

## RÉSUMÉ ANALYTIQUE

La politique commerciale mondiale et l'OMC connaissent les perturbations les plus graves et durables depuis la création du système commercial multilatéral il y a 80 ans. Alors que certaines de ces perturbations reflètent des tensions existant depuis longtemps et que d'autres sont la conséquence de phénomènes plus récents liés aux politiques macroéconomiques et aux lacunes des systèmes sociaux nationaux, beaucoup d'entre elles découlent de perceptions selon lesquelles les règles de l'OMC n'ont pas suivi le rythme de l'évolution rapide des réalités économiques mondiales et ont besoin d'être adaptées. Ainsi, le système commercial mondial se trouve à un tournant décisif.

L'argument central du présent rapport est que les défis actuels de l'OMC résultent, sur de nombreux points importants, des accomplissements même du système : il a contribué à bâtir une économie mondiale plus ouverte, intégrée et fondée sur des règles, mais aussi une économie dans laquelle la politique commerciale joue un rôle plus important, les frictions commerciales sont plus complexes, les Membres de l'OMC sont plus divers et la puissance économique est plus largement répartie. La logique qui a sous-tendu la création de l'OMC continue de procurer des avantages économiques importants et le système d'apporter de la valeur. Mais l'efficacité future de l'Organisation dépendra désormais de sa capacité à s'adapter à l'économie mondiale plus intégrée, multipolaire et diversifiée qu'elle a contribué à mettre en place.

Les Membres s'accordent sur le fait que l'OMC a besoin d'être réformée, mais peinent à parvenir à un accord sur la manière d'actualiser les règles de l'Organisation concernant des questions aussi diverses que l'agriculture, les services, le développement et les préoccupations relatives à la transparence, aux subventions et à la sécurité nationale. De nouvelles règles multilatérales à la hauteur des possibilités offertes par le commerce numérique et le commerce vert n'ont pas encore été élaborées. La dernière réforme globale du système commercial multilatéral, le Cycle d'Uruguay (1986-1994), a conduit à la création de l'OMC, mais était antérieure à l'utilisation généralisée d'Internet, au développement ultérieur des chaînes de valeur mondiales et aux principaux changements intervenus dans la répartition de la puissance économique entre les Membres qui ont remodelé le commerce mondial.

Si les difficultés que le système commercial multilatéral rencontre pour s'adapter à la situation mondiale actuelle attirent l'attention, c'est parce qu'il est l'un des cadres de coopération économique internationale ayant obtenu le plus de succès dans l'histoire moderne. Ce qui était au départ en 1947 un modeste accord tarifaire entre une petite vingtaine d'économies est devenu une Organisation mondiale du commerce quasiment universelle, qui compte désormais 166 Membres, prévoyant des règles commerciales complètes pour les marchandises, les services et la propriété intellectuelle (PI), dotée d'un système de règlement des différends largement utilisé et fournissant un cadre dans lequel les petites et grandes économies peuvent discuter de leurs préoccupations commerciales communes. Au fil du temps, le système a contribué à la réduction durable des obstacles au commerce, à l'expansion des échanges mondiaux, qui ont été presque multipliés par 50, et à l'avènement d'une période sans précédent de croissance, de développement et de convergence des revenus entre les économies.

En outre, malgré les défis auxquels l'OMC fait face, ses règles demeurent le fondement juridique essentiel du commerce international. Environ 72 % du commerce mondial total des marchandises est toujours réalisé selon le principe essentiel de la nation la plus favorisée (NPF) qui a été négocié et que les 166 Membres se sont engagés à respecter. S'agissant de la poursuite des négociations commerciales, les Membres de l'OMC ont récemment conclu un accord important sur la réduction des subventions à la pêche préjudiciables. Des groupes de Membres ont également réalisé des progrès considérables en ce qui concerne les arrangements plurilatéraux couvrant des questions telles que le commerce électronique, la facilitation de l'investissement pour le développement et la réglementation intérieure dans le domaine des services, ainsi qu'un certain nombre d'initiatives environnementales. Au quotidien, l'OMC continue de fournir un cadre permettant à ses Membres de discuter de leurs préoccupations communes, de résoudre d'éventuels désaccords et de réduire l'incertitude. La fonction de règlement des différends continue d'être utilisée à l'OMC, souvent de manière créative et avec succès, malgré certaines limitations dues à la suspension de l'Organe d'appel.

Le présent rapport vise à donner un point de vue économique sur la manière dont le système fonctionne

et les raisons pour lesquelles il fonctionne, sur la façon dont il a évolué et s'est adapté aux difficultés passées, sur les résultats qu'il a permis d'obtenir et sur les domaines où se situent les nouveaux défis. Même si le rapport ne va pas jusqu'à recommander des réformes spécifiques, il examine comment les mutations de l'économie mondiale perturbent certains des mécanismes sur lesquels le système commercial s'appuie depuis longtemps, et il indique les domaines dans lesquels il peut être nécessaire de modifier ce système.

Le rapport s'intéresse tout d'abord à la façon dont le système commercial multilatéral s'est développé et aux résultats qu'il a permis d'obtenir. Il identifie ensuite les mécanismes qui sous-tendent son efficacité et examine comment les mutations de la puissance économique des différents Membres, l'importance croissante des interventions des pouvoirs publics, les différences entre les systèmes économiques, l'évolution de la nature du commerce et les tensions géopolitiques mettent ces mécanismes sous pression. Ce faisant, le rapport identifie les domaines dans lesquels une adaptation peut aujourd'hui être la plus nécessaire et la plus utile.

## Prisme économique du Rapport sur le commerce mondial

Les gouvernements coopèrent en matière de politique commerciale pour plusieurs raisons. Ils peuvent souhaiter limiter collectivement les effets transfrontières de leurs mesures commerciales, tirer parti de la coordination des politiques ou renforcer la crédibilité de leurs propres engagements en matière de politiques afin de rassurer les investisseurs et de gérer les pressions politico-économiques internes. Le présent rapport aborde chacune de ces raisons, mais se concentre principalement sur la première : le problème qui se pose lorsque les politiques commerciales adoptées par un gouvernement imposent des coûts aux autres acteurs.

On décrit souvent ce problème comme justifiant la coopération commerciale sur la base des « termes de l'échange ». Lorsqu'un gouvernement relève un droit de douane ou restreint les importations, cela peut profiter à certains producteurs nationaux et transférer une partie du coût aux exportateurs étrangers. Mais si d'autres gouvernements agissent de la même façon, cela peut causer des dommages mutuels : contraction des échanges, accroissement de

l'incertitude, perte de marchés pour les exportateurs, hausse des prix pour les consommateurs, avec au final le risque d'une dégradation de la situation pour l'ensemble des économies. Ainsi, des restrictions au commerce unilatérales peuvent conduire au dilemme du prisonnier :<sup>1</sup> chaque gouvernement peut être incité à protéger son propre marché, mais tous les gouvernements peuvent améliorer leur situation s'ils coopèrent en vue d'avoir des marchés plus ouverts.

Ce prisme aide à expliquer pourquoi l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), puis l'OMC, ont pris la forme institutionnelle qui est la leur. Fondamentalement, le système commercial multilatéral fournit un cadre permettant aux Membres de négocier des engagements réciproques et mutuellement avantageux en matière d'accès aux marchés, d'élargir ces engagements par le biais de la non-discrimination, de les sécuriser par des règles contraignantes, de les rendre plus prévisibles par la transparence et de les faire respecter au moyen du règlement des différends.<sup>2</sup> Le but n'est pas d'exiger de chaque Membre qu'il adopte le libre-échange, mais d'aider les Membres à éviter les politiques du chacun pour soi et à remplacer les mesures de rétorsion unilatérales par une coopération négociée et fondée sur des règles.

## Le système commercial multilatéral a apporté des gains substantiels, mais pas pour tous

Le système commercial multilatéral a permis une réduction historique des obstacles au commerce. Alors que, selon les estimations, le droit de douane moyen entre les quatre grandes économies était d'environ 22 % en 1947 avant la première série de négociations du GATT, les droits de douane appliqués aux produits industriels ont été ramenés à des taux faibles à un seul chiffre dans de nombreuses économies. Les droits moyens appliqués par les Membres ayant accédé à l'OMC ont chuté de près de 35 % depuis 2000. Le traitement NPF et les engagements en matière de plafonds tarifaires ont contribué à réduire sensiblement l'incertitude liée aux politiques commerciales. Au cours du Cycle d'Uruguay, la part de lignes tarifaires consolidées concernant des produits non agricoles est passée de 78 à 99 % pour les économies développées et de 21 à 73 % pour les économies en développement. Actuellement, les mesures non tarifaires ont une plus grande incidence que les droits de douane sur les

coûts du commerce pour la plupart des économies, et les Accords de l'OMC, comme l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC) ou l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS), ont fait en sorte que ces mesures fassent l'objet d'une transparence accrue et de règles plus strictes.

La réduction des obstacles au commerce et la mise en place de réformes plus larges au cours du processus d'accession à l'OMC ont contribué à la croissance rapide du commerce et des revenus, ce qui a permis de relever les niveaux de vie. D'après des estimations empiriques, les échanges entre Membres de l'OMC ont augmenté d'environ 140 % (Larch *et al.*, 2025). Selon une étude sur les accessions à l'OMC, les économies ayant pris des engagements plus importants et adopté des réformes nationales conformément à leurs documents d'accession ont enregistré une croissance plus rapide (1,5 point de pourcentage en moyenne) que celle des économies n'ayant pas mené à bien un tel processus (Brotto *et al.*, 2024 ; OMC, 2024b). En outre, l'appartenance à l'OMC a un effet de modération de l'inflation qui a fait augmenter les revenus réels et, comme l'indiquent certaines données probantes (Yalcin, Larch et Yotov, 2022), elle a fait baisser les prix relatifs à la consommation pour environ 85 % des Membres.

Depuis le milieu des années 90, l'intégration aux marchés internationaux a contribué à accélérer la croissance des économies à faible revenu et à revenu intermédiaire, a fait considérablement baisser la pauvreté mondiale et a réduit l'écart de revenus entre les économies à faible revenu et à revenu intermédiaire et les économies à revenu élevé pour la première fois depuis la Révolution industrielle. Selon les estimations, les réductions des coûts du commerce ont représenté entre un cinquième et un tiers de cette convergence entre 1995 et 2023.

L'appartenance à l'OMC a favorisé la résilience et contribué à réduire les conflits entre États. Le système commercial fondé sur des règles, conçu pour éviter que le repli protectionniste du début des années 30 ne se reproduise, a été mis à l'épreuve pendant la crise financière mondiale de 2007-2009 et la pandémie de COVID-19, toutefois le protectionnisme est resté limité. Le traitement NPF et les consolidations tarifaires, éléments clés du système, ont aidé à réduire l'incertitude liée aux politiques commerciales. Selon les estimations publiées dans une étude, lors du ralentissement économique qui s'est produit au

cours de la crise financière mondiale, la part des importations visées par des mesures de protection n'a augmenté que de 1 à 2 %, contre 15 % d'après les données antérieures (Bown et Crowley, 2013). La coopération internationale a aussi permis de multiplier l'effet pacificateur du commerce. Il a été constaté dans des travaux de recherche ayant étudié l'appartenance à l'OMC en tant qu'instrument favorisant le commerce que les échanges facilités par l'OMC ont un important effet de promotion de la paix (Aaronson, Abouharb et Wang, 2015 ; Huang et Li, 2024).

L'OMC demeure le rouage essentiel du système commercial mondial fondé sur des règles. Au cours des huit dernières décennies, le nombre d'économies Membres du GATT, tout d'abord, puis de l'OMC, est passé de 23 à 166, ces Membres représentant aujourd'hui environ 98 % du commerce mondial. Vingt-deux autres économies négocient actuellement leur accession à l'OMC. Comme indiqué plus haut, malgré les perturbations récentes, environ 72 % du commerce mondial des marchandises continue de franchir les frontières selon des modalités tarifaires NPF non discriminatoires que les Membres de l'OMC ont négociées et qu'ils se sont engagés à respecter. Cela rappelle avec force les avantages en matière d'ouverture des marchés et la prévisibilité que le système continue d'offrir chaque jour.

Toutefois, les économies n'ont pas toutes bénéficié à parts égales de ces gains. Les pays les moins avancés (PMA) représentent encore moins de 1 % du commerce mondial, et certaines économies tributaires des produits de base et celles qui participent peu au commerce mondial ont connu des améliorations limitées ou ont accusé un retard encore plus important. Selon l'Indice des coûts du commerce de l'OMC,<sup>3</sup> dans le secteur manufacturier et celui des services, les coûts du commerce des PMA sont 50 % plus élevés que ceux des économies à revenu élevé. Même si cette disparité peut s'expliquer en grande partie par des facteurs internes, les obstacles au sein du système commercial y contribuent également. Par exemple, l'efficacité des schémas de préférences en faveur des PMA est limitée par la complexité des critères d'admissibilité et par l'incertitude entourant leur reconduction. La prolifération des mesures non tarifaires entraîne des coûts de mise en conformité et de certification qui imposent une charge disproportionnée aux petits exportateurs, qui prédominent dans les PMA. L'intensification de la concentration des flux commerciaux réduit les possibilités de croissance tirée par les exportations.

Dans le même temps, au sein des économies développées, les résultats de l'ouverture commerciale se sont répartis de manière inégale entre les différentes populations et entre les différentes régions. La concurrence à l'importation, le changement technologique et les disparités régionales ont mis certains travailleurs et certaines communautés sous pression, ce qui a entraîné des pertes de revenus durables. Les possibilités d'exportation ont créé de nouveaux emplois, mais bien souvent pas pour les populations ou aux endroits ayant subi les effets négatifs de ces évolutions.

L'enseignement important qu'il convient de tirer est le suivant : pour qu'elle s'inscrive dans la durée et permette d'obtenir les résultats souhaités, l'ouverture commerciale doit s'accompagner de politiques nationales permettant à un plus grand nombre de personnes et de régions de prendre part à l'évolution de la structure des échanges, à s'y adapter et à en tirer parti.

## Éviter un dilemme du prisonnier mutuellement destructeur

Les accomplissements du système commercial multilatéral en matière d'ouverture des marchés et leur caractère durable n'ont rien de fortuit. Vus à travers le prisme économique du présent rapport, ils sont, en grande partie, le fruit de l'architecture institutionnelle du GATT et de l'OMC, architecture qui a été bien conçue pour remédier au problème fondamental décrit plus haut : lorsqu'un gouvernement restreint unilatéralement le commerce, il impose souvent aux partenaires commerciaux des coûts qu'il ne prend pas pleinement en compte. Si ce problème n'est pas traité, il est à l'origine d'un niveau de protection commerciale trop élevé au niveau mondial.

Un exemple stylisé peut aider à illustrer ce point. Si un pays A choisit son droit de douane visant les importations en provenance d'un pays B de façon à établir un équilibre entre les avantages de ce droit et les coûts imposés sur sa propre économie mais ne tient pas compte des coûts imposés aux exportateurs du pays B, alors le pays A choisira naturellement un niveau de droit supérieur à celui qu'il choisirait s'il tenait compte des coûts supportés par les exportateurs du pays B. Il en va de même s'agissant du choix par le pays B d'un droit de douane sur les importations en provenance du pays A. Lorsque les pays A et B font unilatéralement leurs choix tarifaires,

ils n'ont aucune raison de prendre en compte les coûts supportés par les partenaires commerciaux, de sorte que ces droits plus élevés persisteront. Les négociations commerciales modifient ce statu quo car elles donnent à chaque pays la possibilité d'offrir quelque chose de valeur à son partenaire commercial en échange d'une réduction tarifaire de la part de ce dernier qui est ainsi incité à abaisser son droit de douane. En général, le pays en question offre une réduction tarifaire réciproque. Partant de choix tarifaires unilatéraux, les deux pays peuvent bénéficier de ces réductions tarifaires réciproques, ce qui confirme que les choix tarifaires unilatéraux entraînent un « niveau de protection commerciale trop élevé » au niveau mondial.

Cela ne revient pas à affirmer que toute protection commerciale est nécessairement d'un niveau trop élevé, mais plutôt que les gouvernements agissant seuls ne tiennent pas nécessairement compte du coût total de leurs choix et que cela peut les amener à adopter des politiques du chacun pour soi créant un dilemme du prisonnier mutuellement destructeur. L'OMC aide à remédier à ce problème en offrant un cadre dans lequel les Membres peuvent négocier des engagements réciproques en matière d'accès aux marchés destinés à accroître le volume des échanges, qu'ils peuvent ensuite inscrire dans le droit et faire appliquer au moyen de règles communes.

Vue sous cet angle, la logique apparemment mercantiliste des négociations commerciales selon laquelle les importations sont considérées comme des concessions et les exportations comme des gains devient plus facile à comprendre. Les gouvernements cherchent à améliorer l'accès de leurs exportateurs non pas parce qu'ils estiment que les importations ne sont pas souhaitables, mais parce que les exportateurs sont souvent les acteurs nationaux les plus directement touchés par les obstacles au commerce extérieur. Les exportateurs peuvent donc aider à identifier les mesures étrangères qui suscitent le plus de réclamations pour cause de retombées transfrontières. Le rôle de l'OMC consiste à canaliser ces réclamations en vue de l'obtention d'accords mutuellement avantageux ouvrant l'accès aux marchés, plutôt que de les laisser donner lieu à des mesures de rétorsion unilatérales.

Il convient de noter que ce rôle de l'OMC n'est pas fondé sur les arguments des économistes en faveur du libre-échange. En toute logique, il serait attendu des gouvernements qu'ils négocient une « réduction ...

substantielle des tarifs douaniers et des autres obstacles au commerce» comme il est indiqué dans le Préambule de l'Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce. Mais cette logique ne prescrit pas le degré d'ouverture qu'une économie donnée devrait avoir; cela dépend de la situation des gouvernements concernés et de leurs objectifs.

## **Les principes fondamentaux du système commercial multilatéral ont créé un cadre de négociation efficace pour l'accès aux marchés**

Depuis le premier cycle de négociation du GATT en 1947 jusqu'au Cycle d'Uruguay qui a conduit à la création de l'OMC en 1995, le principe de réciprocité a été le moteur politique et économique de ce processus de libéralisation. En établissant un lien entre l'ouverture des marchés intérieurs et l'amélioration de l'accès aux marchés à l'étranger, ce principe a rendu l'ouverture commerciale plus facile à réaliser au niveau national et plus équilibrée à l'étranger.

La non-discrimination, en particulier le principe de la nation la plus favorisée (NPF), a rendu gérable ce processus de négociation. En l'absence de traitement NPF, chaque modification tarifaire pourrait avoir des effets différents sur chaque partenaire commercial, ce qui multiplierait le nombre de négociations nécessaires par le nombre de produits et de partenaires.<sup>4</sup> Le traitement NPF permet également de préserver la valeur des compromis une fois que ceux-ci ont été trouvés car une concession obtenue dans le cadre d'une négociation aurait moins de valeur si elle pouvait être ultérieurement remise en cause par un accord discriminatoire plus favorable conclu entre d'autres partenaires.

Les engagements contraignants, la transparence et le règlement des différends fournissent l'infrastructure juridique des négociations commerciales. Les consolidations tarifaires et les listes d'engagements donnent corps aux résultats en matière d'accès aux marchés et renforcent la prévisibilité, tandis que la transparence concernant les mesures commerciales réduit les coûts d'information et l'incertitude et que le règlement des différends constitue un moyen fondé sur des règles de rétablir l'équilibre en cas de désaccord entre les Membres.

Le traitement NPF détermine également la répartition des gains tirés des négociations. En faisant en sorte que les réductions tarifaires bénéficient à l'ensemble des Membres, il limite la capacité des économies les plus importantes à capter une part disproportionnée de ces avantages au moyen de leur seul pouvoir de négociation et donne aux petites économies de plus fortes raisons de participer.

Toutefois, il est vrai que le traitement NPF a introduit un problème éventuel, celui des «bénéficiaires sans contrepartie», selon lequel d'éventuels partenaires de négociation pouvaient être incités à demeurer en marge des négociations en espérant profiter des accords tarifaires sur une base NPF conclus par d'autres partenaires. Ce problème a été bien compris longtemps avant la création du GATT, et on a tenté à plusieurs reprises d'atténuer ses effets sur le succès des négociations tarifaires tout au long des cycles de négociation du GATT.

La logique économique décrite plus haut dépasse le cadre des droits de douane. De par leur conception, ces derniers ont joué un rôle majeur lors des premiers cycles de négociation du GATT sur l'accès aux marchés, étant donné qu'il était attendu des Membres qu'ils convertissent leurs mesures de protection commerciale en droits de douane et qu'ils offrent des concessions en matière d'accès aux marchés au moyen de consolidations tarifaires. Mais au fil du temps, avec la réduction des obstacles tarifaires, la valeur de l'accès négocié aux marchés est devenue de plus en plus tributaire de la réglementation intérieure, des normes et subventions nationales ainsi que d'autres mesures prises à l'intérieur des frontières. De ce fait, des questions telles que le traitement national, les règlements techniques, les normes SPS et les subventions sont venues occuper une place plus centrale dans le système commercial.

Cette évolution a modifié le défi que représente la gouvernance commerciale: il ne s'agissait plus seulement d'ouvrir les marchés, mais aussi de préserver les possibilités commerciales négociées tout en maintenant une marge de manœuvre pour la réalisation d'objectifs nationaux légitimes tels que la santé et la sécurité des consommateurs. La logique économique s'étend aussi aux engagements en matière de commerce des services, domaine dans lequel les possibilités commerciales sont principalement déterminées par les mesures prises à l'intérieur des frontières et non par les droits de douane.

Le système commercial multilatéral est loin d'être parfait. Néanmoins, ses principes ont créé une dynamique qui s'auto-entretient : la réciprocité incite à ouvrir les marchés ; le principe NPF simplifie les négociations, permet de généraliser les gains et limite la discrimination fondée sur les rapports de force ; les règles contraignantes rendent les concessions durables ; et la transparence et le règlement des différends maintiennent la confiance entre les partenaires commerciaux. Plus la croissance tirée par le commerce augmentait, plus les économies étaient nombreuses à vouloir participer. Plus il y avait de nouveaux Membres, plus le système prenait de la valeur. Et plus sa valeur augmentait, plus les Membres avaient de raisons de renforcer leur coopération.

Cette dynamique a donné naissance au réseau de consolidations tarifaires et d'engagements en matière d'accès aux marchés qui soutiennent actuellement l'économie mondiale.

### **Au-delà de l'accès aux marchés, le système commercial multilatéral favorise aussi les gains de coordination, la prévisibilité et la crédibilité institutionnelle**

La valeur de l'OMC est bien plus grande. Les Accords de l'OMC abordent des problèmes plus larges de coordination dans une économie mondiale intégrée, réduisent l'incertitude, soutiennent la coopération en matière de réglementation et contribuent à éviter les divergences réglementaires non nécessaires.

Ce rôle plus large est particulièrement important dans des domaines tels que les services et la propriété intellectuelle. S'agissant du commerce des services, les entreprises supportent souvent d'importants coûts irrécupérables lorsqu'elles entrent sur des marchés étrangers et sont fortement tributaires de la stabilité et de la prévisibilité des conditions réglementaires. La valeur de l'Accord général sur le commerce des services (AGCS) de l'OMC réside donc non seulement dans le fait qu'il aide les Membres à limiter la discrimination et à tenir compte des retombées transfrontières des politiques, mais aussi dans le fait qu'il les aide à créer des attentes crédibles s'agissant des conditions futures en matière de politiques. L'Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce

(ADPIC) de l'OMC établit des normes minimales de protection de la propriété intellectuelle entre les Membres de l'OMC, ce qui réduit l'incertitude pour les entreprises des secteurs de l'innovation, de la concession de licences technologiques et de l'investissement transfrontières. En renforçant la prévisibilité et la confiance, ces accords soutiennent le commerce, l'investissement et la participation aux chaînes de valeur mondiales.

### **La flexibilité a contribué à soutenir la coopération, mais elle a aussi des contreparties**

Le système commercial multilatéral n'a jamais eu vocation à être rigide. Ses règles prévoient certaines flexibilités permettant de préserver la coopération en période de tensions et de tenir compte des différentes capacités, des différents besoins de développement et des différentes contraintes politiques. Les sauvegardes, les mesures correctives commerciales, les dérogations, les dispositions en matière de renégociation, les accords commerciaux régionaux (ACR) et le traitement spécial et différencié (TSD) servent tous cet objectif de différentes manières. Ils permettent aux Membres de s'adapter sans abandonner le système et reconnaissent que les capacités et les besoins de développement des Membres diffèrent.

Dans le même temps, l'OMC fournit un socle commun qui contribue à limiter la fragmentation tandis que la coopération se développe suivant différents canaux. En témoignent les plus de 380 ACR notifiés à l'OMC, tous élaborés selon les règles de l'Organisation qui définissent les conditions dans lesquelles des exceptions au traitement NPF sont accordées en vue de former des zones de libre-échange et des unions douanières.

Toutefois, la flexibilité n'est pas sans contreparties. Les mesures correctives commerciales, telles que les mesures antidumping, peuvent faire augmenter les prix et détourner les courants d'échanges. Les ACR et les « arrangements commerciaux ciblés » plus restreints (accords commerciaux sectoriels ou dont la portée est autrement limitée, qui sont souvent axés sur l'élimination d'obstacles non tarifaires au moyen de dispositions juridiques non contraignantes) dans des domaines tels que le commerce numérique et les minéraux essentiels peuvent soutenir une coopération plus étroite en servant de laboratoire pour des règles

qui vont au-delà de l'OMC, mais ils risquent de contribuer à la fragmentation. Le TSD reste essentiel, mais les exemptions déconnectées de la capacité commerciale ou des besoins du commerce peuvent affaiblir la prévisibilité et la négociation réciproque.

La question centrale est de savoir comment veiller à ce que la flexibilité, au lieu de se substituer aux disciplines multilatérales, renforce la participation et aide les Membres à participer plus pleinement à la négociation, à la transparence et à la mise en œuvre des accords commerciaux.

## **Le travail quotidien de l'OMC reste essentiel pour la coopération entre ses Membres**

La valeur de l'OMC ne se résume pas uniquement aux résultats obtenus lors des grands cycles de négociations. Une grande partie du travail de l'Organisation est moins visible mais tout aussi essentielle : négocier lorsqu'une convergence est possible, promouvoir le dialogue, échanger des renseignements, surveiller les politiques et régler les différends.

Bien que le Cycle de Doha n'ait pas donné lieu à la conclusion d'un engagement unique, les Membres ont continué d'utiliser l'OMC comme plate-forme pour les négociations et l'élaboration de règles. L'Accord sur la facilitation des échanges (AFE), qui est entré en vigueur en 2017, et l'Accord sur les subventions à la pêche, ainsi que l'Initiative conjointe sur la réglementation intérieure dans le domaine des services et d'autres initiatives plurilatérales, montrent que les Membres peuvent utiliser les structures de l'OMC de manière créative pour négocier et mettre en œuvre de nouvelles disciplines.

Les Membres utilisent aussi l'OMC pour réfléchir à la manière de répondre aux crises mondiales et de désamorcer les tensions commerciales avant qu'elles ne dégénèrent. Les délibérations du Conseil général entre Membres et les préoccupations commerciales spécifiques soulevées dans les Comités de l'OMC montrent la valeur de l'Organisation en tant que cadre de clarification, de résolution des problèmes pratiques et de gestion des crises.

La transparence est essentielle pour remplir ce rôle. Les prescriptions en matière de notification réduisent l'incertitude et aident les Membres à comprendre

leurs politiques respectives, mais malgré les progrès réalisés dans certains domaines, les taux, le respect des délais et la qualité des notifications restent inégaux, ce qui accroît les difficultés de négociation et ébranle la confiance. Par exemple, le manque de transparence entourant les subventions continue d'entraver les efforts qui sont faits pour évaluer l'importance et les effets du soutien public. Entre 2015 et 2024, seulement 59 % des Membres ont présenté les notifications requises en matière de subventions au Comité des subventions et des mesures compensatoires (SMC) de l'OMC, et 77 % de ces notifications accusaient un retard, de plus d'un an en moyenne.

Le règlement des différends est une autre fonction essentielle de l'OMC. Tel qu'il a été conçu, le système offre de multiples voies pour le règlement des différends, qui vont des consultations entre Membres aux solutions négociées, et des procédures de groupes spéciaux à l'examen en appel. Depuis 1995, les Membres ont présenté des centaines de demandes de consultations et la participation a été large ; nombre d'entre eux ont engagé des différends ou y ont participé en tant que tierces parties. Toutefois, depuis le milieu de 2017, ils n'ont pas réussi à se mettre d'accord sur la désignation de nouveaux membres de l'Organe d'appel, dans un contexte de préoccupations concernant la portée des décisions de l'Organe d'appel et les retards dans la publication des constatations. Depuis décembre 2019, l'Organe d'appel n'a plus le quorum requis pour son fonctionnement ; de ce fait, les rapports de groupes spéciaux sont susceptibles d'appels « dans le vide » qui empêchent leur adoption et affectent donc la certitude offerte par le système.

Bien que l'impasse dans laquelle se trouve l'Organe d'appel ait affaibli les moyens de faire respecter les droits, le règlement des différends n'a pas cessé de fonctionner. Les procédures de groupes spéciaux se poursuivent, de nombreux différends sont réglés et certains Membres ont conclu des arrangements provisoires pour résoudre leurs différends. Depuis décembre 2019, les parties ont réglé environ la moitié des différends, sans faire appel dans le vide. En particulier, le taux de solutions mutuellement convenues a presque triplé par rapport à la décennie précédente, ce qui montre que les Membres règlent leurs propres différends tout en continuant de chercher une issue permanente à l'impasse dans laquelle se trouve l'Organe d'appel.

## Laisser le système s'affaiblir entraînerait des coûts économiques mondiaux importants

L'une des plus grandes contributions de l'OMC a été d'empêcher des conflits commerciaux mutuellement préjudiciables. Le système rend la politique commerciale plus prévisible, limite le durcissement des différends et contribue à empêcher que les petites économies subissent de plein fouet les effets des mesures commerciales unilatérales et de la négociation fondée sur les rapports de forces.

La présente publication fournit de nouvelles de preuve qu'un retour à une politique commerciale unilatérale aurait des coûts importants. Selon les simulations effectuées récemment par les économistes de l'OMC, publiées dans le présent rapport, le PIB mondial diminuerait de 5,1 pour cent et les exportations mondiales de 18,6 pour cent dans un scénario de «monde géopolitiquement fragmenté», dans lequel le système commercial multilatéral se scinderait en blocs géopolitiquement alignés. Dans un scénario de «monde fondé sur les ALE», dans lequel la coopération multilatérale serait remplacée par un réseau d'accords de libre-échange (ALE) et dans lequel l'OMC ne fonctionnerait plus du tout, le PIB mondial diminuerait de 6,9 pour cent et les exportations mondiales de 26,9 pour cent. À l'inverse, un scénario de «coopération mondiale renforcée», dans lequel la coopération commerciale multilatérale serait consolidée, pourrait voir le PIB mondial augmenter de 2,9 pour cent et les exportations mondiales de 17,9 pour cent. Cela signifie que la différence entre une coopération mondiale renforcée et l'affaiblissement de l'OMC équivaut à environ 5 à 10 pour cent du PIB réel mondial, selon le scénario.

Le présent rapport décrit également des simulations concernant la valeur des principes fondamentaux de l'OMC. La coopération fondée sur le traitement NPF permet d'obtenir de meilleurs résultats que la négociation tarifaire fragmentée ou discriminatoire, et les disciplines de l'article XXIV du GATT («Application territoriale – Trafic frontalier – Unions douanières et zones de libre-échange») contribuent à faire en sorte que les ACR complètent le système multilatéral, au lieu de l'affaiblir.

Les coûts de l'érosion des échanges multilatéraux ne seraient pas répartis de manière égale. Les économies les plus petites et les plus pauvres

seraient particulièrement vulnérables dans un monde d'accords discriminatoires et de mesures unilatérales, et leurs pertes seraient plus de trois fois supérieures à celles des économies à revenu élevé dans un monde de tensions géopolitiques. La fragmentation rendrait aussi plus difficile l'examen des problèmes intrinsèquement multilatéraux, y compris les questions environnementales, la gouvernance numérique, la résilience des chaînes d'approvisionnement et les retombées macro-économiques.

Préserver l'OMC ne signifie pas préserver le *statu quo*. Le choix qui s'offre aux Membres ne se situe pas entre la réforme et la continuité. Il se situe entre l'adaptation de la coopération fondée sur des règles à l'économie mondiale d'aujourd'hui et la dérive vers des formes de gouvernance commerciale moins prévisibles, moins inclusives et davantage fondées sur les rapports de forces, qui seraient probablement néfastes à tous, ou presque tous.

## Dynamiques qui mettent le système à l'épreuve

Quatre dynamiques ont rendu la coopération entre les Membres de l'OMC plus difficile. Il s'agit du déplacement de la puissance économique, de l'importance croissante des interventions des pouvoirs publics et des problèmes d'«interface» (c'est-à-dire les difficultés découlant des différences entre les systèmes économiques et réglementaires au sein d'un système unique fondé sur des règles), de l'évolution de la nature du commerce, et des tensions géopolitiques. Pour chacune de ces dynamiques, le rapport pose les questions suivantes : Pourquoi met-elle à mal le système ? Comment le système s'est-il efforcé de garder le rythme ? Et que se passerait-il s'il n'y arrivait pas ?

## Une répartition de plus en plus dispersée de la puissance économique met à mal les anciens accords et ouvre des possibilités de nouvelles ententes

Le premier défi est une répartition de plus en plus dispersée de la puissance économique. Depuis 1995, la part dans le commerce mondial des marchandises détenue par les économies à faible revenu et à revenu intermédiaire a presque doublé et représente aujourd'hui 45 % des échanges. Par conséquent,

les Membres, qui sont plus nombreux et plus divers, élargissent les possibilités de retombées transfrontières créées par la politique commerciale. Ce changement a creusé un écart entre les réalités actuelles du marché et les engagements tarifaires pris au cours du Cycle d'Uruguay. Parallèlement, il a créé de nouvelles possibilités de négociation tarifaire réciproque, aussi bien entre économies développées et économies en développement, qu'entre économies en développement.

Cependant, l'obtention de ces gains de négociation possibles, en particulier ceux qui sont liés à une négociation entre économies développées et économies en développement, pose un certain nombre de problèmes. Les économies développées ont procédé à des réductions tarifaires substantielles lors des cycles antérieurs du GATT, si bien qu'elles ont souvent peu d'accès aux marchés supplémentaire à offrir, tandis que certaines grandes économies en développement ont gardé des consolidations tarifaires plus élevées et une plus grande marge de manœuvre, alors même que leur part dans le commerce mondial et leur pouvoir de marché ne cessait d'augmenter. Cela ne signifie pas qu'il soit impossible d'avoir une plus grande ouverture commerciale réciproque sur une base NPF entre ces économies, mais la conclusion de certains nouveaux accords potentiels pourrait être entravée, à moins que les engagements existants ne puissent être recalibrés pour faire en sorte que les droits, les obligations et la répartition du pouvoir de marché soient mieux alignés sur les réalités actuelles.

La question du développement est également plus complexe qu'elle ne l'était lorsque l'OMC a été créée. Les économies en développement Membres comprennent aujourd'hui aussi bien des PMA dont les capacités sont limitées que des économies compétitives au niveau mondial ayant un important pouvoir de marché. Le TSD reste essentiel, mais les flexibilités déconnectées de la capacité ou du pouvoir de marché peuvent rendre compliquée l'obtention d'accords équilibrés.

### **L'importance croissante des interventions des pouvoirs publics soulève des problèmes d'« interface » et des préoccupations en matière d'égalité des conditions**

Le deuxième défi auquel l'OMC fait face est la diversité croissante des degrés et des formes d'intervention

des pouvoirs publics sur les marchés. L'OMC n'exige pas des Membres qu'ils adoptent le même modèle économique; son approche pragmatique consiste à rechercher les règles d'« interface » nécessaires pour que différents systèmes économiques puissent coexister sans subventions, sans commerce d'État ou sans autres interventions publiques compromettant les engagements en matière d'accès aux marchés qui ont été négociés.

La question de l'interface n'est pas nouvelle. Le GATT et l'OMC utilisent depuis longtemps les engagements en matière d'accession, les disciplines régissant les subventions, les règles relatives au commerce d'État et les obligations en matière de transparence pour gérer les différences entre les économies.<sup>5</sup> Ce qui a changé, c'est la portée et l'importance de la question. Dans la pratique, les politiques industrielles, telles que les subventions et l'intervention publique, sont désormais présentes dans une gamme beaucoup plus vaste d'économies. Compte tenu de ce changement, les discussions sur les questions liées à l'interface se sont multipliées au cours des dernières années.

Les mesures antidumping illustrent cette tendance. Dans un échantillon d'économies représentant presque deux tiers des mesures antidumping imposées au cours de la dernière décennie, la part des mesures faisant appel à une « méthode d'interface » pour déterminer l'existence d'un dumping et établir une égalité de conditions dans l'économie (permettant au gouvernement de rejeter l'utilisation des prix de vente d'un exportateur sur le marché intérieur pour déterminer de l'existence d'un dumping au motif qu'une comparaison équitable avec le prix d'exportation ne peut pas être établie) est passée d'environ un quart en 2015 à plus d'un tiers dix ans plus tard.

Il y a toutefois moins d'instruments pour résoudre le problème de l'interface lorsqu'il se pose sur des marchés d'exportation; et lorsque des subventions d'autres Membres faussent la concurrence sur les marchés d'exportation, les options pour créer une égalité de conditions se limitent essentiellement à la procédure de règlement des différends de l'OMC. En outre, la transparence des subventions reste un défi, car il existe des lacunes en matière de notification tant pour le soutien interne à l'agriculture que pour les subventions à l'industrie.

Le coût des préoccupations non résolues relatives à l'égalité des conditions<sup>6</sup> est systémique, car ces préoccupations peuvent ébranler la confiance

dans le fait que les règles maintiennent l'équilibre des engagements négociés tout en préservant la marge de manœuvre légitime. Lorsque les Membres considéreront que les disciplines ou les mesures correctives existantes ne répondent pas de manière adéquate aux retombées perçues, ils risquent de se tourner vers des mesures unilatérales ou des approches fragmentées en guise de réponse. Une plus grande transparence, des distinctions analytiques plus claires et une coopération continue, pragmatique et fondée sur des règles peuvent aider à gérer ce risque.

## **La nature changeante du commerce crée de nouvelles retombées transfrontières**

Le troisième défi auquel l'OMC fait face est que le commerce lui-même est en train de changer. Les chaînes de valeur mondiales, la numérisation, l'intelligence artificielle (IA) et les politiques environnementales sont en train de modifier ce qui est échangé, et la manière dont cela est échangé et dont les retombées politiques franchissent les frontières. Ces changements rendent la coopération dans le cadre de l'OMC à la fois plus complexe et plus nécessaire.

Tout en favorisant le transfert de technologie et la croissance, les chaînes de valeur mondiales ont accru l'interdépendance de la production. Les biens, les services et les intrants incorporels passent par des réseaux complexes, de sorte que les droits de douane ou les restrictions à l'exportation peuvent affecter des entreprises et des intrants bien au-delà des partenaires commerciaux immédiats. Les investissements fondés sur des relations particulières peuvent aussi créer, pour les investisseurs, des vulnérabilités auxquelles les règles traditionnelles en matière d'accès aux marchés ne permettent pas de remédier.

Les technologies numériques et l'IA peuvent accroître la productivité, stimuler l'innovation et réduire les obstacles au commerce. Selon les simulations de l'OMC, grâce à l'IA, le commerce mondial pourrait progresser de 40 pour cent d'ici à 2040, les gains les plus importants étant concentrés dans les services fournis par voie numérique, et le PIB mondial pourrait gagner plus de 13 pour cent au cours des 15 prochaines années. En réduisant le coût du commerce des services dans tous les domaines, le commerce numérique a ouvert de nouvelles possibilités de croissance tirée par les échanges. En 2025, le commerce des services commerciaux a atteint une

part estimée à 27,6 % du commerce mondial total, ce qui s'explique en particulier par l'expansion rapide des services fournis par voie numérique, qui ont augmenté de 10 % rien qu'en 2025.

L'importance croissante du commerce des services, où les possibilités commerciales sont actuellement principalement déterminées par les mesures non tarifaires et les mesures prises à l'intérieur des frontières, pose des problèmes lors de la négociation de l'accès aux marchés dans le cadre de l'AGCS qui n'existaient pas avec le GATT. Les approches divergentes en matière de vie privée, de cybersécurité, de concurrence et de gouvernance de l'IA peuvent accroître les coûts du commerce et générer des problèmes d'interopérabilité, de responsabilité et de stratégie, créant ainsi de nouveaux types de retombées transfrontières des politiques.

Les politiques environnementales peuvent aussi donner lieu à de nouvelles retombées. La tarification du carbone, les règlements, les normes, les subventions et les mesures d'ajustement à la frontière peuvent interagir avec les principes de non-discrimination de l'OMC, modifier l'équilibre des engagements en matière d'accès aux marchés et affecter la diffusion des technologies propres. Le défi consiste à soutenir la transition environnementale et à préserver en même temps l'ouverture, la prévisibilité et la coopération en combinant le commerce avec les politiques environnementales et les politiques nationales complémentaires.

Dans ces domaines, la difficulté commune est que les mesures qui façonnent les échanges sont de plus en plus des mesures prises à l'intérieur des frontières. La coopération concernant la réglementation, les normes, les données, les subventions, la sécurité et les mesures environnementales qui ont des retombées transfrontières est intrinsèquement plus complexe que la négociation tarifaire, en particulier entre des Membres très divers. Pourtant, la portée croissante de ces retombées transfrontières rend également la coopération multilatérale plus, et non moins, nécessaire.

## **Les tensions géopolitiques exercent une pression croissante sur la coopération fondée sur des règles**

Le quatrième défi auquel l'OMC fait face est la montée des tensions géopolitiques, qui a modifié

l'équilibre perçu entre les avantages et les risques de l'interdépendance. Les préoccupations suscitées par la concentration des chaînes d'approvisionnement, la rivalité technologique et la sécurité nationale et économique ont conduit les gouvernements à réduire la dépendance à l'égard des importations, à limiter les flux de technologie et à restreindre l'investissement.

Les règles de l'OMC prévoient une certaine flexibilité pour l'adoption de mesures de sécurité nationale. Cependant, lorsque les justifications de sécurité portent sur plusieurs secteurs et instruments, il devient plus difficile et plus important de délimiter clairement la frontière entre la marge de manœuvre légitime et la prise de décisions unilatérale. Comme pour les autres retombées de la politique commerciale, les mesures prises par un gouvernement pour réduire la vulnérabilité peuvent accroître la vulnérabilité perçue d'autres acteurs, ce qui crée des risques de renforcement mutuel des restrictions.

Dans le contexte d'une économie mondiale plus multipolaire, ce défi se fait plus pressant. Un système qui a été conçu pour faciliter l'intégration doit désormais aussi gérer l'intensification de la rivalité entre les pouvoirs en place et les puissances émergentes. La rivalité géopolitique n'invalide pas les justifications fondamentales de la coopération multilatérale. En effet, si les grandes économies se détournent de la coopération fondée sur des règles, les petites économies seront confrontées à un environnement moins prévisible, la coopération face aux défis mondiaux deviendra plus difficile, et, au bout du compte, toutes les économies pourraient en pâtir.

## **L'OMC doit s'adapter à l'économie mondiale qu'elle a contribué à bâtir**

Les défis auxquels l'OMC fait actuellement face ne sont pas une raison pour que les Membres

abandonnent les principes fondateurs de l'Organisation. Ils sont une raison de renouveler la manière dont ces principes sont appliqués. Le système commercial multilatéral a aidé les Membres à gérer les retombées transfrontières, à fonder leurs relations commerciales sur des règles plutôt que sur des rapports de forces et à rendre l'ouverture plus réciproque, prévisible et exigible.

Ces objectifs sont aujourd'hui plus pertinents, et non pas moins. L'expérience récente montre que l'OMC continue d'apporter une valeur importante à ses Membres. Toutefois, l'adaptation de ses règles, engagements et pratiques n'a pas été à la hauteur de l'ampleur et de la rapidité des changements intervenus dans l'économie mondiale.

L'avenir du système commercial dépendra de la capacité des Membres à réparer ce qui s'est détérioré, à mettre à jour ce qui est dépassé, à préserver ce qui fonctionne et à adapter la coopération aux nouvelles retombées des politiques. L'OMC a déjà connu des périodes de tensions, et son histoire montre que le système a résisté non pas en s'immobilisant, mais en renouvelant les règles, engagements et pratiques au moyen desquels ses principes fondamentaux sont appliqués.

Le présent rapport a pour objet d'aider à accomplir cette tâche en expliquant comment le système commercial multilatéral fonctionne, quels résultats il a obtenus, où son fonctionnement est devenu difficile à maintenir et où l'adaptation est désormais devenue le plus nécessaire et le plus utile.

L'économie mondiale que l'OMC a contribué à bâtir n'affaiblit pas les arguments en faveur d'une coopération fondée sur des règles; elle rend le renouvellement de cette coopération plus urgent.

## Notes

- 1 Le dilemme du prisonnier est un concept emprunté à la théorie des jeux : deux parties agissant chacune dans son propre intérêt obtiennent toutes deux un moins bon résultat que si elles avaient coopéré. Dans le domaine du commerce, les politiques du «chacun pour soi» désignent des politiques (droits de douane ou dévaluation monétaire, par exemple) qui profitent à une économie au détriment direct d'autres économies, incitant à l'adoption de mesures de rétorsion et débouchant sur une situation dégradée pour l'ensemble des économies.
- 2 L'accent mis dans le présent rapport sur le rôle du GATT et de l'OMC en tant que cadres de négociation et d'application des engagements en matière d'accès aux marchés ne concerne pas l'Accord de l'OMC sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), qui n'est pas un accord sur l'accès aux marchés et dont la valeur nécessite donc une interprétation économique différente.
- 3 Voir <http://tradecosts.wto.org/>.
- 4 Au-delà des difficultés que poseraient des négociations tarifaires en l'absence de traitement NPF, il existe

d'autres considérations – également examinées dans le présent rapport – liées à la complexité que des droits de douane discriminatoires introduisent pour les gouvernements qui doivent les administrer et pour les entreprises qui doivent en tenir compte, complexité qui peut entraîner des coûts supplémentaires en termes de perte de revenu et de choix plus réduit pour les consommateurs.

- 5 Par exemple, lorsque la Pologne a adhéré au GATT en 1967, son statut d'économie autre que de marché n'était pas remis en question. En conséquence, plutôt que de s'engager à consolider ses droits de douane, la Pologne a donné aux engagements en matière d'accès aux marchés inscrits dans son protocole d'accession la forme d'un engagement à accroître la valeur totale de ses importations en provenance des Membres du GATT à un taux annuel prédéfini.
- 6 L'expression «égalité de conditions» est utilisée dans le rapport sans préjudice de la portée et de la teneur des discussions menées par les Membres sur les questions relatives à l'égalité de conditions dans le contexte de la réforme de l'OMC. Les Membres n'ont pas la même définition de ce que cette expression recouvre.