



Le blocage de l'OMC, un révélateur de la crise du multilatéralisme ?

La situation d'enlisement que connaît l'Organisation mondiale du commerce (OMC) depuis 2016 illustre, à bien des égards, les difficultés rencontrées par un système multilatéral largement imaginé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale.

Depuis 1995, l'OMC s'était imposée comme l'institution internationale au centre du système mondial d'échanges, succès illustré par l'adhésion de la Chine en 2001 et de la Russie en 2012. Mais elle fait aujourd'hui face à une crise existentielle avec le blocage de l'organe d'appel du mécanisme de règlement des différends commerciaux (ORD). Or en l'absence d'outil efficace pour régler les différends commerciaux entre États, le fonctionnement de l'ensemble du commerce international risque d'être perturbé, dans un contexte où la pandémie de Covid-19 réduit depuis un an très fortement le volume des échanges.

L'incertitude sur le rythme de la reprise des échanges renforce la nécessité d'une réponse coordonnée de l'Union européenne pour rappeler à ses partenaires commerciaux que le multilatéralisme reste la meilleure voie possible en matière d'échanges internationaux.

Laurent PAUL et Bruno-Philippe JEUDY *
Direction des Politiques européennes et multilatérales

Code JEL
F13

* Cet article, rédigé à l'automne 2019 par Laurent Paul, a été complété par Bruno-Philippe Jeudy au début de 2020.

Les idées exposées dans ce document reflètent l'opinion personnelle des auteurs de cet article et n'expriment pas nécessairement la position de la Banque de France. Les éventuelles erreurs ou omissions sont de la responsabilité des auteurs.

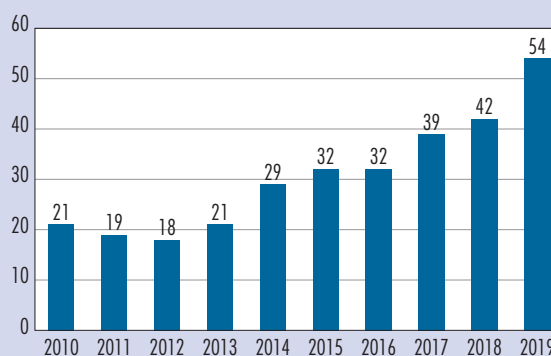
1995

création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

2006

suspension des négociations du cycle de Doha

Nombre de recours auprès de l'organe de règlement des différends de l'OMC



Source : Organisation mondiale du commerce (OMC).



Créée en 1995 à l'issue du cycle de l'Uruguay (*Uruguay Round*), l'OMC est chargée de la mise en œuvre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*General Agreement on Tariffs and Trade, GATT*), signé en 1947 pour favoriser les échanges commerciaux et qui fonctionnait jusqu'alors avec des structures légères. À l'occasion du 25^e anniversaire de l'institution, en 2020, le directeur général Roberto Azevêdo en soulignait les principaux succès, comme l'explosion du commerce mondial, multiplié par 2,7 en volume, ou la réduction de plus de 40% des droits de douane. Le graphique 2 ci-contre, dont les données s'arrêtent avant la crise financière de 2008, montre la décrie des tarifs sur les biens, alors que les échanges de services n'en bénéficiaient pas encore.

Le directeur général ajoutait que l'action de l'OMC avait aussi bien contribué à rationaliser et à accroître les chaînes de valeur mondiale qu'à favoriser le développement des pays pauvres et à réduire la pauvreté.

Cependant, l'Organisation se trouve confrontée depuis plusieurs années à une crise qui s'enlise.

1 Une crise ancienne qui se focalise désormais sur le mécanisme central de règlement des différends

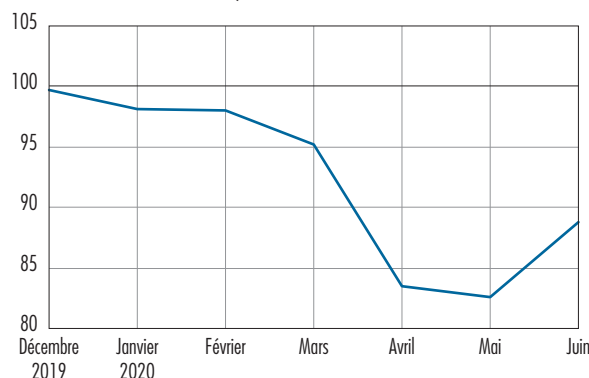
Si certaines déclarations officielles récentes des autorités américaines concernant l'Unesco, l'OMS ou l'OMC ont pu donner l'impression d'une offensive contre l'ensemble des institutions multilatérales et contre le principe même du multilatéralisme, la crise de l'OMC a des racines plus anciennes qui tiennent à l'échec du processus de Doha.

Une succession d'impasses

La suspension en 2006 des négociations du cycle de Doha, ouvert en 2001, constitue le point de départ de la crise actuelle. Depuis lors, les négociations au sein de l'OMC sur la libéralisation du commerce international sont pratiquement au point mort, mis à part un ensemble de mesures adoptées en 2013 dans le cadre du « paquet de Bali » et ne couvrant qu'une faible proportion des objectifs du cycle de Doha.

G1 Commerce mondial de biens

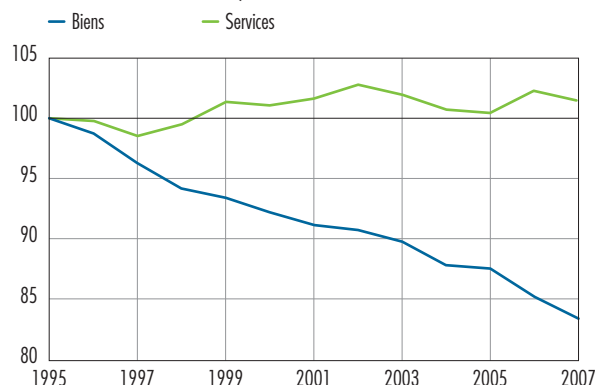
(indice base 100 en 2019)



Source : Données conjoncturelles du Bureau d'analyse de la politique économique (*Centraal Planbureau, CPB*).

G2 Coûts de transaction sur les exportations de biens et de services

(indice base 100 en 1995)



Note : Les coûts de transaction sont mesurés par la moyenne géométrique des coûts sur les exportations bilatérales d'un pays vers un autre, en part des coûts de transaction du commerce interne de chaque pays.

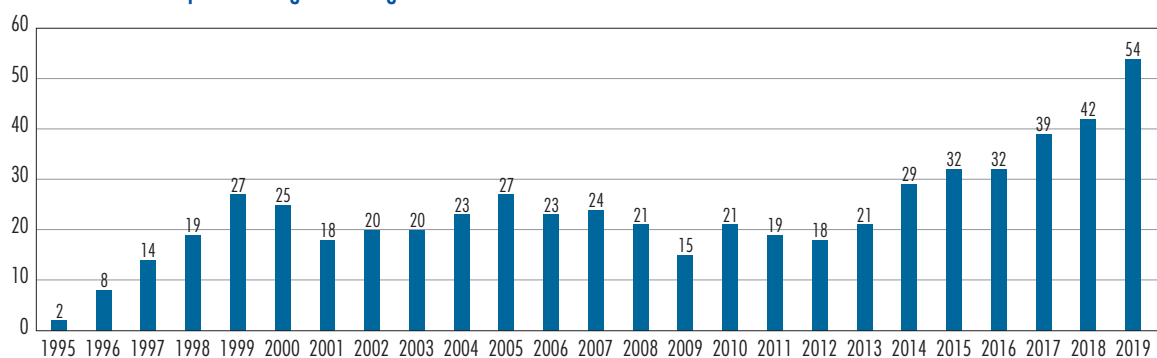
Source : Miroudot, Sauvage et Shepherd (2013).

La crise s'est cristallisée autour du blocage de l'organe d'appel du mécanisme de règlement des différends commerciaux : depuis 2016, les États-Unis font opposition à la nomination de nouveaux juges et il n'y a plus, depuis décembre 2019, qu'un seul juge en place. Le mécanisme ne peut donc plus fonctionner, le quorum étant fixé à trois juges.

Le mécanisme de règlement des différends, créé en 1995, vise à résoudre les mésententes commerciales entre les



G3 Nombre de recours auprès de l'organe de règlement des différends de l'OMC



Source : Organisation mondiale du commerce (OMC).

membres de l'OMC. Les États-Unis, les pays membres européens et la Chine sont les membres qui ont le plus souvent engagé des procédures de règlement des différends contre des pays tiers. La phase du jugement comprend deux niveaux et, en particulier, la possibilité de faire appel du rapport rendu au premier niveau. L'organe d'appel comprend sept juges, qui servent pendant quatre ans, leur mandat étant renouvelable une fois.

Depuis la création de l'organe d'appel, et jusqu'en décembre 2019, celui-ci a toujours compris un membre américain, un membre chinois et un membre européen. Près de 600 recours ont été présentés contre les rapports rédigés en première instance (cf. graphique 3 *supra*), principalement par les États-Unis, suivis par l'Union européenne (UE) et par la Chine. Le nombre de procédures tend d'ailleurs à augmenter depuis 2013, mais le blocage du système a vraisemblablement provoqué un net ralentissement en 2020.

Les raisons du blocage américain

La défiance américaine envers l'OMC est ancienne. Elle repose en particulier sur le sentiment que l'organisation serait incapable de faire respecter les règles du commerce international par la Chine, pays qui feindrait de se conformer au droit tout en refusant de mettre en œuvre les engagements pris lors de son adhésion à l'Organisation. Si les États-Unis obtiennent en général gain de cause dans les actions qu'ils entreprennent, en revanche, lorsque des plaintes sont déposées contre eux, ils sont souvent déboutés. Il en résulte une crispation

sur des jugements de l'organe d'appel, pas toujours conformes aux intérêts américains, comme la non-prise en compte des législations nationales sur les pratiques antidumping et sur la protection des activités stratégiques pour la défense du pays. Les États-Unis condamnent aussi le non-respect du délai maximum de 90 jours fixé dans les statuts pour juger en appel d'une décision prise en première instance, ce qui permettrait à l'organe d'appel, selon Washington, d'étendre ses prérogatives bien au-delà du seul point justifiant le recours.

Cette position des États-Unis ne traduit pas une contestation de l'existence de l'OMC, mais plutôt une critique de son impuissance, notamment face à la Chine. Ainsi, en décembre 2017, l'ambassadeur américain à l'OMC avait formulé une série de propositions visant à affirmer la centralité de l'organisation comme forum pour la libéralisation des échanges :

- l'OMC ne doit pas être réduite à sa fonction de règlement des différends. La prévention est tout aussi importante que la résolution des conflits ;
- tous les membres doivent privilégier la négociation (reproche implicitement adressé à la Chine comme à l'UE, qui abuseraient de la procédure d'appel, alors que les États-Unis eux-mêmes sont le pays qui y a eu le plus recours) ;
- il faut limiter les dérogations aux obligations multilatérales permises par le statut de pays en développement (qui seraient employées de façon abusive par certains membres) ;



- il faut renforcer les principes de transparence, de vérifiabilité et de crédibilité des engagements, car de trop nombreux membres ne mettent pas en œuvre ce qu'ils ont signé ;
- l'OMC devrait se concentrer sur l'efficacité des marchés et sur le protectionnisme réglementaire et normatif.

C'est donc une réforme d'ensemble s'appuyant sur des objectifs très ambitieux qu'appellent de leurs vœux les États-Unis. Celle-ci nécessiterait des négociations très longues et rencontrerait certainement de multiples oppositions. Un accord semble totalement hors de portée, car l'OMC est obligée de s'accorder sur la base d'un consensus de ses membres. La situation semble sans issue à court terme, puisque les États-Unis sont prêts à poursuivre leur blocage tant qu'ils n'obtiendront pas satisfaction.

Dans le même temps, il est frappant de constater que, tandis qu'aucune voie réaliste pour sortir du conflit n'apparaît clairement à l'OMC, les États-Unis et la Chine ont annoncé en décembre 2019 la conclusion de la première phase d'un accord commercial – qui comprend son propre dispositif de règlement des différends –, et que les États-Unis accusent déjà la Chine, qui invoque l'épidémie de Covid-19, de ne pas respecter. Toutefois, les États-Unis prennent eux aussi des mesures de rétorsion contre la Chine, en raison de la dégradation de la situation à Hong Kong. La réunion de suivi, à la mi-août 2020, tout en rappelant la nécessité de mettre en œuvre l'accord bilatéral entre les deux puissances, n'a pas permis d'apaiser les différends, qui se sont exacerbés à l'approche des élections américaines. Quelles que soient les responsabilités de chaque État dans un tel conflit commercial, ces difficultés montrent que la voie du bilatéralisme n'offre pas plus de perspective d'apaisement des tensions commerciales.

2 Face à la crise, l'Europe tente de faire valoir les bienfaits du multilatéralisme

La position européenne dans le concert international

Face à cette situation, l'Union européenne a cherché à faire front commun avec l'ensemble des autres membres, afin de restaurer le bon fonctionnement du mécanisme d'appel. Ainsi, les propositions soumises par la commissaire Cecilia Malmström au conseil ministériel de l'OMC de décembre 2018¹, conjointement à plusieurs autres membres dont la Chine, l'Inde, le Mexique, la Suisse et la Norvège, ont visé à répondre au moins en partie aux préoccupations américaines, par :

- l'accroissement des garanties d'indépendance des juges nommés à l'organe d'appel ;
- la garantie du respect du délai de 90 jours pour un jugement ;
- la clarification de la portée des jugements en appel, pour éviter qu'ils n'interfèrent avec les législations nationales et n'aillent au-delà des questions soulevées (en clair qu'ils ne valent pas jurisprudence sur d'autres questions connexes) ;
- le renforcement de la concertation entre les membres et les juges de l'organe d'appel.

Ces propositions focalisées sur l'organe d'appel n'ont pas suffi à lever le blocage américain, qui porte sur des aspects plus fondamentaux tenant au rôle même de l'OMC. Aucune avancée n'ayant pu être obtenue depuis le début de 2019, le dossier a été repris par la Commission entrée en fonctions en décembre 2019, quoiqu'il semble qu'une certaine résignation ait cours, sans autre perspective que celle du blocage définitif du mécanisme d'appel. Le commissaire Phil Hogan²,

¹ Communiqué de presse de la Commission européenne du 26 novembre 2018 : « Réforme de l'OMC : l'UE propose une solution pour le fonctionnement de l'organe d'appel ».

² À la suite de la démission du commissaire Hogan, le portefeuille du commerce a été confié au vice-président Dombrovskis en septembre 2020. Le nouveau commissaire a confirmé que la réforme de l'OMC constituait une priorité dans les chantiers de la Commission.



à l'occasion de son audition devant le Parlement, avait ainsi appelé à des négociations bilatérales directes avec les États-Unis pour résoudre le dossier Airbus-Boeing. Parallèlement, pour sortir de l'impasse, l'Union envisage la mise en place de cours d'appel temporaires pour régler les litiges commerciaux entre membres.

Plusieurs pistes peuvent être envisagées pour sortir de l'impasse, allant du choix des solutions américaines à la mise en place de systèmes bilatéraux ou multilatéraux négociés en dehors de l'OMC, mais elles supposent soit des négociations difficiles avec la Chine, par exemple, soit un effritement de la logique multilatérale, qui a constitué l'axe majeur des décisions prises après la Seconde Guerre mondiale pour organiser les relations économiques internationales. Le commissaire Valdis Dombrovskis a rappelé, lors de son audition devant le Parlement européen le 2 octobre 2020, l'importance d'une OMC qui sache régler efficacement et rapidement les différends, tout en soulignant la nécessité de réformer un système dont les dysfonctionnements sont largement reconnus³.

La France estime que l'équilibrisme que pratiquerait Bruxelles entre les États-Unis et la Chine a irrité l'administration américaine et aurait ainsi ralenti l'émergence d'un compromis⁴. Les propos du commissaire Dombrovskis pourraient, sur ce point, rassurer la France.

Au niveau international, le communiqué du sommet d'Osaka (29 juin 2019) présentait un consensus minimaliste sur le constat de la nécessité d'une réforme, y compris concernant le fonctionnement du mécanisme de règlement des différends, mais peu susceptible d'être suivi d'effets compte tenu du désaccord de fond sur la direction à suivre. Le G20 rappelait son soutien à la réforme de l'OMC et jugeait nécessaire une action sur le fonctionnement de l'organe d'appel. Il reconnaissait

les rôles complémentaires joués par les accords de libre-échange, pour autant qu'ils soient compatibles avec les règles de l'OMC⁵. Plus récemment, le communiqué du G20 ministériel sur le commerce et sur l'investissement (30 mars 2020) se bornait à souligner que les mesures liées à la Covid-19 doivent être proportionnées, ciblées, transparentes et temporaires, ne pas créer d'obstacles inutiles aux échanges ou aux chaînes de valeurs et être conformes aux règles de l'OMC⁶.

En attendant, le Conseil et le Parlement ont adopté le 12 décembre 2019 le projet de règlement de la Commission⁷, qui vise à combler le vide juridique provoqué par la crise de l'organe d'appel ; en effet, les différends soumis à appel ne peuvent être réglés et cette situation pourrait être préjudiciable aux intérêts de l'Union européenne. L'UE, qui, comme les États membres, reste attachée au multilatéralisme, doit donc à la fois négocier pour parvenir à un accord au sein de l'OMC, notamment pour restaurer l'efficacité du mécanisme de règlement des conflits, mais aussi, dans le même temps, préserver ses intérêts en mettant en place des mécanismes bilatéraux et multilatéraux. La position européenne ne doit pas conduire à un abandon progressif de la logique multilatérale qui a soutenu le développement du commerce international depuis la Seconde Guerre mondiale.

Les risques liés au blocage du système d'appel

Avec le blocage du mécanisme d'appel, c'est tout le dispositif de règlement des différends qui se trouve paralysé ; or, en permettant une résolution ordonnée des conflits commerciaux, il est au cœur des relations entre les États membres de l'Organisation, qui doivent s'appuyer sur une jurisprudence claire pour adopter ou adapter leurs pratiques commerciales. Si la Chine est régulièrement accusée de mettre en œuvre des distorsions

3 Il a rappelé à cette occasion que la procédure relative au différend Airbus-Boeing avait duré quinze ans.

4 Clément Beaune, « L'Europe, par-delà le Covid-19 », *Politique étrangère*, automne 2020.

5 « We reaffirm our support for the necessary reform of the World Trade Organization (WTO) to improve its functions. We will work constructively with other WTO members, including in the lead up to the 12th WTO Ministerial Conference. We agree that action is necessary regarding the functioning of the dispute settlement system consistent with the rules as negotiated by WTO members. Furthermore, we recognize the complementary roles of bilateral and regional free trade agreements that are WTO-consistent. »

6 « Emergency measures designed to tackle Covid-19, if deemed necessary, must be targeted, proportionate, transparent, and temporary, and that they do not create unnecessary barriers to trade or disruption to global supply chains, and are consistent with WTO rules. »

7 Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) n° 654/2014 du Parlement européen et du Conseil concernant l'exercice des droits de l'Union pour l'application et le respect des règles de commerce international.



de concurrence préjudiciables aux échanges, on doit reconnaître qu'elle se plie en général aux décisions rendues dans le cadre du mécanisme.

Plus encore, c'est l'ensemble du commerce international qui risque d'être déséquilibré : en l'absence de perspective de règlement des conflits, les rapports de force, les pratiques déloyales ou les politiques agressives pourraient se multiplier et inciter à la mise en place de mesures protectionnistes préjudiciables aux échanges, dans un contexte où, notamment en raison de la crise sanitaire, la mondialisation, comme la liberté des échanges et du commerce, font l'objet d'une contestation.

Enfin, on ne peut que s'inquiéter d'observer que les attaques contre l'approche multilatérale se multiplient, alors même que les enjeux actuels (réchauffement climatique, pandémie, phénomènes migratoires) appellent plus que jamais des solutions globales et négociées. La persistance de turbulences sur le commerce international réduirait les chances d'accords internationaux sur des thématiques plus complexes encore. La pandémie a mis en lumière la très forte dépendance des pays occidentaux à l'égard de la Chine ou de l'Inde dans l'approvisionnement en produits stratégiques tels que les équipements de protection et les médicaments : la mondialisation des chaînes de valeur est devenue l'objet d'interrogations non seulement pour des raisons sanitaires, mais aussi pour des raisons environnementales. Cette interrogation sur les processus de production, sans remettre en question les bienfaits du développement des échanges, concourt à créer un contexte de défiance à l'égard de la mondialisation et du multilatéralisme, qui passent pour en être le vecteur.

La crise de l'OMC manifeste tant la défiance des États-Unis envers une approche multilatérale que les dysfonctionnements internes de l'institution : d'un côté, l'administration Trump défendait une approche contractuelle des relations internationales, mais, de l'autre, les modes de décision internes de l'institution, qui reposent pour l'essentiel sur la recherche du consensus, empêchent toute réelle réforme.

La crise de l'OMC souligne aussi la nécessité de réformer la gouvernance et le fonctionnement de l'institution, en les adaptant à des enjeux bien différents de ceux qui prévalaient lors de sa création. Le commerce international a décuplé et les échanges portent de plus en plus sur des services, notamment numériques. Le commerce mondial est devenu un sujet beaucoup plus complexe au fil du temps, de plus en plus lié aux investissements directs à l'étranger, au développement des services, y compris sans franchissement de frontières : des politiques telles que celles qui sont relatives à la concurrence ou à la fiscalité sont devenues centrales dans ce contexte. De nouvelles thématiques, comme la responsabilité sociétale d'entreprise ou la fiscalité verte, sont perçues par les pays en développement comme des normes protectionnistes⁸. Le commerce international requiert désormais une approche et une régulation plus protéiformes, ce qui suppose de réinventer l'OMC.

⁸ La consultation actuellement en cours au niveau européen, sur la mise en place d'une taxe carbone sur les importations dès 2022, soulève à cet égard bien des interrogations. Même si la Commission assure que le dispositif respectera les règles de l'OMC, il y a fort à parier que cette taxe sera considérée par les États-Unis, par la Chine, et par bien des pays en développement, comme une pratique protectionniste.



Bibliographie

Azevêdo (R.) (2020)

« Les vingt-cinq années de réalisations et de défis de l'OMC », message du directeur général, site de l'OMC.

Beaune (C.) (2020)

« L'Europe, par-delà le Covid-19 », *Politique étrangère*, vol. 85, n° 3, automne.

Bown (C. P.) et Keynes (S.) (2020)

« Why Trump shot the sheriffs: the end of WTO dispute settlement 1.0 », *Journal of Policy Modeling*, vol. 42, n° 4, p. 799-819.

Commission européenne (2018)

« Réforme de l'OMC : l'UE propose une solution pour le fonctionnement de l'organe d'appel », communiqué de presse, 26 novembre.

Daniels (L. von), Dröge (S.) et Bögner (A.) (2019)

« Ways out of the WTO's December crisis: how to prevent the open global trade order from unravelling », *SWP Comment*, n° 46, décembre.

G20 (2019)

« G20 Osaka leaders' declaration », 29 juin.

G20 (2020)

« Communiqué du G20 ministériel sur le commerce et sur l'investissement » (*Trade and investment ministerial statement*), 30 mars.

Gonzalez (A.) et Véron (N.) (2019)

« EU trade policy amid the China-US clash: caught in the cross-fire? », *Working Paper*, Bruegel, septembre.

Jean (S.), Martin (P.) et Sapir (A.) (2018)

« Avis de tempête sur le commerce international : quelle stratégie pour l'Europe ? », *Les Notes du conseil d'analyse économique*, n° 46, juillet.

Miroudot (S.), Sauvage (J.) et Shepherd (B.) (2013)

« Measuring the cost of international trade in services », *World Trade Review*, vol. 12, n° 4, octobre, p. 719-735.

Éditeur

Banque de France

Secrétaire de rédaction

Alexandre Capony

Directeur de la publication

Gilles Vayssset

Réalisation

Studio Création

Direction de la Communication

Rédaction en chef

Cécile Golfier

ISSN 1952-4382

Pour vous abonner aux publications de la Banque de France

<https://publications.banque-france.fr/>

Rubrique « Abonnement »

