

OMC : les défis d'une institution en panne



alternatives-économiques.fr//christian-chavagneux/omc-defis-dune-institution-panne/00095536

Chronique

16/02/2021

Christian Chavagneux Editorialiste

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) a, enfin, un nouveau patron... Et c'est une patronne : les Etats-Unis de Joe Biden ayant rejoint le consensus de tous les autres pays, la Nigériane Ngozi Okonjo-Iweala devient la première femme et première personne issue du continent africain à diriger l'institution. Elle prendra officiellement ses fonctions le 1^{er} mars.



Nul ne doute de ses compétences. « *Elle aurait dû accéder à une position de ce type depuis bien longtemps* », nous confie Pierre Duquesne, l'ancien administrateur français auprès du

Fonds monétaire international (FMI) et de la Banque mondiale, et ancien ambassadeur de France auprès de l'OCDE. « *Elle est douée pour la négociation internationale.* » Tant mieux : il va lui falloir beaucoup de talent pour remettre sur pied une institution quasi moribonde. De nombreux défis l'attendent dans son nouveau bureau genevois.

Un nouveau cap idéologique

Jusqu'au début des années 2000, l'OMC a servi de forum de négociations entre les grandes puissances commerciales, et entre ces dernières et les autres pays. Puis, tout s'est cassé. Le Français Pascal Lamy, à la tête de l'organisation entre 2005 et 2013, a été son premier dirigeant à ne pas réussir à boucler une grande négociation internationale pour fixer de nouvelles règles.

Les Etats ont eu marre des lenteurs d'une institution fonctionnant au consensus, de plus en plus difficile à trouver entre des pays industrialisés vieillissants, des émergents dynamiques et des pays pauvres : trop d'intérêts divergents. Certains pays, Etats-Unis et émergents en tête, en ont aussi eu marre d'une idéologie poussant toujours plus loin un libre-échange paré de toutes les vertus. Ils se sont de plus en plus engagés dans des négociations bilatérales : il y avait 28 traités bilatéraux de commerce en vigueur en 1990, 82 en 2000, 341 aujourd'hui.

Dans la plupart des cas, ces accords dits « de libre-échange » définissent en fait les conditions d'un protectionnisme organisé et négocié, sur le mode « ça, je veux bien t'en acheter plus dans les dix ou quinze ans qui viennent, ça, pas question ». A l'inverse, l'Europe, à l'origine d'une partie importante de ces traités, s'assurait de pérenniser les principes du libre-échange !

Trouver le juste milieu entre les Etats-Unis et la Chine, avec l'Union européenne au milieu ne sera pas une mince affaire

Quand les rapports se tendent, cela donne du protectionnisme à la Donald Trump. Trouver le juste milieu entre les Etats-Unis et la Chine, avec l'Union européenne au milieu ne sera pas une mince affaire. Les sociétés civiles ont de plus en plus contesté l'orientation libérale de l'institution et manifesté contre les réunions de l'OMC. Elles ont finalement été rejointes par les économistes qui sont revenus des effets censés être naturellement bénéfiques de l'ouverture des frontières.

Bref, il va falloir que la nouvelle dirigeante de l'organisation définisse un nouveau cap idéologique. Et sache négocier avec les sociétés civiles.

Redevenir un juge impartial

Fixer un cadre idéologique clair s'avère d'autant plus nécessaire que la course au libre-échange a fini par détruire ce que beaucoup considéraient comme le grand succès de l'OMC, son Organe de règlement des différends commerciaux (ORD) avec son Organe d'appel. Barack Obama, puis, Donald Trump, ont bloqué son fonctionnement en refusant la nomination de plusieurs juges. Pourquoi ? Il y a plusieurs explications.

Depuis la création de la procédure d'arbitrage en 1995, les Etats-Unis ont été le pays le plus attaqué. Ils ont eu le plus grand mal à faire reconnaître le comportement de passager clandestin du commerce mondial de la Chine.

Surtout, l'Organe d'appel a été trop gourmand. Il est censé veiller au respect des règles commerciales négociées entre les pays, pas les écrire. En 2006, l'un de ses textes s'est enorgueilli d'avoir « *réalisé une importante contribution au libre-échange qui n'aurait pu être obtenue par la seule négociation* ».

Les juges ont voulu se substituer aux Etats, leur enlevant les outils de gestion des échanges sur lesquels ils s'étaient mis d'accord, en écrivant de nouvelles règles libérales appelées à faire jurisprudence. L'institution a été punie politiquement. Il va lui falloir se rebâtir sur de nouvelles bases.

Les sujets émergents

Par ailleurs, les gouvernements finissent également par comprendre qu'ils se doivent enfin de lutter contre le réchauffement climatique. Avec réticence et souvent trop de lenteur, mais la voie est tracée.

Longtemps l'OMC n'a pas voulu prendre cette dimension au sérieux. Ses arbitrages ont souvent laissé la priorité aux échanges sur la protection de l'environnement. Ce n'est plus possible. Même les économistes les plus libéraux le reconnaissent... tout en réclamant de poursuivre le libre-échange. Les deux ne paraissent pas compatibles. Il va falloir trancher.

L'OMC devrait fixer une doctrine d'encadrement du commerce numérique

L'OMC devrait également fixer une doctrine d'encadrement du commerce numérique. Des deux côtés de l'Atlantique, les Gafa font désormais l'objet d'attaques de la part de gouvernements qui cherchent à encadrer leur pouvoir. C'est la même chose en Chine. Ces mastodontes sont au cœur des échanges mondiaux de services ; l'OMC peut-elle rester à côté du sujet et de la nécessité de les réguler ?

Last mais sûrement pas *the least*, l'OMC doit affronter les stratégies des multinationales. Et de deux points de vue.

D'un côté, elles ne sont plus les fers de lance de la mondialisation. Depuis la crise financière de 2007-2008 et depuis la pandémie, les firmes semblent être entrées dans un cycle de mondialisation de moindre intensité. Et ce sont bien les investissements des firmes qui tirent le commerce.

De l'autre, les grandes entreprises ont réussi à établir dans les traités bilatéraux des organes *ad hoc* de règlement des différends qui leur permettent de remettre en cause les politiques publiques qui ne leur plaisent pas, en particulier celles qui visent à lutter... contre l'impact des grandes entreprises sur le changement climatique. L'OMC ne pourra regagner du pouvoir et de la crédibilité qu'en contribuant à remettre de l'ordre dans ce magma juridique.

Ngozi Okonjo-Iweala arrive à la tête d'une organisation bien abîmée. Il va lui falloir toutes ses qualités pour arriver à faire de l'OMC une institution forte et légitime de régulation de la mondialisation.