

Thème 8 : Comment organiser le commerce international dans un contexte d'ouverture des échanges ?**Chapitre 10 : UNE ORGANISATION MONDIALE POUR GERER LES DIFFERENDS ENTRE ÉTATS DANS LES ECHANGES INTERNATIONAUX****Notions**

- Les missions de l'OMC
- Les cycles de négociation d'abaissement des tarifs douaniers et des barrières non tarifaires
- L'Organe de règlement des différends (ORD)

Contexte et finalités

Les éventuelles conséquences négatives du protectionnisme adopté par certains États ont poussé la communauté internationale à promouvoir une régulation mondiale des échanges de biens et de services. Celle-ci est aujourd'hui mise en œuvre par l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Dans le cadre de cycles de négociations réguliers (*rounds*), des règles du commerce mondial sont négociées entre pays (clause de la nation la plus favorisée (NPF), principe du traitement national, principe de réciprocité). Une juridiction spécialisée, l'Organe de règlement des différends (ORD), permet de traiter les litiges éventuels.

L'OMC cherche à étendre les règles du libre-échange à de nouveaux domaines et à lutter contre les nouvelles mesures protectionnistes.

Objectifs

- ⇒ Définir les missions de l'OMC ;
- ⇒ Définir et interpréter les principales règles de fonctionnement de l'OMC

Les relations commerciales dans la seconde moitié du XXe siècle ont été marquées par l'abaissement des droits de douane dans le cadre de cycles de négociations menées sous l'égide du GATT. À la fin du XXe siècle, l'ouverture des économies a rendu nécessaire la transformation du GATT en Organisation mondiale du commerce (OMC). Partant de l'idée que l'ouverture commerciale favorise la prospérité, les Nations se sont ainsi dotées d'un cadre de négociation et d'élaboration de règles qui organisent le commerce mondial. L'OMC est dotée d'un Organe de règlement des différends (ORD) qui la met en capacité de régler les litiges commerciaux. Toutefois le cadre multilatéral de ces débats est de facto remis en cause lorsque, de manière unilatérale, des puissances commerciales soumettent à leurs propres lois tous ceux qui contreviennent à leurs intérêts, en contradiction avec le droit international qui peine à s'imposer.

I. Comment l'OMC régule-t-elle les échanges mondiaux ?

A. Les missions de l'OMC

1. Du GATT à l'OMC

Le GATT et l'OMC sont fondés sur une même conviction et une même méthode. La conviction : l'ouverture commerciale profite à tous. La méthode : le multilatéralisme permet d'étendre les accords commerciaux à tous. Le GATT était un simple traité, les Nations pouvaient facilement s'en affranchir et les différends commerciaux ne pouvaient trouver une issue que par des accords à l'amiable ou des sanctions décrétées de manière unilatérale. Avec l'OMC, les Nations sont également représentées au sein d'une organisation dotée de moyens juridiques. Par ailleurs, les missions de l'OMC sont plus larges. Le GATT a obtenu des résultats en matière de baisse des droits de douane, qui sont passés de 40 % en moyenne en 1947 à 4 % en 1995, mais de nombreux secteurs d'activité comme les services ou l'agriculture échappaient à ces accords et le protectionnisme non tarifaire pouvaient annuler les concessions obtenues sur les tarifs douaniers. L'OMC va ouvrir le champ des négociations et s'attaquer à toutes les formes de protection. Enfin, les litiges sont traités par une juridiction indépendante et peuvent déboucher sur des autorisations de sanctions même si la négociation est privilégiée.

2. Les trois principaux objectifs de l'OMC

Favoriser la liberté des échanges dans un cadre transparent et loyal, ouvrir des cycles de négociation pour inclure dans les accords tous les pays et arbitrer les conflits commerciaux. Promouvoir dans le domaine du commerce des règles de droit mondiales, respectées par tous et qui mettraient les Nations à l'abri des guerres commerciales.

A. Les principes de l'OMC

La plus célèbre qui fonde le multilatéralisme est la « clause de la nation la plus favorisée ». Celle-ci impose qu'un avantage accordé à un partenaire soit étendu à tous. La non-discrimination interdit la préférence nationale. Tous les acteurs et tous les produits doivent être soumis aux mêmes règles, par exemple en matière fiscale. Enfin les pratiques déloyales, comme le dumping qui consiste à casser les prix pour mettre en difficulté la concurrence, ou la contrefaçon, sont prohibées.

Dans la continuité de ce que le GATT avait instauré, l'OMC admet des exceptions et des dérogations, notamment pour les pays en développement, soit lorsqu'ils sont confrontés à des situations d'urgence où la vie même des populations est menacée, soit lorsque des secteurs essentiels sont menacés. Par exemple, certains pays mono-exportateurs peuvent être confrontés à une crise conjoncturelle, comme un effondrement du prix d'une matière première. Les États sont alors en droit de verser des subventions. Ou enfin, tout simplement, parce que ces pays ont besoin de développer un secteur d'activité.

Enfin, il faut noter que l'OMC reconnaît les accords d'intégration régionale comme ALENA, dans la mesure où ceux-ci vont dans le sens de l'ouverture et de la libre circulation des marchandises.

B. Les négociations commerciales multilatérales

Elles constituent un cadre où tous les pays négocient ensemble sur une base égalitaire (1 Pays = 1 voix). Le cycle de Doha lancé en 2001 se donnait comme objectif d'ouvrir les marchés des pays riches aux produits des pays les moins avancés. Ce cycle de Doha est en échec car il se heurte à la montée des protectionnismes et des pratiques punitives unilatérales des États-Unis. Les rivalités commerciales sont plus fortes dans un contexte marqué par un coup d'arrêt à la croissance des échanges depuis 2008. Les différends commerciaux sont en augmentation et le recours aux sanctions supplante les négociations qui devraient être privilégiées.

II. Comment sont réglés les différends commerciaux ?

A. Un pouvoir juridictionnel innovant

1. L'organe de règlement des différends

L'objectif de l'ORD est de mettre fin à l'unilatéralisme dans la mise en œuvre de sanctions commerciales. Lorsqu'un pays s'estime lésé par un partenaire accusé de ne pas respecter les accords, il porte l'affaire devant l'ORD. Ce dernier propose un cadre juridique contraignant. Au bout de la procédure, l'ORD peut autoriser le pays reconnu dans son droit à prendre des sanctions. Il peut s'agir de taxes, qui doivent être proportionnées et s'appliquer à des produits issus du même secteur. A contrario lorsque D. Trump décide de sanctionner des produits alimentaires issus de l'UE à la suite du différend Boeing-Airbus, il se place délibérément en dehors du droit international.

2. La procédure de règlement

L'examen du différend est mené par des experts indépendants réunis dans un « groupe spécial » et le pays « vaincu » ne peut s'opposer aux conclusions du rapport du groupe après une procédure d'appel. La procédure peut durer 1 an et 3 mois si le défendeur fait appel des conclusions du premier rapport. Toutefois, avant d'autoriser le « vainqueur » à prendre des sanctions, l'ORD cherchera en prolongeant la négociation à parvenir à un accord à l'amiable. L'objectif reste de pacifier les relations commerciales.

B. Les différends commerciaux

1. Qui attaque et qui est attaqué ?

On observe que les plus grands plaignants et défendeurs sont les EU et l'UE. La Chine est fréquemment attaquée et moins souvent plaignante. La fréquence des plaintes est également un symptôme de l'activité commerciale. Lorsque le commerce progresse, les relations se détendent et le nombre de plaintes diminue. Ce fut le cas jusqu'à la fin des années 2010, mais lorsque la croissance du commerce subit un coup d'arrêt, comme ce fut le cas après la crise des *subprimes*, les tensions commerciales s'exacerbent et l'ORD enregistre davantage de plaintes.

2. Le cas d'un conflit UE-EU

Depuis 2004 l'Union européenne et les États-Unis s'accusent mutuellement d'aide publique illégale en faveur de Boeing et d'Airbus. Il s'agit d'un cas typique de politique commerciale stratégique.

Airbus est un consortium européen qui a pu s'imposer face à Boeing grâce à des subventions publiques. En effet, le secteur de l'aéronautique connaît d'importantes barrières à l'entrée du fait de la taille des investissements. Il aurait été impossible d'imaginer une entreprise européenne dans ce secteur sans l'apport des États. De son côté Boeing a aussi pu bénéficier d'exonérations d'impôts qui ont justifié une plainte de l'UE.

Les États-Unis ont été autorisés à imposer des taxes sur près de 6,8 milliards d'euros de biens et services européens importés chaque année. Washington avait décidé d'imposer des droits de douane de 10 % sur les avions et de 25 % sur d'autres produits industriels ou agricoles comme le vin. Il s'agit de la sanction la plus lourde jamais imposée par l'OMC.

Mais l'ORD qui a reconnu l'illégalité des exonérations fiscales dont a profité Boeing devrait autoriser l'UE à prendre des sanctions dans le courant de l'année 2020. On remarque d'ailleurs que les EU jouent sur deux tableaux. Leur activité à l'OMC constitue une forme de reconnaissance de l'institution, mais ils appliquent les sanctions de manière unilatérale.

Comment accompagner le développement des échanges internationaux ?

Sous la direction du GATT, des cycles de négociations comme le Kennedy Round, le Tokyo Round ou l'Uruguay round, aboutissent à une réduction des droits de douanes, des mesures antidumping ou encore une réduction des barrières non tarifaires.

En 1995, l'Organisation mondiale du commerce (OMC) est créée. Elle a pour objectif de faciliter les échanges internationaux en réduisant ou en éliminant les obstacles au commerce.

Comment l'OMC régule-t-elle les échanges mondiaux ?

L'OMC, dont le siège se situe à Genève, est pilotée par ses membres (164 en 2019, dont la Chine depuis 2001). L'organisation a pour but de s'occuper des règles régissant le commerce entre les pays en prenant des décisions basées sur deux grands principes :

- l'engagement unique, ce qui signifie que les membres doivent se mettre d'accord sur l'ensemble des points d'une négociation ;
- le consensus, qui signifie que tous les membres de la négociation doivent être d'accord.

L'OMC s'occupe des règles :

- du commerce des marchandises ;
- du commerce des services ;
- des échanges de droits de propriété industrielle.

Les principes de l'OMC favorisant le libre échange :

- la réciprocité : les concessions accordées entre pays doivent être équivalentes ;
- la transparence : les mesures commerciales mises en place doivent être prévisibles ;
- la non-discrimination :
 - la clause de la nation la plus favorisée : les pays membres ne peuvent pas établir de discrimination entre leurs partenaires commerciaux,
 - le traitement national : les produits importés ne doivent pas subir un traitement moins favorable que celui réservé aux produits nationaux.

Aujourd'hui, l'OMC est en crise :

- elle rencontre des difficultés pour conclure des accords multilatéraux en raison, notamment, de la multiplication des accords commerciaux régionaux (ACR) bilatéraux ;
- l'organisation est confrontée à des problèmes de coordination (dus au nombre de ses membres) ;
- les règles de l'OMC concernent très peu les échanges de services qui se développent ;
- le statut de pays en développement pour les grands pays émergents comme la Chine est contesté car il leur permet de bénéficier d'un traitement spécial et différencié ;
- la question des subventions, qui faussent les conditions de la concurrence, se pose ;
- les États-Unis refusent de valider la nomination des juges qui œuvrent au sein de l'organe de règlement des différends.

Comment sont réglés les différends commerciaux ?

L'OMC veille au respect des engagements pris par ses membres. L'organe de règlement des différends (ORD) est chargé de régler les différends commerciaux, comme le conflit entre Boeing et Airbus qui oppose les États-Unis et quatre pays de l'Union européenne.

Lorsqu'un membre de l'OMC considère qu'un autre membre ne respecte pas un accord, il peut saisir l'ORD. La procédure comporte plusieurs étapes :

- étape 1 : une négociation entre les pays concernés est engagée ;
- étape 2 : en cas d'échec, un groupe d'experts est constitué et présente un rapport ;
- le pays concerné a alors la possibilité de faire appel de la décision, un nouveau rapport est alors rendu par l'organe d'appel ;
- étape 3 : l'ORD adopte le rapport ;
- étape 4 : les décisions du rapport sont appliquées ;
- étape 5 : des sanctions sont prises en cas de non-application.



Les différends soumis à l'OMC concernent pour l'essentiel des promesses non tenues. Les membres de l'OMC sont convenus de recourir au système multilatéral de règlement des différends au lieu de prendre des mesures unilatérales s'ils estiment que d'autres membres enfreignent les règles commerciales. Autrement dit, ils appliqueront les procédures convenues et respecteront les jugements rendus. Un différend naît lorsqu'un pays adopte une mesure de politique commerciale ou d'autre nature qui est considérée par un ou plusieurs autres membres de l'OMC comme une violation des accords de l'OMC ou un

manquement aux obligations. [...] L'Organe de règlement des différends, composé de tous les membres de l'OMC, est responsable en la matière. Il est seul compétent pour établir des « groupes spéciaux » composés d'experts chargés d'examiner l'affaire, et pour adopter ou rejeter les conclusions des groupes spéciaux ou les résultats de la procédure d'appel. Il surveille la mise en œuvre des décisions et recommandations, et est habilité à autoriser l'adoption de mesures de rétorsion si un pays ne se conforme pas à une décision.

OMC, rapport annuel 2019.

L'OMC cherche à favoriser le multilatéralisme, c'est-à-dire l'instauration de règles communes entre tous les États. Ce multilatéralisme repose sur plusieurs principes fondamentaux visant à favoriser les échanges et le commerce transfrontière :

La clause de la nation la plus favorisée	Le principe du traitement national	Le principe de réciprocité
Tout avantage accordé par un pays à un autre doit être automatiquement appliqué aux autres membres de l'OMC (sauf en cas d'accord de libre-échange).	Une fois admis sur le marché, les produits importés doivent être traités de la même façon que les produits nationaux.	Tout pays bénéficiant d'un avantage tarifaire accordé par un membre de l'OMC doit en proposer un en contrepartie.

Le règlement des litiges commerciaux entre les pays

[L'organe de règlement des différends (ORD)] constitue la clef de voûte du système commercial multilatéral et la contribution sans précédent de l'OMC à la stabilité de l'économie mondiale. Sans un moyen de régler les différends, le système fondé sur les règles ne serait d'aucune utilité car les règles ne pourraient pas être appliquées. La procédure de l'OMC [...] est fondée sur des règles clairement définies, assorties d'un calendrier pour l'examen d'une affaire. Les décisions initiales sont rendues par un groupe spécial¹ et approuvées (ou rejetées) par l'ensemble des membres de l'OMC. Il est possible de faire appel sur les points de droit. Cependant, il ne s'agit pas de rendre un jugement mais, en priorité, de régler les différends, si possible par voie de consultations.

1. Organe indépendant composé de trois experts pour examiner un différend et formuler des recommandations à la lumière des dispositions de l'OMC.

wto.org

Le dernier cycle de négociation, cycle de Doha ou programme de Doha pour le développement, date de 2001. Il vise à réformer en profondeur le système commercial international en proposant la révision des règles commerciales et en réduisant les obstacles au commerce. Un des objectifs principaux du cycle de Doha porte sur l'amélioration des perspectives commerciales des pays en développement, soit permettre aux pays les moins avancés d'accéder aux marchés des pays riches. Cependant, ce cycle de négociation est suspendu depuis 2006 en raison d'un manque de consensus entre les États, la signature d'un accord ne pouvant intervenir que s'il y a accord de tous les pays. En effet, le fonctionnement de l'OMC repose sur deux règles principales lors des négociations : le principe du consensus entre les pays et le principe « un pays, une voix ». Ces deux règles accordent un droit de veto à chaque nation. Le blocage des négociations a donné lieu à l'apparition de nombreux accords commerciaux bilatéraux et régionaux. Ces accords sont tolérés par l'OMC mais constituent des exceptions aux règles de l'institution.

Réformer l'OMC, oui mais comment ?



ORGANISATION
MONDIALE
DU COMMERCE

Depuis 2001, aucun nouvel accord global multilatéral n'a été approuvé [par l'OMC]. Alors, il y a ceux comme l'Union européenne, qui multiplient les accords bilatéraux.

Il y a ceux qui persistent à contourner les règles, Chine en tête, et il y a les États-Unis qui tentent d'étouffer en ce moment même l'organe de règlement des différends, et surtout son organe d'appel.

L'organe d'appel, c'est un peu le tribunal de l'OMC, c'est lui qui tranche les conflits entre les membres. Il est normalement composé de 7 membres nommés par consensus. Or depuis que Donald Trump a été élu, les États-Unis mettent leur veto à toute nouvelle nomination. Quand un juge voit son mandat expiré, il n'est pas remplacé. Aujourd'hui, ils ne sont donc plus que 3 à pouvoir trancher les litiges... et en décembre, il ne restera plus qu'un seul membre [...].

L'organisation mondiale du commerce est en crise, et cette crise est profonde. Là-dessus tous ses membres sont d'accord. Les plus grandes puissances commerciales de la planète sont même partantes pour réformer l'OMC [...]. Le problème, c'est qu'elles ont des visions diamétralement opposées de ce qu'il faudrait faire [...].

Radio France, France Culture, Marie Viennot, 05.10.2019

Principaux arguments témoignant d'une crise de l'OMC :

Argument 1	L'OMC n'a pas réussi à approuver d'accord global de libre-échange depuis près de 20 ans. Les pays membres privilégient des accords bilatéraux, négociés entre quelques pays seulement et en marge de l'OMC. Certains, comme la Chine, contournent les règles.
Argument 2	L'ORD n'est plus en mesure de résoudre les différends commerciaux puisque le gouvernement américain bloque les nominations de nouveaux juges à chaque expiration de mandat. La décision étant prise par consensus, si un seul membre s'oppose, celle-ci se voit bloquée.

L'OMC peine à se réformer.

Les pays membres de l'OMC s'accordent pour constater la crise de cette organisation. Cependant, la plupart des pays ont des visions différentes des changements à mettre en œuvre. Les décisions se prenant actuellement par consensus, il est donc difficile de réformer l'OMC.