace à une véritable démocratisation de la société passant par le droit »³². De façon plus immédiatement accessible, les opposants au libre-échange pourraient contribuer, comme le fait le groupe Lascaux, à l'élaboration d'un nouveau référentiel³³. Enfin, il faudrait, pourquoi

²⁸ Voir l'article très instructif de Peter DRAHOS et John BRAITHWAITE (« Une hégémonie de la connaissance. Les enjeux des débats sur la propriété intellectuelle », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 151-152, 69) qui détaille de façon précise les modalités de cette mobilisation des réseaux d'influence et leur collaboration étroite avec l'administration fédérale.

²⁹ M. BADARO, « Le régime d'invisibilité des experts », in M. ABELES, *Des anthropologues à l'OMC*, préc., p. 83.

³⁰ Sur le fonctionnement de la « juridiction » de l'OMC, voir par exemple E. CANAL-FORGUES, *Le règlement des différends à l'OMC*, 3^e éd., Bruxelles, Bruylant, 2008, spéc. p. 88 et suivantes pour l'Organe d'appel.

³¹ C.-E. COTE, *La participation des personnes privées au règlement des différends internationaux économiques : l'élargissement du droit de porter plainte à l'OMC*, Bruxelles, Bruylant et Édition Yvon Blais, 2007, spéc. p. 15 et s.

³² *L'arme du droit*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009, p. 132.

³³ Dans cette voie, le Pape François est un allié de choix. L'exhortation apostolique, *Evangelii Gaudium*, du 24 novembre 2013 affirme que nous avons développé « une mondialisation de l'indifférence ». Il démonte en quelques phrases la thèse de la « rechute favorable » (« *trickle down* » ou ruissèlement) qui justifie



pas, imaginer de nouveaux modes d'action. Les « faucheurs volontaires » montrent la voie, celle du braconnage sur le terrain d'autrui. Dans cette voie, pourquoi ne pas prendre l'initiative, sur le modèle du Tribunal Russel, d'un Tribunal Lascaux pour l'alimentation ? Il faudrait montrer qu'un autre droit et qu'une autre justice sont possibles, à partir d'une pyramide des normes reconstruite, avec à son sommet le droit à l'existence, et avec pour juge suprême le tribunal de l'opinion publique au sens de la philosophie du XVIII^{ème} siècle.

Revenons, pour conclure, à la question posée par le titre de notre texte : faut-il *amender* le « libre-échange » en matière alimentaire ? Ne serait-il pas plus pertinent de s'attacher à rendre l'échange libre ?

De nombreux travaux ont décrit la manière dont les grandes entreprises organisent et contrôlent la production alimentaire et sa distribution, processus conduisant trop souvent à la destruction des systèmes alimentaires locaux. Les pratiques « libre-échangistes » se réduisent dans la plupart des cas à des rapports de domination. Le jeu combiné des politiques d'ajustement structurel, des accords bilatéraux de libre-échange et du droit de l'OMC aboutit à de puissants processus d'éviction. Ces politiques donnent au commerce mondial un cadre juridique fondamentalement favorable aux grandes entreprises : loin d'instaurer le libre marché, elles créent une économie dominée par une poignée d'intérêts privés³⁴. La théorie des avantages comparatifs reste la principale justification de la doctrine libre-échangiste. Même revisitée par le théorème « Hecksher, Ohlin, Samuelson », celle-ci apparaît pourtant « totalement dépassée, ne serait-ce que parce qu'elle présente le libre-échange comme la stratégie optimale des Etats et ne rend pas compte du rôle des firmes dans les évolutions du commerce international »³⁵. Dit autrement, la théorie néglige les rapports de forces qui façonnent pourtant le commerce mondial.

Dès le XIX^{ème} siècle, F. List avait montré que le libre-échange pouvait empêcher « les industries dans l'enfance » de se développer et proposé un « protectionnisme éducateur »³⁶ dont ont largement usé tous les pays industrialisés, notamment les Etats-Unis et l'Allemagne pour se protéger contre la concurrence des industries britanniques. On ne peut qu'être frappé par le « paradoxe du monde économique actuel qui est tout à la fois un monde de protectionnisme lourd (monopoles de propriété industrielle, subventions) et un monde de libre-échange (investissements, OMC) »³⁷. Comme l'observe O. de Schutter, la promotion du modèle libéral de développement agricole dans les pays du Sud « a noyé les paysans locaux dans un système de concurrence illimitée et maîtrisé par les firmes multinationales agroalimentaires occidentales en anéantissant l'agriculture vivrière »³⁸. La plupart des Etats qui ont récemment libéralisé leurs rapports avec l'extérieur ne disposent pas d'une législation effective permettant de lutter contre les pratiques de monopolisation des entreprises étrangères. Les pères de la construction européenne avaient été plus prudents en décidant d'accompagner la promotion de la liberté de circulation des marchandises d'un droit de la concurrence destiné à prévenir ces effets délétères, effets d'autant plus traumatisants pour les

l'enrichissement des riches en pariant que la prospérité finit par irriguer toute la société. Magnifique théorie, mais depuis toujours « les exclus continuent à attendre » que les effets bénéfiques se produisent.

³⁴ Cf. les nombreux exemples fournis par W. BELLO, *La fabrique de la famine*, Carnets nord, Paris, 2012, not. le cas de l'agriculture mexicaine, p. 41 et s. L'auteur montre que depuis la mise en place des politiques d'ajustement structurel, 47 % du PNB mexicain est contrôlé par 25 holdings.

³⁵ V° Protectionnisme et libre-échange (L. DESPRES), précité.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ F. COLLART DUTILLEUL et V. PIRONON, « Droit économique et sécurité alimentaire », *RIDE* 2012/4, p. 5. Les auteurs ajoutent que « c'est d'ailleurs là le vrai paradoxe de la doctrine des pays développés : militer pour le libre-échange dans les rapports avec les PED tout en étendant et en renforçant les monopoles à leur profit ».

³⁸ V° « Souveraineté alimentaire » (Th. BREGER et F. PARE), in *Dictionnaire juridique de la sécurité alimentaire dans le monde*, précité.



pays du Sud où la production paysanne n'est pas seulement une activité économique, mais une dimension du lien social.

C'est, sans doute, que « l'indifférence aux valeurs » constitue le « corollaire de la transformation progressive du "droit des gens" en un droit international régissant les rapports entre "États souverains" »³⁹. L'argument inusable selon lequel la normativité coutumière serait une entrave à la modernité et au développement est contredit par les faits. C'est surtout que, pour contrôler l'économie, il faut aussi « contrôler les formes d'organisations sociales qui interfèrent avec l'économie »⁴⁰. Les droits coutumiers, mais aussi les modèles de sécurité sanitaire, spécifiques à chaque culture locale, sont présumés constituer des obstacles à l'unification du marché mondial. Alors qu'on aurait pu s'attendre à ce qu'un droit international soit pluriculturel, le droit du commerce international éradique la diversité juridique. Chaque pays ayant une histoire, un niveau de développement et des structures sociales différents, il n'y a sans doute pas de loi-modèle unique à laquelle faire référence. L'exemple rapporté par François Collart Dutilleul du traité signé entre la province de Colombie britannique, l'Etat du Canada et la nation Nisga'a fournit cependant une bonne illustration de la manière par laquelle le commerce international pourrait se marier harmonieusement avec la reconnaissance des droits collectifs des peuples sur leurs terres ancestrales⁴¹.

Organiser les relations entre le droit coutumier, le droit de l'Etat et le droit international suppose un droit pluriculturel, un dialogue des cultures.

³⁹ M. CHEMILLIER-GENDREAU, *Humanité et souverainetés. Essai sur la fonction du droit international*, La Découverte, Paris, 1995, p. 102.

⁴⁰ P. ROSANVALLON, *Le libéralisme économique. Histoire de l'idée de marché*, Seuil, 1989, p. 211.

⁴¹ Cf. F. COLLART DUTILLEUL, « Investissements internationaux et accaparement des terres : la recherche d'un équilibre », in *Penser une démocratie alimentaire, op. cit.*, p. 89-90.