

**LA RÉFORME DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE :**

**TRAITEMENT SPÉCIAL ET DIFFÉRENCIÉ**

Kristen Hopewell, Ph.D.  
Chaire de recherche du Canada en politiques  
mondiales  
Université de la Colombie-Britannique  
[kristen.hopewell@ubc.ca](mailto:kristen.hopewell@ubc.ca)

Matias Margulis, Ph.D.  
Professeur adjoint  
Université de la Colombie-Britannique  
[matias.margulis@ubc.ca](mailto:matias.margulis@ubc.ca)

Le traitement spécial et différencié (TSD) est l'un des enjeux les plus pressants de la réforme de l'OMC. Le TSD – le principe selon lequel les pays en développement devraient bénéficier de diverses exemptions et exceptions aux règles de l'OMC et avoir une plus grande marge de manœuvre pour utiliser les tarifs, les subventions et d'autres mesures commerciales protectionnistes afin de favoriser le développement économique – est une pierre angulaire du système fondé sur l'OMC. Cependant, dans le contexte de la montée des grandes économies émergentes comme la Chine, le principal défi aujourd'hui est de veiller à ce que le TSD soit conçu et appliqué de manière à ne pas nuire aux objectifs mondiaux de développement. À l'heure actuelle, les membres de l'OMC peuvent se désigner eux-mêmes comme pays en développement. Il faut adopter une nouvelle approche à l'égard des TSD, y compris des critères justes et équilibrés pour déterminer quels pays devraient avoir accès au TSD, en fonction de leurs capacités économiques et de leur niveau de développement.

Bien qu'un certain nombre de membres de l'OMC aient proposé que la Chine ne reçoive plus de TSD, la Chine insiste pour qu'elle ait droit aux mêmes TSD que les autres pays en développement. Cependant, bien que la Chine demeure un pays en développement, en tant que plus grand commerçant et deuxième économie mondiale, ses politiques commerciales ont de profondes répercussions à l'échelle mondiale. Permettre à la Chine d'accéder aux TSD est de plus en plus problématique en raison des effets néfastes de ses politiques commerciales sur d'autres pays en développement. Au cours de la dernière décennie, par exemple, la Chine est devenue le principal subventionneur du monde pour l'agriculture et la pêche. De nombreux pays en développement dépendent fortement de ces secteurs pour leurs exportations, leurs revenus et leur sécurité alimentaire. Par conséquent, le fait d'exempter la Chine des disciplines de l'OMC en lui accordant l'accès au TSD risque de compromettre les efforts déployés pour atteindre des objectifs mondiaux cruciaux en matière de développement et d'environnement.

L'agriculture et la pêche – deux domaines actuels de négociations multilatérales actives à l'OMC – illustrent toutes deux le problème de permettre aux grandes puissances économiques comme la Chine de se désigner comme pays en développement afin d'accéder aux TSD.

### **Subventions agricoles**

Depuis l'effondrement du Cycle de Doha, les membres de l'OMC cherchent à négocier un accord distinct pour réduire les subventions agricoles. L'une des principales pierres d'achoppement a été la question du TSD pour la Chine et d'autres grandes économies émergentes.

Les subventions versées par les pays riches donnent à leurs agriculteurs un avantage injuste sur les marchés mondiaux, tout en faisant baisser les prix mondiaux et en minant les moyens de subsistance de millions d'agriculteurs pauvres dans les pays en développement. On s'entend généralement pour dire que la réduction des subventions agricoles améliorera le bien-être des pays en développement. Historiquement, les pays riches comme les États-Unis et l'Union européenne étaient la principale source du problème; cependant, le paysage mondial des subventions agricoles a changé radicalement. À mesure que la Chine s'est enrichie, elle est devenue le plus grand bailleur de fonds de l'agriculture au monde. La Chine a fourni environ 212 milliards de dollars américains (y compris le soutien des prix du marché et les subventions directes) à ses agriculteurs en 2016, soit beaucoup plus que l'UE (100 milliards de dollars), les

États-Unis (33 milliards de dollars), le Canada (5 milliards de dollars) ou tout autre pays.<sup>1</sup> Pourtant, la Chine refuse d'accepter des mesures disciplinaires à l'égard de ses subventions agricoles au motif qu'elle devrait avoir droit au TSD.

Le coton est une illustration frappante des effets néfastes des subventions agricoles de la Chine sur les autres pays en développement. La réduction des subventions pour le coton est considérée comme un moyen clé pour l'OMC de contribuer au développement mondial. Le coton est d'une importance cruciale pour le groupe Cotton-4 ou C-4 des pays producteurs de coton de l'Afrique de l'Ouest (Mali, Tchad, Bénin et Burkina Faso), ainsi que pour de nombreux autres pays en développement et moins développés d'Afrique et du monde entier. Ces pays dépendent fortement des exportations de coton pour l'emploi, les recettes gouvernementales et les devises étrangères. Le coton est l'une des cultures d'exportation les plus importantes en Afrique subsaharienne, avec quelque 15 millions de personnes qui en dépendent directement pour leur subsistance<sup>2</sup> Le Burkina Faso, par exemple, qui a un revenu moyen d'à peine 790 \$ par an, compte sur le coton pour 59 % de ses revenus d'exportation. Les producteurs de coton africains sont parmi les plus compétitifs au monde, mais ils font face à des prix plus bas et à une concurrence déloyale en raison des fortes subventions dans les pays riches. La réduction des subventions stimulerait les prix du coton et les revenus des agriculteurs pauvres, et entraînerait un changement important de la production vers les pays africains.

Bien que les États-Unis aient déjà été la principale source du problème des subventions pour le coton, la Chine a maintenant dépassé les États-Unis comme principal subventionneur mondial pour le coton. Au cours de la dernière décennie, la Chine a fourni des subventions massives de 41 milliards de dollars pour le coton, soit près de six fois plus que les 7 milliards de dollars fournis par les États-Unis<sup>3</sup>. La Chine représente à elle seule près des trois quarts de toutes les subventions pour le coton dans le monde. Comme les États-Unis, la Chine est un producteur de coton relativement inefficace, dont les coûts de production sont environ quatre fois plus élevés que ceux de certains pays d'Afrique.<sup>4</sup> Mais les subventions et d'autres mesures commerciales ont fait de la Chine l'un des plus grands producteurs de coton au monde. Les subventions de la Chine augmentent artificiellement sa propre production de coton, déplaçant les importations et déprimant les prix mondiaux, réduisant ainsi les revenus des agriculteurs à l'échelle mondiale. En outre, la Chine impose des droits de douane pouvant atteindre 40 % sur les importations de coton.

---

<sup>1</sup> OCDE, 2017, *Politiques agricoles : suivi et évaluation*, Paris.

<sup>2</sup> Meyer, Gregory et Emiko Terazono, 2014, « Cotton farmers feel a chill in the market as prices wear thin » *Financial Times*, 10 décembre.

<sup>3</sup> Données du Comité consultatif international du coton (CCIC).

<sup>4</sup> CCIC, 2016, « Production and Trade Policies Affecting the Cotton Industry », Washington, DC.

Les fortes subventions et les obstacles à l'importation imposés par la Chine causent des difficultés considérables aux pays pauvres et faibles. Bien que la Chine demeure un pays en développement, elle est beaucoup plus riche que les pays producteurs de coton africains, avec un PIB par habitant de plus de 10 000 \$, comparativement à une moyenne de seulement 900 \$ parmi le groupe C-4<sup>5</sup>, la Chine prétend que ses subventions pour le coton visent à favoriser son propre développement rural. Toutefois, il existe d'autres mécanismes stratégiques – comme le versement direct de revenus dissociés de la production ou l'investissement dans les soins de santé et l'éducation en milieu rural – que la Chine pourrait utiliser pour atteindre le même objectif sans les effets néfastes de ses politiques actuelles.

Les pays du groupe C-4 et d'autres pays africains ont milité activement en faveur d'un accord à l'OMC pour éliminer les subventions mondiales pour le coton. Mais la Chine a refusé d'accepter de nouvelles disciplines de l'OMC sur ses subventions. La Chine insiste sur le fait qu'en tant que pays en développement, elle devrait avoir droit au TSD et être exemptée de toute exigence de réduction de ses subventions. La réalité, cependant, c'est que la Chine est maintenant la principale source du problème du coton. Le fait d'exempter la Chine des subventions des disciplines de l'OMC en lui accordant des TSD minerait gravement l'efficacité de toute nouvelle discipline. Il est impossible de s'attaquer au problème du coton sans s'attaquer aux subventions de la Chine.

### **Subventions au secteur des pêches**

Les subventions au secteur des pêches illustrent une deuxième fois le problème de l'octroi de TSD à la Chine. Les Objectifs de développement durable des Nations Unies ont identifié la nécessité d'un accord de l'OMC pour éliminer les subventions nuisibles à la pêche comme une priorité internationale urgente. Les subventions à la pêche sont actuellement l'un des seuls domaines de négociation actifs à l'OMC, et la conclusion d'un accord fructueux est considérée comme essentielle pour démontrer la pertinence continue de l'institution et de son système de règles commerciales mondiales. L'objectif est de parvenir à une « triple victoire » pour le commerce, le développement et l'environnement.

Le monde traverse une crise mondiale des pêches. La surpêche a entraîné l'épuisement rapide des stocks de poissons, ce qui a fait chuter la productivité des prises. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture estime que 90 % des stocks mondiaux de poissons sont déjà pleinement exploités et que près du tiers sont pêchés à un niveau biologiquement non durable. Les subventions ont joué un rôle majeur dans la crise actuelle en alimentant la surcapacité et la surpêche (« trop de navires pour trop peu de poissons »). On estime que 35 milliards de dollars en subventions à la pêche sont accordés chaque année, la grande majorité étant destinée à des opérations de pêche industrielle à grande échelle.<sup>6</sup> Les subventions permettent aux flottilles d'intensifier et d'élargir la portée de leur pêche, ainsi que de construire et d'exploiter des bateaux plus grands qui peuvent parcourir de plus grandes distances et rester en mer plus longtemps. On estime que plus de la moitié de l'activité de pêche mondiale actuelle en haute mer n'existerait pas sans subventions.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Sumaila, U. Rashid, Naazia Ebrahim, Anna Schuhbauer, Daniel Skerritt, Yang Li, Hong Sik Kim, Tabitha Grace Mallory, Vicky W. L. Lam et Daniel Pauly. 2019. « Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies ». *Marine Policy* 109:103695.

<sup>7</sup> Sala, Enric, Juan Mayorga, Christopher Costello, David Kroodsma, Maria L. D. Palomares, Daniel Pauly, U. Rashid Sumaila et Dirk Zeller. 2018. « The economics of fishing the high seas ». *Science Advances* 4(6).

Propulsée par les subventions, la surpêche cause de graves dommages aux écosystèmes marins fragiles et mine la durabilité des pêches mondiales. Mais ce n'est pas seulement un enjeu environnemental. C'est aussi un enjeu crucial pour la pauvreté et le développement dans le monde. De nombreux pays en développement dépendent fortement de la pêche pour leur sécurité alimentaire, leur emploi et leurs moyens de subsistance, et sont extrêmement vulnérables à la chute des récoltes de poisson. Les effets néfastes des subventions se font surtout sentir dans ces pays pauvres, où la concurrence des flottes de pêche étrangères subventionnées a été dévastatrice.

Les subventions ont permis à des pays disposant de grandes flottes de pêche industrielle d'exploiter des ressources bien au-delà de leurs propres eaux – y compris au large des côtes d'Afrique, d'Amérique centrale et du Sud, et du Pacifique Sud – au détriment des communautés de pêcheurs locales. L'Afrique de l'Ouest, par exemple, possède certaines des zones de pêche les plus riches du monde, mais ses stocks de poissons sont rapidement épuisés par des navires étrangers fortement subventionnés. Les pêcheurs locaux qui pêchent à partir de canots sculptés à la main sont en concurrence avec les « mégachalutiers » industriels qui ont des filets d'un mille de long qui ramassent tout depuis le fond marin jusqu'à la surface. La diminution des stocks de poissons a entraîné une baisse des revenus des pêcheurs locaux, dont bon nombre vivent dans la pauvreté et sont dans une situation précaire, ainsi qu'une diminution de l'approvisionnement alimentaire domestique.

Par le passé, la source principale du problème était les pays développés comme l'UE et le Japon. Mais la Chine domine désormais l'industrie mondiale de la pêche, avec la flotte de pêche industrielle la plus importante et la plus éloignée au monde, qui représente 42 % de l'activité de pêche mondiale, dépassant les 10 autres plus grands pays réunis.<sup>8</sup> La Chine est devenue le plus grand producteur, consommateur, importateur et exportateur de poisson au monde. Plus important encore, la Chine est maintenant le champion mondial des subventions.<sup>9</sup>

En tant qu'acteur dominant dans ce secteur, avec une flotte fortement subventionnée, un accord de pêche valable n'est tout simplement pas possible, à moins que la Chine ne soit prête à freiner ses subventions. Pourtant, la Chine cherche à exempter ses subventions des disciplines en insistant sur l'accès aux TSD en tant que pays en développement. Cela irait à l'encontre de l'objectif même de l'établissement de disciplines et aurait de graves conséquences négatives pour les nombreux pays en développement qui dépendent de la durabilité des ressources halieutiques mondiales pour leur bien-être économique.

---

<sup>8</sup> Kroodsma, David A., Juan Mayorga, Timothy Hochberg, Nathan A. Miller, Kristina Boerder, Francesco Ferretti, Alex Wilson, Bjorn Bergman, Timothy D. White, Barbara A. Block, Paul Woods, Brian Sullivan, Christopher Costello et Boris Worm. 2018. « Tracking the global footprint of fisheries » *Science* 359(6378):904-08.

<sup>9</sup> Sumaila, U. Rashid, Naazia Ebrahim, Anna Schuhbauer, Daniel Skerritt, Yang Li, Hong Sik Kim, Tabitha Grace Mallory, Vicky W. L. Lam et Daniel Pauly. 2019. « Updated estimates and analysis of global fisheries subsidies ». *Marine Policy* 109:103695.

## **Conclusion**

Ces affaires – les subventions à l’agriculture et à la pêche – mettent en lumière la nécessité pressante de réformer les règles de l’OMC régissant l’accès au TSD. Étant donné que la Chine est le principal subventionneur de l’agriculture et de la pêche, le fait de lui permettre d’exempter ses subventions et d’autres politiques commerciales des disciplines de l’OMC par l’entremise du TSD menace de miner d’importants objectifs mondiaux en matière de développement et d’environnement. Au milieu de la montée des grandes économies émergentes comme la Chine, il est essentiel d’établir des critères plus restrictifs pour l’octroi de TSD afin de s’assurer que les grandes puissances économiques n’abusent pas de cet important outil de développement.