

L'ordre multilatéral : les enjeux géopolitiques sino-américains à l'OMC.

Jean Zwahlen,

a. Ambassadeur, a. Directeur General de la BNS, membre du Comité du FSPI.

Introduction

Après la Seconde Guerre mondiale, l'ordre multilatéral est conçu et créé par et pour l'Occident car il domine le monde politiquement, économiquement et colonielement. Ce monde est révolu et il a bien changé. En effet après la guerre, le monde n'était pas globalisé. Les échanges entre nations se limitaient pour l'essentiel au commerce pour lequel on a créé le GATT/OMC, à la monnaie pour laquelle on a créé les Institutions de Bretton Woods (FMI, BIRD) et à la politique pour laquelle on a créé l'ONU. Or, si le monde comptait 53 Etats en 1945, il en a 197 aujourd'hui. 14 de plus pour l'Europe, 13 de plus pour l'Amérique, 50 de plus pour l'Afrique et 34 de plus pour l'Asie.

De plus, en 1945, l'Etat nation était le seul acteur des relations internationales. Aujourd'hui, il n'est plus qu'un parmi de nombreux autres. En effet, il faut désormais compter avec les ONG, les lobbies, les associations professionnelles (patronales et syndicales) et les organisations intergouvernementales, plus de 250 en tout.

La science, la technologie et l'information, jadis apanages des sociétés développées, se sont mondialisées. Internet et les méga-sociétés (Apple, Google, Amazon, Facebook, Microsoft) reconfigurent le monde et le rôle de l'Etat. La globalisation et les interdépendances qu'elle génère ont estompé les frontières : le marché international est aujourd'hui un marché domestique.

L'Occident a régressé sur trois plans essentiels. Economiquement, alors qu'en 1995 la part du G7¹ dans le PIB mondial était de 45 %, elle n'en représente plus que 31 % maintenant, et probablement 20 % seulement en 2050. Dans le même temps, la part des émergents a passé de 22% à 37%. Sur le plan démographique, de 1950 à 2017, la population mondiale a augmenté de 5 milliards, pour atteindre 7,5 milliards. La population africaine a cru de 7,5 % et représente maintenant 17 % de la population mondiale. Celle de l'Amérique est restée stable à 13,5 %. L'Asie a cru de 4,3 % et sa part dans la population mondiale est proche de 60 %. L'Europe quant à elle régresse. Sa population a passé de 21,7 % à 9,8 % de la population mondiale. Culturellement enfin, les valeurs occidentales, jadis universelles (démocratie, état de droit, libéralisme, droits de l'homme) sont à présent relativisées voire contestées.

Le monopole occidental sur le monde est révolu. L'Asie est devenue un centre de gravité prospère et attractif. Obama en avait pris acte en formulant sa politique du « *pivot vers l'Asie* » en 2009. Toutefois, l'Occident reste potentiellement un des grands acteurs mondiaux à cause de la puissance américaine et de l'importance économique de l'Europe. Malheureusement, il est désuni depuis l'arrivée du Président Trump et son influence sur la scène internationale s'en ressent. Le monde d'aujourd'hui n'est plus unipolaire mais bipolaire, voire multipolaire. Il faudrait adapter sa gouvernance et l'ordre multilatéral à cette nouvelle situation. Malheureusement, les réformes pour y parvenir sont hésitantes, tardives et insuffisantes. De ce fait, l'ordre actuel n'est plus au diapason des besoins du XXI^e siècle et il en résulte des grippages.

¹ Les pays membres du G7 sont le Canada, les Etats-Unis, la France, l'Italie, le Japon, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

La Chine, dit-on, s'est emparée de la mondialisation pour retrouver la place qu'elle juge être la sienne sur la scène mondiale. La Chine veut s'emparer de la mondialisation certes, mais sans vouloir s'y dissoudre, du fait du rôle qu'elle entend laisser jouer à l'Etat dans l'économie. Elle veut donc une mondialisation aux couleurs chinoises. L'ascension économique de la Chine est due à Deng Xiaoping qui, en 1978, a ouvert l'économie à la libéralisation au sens occidental du terme mais en maintenant le système marxiste-léniniste pour ce qui concerne le politique. La Chine devint plus autocratique et politiquement moins libérale. Cet état de fait est en quelque sorte une réplique de ce qu'était la souveraineté impériale dans l'ancien temps, sauf qu'aujourd'hui c'est le Parti communiste qui joue le rôle de la bureaucratie impériale méritocratique d'autrefois et celui qui le contrôle en est l'Empereur (Xi). On ne peut pas savoir si ce système continuera de fonctionner aussi bien que pendant les trente premières années de son existence. Dans l'immédiat toutefois, l'Occident doit prendre acte de cet état de fait et tâcher de coopérer pacifiquement avec cette nouvelle puissance, tout en sachant qu'elle est déjà devenue, et le deviendra encore davantage, une puissance rivale au point de vue idéologique. En le sachant, l'Occident ne devrait-il pas redynamiser aussi ses valeurs ? L'OMC se révèle un bon cadre d'analyse.

L'OMC, la Chine et les Etats-Unis

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) (qui a succédé au GATT en 1995) est le pilier du système commercial multilatéral d'après-guerre. L'Organisation qui compte 154 membres, gère les règles régissant le commerce international, s'efforce d'éliminer les barrières au commerce et règle les conflits entre parties par son «Organe de Règlement des Différends» (ORD).



L'OMC est installée dans le bâtiment historique du Centre William Rappard à Genève. Un nouveau bâtiment a été ajouté en 2013.

A la création de l'OMC en 1995, la Chine avait pensé pouvoir conserver le statut de «partie contractante» qu'elle avait au GATT et adhérer à l'OMC comme membre fondateur. Mais les Etats-Unis, l'Union Européenne et le Japon ne l'entendirent pas ainsi, estimant que la Chine ne remplissait pas les critères OMC d'économie de marché parce que l'Etat chinois contrôle et subventionne ses entreprises, fixe les prix sur le marché domestique, s'oppose à la concurrence étrangère sur son sol et intervient dans les marchés financiers, voire manipule son taux de change. De longues et difficiles négociations s'ensuivirent et ce ne fut qu'en 2001, soit six ans après la création de l'OMC, que la Chine put y adhérer comme 143^{ème} membre mais avec un statut particulier : celui d'*économie en transition*². Il fut convenu de reconsidérer ce statut en 2016 pour constater si la Chine aurait entretemps suffisamment progressé dans la libéralisation de son économie pour devenir membre de plein droit membre de l'OMC.

² « Dès que la Chine aura établi, conformément au droit national du membre importateur, qu'elle est une économie de marché, les dispositions de la ligne A seront abrogées (...). En tout état de cause, ces dispositions (...) arriveront à expiration 15 ans après la date d'acceptation », soit le 11.12.2016.

Lors de cet examen, les Etats-Unis, l'Union Européenne et le Japon estimèrent les progrès insuffisants voire en recul sur certains points. Ils ne voyaient pas comment la Chine pourrait adhérer à l'OMC comme économie de marché. Les motifs invoqués ne manquaient pas de pertinence mais ils n'ont pas empêché quelques 80 Etats membres de l'OMC - dont la Suisse - d'avoir déjà reconnu à la Chine le statut d'économie de marché. La Chine conteste l'argumentation américaine, en faisant valoir qu'elle est devenue la deuxième puissance économique mondiale, qu'elle est le plus grand pourvoyeur d'investissements directs dans les pays en développement, qu'elle a pris de nombreuses mesures de libéralisation, qu'elle défend le multilatéralisme au plan mondial et s'emploie à relancer le cycle de Doha.

Même si les Etats-Unis ne sont pas des libre-échangistes à tous crins, leur collaboration à l'OMC a été globalement constructive. Toutefois, les choses se sont dégradées avec l'arrivée de Trump. Pour lui, le libre-échange est contraire aux intérêts des Etats-Unis. Trump est protectionniste et mercantiliste. Le solde de la balance commerciale est son indicateur phare. S'il est négatif, il l'attribue à un mauvais « *deal* » qu'il faut corriger en renégociant, de préférence bilatéralement, pour obtenir de meilleures conditions. Ce faisant, il n'hésite pas à tirer avantage de son statut de grande puissance pour pressurer et soutirer des concessions indues à des partenaires plus faibles. Tout cela indique que Trump est hostile à l'OMC. Déjà dans sa campagne électorale, il l'avait convenue, en la définissant de « *monstruosité* » qui fait du tort aux intérêts américains. Ces attaques, qui se sont poursuivies après son élection, se sont focalisées sur deux thèmes majeurs. Le premier concerne le relèvement des droits de douane sur l'acier (25%) et sur l'aluminium (10%), et le second le blocage du remplacement des sièges vacants de la Cour d'appel de l'Organe de Règlement des différends (ORD).

Première attaque de Trump contre l'OMC : le relèvement des droits de douane

La décision de relever les droits de douane sur l'acier et l'aluminium est grave. Elle risque de provoquer une guerre commerciale et une dangereuse escalade de réactions incontrôlables, dont nous pâtirions tous. Il n'est d'ailleurs pas sûr que cette mesure corrige le déficit commercial américain, car, dans le passé, quand des mesures de ce genre avaient été prises, le dollar s'était apprécié, les exportations avaient chuté et le solde de la balance commerciale n'avait pas été corrigé. Les raisons invoquées pour instaurer cette mesure ne sont pas convaincantes voire illégales.

En effet, la mesure invoquée au motif de la sécurité nationale³, visait la Chine. Cependant, elle vaut *erga omnes* en vertu du principe de non-discrimination de l'OMC. C'est dire qu'elle englobe tous les autres exportateurs d'acier et d'aluminium vers les Etats-Unis. Or, parmi ceux-ci, les plus importants sont des pays alliés des Etats-Unis (Canada, Corée du Sud, Japon, Mexique, Brésil, Union Européenne). Dès lors, on ne voit pas comment des pays alliés pourraient constituer des menaces pour la sécurité des Etats-Unis ? De plus, la mesure est disproportionnée car elle touche un secteur qui ne représente guère plus de 2 % des importations totales américaines. La mesure crée un précédent dangereux dont d'autres pays pourraient s'inspirer. Le cas échéant, le fonctionnement multilatéral du commerce deviendrait chaotique. Enfin, en faisant savoir subséquemment à l'annonce de cette décision qu'il était disposé à

³ La mesure prise sur la base d'une loi américaine désuète de 1962 pour relever les droits de douane sur l'acier et l'aluminium est spécieuse voire illégale au regard de l'OMC selon ce qu'en disent les experts. Trump pourrait d'ailleurs à nouveau utiliser l'argument de « sécurité nationale » pour introduire des droits de douane de 25 % sur les voitures, camions et pièces détachées. Le 23 mai 2018, il a chargé ses services d'examiner la question.

octroyer des dérogations à certains pays, Trump viole les règles de l'OMC⁴ car, au regard de cette Organisation, « aucune discrimination entre pays partenaires ne peut être faite ».

Il s'agit donc d'un viol délibéré que Trump compte bien exploiter pour ensuite extorquer bilatéralement des concessions à ses partenaires. Il a par exemple renégocié avec la Corée du Sud l'accord de libre-échange. Trump a ainsi déjà beaucoup obtenu puisque chaque constructeur américain de voitures voit son quota d'exportation augmenter de 30'000 à 50'000 voitures. En outre, les voitures américaines qui seront exportées en Corée du Sud n'auront pas à remplir les normes coréennes en matière d'environnement qui sont plus strictes que celles des Etats- Unis !

Deuxième attaque de Trump contre l'OMC : l'Organe de Règlement des Différends (ORD)

L'Organe de Règlement des Différends est un fleuron de l'OMC. Il a pour mission de régler les litiges commerciaux entre Etats membres. Il le fait efficacement et a ainsi permis d'éviter des guerres commerciales et des décisions unilatérales. Depuis sa création, l'ORD a réglé à l'amiable plus de 550 litiges. La Cour d'appel de cet organe est composée de sept juges nommés pour quatre ans, à l'unanimité des Etats membres. Actuellement la Cour d'appel n'a plus que trois juges en fonction. Or, comme les mandats de deux d'entre eux viennent à échéance en décembre 2019, la Cour d'appel ne pourra plus fonctionner sauf modification de la politique américaine qui bloque les nouvelles nominations. Si elle persiste dans cette attitude il n'y aurait plus d'organe de contrôle.

Cette situation gravissime est due à la politique de Trump qui bloque le remplacement des sièges qui deviennent vacants. De ce fait, déjà maintenant, sans changement de politique américaine, la Cour d'appel ne pourrait plus se saisir de différends sino-américains car, sur les trois juges encore en fonction en septembre 2018, il y a un Américain, un Chinois et un Indien. Or, selon les statuts, « un juge ne peut être saisi d'un différend impliquant son pays ». Cela signifie que l'avenir de l'ORD et celui de l'OMC sont en jeu car, si l'ORD venait à disparaître, il n'y aurait plus d'organe de contrôle ni de pénalité puisqu'il n'y aurait plus de règles à respecter. Si cela se produisait, nous entrerions dans le règne de l'arbitraire dans lequel les plus faibles deviendraient la proie des plus forts, car le « *level playing field* » de l'OMC aurait aussi disparu.

Evaluation de la situation de la Chine et des Etats-Unis à l'OMC

Malgré des progrès indéniables de libéralisation, la Chine continue de ne pas remplir les critères OMC d'économie de marché. En adhérant à l'OMC en 2001, la Chine s'était engagée à poursuivre énergiquement la libéralisation de son économie pour acquérir, en 2016, le statut d'économie de marché. Elle s'y est employée dans un premier temps mais, ensuite, ses efforts se sont relâchés. L'explication plausible qui en est donnée est que la Chine a pris confiance dans son modèle de développement auquel elle doit sa prodigieuse croissance économique et qu'elle ne veut plus le changer. Le problème c'est l'aspect hybride de ce modèle. Il mixe des éléments d'économie de marché avec des ingrédients de « *capitalisme étatique* » qui sont contraires aux

⁴ Voici ce que Trump a twitté : « Nous devons partager et bâtir nos industries de l'acier et de l'aluminium tout en faisant preuve d'une grande flexibilité et de coopération avec ceux qui sont de vrais amis et nous traitent de façon équitable à la fois dans le commerce et la défense »

statuts de l'OMC. Comme la Chine ne semble plus vouloir incorporer dans sa philosophie et ses structures économiques tous les crédos de l'économie de marché, elle biaise les règles et principes de l'OMC. Si elle maintient cette attitude, juridiquement parlant, la Chine ne pourrait pas devenir membre de plein droit de l'OMC. C'est ce qu'en concluent les Etats-Unis qui se refusent à lui accorder le statut d'économie de marché.

Cet argument a du poids car il est avéré que l'Etat chinois continue de jouer un rôle prépondérant dans des secteurs importants de l'économie : entreprises étatiques, investissements et propriété intellectuelle notamment. L'attitude chinoise est donc en porte-à-faux avec les principes de l'OMC. Des lors, peut-elle devenir membre de plein droit d'une Organisation dont elle n'entend pas vouloir endosser toutes les règles statutaires ?

De leur côté, les Etats-Unis ne semblent plus vouloir assumer leur rôle de leader historique à l'OMC. Cette attitude n'est pas entièrement nouvelle. En 2015, au moment du blocage du Cycle de Doha, Obama avait éprouvé du désamour pour l'OMC parce qu'il n'avait pas été possible d'obtenir les consensus qu'il désirait, tant était grande la disparité des points de vues de ses 154 membres. Et c'est en partie pour cette raison qu'Obama a essayé de trouver dans des enceintes plus restreintes et plus homogènes ce que l'OMC ne pouvait plus lui offrir. D'où le lancement de ses deux méga-accords régionaux : le TTIP (*Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership*) et le TPP (*Trans-Pacific Partnership*). Ce dernier tentait en sus de mettre la Chine hors-jeu en l'excluant des négociations.

Avec Trump, ce désamour s'est mue en hostilité voire en déclaration de guerre contre le système commercial multilatéral de l'OMC. En twittant « *Les guerres commerciales sont bonnes et faciles à gagner* », Trump provoque ses partenaires. Pourquoi devraient-ils appliquer les règles de l'OMC si les Etats-Unis ne le font pas et qu'il n'y a plus d'organe de sanction ?

Conclusion

L'OMC est à la peine. Le Cycle de Doha, qui était un plan ambitieux pour étendre la libéralisation aux nouveaux domaines de la coopération économique internationale, est bloqué depuis 2015 et, plus grave encore, à la réunion de décembre 2017, les Ministres n'ont même pas réussi à produire une Déclaration ministérielle. Cette situation préoccupante est attribuable à plusieurs raisons. Premièrement, le libéralisme économique est aujourd'hui davantage contesté politiquement; deuxièmement, avec des niveaux de développement différents, certains pays qui n'arrivent pas à maîtriser les nouveaux enjeux de la globalisation bloquent les négociations; finalement, d'autres pays ne se pressent pas pour ouvrir et libéraliser leurs marchés aux nouveaux domaines de la coopération internationale (*propriété intellectuelle, brevets, harmonisation des normes*).

En filigrane, se développe la rivalité des deux grandes puissances. L'une, les Etats-Unis, défend sa prédominance menacée, ils se servent de l'OMC tout en en violant partiellement les règles. Cette politique est schizophrénique et la lutte d'influence risque de faire imploser l'OMC et tout le système commercial multilatéral de l'après-guerre. Ce serait gravissime car sans l'OMC les luttes d'influences des grandes puissances joueraient à fond. Les plus faibles en souffriraient particulièrement car ils n'auraient plus la protection du « *level playing field* » que leur offrait l'OMC.

Cette lutte d'influence destructrice met en évidence la nécessité de réformer l'OMC pour la mettre au diapason de l'évolution qui s'est produite dans les relations économiques et commerciales de ces dernières décennies. Le leadership américain et les valeurs libérales qu'il incarnait à la fin de la Deuxième Guerre mondiale conviennent moins à un monde devenu plus hétérogène et de moins en moins unipolaire. Il s'agirait en particulier d'essayer d'accommoder

certaines principes de nos économies libérales avec ceux du « *capitalisme d'Etat* » dont se réclament aujourd'hui un nombre croissant d'Etats. En outre, le modèle de prise de décision par consensus est en principe un concept valable mais impraticable à réaliser à 154, tant divergent les intérêts et les points de vue des uns et des autres. Il faut donc concevoir de nouvelles règles de fonctionnement institutionnelles mieux adaptées à la nouvelle pondération des puissances dans le monde. La Chine en fait état depuis longtemps mais elle devrait aussi davantage ouvrir et libéraliser son marché domestique.

Tout cela devrait être réalisé en se souvenant que le commerce international multilatéral a été et reste une source de prospérité pour tout un chacun et que, pour en bénéficier, il faut aussi savoir faire des concessions. Espérons que la raison l'emportera et que l'on saura trouver des solutions constructives pour accommoder les intérêts des deux principaux protagonistes et ceux du monde. Pour le moment cependant les rivalités prédominent, notamment à cause de l'imprévisibilité caractéristique de Trump qui, par ses inflexions, crée un climat ravageur d'incertitude et de méfiance.

A la réunion ministérielle de l'OCDE le 30 mai 2018, lors d'un panel consacré au multilatéralisme, Wilbur Ross, Secrétaire d'Etat américain au Commerce, s'est révélé particulièrement hostile aux organisations multilatérales : « *Nous n'aimons pas les palabres infinies. Nous préférons les actions bilatérales pour négocier [...] tout pays a l'obligation de protéger ses citoyens et ses moyens de subsistance. C'est peut-être un point de vue populiste mais il nous tient à cœur* ».

Le fossé est profond entre de telles déclarations et celles du Président Macron qui, voyant le multilatéralisme en danger, s'est engagé à le sauver. Ce faisant, il s'est fait le chantre d'une mondialisation ouverte fondée sur des règles. Il a d'ailleurs proposé de faire une grande réforme de l'OMC et, pour y parvenir, d'engager une pré-négociation intégrant au départ les Etats-Unis, la Chine, le Japon et l'UE, avec l'objectif de présenter une première feuille de route au Sommet du G 20 à Buenos-Aires en novembre 2018. Malheureusement, à l'OCDE comme au G 7 du 10 juin 2018, les Etats-Unis ne se sont pas joints au communiqué final. Celui de l'OCDE représente donc le consensus de tous les autres pays membres.

Toutes ces réflexions interpellent l'Occident à plusieurs titres. Xi démontre par son attitude qu'il tient moins à s'incorporer dans le monde régi par la *Pax americana* et à endosser tous les principes libéraux du multilatéralisme d'après-guerre. La Chine va-t-elle se contenter d'occuper le terrain abandonné par les Américains qui semblent ne plus vouloir assumer leur rôle de leader et de gardien de l'ordre multilatéral mais de le pourfendre ou va-t-elle vouloir aller plus loin et reprendre à son compte et avec ses valeurs le rôle de leader devenu vacant.

En d'autres mots, le champ est libre, qu'en fera la Chine ? Va-t-elle vouloir exporter son modèle de développement politico-économique ? Elle le réfutait jadis mais son optique semble changer depuis qu'il fait des émules et qu'elle devient plus assurée d'elle-même. Voici plusieurs citations de Xi ce qui me le font penser. « *Le socialisme avec des caractéristiques chinoises a franchi le seuil d'une nouvelle ère* ». Autre citation au 19^{ème} Conseil de novembre 2017 : « *Le modèle chinois est une nouvelle option pour d'autres pays qui désirent accélérer leur développement tout en préservant leur indépendance* ». Je pense que cette lutte idéologique va se focaliser toujours plus sur la science car celui qui la maîtrisera sera le maître du monde. C'est d'ailleurs ce que professe Xi qui entend faire de la Chine la championne de l'intelligence artificielle conformément au programme « *Made in China 2025* ». Pour y parvenir, la Chine investit considérablement dans la RD et elle continuera d'acheter tant qu'elle le pourra des entreprises à haute valeur technologique.

Au regard de cette situation, l'Europe prend du retard. Ses investissements dans ces domaines en 2016 ont été entre \$ 3 et 4 milliards, à mettre au regard de ceux des Etats-Unis qui

ont atteint \$ 23 milliards selon Mac Kinsey Global Institute. En outre, certaines initiatives chinoises, telles les « Nouvelles routes de la soie » et la « Banque asiatique pour le développement des infrastructures » (AIIB), qui sont des applications du modèle chinois de « *capitalisme étatique* », font leur chemin et transforment déjà les régimes de plusieurs Etats récipiendaires.

En Asie, et dans le Sud-Est asiatique notamment, de nombreuses organisations régionales voient le jour. La Chine prend dans presque toutes une importance croissante. Institutionnellement, il y a donc aussi un « *pivot vers l'Asie* » qui englobe même de plus en plus la Russie et les Républiques d'Asie Centrale. La conséquence de ces développements est de marginaliser l'Occident, d'autant plus que la politique des Etats-Unis dans cette partie du monde manque de cohérence et de constance, et que le modèle européen n'est plus aussi attractif. Des lors, en poussant la spéculation, pourrait-on imaginer qu'un nouvel ordre multilatéral s'instaure en Asie dans lequel l'Occident n'aurait plus grand-chose à dire ?