



« Sur le principe, les États-Unis demandent un retour au système du Gatt », analyse l'économiste politique Manfred Elsig.

# « Dans les faits, l'administration Trump a déjà tourné le dos à l'OMC »

Les positions se figent à l'OMC. « La rivalité entre Washington et Pékin paralyse l'OMC », observe Manfred Elsig, directeur adjoint du World Trade Institute. Un retrait des États-Unis se profile. *Susanne Blank*

**Les États-Unis alimentent le conflit commercial en surtaxant les importations. Tournent-ils le dos au multilatéralisme ?**

Le gouvernement américain actuel semble en effet être très sceptique envers le système multilatéral.

**Était-ce déjà arrivé ?**

Oui. Dans les années 1980, les États-Unis s'étaient engagés dans une politique unilatérale pour mettre la pression sur leurs concurrents allemand et japonais, faisant fi des règles internationales.

**D'où provient leur scepticisme actuel ?**

Il y a déjà des raisons idéologiques. Le président Donald Trump mène une politique commerciale mercantiliste : il favorise les exportations et pénalise les importations pour résorber les déficits commerciaux et rapatrier les chaînes de valeur internationales. D'autre part, la politique commerciale américaine doit être jugée à l'aune de la nouvelle rivalité avec la Chine. Cette dernière pourrait dépasser les États-Unis sur le plan économique dans moins de dix ans.

**L'administration Trump ne dispose-t-elle pas aussi de bons arguments ? La propriété intellectuelle est-elle suffisamment protégée en Chine ?**

Ces critiques ne sont pas nouvelles : Barack Obama s'était déjà aperçu du problème. Contrairement à Trump, il a agi en coulisses, par exemple en lançant le Partenariat transpacifique, une immense zone de libre-échange qui accroît notamment la protection de la propriété intellectuelle. Son successeur préfère jouer du bâton pour amener la Chine à s'asseoir à la table des négociations,

mais Pékin ne semble actuellement pas disposé à entrer en matière sur les aspects litigieux.

**Les États-Unis invoquent la sécurité nationale pour justifier les surtaxes douanières. Est-ce compatible avec les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ?**

Les avis sont partagés. Les États-Unis estiment que chaque membre est libre de décider pour lui-même de ce qui est dans l'intérêt de la sécurité nationale et que l'OMC n'a aucun pouvoir en la matière. Des experts d'un groupe de l'OMC appelés à trancher un conflit entre l'Ukraine et la Russie – les « panélistes » – ont toutefois fait valoir que les organes de règlement des différends pouvaient légitimement se forger leur propre opinion. Autrement dit, l'OMC décide si une mesure est protectionniste ou si elle relève de la défense de la sécurité nationale. Ce n'est pas une bonne nouvelle pour les États-Unis.

**Les États-Unis sont donc sur la corde raide.**

Oui. Ils ont certes des arguments à faire valoir dans le dossier de l'acier ou dans le domaine des subventions publiques contraires aux règles de l'OMC et de l'espionnage industriel chinois. Cependant, des mesures comme les droits de douane sur les voitures dégagent un fort parfum de protectionnisme.

---

## Manfred Elsig

L'économiste politique Manfred Elsig (49 ans) est directeur adjoint du World Trade Institute (WTI) et professeur en relations internationales à l'université de Berne. Le Haut-Valaisan d'origine dirige actuellement la division Recherches du WTI. Titulaire d'un doctorat obtenu en 2002 à l'université de Zurich avec une thèse sur la politique commerciale européenne, il a été à la tête du Pôle de recherche national (PRN) « Trade Regulation » de 2013 à 2017.

### **Y a-t-il le risque de voir les États-Unis tourner définitivement le dos à l'OMC ?**

Ce risque existe depuis longtemps. Si le tribunal de l'OMC continue à les désavouer dans des litiges importants, il est possible que les Américains claquent la porte. Les dirigeants de l'OMC à Genève en sont tout à fait conscients. Dans les faits, l'administration Trump a déjà tourné le dos à l'OMC : ils bloquent la désignation des juges composant l'organe d'appel de l'OMC et n'entrent pas en matière sur les propositions de réforme présentées par d'autres membres.

### **L'OMC n'a été fondée qu'au milieu des années 1990 : le développement du mécanisme de règlement des différends avait alors constitué un grand progrès. Pourquoi ?**

Le système de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (Gatt), prédécesseur de l'OMC, confiait la résolution des litiges à

des groupes d'experts – le « panel ». Le règlement des différends était de nature politique et diplomatique. De façon surprenante, dans le sillage du Cycle de l'Uruguay, l'OMC est passée à un système « juridicisé ». L'accès aux panels a été facilité et leurs décisions

n'ont plus pu être bloquées. L'OMC s'est en outre dotée d'un organe d'appel. Un grand nombre de ces idées provenaient des Américains, mais personne n'aurait imaginé que les choses iraient si loin au début des négociations.

### **L'OMC est actuellement enlisée. Son organe d'appel n'a plus suffisamment de juges. Sera-t-il bientôt incapable de délibérer valablement ?**

Si aucune solution n'est trouvée d'ici décembre, l'organe d'appel cessera de fonctionner, car il ne compterait plus le nombre minimal de trois juges.

### **Comment en est-on arrivé là ?**

Les États-Unis bloquent l'organe d'appel, dont ils faisaient déjà le procès sous la présidence de Barack Obama. Les juges de l'OMC s'étaient plusieurs fois montrés critiques à l'encontre des mesures antidumping américaines. En guise de protestation, Washington avait alors empêché

la réélection de ses propres juges pour un deuxième mandat. L'administration Trump va encore plus loin et bloque l'ensemble du processus de désignation. Sur le principe, les États-Unis demandent un retour au système du Gatt, c'est-à-dire à un système de règlement des différends de nature politique et diplomatique. Cette exigence est inacceptable pour les autres membres de l'OMC. Des idées pour mettre sur pied un système sans les États-Unis existent, mais elles sont encore formulées trop vaguement et ne peuvent être mises en œuvre rapidement.

### **Le développement des traités de l'OMC stagne également depuis des années.**

Les négociations progressent peu. Les normes régissant le commerce mondial n'ont pas été adaptées et modernisées. Qui plus est, l'OMC applique le principe du consensus : chaque État membre dispose d'un droit de veto. Comme l'organisation compte davantage de membres et que la pluralité des intérêts défendus a augmenté, il est devenu plus difficile de parvenir à un accord.

### **La Chine a adhéré à l'OMC en 2001. Est-ce un hasard si tout est figé depuis lors ?**

C'est l'une des raisons. Après leur adhésion, les Chinois n'étaient pas disposés à lâcher davantage de lest, car ils avaient déjà fait de larges concessions aux autres membres, notamment en matière de droits de douane.

### **La Nouvelle route de la soie portée par la Chine relève de la politique industrielle. Est-ce conciliable avec les règles de l'OMC ?**

Deux systèmes de marché s'affrontent à l'OMC : alors que les entreprises industrielles occidentales sont pour l'essentiel en mains privées, l'État chinois continue de pratiquer une politique industrielle active, notamment en influençant les décisions des entreprises. Il les incite à se hisser au firmament mondial dans les technologies d'avenir. Les banques d'État chinoises sont une autre pièce importante de ce système : elles procurent des avantages concurrentiels aux entreprises en leur octroyant des crédits à bas taux d'intérêt. Dans ce domaine, les règles de l'OMC sont quelque peu lacunaires. Les États-Unis, l'Union européenne (UE) et le Japon ont d'ailleurs créé un groupe de

---

« Des mesures comme les droits de douane sur les voitures dégagent un fort parfum de protectionnisme »



travail pour analyser la question des subventions publiques cachées. C'est clairement un message destiné à la Chine.

**L'OMC est-elle capable d'évoluer ? Elle représente finalement surtout des valeurs occidentales.**

C'est vrai, mais l'OMC a aussi tenu compte des revendications des pays en développement. Les pays les moins avancés bénéficient ainsi de dérogations. En revanche, la rivalité entre Washington et Pékin paralyse l'OMC, car l'administration Trump analyse tout au travers du prisme de cette rivalité.

**Dans quels domaines faut-il moderniser les règles de l'OMC ?**

Les points cruciaux sont les règles de concurrence, la protection de la propriété intellectuelle et les mesures antidumping. Les règles relatives au commerce électronique et aux échanges de données doivent par ailleurs être adaptées à la réalité de l'économie mondiale. Pour s'atteler à ces réformes, l'OMC doit à nouveau atteindre le quorum. L'une des solutions consiste à conclure des accords dits « plurilatéraux », comme une sorte d'adhésion à un club : les pays qui souhaitent réaliser des réformes pourraient adopter des mesures de libéralisation plus poussées. Ceux qui adhèrent au club bénéficieraient de certains avantages par rapport aux non-membres. La pression exercée sur ces derniers pour qu'ils adhèrent à l'accord plurilatéral serait ainsi plus forte.

**Des zones de libre-échange comme l'UE ou le Partenariat transpacifique forment actuellement d'immenses espaces économiques. La Suisse risque-t-elle de prendre du retard ?**

Une logique de blocs pourrait être un casse-tête pour la Suisse. Les États-Unis ont ainsi ajouté une « clause chinoise » à l'accord avec le Mexique et le Canada qui a pris le relais de l'Aléna : quiconque désire conclure un accord commercial avec la Chine doit au préalable en référer à Washington. Le danger est que la Chine conclue des arrangements similaires avec ses partenaires.

**La Suisse est une économie ouverte qui serait particulièrement affectée par une guerre**



**commerciale généralisée. Quelles sont les conséquences prévisibles ?**

La guerre commerciale reste pour l'heure limitée. D'une part, l'industrie suisse est indirectement affectée comme fournisseur du marché américain. D'autre part, on risque d'assister en Europe à un afflux de marchandises proposées à des prix de dumping à cause des surtaxes douanières, les Chinois voulant continuer d'exporter leur acier et les États-Unis leurs produits agricoles. Les producteurs européens seront alors prompts à réclamer des mesures antidumping.

**La Suisse n'a pas de législation contre la sous-enchère commerciale. Le moment est-il venu d'en adopter une ?**

L'opposition à l'adoption de mesures antidumping fait pour l'instant partie du consensus libéral.

**La Suisse devrait-elle adhérer à l'UE pour mieux se protéger ?**

La Suisse fait de facto déjà partie du marché européen, car l'UE est de loin son principal partenaire commercial. Toutefois, la Suisse se retrouverait dans une situation difficile si des blocs venaient à se former. Les pressions américaines devraient augmenter.

### **Faut-il interpréter les pourparlers préliminaires en vue d'un accord de libre-échange avec les États-Unis à la lumière de ce scénario ?**

Les États-Unis veulent réduire leur déficit commercial avec la Suisse et s'intéressent donc à un accord. Ils cherchent de nouveaux débouchés, principalement pour leurs produits agricoles. Le Conseil fédéral n'a donc guère intérêt à conclure rapidement un tel accord avec l'administration Trump, car les barrières commerciales visant les produits industriels sont déjà basses. Il aurait en revanche des difficultés à faire admettre les concessions agricoles en politique intérieure. D'un point de vue helvétique, il s'agit donc d'un projet de nature plutôt politique et diplomatique, la Suisse n'ayant d'autre solution que de jouer le jeu.

### **Ces dernières années, la Suisse a conclu plus de 30 accords bilatéraux de libre-échange. Devrait-elle continuer sur cette voie ?**

Oui, elle doit développer et moderniser son réseau d'accords préférentiels et, parallèlement, jouer la carte du multilatéralisme en usant de l'influence que lui confère le fait d'accueillir le siège de l'OMC.

### **Si vous deviez formuler la stratégie de politique économique extérieure de la Suisse à l'horizon 2030, quels en seraient les axes ?**

Une stratégie de politique économique extérieure devrait mieux tenir compte des enjeux géopolitiques. Comment se fera la passation de pouvoir entre les États-Unis et la Chine ? Penchera-t-on pour la confrontation ou la coopération ? La Suisse doit là réfléchir à l'attitude qu'elle entend adopter envers la Chine.

### **Faites-vous allusion au contrôle des investissements ?**

Certaines tendances vont déjà dans ce sens. Le Conseil des États appuie par exemple cette approche. La Suisse doit être sur ses gardes pour ne pas se faire distancer dans la course technologique. Les futurs investissements chinois devraient quoi qu'il en soit être examinés plus attentivement, car la naïveté de croire que seuls

des intérêts économiques sont en jeu n'a ici pas sa place.

### **Mais revenons à votre stratégie de politique économique extérieure...**

J'ai encore trois éléments à apporter : du point de vue stratégique, c'est l'UE qui nous est le plus proche. Nous avons tout intérêt à ce que notre principal partenaire commercial se porte bien sur les plans économique et politique. D'où l'importance de bien gérer nos relations avec Bruxelles. Un autre aspect est celui des technologies d'avenir comme la robotique, les mégadonnées et l'environnement : la Suisse doit là consentir des investissements supplémentaires dans la recherche et la formation. Nous ne pouvons pas nous permettre d'attendre. Enfin, une stratégie économique extérieure devrait mieux tenir compte des enjeux mondiaux, comme le changement climatique ou les migrations.

### **Peut-on être optimiste pour le multilatéralisme ? En 2015, la communauté internationale a tout de même adopté l'Accord de Paris et l'Agenda de développement durable de l'ONU.**

Chaque nouvelle positive est bonne à prendre, mais ne doit pas cacher le fait que le multilatéralisme traverse sa crise la plus grave depuis la fin de la Guerre froide. La doctrine du repli de l'administration Trump lui a porté un grave préjudice. Il faudra des années pour restaurer la confiance dans les institutions, car le multilatéralisme se nourrit actuellement du libéralisme américain : lorsque le « principal sponsor » se retire soudainement, c'est l'ensemble de l'édifice qui vacille. Même si les Chinois ont déclaré il y a deux ans au Forum économique mondial qu'ils reprendraient le flambeau, nous avons rapidement constaté que ce n'était pas une véritable option.

Entretien : Susanne Blank, corédactrice en chef.

---

**« La Suisse doit être sur ses gardes pour ne pas se faire distancer dans la course technologique »**