

Réformer l'OMC : dans l'intérêt de qui ?

Les Etats-Unis accusent la Chine de violer les règles de l'OMC et considèrent que ces dernières doivent être développées pour appréhender les pratiques chinoises. Avec le soutien de tous les pays « développés », dont la Suisse, ils exigent une réforme de l'organisation. Alliance Sud demande qu'elle ne se fasse pas au détriment des pays pauvres.

Depuis un an, le président américain Donald Trump mène une guerre commerciale contre la Chine et le reste du monde. Il a d'abord imposé des droits de douane de 25% sur les importations chinoises de semi-conducteurs, biens d'équipements et biens intermédiaires, pour une valeur de 50 milliards USD. Il a ensuite ajouté des droits de douane de 10% sur les importations chinoises de produits chimiques, électroniques et textiles, pour un montant de 200 milliards USD. De son côté, Pékin a riposté en augmentant les droits de douane sur 5'200 produits américains, pour un montant de 60 milliards USD. A remarquer que Donald Trump est fortement contesté même dans son propre pays : les entrepreneurs et producteurs agricoles s'élèvent contre ces droits de douane qui leur font perdre des parts de marché en Chine – au profit du Brésil par exemple, pour les exportations de soja.

Préoccupés par leur important déficit commercial, les Etats-Unis ont aussi augmenté les droits de douane sur l'acier et l'aluminium européens, au point que la Suisse elle-même, après avoir essayé longuement de trouver une solution avec Washington, s'est jointe à une plainte déposée par l'Union européenne (UE) devant l'organe de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Le 1^{er} décembre 2018, en marge du G20 de Buenos Aires, Pékin et Washington sont arrivés à s'entendre sur une trêve de trois mois dans l'escalade tarifaire. Si aucun accord n'était trouvé jusqu'au 2 mars, les Etats-Unis menaçaient de porter à 25% les droits de douane sur les principales importations chinoises encore taxées à 10%. Le 24 février, Donald Trump a annoncé avoir prolongé la trêve avec la Chine, après que « des progrès significatifs ont été accomplis dans des problèmes structurels importants comme la protection de la propriété intellectuelle, les transferts de technologie, l'agriculture, les services, les changes et de nombreux autres aspects ». Pékin a réagi en annonçant des « progrès significatifs » dans les mêmes domaines.

Même si un accord est trouvé avec la Chine sur les tarifs douaniers, les divergences entre les deux principales puissances mondiales sont beaucoup plus profondes et elles ne peuvent être réglées de façon systémique que dans le cadre de l'OMC. Dès lors les Etats-Unis, tout comme l'UE et la Suisse, appellent avec insistance à une réforme de l'organisation. Sauf que l'OMC est presque paralysée. Les Etats-Unis estiment que la Chine profite des règles imposées aux autres membres sans s'y soumettre à son tour. Pour obliger l'organisation à se réformer, ils bloquent la nomination des nouveaux juges à l'Organe d'appel, si bien qu'à la fin de cette année il pourrait ne compter plus que deux membres et ne plus pouvoir fonctionner du tout. Le 30 août 2018, Donald Trump a carrément menacé de quitter l'OMC « si elle ne bougeait pas ».

Le présent papier vise à arrêter une position d'Alliance Sud sur la question de la réforme de l'OMC, devenue hautement politique et d'une brûlante actualité. Il aborde par défaut des questions intimement liées, sur lesquelles il se positionne de façon indirecte : le statut de la Chine à l'OMC (et donc dans l'économie mondiale) ; la définition de « pays en développement », la question de la « graduation et différenciation entre pays en développement ». La question de la place de la Chine dans l'économie mondiale est très vaste et elle mériterait un papier à part, mais il était impossible de parler de réforme de l'OMC (qui vise, pour faire simple, à du « China containment ») sans l'aborder.

La conclusion du papier est que, si une graduation entre pays en développement est envisageable, il faut conserver l'entièreté du traitement spécial et différencié pour les pays les plus pauvres. La proposition américaine d'exclure tout court de ce traitement la Chine et une trentaine d'autres pays va trop loin pour Alliance Sud. Il est vrai que ces pays ne peuvent plus être mis dans la même catégorie que, disons la Côte d'Ivoire, mais on ne peut pas non plus les traiter comme des pays « développés ».

La proposition américaine ne semble être suivie entièrement par aucun pays car trop extrême. La Chine et l'Inde s'y opposent fermement. Au milieu se trouvent des pays comme l'Union européenne, la Suisse, le Canada et l'Australie, qui essaient de trouver une solution intermédiaire. Ils semblent pencher vers la sauvegarde du traitement spécial et différencié dans son ensemble pour les PMA, mais cela n'est pas encore confirmé.

Il est important de souligner qu'Alliance Sud n'essaie pas de sauver l'OMC à tout prix. Cependant, malgré tous ses défauts, elle reste la seule organisation commerciale multilatérale, celle qui fixe les mêmes règles pour tout le monde et où les pays en développement se font mettre le moins sous pression. Pour preuve : Donald Trump est en train d'obtenir presque tout ce qu'il veut de Xi Jinping, pourtant la position officielle de la Chine à l'OMC n'a pas bougé d'un iota.

Pour Alliance Sud, il faut absolument garder le traitement spécial et différencié dans son ensemble au moins pour les pays les plus pauvres, à commencer par les PMA.

1. Treaty-making : du multilatéral au plurilatéral

Du point de vue du « treaty-making », l'OMC n'a plus adopté de nouveau traité multilatéral depuis l'Accord sur la facilitation des échanges en 2013. Faute de consensus entre les 164 membres, les pays industrialisés et leurs alliés essaient de conclure des accords plurilatéraux dans les « nouveaux sujets » qui les intéressent. A la [ministérielle de Buenos Aires](#) (2017) des groupes de travail ou de négociation ont été lancés pour discuter et/ou négocier le commerce électronique, la facilitation des investissements, les disciplines pour les petites et moyennes entreprises et les réglementations intérieures dans les services. Ces sujets devraient être aussi au menu de la prochaine ministérielle (Noursoultan (ex- Astana), Kazakhstan, 8 - 11 juin 2020).

Lors du Forum économique mondial de Davos, en janvier 2019, 76 membres de l'OMC ont annoncé leur intention de lancer des négociations sur la libéralisation du commerce électronique. La déclaration a été signée aussi bien par des pays dits « développés » (dont les Etats-Unis, l'Union européenne et la Suisse) qu'en développement, à l'exception notable de l'Inde et de tous les pays africains (sauf le Nigéria). Ces pays craignent une sorte de colonisation digitale par les Big Tech américaines (et chinoises), des règles qui confèreraient à ces dernières des pouvoirs encore plus exorbitants, ne pas pouvoir développer leur industrialisation numérique, se voir imposer la libre circulation des données, etc.

Ces négociations plurilatérales ne sont pas forcément positives pour les pays en développement qui n'y participent pas, car le but est souvent de « multilatéraliser » le traité qui en résulte, si bien que les règles risquent de s'appliquer aussi, tôt ou tard, aux pays qui ne les ont pas négociées – même si, théoriquement, ceux qui n'y participent pas peuvent en profiter quand même en vertu de la Clause de la nation la plus favorisée.

En même temps ont lieu les négociations sur les pêcheries, dont le but est d'éliminer les subventions à la pêche pour réduire la surpêche, et qui devraient se terminer d'ici fin 2019. Ce seront probablement les dernières négociations multilatérales de l'histoire de l'OMC. Elles vont constituer un test de la volonté de certains pays en développement, à commencer par la Chine, de prendre des engagements plus ambitieux.

2. Réforme de l'OMC

La réforme de l'OMC est un vieux serpent de mer. Les pays industrialisés considèrent que l'OMC, créée en 1995 par l'accord de Marrakech, n'est plus en phase avec le monde actuel et ne reflète pas l'énorme avancée des pays en développement – à commencer par la Chine qui, depuis son accession en 2001, est devenue la deuxième puissance mondiale. Malgré ces critiques récurrentes, ce sont bel et bien les menaces récentes du président américain qui ont déclenché (ou accéléré) des réflexions dont on ne sait pas encore où elles vont mener.

Plusieurs groupes de travail ont été mis sur pied :

- Un autre groupe de 13 pays, amené par le Canada et qui comprend aussi la Suisse s'est réuni à Ottawa en octobre, en marge du Forum économique mondial fin janvier à Davos et il va se réunir à nouveau en mai. Il devrait présenter prochainement des propositions plus étendues que celles du 26 novembre. [La position suisse est reflétée dans un article de Didier Chambovey, ambassadeur suisse auprès de l'OMC;](#)
- L'un par les Etats-Unis et la Chine ;
- L'un par l'UE, les Etats-Unis et le Japon.

L'UE a présenté ses [propositions de réforme](#) le 18 septembre 2018 et elles sont assez étendues. Les plus importantes d'entre elles sont brièvement présentées dans les sections suivantes, qui traitent des principaux points de conflit dans la réforme de l'OMC.

3. Principales pierres d'achoppement

3.1 Statut de pays en développement

A l'exception des [pays les moins avancés](#) (PMA), qui représentent une catégorie très claire, définie par l'ONU (et qui compte aujourd'hui 47 pays), à l'OMC les membres s'auto-classifient comme pays développé ou pays en développement (PED). Cette dernière catégorie est donc très floue et elle comprend des pays aussi disparates que la Chine, la Corée du Sud et la Côte d'Ivoire. Les Etats-Unis (et d'autres pays industrialisés, mais ce n'est pas encore très clair) considèrent que certains (à commencer par la Chine) n'ont plus rien à y faire, allant même jusqu'à remettre en discussion l'existence de cette catégorie tout court. Les Etats-Unis ont donc présenté un [papier](#) contre l'auto-déclaration sur le statut de pays en développement.

Ce statut permet notamment de bénéficier du **traitement spécial et différencié**, c'est-à-dire d'une réduction moins élevée des droits de douane, de temps d'adaptation plus longs et de certaines flexibilités qui permettent aux pays en développement de conserver une marge de manœuvre (« policy space ») plus importante en ce qui concerne leur intégration dans le système commercial multilatéral et la libéralisation des échanges.

Les Etats-Unis proposent d'exclure du traitement spécial et différencié les pays qui :

- Sont membres de l'OCDE ou aspirent à le devenir ;
- Sont membres du G20 ;
- Sont classés comme high-income countries par la Banque mondiale (cf. ci-dessous) ;
- Représentent plus de 0,5% du commerce mondial.

De fait, cela concernerait environ 30 pays. Les Etats-Unis ne sont soutenus par aucun pays. Dans une communication du 18 février 2019, la Chine, l'Inde, l'Afrique du Sud et le Venezuela soulignent que :

- En 2017, le produit intérieur brut (PIB) par habitant des Etats-Unis était de 59'531 USD ;
- Celui de la Chine, de l'Inde, de l'Afrique du Sud et du Brésil était inférieur à 10'000 USD ;
- Les 10 pays où vivent le plus de pauvres sont l'Inde (35,6% des pauvres dans le monde), le Nigeria (6.3%), l'Ethiopie (5.9%), le Pakistan (5.4%), le Bangladesh (4.5%), la Chine (3.9%), la RDC (3.7%), l'Indonésie (2.7%), la Tanzanie (2.1%) et l'Ouganda (1.7%). 38.2% des pauvres dans le monde vivent

dans les PMA, et 61.8% vivent dans les pays en développement qui ne sont pas PMA.

D'autres sources font remarquer que le PIB par habitant de la Chine n'atteint pas 15% de celui des Etats-Unis et celui de l'Inde, 3%. Même en termes de parité du pouvoir d'achat, en 2017 le PIB des Etats-Unis était de USD moins de 60'000, ce qui correspond à 3.6 fois celui de la Chine (USD 16'760) et 8.5 fois celui de l'Inde (USD 7'060).

En revanche l'excédent commercial chinois vis-à-vis des Etats-Unis bat des records : 330 milliards USD.

La Chine s'oppose fermement à la remise en question de son statut de pays en développement, se définissant même comme [« le plus grand pays en développement du monde. »](#)

La Suisse fait partie du groupe des pragmatiques. A l'intérieur de ce groupe, la Norvège est en train de discuter d'une approche du traitement spécial et différencié qui n'implique pas l'abandon du principe d'auto-désignation, mais serait basé sur la différenciation des engagements en fonction des capacités de chaque pays selon les domaines (ex : le traitement spécial et différencié serait envisageable pour la Chine en agriculture, car elle compte encore beaucoup de petits paysans, mais pas pour les panneaux solaires ou les trains, où elle est devenue très compétitive).

Pour les Etats-Unis, le problème de l'ci-dessus approche est son imprévisibilité car on ne sait pas à quelle obligation les pays vont souscrire. Le test va se faire lors des négociations sur l'accord sur les pêcheries. L'idée est de moduler les engagements, de permettre des périodes de transition, des exceptions pour la pêche artisanale par exemple, mais avant de s'engager les pays vont vouloir savoir quel niveau d'engagement prendra la Chine notamment.

Pour Alliance Sud, il ne s'agit pas de traiter la Chine, l'Inde etc. comme des pays « développés », mais d'accepter une certaine forme de graduation et différenciation entre les pays en développement. (De même, Alliance Sud demande que la coopération suisse au développement se concentre surtout sur les pays en développement les plus pauvres). **La solution pourrait passer par une approche moins politique et plus pragmatique, comme cela a été fait pour l'Accord sur la facilitation des échanges**, adopté à la ministérielle de Nairobi en 2013. Celui-ci prévoit trois catégories. Chaque pays indique de lui-même dans laquelle il veut s'inscrire et donc le niveau d'engagement qu'il est prêt à assumer. Les plus forts s'engagent à aider les plus faibles à tenir leurs engagements.

3.2 Transfert forcé de technologie

Le transfert forcé de technologie est un sujet sensible car difficile à détecter, mais les Etats-Unis affirment que c'est l'une des principales raisons pour lesquelles ils ont imposé des droits de douane de 250 milliards USD sur les marchandises chinoises et menacent d'y ajouter 267 milliards USD.

Même un institut de recherche indépendant comme le [Peterson Institute for International Economics](#) affirme que la Chine exige que, pour pouvoir accéder à son immense marché, les investisseurs étrangers cèdent des technologies et innovations stratégiquement importantes à une entité locale. Comment ? En obligeant les multinationales qui veulent investir dans certains secteurs à établir des joint-ventures avec des entreprises locales, qu'elles ne contrôlent pas. Ex : l'industrie automobile. Cependant, il faut remarquer que ce transfert de technologies n'est pas toujours forcé, mais qu'il se fait aussi volontairement par les investisseurs étrangers.

Historiquement la Chine n'est pas une exception. Dès le XIXe siècle, de nombreux pays industrialisés et aujourd'hui riches, en particulier l'Allemagne et les Etats-Unis, ont mené des politiques similaires et ont ainsi pu acquérir un avantage de développement économique qui se poursuit encore aujourd'hui. Dans la seconde moitié du XXe siècle, la plupart des « tigres » asiatiques ont fait de même. D'abord le Japon, puis surtout la Corée du Sud et Taiwan et enfin, avec certaines nuances, la Malaisie et l'Indonésie, qui ont également obligé les investisseurs étrangers à s'associer à des entrepreneurs nationaux, n'ont autorisé les investissements directs des entreprises étrangères que dans certains secteurs économiques (notamment dans le secteur des exportations et là où aucune entreprise nationale faible ne pouvait être exclue du marché) et limité le rapatriement des bénéfices à l'étranger au moyen du contrôle du capital. Cette gestion stratégique des capitaux étrangers et l'accès généralement sélectif à la mondialisation économique sont souvent décrits dans la science comme des facteurs de succès économique importants pour les pays mentionnés.

Le problème – du moins du point de vue des riches pays industrialisés – c'est que la Chine a maintenant atteint une si grande puissance économique que les entreprises chinoises peuvent devenir de véritables concurrents pour les multinationales étrangères, aussi bien sur le marché chinois qu'à l'exportation. C'est l'expérience qu'ont fait les fabricants italiens de concentré de tomate: à la fin des années 1990, ils ont commencé à faire pousser des tomates et à produire du concentré au Xinjiang, région autonome à majorité musulmane et turcophone de l'ouest de la Chine, où Pékin envoie depuis les années 1950 une armée de pionniers, directement liés au gouvernement central, pour l'assimiler au reste de la Chine Han (aujourd'hui cette région est tristement connue pour les camps de rééducation des Ouïghours).

Les Italiens ont fourni aux entreprises d'Etat chinoises, fortement subventionnées et pouvant compter sur une main d'œuvre sous-payée et le travail des enfants, la technologie et le savoir-faire nécessaires à produire du concentré de tomate, qu'ils réimportaient en Italie. Mais tel le monstre de Frankenstein, l'idée à priori intéressante de délocaliser la production dans un pays bon marché s'est retournée contre les Italiens, lorsque les Chinois ont commencé à exporter le concentré de tomates, non seulement en Italie, mais dans le monde entier, faisant une concurrence aux italiens. Le problème est que ce transfert forcé de technologie est très difficile à prouver car les entreprises n'aiment pas admettre qu'elles ont été mises sous pression, ou que, pour gagner des parts de marché, elles ont accepté de dévoiler des secrets qu'elles auraient préféré garder pour elles.

Les Etats-Unis, l'UE et d'autres se plaignent régulièrement de cette restriction au niveau de l'investissement étranger, d'autant plus que l'inverse n'est pas vrai : les entreprises chinoises peuvent acheter des entreprises nationales sans limitation de capital. Sous la pression américaine, la situation est en train de changer. La Chine a libéralisé un peu les services financiers et elle est en train d'adopter en toute hâte une loi qui libéralise les investissements étrangers et supprime le transfert forcé de technologie, mais son contenu est vague.

3.3 Entreprises détenues par l'Etat (State Owned Enterprises SOEs)

Ce qui accentue encore les tensions avec les Etats-Unis et d'autres riches pays industrialisés c'est qu'en Chine de nombreux secteurs d'importance stratégique sont largement dominés par les entreprises détenues par l'Etat. On pense aux transports, aux télécommunications, à l'électricité, aux compagnies aériennes, ou à la médecine. Les PDG de ces sociétés sont nommés par le parti communiste et les décisions qu'ils prennent sont susceptibles de servir davantage les intérêts du pays plutôt que des intérêts commerciaux à court terme (par ex. fabriquer un jour un avion chinois). Même dans les secteurs officiellement ouverts, les entreprises étrangères peuvent être mises sous pression pour transférer la technologie afin d'avoir les autorisations nécessaires, souvent difficiles et opaques à obtenir au niveau local. De surcroît, ces entreprises reçoivent des subventions, certes interdites par l'OMC, mais non appliquées puisque la moitié des membres – et donc pas seulement la Chine – ne les notifient pas. Pour les Etats-Unis, cela entraîne une surproduction dans des secteurs sensibles et qu'ils ont dans le collimateur, comme l'acier et l'aluminium sur lesquels ils ont augmenté les droits de douane.

Dans le quotidien suisse Le Temps du 18 janvier 2019, les Etats-Unis ont déclaré que : « La Chine applique une série de politiques industrielles ignorant le marché et d'autres pratiques concurrentielles déloyales visant à promouvoir et soutenir ses industries nationales, tout en restreignant, exploitant, discriminant ou créant de toute autre manière un désavantage pour les entreprises étrangères, leurs biens et leurs services ». Ce à quoi la Chine a rétorqué sur la même page que: « La Chine s'oppose aux disciplines spéciales et discriminatoires à l'encontre des entreprises d'Etat au nom de la réforme de l'OMC et à l'inclusion de questions basées sur des accusations sans fondement dans le programme de réformes de l'OMC. »

Pour les Etats-Unis (et l'UE) ces pratiques jugées « discriminatoires » sont notamment les exigences de performance, qui obligent un investisseur étranger à produire un intrant localement, à utiliser un fournisseur de service local, ou à recruter de la main d'œuvre sur place. Un instrument largement utilisé par les pays industrialisés pour se développer, mais interdit par les règles de l'OMC.

Les Etats-Unis accusent la Chine d'accorder aussi des subventions (fiscales, foncières, bancaires) à leurs entreprises privées, sans en lister la totalité.

3.4 Organe d'appel

L'Organe d'appel (Appellate Body) est l'organe auprès duquel les Etats peuvent faire appel pour contester une condamnation par le mécanisme de règlement des différends (dispute settlement mechanism). Il compte sept juges lorsqu'il fonctionne à plein régime. Actuellement il en compte trois car les Etats-Unis bloquent la nomination des nouveaux juges. Fin 2019 il pourrait ne compter plus que deux membres et ne plus pouvoir fonctionner du tout.

A l'OMC, le mécanisme de règlement des différends est constitué par un panel de juges qui examinent la plainte d'un membre contre un autre et, le cas échéant, autorisent le membre lésé à adopter des sanctions contre l'Etat qui a violé les règles. Il est de plus en plus utilisé par les pays en développement, comme l'a montré la plainte du Brésil contre les Etats-Unis pour les subventions de ces derniers aux producteurs de coton. Déposée en 2002, elle a été acceptée par un tribunal de l'OMC en 2004, qui a jugées illégales 75% des subventions américaines. Les Etats-Unis ont contesté la sentence, mais en 2009 l'Organe d'appel l'a confirmée et autorisé le Brésil à adopter des sanctions commerciales contre les Etats-Unis à hauteur de 830 millions USD par an, même dans des secteurs autres que l'agriculture (services, propriété intellectuelle). Cela s'est traduit par une victoire à la Pyrrhus pour le Brésil, qui a renoncé aux sanctions et accepté que les Etats-Unis financent un institut de recherche brésilien sur le coton (147 millions USD par an). Du coup, la sentence n'a pas infléchi beaucoup la Farm Bill américaine, qui prévoit encore d'importantes subventions aux cotonculteurs, au plus grand dam des producteurs de coton africains, qui voient le prix mondial baisser notamment à cause de ces subventions.

Malgré ces quelques défaites, les Etats-Unis ont gagné 90% des plaintes où ils étaient impliqués. Mais ils accusent l'organe d'appel d'avoir créé du droit qui n'existe pas, d'être devenu trop politisé et d'avoir dépassé son mandat initial. L'organe d'appel a notamment jugé contraires à l'OMC certaines mesures anti-dumping que les Etats-Unis appliquaient de bonne foi.

Washington reproche aussi à cet organe de ne pas respecter le délai de trois mois pour rendre ses sentences et le fait que des juges continuent à servir alors que leur mandat est arrivé à échéance. Ils critiquent aussi la tendance de l'Organe d'appel à donner son avis sur les lois nationales, à considérer que ses sentences devraient faire office de jurisprudence, ou à interpréter des dispositions des traités de l'OMC. Le problème, relève le papier de la Commission européenne, est que certains membres de l'Organe d'appel pourraient craindre de ne pas être renommés à cause du contenu de certaines sentences qu'ils ont émises, ce qui mettrait en danger leur indépendance.

L'UE propose d'augmenter le nombre de juges de 7 à 9 et de limiter leur mandat à un seul.

Pour Alliance Sud, il faudrait profiter de cette réforme pour faire en sorte que l'organe de règlement des différends profite davantage aux pays les plus pauvres, qui déposent très peu de plaintes. Pour cela, il faudrait:

- Réduire le coût moyen d'une plainte – 500'000 dollars – pour les PED ou créer un fond capable de financer ce montant, en complément de l'Advisory Center for WTO Law, centre qui fournit des services juridiques à prix réduit pour PED
- Prévoir la possibilité que les pays riches paient une peine pécuniaire aux pays pauvres, au lieu que ceux-ci leur imposent des représailles qui sont la plupart du temps irréalistes ;
- Rendre les auditions de l'Organe de règlement des différends publiques et accessibles aux organisations de la société civile.

3.5 Prise de décisions

A l'OMC, les décisions se prennent par consensus, c'est-à-dire qu'il n'y a pas de vote, tout le monde doit être d'accord (ou personne s'opposer). Les Etats-Unis, l'UE etc. le remettent en question car il est devenu difficile, voire impossible, de s'entendre à 164. Au point qu'il pourrait être enterré à la ministérielle d'Astana (même si pour supprimer le consensus et le remplacer par un vote, il faut le consensus...). La Chine s'y oppose fermement. La plupart des pays en développement aussi. La Suisse aussi.

Pour Alliance Sud, il est politiquement impossible et il n'est même pas souhaitable de supprimer le consensus. D'ailleurs le vote est prévu dans les statuts de l'OMC, mais les membres n'y ont jamais recours.

3.6 Cycle de Doha

Lancé en 2001 pour essayer de rééquilibrer les règles du commerce international en faveur des pays en développement, le cycle de Doha est de fait mort. Bien qu'il n'ait pas été terminé, il n'est plus mentionné nulle part. Il se basait sur « l'engagement unique », à savoir que rien n'est conclu si tout n'est pas conclu, mais avec l'accroissement du nombre des membres de l'OMC, la divergence de leurs intérêts et le peu de concessions des pays industrialisés, il n'a pas été possible de conclure l'ensemble des négociations dans l'agriculture, les produits industriels et les services.

Quelques dossiers ont pu être conclus isolément, comme l'interdiction des subventions à l'exportation des produits agricoles (qui n'a touché en réalité que la Suisse, le Canada et la Norvège), mais il est illusoire de penser encore qu'on puisse conclure les négociations en bloc. Les pays africains, l'Inde et quelques autres pays en développement demandent qu'il soit conclu avant de discuter de réformes et d'autres sujets. La Chine ne parle plus de cycle de Doha, se limitant à demander la fin des « subventions agricoles excessives » des riches pays industrialisés. Mais elle est prêt à négocier de nouveaux sujets comme la facilitation des investissements, les petites et moyennes entreprises et, depuis le Forum de Davos de janvier 2019, le e-commerce (Pékin n'avait pas signé la déclaration sur l'e-commerce à la ministérielle de Buenos Aires, mais visiblement elle a changé d'avis).

4 Impact sur les pays les plus pauvres

Les critiques des pays industrialisés s'adressent surtout à la Chine – sans la nommer dans le cas de l'UE, la nommant ouvertement dans le cas des Etats-Unis. Or, c'est entre autres parce que la Chine a mené une politique économique en partie contraire aux règles de l'OMC qu'elle est devenue la deuxième puissance économique mondiale. Elle s'assure un transfert de technologie, protège les secteurs industriels sensibles et (encore) peu compétitifs, limite les investissements étrangers dans les secteurs stratégiques, subventionne les entreprises d'Etat, introduit des exigences de performance et profite de son statut de pays en développement... Cela lui a tellement bien réussi qu'aujourd'hui elle fait peur aux Etats-Unis et des autres pays « développés ».

Si ces critiques vis-à-vis de la Chine peuvent en partie se comprendre, le grand danger des propositions de réformes est qu'elles s'appliquent aussi aux pays en développement qui ont encore besoin d'adopter des mesures « protectionnistes » ou, plus généralement, d'une marge de manœuvre leur permettant de mener une politique industrielle, agricole, de promotion des services nationaux, bref de développement digne de ce nom. Ce pour ne pas rester coincés dans « l'avantage comparatif » d'aujourd'hui, mais pouvoir développer un avantage comparatif à plus forte valeur ajoutée demain. Ils ont besoin de se voir transférer la technologie, protéger les secteurs industriels peu compétitifs, garder certains secteurs stratégiques entre les mains de l'Etat, bénéficier d'une réduction des droits de douane moindre et plus étalée dans le temps, etc.

Le risque est donc de mettre tout le monde dans le même panier, de supprimer le statut de pays en développement tout court pour ne garder, à la rigueur, que celui de PMA.

Dans ce contexte, il est tout à fait compréhensible que les pays africains soient également sceptiques quant à certaines des propositions de réforme actuelles. Le problème, cependant, c'est qu'ils se sont jusqu'à présent presque complètement fermés aux réformes, même modérées, à l'exception du Kenya dans le processus amené par le Canada et la Suisse, même si on ne sait pas s'il représente officiellement la vue du Groupe africain (dont le coordinateur est actuellement le Bénin). Le 4 février, en réponse aux propositions de réformes élaborées par la Suisse, le Canada etc. à Davos, [le Groupe africain a soumis une communication écrite](#) (dont s'est dissocié le Nigéria, qui a signé à Davos la déclaration sur le commerce électronique), où il affirme :

- s'opposer aux propositions de graduation et différenciation et de suppression de l'auto-déclaration de pays en développement ;
- s'opposer au foisonnement des initiatives plurilatérales au détriment du multilatéralisme ;
- considérer que le traitement spécial et différencié est assez flexible à l'heure actuelle, si bien qu'il va s'opposer à toute proposition qui désavantagerait l'un des membres du groupe africain.

Ils demandent aussi plus spécifiquement :

- la fin des soutiens internes en agriculture ayant un effet de distorsion sur les échanges ;
- la fin des subventions aux producteurs de coton ;
- la possibilité de constituer des stocks de nourriture sans que cela soit considéré comme une violation des règles de l'OMC, comme demandé par l'Inde à la ministérielle de Bali, mais jamais vraiment acté ;
- les flexibilités accordées aux pays en développement importateurs nets de denrées alimentaires ;
- la discipline des subventions aux pêcheries ;
- rendre le traitement spécial et différencié plus efficace.

Il faut dire que la plupart des pays africains sont des PMA, donc leurs propositions rejoignent ne sont pas tellement différentes de celles d'Alliance Sud ci-dessous.

Pour Alliance Sud, la Suisse devrait :

- Consulter les pays les plus pauvres et le Groupe africain et les associer aux groupes de réflexion, à commencer par celui amené par le Canada et la Suisse ;
- Préserver le traitement spécial et différencié tel quel au moins pour les PMA et pour les pays les plus pauvres, classifiés par la Banque mondiale comme low income countries. Pour les autres, il ne faudrait pas supprimer le traitement spécial et différencié tout court et les traiter comme des pays industrialisés, mais on pourrait envisager une graduation.

Par ailleurs, il faudrait profiter de cette réforme pour se départir de la mentalité mercantiliste et adopter des règles commerciales équitables pour les pays en développement :

- Etablir un mécanisme global de financement des coûts d'ajustement, y compris de ceux résultant de l'érosion des préférences commerciales ;
- Permettre aux pays les plus pauvres de suspendre certains engagements pris à l'OMC si c'est nécessaire pour atteindre les objectifs de développement humain, comme l'accord TRIMS, qui interdit les exigences de performance. Ils devraient pouvoir subventionner leurs entreprises, notamment publiques, protéger les marchés publics, restreindre ou canaliser l'investissement étranger, protéger le secteur des services... Bref, les mesures adoptées par la Chine, parfois en violation des règles de l'OMC, mais qui ont contribué à lui faire atteindre le développement économique qu'on voit. Ils devraient pouvoir s'assurer un transfert de technologies.
- Inscire au cœur de l'OMC le principe de non-réciprocité. Celui-ci devrait notamment aller plus loin que l'octroi aux pays les plus pauvres de périodes de transition plus longues pour la mise en œuvre des règles commerciales et prendre la forme d'une discrimination positive des règles commerciales en faveur de ceux-ci et les moduler en fonction de leur niveau de développement ;

- Créer un comité permanent consultatif regroupant des académiciens, des ONG, des gouvernements et le secrétariat et qui assume le rôle d'un think tank pour les questions de développement durable ;
- Créer un organe extérieur indépendant qui conseille les pays les plus pauvres dans les négociations (comparable à ce que faisait ICTSD, le International Center for Trade and Sustainable Development qui a fermé ses portes fin 2018).
- Inclure davantage les ONG et les parlementaires dans les négociations.

Conclusion

Alliance Sud ne cherche pas à sauver l'OMC à tout prix. D'ailleurs, avec ou sans réformes, l'OMC ne va probablement pas disparaître, même si certains le craignent. Techniquement elle pourrait fonctionner même sans les Etats-Unis, mais sans le pays qui représente 20% du commerce mondial, l'organisation n'aurait plus de « mondial » que le nom. L'OMC et les membres vont donc tout faire pour accéder aux exigences américaines.

Le danger est que la majorité des pays s'accordent sur des réformes qui iraient au détriment des pays les plus pauvres. Cependant, pour approuver des réformes il faut le consensus de tous les membres et les pays industrialisés vont devoir sortir les bons arguments.

Sans réformes, le danger est que l'OMC perde toute pertinence. Le retour au protectionnisme rappelle de mauvais souvenirs (années 1930). Ou alors les pays négocieraient encore plus d'accords de libre-échange bi- ou plurilatéraux qui vont souvent beaucoup plus loin que l'OMC. Ce n'est pas dans l'intérêt des pays les plus pauvres.

Pour Alliance Sud, l'OMC a besoin de se réformer. Mais si certaines réformes sont acceptables pour la Chine et éventuellement quelques pays émergents, il ne faut pas priver les pays pauvres du traitement spécial et différencié et d'autres avantages qu'ils n'ont pas encore pu exploiter entièrement. Bref : il ne faut pas jeter le bébé avec l'eau du bain.

Isolda Agazzi, le 12 avril 2019