

N° 581

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juin 2011

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRESENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

sur les objectifs prioritaires de la politique commerciale commune,

Par M. Jean BIZET,
Sénateur

(Envoyée à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le 14 novembre 2001, les membres de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont adopté une déclaration ministérielle qui lançait le neuvième cycle de négociations commerciales multilatérales, baptisé « agenda de Doha pour le développement ».

Les négociations ont été rythmées par les conférences ministérielles de Cancun (2003) et Hongkong (2005), ainsi que les réunions au niveau ministériel du Conseil général de juillet 2004, de juillet 2006 et de juillet 2008. L'ensemble des résultats obtenus en juillet 2008, désigné comme le « paquet de juillet », constitue une étape vers la conclusion des accords de Doha et reste la base des discussions actuelles.

Réunis à Séoul en novembre 2010, les pays du G 20 ont exprimé le souhait que les négociations du cycle de Doha puissent se conclure en 2011, année identifiée comme offrant une fenêtre d'opportunité cruciale, bien qu'étroite, pour obtenir ce succès. En effet, les élections prévues dès 2012 et 2013 dans plusieurs grands États repousseraient la finalisation des négociations à beaucoup plus tard. L'élan donné à Séoul a été confirmé par les principaux pays membres de l'OMC, en marge du forum économique mondial de Davos fin janvier 2011.

Or, malgré la reprise des travaux et la confirmation, par les États du G 8 réunis à Deauville fin mai 2011, de leur attachement au multilatéralisme, cette dynamique semble aujourd'hui s'essouffler.

Dans ce contexte incertain, il paraît opportun de rappeler quelles priorités devraient être mises en avant par la France dans la mise en œuvre de la politique commerciale commune : sauver les négociations multilatérales sans sacrifier l'agriculture européenne, miser sur la différenciation entre pays en développement et promouvoir la réciprocité dans les échanges commerciaux.

1. Sauver les négociations multilatérales sans sacrifier l'agriculture européenne

Peut-on encore sauver les négociations multilatérales ? Elles butent essentiellement aujourd'hui sur les sujets non agricoles : en effet, selon le Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, le volet agricole de la négociation est bouclé « à 90 % ». Le compromis trouvé en 2008 en matière agricole inclut une réduction des soutiens internes aux agriculteurs, des dispositions en matière de concurrence à l'exportation (concernant les restitutions à l'exportation, l'aide alimentaire parfois détournée à des fins commerciales¹ et les entreprises d'État susceptibles de bénéficier d'un monopole sur les échanges agricoles²), une amélioration de l'accès aux marchés par une baisse des droits et une hausse des contingents, la prise en compte des produits sensibles et enfin des clauses de sauvegarde.

La négociation en matière agricole est donc bien avancée. En revanche, les difficultés persistent dans le domaine des produits industriels. En cette matière, il existe deux méthodes de négociation : soit la méthode par « formule », qui revient à appliquer une formule de réduction à l'ensemble des tarifs douaniers industriels, soit la méthode par « secteur », qui permet de négocier secteur par secteur des concessions réciproques et de maintenir certains pics tarifaires. L'enjeu de la méthode sectorielle repose alors sur le degré de symétrie des concessions faites par les pays développés et ceux en développement : les États-Unis plaident pour le « zéro pour zéro », méthode dont l'objectif est de parvenir à des droits nuls indépendamment du point de départ de la négociation dans chacun des pays ; mais une variante asymétrique du « zéro (dans les pays développés) pour x (dans les pays en développement) » est défendue par les pays en développement.

Des solutions mixtes ont été avancées pour tenter de faire avancer les négociations sur les produits industriels : ainsi, le Japon a pu proposer une approche par paniers, avec des méthodes de négociation distinctes selon les paniers ; considérant le « paquet de juillet 2008 » comme sous-dimensionné mais acceptable s'il était complété par de nouvelles concessions, l'Union européenne a également soumis fin avril 2011 un compromis baptisé « formule plus », qui repose sur une formule, complétée par des concessions supplémentaires sur certains secteurs, pouvant aller jusqu'au « zéro pour zéro ».

¹ Ainsi, les États-Unis peuvent écouler, sous couvert d'aide alimentaire, les excédents de leur marché intérieur.

² De telles entreprises d'État, susceptibles de manipuler les prix d'achat et de vente, existent en Australie, au Canada et en Nouvelle-Zélande.

Mais le jeu des principaux acteurs de la négociation semble bloqué, selon les dernières informations données par M. François RIEGERT, délégué permanent de la France auprès de l'OMC : ainsi, les États-Unis jugent que les rapports de force mondiaux ne sont plus les mêmes qu'à Doha, où a été signé l'agenda de négociation en 2001 juste après les événements du 11 septembre, et considèrent que les pays en développement les plus avancés doivent contribuer à hauteur de leur responsabilité nouvelle à ce cycle de développement. Or, depuis l'accession à la présidence, fin 2010, de Mme Dilma ROUSSEFF, tenante d'une politique industrielle volontariste, le Brésil semble moins disposé à faire des concessions sur la négociation relative à l'accès au marché des produits non agricoles. Pour sa part, la Chine considère avoir payé le prix fort lors de son accession à l'OMC en 2001 quand elle a réduit le niveau de ses droits de douane consolidés au niveau de ses droits de douane effectifs³. Elle ne serait prête à de nouvelles concessions que si d'autres en font également. L'Inde, plus attachée au système multilatéral, présente moins d'intérêts défensifs en matière industrielle et une moindre insertion dans le commerce mondial que la Chine. L'Inde accorde donc priorité à l'agriculture et à ses intérêts offensifs sur les services.

Dans ce contexte, un accord ne pouvant porter que sur l'ensemble des volets de la négociation (agriculture, services et produits industriels) et exigeant l'unanimité des pays membres de l'OMC, il est extrêmement difficile à obtenir. Pascal LAMY n'a pourtant pas ménagé ses efforts ces dernières années : en avril 2011, encore, il a lancé des « discussions de type confessionnal »⁴, dans l'espoir de présenter des textes à Pâques qui auraient pu être finalisés d'ici juillet. Il en a rendu compte fin avril devant le comité des négociations commerciales pour constater l'impasse actuelle et prévoir une nouvelle réunion fin mai... La probabilité d'une conclusion du cycle à la conférence ministérielle de l'OMC prévue en décembre 2011 semble donc réduite.

a) Réaffirmer l'attachement au multilatéralisme

Pourtant l'impact positif qu'aurait la conclusion du cycle multilatéral sur l'économie mondiale a été attesté par de nombreuses études. À nouveau en janvier 2011, dans leur rapport au directeur général de l'OMC, Peter SUTHERLAND, ancien directeur général de l'OMC, et le professeur d'économie de l'Université Columbia, Jagdish BHAGWATI, ont estimé à au moins 360 milliards de dollars le surplus annuel d'échanges

³ Les droits de douanes « consolidés » représentent le niveau tarifaire qu'un gouvernement s'est engagé à ne pas dépasser pour un produit donné. Dans certains cas, les droits effectivement appliqués sont considérablement moins élevés que les droits « consolidés ». C'est notamment le cas en Inde et au Brésil.

⁴ Entretiens individuels avec les différentes délégations.

qu'occasionnerait la conclusion de Doha. Comme le souligne François RIEGERT, délégué permanent de la France à l'OMC, le stimulus économique serait peut-être modeste, d'environ 1 % du PIB mondial, mais il serait gratuit pour les finances publiques ! Les pays pauvres y trouveraient largement les protections et les gains promis au début de ce cycle censé leur être principalement destiné.

A contrario, une absence de conclusion du cycle de Doha représenterait un préjudice important, non seulement en raison du manque à gagner qui en découlerait, mais aussi parce qu'un tel scénario marquerait un coup d'arrêt au système multilatéral. Déjà menacé par la multiplication des accords bilatéraux et régionaux durant la dernière décennie, le multilatéralisme perdrait sa légitimité. Si le cycle de Doha n'aboutissait pas, le règlement des différends et l'examen des politiques commerciales des États membres continueraient certes d'exister. Mais l'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC, qui assure l'effective application des règles multilatérales convenues entre ses membres, pourrait-il longtemps faire appliquer des règles qui, adoptées il y a près de vingt ans⁵, apparaîtront de plus en plus obsolètes ?

Or il est d'autant plus important d'assurer la stabilité de ce mécanisme de régulation du commerce multilatéral que les rapports de force économiques mondiaux sont en pleine transition et que la crise économique nourrit les tentations protectionnistes.

Il faut également souligner que, si les négociations ouvertes à Doha devaient se solder par un constat d'échec en raison d'un clivage Nord-Sud, cela ne manquerait pas d'avoir un impact sur les autres négociations systémiques, comme celles sur le climat par exemple.

Le système commercial multilatéral constitue un embryon précieux de régulation mondiale. C'est à ce titre que le Sénat doit manifester son attachement au multilatéralisme.

b) Préserver les chances de l'agriculture européenne

Au-delà de cette pétition de principe et en raison de l'incertitude qui entoure les prochains mois, il importe aussi que le Sénat fasse entendre sa voix pour encadrer la stratégie à suivre : stabiliser le paquet agricole dans les négociations multilatérales, encourager une différenciation entre les pays en développement et promouvoir la réciprocité dans les échanges commerciaux de l'UE avec ses partenaires.

⁵ Le dernier cycle de négociations, l'Uruguay Round, s'est achevé en 1994.

L'impératif premier est assurément de stabiliser le paquet agricole. En effet, l'Union européenne (UE) peut s'accommoder du paquet agricole sur la table mais ne peut pas accorder davantage de concessions sur le plan agricole.

Le mandat de négociation de la Commission pour le cycle de Doha est fixé par les conclusions du Conseil de l'UE adoptées entre octobre 1999 et juillet 2005 et s'appuie sur la réforme de la politique agricole commune (PAC) de 2003. Comme le Conseil « Affaires générales » du 18 octobre 2005 l'a rappelé, « *cette réforme constitue l'importante contribution de l'Europe au programme de Doha pour le développement, et fixe les limites du mandat de négociation de la Commission à l'OMC* ». Le principe sous-tendu par ce mandat est d'assurer une contrepartie équilibrée : la marge de manœuvre qu'ouvre cette réforme doit permettre d'obtenir des concessions équivalentes de nos partenaires.

Ainsi, le volet « soutien interne », qui prévoit une baisse de 80 % du soutien distorsif total, serait acceptable pour l'UE. Dans le détail et selon le classement des aides en « boîtes » de différentes couleurs issu de l'Uruguay Round, la réduction de 70 % du plafond de la « boîte orange »⁶ et de 50 % du plafond « *de minimis* »⁷, ainsi que le plafonnement à 2,5 % de la valeur de la production agricole pour la « boîte bleue »⁸ sont acceptables et absorbables grâce à la réforme de la PAC de 2003.

En ce qui concerne la « boîte verte » (aides non distorsives pour le commerce⁹), le texte introduit des disciplines qui, d'une part, permettent de sécuriser le système actuel de paiement unique de l'UE (système européen d'aides découplées mis en place en 2003) et, d'autre part, encadrent les pratiques américaines. Les marges de manœuvre de l'UE sur la « boîte verte », dans le cadre de la future réforme de la PAC, sont préservées à ce stade de la négociation. La contrainte essentielle portera sur le plafond global de tous les soutiens « distorsifs » qu'il est envisagé d'instituer.

⁶ Qui regroupe les aides ayant un effet « distorsif » sur le prix des denrées agricoles, c'est-à-dire les aides qui sont couplées aux prix ou à la production. Pour l'UE, il s'agit principalement des mesures d'intervention sur les marchés agricoles (destinées à empêcher les prix de descendre sous un plancher) de céréales, beurre, poudre de lait, viande bovine ou sucre, mais aussi du système des prix d'entrée (fruits et légumes), des soutiens au secteur viti-vinicole, de certaines aides spécifiques (lait de montagne...).

⁷ Catégorie permettant d'intervenir de façon réduite sur certaines productions : pour les pays développés, cette catégorie était de 5 % de la valeur de la production agricole pour le *de minimis* spécifique, et 5 % de la valeur de la production agricole totale pour le *de minimis* non spécifique.

⁸ Qui regroupe les aides ayant un moindre effet « distorsif » sur les marchés, notamment parce qu'elles sont liées à des mesures de limitation de la production et qu'elles sont partiellement découplées. La réforme de la PAC de juin 2003 a consisté en un découplage d'une partie significative des aides de la boîte bleue. Il ne reste dans cette boîte bleue que la prime à la vache allaitante, la prime à la brebis, les aides aux producteurs de bananes...

⁹ Par exemple, aides directes au revenu des agriculteurs, aides découplées du niveau de la production, aides du développement rural, assurances agricoles...

Sur le volet « concurrence à l'exportation », le projet entérine la suppression des subventions à l'export en 2013. L'UE est la première concernée par cette mesure mais elle est loin d'atteindre les plafonds d'engagements fixés à l'OMC¹⁰. Le coût de l'élimination des restitutions, versées aux exportateurs pour compenser la différence entre le prix des produits sur le marché communautaire et le prix mondial, devrait au total être limité pour l'UE, à l'exception de certaines filières qui utilisent encore cet instrument : les produits laitiers, le sucre, la volaille...

Ce sont les dispositions sur « l'accès au marché » qui sont les plus délicates pour l'UE : les dispositions la concernant sont aujourd'hui beaucoup plus proches des demandes du G 20 (pays en développement offensifs sur le plan agricole). C'est dans ce volet de la négociation agricole que se situent la plupart des paramètres restant à trancher au niveau des ministres.

Certes, les « grands paramètres » respectent les lignes rouges de la France : ainsi, la part de produits sensibles (produits pouvant bénéficier d'une réduction tarifaire amoindrie) représenterait 4 % des lignes tarifaires, ce qui est acceptable dès lors que la clause de sauvegarde¹¹ est maintenue pour 1 % des lignes tarifaires durant les 7 ans suivant l'entrée en vigueur de l'accord. Mais le Brésil se montre critique sur ce point et, pour des raisons tactiques tenant à l'ensemble de la négociation, a dernièrement remis en cause ce concept.

De même, le volume des contingents (volume de produits importés à droit faible ou nul) serait de 4 % de la consommation intérieure, ce qui correspond à l'option défendue par l'Union européenne dans la négociation, mais une très forte pression subsiste sur ce paramètre.

Enfin, il est prévu une réduction tarifaire en bande haute (pour les droits de douane les plus importants¹²) de 70 %, ce qui représente un chiffre inférieur aux demandes initiales des pays du G 20 agricole. Au final, l'ensemble de la baisse tarifaire moyenne devrait être de 54 % minimum.

Différentes questions restent néanmoins à clarifier, parmi lesquelles :

– le degré de simplification tarifaire exigé : si le projet actuel permet de conserver un certain pourcentage de droits composites et complexes, le

¹⁰ Le taux de réalisation en valeur est stable, autour de 40 % pour les trois dernières campagnes.

¹¹ Possibilité de remonter les droits de douane en fonction de l'évolution du marché en termes de prix / volume importation. Cette clause pourrait continuer à couvrir les lignes les plus vulnérables (sucre, volaille...).

¹² Supérieurs à 75 %.

risque subsiste d'une simplification à 100 % des lignes tarifaires, ce qui signifierait la fin du système des prix d'entrée pour les fruits et légumes ;

– la création de nouveaux contingents pour des produits sensibles : cette option, vraisemblable mais fortement contestée par certains pays en développement exportateurs, serait précieuse, notamment pour l'éthanol et pour certains fruits et légumes, certaines lignes de volaille ou de matières grasses laitières. En contrepartie, l'ouverture du contingent associé serait plus grande ;

– le plafonnement des droits à 100 % : les produits sensibles pourraient échapper à la contrainte de plafonnement moyennant l'ouverture d'un contingent de 0,5 % de la consommation intérieure. La question n'est pas réglée pour les produits non sensibles ;

– la réduction des droits intra-contingentaires : il est envisagé une réduction tarifaire de 50 % et un plafond de 10 %. Les droits inférieurs à 5 % seraient annulés. Certaines exemptions sont à l'étude ;

– le traitement des produits tropicaux (produits pour lesquels la baisse de droit est plus forte que dans la formule générale) : l'accord sur la banane¹³, trouvé le 15 décembre 2009 entre l'UE et les pays latino-américains, permet à la fois d'éviter le classement en produit tropical de ce produit et d'éteindre les contentieux existants. Cela favorise la résolution du traitement applicable aux produits tropicaux : réduction de 80 % des tarifs et annulation des tarifs pour les droits inférieurs à 20 %. La liste des produits concernés ne compromettrait pas les intérêts de notre pays. Notamment, le sucre en serait exclu. Mais l'accord « bananes » n'engage pas tous les membres de l'OMC et l'Inde pourrait en outre demander le classement du sucre et du riz dans la catégorie des produits tropicaux ;

– l'érosion des préférences (produits pour lesquels la baisse de droit est moins forte que dans la formule générale) : l'UE a obtenu d'intégrer le sucre dans cette liste mais a dû concéder une mise en œuvre des engagements sur 8 ans au lieu de 10 s'agissant de la réduction tarifaire.

En tous ces domaines, la vigilance reste de mise : les options extrêmes doivent absolument être écartées pour préserver nos filières agricoles les plus sensibles.

¹³ Ainsi, le droit NPF applicable à la banane passera de 176 à 114 €/t à l'issue d'une période de mise en œuvre de 7 ans (9 ans en cas d'échec du cycle de Doha), avec un acompte initial de 28 €/t. Les pays ACP se sont engagés à ne pas remettre en cause cet accord dès lors que l'UE s'engage à compenser financièrement une partie des conséquences de l'accord (190 millions d'euros, pouvant être augmentés à 200 millions, échelonnés sur la période 2010-2013).

Plus les discussions à l'OMC vont tarder à reprendre de manière significative, plus la pression de nos partenaires commerciaux pourrait s'intensifier sur des sujets aujourd'hui relativement épargnés : catégorie des produits sensibles, plafonnement de la « boîte verte »... L'hypothèse selon laquelle l'UE pourrait alors être poussée à l'OMC à dégager de nouvelles marges de manœuvre, en plus de celles permises par la réforme de 2003, n'est pas à écarter, notamment si le mandat actuel de la Commission venait à être remis en cause dans les discussions intracommunautaires qu'occasionnera dans les prochains mois le débat sur le cadre financier pluriannuel de l'UE et sur la future PAC.

c) Les dangers du bilatéralisme : les négociations avec le Mercosur

Le Brésil compte parmi les pays les plus offensifs et critiques vis-à-vis des positions agricoles de l'UE et conditionne son effort sur l'accès au marché des produits industriels à de nouveaux efforts en matière agricole. Il a ainsi proposé, sans être suivi à ce stade, des « sectorielles agricoles », c'est-à-dire des réductions de droits de douane sur les produits agricoles européens les plus sensibles. Par ailleurs, la reprise des négociations de l'accord de libre-échange (ALE) UE / Mercosur est de nature à encourager cette région à chercher à obtenir des concessions cumulées de l'UE en bilatéral et en multilatéral.

En effet, le secteur agricole, particulièrement la filière bovine, est au cœur des négociations avec le Mercosur, reprises après cinq ans de suspension : l'agriculture est l'intérêt offensif majeur du Mercosur et notre principal intérêt défensif.

La France produit plus de 20 % de la viande bovine européenne (1,7 million de tonnes sur 7,9 millions) et sa production est diversifiée. Les exportations françaises sont pour l'essentiel destinées au marché communautaire. La France est également le premier consommateur européen de viande bovine avec 1,6 million de tonnes pour 8,2 millions au niveau européen¹⁴.

Le Brésil et l'Argentine fournissent d'ores et déjà 90 % des importations de viande bovine de l'UE (90 % de 460 000 tonnes en 2008). Ces importations s'effectuent pour partie au travers de contingents tarifaires préférentiels, résultant de l'Uruguay Round, mais l'essentiel des importations est soumis à des droits de douane très élevés¹⁵. Le Brésil souhaite obtenir des concessions commerciales importantes pour exporter ses productions qui devraient augmenter fortement.

¹⁴ La consommation européenne excède la production européenne.

¹⁵ 85 à 400 % en équivalent *ad valorem* selon les lignes tarifaires.

La récente reprise de la négociation UE-Mercosur préoccupe donc légitimement la filière bovine européenne et française. Bien que favorisée par les redéploiements budgétaires du bilan de santé de la PAC, cette filière a été fragilisée ces dernières années par des prix peu rémunérateurs. L'impact d'une ouverture commerciale doit être apprécié en tenant compte des éléments suivants : en 2004, l'UE proposait pour la viande bovine un contingent préférentiel (à un droit préférentiel de 10 %) de 1,2 % de la consommation communautaire (en 2009). Pour sa part, le Mercosur demandait un contingent représentant 3,6 % de la consommation communautaire.

Dans le pire scénario, l'UE paierait deux fois, d'une part dans le cadre préférentiel d'un ALE avec le Mercosur, d'autre part dans le cadre multilatéral du cycle de Doha. Dans une telle hypothèse, le montant maximal des contingents à droits préférentiels de viande bovine pour l'UE vis-à-vis du Mercosur s'établirait à 7,2 % de la consommation communautaire (en 2009), soit 600 000 tonnes, ce qui fragiliserait l'équilibre de la filière viande française. Selon les informations fournies par le Gouvernement, l'introduction sur le marché français d'un tel contingent supplémentaire de viande bovine pourrait entraîner une perte de revenu équivalant à près de 9 % du chiffre d'affaires de la filière bovine française.

C'est pourquoi il convient de rappeler à la Commission européenne que son mandat de négociation repose sur la conclusion d'un accord avec le Mercosur après celle du cycle de Doha. En 2004, l'offre européenne proposée au Mercosur consistait en deux tranches de contingents, la première destinée à être accordée à l'entrée en vigueur de l'ALE, la seconde en fonction du résultat du cycle de Doha. Compte tenu du peu de progrès du cycle multilatéral, le risque est que le Mercosur ne se contente pas de cette proposition en deux temps et demande à l'UE d'augmenter le niveau initial de son offre, dans le cadre d'un ALE. Il faut absolument éviter le cumul de concessions dans le cadre bilatéral et dans le cadre multilatéral, car ce cumul pourrait déséquilibrer gravement les filières viande en France.

2. La nécessité d'une différenciation : la catégorie des « pays en développement » est obsolète

Un autre impératif que devrait poursuivre l'Union européenne au plan commercial est de progresser sur la voie d'une différenciation entre pays en développement (PED). Dans le cadre du système commercial multilatéral, mais aussi de la politique commerciale de l'UE, les PED ne font l'objet ni d'une définition, ni de sous-catégorisations qui permettraient de différencier et de couvrir spécifiquement les pays émergents, en forte

croissance. Seuls les Pays les Moins Avancés (PMA) sont définis et recensés sur la base de dispositions des Nations-Unies. Ainsi, ce sont les membres de l'OMC eux-mêmes qui se désignent PED le cas échéant, à ceci près que les autres membres peuvent contester la décision prise par un membre de recourir à des dispositions prévues pour les PED. Toutefois, compte tenu justement de l'absence de critères de définition d'un PED dans les textes de l'OMC qui permettraient de fonder juridiquement un différend, une telle contestation ne pourrait prendre qu'une forme « politique » et se traduire au mieux par des consultations entre Membres.

La question de la différenciation entre PED se pose évidemment à l'OMC, mais l'UE peut également avancer sur cette piste au travers des accords de libre-échange qu'elle négocie et grâce à la réforme de son Système de Préférences Généralisées (SPG).

À l'OMC, la montée en puissance des pays émergents, grands exportateurs mondiaux, rend de moins en moins légitime leur revendication à bénéficier, dans les mêmes conditions que tous les PED, d'un Traitement Spécial et Différencié (TSD).

En matière de disciplines, les règles actuelles de l'OMC comportent de nombreuses dispositions prévoyant que les PED font l'objet d'un traitement spécial et différencié (environ 150 clauses au total dans tous les accords de l'OMC). Ces dispositions, dont certaines ne s'appliquent qu'aux PMA, sont de différents ordres :

a) celles visant à accroître les possibilités commerciales des PED membres (par exemple, à travers la baisse des droits de douane sur les importations de produits qui en sont originaires) ;

b) celles en vertu desquelles les membres de l'OMC doivent préserver les intérêts des PED membres (par exemple en tenant compte de leurs besoins spécifiques dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une mesure) ;

c) la flexibilité des engagements, des mesures et d'utilisation des moyens d'action (par exemple à travers la possibilité d'avoir recours à une sauvegarde sur une durée plus étendue que les autres membres) ;

d) l'octroi de périodes de transition (par exemple, à travers une durée plus étendue pour mettre en œuvre leurs engagements) ;

e) l'assistance technique des pays développés aux PED membres.

Enfin, les PED bénéficient des possibilités autorisées par la clause d'habilitation de 1979 qui permet de déroger en leur faveur au principe de

non-discrimination de l'article I^{er} du GATT : elle autorise notamment les pays développés à accorder, sans réciprocité, un traitement tarifaire plus favorable aux PED dans le cadre d'un Système Généralisé de Préférences (SPG). La clause d'habilitation permet également aux PED de s'accorder, entre eux, des concessions commerciales supérieures à celles qu'ils accorderaient aux pays développés, et ce à travers des accords régionaux entre PED ou dans le cadre du Système global de préférences commerciales entre PED.

L'absence de différenciation entre PED conduit à deux conséquences concrètes : d'une part, elle conduit naturellement les pays développés à tenter de limiter le nombre et la portée des dispositions du TSD, au détriment des PED qui en auraient réellement besoin, de crainte qu'elles ne bénéficient avant tout aux grands émergents et ne constituent ainsi un outil de concurrence déloyale ; d'autre part, elle contribue au blocage du Cycle de Doha depuis 2008, la revendication des grands pays émergents d'appliquer les flexibilités prévues pour les PED dans les négociations étant contestée par les États-Unis, et ces pays émergents étant d'autant moins incités à conclure le cycle qu'ils sont déjà protégés par les dispositions actuelles de TSD.

Plus profondément, cette situation induit un décalage croissant entre les équilibres institutionnels actuels de l'OMC et les réalités économiques, au détriment de la légitimité de l'OMC mais aussi de la capacité du système multilatéral à concentrer les flexibilités sur les pays les plus pauvres, qui en ont le plus besoin.

Des propositions de nature institutionnelle visant à établir un changement de nature « organique » à l'OMC, à travers la création d'une sous-catégorie de pays propre aux pays émergents, assortie d'un traitement moins favorable que les PED, sont cependant aujourd'hui prématurées. Elles affecteraient les chances de conclusion du cycle de Doha.

En revanche, il convient de rechercher, dans la substance des négociations en cours, des dispositions concrètes de différenciation entre pays en développement. De fait, les négociations sur les produits industriels (NAMA¹⁶) introduisent pour la première fois une différenciation entre les pays émergents d'une part, couverts par les formules de réduction de droits, et les PMA et les petites économies insulaires d'autre part, qui en sont exemptés. Il convient d'aller plus loin en approfondissant les engagements spécifiques des pays émergents dans les négociations sectorielles industrielles et les services.

¹⁶ Non agricultural Market Access.

De même, s'agissant des périodes de transition, la Chine ne devrait pas pouvoir bénéficier des mêmes périodes de transition (14 ans), que d'autres pays, beaucoup plus vulnérables, ayant rejoint récemment l'OMC.

Enfin, les principales économies (y compris émergentes) devraient être couvertes, comme le proposent les projets actuellement sur la table, par l'obligation d'accorder un libre accès (en franchise de droits et de contingents) aux produits des pays les plus pauvres (sur le modèle du régime « Tout sauf les armes » européen).

Dans cette optique, les efforts de l'UE en vue d'une différenciation accrue des PED devront rechercher le soutien des pays les moins développés, qui souhaitent des dispositions de TSD les plus ambitieuses et effectives possibles et qui se trouvent eux-mêmes concurrencés par les pays émergents sur les marchés internationaux : ceux-là ont un intérêt réel à la différenciation entre PED.

C'est aussi dans le cadre des ALE négociés avec des PED, que l'UE doit tenir compte du degré de développement et de la compétitivité de ses partenaires.

Avec les pays émergents, la Commission ne devrait pas accepter de négocier une libéralisation des biens excluant des produits sur lesquels le pays est compétitif et sur lesquels l'UE a des intérêts offensifs (automobile ou chimie, par exemple). De même, l'UE doit exiger un niveau ambitieux d'engagements en matière de services et d'investissements, de marchés publics, de protection de la propriété intellectuelle. La négociation avec l'Inde constitue actuellement un vrai test de la volonté européenne : en sus des exigences précitées et de celle de libéraliser le secteur des vins et spiritueux, la France est en effet attachée à ce que les offres de libéralisation tarifaire mutuelles ne soient pas asymétriques, et que l'Inde bénéficie seulement d'un échancier plus étendu pour le démantèlement de ses droits de douane. Cette problématique se retrouvera également très vite dans les négociations avec la Malaisie.

Par ailleurs, dans les Accords de Partenariat Économique, il en va de même de l'exigence française, jusqu'ici bien relayée par la Commission, que l'Afrique du Sud ne soit pas traitée comme les autres ACP compte tenu de son niveau de développement, même si cela freine la conclusion de l'APE avec la région SADC.

La réforme du SPG fournit également l'opportunité d'opérer une différenciation entre les PED pour ce qui concerne le régime de concessions unilatérales de l'UE.

En accordant le même régime commercial (le SPG) aux grands pays émergents et aux autres PED qu'ils concurrencent, l'UE diminue l'effet positif relatif du SPG pour ces derniers. En outre, en offrant sans contrepartie cet avantage à des pays avec lesquels elle souhaite par ailleurs conclure des ALE, l'UE se prive d'un levier dans ses négociations bilatérales. En effet, les pays émergents (comme l'Inde) n'ont pas intérêt aujourd'hui à faire des concessions à l'UE pour obtenir l'accès au marché communautaire, puisqu'ils en disposent déjà largement de façon unilatérale. C'est pourquoi il convient que le SPG soit revu et concentré sur les pays qui en ont le plus besoin. À cette fin, il serait nécessaire de resserrer la liste des bénéficiaires du SPG en excluant plusieurs pays émergents, y compris l'Inde qui est l'un des principaux bénéficiaires du SPG actuel. De plus, des pistes en vue d'améliorer l'effectivité et la portée de la conditionnalité du régime SPG+, qui exige le respect de 27 conventions internationales sur l'environnement, les normes sociales et la bonne gouvernance en contrepartie de concessions commerciales supplémentaires (absence de contingentement et droits nuls à l'entrée dans l'UE pour près de 7400 positions douanières dont les produits agricoles et de la pêche), doivent être proposées.

Rendre plus effective la conditionnalité du SPG+ relève d'une démarche plus globale que doit poursuivre la politique commerciale de l'UE: promouvoir la réciprocité dans les échanges. Cet esprit de réciprocité et de bénéfice mutuel, déjà mis en avant par le commissaire Barnier dans sa communication « Vers un acte pour le marché unique », figure désormais officiellement dans la stratégie commerciale de l'UE présentée en novembre 2010 par le commissaire de Gucht.

Le SPG+ y contribue déjà puisqu'il conditionne l'octroi d'avantages commerciaux très substantiels au respect de normes en matière de protection des droits de l'homme, de droits des travailleurs ou de l'environnement que l'UE respecte elle aussi. Sans doute cet instrument répondrait-il mieux à sa vocation si la liste de ses bénéficiaires était gérée de manière moins procédurale et plus réactive, si le respect effectif des conventions internationales concernées faisait l'objet d'un réel suivi et si la Commission pilotait plus activement le dispositif. Mais il est en tout état de cause souhaitable d'élargir la portée de cet outil au service d'une plus grande réciprocité dans les échanges commerciaux de l'UE : la liste des pays actuellement bénéficiaires du SPG+, déjà limitée, s'est encore réduite avec la récente ratification des ALE avec les pays andins et l'Amérique centrale. Il serait envisageable d'assouplir les critères économiques de « vulnérabilité » du SPG+ pour y inclure des pays de taille plus importante

et promouvoir ainsi le respect de ces normes de bonne gouvernance dans des pays de plus grande taille.

3. L'exigence de réciprocité

Par rapport au SPG européen, le SPG américain est beaucoup plus subjectif en matière d'éligibilité: parmi ses critères, entrent en jeu la nature (communiste ou non) du régime politique du pays concerné, son attitude en matière de commerce international, de lutte contre le terrorisme, de respect des droits des travailleurs. Outre ces critères obligatoires, d'autres sont laissés à la discrétion du Président, dont l'ouverture commerciale du pays concerné vis-à-vis des produits américains, la protection des droits de propriété intellectuelle, l'abandon de politiques perturbant les flux commerciaux... Le SPG des États-Unis inclut donc clairement une exigence de **réciprocité** concernant le comportement des pays bénéficiaires à l'égard des intérêts américains.

L'UE gagnerait elle aussi à faire valoir cet impératif de réciprocité, particulièrement en ce qui concerne l'accès aux marchés publics européens : l'ouverture unilatérale des marchés publics européens nuit en effet à la capacité de négociation de l'UE dans ce domaine. En outre, cette ouverture unilatérale pénalise les entreprises européennes sur le marché communautaire.

Un instrument de réciprocité permettrait de réserver l'accès des entreprises étrangères à la commande publique dans l'UE aux seules entreprises des États signataires de l'accord sur les marchés publics de l'OMC (AMP) ou parties à un accord commercial avec l'UE, sur la base de la transposition des engagements de l'UE, c'est-à-dire pour les seuls marchés (et/ou entités) couverts pour le partenaire considéré, et s'agissant des marchés visés par une clause de réciprocité, à la seule condition d'un accès réciproque aux marchés publics du partenaire.

Suite à une initiative française, la Commission européenne travaille à une proposition législative visant à assurer l'ouverture des marchés publics des pays tiers, qui pourrait voir le jour prochainement après une étude d'impact. Cette étude devra éclairer les arbitrages entre différents scénarios, reposant sur les projets concurrents de la DG Marché intérieur et de la DG Commerce.

La DG Marché intérieur soutient un dispositif reposant sur la transposition en droit interne des engagements européens dans le cadre multilatéral à l'AMP ou dans le cadre bilatéral des ALE conclus par l'UE. Une transposition de l'AMP – incluant celle des exclusions européennes, et notamment de la « clause de réciprocité » positive des Notes Générales de

l'UE annexée à l'AMP – permettrait de tenter de traiter le cas des membres de l'AMP qui, comme le Japon pour le transport ferroviaire, ne respectent pas leurs engagements au titre de cet accord.

Le scénario privilégié par la DG Commerce, lui, ne consiste pas en une transposition générale mais en l'instauration d'un nouvel instrument de type « défense commerciale » permettant d'activer au cas par cas des fermetures ciblées portant sur des pays et secteurs où l'UE n'a pas d'engagements internationaux, afin d'exercer une pression sur des partenaires que l'UE estimerait insuffisamment ouverts. L'hypothèse d'un compromis final combinant les projets de la DG Commerce et de la DG Marché intérieur est probable.

Le dossier n'en restera pas moins complexe à gérer: dégager une majorité au Conseil sans affaiblir la portée de l'instrument nécessite de poursuivre un dialogue exigeant. Les appels d'offre remportés par la Chine en Europe de l'Est, dans le secteur ferroviaire, favorisent déjà une évolution sur cette question de la réciprocité. L'existence d'une majorité au sein du Conseil en faveur d'un tel dispositif n'est cependant pas acquise, en dépit des conclusions du Conseil européen du 16 septembre 2010 appelant à promouvoir la réciprocité qui ont amorcé un véritable tournant dans la politique commerciale de l'UE.

Il convient donc d'encourager le Gouvernement à persévérer dans ce travail de promotion du principe de réciprocité dans les relations commerciales de l'UE, principe légitime et prometteur au bénéfice des entreprises et de l'emploi en Europe. Le Parlement européen est déjà sur cette ligne, comme l'atteste sa résolution du 9 mars 2011 sur une politique industrielle à l'ère de la mondialisation, qui réclame une stratégie industrielle reposant sur une concurrence mondiale équitable et la réciprocité entre partenaires commerciaux.

*

C'est en fonction de toutes ces considérations que votre commission des affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la communication de la Commission européenne du 9 novembre 2010 : « La politique commerciale au cœur de la stratégie Europe 2020 »,
- ④ Vu les conclusions du Conseil européen du 16 septembre 2010 et du 21 décembre 2010,
- ⑤ Vu la résolution du Parlement européen du 9 mars 2011 sur une politique industrielle à l'ère de la mondialisation,
- ⑥ Considérant que l'année 2011 constitue une fenêtre d'opportunité cruciale mais étroite pour la conclusion des négociations commerciales multilatérales ouvertes à Doha en 2001,
- ⑦ Considérant qu'un échec du cycle de Doha représenterait un préjudice important, non seulement pour l'économie mondiale mais aussi pour le multilatéralisme,
- ⑧ Considérant que l'absence de différenciation entre les pays en développement contribue au blocage des négociations depuis 2008 et à la perte de légitimité de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC),
- ⑨ Invite le Gouvernement à agir au sein du Conseil de l'Union européenne en vue des objectifs suivants :
- ⑩ – l'Union européenne doit réaffirmer son attachement au système commercial multilatéral ;
- ⑪ – les concessions sur le plan agricole ne sauraient aller au-delà de celles déjà consenties en 2008, sous peine de mettre en péril les filières agricoles européennes les plus sensibles ;
- ⑫ – l'Union européenne ne doit en aucun cas cumuler les concessions, notamment pour la filière bovine, dans les cadres multilatéral et bilatéral au

cas où un accord de libre-échange avec le Mercosur serait conclu avant l'aboutissement du cycle de Doha ;

- ⑬ – l'Union européenne doit promouvoir une différenciation entre les « pays en développement » dans les négociations à l'OMC, mais aussi dans les accords de libre-échange qu'elle négocie et au travers de la réforme de son système de préférences généralisées (SPG), afin que les plus grandes concessions accordées par l'UE bénéficient aux pays qui en ont le plus besoin ;
- ⑭ – l'Union doit défendre et appliquer le principe d'une plus grande réciprocité dans les échanges commerciaux, notamment en rendant plus effective la conditionnalité du régime «SPG+» et en utilisant tous les leviers possibles pour mettre fin à l'ouverture unilatérale des marchés publics européens.