

N° 47

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1999-2000

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 novembre 1999

PROPOSITION DE RESOLUTION

PRESENTEE AU NOM DE LA DELEGATION POUR L'UNION
EUROPEENNE (1),

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 BIS DU REGLEMENT,

*sur la communication de la Commission au Conseil
et au Parlement européen relative à l'approche
de l'Union européenne en vue du cycle du millénaire
de l'Organisation Mondiale du Commerce (E 1285)*

Par MM. Jean BIZET et Marcel DENEUX

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires économiques et du Plan sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement)

(1) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, *président* ; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. James Bordas, Claude Estier, Pierre Fauchon, Lucien Lanier, Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; Nicolas About, Hubert Durand-Chastel, Emmanuel Hamel, *secrétaires* ; Bernard Angels, Robert Badinter, Denis Badré, José Balareello, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Jean Bizet, Maurice Blin, Robert Del Picchia, Marcel Deneux, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Jean-Paul Emin, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Philippe François, Yann Gaillard, Daniel Hoeffel, Serge Lagache, Louis Le Pensec, Simon Loueckhote, Paul Masson, Jacques Oudin, Mme Danièle Pourtaud, MM. Simon Sutour, René Trégouët, Xavier de Villepin, Henri Weber.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs

Le 15 avril 1994, à l'issue du cycle de l'Uruguay et après sept années de négociations d'une âpreté que n'ont pas oublié les partenaires d'aujourd'hui, l'accord de Marrakech a donné naissance à l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Instituée le 1^{er} janvier 1995, celle-ci a conféré un cadre général au commerce international, en instaurant, au-delà des règles tarifaires du GATT qu'elle intégrait, des procédures communes de règlement des différends commerciaux.

L'OMC compte, à ce jour, 134 Etats membres, les pays en voie de développement étant largement majoritaires dans cette institution, et ses premières années de fonctionnement ont progressivement affermi son autorité, en dépit de l'absence, en son sein, des partenaires essentiels que ne sont pas encore la Chine et la Russie.

Les règles de fonctionnement de l'OMC prévoient l'organisation régulière d'une Conférence ministérielle réunissant l'ensemble des pays membres : deux réunions se sont ainsi tenues, d'abord à Singapour, en décembre 1996, puis à Genève en mai 1998. La troisième Conférence ministérielle sera ouverte à Seattle du 30 novembre au 3 décembre prochains. Conformément à « l'agenda intégré » préfixé par l'accord de Marrakech, elle doit être l'occasion d'un cycle de négociations portant sur de nouvelles mesures de libéralisation dans l'agriculture et les services.

Depuis mai 1996 -notamment sous l'impulsion initiale de Sir Leon Brittan, alors Vice-président de la Commission européenne-, l'Union souhaite avec constance que cette échéance constitue l'occasion de l'ouverture de négociations plus vastes, allant au-delà de cet agenda intégré.

Dans cette perspective, la Commission a exposé, dans le document E 1285 soumis à l'examen de votre délégation et présenté en juillet 1999, ce que pourrait être la position de l'Union durant cette négociation qu'elle intitule « *du millénaire* ».

Dans un souci d'efficacité, la délégation pour l'Union européenne a souhaité exclure de son étude l'aspect relatif au secteur agricole, agro-alimentaire et à la sécurité alimentaire des produits bien que ces questions soient au coeur des futures négociations. Elles feront en effet l'objet d'une analyse globale par la Commission des Affaires économiques et du Plan dans un rapport d'information consacré plus largement à l'avenir du secteur agro-alimentaire et donneront lieu au dépôt d'une proposition de résolution spécifique.

1. Le programme de travail présenté par la Commission

Afin de préparer la position qui pourrait être celle de l'Union pour le nouveau cycle de l'OMC, la Commission a défini la liste des thèmes qu'il serait opportun d'inscrire à l'ordre du jour de la Conférence de Seattle et les objectifs que devrait poursuivre l'Europe durant les négociations.

Cette communication présente la future négociation comme « *un instrument précieux pour améliorer la croissance européenne, pour stimuler la croissance économique et le développement, et pour assurer la bonne gestion de la mondialisation* ». Trois points dominant en effet sa réflexion :

– le souci de **favoriser le développement durable**, qui constitue déjà, pour l'Union, une priorité retenue dans les différentes politiques communautaires ;

– la prise en compte des **spécificités des pays en voie de développement** pour les accompagner dans leur intégration au commerce international, les dernières années ayant montré que la mondialisation avait plus accru les écarts de développement qu'elle n'avait soutenu l'essor des économies émergentes ou en voie de développement ;

– la prise en considération des **préoccupations des citoyens européens** et la sensibilisation de l'opinion publique aux avantages socio-économiques du système de l'OMC.

*

Le cadre souhaité par la Commission est celui d'une **négociation globale** : elle suppose que l'ensemble des points qui seront en discussion fasse l'objet d'un accord et exclut une approche sectorielle plus limitée, qui, ne permettant pas une répartition des avantages entre

tous les participants, pourrait compromettre les chances d'aboutir à un résultat final acceptable par tous.

Le programme de travail s'articule autour de quatre objectifs :

– assurer un progrès sensible en matière de libéralisation des échanges et d'accès au marché de manière à créer des conditions plus favorables à la compétitivité et à obtenir des résultats substantiels et équilibrés -notamment en maintenant, au profit des pays en développement, un « *traitement spécial et différencié* » ;

– promouvoir le renforcement du système multilatéral de l'OMC de manière à en faire un instrument réellement universel de gestion des relations commerciales internationales ;

– renforcer le rôle et la capacité de l'OMC en matière de développement, en prévoyant des actions spécifiques de renforcement des capacités des pays moins avancés ;

– veiller à ce que l'OMC continue à traiter, de manière visible, les questions qui préoccupent l'opinion publique telles que la santé, l'environnement et les problèmes sociaux.

De ce document émerge un programme ambitieux visant à négocier une libéralisation et une réglementation plus poussées dans les domaines suivants : agriculture, services, droits de douane sur les produits non agricoles, investissements, concurrence, facilitation du commerce, marchés publics et rapports entre commerce et environnement.

La Commission considère qu'un cycle de négociation de trois ans pourrait être souhaitable pour étudier l'ensemble des domaines pressentis, compte tenu du contexte de la prochaine Conférence interministérielle. Elle observe ainsi qu'il ne devrait y avoir, cette fois, aucune contestation des structures mêmes de l'OMC et que les secteurs proposés à l'étude des différents partenaires ont déjà fait l'objet de discussions exploratoires. La complexité des discussions lors du cycle de l'Uruguay et les sept années de négociations nécessaires à son achèvement sont pour beaucoup dans cet optimisme affiché.

2. La position commune arrêtée par les Quinze

Au prix d'une activité diplomatique intense, les quinze Etats membres sont parvenus à formaliser une position commune définissant en quelque sorte le mandat confié à la Commission pour conduire la négociation en leur nom. Celle-ci explore l'ensemble des thèmes que

l'Union propose d'inscrire à l'ordre du jour des futures négociations, si ses partenaires en étaient d'accord.

Cette position commune, définie non sans mal le 22 octobre dernier et formellement entérinée le 26 octobre lors du « Conseil Pêche », est venue tempérer l'effet négatif produit par l'échec de la précédente tentative de conciliation au cours du Conseil Affaires générales élargi aux ministres chargés du commerce extérieur, tenu à Luxembourg le 11 octobre.

En effet, en dépit d'un accord partiel sur les thèmes qui pourraient entrer en négociation, deux questions essentielles restaient jusqu'alors encore en suspens :

a) L'exception culturelle

Si le document préparatoire de la Commission ne mentionnait pas le domaine culturel, la France attachait une importance extrême à l'élaboration d'une position spécifique à cette matière. Refusant de revenir sur les acquis du cycle de l'Uruguay qui, déjà sur influence française, avait imposé « *l'exception culturelle* », elle souhaitait exclure la culture du champ des négociations du prochain cycle et demandait qu'il soit clairement établi que les Etats pourraient toujours décider du degré d'ouverture de leur marché aux opérateurs étrangers, subventionner leur secteur audiovisuel, réglementer dans ce domaine et préserver leur patrimoine.

Une position de compromis a finalement été dégagée, n'excluant pas formellement la culture du champ des négociations, mais offrant aux Etats membres des garanties sur leur liberté de mettre en oeuvre des politiques audiovisuelles conçues pour préserver la diversité culturelle. Selon M. Moscovici, entendu par la délégation le 27 octobre dernier, l'accord final négocié entre les Quinze soutient la position française et confirme le souhait de l'Union de voir préservée l'exception culturelle : « *L'Union veillera, pendant les prochaines négociations de l'OMC, à garantir comme dans le cycle d'Uruguay, la possibilité pour la Communauté et ses Etats membres de préserver et de développer leur capacité à définir et mettre en oeuvre leurs politiques culturelles et audiovisuelles pour la préservation de leur diversité culturelle* ».

b) Les normes sociales

La question de la définition de normes sociales minimales que les membres de l'OMC s'engageraient à respecter avait déjà été abordée lors de la Conférence de Singapour de décembre 1996.

Elle s'était alors heurtée à la résistance très vive des pays en voie de développement qui voyaient dans cet argument une menace protectionniste des pays développés et une remise en cause, illégitime à leur sens, de l'avantage comparatif dont ils disposent en raison du faible coût de leur main-d'œuvre. Le consensus s'était alors porté sur la demande d'une coopération sur ce thème entre l'OMC et l'organisation internationale du travail (OIT) qui n'a pour l'heure, pas donné de résultats probants.

L'Allemagne, soutenue activement par la France, souhaitait que l'OMC elle-même puisse être désormais le cadre d'une discussion approfondie sur ce thème, plutôt que de réserver, sans succès d'ailleurs, son examen à l'OIT.

Le compromis final prévoit que l'Union soutiendra la création d'un « *Forum permanent de travail conjoint à l'OIT et l'OMC sur le commerce, la mondialisation et les questions sociales afin de promouvoir une meilleure compréhension des questions afférentes à travers un dialogue de substance entre toutes les parties intéressées (y compris les gouvernements, employeurs et syndicats). Ce dialogue devrait inclure un examen de la relation entre politique commerciale, libéralisation commerciale, développement et droits sociaux fondamentaux* ». En outre, ce Forum serait chargé de la préparation d'une réunion ministérielle à tenir avant 2001 et que l'Union européenne proposerait d'accueillir.

Cette formule intermédiaire constitue sans doute la manière la plus adéquate d'introduire une question aussi controversée dans l'ordre du jour de Seattle et de convaincre les pays en voie de développement de la nécessité d'intégrer les progrès sociaux et la définition de normes sociales fondamentales dans leur propre réflexion.

c) Les autres secteurs d'intérêt commun

Sur les autres domaines susceptibles d'être inscrits à l'ordre du jour de la Conférence, la position commune des Quinze est largement inspirée des propositions initiales de la Commission :

– **Les services** : les dossiers relevant de l'agenda précédent et qui n'ont pas été menés à bien -mesures de sauvegarde, subventions et marchés publics- devraient pouvoir être intégrés au prochain cycle. Concernant l'ouverture des marchés publics, il est proposé d'englober de nouveaux secteurs et d'y associer un plus grand nombre de pays. Les Etats membres ont en outre préconisé la mise en œuvre de pratiques nationales plus transparentes et non discriminatoires.

– **Les investissements** : les Quinze se sont montrés favorables à l'établissement d'un cadre multilatéral de règles spécifiques destiné à assurer un climat stable et prévisible à l'investissement direct étranger, confortant la sécurité de l'apporteur de capitaux tout en préservant la faculté des pays d'accueil de réglementer l'activité des investisseurs sur leur territoire respectif.

Il n'est pas inutile de rappeler qu'un projet d'objectif similaire avait précédemment été mis à l'étude dans un autre cadre, celui de l'OCDE, et avait fait alors l'objet d'une très vive contestation -notamment française- sous son appellation « AMI » (accord multilatéral sur l'investissement) avant d'être finalement ajourné. Ses détracteurs opposaient que le lieu adéquat de discussion de ce projet serait celui de l'OMC, ce qu'ils confirment aujourd'hui ; il avait également été combattu en raison du risque qu'il présentait pour le financement d'investissements culturels et audiovisuels. Il est souhaitable que ce dernier argument ne soit pas oublié, le cas échéant, lors des prochaines négociations.

– **Les règles de concurrence** : le Conseil souhaite que l'OMC puisse définir des approches communes à l'égard des pratiques anticoncurrentielles ayant une incidence significative sur le commerce.

– **La réduction des droits de douane sur l'ensemble des échanges**, notamment la disparition de certains « pics » tarifaires -par lesquels les pays protègent quelques-uns de leurs produits en imposant des droits de douane très élevés aux productions importées équivalentes-, de même que **la suppression des obstacles techniques au commerce et la simplification des procédures commerciales**.

En matière de libéralisation des échanges, le domaine particulier de **la pêche** a fait l'objet d'un développement spécifique, à l'initiative de l'Espagne, rappelant les obligations internationales de conservation des ressources de la mer. Les Quinze ont ainsi affirmé que *« toute décision en liaison avec la libéralisation des échanges devra prendre dûment en considération le respect de la Convention internationale des Nations unies sur le droit de la mer et les objectifs des accords internationaux en matière de conservation de la nature et de gestion des ressources, ainsi que les accords internationaux en matière de pêche »*. Plusieurs de nos partenaires, parmi lesquels les Etats-Unis, semble-t-il, seraient disposés à éliminer les subventions qui génèrent des capacités excédentaires dans le domaine de la pêche et contribuent de ce fait à l'extinction des espèces.

– **Les préoccupations environnementales** : le Conseil préconise l'interaction entre politiques commerciales et environnement

dans une perspective de soutien au développement durable. Il réclame également l'affirmation du principe de précaution qui concerne, outre le domaine alimentaire, la protection de l'environnement et la santé publique.

– **La propriété intellectuelle** : l'entrée en vigueur de l'accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle liés au commerce (ADPIC) a, certes, apporté quelques améliorations en la matière mais ne garantit pas entièrement ces droits, notamment pour ce qui concerne les appellations d'origine et les règles de dépôt des brevets.

*

La position de l'Union sort renforcée de l'élaboration d'une position commune aux quinze Etats membres. Toutefois, plus que d'une liste de thèmes à évoquer, c'est d'une réelle stratégie européenne dont a besoin l'Union pour aborder une négociation sur laquelle pèsent encore de profondes incertitudes.

3. Les incertitudes de la négociation

a) Des positions difficilement conciliables

Les propositions européennes, si elles sont appuyées par de nombreux partenaires tiers, ne recueillent pas l'assentiment de tous et rencontrent notamment une opposition américaine virulente.

– Les Etats-Unis, largement soutenus par la plupart des pays du groupe de Cairns -créé en 1986 à l'initiative de l'Australie et qui regroupe des pays exportateurs de produits agricoles (1)- préconisent une **négociation étroite**, essentiellement centrée sur la libéralisation de l'agriculture et des services prévue à l'agenda intégré de l'accord de Marrakech. Considérant que le délai de trois années imparti aux négociations sera trop court pour mener à bien l'ambitieux programme européen, ils sont partisans d'accords sectoriels à acter au fur et à mesure de l'avancée de la négociation afin de ne pas subordonner l'entrée en vigueur de certains compromis à l'acceptation hypothétique des dossiers les plus délicats.

– A l'inverse, le Japon -mais aussi la Corée du Sud, le Canada ou le Mexique- soutient la position européenne. Il menace même de boycotter les futures négociations si les Etats-Unis s'obstinent à refuser

(1) Afrique du Sud, Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Fidji, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande et Uruguay.

d'élargir l'ordre du jour du nouveau cycle. Ses préoccupations rejoignent celles de l'Union, notamment en matière de réglementation des investissements, de procédures anti-dumping, de concurrence, d'intégration régionale et de suppression des obstacles techniques aux échanges.

– Les pays en voie de développement restent, pour l'essentiel, très réservés sur l'opportunité de lancer un nouveau cycle de négociations, après le récent cycle d'Uruguay, dont ils estiment avoir tiré peu de bénéfices en contrepartie de l'ouverture de leurs marchés. Ils sont en particulier très demandeurs d'un assouplissement important des procédures anti-dumping que leur infligeraient les pays développés.

*

La conciliation de ces points de vue paraît donc un exercice d'une grande complexité. Une tentative de synthèse des positions en présence a échoué, le 19 octobre 1999, la plupart des 134 pays membres -y compris l'Union européenne- de l'OMC ayant jugé son orientation « *trop américaine* ». Réunis à Lausanne le 26 octobre dernier, les représentants des vingt-quatre principales puissances commerciales au monde ont toutefois « *confirmé leur détermination à surmonter les divergences qui subsistent et à adopter, à Seattle, un programme de négociation équilibré qui aborde les intérêts de tous les membres de l'OMC* ».

b) Le poids des pays en voie de développement

La négociation qui s'ouvrira à Seattle sera très différente de celles conduites lors des précédents cycles. Au dialogue traditionnel Union européenne - Etats-Unis succédera un concert à trois voix avec, comme nouveaux partenaires, les pays en voie de développement qui composent les deux tiers de l'effectif des membres de l'OMC et qui sont eux-mêmes divisés entre les économies émergentes et les pays moins avancés.

Cette négociation est essentielle pour les pays accusant un retard de développement. Ceux-ci ont en effet, au fil des cycles de négociations tarifaires entraînant la baisse substantielle des droits de douane, vu s'éroder les conditions privilégiées dont ils pouvaient être bénéficiaires. Si certaines économies ont su tirer partie des avantages de la mondialisation, d'autres pays ont, au contraire, souffert d'une nouvelle dégradation de leur situation.

Côté européen, la négociation devra également être conduite en gardant à l'esprit les dispositions de la Convention de Lomé, régissant les relations entre l'Union et soixante-et-onze pays ACP, dont le

volet IV est actuellement en cours de renouvellement et qui pourrait aboutir à la fin de l'année 1999. Cette négociation s'est également avérée très délicate, la difficulté essentielle portant sur une exigence de « bonne gouvernance » des pays bénéficiaires en contrepartie des avantages qui leur sont consentis dans le cadre du partenariat. Cet aspect des relations entre pays industrialisés et pays en développement pourrait être utilement envisagé dans le cadre de la négociation à l'OMC.

*

Lors de sa réunion du 3 novembre 1999, la délégation a examiné la communication de la Commission E 1285 et a conclu au dépôt de la proposition de résolution suivante :

PROPOSITION DE RESOLUTION

Le Sénat,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu la proposition E 1285 portant communication de la Commission relative à l'approche de l'Union européenne en vue du cycle du millénaire de l'Organisation Mondiale du Commerce,

Rappelant l'attachement que la France porte à l'Organisation Mondiale du Commerce, en raison de la place qu'elle offre à l'ensemble des pays, quel que soit leur état de développement, de son rôle éminent dans le règlement des conflits, et de sa contribution au développement des échanges, facteur de stabilité et de progrès ;

Constatant l'ouverture à Seattle, le 30 novembre 1999, d'un nouveau cycle de négociations dans le cadre de l'OMC, conformément à l'agenda incorporé figurant à l'accord de Marrakech ; estime indispensable qu'il y soit discuté, outre des questions relatives à l'agriculture et aux services, des questions nouvelles rendues nécessaires pour permettre une meilleure gestion des conséquences de la mondialisation ; souhaite ardemment que les membres de l'OMC puissent parvenir à s'accorder sur un ordre du jour élargi ;

Soutient la position défendue par la Commission et le Conseil d'un cycle global de négociations, supposant l'obtention d'un accord sur l'ensemble à l'issue des négociations, et non la recherche d'accords sectoriels qui seraient susceptibles de ne pas accorder à toutes les parties des avantages comparables et de remettre en cause le résultat final de la négociation ;

Se prononce avec force en faveur de la priorité accordée aux pays en voie de développement et soutient la volonté exprimée par l'Union de tenir compte de leurs particularismes et de leur fragilité pour accompagner leur intégration dans le commerce international ; souhaite l'amélioration des conditions d'échange qui pourraient leur être accordée ;

Se réjouit qu'une position commune aux Quinze ait pu être définie afin de confier à la Commission la conduite des négociations sur les thèmes de travail définis par les Conseils des 11 et 26 octobre 1999 ;

Souligne l'importance qu'elle attache au maintien et à la promotion de la diversité culturelle ; souhaite que les oeuvres de l'esprit soient exclues des négociations ; engage le Gouvernement à veiller, avec

la plus grande vigilance, au respect de l'exception culturelle dans tous les aspects de la négociation qui pourraient la contredire, notamment lorsque sera abordé le principe d'un accord multilatéral relatif aux investissements ;

Reconnaît, par ailleurs, l'opportunité de l'élaboration d'un accord multilatéral permettant de fixer le cadre juridique de l'investissement international ;

Souhaite que, lors du débat consacré à la détermination internationale de normes sociales minimales, toutes assurances soient données aux pays en voie de développement pour que ces normes ne puissent être invoquées dans un seul but de protectionnisme, mais qu'elles répondent au souci de protéger les droits des travailleurs ;

Demande au Gouvernement de veiller à ce que l'Union européenne obtienne de ses partenaires commerciaux la réciprocité des avantages qu'elle leur consentira en matière de libéralisation dans le secteur des services, sans préjudice du traitement particulier consenti aux pays en voie de développement ;

S'inquiète, par ailleurs, du manque de précision des objectifs retenus en matière de défense de la propriété intellectuelle ; demande au Gouvernement de soutenir toute initiative permettant d'assurer, sur le plan international, le respect de la propriété intellectuelle, notamment en matière d'appellations d'origine qui demeurent insuffisamment protégées ; souhaite, en outre, l'harmonisation des conditions de brevetabilité et des procédures de délivrance des brevets ;

Confirme l'intérêt qu'elle porte au renforcement des synergies entre la libéralisation du commerce et la protection de l'environnement et des ressources naturelles ; demande que soit formellement imposé le respect des accords environnementaux multilatéraux et que soient prises en compte les exigences du développement durable ;

Souhaite également la confirmation du droit de recourir à des mesures commerciales restrictives unilatérales fondées sur le principe de précaution, lorsque la santé des citoyens ou la préservation de l'environnement le justifie ;

Observe que le Conseil a affirmé l'importance de maintenir des contacts étroits avec les Parlements tant lors de la préparation de la réunion de Seattle que pendant les négociations ultérieures ; demande donc au Gouvernement d'assurer l'information complète et régulière du Parlement sur le contenu et les développements de la négociation, permettant ainsi la sensibilisation des citoyens aux enjeux et avancées de celle-ci.