

# Crise et réforme de l'OMC : une réflexion sur l'engagement de la Suisse

Des mesures politiques restrictives au niveau mondial menacent le système commercial multilatéral et les exportations helvétiques. Dans ce contexte, la Suisse s'implique pour réformer l'OMC, mais pourrait également adapter sa politique commerciale. *Frédéric Payot*

**Abrégé** Le système commercial multilatéral et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) sont entrés dans une crise profonde ces dernières années, entraînant une nouvelle dynamique dans les relations commerciales entre les membres de l'OMC, notamment les grandes puissances économiques. Face à cette crise, les appels à réformer l'institution se sont multipliés. Dans ce contexte de tensions, la Suisse œuvre pour le maintien de l'organisation et le renforcement de son fonctionnement. Parallèlement, la situation lui offre l'opportunité de réévaluer certains principes de sa politique commerciale au regard des nouveaux défis que présentent les développements récents dans le domaine du commerce international.

«**N**ous avons, je crois, un joyau à conserver dans cette maison : c'est le multilatéralisme, qui fait de chaque faible un fort et qui fait de chaque fort un être civilisé. » C'est dans ces termes que la Suisse, par la voix de son ancien ambassadeur auprès de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) Luzius Wasescha, s'était exprimée lors d'une rencontre du Conseil général de l'institution en 2009. Cette vision du multilatéralisme n'a pas changé. Le système commercial élaboré dans le cadre de l'OMC – transparent, inclusif et fondé sur des règles – garantit des conditions commerciales prévisibles et non discriminatoires pour tous les pays membres. Il s'agit du meilleur système en opposition à la loi du plus fort. L'OMC constitue un rempart indispensable contre le protectionnisme.

L'OMC promeut des valeurs de coopération internationale au sens large, allant ainsi au-delà de sa dimension purement commerciale. Elle trouve d'ailleurs son origine dans la signature de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Gatt) en 1947. Ce traité était une réponse directe à la Deuxième Guerre mondiale, matérialisant le désir de ne plus jamais voir un tel événement se répéter.

La crédibilité de l'OMC et sa capacité à réguler les pratiques commerciales de ses membres sont cependant remises en cause dans le climat actuel de tensions commerciales, ouvrant ainsi la porte à un processus de réforme de l'organisation. Dans ce contexte, la Suisse œuvre pour maintenir et renforcer le fonctionnement de l'organisation. Parallèlement, la tendance croissante à adopter des mesures unilatérales restrictives au commerce suggère un important changement de la dynamique des relations commerciales internationales, de sorte que la Suisse pourrait être amenée à réévaluer certains principes de sa politique commerciale.

## La machine se grippe

Cela fait maintenant quelques années que le système commercial multilatéral et l'OMC connaissent une crise profonde. Depuis 2018, de fortes tensions commerciales, notamment entre la Chine et les États-Unis, ont entraîné une prolifération inquiétante de mesures et contre-mesures restrictives au commerce. Les États-Unis imposent par exemple des taxes sur les importations de produits d'acier et d'aluminium pour des raisons de sécurité nationale, ainsi que d'autres mesures qui visent exclusivement les importations chinoises pour des motifs de violation de propriété intellectuelle<sup>1</sup>. Les mesures de sécurité nationale touchent aussi directement les exportations suisses.

À l'OMC, le système de règlement des différends est mis à mal. Depuis fin 2016, les États-Unis bloquent systématiquement le processus de nomination des membres de l'organe d'appel. Si cette situation se poursuit, cet organe pourrait être hors d'état de fonctionner d'ici à

<sup>1</sup> À la suite de ces mesures dites « de la section 301 du Trade Act de 1974 », pas moins de 360 milliards de dollars américains de transactions bilatérales annuelles entre ces deux grandes puissances sont désormais soumis à des droits de douane pouvant atteindre 25 %.

la fin de l'année en cours. Au niveau des règles, une alliance entre les États-Unis, l'Union européenne (UE) et le Japon remet en cause la pertinence de l'institution. Selon ces trois alliés, les règles de l'OMC ne seraient pas adaptées aux pratiques chinoises, telles que les subventions industrielles massives, les entreprises d'État et les transferts de technologie forcés. Pour la trilatérale, la modernisation de l'OMC passe également par des pratiques commerciales des membres plus transparentes et une différenciation plus crédible entre les pays en développement.

### Adapter l'OMC aux défis actuels

La crise actuelle s'enracine dans les politiques imprévisibles de l'administration américaine et dans l'agitation commerciale aiguë entre les États-Unis et la Chine. Ironie de la situation, le principal protagoniste de la crise est peut-être précisément celui qui a continuellement

Comment sauver le multilatéralisme ?

Christine Lagarde (FMI), Jim Yong Kim (Banque mondiale), Roberto Azevêdo (OMC) et José Angel Gurría (OCDE) lors d'une conférence à Bali en 2018 (de gauche à droite).

façonné le système commercial multilatéral depuis la Deuxième Guerre mondiale.

Face à cette crise, les appels à réformer l'OMC se sont multipliés, notamment de la part du G20. Il devient désormais urgent d'adapter l'OMC aux défis actuels dans le domaine du commerce international, que ce soit en termes de modernisation des règles en matière d'échanges, d'amélioration du fonctionnement de l'organisation ou de résolution de la crise liée au mécanisme de règlement des différends.

Le contenu de la réforme n'est pas encore précisément défini, car il doit faire l'objet d'une négociation et d'un consensus entre tous les membres de l'OMC. Un paquet de réformes devrait selon toute vraisemblance englober les thèmes considérés comme prépondérants par les grandes puissances commerciales. Pour les États-Unis et l'UE, ce paquet inclut les griefs de la trilatérale contre la Chine. Pour les pays émergents et en développement, la priorité s'ancre sur la dimension du développement



Les subventions à la pêche contribuent à la surpêche. La prochaine conférence ministérielle de l'OMC, qui se tiendra en juin 2020 au Kazakhstan, pourrait déboucher sur un résultat positif dans ce domaine.



et l'accès à des conditions commerciales favorables (traitements spéciaux et différenciés). La réforme ne doit pas non plus exclure l'agriculture, sujet d'une importance majeure pour un grand nombre de membres de l'OMC.

La prochaine conférence ministérielle, qui se tiendra en juin 2020 à Nur Sultan, au Kazakhstan, nous donnera un meilleur aperçu du potentiel de modernisation de l'OMC. Le «paquet» de la prochaine ministérielle pourrait contenir des éléments de réforme. Il pourrait également déboucher sur un résultat positif dans le domaine des subventions à la pêche. Les discussions en cours sur ce sujet ont un double but, conforme aux Objectifs de développement durable des Nations Unies: d'une part, interdire certaines formes de subventions qui contribuent à la surcapacité des flottes et à la surpêche; d'autre part, éliminer les subventions qui contribuent à la pêche illicite non reportée et non réglementée. Cette négociation sur la pêche constitue un test pour l'OMC. Un succès ou un échec révélera la capacité de l'organisation à développer des règles multilatérales et modernes.

Le système commercial multilatéral est un pilier important de la politique économique

extérieure helvétique. Pour une économie ouverte de taille moyenne comme la Suisse, il est primordial que l'OMC conserve sa pertinence et sa crédibilité face aux réalités économiques du XXI<sup>e</sup> siècle. C'est pourquoi la Suisse soutient et s'engage de manière proactive dans la réforme. Le résultat final reste toutefois difficile à prédire, tant au niveau de la substance que des échéances.

## Un impact sur la Suisse

Quelle que soit l'issue du processus de réforme, celle-ci est avant tout une conséquence de la crise du commerce international, caractérisée ces dernières années par une multiplication des entraves au commerce. Cette situation a un impact sur la Suisse. Au niveau juridique, l'introduction des mesures américaines pour des motifs de sécurité nationale crée une forme d'insécurité au regard du droit du commerce international. Si celles-ci sont jugées conformes aux règles de l'OMC, cela ouvrirait la porte à une escalade potentielle de mesures protectionnistes imposées sous couvert de sécurité nationale.



Sur le terrain, la Suisse subit la politique commerciale défensive américaine. En plus des mesures de sécurité nationale sur les produits d'acier et d'aluminium qui affectent les exportations helvétiques, les États-Unis ont imposé en 2018 un droit antidumping spécifiquement contre des entreprises suisses.

## Recourir aux instruments de politique commerciale

Si la réforme de l'OMC échoue, les relations commerciales au niveau mondial pourraient se détériorer davantage, ce qui aurait une incidence potentiellement négative sur le commerce extérieur de la Suisse. Face à un tel scénario, il est opportun pour la Suisse de réévaluer certaines pratiques de sa politique commerciale. Précisément, une question de fond se pose : la Suisse recourt-elle de manière optimale aux instruments de politique commerciale de l'OMC pour défendre ses intérêts ?

De fait, la Suisse n'a jamais utilisé certains de ces instruments – ou très peu. C'est le cas du mécanisme de règlement des différends et des mesures de défense commerciale (mesures de sauvegarde, antidumping ou compensatoires).

S'agissant du mécanisme de règlement des différends de l'OMC, la Suisse n'a demandé l'établissement d'un panel (un « jury » qui détermine la compatibilité de l'objet de la plainte avec les règles de l'OMC) que dans deux cas, concernant à chaque fois des mesures prises par les États-Unis : en 2002 à l'encontre de sauvegardes visant l'acier, et en 2018 dans l'affaire des restrictions aux importations de produits d'acier et d'aluminium imposées pour des motifs de sécurité nationale. La Suisse utilise donc ce mécanisme de façon limitée.

S'agissant de la défense commerciale, la Suisse n'applique ni mesures de sauvegarde, ni mesures antidumping, ni mesures compensatoires sur les importations de produits industriels. Ces dispositions, de fait restrictives au commerce, prévoient la mise en œuvre temporaire de taxes douanières pour atténuer un accroissement dommageable des importations

dans une branche spécifique de production nationale, pour contrer des pratiques de sous-enchère commerciale ou pour compenser les effets de subventions accordées par un pays exportateur.

D'un point de vue économique, la Suisse n'a guère intérêt à restreindre ses importations ou à les rendre plus chères à l'aide de taxes douanières supplémentaires. La Suisse produit et exporte des biens finis à haute valeur ajoutée qui nécessitent l'importation d'intrants. Si le coût de ces intrants devait augmenter, les entreprises exportatrices perdraient en compétitivité sur le marché helvétique et sur les marchés étrangers.

D'un point de vue politique, dans un monde du commerce international où la coopération fait de plus en plus place aux rapports de force, est-il opportun pour la Suisse de se doter de moyens supplémentaires pour se défendre contre les pratiques commerciales unilatérales ? Cette question nécessite une réflexion profonde, tant sous l'angle de l'ouverture commerciale traditionnelle de la Suisse que des ressources importantes nécessaires à la mise en place de ces moyens.

Il est difficile de prédire l'issue de la réforme de l'OMC et l'évolution des relations commerciales internationales. La Suisse doit néanmoins envisager une aggravation des tensions qui pourrait se traduire par une crise institutionnelle profonde dans laquelle les grandes puissances mèneraient des politiques commerciales au mépris du respect des règles du système commercial multilatéral. Elle doit se préparer à une telle éventualité et en tirer les conséquences.



**Frédéric Payot**

Collaborateur scientifique, centre de prestations Commerce mondial, section OMC, Secrétariat d'État à l'économie (Seco)