

N° 2

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 1^{er} octobre 2003

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) et de la délégation du Sénat pour l'Union européenne (2) par le groupe de travail chargé de suivre le déroulement des **négociations commerciales multilatérales** au sein de l'OMC sur la conférence ministérielle de l'OMC qui s'est tenue du 10 au 14 septembre 2003 à **Cancun**,*

Par MM. Jean BIZET, Michel BÉCOT et Daniel SOULAGE,
Sénateurs,

(1) Cette commission est composée de : M. Gérard Larcher, *président* ; MM. Jean-Paul Emorine, Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beauvils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Marcel-Pierre Cleach, Yves Coquelle, Gérard Cornu, Roland Courtaud, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Rodolphe Désiré, Yves Détraigne, Mme Evelyne Didier, MM. Michel Doublet, Bernard Dussaut, André Ferrand, Hilaire Flandre, François Fortassin, Alain Fouché, Christian Gaudin, Mme Gisèle Gautier, MM. Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Charles Guené, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergueris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, Jean Louis Masson, René Monory, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

(2) Cette délégation est composée de : M. Hubert Haenel, *président* ; M. Denis Badré, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jean-Léonce Dupont, Claude Estier, Jean François-Poncet, Lucien Lanier, *vice-présidents* ; M. Hubert Durand-Chastel, *secrétaire* ; MM. Bernard Angels, Robert Badinter, Jacques Bellanger, Jean Bizet, Jacques Blanc, Maurice Blin, Gérard César, Gilbert Chabroux, Robert Del Picchia, Mme Michelle Demessine, MM. Marcel Deneux, Jean-Paul Émin, Pierre Fauchon, André Ferrand, Philippe François, Bernard Frimat, Yann Gaillard, Emmanuel Hamel, Serge Lagache, Louis Le Pensec, Aymeri de Montesquiou, Joseph Ostermann, Jacques Oudin, Simon Sutour, Jean-Marie Vanlerenberghe, Paul Vergès, Xavier de Villepin, Serge Vinçon.

Depuis la création de l'OMC, cinq conférences ministérielles ont été réunies. La pérennité de l'organisation étant confiée à son Conseil général, à son Secrétariat¹ et à l'Organe de règlement des différends, ainsi qu'à divers autres conseils et comités spécialisés, **c'est aux conférences ministérielles successives, réunissant l'ensemble des Etats membres² tous les deux ans, que revient le soin de déterminer des programmes d'activité.** La négociation se poursuit ensuite de façon continue au sein de différents groupes de négociation organisés par thèmes.

- La conférence qui s'est déroulée à **Singapour** du 9 au 13 décembre 1996, a décidé d'engager les travaux de l'OMC sur la voie de nouveaux sujets concernant l'échange économique international, désormais appelés « **sujets de Singapour** » : investissements, concurrence, transparence des marchés publics et facilitation des échanges. Elle a également vu se cristalliser une nette opposition entre les pays les plus industrialisés et ceux en voie de développement au sujet de l'instauration de normes sociales minimales.

- En 1999, la **conférence de Seattle** avait pour objectif ambitieux d'ouvrir un nouveau « round » de négociations baptisé « cycle du millénaire ». Il s'agissait tout d'abord d'entamer de nouvelles négociations sur l'agriculture et les services, thèmes dont l'article 20 de l'agenda intégré à l'accord de Marrakech prévoyait qu'ils devraient être abordés au plus tard en janvier 2000.

Par ailleurs, de nombreux pays ont proposé d'élargir le champ des négociations à de nouveaux secteurs : outre ceux évoqués lors de la conférence de Singapour, étaient visés notamment la loyauté des échanges internationaux, le commerce électronique ou encore l'environnement.

¹ Placé sous l'autorité du directeur général de l'organisation, l'ancien ministre du commerce thaïlandais Supachai Panitchpakdi ayant remplacé à ce poste l'ancien premier ministre néo-zélandais Mike Moore en septembre 2002.

² 146 aujourd'hui, une trentaine de pays et sept organisations internationales (dont six appartiennent au système des Nations-Unies) ayant par ailleurs le statut officiel d'observateurs.

Favorable à un tel cycle **global** de négociations depuis plusieurs années, l'Union européenne entendait fixer comme objectifs à ce nouveau cycle une meilleure prise en compte du développement durable, des spécificités des pays en développement ainsi que des préoccupations des citoyens.

Très ambitieuse en théorie, la conférence de Seattle s'est conclue sur un échec que l'on a pu expliquer de différentes façons. Si l'Union européenne a su rallier à son projet de « cycle large » des pays tels que le Japon, la Corée, la Norvège et les pays d'Europe centrale et orientale, elle s'est heurtée aux Etats-Unis et à certains pays émergents cherchant à restreindre au maximum les sujets abordés.

Par ailleurs, des pays en développement, rassemblés au sein du « Groupe des 77 », se sont opposés au lancement d'un nouveau cycle tant que l'évaluation des accords de Marrakech n'aurait pas été effectuée. Ils ont également manifesté leur mécontentement à l'égard de l'existence de certaines négociations informelles dont ils se sont sentis exclus. Mais c'est surtout l'irruption brutale et fort médiatisée de la société civile qui a le plus marqué le sommet de Seattle, perturbant de façon quasi ininterrompue son déroulement.

● Dans un contexte international très perturbé, d'un point de vue tant politique (attentats du 11 septembre 2001) qu'économique (effondrement des cours boursiers), la **conférence de Doha** s'est déroulée au Qatar du 9 au 13 novembre 2001.

Les pays membres de l'OMC sont parvenus à s'entendre sur un programme ambitieux de négociations baptisé « Programme de Doha pour le développement », qui couvrait pas moins d'une vingtaine de sujets. La **conférence ministérielle de Cancùn** était une étape à mi-parcours entre le lancement du cycle de Doha et sa conclusion, prévue fin 2004. Elle devait permettre d'effectuer un bilan de dix-huit mois de négociations, et de tracer le cadre et les modalités des discussions à venir.

La commission des affaires économiques, déjà représentée à Doha par MM. Bizet, Bellanger et Saunier, l'était à nouveau à Cancùn par trois de ses membres, auteurs du présent rapport.

Vos rapporteurs tendent pour leur part à **relativiser ce que beaucoup désignent à Cancùn comme un échec grave**. La médiatisation extrême des conférences ministérielles laisse croire, bien à tort, que le sort des négociations multilatérales s'y joue entièrement. Or il n'en est rien, beaucoup d'accords ayant d'ores et déjà été obtenus en dehors de ces grands rendez-vous.

En outre, des **éléments extrêmement positifs** ressortent de cette conférence. En premier lieu, les quinze membres de l'Union européenne ont formé une parfaite unité derrière le commissaire Pascal Lamy, porteur d'un mandat très précis, fixé par le Conseil des ministres de l'Union européenne.

En deuxième lieu, un dialogue très fructueux s'est engagé avec les parlementaires étrangers à l'occasion de la **session de la Conférence parlementaire sur l'OMC**, qui s'est tenue à Cancun du 9 au 12 septembre et a débouché sur l'adoption d'une déclaration commune. Les Parlements nationaux constituent, dans un contexte de contestation forte vis-à-vis de l'OMC, un relais indispensable entre la société civile et les négociateurs gouvernementaux. Ils ont un rôle majeur à jouer, tant d'explication à l'égard des citoyens que d'influence auprès des ministres.

En troisième lieu, le bilan des différentes consultations que vos rapporteurs ont menées auprès des représentants de la société civile est très positif. A l'exception de quelques ONG, sur l'attitude desquelles on peut s'interroger au regard des intérêts qu'elles entendent défendre, les associations et syndicats se sont montrés très constructifs dans la recherche d'une amélioration du fonctionnement de l'OMC.

Enfin, l'absence d'accord final n'est pas le signe d'une marginalisation inéluctable de l'OMC pour cause d'échec du multilatéralisme. Bien au contraire, l'effervescence de Cancun atteste de l'implication croissante de tous les acteurs dans les négociations. Les pays en développement ont pris pleinement part aux discussions et se sont organisés pour se faire entendre. La courte durée des négociations -seulement un jour et demi sur le projet final- doit inciter à ne pas déclarer trop vite que la réussite du cycle de Doha est compromise. Il semble d'ailleurs qu'au final, la décision du président mexicain de la Conférence M. Luis Ernesto Derbez d'arrêter les négociations précocement en a surpris et déçu beaucoup.

Dès lors, **pourquoi ne pas voir dans ces événements le signe d'une évolution positive de l'OMC** ? Hier encore dominée par les deux « Grands », l'OMC intègre aujourd'hui tous les Etats membres, à l'instar de son organisme de règlement des différends auquel les pays en développement ont de plus en plus recours. Sans doute manque-t-il encore à ceux-ci une certaine expérience des négociations, une donnée qui, notamment grâce au Fonds d'assistance de l'OMC, est amenée à évoluer. Le sommet de Cancun, plus que d'un échec, témoignerait dans cette perspective plutôt d'une « crise de jeunesse » de l'OMC. Celle-ci appelle donc des réformes, afin de continuer à progresser dans la construction d'un système commercial régulé et équitable.

I. DE DOHA À CANCÙN

A. DOHA : UN MANDAT AMBITIEUX

Le « Programme de Doha pour le développement » visait, aux termes de la déclaration finale, à **mettre les besoins et les intérêts des pays en développement « au centre du programme de travail »** afin de « *remédier à la marginalisation des pays les moins avancés dans le commerce international et à améliorer leur participation effective au système commercial multilatéral* ».

Le système dit de « **négociation globale** » ou d'« engagement unique », consistant à exclure tout arrangement sectoriel, a été retenu. La Conférence a ainsi pu aboutir à l'établissement d'un calendrier et d'un programme de travail pour les trois années suivantes, **en fixant un rendez-vous à mi-parcours à Cancùn en septembre 2003** pour faire le point sur l'avancement des négociations.

L'agenda de Doha, global et ambitieux, varie en réalité selon les secteurs considérés. **Vingt-et-un sujets** y ont été inscrits. Pour la majorité d'entre eux, les négociations devaient débiter lors de la conférence de Doha et aboutir au plus tard le 1^{er} janvier 2005. Sont ainsi concernés l'agriculture, les services, l'accès au marché des produits industriels, l'environnement et les règles commerciales (anti-dumping, anti-subsidies, coordination entre les accords régionaux et les textes multilatéraux).

Pour d'autres sujets, tels que ceux dits de Singapour, le début des négociations a été fixé à un stade ultérieur des travaux, après septembre 2003.

A l'inverse, l'échéance des négociations a été avancée pour certains autres sujets : le mémorandum d'accord pour le règlement des différends était censé aboutir en mai 2003 et le système multilatéral d'enregistrement des indications géographiques pour les vins et spiritueux en septembre 2003.

Enfin, concernant les problématiques sanitaires et sociales, il était prévu d'une part d'organiser un régime spécifique d'accès aux médicaments de base au profit des pays les moins avancés, d'autre part de renvoyer à l'Organisation internationale du travail l'épineuse question des normes sociales.

La **question de la « mise en oeuvre »** -c'est-à-dire les adaptations particulières à prévoir en faveur des pays en développement pour accompagner leur participation au système commercial multilatéral devait quant à elle faire l'objet de discussions tout au long de la période.

B. L'AVANCEMENT DES NÉGOCIATIONS AVANT CANCUN

1. L'agenda pour le développement

Parmi les nombreux sujets relatifs au développement³, certains ont d'ores et déjà abouti à des avancées concrètes pour les pays en développement.

En premier lieu, **l'accord sur l'accès aux médicaments** constitue une réussite indéniable du cycle. La déclaration de Doha avait confirmé le droit des pays touchés par des crises sanitaires à invoquer l'urgence pour permettre la fabrication de médicaments sans l'autorisation du détenteur des brevets. Mais cette disposition ne réglait pas le problème des pays ne pouvant produire eux-mêmes les médicaments.

Le texte fixait ainsi comme objectif d'autoriser les pays en développement incapables de produire eux-mêmes leurs médicaments à faire fabriquer des génériques par un partenaire commercial sans rémunérer les brevets. Un compromis sur ce point avait été trouvé au mois de décembre 2002, mais se heurtait au refus des Etats-Unis. Ceux-ci s'y sont finalement ralliés le 30 août 2003, en contrepartie de l'assurance que les médicaments génériques destinés aux pays pauvres ne seraient pas réexportés vers les pays développés.

En deuxième lieu, **la mise en place du Fonds global d'affectation spéciale pour le Programme de Doha pour le développement** est venue concrétiser l'engagement des pays développés à fournir un soutien aux pays en développement pour favoriser leur intégration dans les négociations. Une conférence d'engagement a eu lieu le 11 mars 2002 avec pour objectif de réunir environ 10 millions d'euros d'assistance. En décembre 2002, ce fond d'affectation spéciale était abondé à hauteur de 16 millions d'euros pour 2003, le gouvernement français y ayant contribué pour 1 million d'euros, et l'Union européenne pour près de 10 millions.

En troisième lieu, s'agissant du **traitement spécial et différencié** (TSD), le mandat de Doha consistait à examiner les 140 dispositions sur le TSD pour les rendre plus opérationnelles. Les pays en développement, considérant qu'elles étaient inappliquées, voulaient les rendre obligatoires. Les pays de la « quad »⁴ demandaient un examen de l'utilisation des mesures existantes et **une réflexion sur les critères de différenciation entre les pays en développement selon leur degré de développement**. Les partenaires ont

³ *Traitement spécial et différencié ; mise en œuvre ; assistance technique ; pays les moins avancés ; produits de base ; petites économies ; commerce, dette et finances ; et commerce et transfert de technologie.*

⁴ *Les Etats-Unis, l'Union européenne, le Japon et le Canada.*

finaleme nt réussi à se mettre d'accord sur un ensemble de 24 mesures, reprises dans le projet de déclaration présenté avant Cancùn⁵.

Enfin, sur **la mise en œuvre**, les négociations ont été plus difficiles. Cette question incluait notamment le problème de l'extension de la protection des indications géographiques à des produits autres que les vins et spiritueux, demande de pays en développement soutenue par l'Union européenne⁶. Le projet du mois d'août ne prévoyait finalement que « *la poursuite des négociations* ».

2. L'ouverture des marchés

a) L'accès au marché de services

L'Accord Général sur le Commerce des Services (AGCS) prévoit, d'une part, des règles générales applicables à toutes les activités (les ouvertures commerciales doivent obéir à la clause de la nation la plus favorisée), et d'autre part la mise en place d'engagements de libéralisation sectoriels.

Chaque membre devait rédiger ses offres de libéralisation et les adapter au vu de ce que les autres lui proposaient. Le 30 juin 2002, les membres ont déposé leurs demandes de libéralisation et, le 30 mars 2003, leurs offres conditionnelles. L'Union européenne a procédé au dépôt de 109 demandes auprès de ses partenaires. Ces propositions, ambitieuses, excluent les secteurs de l'audiovisuel, de la santé, de l'éducation. Puis elle a déposé son offre conditionnelle le 20 avril 2003.

Seules 25 offres de libéralisation avaient été remises avant la conférence de Cancùn. Au demeurant, celle-ci ne représentait pas véritablement une échéance de négociation sur ce sujet qui, de fait, n'a pas été au centre des débats.

⁵ Le président du conseil général de l'OMC, l'Uruguayen Carlos Perez del Castillo, a présenté un projet de déclaration le 24 août 2003, qui a finalement été retiré de la table des négociations au début de la conférence.

⁶ Produits tels que bière, thés, riz, cafés, intéressant les pays d'Afrique, d'Asie et d'Europe centrale.

b) L'accès au marché des produits non agricoles

Après un demi siècle de réduction de droits, le niveau des droits moyens pondérés cache souvent le maintien de nombreux **pics tarifaires** (supérieurs à 15 %) ainsi qu'un phénomène « **d'escalade tarifaire** ⁷».

Trois objectifs ont été fixés à Doha : réduction ou élimination des droits de douane, prenant en compte les pics tarifaires et les phénomènes d'escalade tarifaire, déclaration obligatoire à l'OMC des droits maximum appliqués par chaque pays pour tous les produits (« consolidation » des droits), et traitement spécial et différencié des pays en développement.

L'échéance du 31 mai 2003 pour l'établissement **des modalités de négociation** n'a pas été tenue. Finalement, le président du groupe de négociations, M. Girard, a proposé deux modalités : une **formule unique de réduction** des droits de douane (différenciant selon les efforts en fonction du niveau de départ des droits moyens), et des **initiatives sectorielles** parallèles, allant au-delà de la formule.

L'Union européenne et les Etats-Unis étaient favorables à une réduction **ambitieuse** des droits de douane, associée à une participation obligatoire aux initiatives sectorielles. Ils proposaient d'exclure les pays les moins avancés⁸ des obligations de réduction de droits et proposaient l'accès en franchise de droits pour un certain pourcentage de leurs produits.

Les pays en développement étaient opposés à l'harmonisation de leurs droits de douane (abaissé beaucoup plus les droits les plus élevés pour réduire l'écart entre les droits élevés et les droits faibles). Un certain nombre d'entre eux ont fait valoir qu'en application du traitement spécial et différencié prévu par le mandat de Doha, **les engagements de réduction de droits ne devaient pas obéir à une totale réciprocité** ⁹.

Dans ce contexte, une approche-cadre fixant les principes de la négociation devait être agréée à Cancun.

⁷ *Taxation progressive des différents stades de valeur ajoutée, qui pénalise les exportations de produits transformés des pays en développement.*

⁸ *Les pays les moins avancés, au nombre de 49, correspondent à une catégorie défini par l'ONU sur la base de trois critères : le PIB par habitant, la part des industries manufacturières dans le PIB et le taux d'alphabétisation.*

⁹ *Réductions tarifaires moins importantes, application d'un coefficient différent, participation facultative aux initiatives sectorielles de réduction pour les pays en développement.*

c) L'accès au marché des produits agricoles

La conférence de Doha a replacé les négociations agricoles dans un cycle plus large, tout en précisant leur calendrier : l'agriculture fait désormais partie de l'engagement unique, devant aboutir au 1^{er} janvier 2005.

Sur le fond, le compromis final de Doha assignait trois objectifs principaux aux négociations : des améliorations substantielles de l'accès aux marchés, des réductions de toutes les formes de subventions à l'exportation en vue de leur retrait progressif, des réductions substantielles des soutiens internes ayant des effets de distorsion des échanges.

A ces « trois piliers » essentiels, la déclaration finale ajoutait comme objectif la prise en compte d'un « *traitement spécial et différencié pour les pays en développement* » et de « *considérations autres que d'ordre commercial* » (indications géographiques, environnement, sécurité alimentaire, développement rural ...).

Très peu de temps après le sommet de Doha, les Etats-Unis ont adopté **une nouvelle loi agricole, le Farm bill**, prévoyant une forte augmentation des dépenses agricoles. Cette réforme concentrait en outre ces moyens sur les aides couplées à la production¹⁰ (qui représentent aujourd'hui 72 % des aides). Désormais, le soutien par agriculteur américain est ainsi trois fois supérieur au soutien européen¹¹. De plus, le mécanisme du « **marketing loan** » constitue en fait une **restitution déguisée à l'exportation** : en garantissant aux agriculteurs le paiement d'un prix minimum s'ils commercialisent leurs productions, les Etats-Unis subventionnent leurs exportations, puisque 40 % de la production américaine est exportée¹².

¹⁰ L'accord de Marrakech divisait en effet les soutiens internes à l'agriculture en trois « boîtes » faisant l'objet chacune d'un régime spécifique :

- la « boîte verte » regroupe des aides autorisées car découplées de la production et produisant donc des effets nuls ou quasi nuls sur les échanges ;
- la « boîte bleue » regroupe des aides couplées à la production ou associées à une maîtrise de l'offre et appelées à disparaître ;
- la « boîte orange » regroupe les aides interdites car produisant un effet de distorsion sur les échanges ».

¹¹ Source : OCDE.

¹² Les américains sont le troisième exportateur mondial, avec un surplus de 10 milliards de dollars en 2000, soit sept fois le déficit européen.

Le président du groupe de négociations agricoles, M. Stuart Harbinson, a présenté à la mi-février 2003 un premier projet tentant de rapprocher les parties. Reprenant en partie à son compte les positions défendues par les Etats-Unis et le groupe de Cairns¹³, il fixait des échéanciers de réduction pour chacun des trois piliers. Ce texte, qui aboutissait à un démantèlement de la politique agricole européenne sans apporter d'amélioration à la situation des pays les plus pauvres, a été rejeté.

Souhaitant aborder les négociations en position offensive, l'Union européenne a choisi de **réformer sa politique agricole commune (PAC)**. Cette nouvelle PAC, finalement acceptée par les Etats membres de l'Union lors du Conseil de Luxembourg le 26 juin 2003, a modifié en profondeur la physionomie du système agricole communautaire afin notamment de le mettre à l'abri des critiques traditionnelles :

– principale mesure, le découplage des aides consiste à supprimer, selon des modalités variables, tout ou partie des liens entre le versement de l'aide et le volume de la production. Accordées sous forme de paiements uniques par exploitation, les nouvelles aides seront subordonnées au respect de normes de santé humaine, animale et végétale ;

– la révision des organisations de marché se traduit par une réduction des prix d'intervention (lait et beurre) et des majorations (céréales) ;

– la politique de développement rural se trouve renforcée au moyen du système dit de « modulation » des aides, consistant à les transférer pour partie du premier au second pilier ;

– un mécanisme de discipline financière est prévu à partir de 2007 pour garantir le respect du cadre budgétaire assigné à une Union européenne élargie à 25 jusqu'en 2013.

Afin de relancer les négociations avant le sommet de Cancun, l'Union européenne et les Etats-Unis se sont engagés, au terme d'une réunion ministérielle de 25 pays membres de l'OMC qui s'est tenue les 29 et 30 juillet 2003 à Montréal, à présenter une position commune sur les principaux aspects du volet agricole.

C'est finalement le 13 août qu'un tel **projet euro-américain**, soutenu par le directeur général de l'OMC, M. Supachai Panitchpakdi, a été présenté. Ce texte reposait sur des concessions réciproques : en échange d'une réduction des aides européennes, l'Union européenne obtenait un encadrement de l'aide

¹³ Les membres du groupe de Cairns (Afrique du Sud, Argentine, Australie, Bolivie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Costa Rica, Guatemala, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Paraguay, Philippines, Thaïlande, Uruguay) ont en commun de bénéficier d'avantages comparatifs importants en matière agricole, et plaident pour une suppression totale des mécanismes de soutien aux agriculteurs.

alimentaire américaine¹⁴ et un traitement à égalité de toutes les aides à l'exportation, englobant notamment le crédit-export américain. La détermination des chiffres était repoussée à une date ultérieure.

Reprochant à l'Union européenne ses subventions à l'exportation et aux Etats-Unis leurs soutiens internes, un groupe de pays emmené par le Brésil, le G20 (devenu ensuite le G23), a présenté le 20 août **une contre-proposition** affichant très explicitement des objectifs de suppression totale et immédiate de ces deux types d'aides.

Le projet de déclaration du 24 août du président Del Castillo s'inspirait fortement du document commun Union européenne - Etats-Unis. Il prévoyait notamment l'élimination des subventions à l'exportation pour les produits « d'un intérêt particulier pour les pays en développement », et leur « réduction en vue de leur démantèlement » pour les autres produits, ainsi qu'un dispositif identique pour les crédits à l'exportation et les subventions octroyées par les entreprises commerciales d'Etat¹⁵.

3. Le renforcement des règles et disciplines multilatérales

a) La clarification des réglementations

Le renforcement des règles et disciplines multilatérales figurait à l'agenda de Doha. En premier lieu, il s'agissait de clarifier les réglementations permettant aux membres de se protéger contre des pratiques privées (dumping) ou publiques (subvention).

De plus en plus d'Etats adoptent des législations **anti-dumping**. Les Etats-Unis, qui utilisent beaucoup cette procédure, ont émis des propositions très timides, souhaitant simplement en améliorer la transparence. A l'inverse, les « Amis de l'antidumping » (Brésil, Chili, Costa Rica, Chine, Japon ...) ont présenté 31 propositions pour limiter l'usage de cet instrument. L'Union européenne a soutenu une position intermédiaire, visant à réduire les coûts de ces procédures et à instaurer un mécanisme de règlement des différends accéléré pour limiter les ouvertures abusives d'enquête.

¹⁴ D'après la Dree, selon les années, entre le cinquième et le quart des exportations américaines de céréales s'effectuent par le biais de l'aide alimentaire.

¹⁵ Instituées par certains membres du groupe de Cairns (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande), ces entreprises publiques dotées d'un monopole d'exportation pratiquent des variations de prix entraînant des distorsions de concurrence.

L'accord anti-subsidiation a déjà permis l'interdiction de subventions à l'exportation, y compris sous la forme de mesures fiscales, mais ne permet pas de se protéger contre des subventions déguisées. L'Union européenne cherche par ailleurs à confirmer la légitimité des subventions à des fins environnementales.

Un chapitre spécifique concerne **les subventions aux pêcheries**. Les « amis des poissons » (Australie, Chili, Etats-Unis...) considèrent qu'il faut prendre en compte les effets des subventions aux pêcheries sur le commerce et l'environnement. Les « amis de la pêche », notamment le Japon et l'Union européenne, considèrent que le lien de causalité entre les subventions aux pêcheries et la dégradation des ressources halieutiques n'est pas démontrée.

En second lieu, la complexité engendrée par l'existence de **170 accords régionaux** rendait nécessaire une clarification des règles, afin d'éviter que ces dérogations à la clause de la nation la plus favorisée ne neutralisent les bénéfices du libre-échange.

Enfin, le **mémoire sur le règlement des différends**, entré en vigueur en 1995, devait faire l'objet d'une clarification et d'améliorations.

Sur ces sujets, les négociations ont peu avancé, notamment sur la procédure de règlement des différends, dont la révision aurait dû être achevée au 31 mai 2003, et pour laquelle la conférence de Cancun devait décider d'une nouvelle échéance, au 31 mai 2004.

b) La protection des indications géographiques

Par ailleurs, de nouveaux domaines de négociation ont été ouverts par la conférence de Doha, comme celui de la protection des indications géographiques. Les membres de l'OMC se sont engagés, à travers l'accord sur la propriété intellectuelle (ADPIC), à réserver l'utilisation des indications géographiques exclusivement aux vins et spiritueux qui sont originaires de la région désignée. Ces dispositions ne pourront s'appliquer qu'après l'établissement de la liste exhaustive des appellations protégées qui seront recensées dans un registre multilatéral.

L'Union européenne, ainsi que les pays d'Europe centrale et orientale (PECOS) la Suisse et des pays en développement, souhaitent que soit créé un registre multilatéral de notification et d'enregistrement **juridiquement contraignant**.

Les pays producteurs de vins du « nouveau monde », au premier rang desquels l'Australie, mais également l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, le Canada, les Etats-Unis, la Nouvelle-Zélande, soutenus par le Japon notamment, n'acceptent pour leur part que la création d'une base de données informative, sans valeur juridique.

Les positions sont restées très éloignées les unes des autres jusqu'à Cancun, qui devait seulement donner pour instruction la poursuite des travaux.

c) Le commerce et l'environnement

L'Union européenne, ainsi que le Japon, la Norvège et la Suisse, ont demandé l'inclusion de l'environnement dans la Déclaration de Doha, alors que la plupart des autres membres y étaient opposés. Les pays en développement craignent en effet que les mesures environnementales ne restreignent l'accès aux marchés des pays développés.

La conférence de Doha ouvrait trois sujets de négociation : les relations juridiques entre normes environnementales et droit de l'OMC, les relations institutionnelles entre secrétariats des accords multilatéraux sur l'environnement (AME) et organes de l'OMC, la libéralisation des biens et services environnementaux.

Un programme de travail a également été établi :

– **sur les relations entre l'ADPIC et la Convention biodiversité** : les Etats-Unis prélèvent des gènes sur les végétaux et les animaux originaires des pays en développement, et protègent leur utilisation par un brevet. Des pays comme le Brésil ou l'Inde souhaitent une meilleure prise en compte des matériels génétiques dans les droits de propriété intellectuelle, afin de bénéficier d'un partage équitable des droits tirés de leur exploitation. Dès lors, ces pays souhaitent voir dans le projet de Déclaration une référence à la question de la relation entre l'ADPIC et la Convention sur la diversité biologique ;

– **sur le problème de l'éco-étiquetage** : l'Union européenne souhaite faire reconnaître la compatibilité des systèmes d'éco-étiquetage volontaires avec les règles de l'OMC, alors que les pays en développement y voient une barrière aux échanges.

Le texte du 24 août a tranché plutôt en faveur des pays hostiles à l'introduction des questions environnementales à l'OMC, se contentant de prendre acte des progrès et d'inviter à poursuivre les négociations, et ne mentionnant pas le problème de l'éco-étiquetage.

II. CANCÙN : UN ÉCHEC RELATIF

On devine aisément, au vu de l'état d'avancement des négociations, que les débats à Cancùn s'annonçaient relativement difficiles. Pendant cinq jours se sont déroulées, parallèlement à la réunion plénière formelle, des réunions informelles et des consultations menées par six « facilitateurs », désignés par le président Derbez pour l'aider à élaborer un projet de déclaration. Contrairement à la conférence de Seattle, les discussions ont été organisées de telle sorte que tous les pays ont pu se faire entendre, ce qui est un point extrêmement positif. L'heure est maintenant à l'analyse et à la clarification des positions adoptées par chacun.

A. LA QUESTION AGRICOLE A DONNÉ « LE RYTHME ET L'ALLURE AUX AUTRES THÈMES »¹⁶

1. L'ultra-libéralisme du G23

L'accord du mois d'août passé entre les Etats-Unis et l'Union européenne prévoyait d'importantes avancées pour les pays en développement. Outre l'élimination des subventions à l'exportation pour une liste commune de produits présentant un intérêt pour les PVD, il proposait, en matière d'accès aux marchés, trois formules de baisse tarifaire permettant la prise en compte des spécificités de certaines productions nationales (par exemple, le riz japonais)¹⁷, une mesure de sauvegarde spéciale permettant aux pays en développement de se protéger contre les importations excessives pour les produits « sensibles », et des réductions de droits moins élevées pour eux. Enfin, il comportait une proposition d'exonération de droits à un certain pourcentage d'importations provenant des pays les plus pauvres.

Pour la première fois, **l'accord excluait de l'application du traitement spécial et différencié les pays exportateurs nets**. Il paraît en effet difficile de traiter sur le même plan tous les pays dits « pays en développement » : la balance commerciale des pays à bas revenus est déficitaire de 2 milliards d'euros en viande bovine, mouton, sucre et céréales, alors que les pays les plus riches du groupe de Cairns sont exportateurs nets de ces denrées, avec un excédent de 17 milliards d'euros. Depuis 10 ans, les seuls

¹⁶ Prédiction de M. Supachai Panithpakdi, directeur de l'OMC, le 10 septembre.

¹⁷ Formule « Uruguay » pour les produits sensibles ; formule suisse pour les produits intermédiaires ; annulation de droits pour les autres.

pays qui ont accru leur part de marché sont le Mercosur (Brésil, Argentine, Uruguay, Paraguay), le Canada et l'Australie. Le reste des pays en développement ont vu leur part de marché reculer de plus de 6 % sur la période¹⁸.

Depuis 18 mois, un débat s'était engagé, au sujet du traitement spécial et différencié réservé aux pays en développement. **Le groupe de Cairns se divisait sur ce sujet**, entre des pays comme l'Australie ou la Nouvelle-Zélande, appuyés par les Etats-Unis, favorables à une réduction du champ d'application des dispositions préférentielles (puisqu'exclus de leur bénéfice), et des pays comme le Brésil, l'Indonésie, les Philippines, ou la Colombie.

Le G23 **comporte, au final, beaucoup de membres du groupe de Cairns**, à l'exception des « pays du Nord », que sont l'Australie, la Nouvelle-Zélande, et le Canada. Ce groupe s'est posé, durant la conférence, en défenseur exclusif des pays pauvres, et a adopté une attitude très **offensive** pour le soutien interne et les subventions à l'exportation, et très **défensive** pour l'accès aux marchés des pays en développement.

Derrière une rhétorique volontiers tiersmondiste, accentuant la division Nord/Sud, cette coalition a émis des revendications **ultralibérales** en matière agricole : **baisse** des aides de la « boîte orange » par produit, **élimination** des aides de la « boîte bleue », **plafonnement et durcissement** des critères des aides de la « boîte verte », **élimination** de toutes les subventions à l'exportation. Cette dernière revendication, véritable leitmotiv à Cancun, a bien sur été relayée par le groupe de Cairns.

Or il n'a échappé à personne que ce groupe, qui représente tout de même plus de la moitié de la population mondiale, est constitué de pays ayant a priori des objectifs très différents. A titre d'exemple, le Brésil cherche à démanteler toutes les barrières au commerce agricole, alors que l'Inde souhaite maintenir sa propre protection.

Peut-être les grands pays émergents, à l'instar du Brésil, de l'Inde, de la Chine ou de l'Afrique du Sud ont-ils, par-delà la question agricole, un intérêt commun à la défense de leur statut de pays en développement et du traitement différentiel qui lui est lié. Or, à l'heure où les firmes multinationales exportent massivement depuis la Chine ou l'Inde, il apparaît difficile que ces Etats gardent le même niveau de protection au nom du statut de pays en développement.

Il faut également remarquer, dans le G23, la présence du Mercosur, et le nombre important de pays d'Amérique latine. Forts d'une intégration régionale plus réussie que d'autres, notamment en Afrique, ces pays sont

¹⁸ Source : Commission européenne.

moins dépendants, d'une certaine façon, de la bonne marche du système multilatéral. En outre, beaucoup d'entre eux sont déjà très intégrés par le biais des accords bilatéraux, à l'instar du Brésil ou du Mexique¹⁹.

2. Les attentes déçues des pays pauvres

Le groupe des PMA n'avait pas réussi à adopter de position commune avant Cancùn. Ils avaient pourtant perçu l'accord euro-américain comme une forme d'entente à leurs dépens, qui, formellement, répondait à une demande de leur part.

A Cancùn, les pays ACP²⁰, les PMA et d'autres pays en développement ont scellé une alliance (le G90) et adopté une position prévoyant un traitement spécial en faveur des pays en développement : **l'autosélection** des « produits spéciaux », le recours à un mécanisme de sauvegarde spéciale, le maintien des préférences, et enfin des réductions de tarif beaucoup moins importantes que les pays développés.

Résistant aux sirènes du G23, les pays ACP, liés à l'Union européenne par des accords commerciaux préférentiels, se sont ainsi montrés prudents sur la proposition de retrait total des subventions agricoles à l'exportation. Le secrétaire-général du groupe des Etats ACP, M. Jean-Robert Goulongana, a demandé « *la mise en oeuvre des engagements pris à la (précédente) conférence de l'OMC à Doha, ni plus, ni moins* », et ajouté : « **Une élimination immédiate pénaliserait les pays ACP qui profitent de ces subventions²¹** ».

Le refus du G90 de se rallier au G23, et de former ainsi une vaste coalition contre la politique agricole de l'Union européenne et des Etats-Unis **constitue un succès pour l'Union européenne**, qui atteste de la pertinence de la politique qu'elle mène en faveur de ces pays depuis des années.

Il n'en demeure pas moins, toutefois, que ces pays, qui attendaient une réduction des aides ayant des effets distorsifs sur les échanges, et une plus grande ouverture des marchés, sont pénalisés par l'absence d'accord final, qui repousse la réforme de la politique agricole américaine.

¹⁹ Le Mexique a des accords commerciaux avec 32 pays.

²⁰ Le Groupe ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) est une organisation intergouvernementale qui regroupe 79 pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique.

²¹ Avec 42 milliards de dollars en 2002, les importations européennes en provenance des pays ACP dépassent les importations combinées des Etats-Unis, du Japon, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

3. Un projet final qui n'était pas acceptable par l'Union européenne

Le projet final, qui reprenait des propositions du G23, était inacceptable en l'état et franchissait d'ailleurs le mandat donné au commissaire Lamy. En prévoyant un **réexamen des critères des aides de la boîte verte**, ne tendait-il pas, *in fine*, à la remise en cause de toute aide à l'agriculture ? Par ailleurs, la fixation d'une **date pour l'élimination totale** des subventions à l'exportation est-elle vraiment conforme au mandat de Doha, qui ne prévoit que la « *réduction en vue du retrait progressif* » ? En outre, en demandant une réduction supplémentaire des aides de la boîte orange (baisse par produit), et une baisse progressive des aides de la boîte bleue, ce texte ne prenait pas en compte l'effet de l'élargissement sur la PAC²². *A contrario*, il ne s'attaquait pas aux « marketings loans » américaines.

Enfin, le projet traitait l'ensemble des pays en développement de façon identique, sans prendre spécifiquement en compte les plus pauvres d'entre eux, et laissait de côté de nombreux sujets comme les problématiques non commerciales.

4. Une absence d'accord qui satisfait les Etats-Unis ?

L'absence d'accord repousse de fait toute réforme de la politique agricole américaine. Il faut donc veiller à ce que les discussions à venir prennent en compte les efforts fournis par les agriculteurs européens à l'occasion de la réforme de la PAC, et permettent d'engager le démantèlement des marketing loans.

A cet égard, on ne peut pas exclure que l'attitude des Etats-Unis à Cancun ait été influencée par des considérations de politique intérieure qui auront un poids croissant dans les mois à venir, nombre d'Etats agricoles étant hostiles à toute remise en question du Farm bill.

²² D'après l'OCDE, le soutien annuel par agriculteur européen passera, après l'élargissement, de 16 000 dollars à 14 000 dollars.

B. L'INITIATIVE SUR LE COTON

1. Le contexte

La chute récente des prix mondiaux du coton a eu de lourdes conséquences dans plusieurs pays d'Afrique occidentale et d'Afrique centrale. Dans certains PMA, le coton représente environ 10 % du PIB, jusqu'à 40 % des recettes d'exportation et plus de 60 % du revenu d'exportations agricoles. A titre d'exemple, le coton représentait, en 1999-2000, 79 % des exportations du Mali, 65 % des exportations du Bénin, et 56 % de celles du Tchad.

La part du coton dans la consommation mondiale de fibres, qui se situait à 65 % dans les années 1960, est tombée à 40 % ces dernières années. Dans ce contexte difficile, le poids des subventions américaines au coton a aggravé la situation des pays africains producteurs. Rappelons en effet que 62 % de la production américaine de coton est exportée, et que la part de marché mondiale du coton américain est de 36 %, contre 11 % pour le coton africain. Or, les subventions américaines à la production et à l'exportation de coton s'élèvent à environ 2,3 milliards de dollars, soit 53 % des soutiens mondiaux au coton, et presque trois fois la totalité de l'aide américaine au développement en Afrique.

2. L'offensive des pays africains

Pour la première fois dans l'histoire de l'OMC, quatre pays africains, **le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad**, se sont organisés pour obtenir gain de cause et ont déposé une demande, baptisée « *Initiative pour le coton* », attestant par là de leur volonté de se faire entendre. Remportant leur première victoire politique, ils ont réussi à faire inscrire cette question, au premier jour de la conférence, à l'agenda des négociations.

Les revendications, assez radicales, émises par ces pays pouvaient-elles conduire aussi rapidement à un accord ? Dans le document remis au président, les quatre pays appellent à l'élimination de toutes les subventions sur une période de trois ans (de 2004 à 2006). Plus radicalement, ils demandent qu'une compensation leur soit versée d'ici à la fin des subventions, en évaluant à environ 250 millions de dollars la perte annuelle moyenne en termes de revenus d'exportations subie par les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre.

L'Union européenne a émis des propositions, que l'on peut difficilement ne pas juger constructives, en proposant que le coton soit assimilé à un « produit sensible » pour lequel les subventions à l'exportation sont supprimées aux termes de l'accord euro-américain. S'agissant du soutien interne, elle s'est engagée à une réforme visant à découpler les aides européennes de la production. Au demeurant, il convient de rappeler que **l'Union européenne est le premier importateur mondial de coton, notamment de coton en provenance des pays d'Afrique occidentale et centrale.**

Les Etats-Unis, quant à eux, ont refusé de remettre en cause leur politique de soutien, en invoquant le ralentissement de la demande et la concurrence des fibres synthétiques pour expliquer la situation de crise que traversent les pays africains.

Nul ne peut nier que le projet de déclaration finale se soit aligné sur la position américaine, puisqu'il ne comportait aucun engagement d'élimination des subventions au coton à court terme et prévoyait simplement de **favoriser des « programmes de diversification » des économies** des pays africains. Ceux-ci, estimant que cette proposition faisait preuve de « mépris » à leur égard, ont déclaré qu'aucun accord sur d'autres sujets n'était dès lors envisageable.

Soulevé trop tard, le problème des aides au coton n'a en fait pas pu être réellement discuté. Ceci n'est-il pas le signe du manque d'expertise et d'expérience des pays les plus pauvres dans les négociations, attestant de la nécessité de renforcer les moyens du fonds d'assistance technique de l'OMC ?

C. L'OUVERTURE DE NÉGOCIATIONS SUR LES SUJETS DE SINGAPOUR

Les divergences en matière agricole ont sans doute, dans la perspective d'un accord global, influé sur les autres questions. Les « sujets de Singapour » semblent ainsi avoir cristallisé sur eux beaucoup de désaccords.

Les avis divergeaient sur l'opportunité de lancer des négociations sur les questions de Singapour en l'absence d'assurances sur l'obtention d'un consensus à cet effet.

Beaucoup de pays en développement ont rappelé que la Déclaration de Doha exigeait un « **consensus explicite** », et se sont prononcés contre le lancement de négociations. Redoutant une perte d'autonomie pour leur politique industrielle, ils ont proposé leur renvoi aux groupes de travail à Genève. Ce refus s'explique sans doute aussi par la réticence de ces pays à négocier dans des domaines perçus comme très complexes. Le précédent de

l'accord sur les droits de propriété intellectuelle, pour lequel certains pays en développement ont eu l'impression de n'avoir pas maîtrisé les négociations, en raison de leur complexité, a joué un rôle non négligeable.

L'Union européenne, soutenue par le Japon et quelques pays émergents (Corée, Brésil), a demandé que s'ouvrent **des négociations sur les quatre sujets**, en rappelant qu'ils faisaient partie intégrante du Cycle de Doha et que sept années de discussions avaient permis de clarifier les questions.

Un plus petit groupe de pays en développement était favorable à des négociations sur deux questions, la facilitation des échanges et la transparence des marchés publics.

Le projet de déclaration final proposait de lancer des négociations sur ces deux sujets, sans avancer de date pour la présentation d'un projet d'accord. Pour les deux autres sujets, le projet prévoyait « *d'intensifier le processus de clarification* ».

Déclarant qu'il s'agissait du thème le plus conflictuel, le Président Derbez a choisi de commencer les négociations par les sujets de Singapour. L'Union européenne a fait preuve de flexibilité en acceptant de ne discuter que de la facilitation des échanges et de la transparence des marchés publics. Mais les autres positions sont restées figées, la Corée s'opposant à cette concession, et les pays en développement persistant dans leur refus. C'est sur ce constat d'échec que le Président a choisi d'arrêter les négociations de Cancun.

Le blocage sur les sujets de Singapour paraît être lié à la question agricole : beaucoup de pays en développement, à l'instar de l'Inde, de la Malaisie, de l'Afrique du Sud ou du Kenya, ont ainsi déclaré qu'aucune avancée globale ne serait possible tant que des concessions ne seraient pas obtenues en matière agricole.

A cet égard, le choix du Président d'arrêter les négociations rapidement, avant même d'aborder l'agriculture, est apparu à beaucoup d'observateurs comme de nature à susciter des interrogations quant à d'éventuelles pressions américaines. D'aucuns ont ainsi émis l'hypothèse que les Etats-Unis, mis en accusation sur les dossiers de l'agriculture et du coton, avaient un intérêt à l'arrêt précoce des négociations.

D. L'ACCÈS AUX MARCHÉS POUR LES PRODUITS NON AGRICOLES

Fortement lié à la question agricole, l'accès aux marchés pour les produits non agricoles n'est pas vraiment parvenu à un consensus satisfaisant. Or les produits industriels représentent 80 % du commerce mondial. De plus,

il s'agissait **d'un enjeu « offensif » pour l'Union européenne** : les droits de douane y sont faibles, alors que des pics tarifaires demeurent aux Etats-Unis et au Japon, et que les droits de douane des pays émergents sont élevés (notamment en Chine et au Mexique).

Sur ce sujet, les positions des Etats-unis et de l'Union européenne étaient proches, c'est-à-dire centrées sur le problème des pics tarifaires²³. Un bloc hétérogène de pays en développement (PMA dont pays africains, Inde) a adopté une position très défensive, notamment sur le textile, et sur l'érosion des marges préférentielles qui serait induite par un accord.

De plus, il existe dans ce domaine **des divergences d'intérêt au sein même des pays en développement**. Par exemple, des pays comme la Tunisie ou le Maroc redoutent une réduction des pics tarifaires sur les produits non agricoles par peur de ne plus être compétitifs face à la Chine.

Par ailleurs, on peut se demander si, dans des secteurs comme le textile ou l'habillement, l'Union européenne ne devrait pas bénéficier de garanties de concessions réciproques, face à la Chine ou l'Inde. Or la formule générale de réduction des droits prévoit des baisses moins fortes pour les pays en développement. C'est pourquoi l'Union européenne souhaitait que la participation à des initiatives sectorielles de réduction de droits soit rendue obligatoire.

Le projet de texte final était relativement décevant au regard des objectifs d'ouverture des marchés, et tranchait en faveur d'une participation **volontaire** aux initiatives sectorielles de réduction de droits.

III. SURMONTER LA « CRISE DE JEUNESSE » DE L'OMC

Parvenir à un accord global sur des sujets aussi vastes à 146 était un défi. L'absence de déclaration finale ne doit pas conduire à un constat d'échec. Les négociations multilatérales, on l'a vu, ont beaucoup progressé depuis 1995, et se poursuivront. Plusieurs pistes doivent être explorées pour assurer leur réussite.

²³ Les Etats-unis voulaient l'abolition totale de ces droits d'ici à 2015, alors que l'Union européenne a proposé de limiter les pics tarifaires à 15 %.

A. AMÉLIORER LE FONCTIONNEMENT DE L'OMC

1. Les tentations américaines du bilatéralisme

Jusqu'à présent, la stratégie suivie par les Etats-Unis apparaissait comme consistant à avoir plusieurs « fers au feu ». M. Zoellick, le négociateur américain, avait choisi **d'avancer les objectifs de libéralisation commerciale sur plusieurs fronts**, multilatéral (cycle de Doha), régional (ZLEA), et bilatéral, afin d'instaurer une concurrence entre les différents accords (« *competition for liberalization* »).

Depuis 2002, les Etats-Unis cherchent plus activement à conclure des accords de libre échange, avec des objectifs divers suivant les pays. S'agissant de la Jordanie et du Maroc, on peut penser qu'il s'agit d'offres à portée politique (volonté américaine de démontrer le soutien aux pays arabes modérés). Pour l'Amérique centrale, l'objectif affiché serait plutôt de « verrouiller » les réformes économiques accomplies par ces pays. Pour Singapour et le Chili, les enjeux commerciaux sont plus importants, mais ces pays pourraient aussi avoir été choisis car présentant de moindres difficultés de négociation. En revanche, la proposition émanant de l'Australie était accueillie avec réserve en raison des intérêts défensifs américains nombreux, notamment dans le secteur agricole.

Les Etats-Unis ont annoncé dès la fin du sommet leur intention de multiplier les accords bilatéraux. M. Zoellick a ainsi déclaré : « *Nous avons des accords de libre-échange avec six pays et nous sommes en train d'en négocier quatorze autres. Ici, à Cancun, des pays en développement ont exprimé leur intérêt pour de tels accords* ».

Attaquant le fonctionnement de l'OMC, les Etats-Unis ont paru vouloir se désengager de celle-ci plutôt que de chercher les voies d'une réforme. Le représentant du commerce Robert Zoellick a ainsi relevé : « *L'Assemblée générale des Nations Unies a son rôle. Ma leçon est que ce n'est pas un état d'esprit ou un modèle efficace pour des négociations sur le commerce. Les revendications et la rhétorique sont faciles, les négociations demandent un véritable engagement* ».

Pour l'Union européenne, la question de la priorité à accorder aux négociations commerciales multilatérales sera soulevée devant le collège de la Commission le 23 octobre prochain, et devant le Parlement européen le 24 octobre. Votre commission estime quant à elle que le **multilatéralisme est toujours plus porteur d'équité et de progrès que les accords bilatéraux**, et qu'il faut améliorer le fonctionnement de l'OMC pour renforcer son efficacité et sa légitimité.

2. Mieux différencier les pays en développement

La question du développement, et avec elle celle du traitement spécial et différencié à réserver aux « pays en développement », est au cœur de l'agenda de Doha. En effet, en vertu de celui-ci, les « pays en développement » peuvent procéder à des réductions de droits moins fortes que les pays développés, sur des périodes plus longues.

Or, à l'OMC, **ce sont les membres qui décident eux-mêmes qu'ils font partie des pays « développés » ou « en développement »**, à la différence des « pays les moins avancés », qui sont définis selon des critères objectifs. Actuellement, plus des trois quarts des membres de l'OMC sont des pays en développement.

Comme on l'a vu, il semble que cette absence de différenciation soit source de blocage. Il faudrait donc sans doute davantage différencier entre les puissances du Sud qui doivent ouvrir leur marché intérieur, et les pays pauvres, qu'il faut aider.

Des systèmes de classement plus fins ont d'ores et déjà été établis par d'autres organisations, comme la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement ou la Banque mondiale. Celle-ci reconnaît quatre groupes de pays classés en fonction du PIB : 755 dollars ou moins pour les pays à faible revenu ; entre 756 et 2995 dollars pour les pays à revenu intermédiaire, tranche inférieure (par exemple, la Namibie, l'Égypte, la Chine) ; entre 2996 et 9625 dollars pour les pays à revenu intermédiaire, tranche supérieure (par exemple l'Afrique du Sud, la Malaisie, le Brésil, le Chili) ; 9266 dollars pour les pays à revenu élevé (membres de l'OCDE). Quel que soit le système retenu, un débat sur la réforme des classifications devrait avoir lieu au sein de l'OMC.

3. Faire avancer la réforme de l'organe de règlement des différends

L'OMC dispose, avec l'ORD, d'un instrument sans équivalent dans le système international. Avec plus de 300 affaires traitées ou en instance depuis 1995, contre 300 en 50 ans du temps du GATT, l'ORD a fait la preuve de son efficacité. **Les pays en développement y ont de plus en plus recours**²⁴, et ont

²⁴ De 40 % entre 1995 et 2000, la proportion de plaintes déposées par des pays en développement est passée à 60 % depuis lors.

d'ailleurs gagné plus de panels que les Etats-Unis, ce qui atteste bien de son caractère démocratique. C'est pourquoi le mandat de Doha, visant à améliorer le système existant, doit déboucher sur des propositions concrètes.

Les réformes doivent accroître la transparence et l'ouverture de l'organe de règlement des différends. Les **délibérations**, confidentielles aujourd'hui, pourraient être rendues publiques, conformément au principe de publicité des débats qui s'applique dans nos juridictions. Les **contributions écrites** des Etats pourraient elles aussi être rendues publiques, ce qui permettrait de mieux faire connaître le droit de l'OMC.

L'Union européenne a fait des propositions ambitieuses en mars 2002, dont certaines ont été reprises. En revanche, la proposition visant à professionnaliser les membres des groupes spéciaux, chargés de proposer une solution aux litiges, ne l'a pas été. Pourtant, on constate aujourd'hui que les décisions prises par les panels sont très souvent contestées et modifiées par l'Organe d'appel, composé de membres permanents. La proposition de l'Union européenne de créer un Organe des groupes spéciaux permanents doit donc continuer à être discutée.

4. Mieux associer les Parlements

Aux termes de la Déclaration de Doha, les membres de l'OMC s'engagent à améliorer la transparence des activités de l'OMC, par une diffusion plus rapide et efficace de l'information et un renforcement du dialogue avec le public. En effet, l'OMC est souvent mal connue des citoyens, et souffre aux yeux de beaucoup d'un déficit de transparence qui alimente la contestation.

L'accomplissement de ce mandat passe nécessairement par une implication accrue des Parlements nationaux. Ceux-ci, incarnation de la légitimité démocratique, ont un rôle d'information et d'explication majeur à jouer.

A Doha, lors de la rencontre parlementaire préparée par l'UIP et le Parlement européen, avec l'appui du Parlement andin et de l'Assemblée du Conseil de l'Europe, une réflexion s'est engagée sur les moyens d'instituer un véritable suivi parlementaire des négociations. Deux propositions avaient été faites. La première consistait à établir un forum permanent de parlementaires chargés d'assurer le suivi des négociations, qui soit lié formellement à l'OMC ou existe comme institution indépendante. Mais cette proposition se heurtait à l'opposition des pays en développement. Vos rapporteurs penchent quant à eux pour la seconde solution, **visant à faire de l'UIP l'instance de suivi parlementaire international des activités de l'OMC.** Celle-ci présente le

double avantage d'être déjà constituée et d'avoir obtenu le statut d'observateur auprès de l'OMC en octobre 2001.

La Déclaration parlementaire de Doha confiait à l'UIP et au Parlement européen le soin de créer un groupe de pilotage pour assurer le suivi des négociations. C'est sous cette égide qu'a eu lieu la conférence parlementaire à Cancun du 9 au 12 septembre, qui a débouché sur l'adoption d'une Déclaration.

Par ailleurs, la majorité des institutions internationales établit aujourd'hui des systèmes de partenariat et de coopération avec les ONG. Depuis Seattle, les ONG s'invitent systématiquement aux conférences de l'OMC. Au demeurant, certaines d'entre elles disposent d'une réelle capacité d'expertise, et peuvent constituer une force de proposition. Quelles que soient les réserves sur leur représentativité, le risque est grand, en les laissant en dehors de l'enceinte de l'OMC, d'alimenter la contestation. Il va de soi que la reconnaissance de leur rôle irait de pair avec la définition préalable de critères de représentativité.²⁵ Dans ces conditions, certaines ONG pourraient par exemple être autorisées à soumettre des contributions écrites à l'organe de règlement des différends, sans se voir toutefois reconnaître la possibilité de demander l'ouverture d'une procédure contentieuse.

5. Accroître les relations avec les autres institutions

Au lendemain de la guerre, des propositions ambitieuses avaient été faites. Dans l'esprit de la Charte de la Havane en effet, signée en 1948, l'organisation internationale du commerce (OIT) devait compléter les deux piliers économiques du FMI et de la Banque mondiale par un pilier **commercial relié au développement**.

Aujourd'hui, l'OMC souffre d'une certaine fermeture aux autres institutions internationales. Seules six organisations ont le statut d'observateur auprès de l'OMC²⁶. Des organisations aussi importantes que l'Organisation internationale du travail ou l'Organisation mondiale de la Santé sont absentes. Or, on l'a vu pour les médicaments, l'organisation de réunions communes entre l'OMC et l'OMS a été extrêmement utile.

²⁵ Mme Béatrice Marre proposait, dans son rapport d'information sur la réforme de l'OMC, cinq critères : l'universalité, c'est-à-dire l'implantation dans un nombre significatif d'Etats, sur les cinq continents, un but d'intérêt général, le caractère non lucratif de l'activité, des sources de financement transparentes, et enfin des durées d'existence et d'activité minimales.

²⁶ La Banque mondiale, la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture, le Fonds monétaire international, l'Organisation de coopération et de développement économique, et l'Organisation des Nations Unies.

Par ailleurs, l'OIT et l'OMC entretiennent des relations difficiles, qu'avait révélées la conférence de Seattle. Certes, des relations de travail informelles existent : l'OMC participe par l'intermédiaire de son directeur à un groupe de travail de l'OIT sur la dimension sociale de la libéralisation du commerce. Mais la question du statut d'observateur de l'OIT auprès de l'OMC n'est toujours pas tranchée. Votre commission estime qu'il conviendrait au minimum de développer les forums de réflexion communs avec l'Organisation mondiale de la santé et avec l'OIT afin de prendre davantage en compte le respect des droits sociaux fondamentaux dans les négociations commerciales.

B. DÉVELOPPER LES INITIATIVES EN FAVEUR DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

1. Les initiatives existantes

Des réponses concrètes doivent être apportées aux attentes des pays les plus pauvres si l'on veut progresser dans les négociations à l'OMC. Les pays en développement, qui espéraient obtenir une meilleure ouverture des marchés à leurs produits, paraissent être les vrais perdants de Cancun, et beaucoup d'entre eux ont été surpris par un échec dont ils ne voulaient pas en réalité.

En outre, il est difficilement compréhensible que l'Union européenne se trouve traitée comme les Etats-Unis, alors qu'elle mène depuis longtemps une politique favorable aux pays en développement.

D'abord, sur certains sujets, **l'Union européenne a des vues similaires à celles de certains pays en développement** : l'Inde sur la question de l'origine des ressources génétiques, l'Inde, le Brésil et la Chine sur la révision du processus de règlement des différends, ou le Costa Rica et la Jamaïque sur l'accroissement des droits des parties tierces.

De plus, nonobstant le fait qu'elle est le premier contributeur pour l'aide au développement, elle est le **premier importateur mondial de produits agricoles**. A titre d'exemple, 15 % seulement des exportations agricoles du Brésil se dirigent vers les Etats-Unis, contre 40 % vers l'Union européenne.

Par ailleurs, l'Union européenne doit, à l'avenir, mieux faire valoir ses propositions et ses actions en faveur des pays les plus pauvres, afin

d'obtenir leur soutien dans la défense d'un **modèle agricole tourné vers la qualité, l'environnement, et le développement rural**.

Le Commission européenne a ainsi fait une proposition chiffrée en matière d'aides à l'exportation (réduction des aides de 45 % sur six ans), d'accès aux marchés (abaissement moyen de 36 % des droits de douanes à l'importation, assorti d'un plancher fixé à 15 %), et de soutiens internes (réduction de 55 % pour les aides les plus distorsives²⁷). Ce projet prévoit également des propositions ambitieuses pour les pays en développement, et insiste sur les considérations non commerciales. En outre, des réformes vont être mises en place dans les secteurs du sucre, du coton, de l'huile d'olive et du tabac.

Enfin, l'Union européenne a d'ores et déjà mis en place des initiatives en faveur des pays les plus pauvres, en leur ouvrant largement son marché.

Outre l'accès préférentiel des 77 pays ACP au marché de l'Union européenne (pour plus de 80 %, les exportations africaines à destination de l'Union européenne y sont admises à des taux préférentiels ou au taux zéro), 143 pays et territoires bénéficient du **système de « préférences généralisées »**.

De plus, en février 2001, l'Union européenne a pris une initiative très importante²⁸, « **Tout sauf les armes** », pour assurer le libre accès de son marché aux 49 pays les plus pauvres du monde. La possibilité d'accéder en franchise de droits et sans contingentement au marché communautaire a été accordée à tous les produits industriels, ainsi que tous les produits agricoles à l'exception provisoire de trois produits : la banane, le sucre et le riz en provenance des PMA. En un an, les importations de l'Union européenne de produits originaires des PMA ont augmenté de 6 %, contre une augmentation de 3 % des importations globales de l'Union sur cette période²⁹.

Grâce à ces initiatives, le niveau des droits appliqués par l'Union européenne aux importations des pays en développement va croissant avec le niveau de développement³⁰.

²⁷ Actuellement en discussion au sein du Conseil des ministres de l'Union européenne.

²⁸ Règlement n 416/2001/CE du 28 février 2001.

²⁹ Etude de la Dree, août 2002.

³⁰ Etude de la Banque mondiale et du FMI : le droit appliqué par l'Union européenne est de 7,6 % pour les PMA, 13,4 % pour les autres pays à faible revenu, et 24,8 % pour les pays à revenu moyen (pour les Etats-Unis : respectivement : 28,1%, 9,5% et 13%).

2. L'initiative pour l'Afrique

La France joue et doit continuer à jouer un rôle particulier en matière de développement. D'ores et déjà, elle s'est fixée deux objectifs : augmenter son aide publique au développement (APD) de 50 % sur cinq ans et mobiliser le secteur privé pour encourager les investissements.

L'Afrique subsaharienne reste la grande oubliée du commerce international. C'est pourquoi, dans le cadre de la préparation du sommet de Cancun, le **Président de la République a fait trois propositions** : un moratoire sur les subventions des pays développés à l'exportation de leurs produits agricoles, un traitement commercial privilégié pour les exportations agricoles des pays d'Afrique, une aide pour la stabilisation des recettes émanant des matières premières.

Ces propositions ont été adoptées à l'unanimité par le Conseil européen et présentées par le Président de la République lors de la réunion du G8 à Evian en juin 2003. Des progrès ont été accomplis sur le système des préférences et de la prévisibilité des recettes émanant de l'exportation des matières premières, puisque les Etats ont accepté le principe de discussions sur le sujet. La France doit donc continuer à faire avancer ces sujets dans les enceintes internationales, y compris au sein de l'OMC.

Enfin, la France, qui s'est particulièrement investie dans le dossier du médicament, doit rester vigilante **sur la mise en application de l'accord du mois d'août**. En effet, certaines questions ne sont pas automatiquement résolues par l'accord. Ainsi, les prix des médicaments resteront élevés par rapport au pouvoir d'achat des pays pauvres. Il faut également aider à la mise en place de véritables politiques sanitaires dans ces pays, tournées vers la prévention et la distribution des médicaments.

L'accès aux médicaments ne constitue pas l'unique enjeu de santé publique pour les pays pauvres. **Le problème de l'eau** est un véritable drame, pour lequel les pays développés doivent se mobiliser au maximum. Les pays réunis à Evian ont pris collectivement un engagement très fort pour permettre de tenir l'engagement pris lors de la conférence sur le développement durable de Johannesburg en 2002, c'est-à-dire diminuer au moins par deux le nombre des habitants de la planète qui n'ont pas accès aujourd'hui à l'eau et à l'assainissement. Comme l'a annoncé le président de la République lors du sommet d'Evian, la France a pour sa part décidé de doubler ses contributions en ce domaine.

C. RENFORCER L'INTÉGRATION SUD/SUD

Le renforcement des échanges commerciaux entre les pays en développement est une condition de leur bonne intégration dans le commerce mondial. Or, le commerce régional des pays de la région Afrique du Nord-Proche et Moyen Orient se limite à 6 % de leurs exportations. Par comparaison le commerce intra-zone représente 60 % des échanges en Europe, 30 % en Asie, 20 % en Amérique³¹.

Selon une étude du FMI, l'absence de complémentarité des produits de la zone n'est pas un facteur décisif pour expliquer la faiblesse des échanges. Le FMI constate une **sous-exploitation du potentiel de développement des échanges régionaux liée à d'autres facteurs**, tels que l'instabilité des relations politiques, l'insuffisance des infrastructures régionales (transports notamment), le cloisonnement des règles d'origine, et l'importance des barrières tarifaires et non tarifaires.

Les accords commerciaux se sont pourtant multipliés depuis cinq ans, mais souffrent souvent d'un manque de volonté politique dans leur contenu et leur mise en œuvre. La stratégie d'intégration actuelle des pays méditerranéens repose sur un cumul d'accords bilatéraux engendrant une superposition de régimes douaniers. Il en résulte une certaine opacité, et un accroissement des coûts d'information et de transaction pour les opérateurs privés. En outre, ces pays ont développé un arsenal croissant de barrières non tarifaires : licences, interdictions d'importation, monopoles commerciaux, quotas, entraves administratives...

S'agissant de l'Afrique non méditerranéenne, les intégrations rencontrent de nombreuses difficultés, **liées à l'importance des recettes douanières pour le financement des budgets des Etats africains**³², à la faiblesse des infrastructures de communication, aux difficultés d'accès aux sources de financement, au poids de la dette, à la faiblesse des structures institutionnelles, à l'insécurité juridique et fiscale³³.

Les pays d'Afrique sub-saharienne, dont les économies sont relativement diversifiées, jouent un rôle clé dans les processus d'intégration régionaux. L'Afrique du Sud constitue le moteur de l'intégration en Afrique australe, de même que la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Nigeria dans l'Ouest. A l'inverse, les PMA restent souvent en retrait des initiatives des zones de libre échange et d'unions douanières. Par ailleurs, ils peuvent voir leurs exportations soumises à des taux élevés de la part de leurs partenaires

³¹ *Etude de la Dree sur l'intégration économique Sud /Sud, janvier 2002.*

³² *Elles représentent encore un tiers du total des ressources publiques des Etats d'Afrique subsaharienne.*

³³ *Une vingtaine de pays sont réunis au sein d'unions douanières. 34 pays font partie de zones de libre échange, et il existe une dizaine d'intégrations régionales.*

régionaux africains : les exportations de produits agroalimentaires du Malawi, membre de la SADC (Southern African Development Community), sont soumises à des taux de 100 % de la part de l'Afrique du Sud, également membre³⁴.

L'Union européenne devrait donc contribuer à l'essor de la coopération régionale, en soutenant le dialogue interinstitutionnel ou la mise en place de mécanismes financiers destinés à encourager le développement des échanges Sud-Sud. D'ores et déjà, la Convention de Cotonou prévoit la possibilité d'un appui budgétaire pour prendre en compte les coûts de transition à l'intégration régionale sur les recettes budgétaires et la balance des paiements.

Enfin, une initiative originale a été engagée par les pays d'Afrique, le Nouveau partenariat pour le développement économique de l'Afrique (NEPAD). Les Africains ont décidé de s'organiser en cinq zones régionales (nord, sud, est, ouest et centre) afin de préparer des projets d'importance régionale ou continentale destinés à permettre au continent de bénéficier, dans les meilleurs délais, de conditions de développement similaires à celles qui existent dans les pays développés. Ce plan d'action, qui reconnaît au secteur privé un rôle important dans le financement du développement et prévoit un dispositif audacieux d'« évaluation par les pairs », doit, selon vos rapporteurs, être soutenu et encouragé.

³⁴ *Etude de la Dree sur l'insertion de l'Afrique dans le commerce international.*

CONCLUSION

Le Directeur général de l'OMC doit convoquer une réunion du Conseil général au niveau des hauts fonctionnaires au plus tard le 15 décembre 2003 afin de faire le point sur la situation. D'ici là, l'Union européenne devra se prononcer sur les choix qu'elle entend faire face aux tentations du bilatéralisme qui s'expriment aux Etats-Unis. Il ressort des débats tenus lors de la présentation de ce rapport devant la commission et la délégation du Sénat pour l'Union européenne que si l'analyse des rapporteurs sur la conférence de Cancun convainc largement, pour certains, à l'instar de M. Xavier de Villepin, cette dernière constitue un véritable échec, qui ne fait, au final, que des perdants.

Quoi qu'il en soit, la commission et son groupe de travail « OMC » dans leur ensemble estiment que la primauté du multilatéralisme doit être conservée. L'OMC doit en effet rester l'enceinte privilégiée pour affirmer les valeurs européennes telles que l'environnement, le droit à une agriculture de qualité, et la mise en place de conditions stables, prévisibles et transparentes pour le commerce international. Par ailleurs, il importe, plus que jamais, de mener une politique ambitieuse à l'égard des pays les plus pauvres, afin de concilier la libéralisation des échanges et l'intégration de ces pays dans le commerce international.

Le présent rapport a été approuvé sans opposition lors de sa présentation, le 1^{er} octobre 2003, devant la commission des Affaires économiques et son groupe de travail « OMC » constitué conjointement avec la délégation de l'Union européenne.