



## Reconstruire l'OMC pour un développement planétaire durable

Jacques Berthelot (jacques.bethelot4@wanadoo.fr), 7 janvier 2019

### Plan

#### Introduction

#### I - Les principaux griefs faits à l'OMC

##### 1.1 – Critiques de forme sur le fonctionnement de l'OMC

##### 1.2 – Critiques de fond sur son contenu

#### II – Pourquoi, malgré tous ces défauts, l'OMC reste incontournable

#### III – Les principales propositions pour réformer l'OMC

##### 3.1 – S'inspirer de la Charte de la Havane ?

##### 3.2 – Le rapport Sutherland de 2004

##### 3.3 – Le rapport de Bernard Hoekman de juillet 2018

##### 3.4 – Les positions de la Commission européenne

- Sur les questions de forme

- Sur les questions de fond, notamment agricoles

#### IV – Vers une OMC profondément rénovée

##### 4.1 – Finaliser le Doha Round avant d'élargir l'agenda à d'autres thèmes

##### 4.2 – Refonder les règles de l'OMC sur une hiérarchie des normes

##### 4.3 – Comparer les subventions agricoles par actif agricole

##### 4.4 – Eliminer le dumping agricole

##### 4.5 – Refonder les votes à l'OMC sur une double majorité : Membres et population

### Introduction

L'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) est attaquée de toutes parts :

- Les pays développés, Union européenne (UE) et Etats-Unis (EU) en tête, veulent enterrer le Doha Round et passer à autre chose, en particulier à un accord international sur le commerce électronique. Car l'UE refuse de remettre en cause les règles sur les subventions agricoles internes et le Président des EU, Donald Trump, veut paralyser son Organe de règlement des différends (ORD).

- Les pays en développement (PED) exigent de finaliser d'abord le Doha Round, dit du développement, et notamment de mettre en oeuvre le Mécanisme de Sauvegarde Spéciale (MSS) agricole et la modification des règles absurdes sur les subventions aux stocks publics de sécurité alimentaire de l'Accord sur l'Agriculture (AsA), tels que prévus dans le projet de modalités agricoles de l'OMC du 6 décembre 2008.

- Les Organisations Non Gouvernementales (ONG) de solidarité Nord-Sud sont divisées sur l'existence même de l'OMC, en particulier les organisations paysannes regroupées dans la Via Campesina qui veulent sortir l'agriculture de l'OMC ou l'OMC de l'agriculture, alors que les ONG regroupées dans le réseau OWINFS (Our World Is Not for Sale, Notre monde n'est pas à vendre), tout en critiquant fortement les règles injustes de l'OMC dans tous les domaines, estiment nécessaire de tout faire pour en refonder les règles dans le sens d'un développement planétaire durable et solidaire.

On analysera successivement les principaux griefs faits à l'OMC, les raisons pour lesquelles on ne peut malgré tout remettre en cause son existence, l'insuffisance des propositions faites pour la réformer et celles susceptibles d'y parvenir. Bien qu'il s'agisse de réformer l'OMC dans tous les domaines, on s'attachera plus en détail aux règles concernant l'agriculture et la sécurité alimentaire.

## **I - Les principaux griefs faits à l'OMC**

### **1.1 – Critiques de forme sur le fonctionnement de l'OMC**

- L'OMC se présente comme une institution "basée sur des règles" alors que le Secrétariat ne recherche pas et ne peut pas dénoncer la violation des règles par les Membres, généralement les plus développés, ni contester la véracité des données fournies au Secrétariat pour établir son rapport sur la "Revue de la politique commerciale" du Membre. Et ceci parce que l'OMC est une organisation "gérée par les Membres", pas par son Secrétariat.

- Critiques de la prise de décision à l'OMC :

1) Etapes non démocratiques : durant la période du GATT et jusqu'en 2003 l'agenda et les propositions de contenu des négociations étaient essentiellement décidés par la QUAD (EU, UE, Canada, Japon), et en fait par le G2 du couple EU-UE. Puis, après la conférence ministérielle de Cancun (septembre 2003), le Brésil et l'Inde – qui avaient créé le G20 des PED pour s'opposer à la proposition conjointe EU-UE sur l'agriculture – ont remplacé le Canada et le Japon dans la QUAD, avant que la Chine ne s'y agrège en juillet 2008 : *"Avant Cancun, les Etats-Unis et l'UE sont parvenus à un accord entre eux et ont présenté une proposition commune sur l'agriculture. Cette proposition a suscité une forte réaction de la part des pays en développement, qui y ont vu un effort pour les forcer à abaisser leurs barrières commerciales, tout en permettant aux Etats-Unis et à l'UE de maintenir leurs subventions qui faussent les échanges. Pour beaucoup, cela laissait présager une répétition de l'Uruguay Round lorsqu'un compromis privé entre les Etats-Unis et l'UE (l'Accord de Blair House) a servi de base à l'accord final et a anéanti les espoirs des pays en développement de faire des progrès dans ce cycle. Encore une fois, il semblait que les pays en développement allaient obtenir un accord très déséquilibré. Encouragé par la proposition américano-européenne, le Brésil a approché l'Inde avec un plan pour former une alliance afin de s'opposer à cette initiative. Les deux pays ont uni leurs forces et ont réussi ensemble à former une coalition de pays en développement représentant plus de la moitié de la population mondiale et les deux tiers de ses agriculteurs. Le G20-T s'est uni non seulement pour bloquer la proposition américano-européenne, mais, sous l'impulsion principalement du Brésil, il est également parvenu à Cancun avec sa propre contre-proposition techniquement sophistiquée qui visait spécifiquement les subventions agricoles américaines et européennes"*<sup>1</sup>.

Après les propositions d'agenda et de contenu des solutions par la QUAD, ceux-ci sont soumis à un cercle élargi de Membres invités à participer à la "chambre verte" (green room), une pratique déjà en œuvre durant le GATT et qui a persisté jusqu'à ce jour : *"Ces consultations limitées, composées de représentants invités d'environ 15 à 25 pays (le nombre variant selon les questions), étaient une pratique très répandue dans le cadre de l'ancien GATT et ont été utilisées pendant le Cycle d'Uruguay, lorsque quelques pays en développement, qui étaient*

---

<sup>1</sup> Kristen Hopewell, *Different paths to power: The rise of Brazil, India and China at the World Trade*, Review of International Political Economy · September 2014, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09692290.2014.927387>

*opposés aux demandes particulières des grands groupes, étaient généralement invités, isolés et soumis à des pressions pour se soumettre*"<sup>2</sup>.

C'est à la demande des EU que la Chine a été invitée à participer à la Chambre verte lors de la réunion du Comité des négociations commerciales sur le Doha Round des 21 au 30 juillet 2008 à Genève afin d'arriver à un consensus sur les deux questions majeures des échanges agricoles et de l'accès au marché des produits non agricoles (NAMA). Les EU espéraient que la Chine se rangerait du côté des pays développés compte tenu de ses intérêts de s'ouvrir les marchés des produits non agricoles mais il n'en a rien été. D'une façon générale la Chine a toujours maintenu un profil bas dans toutes les conférences ministérielles jusqu'à présent, mais s'est toujours rangée du côté des positions prises par la majorité des PED et notamment par l'Inde. Car si la Chine participe au G20 des PED de l'OMC demandant l'ouverture des marchés des pays développés, elle participe aussi au G33 des PED priorisant la protection de leur agriculture et demandant la création du Mécanisme de Sauvegarde Spéciale (MSS) et le changement des règles de l'AsA sur les stocks publics pour l'aide alimentaire intérieure.

2) Puis étape soi-disant démocratique : avec la soumission à tous les Membres par "consensus", mais qui est devenu de plus en plus paralysant avec la croissance du nombre des Membres.

3) Pour éviter ce consensus, des accords plurilatéraux ont été conclus entre certains Membres de l'OMC, dont l'Accord sur les marchés publics de 1994 révisé en 2014, essentiellement entre pays développés (mais 32 Etats sont observateurs, dont Chine, Inde, Russie, Brésil) et l'Accord sur les technologies de l'information conclu en 1996 mais révisé plusieurs fois, dont la dernière en 2014, entre les pays développés, mais le nombre de membres est aujourd'hui de 80 (dont les 28 de l'UE) puisque de nombreux PED l'ont rejoint. La préparation de quatre autres accords plurilatéraux a été lancée durant la Conférence ministérielle de Buenos Aires en décembre 2017, sur le commerce électronique, les obstacles aux échanges pour les petites et moyennes entreprises, la facilitation des investissements et la régulation interne des services. Toutefois il est largement reconnu que des Accords plurilatéraux au sein de l'OMC, auxquels pourront adhérer par la suite d'autres Membres, sont bien préférables aux Accords bilatéraux ou régionaux de libre-échange établis en dehors de l'OMC.

- Critique du retard dans les notifications des Membres à l'OMC, notamment sur le niveau des soutiens agricoles internes.

- Critiques plus spécifiques à l'Organe de règlement des différends (ORD) :

1) Les Membres, particulièrement les pays développés, refusent de reconnaître une valeur de précédent juridique aux décisions de l'Organe d'appel, ce qui oblige à multiplier les poursuites et ralentit la prise de décision.

2) Estimant que les EU ont été injustement condamnés par plusieurs décisions de l'ORD, le Président Donald Trump veut paralyser l'ORD en refusant la nomination des juges de l'Organe d'appel sans pour autant faire des propositions de réforme ni répondre aux propositions formulées par d'autres Membres. Certains soulignent que les EU seront les premières victimes si l'Organe d'appel ne peut plus fonctionner fin 2019 puisque 2 des 3 juges encore en poste (sur 7 normalement) auront cessé leur mandat<sup>3</sup>. En effet compte tenu de la guerre commerciale

---

<sup>2</sup> <https://www.twn.my/title/green2-cn.htm>

<sup>3</sup> Bernard Hoekman, *Report of the High-Level Board of Experts on the Future of Global Trade Governance*, Bertelsmann Stiftung, 2018, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news18\\_e/bertelsmann\\_rpt\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/bertelsmann_rpt_e.pdf)

engagée par la hausse des droits de douane des EU sur leurs importations d'acier et d'aluminium venant de Chine, un panel a été établi le 21 novembre 2018 avec de nombreux Membres comme tierces parties (UE, Canada, Japon, Inde, Indonésie, Russie, Turquie, Taiwan, Thaïlande, Hong Kong, Ukraine, Mexique, Colombie, Kazakhstan, Norvège, Suisse, Arabie Saoudite, Qatar, Guatemala, Venezuela)<sup>4</sup>. Si les EU perdent le panel, ils ne pourront faire appel faute de juges ! Les statistiques de l'ORD montrent d'ailleurs que les EU ont été les premiers utilisateurs de l'ORD puisqu'ils ont été plaignants dans 123 affaires (contre 99 pour l'UE et 20 pour la Chine) et défendeurs dans 151 (contre 85 pour l'UE et 43 pour la Chine). Et les EU ont gagné la plupart des affaires où ils ont été plaignants, même s'ils ont perdu la plupart de celles où ils ont été défendeurs lorsqu'il s'agissait de droits antidumping ou droits compensateurs<sup>5</sup>. L'affaire récente où les EU ont imposé le 25 juillet 2018 des droits antidumping et compensateurs à l'UE sur leurs importations d'olives de table venant d'Espagne n'était qu'une affaire bilatérale hors OMC, mais, si l'UE met à exécution son intention de poursuivre les EU à l'OMC, elle a les plus grandes chances de perdre<sup>6</sup>.

Enfin il y a un très large accord pour considérer que la création de l'ORD à l'OMC avec son Organe d'appel a nettement amélioré la résolution des conflits commerciaux par rapport à la période du GATT puisque, sur les 136 rapports de panels, seuls 95 avaient été adoptés puisqu'il fallait l'unanimité des Parties contractantes pour ce faire, le pays condamné pouvant s'y opposer.

Si la fonction essentielle de l'Organe d'appel est de porter un jugement sur l'interprétation correctes des règles de l'OMC par les panels, il a été amené aussi à émettre des opinions de portée plus large que celles strictement concernées par chaque panel spécifique et c'est cette activité d'"obiter dicta" que les EU lui reprochent.

## **1.2 – Critiques de fond sur le contenu des règles de l'OMC**

- Bien que l'OMC ait été créée, dans la suite du GATT – qui reste son principal Accord multilatéral sur les principes duquel s'appuient tous les autres Accords – pour coordonner les échanges commerciaux de biens et services, ses règles sont le plus souvent en contradiction avec les règles internationales sur les droits humains, les droits sociaux et l'environnement. Et ce malgré le premier paragraphe de son préambule : *"Les Parties au présent accord, reconnaissant que leurs rapports dans le domaine commercial et économique devraient être orientés vers le relèvement des niveaux de vie, la réalisation du plein emploi et d'un niveau élevé et toujours croissant du revenu réel et de la demande effective, et l'accroissement de la production et du commerce de marchandises et de services, tout en permettant l'utilisation optimale des ressources mondiales conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique"*.

- En réalité les règles de l'OMC sont inadaptées dans les trois domaines de l'environnement, des normes sociales et de la sécurité sanitaire des aliments.

- En matière d'environnement, bien qu'il existe un Comité du commerce et de

---

<sup>4</sup> [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/cases\\_e/ds544\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds544_e.htm)

<sup>5</sup> DDG Wolff: *Efforts to maintain and improve the multilateral trading system will succeed*, 18 December 2018, [https://www.wto.org/english/news\\_e/news18\\_e/ddgra\\_18dec18\\_e.htm](https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/ddgra_18dec18_e.htm)

<sup>6</sup> *Alea iacta es : comment les olives espagnoles vont changer radicalement la PAC*, SOL, 7 novembre 2018, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/Alea-iacta-es-comment-les-olives-espagnoles-vont-changer-radicalement-la-PAC-7-novembre-2018.pdf>

l'environnement qui a produit en octobre 2017 un rapport de 202 pages sur les mesures liées au commerce de tous les Accords multilatéraux sur l'environnement<sup>7</sup>, l'article XX.b du GATT ne prévoit d'exemption à ses règles que pour les mesures "*nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux*", et l'article XX.g ajoute les mesures "*se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables, si de telles mesures sont appliquées conjointement avec des restrictions à la production ou à la consommation nationales*". Mais cet article, déjà dans le GATT d'avant l'OMC, a toujours été appliqué très restrictivement, les risques environnementaux ne pouvant limiter les échanges internationaux que lorsqu'il existe un consensus scientifique international sur la réalité de ces risques du point de vue d'une "science saine" et s'il n'est pas possible de les limiter autrement qu'en restreignant les échanges. Et l'article 5 de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) autorise chaque pays à restreindre les importations dégradant *son propre environnement national* dans les mêmes domaines : la protection de la santé ou de la vie humaine, animale ou végétale et la conservation des ressources non renouvelables, à condition que des restrictions limitent parallèlement la production et la consommation nationales. En outre l'autorisation n'est valide qu'à condition de ne pas faire de discrimination selon les pays d'origine et que la restriction commerciale soit le seul moyen de protéger l'environnement.

Par contre l'OMC interdit de pénaliser les importations de biens dont la production dégraderait *l'environnement dans le pays exportateur et au niveau planétaire* au mépris des Conventions multilatérales sur l'environnement ! En 1998 le Congrès a dû affaiblir la loi sur la protection des mammifères marins pour se plier à la condamnation des EU en 1992 parce que la loi américaine exigeait un certificat attestant que les filets utilisés pour la pêche au thon ne pouvaient capturer des dauphins. En 1999 l'OMC a encore condamné les EU qui avaient interdit les importations de crevettes des pays dont les bateaux de pêche n'utilisent pas des moyens empêchant la capture simultanée de tortues, obligeant à amender la loi sur les espèces protégées. Faute de preuves scientifiques, l'UE a été condamnée à l'OMC en septembre 1997 et en appel en janvier 1998, pour avoir interdit d'importer le bœuf des EU et du Canada dopé avec 6 hormones de croissance, car elle n'était pas basée sur la norme du Codex Alimentarius. Et les EU ont déposé une plainte à l'OMC le 13 mai 2003 contre le moratoire de l'UE sur l'importation des produits génétiquement modifiés (GM), et bien que l'ORD ait adopté le 21 novembre 2006 le rapport du Groupe spécial et qu'un arbitrage ait été prévu en février 2018, aucune suite n'a été donnée puisqu'une majorité des Etats membres de l'UE s'opposent à l'extension des importations des produits GM.

- En matière sociale, l'article XX.e du GATT n'admet de restriction aux importations que pour les mesures "*se rapportant aux articles fabriqués dans les prisons*".

- La question des clauses sociales ou écologiques aux échanges internationaux : compte tenu de l'interprétation très restrictive de l'OMC contredisant les conventions internationales du travail et sur l'environnement, les pays occidentaux ont voulu instaurer des clauses sociales ou écologiques aux échanges internationaux. Mais les PED refusent ces clauses, notamment sociales, estimant qu'elles cachent un protectionnisme voilé d'un Nord soucieux de se donner bonne conscience.

- Les associations et syndicats du Nord progressistes déclarent qu'il n'est pas question de vouloir aligner les salaires et niveaux de protection sociale des pays du Sud sur les niveaux élevés de l'Occident puisque c'est un de leurs seuls atouts de compétitivité, et d'ailleurs

---

<sup>7</sup> TN/TE/S/5/Rev.6 ; WT/CTE/W/160/Rev.8

un salaire minimum unique n'est toujours pas à l'ordre du jour dans l'UE, tant que subsisteront d'importants écarts de productivité du travail. En outre, les taxes ne seraient perçues que sous le double contrôle des organisations internationales – OMC, OIT (Organisation Internationale du Travail), CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement) et PNUÉ (Programme des Nations Unies pour l'Environnement) – et des associations et syndicats des pays concernés auxquels elles seraient ristournées. A. Lipietz précise que les clauses sociales *"ne protégeraient pas seulement le "Nord" contre le "Sud", mais surtout les pays du Sud les plus démocratiques contre la concurrence des moins démocratiques"*<sup>8</sup>.

- Mais les PED ont de bons arguments qu'il faut entendre :

1) Si le Nord est si préoccupé des conditions sociales et environnementales du Sud, pourquoi ne s'y intéresse-t-il que lorsqu'elles ont un impact sur ses importations ? Les productions pour le marché intérieur ne seraient pas sanctionnées ? Pourtant les enfants fabriquant des tapis ou d'autres produits manufacturés exportés sont bien moins nombreux que ceux travaillant dans l'agriculture vivrière, la fabrication des briques ou les petits "boulots" urbains du type cireur de chaussures, voire que les mendiants, sans que l'on puisse prouver que les premiers sont plus maltraités que les autres.

2) Avec l'OMC le Nord a imposé une libéralisation accrue des échanges conforme à sa meilleure compétitivité, ce qui a creusé le déficit commercial des pays pauvres du Sud, y a supprimé plus d'emplois qu'elle n'en a créés et y a aggravé la faim.

3) Le Nord continue à corrompre les responsables du Sud, y interdisant l'émergence de gouvernements démocratiques et donc du progrès social, afin d'y exporter toutes sortes d'*éléphants blancs*, armes et pesticides interdits chez lui ou déchets dangereux. Moraliser ses exportations vers le Sud est plus important que prétendre moraliser ses importations venant du Sud. Et, avant de moraliser les échanges Nord-Sud, commençons par moraliser la politique de coopération, particulièrement celle de l'UE en Afrique noire qui y perpétuera la misère et la faim, en particulier avec les APE (Accords de Partenariat Economiques) UE-pays ACP (d'Afrique-Caraïbes-Pacifique)<sup>9</sup>. Il est vrai que les exportations quasi-exclusives de matières premières de ce continent ne menacent guère l'emploi européen !

4) La globalisation entraîne une perte de contrôle bien supérieure pour les Etats du Sud et le Nord doit d'abord agir pour moraliser les marchés financiers et l'action des firmes multinationales.

5) Que le Nord balaie d'abord devant sa porte en réduisant sa contribution majoritaire aux pollutions globales et ses inégalités sociales croissantes.

En réalité il appartient à chaque Membre de l'OMC de définir sa stratégie de développement soutenable aux trois niveaux économique, social (droits humains inclus) et environnemental et d'en déduire ses positions de négociations commerciales. Compte tenu de la priorité à donner par la majorité des PED à l'objectif de nourrir à long terme correctement leur population, on peut citer les recommandations aux Membres de l'OMC d'Olivier De Schutter, alors Rapporteur spécial sur le droit à l'alimentation, dans son rapport de mission à l'OMC du 25 juin 2008 :

*"- Veiller, notamment par des études d'impact sur les droits de l'homme transparentes, indépendantes et participatives, à ce que leurs engagements dans le cadre de l'OMC soient pleinement compatibles avec leur obligation de respecter, protéger et réaliser le droit à l'alimentation.*

*- Définir leurs positions dans les négociations commerciales conformément aux stratégies nationales pour la mise en œuvre du droit à l'alimentation.*

---

<sup>8</sup> Alain Lipietz, *Vert espérance. L'avenir de l'écologie politique*, 1993.

<sup>9</sup> J. Berthelot, *Vous avez dit LIBRE échange? L'accord de Partenariat Economique Union européenne-Afrique de l'Ouest*, L'Harmattan, juin 2018, version anglaise en septembre 2018.

- *Encourager les parlements nationaux à tenir régulièrement des auditions sur les positions adoptées par le gouvernement dans les négociations commerciales, avec la participation de tous les groupes concernés, en particulier les organisations paysannes.*
- *Limiter la dépendance excessive à l'égard du commerce international dans la recherche de la sécurité alimentaire et renforcer les capacités de production des aliments nécessaires pour répondre aux besoins de consommation, en mettant l'accent sur les petits agriculteurs.*
- *Maintenir les flexibilités et les instruments nécessaires, tels que les systèmes de gestion de l'offre, pour isoler les marchés intérieurs de la volatilité des prix sur les marchés internationaux.*
- *Mettre pleinement en œuvre la Décision de Marrakech... de garantir que chaque individu a accès à tout moment à une alimentation adéquate ou aux moyens pour son approvisionnement, autrement dit, que l'augmentation des prix qui peut résulter de la réforme ne se traduise pas en violation du droit à l'alimentation.*
- *Réglementer adéquatement les acteurs privés sur lesquels l'État peut exercer une influence, dans l'exercice de leur obligation de protéger le droit à l'alimentation.*
- *Explorer les moyens de réorienter le commerce vers des produits et des modes de production qui respectent mieux l'environnement et n'entraînent pas de violations du droit à l'alimentation"<sup>10</sup>.*

On doit aussi citer le rapport d'Olivier De Schutter du 19 décembre 2011 sur les "*Principes directeurs concernant l'évaluation de l'impact sur les droits humains des accords commerciaux et d'investissement*"<sup>11</sup>, l'analyse critique de Elisabeth Bürgi Bonanomi de "*La méthode d'évaluation du développement durable des accords commerciaux de l'UE comparée à la méthode d'évaluation de l'impact sur les droits humains de De Schutter*"<sup>12</sup>, et plus largement le livre d'Elisabeth Bürgi Bonanomi de 2017 sur "*Mesurer les répercussions des accords commerciaux sur les droits humains*"<sup>13</sup>, dont le chapitre 7 sur "*Principe juridique du développement durable appliqué à l'Accord sur l'agriculture*".

Citons enfin l'adoption par l'Assemblée générale des Nations Unies le 17 décembre 2018 de la Déclaration des droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales, notamment :

- *Article 2.4. Les États élaboreront, interpréteront et appliqueront les normes et les accords internationaux pertinents auxquels ils ont souscrit d'une manière compatible avec leurs obligations relatives aux droits de l'homme applicables aux paysans et autres personnes travaillant dans les zones rurales.*
- *Article 2.5 Les États prendront toutes les mesures nécessaires pour faire en sorte que les acteurs non étatiques qu'ils sont à même de réglementer, tels que les particuliers et les organismes privés, ainsi que les sociétés transnationales et les autres entreprises commerciales, respectent et renforcent les droits des paysans et des autres personnes travaillant dans les zones rurales.*

<sup>10</sup> <https://www.refworld.org/docid/49abb71d2.html>

<sup>11</sup> [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-59-Add5\\_en.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-59-Add5_en.pdf)

<sup>12</sup>

[https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/tradeconference/Bu%CC%88rgi\\_EU\\_trade\\_agreements\\_impacts\\_on\\_human\\_rights\\_methodology.pdf](https://www.oefse.at/fileadmin/content/Downloads/tradeconference/Bu%CC%88rgi_EU_trade_agreements_impacts_on_human_rights_methodology.pdf)

<sup>13</sup> *Measuring human rights impacts of trade agreements: Ideas for improving the methodology, comparing the EU's sustainability impact assessment practice and methodology with human rights impact assessment methodology.* Journal of human rights practice, 9(3), S. 481-503. Oxford University Press.

- Article 2.6.e Améliorer la gestion des marchés au niveau mondial et faciliter l'accès en temps utile à l'information sur les marchés, y compris sur les réserves alimentaires, afin de limiter l'extrême volatilité des prix alimentaires et de rendre la spéculation moins attrayante.

- Article 15.4 Les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales ont le droit de définir leurs systèmes alimentaires et agricoles, droit reconnu par de nombreux États et régions comme le droit à la souveraineté alimentaire. Ceci inclut le droit de participer aux processus décisionnels concernant la politique alimentaire et agricole et le droit à une nourriture saine et suffisante produite par des méthodes écologiques et durables respectueuses de leur culture.

- Article 15.5 Les États élaboreront, en partenariat avec les paysans et les autres personnes travaillant dans les zones rurales, des politiques publiques aux niveaux local, national, régional et international visant à promouvoir et à protéger le droit à une alimentation suffisante, la sécurité alimentaire et la souveraineté alimentaire, ainsi que des systèmes alimentaires durables et équitables contribuant à la promotion et à la protection des droits énoncés dans la présente Déclaration. Les États établiront des mécanismes destinés à assurer la cohérence de leurs politiques agricoles, économiques, sociales, culturelles et relatives au développement avec la réalisation des droits énoncés dans la présente Déclaration.

- Article 16.4 Les États prendront toutes les mesures voulues pour garantir que leurs politiques et programmes concernant le développement rural, l'agriculture, l'environnement, le commerce et l'investissement concourent effectivement à la préservation et à l'élargissement de l'éventail des options en matière de moyens de subsistance locaux et à la transition vers des modes de production agricole durables. Les États favoriseront chaque fois que cela est possible une production durable, notamment agroécologique et biologique, et faciliteront les ventes directes des agriculteurs aux consommateurs<sup>14</sup>.

- Par contre l'OMC a établi en 1996 un accord sur une politique de cohérence avec le Fonds Monétaire International (FMI) et la Banque Mondiale<sup>15</sup>, et l'ORD doit les consulter sur les affaires impliquant des questions de balance des paiements (FMI)<sup>16</sup> ou des prêts internationaux (Banque mondiale). Une consultation qui a fait condamner l'Inde en appel le 22 septembre 1999 sur plainte des EU de 1997 car elle maintenait des restrictions quantitatives sur 2 714 lignes tarifaires, en contradiction avec l'article XI.1 du GATT et l'article 4.2 de l'AsA, notamment pour de nombreux produits agroalimentaires, alors qu'elle ne pouvait invoquer une situation difficile de sa balance des paiements, conformément à l'article XVIII-B du GATT. Baser la condamnation de l'Inde sur l'avis des experts du FMI est un comble quand on sait que la *potion magique* traditionnelle d'*ajustement structurel* du FMI a accentué la crise asiatique, comme l'ont constaté les économistes les plus en vue comme Paul Krugman qui recommandait en août 1998 aux pays asiatiques de réimposer des contrôles sur les mouvements de capitaux<sup>17</sup>, constatant que la Chine avait été moins affectée parce qu'elle en avait précisément maintenus et applaudissant la Malaisie qui les introduisait. La CNUCED a elle-même fortement critiqué la gestion déflationniste classique de cette crise<sup>18</sup>.

- Critique des pressions exercées sur l'OMC pour étendre la libération des échanges par d'autres institutions dominées par les pays développés et les PED priorisant les exportations : G7 (Etats-

---

<sup>14</sup> [http://www.hlrn.org/img/documents/A\\_C.3\\_73\\_L.30\\_FR.pdf](http://www.hlrn.org/img/documents/A_C.3_73_L.30_FR.pdf)

<sup>15</sup> [https://www.wto.org/french/thewto\\_f/coher\\_f/wto\\_wb\\_f.htm](https://www.wto.org/french/thewto_f/coher_f/wto_wb_f.htm)

<sup>16</sup> *Déclaration sur la Relation de l'Organisation Mondiale du Commerce avec le Fonds Monétaire International*, [https://www.wto.org/french/docs\\_f/legal\\_f/34-dimf\\_f.htm](https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/34-dimf_f.htm)

<sup>17</sup> Paul Krugman, *Saving Asia: it's time to get RADICAL*", Fortune, August 1998.

<sup>18</sup> Pour une analyse fouillée de cette condamnation de l'Inde, lire J. Berthelot, *L'agriculture, talon d'Achille de la mondialisation*, L'Harmattan, 2001, pages 343-47.

Unis, Japon, France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Canada plus la Commission européenne), G20 – Membres du G7, plus les 5 du BRICS (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud), plus 7 autres pays émergents –, OCDE, Forum économique mondial de Davos, autres institutions financières internationales et surtout les firmes multinationales qui exercent des pressions sur toutes les organisations précédentes.

- Critique de l'auto-détermination du statut de pays développé ou de pays en développement (PED) – statut censé leur conférer un "*traitement spécial et différencié*" (TSD) – sans tenir compte de l'évolution de leur niveau de développement. Mais les PED font observer que, malgré cela, les règles de l'OMC confèrent généralement un TSD à rebours aux pays développés. Par exemple, alors que les pays développés bénéficient de la clause de sauvegarde spéciale (CSS) de l'AsA, ils refusent aux PED la création du Mécanisme de Sauvegarde Spéciale (MSS) plus adapté à leurs besoins.

- Critiques plus profondes sur les définitions inéquitables et les interprétations erronées des concepts fondamentaux portant sur les échanges et inclus dans les Accords de l'OMC, notamment :

- La définition scandaleuse du dumping (article VI du GATT et Accord antidumping) selon laquelle il n'y a pas de dumping tant que l'on n'exporte pas à un prix inférieur à celui du marché intérieur, ce qui a été à l'origine des réformes radicales de la Politique Agricole Commune (PAC) de l'UE et du Farm Bill des EU au début des années 1990 : forte réduction des prix agricoles minima garantis et compensation des agriculteurs par des subventions dont ces deux pays établissaient la distinction entre celles ayant ou pas des effets de distorsion des échanges dans les règles de l'AsA qu'ils ont largement négociées en tête à tête durant l'Uruguay Round avant de les soumettre à l'ensemble des Membres de l'OMC.

- La définition des subventions, très inéquitable pour les PED, dans l'Accord sur les subventions et mesures compensatoires (ASMC), selon laquelle ne sont prises en compte que les subventions spécifiques par produit de l'année en cours (ou de quelques années les plus récentes), alors même que la plus forte compétitivité actuelle des pays développés s'explique davantage par toutes les subventions, spécifiques ou non, et par les droits de douane élevés dont ils ont bénéficié pendant des décennies<sup>19</sup> pour arriver au haut de l'échelle de la compétitivité<sup>20</sup>.

- L'absurde définition de l'OMC sur le "soutien des prix du marché" (SPM) à lui notifier avec les autres subventions agricoles alors que le SPM n'implique pas de dépenses publiques effectives mais correspond à la différence entre le prix administré courant et le prix à la frontière des années 1986-88. Or ce faux SPM constitue l'essentiel des notifications des pays développés à l'OMC<sup>21</sup>.

- La sous-notification massive des subventions agricoles par les pays développés et le changement de "boîte" dans lesquelles ils les ont notifiées de façon à minimiser celles ayant des effets de distorsion des échanges.

- Les règles de l'AsA sur les subventions aux stocks publics de sécurité alimentaire dans le cadre de l'aide alimentaire intérieure repose, non seulement sur cette définition absurde du SPM, mais aussi sur les malentendus sur les concepts utilisés : "produits agricoles" vs "produits alimentaires"; "prix courants du marché" vs "prix administrés"; les "stocks publics"

---

<sup>19</sup> J. Berthelot, *La boîte verte : une boîte noire qui cache la boîte en or*, OMC, Hong Kong, 9 décembre 2005, [https://www.wto.org/english/forums\\_e/ngo\\_e/posp56\\_e.htm](https://www.wto.org/english/forums_e/ngo_e/posp56_e.htm)

<sup>20</sup> Ha-Joon Chang, *Kicking away the ladder*, 2002, [https://www.jstor.org/stable/40722165?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](https://www.jstor.org/stable/40722165?seq=1#page_scan_tab_contents)

<sup>21</sup> *Les soutiens agricoles (MGS et SGEDE) de l'UE notifiés à l'OMC et effectifs en 2013-14*, SOL, 30 avril 2017, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/Les-soutiens-agricoles-MGS-et-SGEDE-de-l'UE-notifi%C3%A9s-%C3%A0-l'OMC-en-2013-14.pdf>

n'impliquent pas d'être gérés par des entreprises publiques; le concept de "stock" n'a pas de définition précise de durée; pas de définition précise de ce qu'est un "stock de sécurité alimentaire"<sup>22</sup>. Une interprétation approfondie permet d'appliquer les mêmes règles absurdes à l'aide alimentaire intérieure massive des EU, qu'ils notifient dans la boîte verte, qu'à celles que les pays développés imposent aux PED, en particulier à l'Inde<sup>23</sup>.

- Les pays développés ont considéré que l'article 6.2 de l'AsA autorisant les PED à ne pas notifier leur MGS – Mesure Globale de Soutien ou boîte orange des soutiens internes couplés astreints à réduction – correspondaient seulement à ce que l'on a appelé leur "boîte de développement" alors qu'une lecture attentive de l'article montre que, a contrario, les subventions aux investissements et aux intrants des pays développés sont à notifier dans leur MGS : "*les subventions à l'investissement qui sont généralement disponibles pour l'agriculture dans les pays en développement Membres et les subventions aux intrants agricoles qui sont généralement disponibles pour les producteurs qui, dans les pays en développement Membres, ont de faibles revenus ou sont dotés de ressources limitées seront exemptées des engagements de réduction du soutien interne qui leur seraient autrement applicables*". Moyennant quoi les pays développés, l'UE et les EU en tête, ne notifient aucune subvention aux investissements dans la MGS et pratiquement pas de subventions aux intrants, en particulier ceux aux aliments du bétail qui sont de loin leurs principaux intrants.

- La critique du protectionnisme, notamment agricole, des PED montrant que leur droit de douane moyen est très supérieur à celui des pays développés est biaisé pour deux raisons :  
1) Le droit de douane moyen agricole ne veut rien dire car, à côté de droits très faibles ou nuls pour un grand nombre de produits agricoles non alimentaires, ceux sur les produits alimentaires de base des pays développés sont souvent très supérieurs à ceux des PED.  
2) Il faut utiliser le concept de protection totale en ajoutant au droit de douane ad valorem l'équivalent tarifaire des subventions. Ainsi, alors que l'équivalent ad valorem du droit de douane sur les importations de blé de basse et moyenne qualité de l'UE a été de 48,7% en 2016, avec l'équivalent tarifaire de 34,9% de la subvention par tonne de 60,4 euros, le taux de protection totale a été de 73,6%, à comparer aux 5% du tarif extérieur commun (TEC) de la CEDEAO qui passera à 0 dans les APE de l'Afrique de l'Ouest s'il est finalisé et au moins dans les APE intérimaires de Côte d'Ivoire et du Ghana, et la comparaison est disponible pour les produits laitiers et viandes<sup>24</sup>.

## **II – Pourquoi, malgré tous ces défauts, l'OMC reste incontournable**

- Sur les 164 Etats de l'OMC en 2018, dont 36 entrés depuis 1995, aucun n'en est sorti et ils représentaient 98% du commerce mondial en 2016 et 93,8% de la population mondiale en 2018. Les 21 Etats ayant le statut d'observateurs pour y entrer représentaient 5,8% de la population mondiale en 2018, et les 3 Etats non observateurs (Corée du Nord, Erythrée, Turkmenistan) seulement 0,5% de la population mondiale.

---

<sup>22</sup> *Commentaires de SOL sur l'évaluation d'Alan Matthews de la proposition UE-Brésil sur les stocks publics de sécurité alimentaire*, 29 juillet 2017, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/Commentaires-de-SOL-sur-l%27A9valuation-dAlan-Matthews-de-la-proposition-UE-Br%27A9sil-sur-les-stocks-publics-de-s%27A9curit%27A9-alimentaire-1.pdf>

<sup>23</sup> *Reconciling the views on a permanent solution to the issue of public stockholding for food security purposes*, SOL, October 2017, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/10/Reconciling-the-views-on-a-permanent-solution-to-the-issue-of-public-stockholding-for-food-security-purposes-1.pdf>

<sup>24</sup> *Des droits de douane au taux de protection agricole total : le cas des échanges Union européenne-Afrique de l'Ouest*, SOL, 14 février 2018, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/Des-droits-de-douane-au-taux-de-protection-agricole-total-cas-des-relations-UE-AO-7-02-18.pdf>

- L'OMC est moins pire que les Accords bilatéraux de libre-échange (ALE) – dont surtout les APE avec les pays ACP –, pour de nombreuses raisons, dont le fait que les décisions se prennent par consensus à l'OMC, même s'il faudrait refonder la règle pour plus d'efficacité et de démocratie. En outre les ALE, dont les APE, sont bien plus dangereux pour les PED que des accords à l'OMC, fussent-ils plurilatéraux, car ils ne traitent pas des subventions internes (surtout à l'agriculture et la pêche) et que les PED n'ont pas d'accès direct à l'ORD en cas de litige.

- Il est indispensable que les Ambassadeurs des PED à l'OMC continuent d'être soutenus par des analyses des ONG de solidarité Nord-Sud – notamment celles regroupées dans le réseau OWINFS (Our world is not for sale, Notre monde n'est pas à vendre) créé en 1999, au moment de la Conférence ministérielle de Seattle – pour se battre au jour le jour sur tous les sujets que veulent leur imposer les pays développés, en particulier pour leur souveraineté alimentaire. De même les ONG de solidarité Nord-Sud jouent un rôle important d'appui aux positions des PED dans les sessions qu'ils organisent dans les Forums publics annuels de l'OMC.

- C'est parce que l'agriculture n'est pas sortie de l'OMC ou l'OMC sortie de l'agriculture que les PED ont pu résister à la libéralisation des produits industriels et des services en exigeant d'abord de profondes réformes des règles agricoles de l'OMC, notamment sur les subventions (dont plus récemment sur les stocks publics de sécurité alimentaire). Il est d'autant plus important que les PED restent à l'OMC pour continuer à faire pression sur la nécessité de changer les règles agricoles en échange de leur consentement éventuel aux règles sur d'autres activités.

- Si l'on sortait l'agriculture de l'OMC ou l'OMC de l'agriculture, il faudrait une autre institution pour fixer les nouvelles règles sur les échanges agricoles et pour la doter d'un Organe de règlement des différends. On a souvent évoqué la FAO ou la CNUCED, voire le Comité sur la sécurité alimentaire mondiale (CSA). Mais ces institutions ont les mêmes Etats Membres que l'OMC et il n'y a pas de raison que ceux-ci acceptent à la FAO, à la CNUCED voire au CSA des règles agricoles différentes de celles qu'ils refusent à l'OMC. Et il faudra que la FAO ou la CNUCED, voire le CSA, se dotent de juristes experts des règles commerciales agricoles qu'ils pourraient instaurer, et on ne voit pas comment ils pourraient ne pas se référer à la jurisprudence de l'ORD de l'OMC, des "groupes spéciaux" ("panels" en anglais) et de l'Organe d'appel.

- On peut d'ailleurs se demander si la CNUCED n'est pas devenue plus libre-échangiste que l'OMC quand on voit qu'elle appuie la ZLEC (zone de libre-échange continentale de l'Afrique)<sup>25</sup>.

- La FAO elle-même ne voit le salut dans la lutte contre la faim que dans plus de transferts Nord-Sud et n'évoque pas la nécessité de relever les droits de douane dans les PED. Elle n'a pas non plus condamné les APE.

- Enfin il n'est pas crédible de penser que les Etats Membres de l'OMC, à commencer par les EU, accepteraient de financer une institution internationale supplémentaire.

- D'ailleurs de nombreuses règles et de nombreuses décisions de l'ORD sont positives mais les Membres – surtout les pays développés, et d'abord l'UE et les EU – refusent de les appliquer et le Secrétariat de l'OMC n'est pas habilité à faire pression sur eux s'ils ne se conforment pas aux

---

<sup>25</sup> *La folie de la zone de libre-échange continentale africaine (ZLEC)*, SOL, 4 September 2017, 4 septembre 2017, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/10/La-folie-de-la-zone-de-libre-%C3%A9change-continentale-africaine-ZLEC-4-septembre-2017.pdf>

règles ou aux jugements de l'ORD, en particulier de son Organe d'appel. Si les membres avaient reconnu une valeur juridique de précédent à ses jugements, cela aurait permis beaucoup d'économies de temps et de frais, par exemple dans la poursuite contre le sucre de l'UE où elle a été condamnée en appel le 9 avril 2005 sur plainte de l'Australie, du Brésil et de la Thaïlande alors que les jugements du Groupe spécial ("panel" en anglais) et de l'Organe d'appel avaient déjà invoqué les mêmes arguments dans l'affaire des "Produits laitiers du Canada" de décembre 2001, réitérés en décembre 2002, seul le produit étant différent.

- De même les rapports de l'OMC sur la revue des politiques commerciales (Trade policy review) des Membres oblige le Secrétariat à prendre pour argent comptant les déclarations et documents fournis par les Membres sans pouvoir les contredire.

- Heureusement, malgré la définition scandaleuse du dumping dans le GATT, l'Organe d'appel s'en est écarté à quatre reprises et a souligné que toute exportation d'une entreprise agroalimentaire effectuée à un prix inférieur au coût de production total moyen du pays sans subvention peut être poursuivie pour dumping.

### **III – Les principales propositions pour réformer l'OMC**

#### **3.1 – S'inspirer de la Charte de la Havane ?**

De gros espoirs ont été fondés au lendemain de la seconde guerre mondiale sur une Organisation Internationale du Commerce (OIC) ne faisant pas de celui-ci une finalité mais un moyen au service d'objectifs humains globaux : le relèvement des niveaux de vie et la réduction des inégalités entre pays (notamment par des accords sur les produits de base leur assurant des prix décents) et au sein de chacun d'eux par la priorité donnée à l'emploi, aux normes sociales et au développement économique<sup>26</sup>.

L'accent mis sur l'emploi et le développement économique était lié aux conclusions tirées de la gestion protectionniste de la grande crise des années 1930, accusée d'avoir conduit à la guerre, une conclusion trop rapide car la principale cause a été la mauvaise gestion des changes des pays restés accrochés à l'étalon-or, dont la France et l'Allemagne, qui, faute de possibilité de dévaluer pour importer moins, ont dû recourir à une escalade excessive des droits de douane<sup>27</sup>. D'où l'idée que la Charte devait mettre l'accent sur une libéralisation accrue des échanges comme moyen de promouvoir l'emploi et le développement.

F. Collart Dutilleul, auteur du livre *"La Charte de la Havane, pour une autre mondialisation"* paru en janvier 2018 souligne abondamment la complexité voire les incohérences de la Charte: *"La Charte est très complexe... Les dispositions de fond se chevauchent, se cumulent, se juxtaposent, se complètent et s'assortissent de procédures, elles aussi complexes... La Charte... oscille entre complexité et cohérence"*<sup>28</sup>. Mais son enthousiasme pour construire un monde plus social et plus solidaire entre pays développés et en développement lui a fait prendre ses désirs pour la réalité. On peut en dire autant pour l'éloge fait de la Charte par la CNUCED dans son rapport annuel de 2018.

Le refus du Congrès des EU de ratifier la Charte tient à deux raisons en partie contradictoires :

---

<sup>26</sup> *La Charte de la Havane n'est pas un modèle pour réformer l'OMC*, SOL, 4 Janvier 2019, <https://www.sol-asso.fr/analyses-politiques-agricoles-jacques-b-2018/>

<sup>27</sup> <https://www.nber.org/digest/oct09/w15142.html>

<sup>28</sup> François Collart Dutilleul, *La Charte de la Havane, pour une autre mondialisation*, Dalloz, janvier 2018.

- d'une part il a estimé que la Charte était trop libérale en voulant imposer à la fois "*la régulation des marchés de matières premières, les pratiques commerciales restrictives et la régulation des investissements internationaux*"<sup>29</sup>. Car, pour la Chambre internationale de commerce (CIC), "*La croissance du commerce multilatéral et la reprise et l'expansion des investissements étrangers sont les prérequis indispensables de développements économiques prospères et d'un niveau élevé et effectif d'emploi et de hausses des niveaux de vie*".

- d'autre part, le Congrès a estimé que la Charte n'était pas assez libérale en prévoyant trop de "*sauvegardes, exemptions, exceptions, et restrictions, toutes conçues pour protéger la balance des paiements et une variété de politiques sociales internes*".

A vrai dire le Congrès trouvait que les exceptions étaient trop larges pour le reste du monde, notamment pour les PED, et qu'elles ne l'étaient pas assez pour les EU. Finalement le GATT leur suffisait largement puisqu'il était moins libéral que la Charte et assurait des sauvegardes suffisantes, en particulier la possibilité de protéger l'agriculture par des restrictions quantitatives et d'en subventionner les exportations.

### **3.2 – Le rapport Sutherland de 2004 sur "L'avenir de l'OMC. Relever les défis institutionnels du nouveau millénaire"**<sup>30</sup> dont certaines propositions méritent débat :

- "*Le principe d'autoriser l'Organe d'appel à renvoyer une affaire devant le groupe spécial devrait être étudié, en particulier si le renvoi peut être effectué sans rallonger les délais*".

- "*Pour apaiser certaines inquiétudes sur la transparence, les audiences du groupe spécial et de l'Organe d'appel devraient généralement être ouvertes au public. Cette nouvelle pratique pourrait faire l'objet d'une requête d'un groupe spécial (ou de l'Organe d'appel) ou d'une partie à l'affaire soutenant qu'il existe un "motif valable et suffisant" d'exclure le public de tout ou partie d'une audience*".

- "*Il conviendrait de réexaminer le principe des approches plurilatérales des négociations de l'OMC... L'approche ne devrait pas permettre à de petits groupes de Membres d'aborder dans le cadre de l'OMC des questions auxquelles s'opposent fermement et résolument des sections importantes du reste des Membres*".

- "*Les conférences ministérielles de l'OMC devraient normalement avoir lieu sur une base annuelle*".

- "*L'indemnisation pécuniaire des plaignants les plus pauvres... pourrait être une approche qui mérite d'être expérimentée*". En effet les PED les plus pauvres n'ont pas la capacité politique de prendre des mesures de rétorsion commerciale comme le font les pays développés.

### **3.3 – Le rapport de Bernard Hoekman "Revitalisation de la gouvernance multilatérale au sein de l'Organisation mondiale du commerce"**<sup>31</sup> pour Bertelsmann Stiftung présente des commentaires utiles :

- "*L'échec de la conclusion du premier cycle de négociations commerciales multilatérales tenues sous les auspices de l'OMC, le Programme de Doha pour le développement, a eu de graves conséquences. Celles-ci vont au-delà du coût d'opportunité important des gains de bien-être mondiaux auxquels on renonce en ne disciplinant pas*

---

<sup>29</sup> John Gerard Ruggie, *International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order*, International Organization, Volume 36, Issue 2, International Regimes, Spring 1982, 379-415, [www.wto.org/english/forums\\_e/public\\_forum\\_e/ruggie\\_embedded\\_liberalism.pdf](http://www.wto.org/english/forums_e/public_forum_e/ruggie_embedded_liberalism.pdf).

<sup>30</sup> [https://www.wto.org/english/thewto\\_e/10anniv\\_e/future\\_wto\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/thewto_e/10anniv_e/future_wto_e.pdf)

<sup>31</sup> [https://www.wto.org/english/news\\_e/news18\\_e/bertelsmann\\_rpt\\_e.pdf](https://www.wto.org/english/news_e/news18_e/bertelsmann_rpt_e.pdf)

*l'utilisation de politiques ayant des effets de distorsion des échanges qui figurent depuis longtemps à l'ordre du jour de l'OMC - telles que le soutien agricole et la progressivité des droits de douane. L'échec du cycle de Doha a empêché les membres de l'OMC de s'attaquer à de nouvelles sources de tensions politiques et de s'engager dans un effort de collaboration pour mettre à jour les règles de l'OMC afin de refléter les changements survenus dans l'économie mondiale au cours des 25 années qui ont suivi la négociation du traité".*

*- "Le rôle du commerce et de la libéralisation du commerce comme facteur d'inégalité et de stagnation du revenu moyen des ménages de la classe moyenne dans de nombreux pays fait l'objet de vifs débats".*

*- "Les ALE [accords bilatéraux de libre-échange] sont discriminatoires... et ne peuvent pas atténuer les retombées économiques négatives créées par les politiques nationales des pays qui n'y participent pas".*

*- "Certaines politiques qui revêtent une grande importance pour de nombreux pays en développement - par exemple, les politiques de soutien à l'agriculture et la progressivité des droits de douane - auraient été soumises à des disciplines plus strictes si le cycle de Doha avait été conclu".*

*- "L'OMC est une organisation dirigée par ses membres au sein de laquelle le Secrétariat n'a que très peu voix au chapitre. La pratique de l'OMC a été d'interpréter la devise "pilotée par les membres" comme privant le Secrétariat de la possibilité de prendre des initiatives pour soutenir le travail des organes de l'OMC. Cela doit être reconsidéré. L'initiative des membres signifie que les membres sont responsables de la conduite de l'OMC (c'est-à-dire de la prise de décisions), mais il n'est pas nécessaire que cela se traduise par un monopole sur le droit d'exprimer sa voix et de fournir les informations pertinentes aux membres de l'OMC. Le dialogue sur les politiques ne devrait pas se limiter aux questions commerciales qui relèvent des accords actuels de l'OMC; le Secrétariat pourrait avoir besoin d'aider ce dialogue en fournissant des informations et des analyses sur les retombées potentielles ou les politiques nationales, qu'elles relèvent des obligations actuelles de l'OMC ou non... Donner au Secrétariat les moyens de faire davantage pour démontrer que l'OMC est un atout pour les membres de l'OMC peut aider à contrecarrer les allégations selon lesquelles le système de règles a des effets négatifs sur le bien-être ou ne profite qu'à quelques-uns. L'effet distributif de l'intégration commerciale est un sujet de préoccupation majeur pour de nombreux citoyens. Si l'amélioration de l'équité des résultats nationaux et l'aide aux travailleurs et aux entreprises pour gérer les coûts d'ajustement relèvent de la politique nationale, beaucoup plus peut et devrait être fait pour surveiller et évaluer les effets économiques de l'adhésion à l'OMC".*

*- "Les objectifs de l'OMC vont bien au-delà des disciplines de la politique commerciale. Le préambule de l'Accord de l'OMC mentionne, entre autres objectifs, l'amélioration du niveau de vie, la préservation des ressources naturelles et la réalisation du développement durable. Les stratégies de communication devraient être fondées sur ce que l'OMC fait (a fait) pour atteindre ces objectifs communs - et sur ce qu'elle n'a pas fait".*

### **3.4 – Les positions de la Commission européenne**

#### **- Sur les questions de forme**

*- "Le système reste bloqué par une approche obsolète des flexibilités qui permet à plus des deux tiers des membres, y compris les économies les plus grandes et les plus dynamiques du monde, de réclamer un traitement spécial. La fonction de contrôle de l'OMC est paralysée par des procédures de comité inefficaces et répétitives qui reposent sur une transparence*

*insuffisante. De plus, l'essentiel du système de règlement des différends est remis en question, avec la possibilité évidente de sa paralysie à court terme*"<sup>32</sup>.

- *"Dans les domaines où le consensus multilatéral est impossible à atteindre, soutenir activement et poursuivre les négociations plurilatérales qui devraient rester ouvertes à l'adhésion de tous les Membres et dont les résultats seront appliqués sur une base NPF. Etudier la possibilité de modifier l'accord de l'OMC afin de créer une nouvelle annexe IV.b. qui contiendrait un ensemble d'accords plurilatéraux appliqués sur une base NPF et qui pourrait être modifiée selon un processus simplifié".*

- *"L'UE devrait présenter une proposition de décision ministérielle qui renforce le rôle du secrétariat de l'OMC à l'appui des divers processus de négociation ainsi que dans les fonctions de mise en œuvre et de suivi".*

- *"L'UE propose i) de coopérer davantage avec les membres partageant les mêmes idées dans la préparation de contre-notifications communes, ii) d'étudier comment le Secrétariat de l'OMC pourrait être davantage impliqué, tout en préservant sa neutralité vis-à-vis des membres, et iii) de renforcer les conséquences d'un membre soumis à une contre-notification".* Plusieurs ONG, dont SOL, ont régulièrement contre-notifié les subventions agricoles de l'UE et des EU et ces documents devraient être communiqués à tous les membres de l'OMC.

- *"Même si le MAEP [Mécanisme de suivi de la politique commerciale] n'a pas pour mandat d'évaluer la conformité des Membres aux règles de l'OMC, il s'agit d'un outil utile de pression des pairs... Le Secrétariat peut faire ses propres recherches lors de la préparation de ces rapports et utiliser les informations provenant d'autres Membres pour mettre en évidence les mesures même si elles n'ont pas été notifiées - à condition que le Membre examiné ne s'oppose pas à ce que ces informations soient incluses dans le rapport".* Mais il est clair qu'il s'y opposera si c'est un pays puissant.

Le Président français Emmanuel Macron confirmait en mai 2018 la nécessité de refonder la prise de décision à l'OMC, malheureusement pas dans un sens très démocratique : *"Je propose une négociation intégrant au départ les Etats-Unis, l'Union européenne, la Chine et le Japon, qui serait rapidement étendue aux pays du G20 et de l'OCDE, sur la réforme de l'OMC... Nous devons rapidement aboutir ensemble sur un diagnostic sur les dysfonctionnements du système actuel et je souhaite que nous visions le G20 de cette année, à Buenos Aires, pour une première feuille de route*"<sup>33</sup>. Et son ministre de l'économie et des finances, Bruno Lemaire, affirmait le 16 novembre 2018 : *"Sortons aussi de l'hypocrisie de la question du traitement spécial et différencié du développement, où certains Etats continuent à se prétendre en développement alors que ce sont désormais des puissances économiques planétaires... alors qu'ils sont des grandes puissances beaucoup plus importantes du point de vue technologique, du point de vue commercial, du point de vue industriel que nos propres nations européennes, nous n'avancerons pas*"<sup>34</sup>.

Sur le blocage du fonctionnement de l'Organe d'appel, une communication commune du 23 novembre 2018 diffusée les 12-13 décembre 2018 au Conseil général de l'OMC et initiée par la Commission européenne (CE) avec 10 autres Etats Membres de l'OMC (dont 7 pays occidentaux de l'OCDE, deux pays du Sud de l'OCDE plus la Chine et l'Inde) a fait des propositions de réforme de l'ORD de façon à répondre partiellement aux critiques des EU<sup>35</sup> :

<sup>32</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc\\_157331.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf)

<sup>33</sup> <https://www.ladepeche.fr/article/2018/05/30/2807844-macron-propose-des-negociations-pour-une-reforme-de-l-omc.html>

<sup>34</sup> <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2018/11/23/une-omc-adapteeau-xxie-siecle>

<sup>35</sup> [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/novembre/tradoc\\_157514.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/novembre/tradoc_157514.pdf)

- Les jugements de l'Organe d'appel devraient porter seulement sur les questions spécifiques à l'affaire et ne pas émettre d'interprétations plus larges que celles la concernant, ce qui est de la nature d'un *obiter dicta* [opinion des juges plus large que dans l'affaire en cause].

- Les EU contestent que l'Organe d'appel attribue une valeur de précédent à ses propres jugements antérieurs et que les groupes spéciaux doivent a fortiori suivre les rapports antérieurs de l'Organe d'appel en l'absence de "raisons convaincantes", car cela n'aurait aucun fondement dans les règles de l'OMC.

- Sur ces questions essentielles, la communication commune propose une réunion annuelle des Membres de l'OMC pour en discuter sur le fond avec les membres de l'Organe d'appel.

- La CE a diffusé le même jour une autre communication conjointe avec la Chine et l'Inde portant sur les propositions suivantes : augmentation de 7 à 9 du nombre de juges de l'Organe d'appel, et de la durée de leur mandat de 6 à 8 ans mais sans possibilité de renouvellement, et que cette nomination constitue leur activité à plein temps, ce qui n'était pas le cas jusqu'à présent, et ceci afin de renforcer leur indépendance.

#### – Sur les questions de fond, notamment agricoles

Pour la CE il s'agit pour l'OMC "*d'aborder les questions qui sont essentielles au commerce mondial au fur et à mesure de son évolution*". Et pour elle, comme pour les EU et les autres pays développés, il s'agit de reconnaître que le Doha Round est bel et bien mort et que l'OMC doit s'intéresser à d'autres thèmes beaucoup plus importants pour la croissance future de l'économie mondiale et le rattrapage des PED, à savoir le commerce électronique (e-commerce).

Pour la CE, "*Si l'octroi de subventions industrielles peut, dans certains cas, constituer un instrument de politique légitime, leur utilisation peut également comporter des risques importants pour le commerce mondial car elles peuvent perturber les processus de production, affecter les performances des entreprises et fausser la concurrence. L'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires (Accord SMC) est le principal outil pour discipliner les subventions industrielles*". La CE se garde bien de faire allusion aux subventions agricoles puisque c'est elle qui porte la principale responsabilité dans le blocage du Doha Round, en ayant refusé de remettre en cause les règles sur les subventions agricoles internes depuis janvier 2016 au sein du Comité spécial agricole de l'OMC où ce sujet était en tête de l'agenda, après que la Conférence ministérielle de Nairobi en décembre 2015 ait abouti à un engagement des Etats membres de ne plus utiliser de subventions agricoles explicites à l'exportation. Et comme c'est l'effet de dumping des subventions agricoles internes qui est l'objectif prioritaire pour la grande majorité des PED, on comprend pourquoi la CE veut enterrer le Doha Round.

Pour la CE aussi "*Les entreprises d'Etat sont, dans un certain nombre de pays, un instrument par lequel l'Etat gouverne et influence résolument l'économie, souvent avec des effets de distorsion du marché. Toutefois, la croissance et l'influence des entreprises d'Etat au cours des dernières années ne sont pas encore assorties de disciplines équivalentes permettant d'appréhender tout comportement ayant des effets de distorsion sur le marché en vertu des règles actuelles*". Mais on peut retourner l'argument que les secteurs agricoles de l'UE et des EU ne sont pas ceux des économies de marché dans lesquelles les produits agricoles sont censés être vendus à leur "valeur normale", lorsque "*les décisions de l'entreprise concernant les prix, coûts et apports sont prises en réponse aux signaux du marché reflétant l'offre et la demande, et sans intervention significative des Etats et les coûts des principaux apports reflètent*

*essentiellement des valeurs du marché*"<sup>36</sup>. Il est indéniable que les prix agricoles de l'UE et des EU n'ont rien à voir avec les "prix du marché sans intervention significative de l'État", car les réformes successives de la PAC (et du Farm Bill) au début des années 1990 ont fortement réduit les prix d'intervention en les compensant par des aides directes, d'abord couplées puis découplées pour la plupart. Ainsi pour la France les économistes Jean-Christophe Bureau, Lionel Fontagné et Sébastien Jean admettent que "En 2013, ces aides représentent pour une exploitation moyenne 84 % du revenu agricole. L'élevage en est particulièrement dépendant, les différentes aides représentant 89 % du revenu dans le lait et 169 % du revenu dans le secteur bovins-viande. Cas extrême, un élevage ovin type des Alpes reçoit de l'ordre de 59 000 euros de transferts publics pour dégager un revenu net de moins de 19 000 euros"<sup>37</sup>.

#### **IV – Vers une OMC profondément rénovée**

On ne reviendra pas ici sur les diverses questions évoquées dans les trois sections précédentes et on se limitera à proposer des recommandations sur cinq points : la nécessité de finaliser le Doha Round avant d'élargir l'agenda à d'autres questions; refonder les règles de l'OMC sur une hiérarchie des normes tenant compte des droits humains, sociaux et environnementaux; comparer les subventions agricoles par actif agricole; éliminer le dumping agricole; et refonder les votes à l'OMC sur une double majorité.

##### **4.1 – Finaliser le Doha Round avant d'élargir l'agenda à d'autres thèmes**

Les pays développés doivent admettre que leur volonté d'enterrer le Doha Round afin de promouvoir d'autres thèmes, dont le commerce électronique, ne sera jamais acceptée par la majorité des Membres, qui sont des PED, sans satisfaire d'abord leurs objectifs majeurs portant sur les échanges agricoles : reconnaître l'effet de dumping des subventions agricoles internes, mettre en place un Mécanisme de sauvegarde spéciale, notifier dans la boîte verte les subventions agricoles liées à la constitution de stocks publics de sécurité alimentaire pour l'aide alimentaire intérieure.

##### **4.2 – Refonder les règles de l'OMC sur une hiérarchie des normes**

Bien que le préambule de l'OMC affirme que ses objectifs commerciaux sont à poursuivre "conformément à l'objectif de développement durable, en vue à la fois de protéger et préserver l'environnement et de renforcer les moyens d'y parvenir d'une manière qui soit compatible avec leurs besoins et soucis respectifs à différents niveaux de développement économique", ses règles sont le plus souvent en contradiction avec celles sur les droits humains, les droits sociaux et l'environnement. C'est pourquoi, conformément à l'article 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme selon lequel "Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits", l'on propose de refonder radicalement l'OMC en assujettissant ses règles commerciales à une hiérarchie des normes, où elles devront respecter les Accords internationaux sur les droits fondamentaux humains, sociaux et de l'environnement. Et pour y contribuer on reformera la composition des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel : l'un des 3 juges devrait être un spécialiste des droits humains, sociaux et de l'environnement, choisi d'un commun accord entre l'ORD et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, l'Organisation Internationale du Travail (OIT) et le Programme des Nations Unies sur l'environnement (PNUE). Et, comme la proposition de l'UE de faire passer de 7 à 9 les juges de l'Organe d'appel a recueilli un large

---

<sup>37</sup> <http://www.cae-eco.fr/IMG/pdf/cae-note027v2.pdf>

assentiment (les EU ne se sont pas prononcés), sur les 9 juges du nouvel Organe d'appel, 3 seraient spécialistes des droits humains, sociaux et de l'environnement.

### **4.3 – Comparer les subventions agricoles par actif agricole**

S'il est certain qu'au fil du temps les grands pays émergents (dont la Chine, l'Inde, le Brésil et d'autres) ont vu la part de leurs échanges extérieurs croître fortement au point de dépasser ceux de certains pays développés (la Chine est devenue le premier exportateur et importateur mondial de marchandises en 2017, loin devant les EU), la question des pays développés de ne plus leur reconnaître le statut de PED – afin qu'ils ne bénéficient plus du même "traitement spécial et différencié" (TSD) des PED aux performances commerciales bien plus limitées – est mal posée. En effet, le respect du principe démocratique "un homme-une voix" doit prévaloir sur celui de l'OMC – qui tient compte du poids commercial des membres dans la sélection des participants aux Chambres vertes (en dépit du principe du consensus pour l'adoption des règles), ou sur celui du FMI et de la Banque mondiale où les voix des Etats sont fonction de leurs "quotes-parts" qui sont une moyenne pondérée du PIB (à 50 %), du degré d'ouverture de l'économie (à 30 %), des variations économiques (à 15 %) et des réserves officielles de change (à 5 %).

Par conséquent s'il y a bien lieu de reconsidérer le statut des Membres au-delà de leur auto-détermination actuelle comme pays développé ou en développement, il faut le faire sur la base de la valeur de leurs échanges par habitant. Et, puisque les critiques des EU et de l'UE portent surtout sur la comparaison des subventions agricoles des pays émergents et des pays développés il faut les comparer sur la base des subventions par actif agricole en équivalent plein temps (ou UTA, unité de travail agricole). SOL a comparé plusieurs indicateurs de l'OCDE sur le soutien agricole, en moyenne de 2014 à 2016, de 10 pays développés à revenu élevé – Australie, Canada, Suisse, UE28, Islande, Israël, Japon, Nouvelle-Zélande, Norvège, EU – et 13 pays émergents : Afrique du Sud, Brésil, Chili, Chine, Colombie, Inde, Indonésie, Kazakhstan, République de Corée, Mexique, Russie, Turquie, Ukraine<sup>38</sup>. Les indicateurs sont : VPA (valeur de la production agricole totale), ESP (estimation du soutien au producteur), SPM (soutien des prix du marché), EST (estimation du soutien total), UTA (unité de travailleurs agricoles équivalent temps plein) et une combinaison des trois : ESP/VPA, SPM/ESP, ESP-SPM, (ESP-SPM)/UTA, EST-SPM et (EST-SPM)/UTA. Comme la FAO a cessé de publier les données par UTA, non fiables pour les PED, on a combiné les indicateurs de la Banque mondiale sur la main-d'œuvre totale et le pourcentage de personnes travaillant dans l'agriculture.

L'indicateur le plus significatif est l'EST (des subventions agricoles totales) par UTA, mais le SPM (soutien des prix du marché) est exclu car il ne concerne pas les subventions mais la protection à l'importation. Toutefois, l'EST est largement sous-déclarée depuis 2013, où l'OCDE n'a plus déclaré l'essentiel de l'aide alimentaire intérieure (AAI), celle du programme SNAP (coupons alimentaires) et a même effacé ces données pour les années précédentes. Ainsi, les subventions américaines à l'AAI pour la période 2014-2016 de 45,9 milliards de dollars (Md\$) ont été inférieures de 66 Md\$ au budget réel de l'AAI de 111,9 Md\$ et l'EST total a donc été sous-évaluée des 66 Md\$. Si l'on considère que l'EST a été sous-déclarée d'autant elle aurait été de 159,7 Md\$, l'EST-SPM de 149,8 Md\$ et l'EST-SPM par UTA de 62 176 \$, soit 96 fois celle de la Chine de 648 \$ ! Si l'on supprime l'EST sous-déclarée et ne tenons aucun compte du

---

<sup>38</sup> *Lars Brink and David Orden at the rescue of the US claims that India and China have undernotified their market price support of rice and wheat*, SOL, 7 September 2018, <https://www.sol-asso.fr/wp-content/uploads/2017/01/L.-Brink-and-D.-Orden-at-the-rescue-of-the-US-proceeding-against-India-and-China-MPS-on-wheat-and-rice.pdf>

budget de l'AAI au motif que les agriculteurs américains n'en bénéficient pas beaucoup car ce sont essentiellement les consommateurs américains qui sont subventionnés par les contribuables, l'EST-SPM des EU a néanmoins été de 37,9 Md\$ et l'EST-SPM par UTA de 15 725 \$, soit de 24,3 fois celui de Chine, et de 175 fois celui de l'Inde (de 275 \$) !

Par conséquent les pays émergents, y compris la Chine, sont fondés à revendiquer un statut de PED ayant droit à bénéficier d'un traitement spécial et différencié (TSA) au sein des règles agricoles de l'OMC. D'autant que le TSD dont ils bénéficient est minime par rapport aux différences de subventions agricoles avec celles des pays développés.

#### **4.4 – Supprimer le dumping agricole**

La revendication par tous les Etats, y compris les EU et l'UE, du droit à la souveraineté alimentaire implique l'obligation d'exclure tout dumping alimentaire. Déjà parce que beaucoup de PED, dont les PMA, n'ont pas la possibilité politique et juridique de relever leurs droits de douane, dont les Communautés économiques régionales (CER) d'Afrique sub-saharienne qui ne sont pas Membres de l'OMC et dont les Tarifs extérieurs communs n'ont donc pas de droits de douane consolidés, et parce que les pays développés ont refusé de reconnaître aux PED le Mécanisme de sauvegarde spéciale (MSS) prévu par les Modalités agricoles de l'OMC de décembre 2008.

Il faut donc taxer les exportations du montant des subventions internes incluses, comme l'a proposé la "Plateforme Pour une autre PAC" de France, qui réunit 33 associations d'agriculteurs, consommateurs, défenseurs de l'environnement et de solidarité Nord-Sud : *"La PAC a bien des conséquences indésirables sur les pays tiers, telles que la déstabilisation des marchés agricoles extérieurs à l'UE et la privation de souveraineté alimentaire pour les pays du Sud. La PAAC post 2020 cherche à éliminer ces conséquences indésirables et non à interdire toute exportation de denrées alimentaires européennes. Pour ce faire, un système de remboursement des aides est instauré à l'exportation en dehors des frontières européennes, correspondant à une taxe qui équivaut au prix de la subvention acquise dans l'UE... Ainsi, l'argent du contribuable européen ne nourrira plus le dumping agricole de l'UE dans les pays du Sud et le blé français sera vendu sur le marché mondial à son vrai coût de production. Alors exporté à ce vrai coût de production, il est peu probable que le blé français reste compétitif... Même si bien d'autres puissances agricoles que l'UE exportent dans les pays du Sud, c'est un premier pas vers la reconquête de leur souveraineté alimentaire par ces pays, qui consiste à leur laisser le choix de ce qu'ils peuvent produire et vendre chez eux d'un côté et de ce qu'ils doivent ou veulent acheter à l'extérieur de l'autre. En parallèle, la diplomatie européenne doit promouvoir auprès de ces autres puissances agricoles l'adoption de mesures similaires, limitant la dépendance agricole et alimentaire dans le monde"*<sup>39</sup>.

D'un autre côté, puisque l'Organe d'appel de l'OMC a défini le dumping à quatre reprises comme le fait d'exporter à un prix inférieur au coût de production total moyen sans subventions, un minimum d'exportations subventionnées reste possible tant qu'elles ne se font pas à un prix inférieur au coût total moyen du membre de l'OMC sans subventions.

Cependant, avec des prix internationaux du blé bien plus élevés à long terme, l'UE devrait pouvoir faire face à la concurrence sans subventions et accroître ses exportations sans dumping. Néanmoins, cela ne résoudrait pas le problème de l'Afrique sub-saharienne, en particulier de

---

<sup>39</sup> *Osons une vraie réforme de la Politique Agricole Commune ! Vers une Politique Agricole et Alimentaire Commune*, 21 septembre 2018, <https://pouruneautrepace.eu/article/41>

l'Afrique de l'Ouest et centrale qui ne cultivent pas de blé et qui auront encore de bonnes raisons de développer leur production et consommation de riz, céréales tropicales, tubercules et bananes plantains.

#### **4.5 – Refonder les votes à l'OMC sur une double majorité : Membres et population**

Une dernière recommandation porte sur la nécessité de revoir la question du consensus qui a sensiblement freiné l'adoption des règles de l'OMC. On peut s'inspirer ici de la règle de double majorité utilisée pour les votes au Conseil de l'UE depuis 2014 dans le cadre de la procédure législative ordinaire, dite "codécision", qui concerne 80 % de l'ensemble des actes législatifs de l'UE : un vote favorable doit réunir 55 % des Etats membres représentant au moins 65 % de la population totale de l'UE. L'adoption de cette règle pour les votes à l'OMC ferait clairement pencher la balance en faveur des PED, ce qui serait nettement plus démocratique.