

**VIOLENCES D'ÉTAT. A PROPOS DE CHARONNE 8
 FÉVRIER 1962**

Par ALAIN DEWERPE

RÉGIONALISME PRÉFÉRENTIEL ET RÈGLES D'ORIGINE

Par AKIKO SUWA-EISENMANN ET
 THIERRY VERDIER

**VIOLENCES D'ÉTAT. A PROPOS DE CHARONNE 8 FÉVRIER 1962
 PAR ALAIN DEWERPE**

Cet ouvrage fait le récit d'un massacre, commis par la police parisienne à l'issue d'une manifestation syndicale protestant contre des attentats de l'OAS. Il décrit un événement singulier, qui s'est déroulé l'espace de quelques minutes, analyse les moments qui le précèdent et ceux qui le suivent, tente de rendre compte de ses causes et de ses effets. Mais, au-delà de la mise en récit des "faits" et de l'intelligence de l'époque déjà lointaine qui les a rendus possibles, une telle évocation vaut pour la discussion de problèmes historiques d'un ordre plus général. L'étude intensive d'un dossier historiographique aux connexions multiples fait émerger des strates souterraines de notre vie collective : l'événement apparaît alors comme révélateur de bien des aspects de notre société. Je me limiterai dans cette brève présentation à la seule question de la violence d'État.

En étudiant la répression de cette manifestation, j'ai essayé de voir comment la violence d'État tenait à des conjonctures – la fin de la Guerre d'Algérie, dans un contexte de guerre coloniale particulièrement propice aux violences extrêmes – mais aussi à des conduites construites sur la longue durée. Depuis le XIX^e siècle, certaines figures sociales ont été en effet mises à l'écart du jeu apparent de la politique, et pour lesquelles, pense-t-on, les règles de conduite habituelles, celles de la démocratie représentative, sont invalides – le vagabond, l'anarchiste, le prolétaire en grève, au XIX^e siècle ; le Juif, sous l'Occupation, l'étudiant, en 1968. La récurrence de la fabrication d'un tel « ennemi » relève d'une dimension anthropologique profondément ancrée dans la politique en France. Et elle possède une efficacité propre, celle de libérer la violence – comme le montre, ce n'est qu'un exemple parmi d'autres, la phrase entendue d'un policier criant au métro Charonne : « On peut y aller, il ne reste plus que les cocos et le PSU ! ».

A quoi viennent s'ajouter les particularités du fonctionnement des institutions d'ordre qui inscriraient leur action dans une logique *éliassienne* de « civilisation des mœurs » dans laquelle l'espace de la violence serait de plus en plus réduit. Mais cette pacification n'interdit pas, sous certaines conditions, le recours à des violences extrêmes. Il convient en effet de prendre également en compte les habitudes de violence de l'institution policière : contrairement à ce que dit la loi, la coutume veut, dans les brigades d'intervention de la préfecture de police de Paris de ce début des années 1960 (chargées du « maintien de l'ordre »), qu'on puisse, par exemple, frapper un manifestant à terre, fût-ce une femme ou un vieil homme. Ces pratiques sont justifiées par un discours selon lequel « c'est de leur faute, il ne fallait pas qu'ils y aillent », et qui

est profondément ancré. Par ailleurs, policiers, juges et hommes politiques partagent le point de vue selon lequel une manifestation est par essence suspecte, toujours susceptible de tourner à l'émeute. Doctrine et comportement appris s'additionnent alors pour donner une vision très négative des cortèges de manifestants, fermant la voie de la concertation et de la négociation, ouvrant celle de la brutalité pure.

La violence d'État doit aussi se comprendre, au delà des habitus policiers, au regard des processus de décisions reconnus comme normaux et légitimes, qui rendent possible, voire appellent, le massacre, sans que celui-ci soit à proprement parler ni voulu ni concerté. Il s'agit alors de comprendre comment *cela arrive*. Les consignes promotrices de violence proviennent d'abord bien sûr de la sphère politique – chef de l'État, Premier ministre, ministre de l'Intérieur, et leur cabinet –, qui sont relayées à la Préfecture de police. Il faut qu'il y ait préalablement une décision de mettre en marche la violence incorporée par les policiers. Chaque lecteur évaluera par lui-même la part de responsabilité de tel ou tel homme politique ou haut fonctionnaire. Le paradoxe est que certaines manifestations anti-OAS de l'automne-hiver 1961-1962 peuvent être tolérées bien qu'interdites, alors que d'autres sont interdites et non tolérées ! Un arbitrage, complexe et mouvant, semble donc avoir été opéré aux sommets de l'État, même si la documentation disponible ne nous dit pas grand-chose de la manière dont ces décisions ont été prises. Mais il semble hautement probable qu'il y a dans ces choix une dimension stratégique : il ne faut pas laisser se dérouler tel ou tel cortège, même pacifique, parce que les adversaires du pouvoir, et d'abord l'OAS, pourraient reprocher cette indulgence au gouvernement, et se rallier la partie de l'opinion, civile et militaire, la plus attentiste mais aussi la plus effrayée par l'extrême-gauche politique et syndicale.

Face à cette violence, Charonne peut aussi se lire comme un désordre civique, un événement anormal, voire inacceptable, un scandale, bref comme une *affaire*. Le 8 Février, parce qu'il y a eu morts d'hommes (six, dont un adolescent de quinze ans) et de femmes (trois), n'est ainsi pas une manifestation comme les autres : il s'écarte des cortèges institutionnalisés de la France des dernières décennies du XX^e siècle et, dans un système politique où la violence répressive est cantonnée, il rappelle que, si la mort en manifestation est un fait rare, relativement au nombre de manifestations et de manifestants, elle demeure à son horizon. Charonne n'est ainsi pas seulement l'histoire des

défilés du 8 février 1962 et de leur répression, c'est aussi, et peut-être surtout, celle de la manifestation-obsèques du 13 février 1962 qui a donné lieu à un rassemblement parmi les plus considérables de l'histoire de la France au XXe siècle. Une mort politique, aux usages politiques, qui nous éclaire sur les relations que la société française noue entre défunts et vivants.

De ce point de vue, la réaction des pouvoirs publics est hautement significative du caractère inavouable (ou inassumable) du recours à la tuerie en régime démocratique : le mensonge d'État sera donc le corollaire du meurtre d'État. Il commence quelques heures après les faits et consiste à imputer la responsabilité de la violence aux manifestants : les communistes ont utilisé la bonne foi naïve de manifestants honnêtes pour organiser une émeute ; les policiers ont dû se défendre face à une flambée de violence qui ne leur est pas imputable ; les morts sont le résultat malheureux de cette contre-attaque policière. Ce premier mensonge va tenir huit mois, jusqu'en octobre 1962. Le gouvernement produit alors une seconde interprétation, contradictoire avec la première, selon laquelle on aurait trouvé des documents, dans une cache d'un haut responsable de l'OAS, prouvant que des membres de l'organisation activiste auraient déclenché la violence, soit en se mêlant aux manifestants (pour provoquer des incidents et des réactions policières brutales), soit en infiltrant les rangs de la police (pour accomplir la tuerie sous son couvert). On peut ici montrer comme s'est élaboré, du commissaire de quartier au ministre de l'Intérieur, un récit disculpant pour l'État et sa police.

Ce qui implique une prise de parti concernant l'espace légitime de l'action publique. À quoi l'État a-t-il droit ? Que doivent — ou peuvent — accepter les citoyens ? La réaction civique au massacre, marquée par les obsèques exceptionnellement massives du 13 février 1962, prend sens à la lumière de ces questions. D'où le fait que des témoignages, des attestations et des preuves vont contribuer à construire par la polémique un litige contradictoire et public et à organiser une controverse civique : non seulement celle-ci va se rapporter à l'établissement des faits (comment le massacre s'est-il produit ?), mais elle va aussi instruire une imputation de faute, dénoncer une action blâmable, désigner des coupables (qui doit porter la charge morale et politique du massacre ?). Renvoyant aux affectivités du temps comme aux nôtres, le 8 Février peut ainsi nous faire comprendre dans quelles conditions une émotion collective — c'est-à-dire des émotions individuelles partagées — naît, se diffuse, s'éteint ; pourquoi certaines morts provoquent des troubles résistants, des passions permanentes, des sentiments durables, et comment certains mots — comme "Charonne" — en arrivent à faire sens, prendre de la valeur et produire de l'émotion, avant de se dissoudre, pour beaucoup, dans le détachement.

*Dewerpe, A., Anthropologie historique d'un massacre d'État, Paris, Gallimard, Folio Histoire, 2006, 912 p.
Contact :alain.dewerpe@ens.fr*

RÉGIONALISME PRÉFÉRENTIEL ET RÈGLES D'ORIGINE

Par AKIKO SUWA-EISENMANN ET THIERRY VERDIER

En cas de blocage des négociations multilatérales à l'OMC, les pays en développement ayant fait le choix de l'ouverture se reporteront inévitablement, comme c'est le cas depuis dix ans, sur les accords préférentiels, si possible avec des pays plus avancés. Ce choix d'un régionalisme Nord-Sud semble a priori raisonnable : en effet, c'est bien au Nord que se trouvent les marchés et les investisseurs.

Il y a en effet plusieurs manières de libérer les échanges. On peut le faire vis-à-vis de tous et avec tous, c'est la voie multilatérale suivie à l'OMC. On peut aussi diminuer les droits de douane pour les importations en provenance de quelques pays seulement. Ce peut être sans obligation de réciprocité de la part des pays pauvres, comme dans les schémas préférentiels (Systèmes généralisés de préférence, African Growth Opportunity Act, ou Tout Sauf les Armes). Ce peut être avec réciprocité des réductions tarifaires, comme dans les accords régionaux tels l'Aléna, le Mercosur, le Partenariat Euro-méditerranéen, et les Accords de Partenariat Economiques entre l'Union Européenne et les pays ACP (Afrique-Caraïbes-Pacifique).¹

La réduction tarifaire est plus importante alors dans les pays du sud, qui partent d'un droit de douane moyen plus élevé. Enfin, dernière distinction, la libéralisation peut être permanente ou temporaire. Les schémas préférentiels, mise à part l'initiative européenne Tout Sauf les Armes, sont temporaires et soumis au bon vouloir des États accordant la préférence. Par contraste, l'OMC et les accords régionaux reposent sur des règles définies de manière permanente.

D'après l'OMC, si les soixante accords préférentiels actuellement en cours de négociation aboutissent, il y aura deux fois plus d'accords que de membres de l'OMC et l'ensemble couvrirait, d'après la Banque Mondiale, environ un tiers du commerce mondial.

Les raisons du succès des accords régionaux tiennent en un mot, celui de « préférence ». Dans le processus régional, les États pensent pouvoir mieux contrôler la libéralisation en choisissant les partenaires et les biens à libéraliser. Cette possibilité de contrôle est précieuse dans le contexte actuel d'internationalisation de la chaîne de production, où l'on n'échange plus des produits finis, mais des composants ou sous ensembles de

¹ ALENA : accord de libre échange nord-américain, entre Canada, États-Unis et Mexique, en vigueur depuis 1994. MERCOSUR : processus d'intégration régionale entre l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay. Le Mercosur, signé en 1991, est une union douanière imparfaite, avec un tarif extérieur commun, et deux types de règles d'origine, l'une

pour les produits soumis au tarif extérieur commun, l'autre pour les produits en dehors du tarif commun.

ces produits. En fait, désormais 40% des exportations mondiales sont le fait d'échanges « verticaux » du même bien à divers stades de la production. Et les accords régionaux sont un élément important du système, car ils servent à créer des chaînes régionales de valeur ajoutée. Pour ce faire, les accords régionaux de libre échange disposent d'un instrument, les règles d'origine, qui édictent les conditions à remplir pour qu'un bien puisse bénéficier de la préférence tarifaire. L'idée initiale est de définir le champ de la politique commerciale d'un pays, et de réserver l'accès préférentiel aux biens effectivement produits par les partenaires de l'accord. Le but est d'éviter le détournement de barrières tarifaires que serait l'introduction, par le biais du pays partenaire dont le droit de douane est le plus bas, de biens manifestement étrangers à la zone, qui y auraient par exemple subi une transformation minimale et purement nominale (comme l'ajout d'une étiquette).²

Les règles d'origine ont longtemps fait partie des instruments « gris » du commerce, importants pour les praticiens mais peu étudiés de manière empirique par les économistes en raison du manque de mesures quantitatives, même s'ils ont fait l'objet d'importants travaux théoriques. En effet, ils se présentent comme une annexe juridique du texte de l'accord et sont souvent définis à un niveau extrêmement fin de désagrégation. Ainsi, l'accord de l'ALENA qui couvre environ une quinzaine de pages comporte un protocole annexe sur les règles d'origine qui en compte plus de 200.

Un livre récent fait le point de la question en rassemblant des contributions théoriques et empiriques sur la manière dont les règles d'origine influencent les échanges, en quoi ils diffèrent selon les accords régionaux et quelles forces politiques les sous-tendent.

Que sont les règles d'origine ?

Supposons que deux pays, nord et sud, signent un accord bilatéral. Le nord vend un bien intermédiaire, du tissu (une activité plutôt capitalistique) et le sud, un bien final, des tee-shirts (une activité intensive en main d'œuvre). Le nord accorde à son partenaire du sud un droit de douane réduit pour les tee-shirts, pourvu que le sud lui achète le tissu nécessaire à la production des tee-shirts dans une proportion donnée par la règle d'origine. Soit le sud se plie à la règle d'origine et gagne un accès préférentiel sur le marché du nord³; soit il importe son tissu de n'importe quel autre pays dans le monde et vend à son partenaire du nord au même droit de douane que tout le monde.

Cette présentation simple montre deux premières conséquences des règles d'origine : (1) elles atténuent l'effet positif de la préférence tarifaire pour les producteurs finaux du sud; (2) elles augmentent le surplus des producteurs intermédiaires du nord, qui bénéficient d'un marché captif au sud en vertu de la règle d'origine. Pour connaître l'effet en termes de bien-être global, il faudrait inclure le consommateur dans l'analyse et avoir une idée de la compétitivité des deux partenaires. Si nord et sud sont compétitifs, le fait qu'ils s'échangent plus entre eux profite

au consommateur. Sinon, il s'agit d'un détournement du commerce, par rapport à ce qu'aurait été la structure optimale des échanges.

Les règles d'origine peuvent ainsi être utilisées comme un instrument protectionniste, afin de protéger des producteurs qui pourraient perdre à l'intégration régionale. Ceci pourrait d'ailleurs expliquer pourquoi les accords régionaux continuent d'être intéressants, alors que la préférence tarifaire elle-même est vouée à diminuer avec la baisse progressive du droit de douane multilatéral s'appliquant par défaut à tous les pays.

Pour les firmes multinationales, les règles d'origine peuvent également avoir un autre effet. En raison de la concurrence, dans un contexte d'outsourcing stratégique, les multinationales auraient plutôt tendance à délocaliser le plus possible, afin de profiter au maximum des opportunités de coûts. Dans ce contexte, les règles d'origine viennent limiter la part de la valeur ajoutée qui peut être délocalisée en dehors de la région. Elles stabilisent l'outsourcing des firmes et ont un effet collusif, en limitant la concurrence des multinationales entre elles. Cependant, la stabilisation de l'outsourcing peut avoir un effet positif. En effet, les firmes sous-traitantes de la région peuvent alors être incitées à faire des investissements spécifiques qui rendent plus efficace leur production pour la maison mère.

Comment définir l'origine ?

Concrètement, deux critères sont utilisés : (a) le produit doit être *entièrement obtenu* ou produit dans le pays, critère qui s'applique aux produits agricoles et aux minerais; ou (b) le produit doit avoir fait l'objet d'une *transformation suffisante* dans le pays. Ce dernier critère se traduit à son tour en plusieurs éléments. Tout d'abord, la règle peut demander qu'il y ait, entre l'intrant et le produit final, un *changement de classification tarifaire*. Celui-ci peut se faire à différents niveaux, plus ou moins fins, de désagrégation. Plus le niveau requis est fin, plus il est facile d'avoir un produit final classé différemment de son intrant. Un autre critère est celui de la *valeur régionale* qui spécifie la part de la valeur ajoutée qui doit être issue de la région. A cela peut s'ajouter une *spécification technique*, requérant certaines opérations de production. Les règles d'origine sont donc diverses et plus ou moins difficiles à mettre en place.

Economie politique des règles d'origine

Voir les règles d'origine comme un instrument protectionniste revient à considérer qu'ils peuvent être déterminés de manière endogène par des groupes de pression.

Dans le cas de l'ALENA, les règles d'origine ont sans doute favorisé les producteurs américains de biens intermédiaires. Plus le Mexique était un marché important pour eux avant 1994 pour leurs produits, plus la règle d'origine s'appliquant à ces produits est restrictive. Ceci semble confirmé par une estimation économétrique traitant les règles d'origine comme endogènes, dans le cadre du modèle d'économie politique proposé par Grossman et Helpman. Les règles d'origine agissent comme une subvention à l'exportation (un instrument interdit par le GATT), pour les exportations intermédiaires américaines.

² Par définition, les règles d'origine s'appliquent si les pays membres d'une zone régionale ont gardé leur propre structure tarifaire, donc pour des *accords préférentiels* ou de *libre échange*, mais non dans le cas d'*unions douanières* (comme l'UE) qui harmonisent leurs tarifs extérieurs.

³ Les pays du sud gagnent la différence entre le droit de douane appliqué à tout le monde et celui accordé aux signataires de l'accord préférentiel.

On se contentera ici d'une illustration graphique de ce que la prise en compte des règles d'origine apporte à l'analyse des accords régionaux. Le schéma 1 situe les différents secteurs selon un espace combinant préférence tarifaire et règle d'origine. Plus précisément, on regarde pour chaque cercle (la taille du cercle indiquant l'importance des exportations mexicaines vers les Etats-Unis), la préférence tarifaire obtenue grâce à l'ALENA (définie comme la différence entre le droit de douane multilatéral des Etats-Unis, sous la clause de la nation la plus favorisée et le droit de douane préférentiel de l'ALENA) et le niveau de restrictivité des règles d'origine. Ce dernier est défini sur une échelle de 1 (faible restrictivité : par exemple, il suffit de changer de ligne tarifaire entre l'intrant et le produit final) à 7 (très restrictive : il faut changer de chapitre tarifaire entre l'intrant et le produit final, avec des spécifications techniques). Le coin nord-ouest du schéma montrerait l'endroit où le gain en termes d'accès au marché est le plus important, car combinant une préférence tarifaire élevée et des règles d'origine très peu restrictives. La droite à 45° représenterait les points pour lesquels préférence tarifaire et règle d'origine sont tous deux présentes et peuvent se compenser. Or, l'on voit que les exportations mexicaines sont toutes soit sur la droite à 45° soit en dessous, dans le quart sud-est. Les secteurs ont donc au mieux troqué une préférence tarifaire importante contre des règles d'origine restrictives. Le textile en est un exemple : la préférence tarifaire obtenue grâce à l'ALENA est de 16.7% ; mais les règles d'origine sont aussi parmi les plus sévères. En d'autres termes, les Etats-Unis ont repris d'une main ce qu'ils ont accordé de l'autre.

Le constat statistique est corroboré par le récit des tractations autour de l'ALENA. Dans le cas du textile, l'ALENA introduit une obligation de « triple transformation » pour bénéficier de l'accès préférentiel : pour être originaire, un vêtement doit être produit à partir de tissus et de fils également originaires de la zone (donc, en pratique, américains). Cette règle très astreignante a permis de séduire les filateurs américains de Caroline du Nord et du Sud, et d'obtenir leur accord pour l'ALENA, en brisant leur alliance traditionnelle avec les fabricants de vêtements. Les règles d'origine font ainsi partie d'un processus plus général d'érosion du soutien interne américain au libre échange, en permettant de glaner des voix en faveur des accords régionaux.

A quel prix ?

Il est difficile de calculer le coût des règles d'origine. Une piste est d'extraire de l'information à partir du comportement des exportateurs. S'ils utilisent effectivement le régime préférentiel, c'est qu'ils y trouvent leur compte. Sinon, c'est que le coût des règles d'origine est trop élevé par rapport à la préférence tarifaire qu'ils peuvent espérer. On fait ainsi des hypothèses simples à partir du taux d'utilisation des accords préférentiels pour dériver le coût en équivalent tarifaire des règles d'origine. Un premier calcul sur l'ALENA en 2000 donne un coût moyen des règles d'origine de 6.13%, à comparer aux 3.92% de préférence tarifaire moyenne accordée par les Etats-Unis au Mexique (Anson et al. 2004). Si l'on différencie entre les types de règles d'origine (changement de classification tarifaire, valeur régionale, spécification technique), on trouve un coût moyen de 3.86% en 2001.

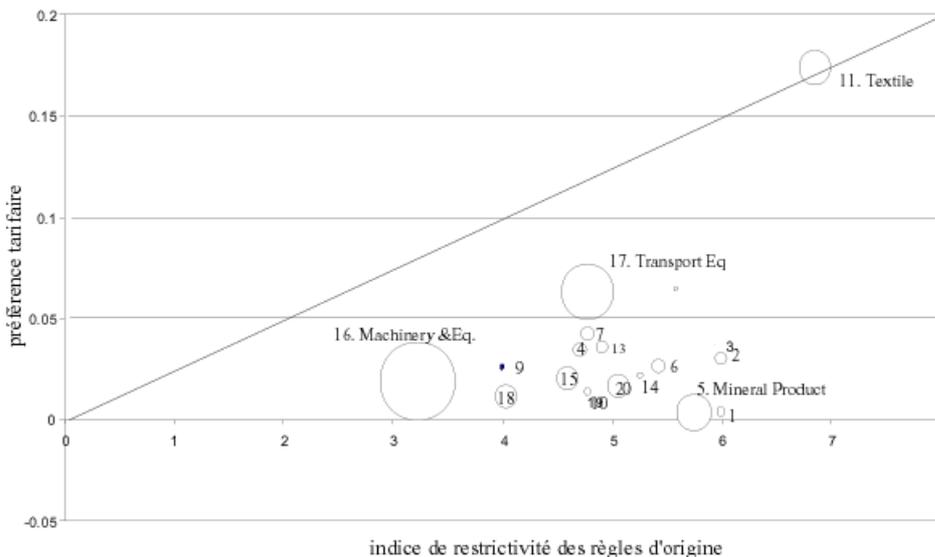
Dans un contexte où les instruments traditionnels du protectionnisme sont de plus en plus sous le contrôle de l'OMC, la tentation est forte de se tourner vers de nouveaux outils. Par leur technicité, les règles d'origine sont un candidat quasi idéal. Ce livre est un plaidoyer pour que l'évaluation de l'accès au marché des accords régionaux intègre à la fois préférence tarifaire et règles d'origine. Sur le plan de la politique économique, une direction souhaitable serait d'aller vers des règles d'origine définies de manière générale, et de ménager des processus de reconnaissance mutuelle, à travers des possibilités généreuses de cumul des règles d'origine.

Références :

Anson J., Cadot O., Estevadeordal A., De Melo J., Suwa-Eisenmann A., et B. Tumurchudur, Rules of origin in north-south preferential trading arrangements with an application to NAFTA, *Review of international economics*, 13(3) : 501-517, 2005.

Cadot, O., A. Estevadeordal, A. Suwa-Eisenmann, et T. Verdier (eds) *The origin of goods : rules of origin in Regional Trade Agreements*, Oxford University Press, pour le CEPR, 332 pages, 2006.

Schéma 1
Exportations mexicaines vers les Etats - Unis, 2000 :
Préférence tarifaire vs restrictivité des règles d'origine



Source : Anson et al. (2005), figure 1.

Notes :

La taille des cercles est proportionnelle à la part du chapitre dans les exportations totales.

Les secteurs sont : 1. animaux, 2 légumes, 3 huiles, 4 aliments, tabac, boissons, 5 produits minéraux, 6. chimie, 7 plastique, 8 cuir, 9 bois, 10 papier et pulpe, 11 textile -habillement, 12 chaussures, 13 verre, 14 joaillerie, 15 métaux, 16 machines équipement, 17 équipement de transport, 18 optique, 19 armes, 20 autres industries.