

N° 390

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 2004

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) à la suite d'une mission d'information s'étant rendue au Brésil à l'occasion des réunions de la CNUCED et de l'Union Interparlementaire du 10 au 16 juin 2004,

Par M. Jean BIZET, Mme Odette TERRADE, MM. Christian GAUDIN et Daniel RAOUL,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, *président* ; MM. Marcel Deneux, Gérard César, Pierre Hérisson, Bernard Piras, Mme Odette Terrade, M. Francis Grignon, *vice-présidents* ; MM. Bernard Joly, Jean-Paul Émin, Gérard Cornu, Jean-Marc Pastor, *secrétaires* ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Philippe Arnaud, Gérard Bailly, Bernard Barraux, Mme Marie-France Beaufils, MM. Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Jacques Bellanger, Jean Besson, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Dominique Braye, Gérard Claudel, Marcel-Pierre Cléach, 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, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Alain Journet, Joseph Kergeris, Gérard Le Cam, Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Jean-Yves Mano, Max Marest, René Monory, Jacques Moulinier, Paul Natali, Jean Pépin, Daniel Percheron, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Charles Revet, Henri Revol, Henri de Richemont, Roger Rinchet, Claude Saunier, Bruno Sido, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, André Trillard, Jean-Pierre Vial.

Commerce.

Mesdames, Messieurs,

Ce sont quatre membres de la commission des Affaires économiques, Mme Odette Terrade, MM. Christian Gaudin, Daniel Raoul et votre rapporteur, qui se sont rendus à São Paulo, au Brésil, du 10 au 16 juin 2004. Cette mission répondait à l'invitation qu'avait adressée au Sénat français l'union interparlementaire (UIP). L'UIP a en effet souhaité réunir à São Paulo, les 11 et 12 juin dernier, l'ensemble des parlements, à l'occasion de la onzième Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), qui se tenait dans la même ville du 13 au 18 juin.

Il a paru important à votre commission de répondre positivement à cette invitation pour trois raisons. Premièrement, comme elle l'a déjà fait en créant en son sein, fin 2001, un groupe de travail chargé de suivre le déroulement des négociations commerciales multilatérales à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), votre commission tenait, par sa participation à cette réunion de l'UIP, à manifester la place qu'elle juge devoir revenir aux représentants de la Nation dans le processus de mondialisation. Deuxièmement, votre commission souhaitait, en envoyant plusieurs de ses membres à São Paulo, percevoir l'état d'esprit des Etats participants à cette CNUCED, réunissant les pays du Sud à un moment-clé des négociations du cycle de Doha en cours à l'OMC et actuellement dans l'impasse. Enfin, votre commission comptait que soient pris, à cette occasion, divers contacts avec le Brésil, pays émergent d'importance croissante et fer de lance des pourparlers actuels entre l'Union européenne et le Mercosur¹.

C'est pourquoi la mission s'est déroulée en trois étapes : la première consistait en la participation des sénateurs français à la réunion interparlementaire ; leur présence à la journée inaugurale de la conférence intergouvernementale, la CNUCED proprement dite, a représenté la deuxième étape de cette mission ; un troisième volet a été constitué par plusieurs rencontres avec des interlocuteurs brésiliens particulièrement qualifiés pour évoquer avec les membres de votre commission ses sujets de préoccupation prioritaires.

Votre rapporteur se propose donc de présenter d'abord les enseignements que les membres de la délégation ont tirés de leur participation à

¹ *Le Mercosur est une zone de libre-échange entre le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay.*

la CNUCED et à la réunion parlementaire organisée à cette occasion; il s'attellera ensuite à dresser un tableau synthétique du pays hôte, le Brésil, à partir des données recueillies sur place, avant de livrer son appréciation à l'égard des négociations que mène aujourd'hui l'Union européenne avec le Mercosur, dont le Brésil est incontestablement le pilier.

CHAPITRE I :

LA ONZIÈME CNUCED, UN ELAN POUR LE COMMERCE SUD/SUD

I. LA CNUCED : INSTRUMENT DES NATIONS UNIES POUR LE COMMERCE ET LE DÉVELOPPEMENT

A. UNE ORGANISATION QUARANTENAIRE, DOUBLÉE PAR L'OMC

Votre rapporteur juge utile de rappeler brièvement l'histoire de la CNUCED, dont la onzième conférence se tenait cette année au Brésil.

Présentation de la CNUCED et de la contribution française à son budget

La CNUCED est un organe subsidiaire de l'Assemblée Générale des Nations Unies, créé en 1964 par la résolution 1995(XIX) du 30/12/64, amendée par les résolutions 2904 (XXVII) du 26/09/72 et 31/2 du 29/09/76). Placée sous le contrôle du Conseil Economique et Social (ECOSOC), elle compte 192 Etats membres. La Conférence se réunit tous les 4 ans : la X^e CNUCED s'est tenue à Bangkok en février 2000, la onzième, à laquelle participait donc les membres de la mission, à São Paulo en juin 2004.

L'organe directeur permanent entre les Conférences est le **Conseil du Commerce et du Développement**, qui se réunit à Genève chaque année au mois d'octobre, pendant deux semaines. Ses travaux sont répartis entre trois commissions :

- Commission du commerce des biens et services et des produits de base ;
- Commission des entreprises, de la facilitation du commerce et du développement ;
- Commission de l'investissement, de la technologie et des questions financières connexes.

Le groupe de travail sur le plan à moyen terme et le budget-programme, qui se réunit trois fois par an, traite de la gestion de l'organisation.

Le Secrétariat de la CNUCED comprend 400 fonctionnaires.

La CNUCED a organisé trois **Conférences sur les pays les moins avancés (PMA)**, deux à Paris, en 1981 et 1990, une troisième, à l'invitation de l'Union Européenne, à Bruxelles, en 2001. Une section spécifique de son secrétariat est consacrée au Programme pour les PMA.

Les **grands axes des travaux de la CNUCED** ont été revus à Bangkok en 2000. La déclaration et le plan d'action de Bangkok définissent quatre axes prioritaires d'action :

- améliorer l'intégration effective de tous les pays dans le système commercial international ;

- aider les PED à améliorer leurs capacités de production ;
- promouvoir l'investissement afin de favoriser le développement des entreprises et la diffusion des technologies ;
- favoriser le développement de l'infrastructure des services, l'efficacité commerciale et la valorisation des ressources humaines.

Le budget ordinaire de la CNUCED provient du budget de l'ONU. De l'ordre de 50 millions de USD par an, il couvre les dépenses de fonctionnement.

En complément, des **contributions volontaires** servent à financer les programmes d'assistance technique. Elles s'élèvent à environ 25 millions de USD par an. Le premier bailleur de fonds pour ce second poste est l'Union Européenne, les principaux donateurs bilatéraux étant l'Allemagne, la Belgique, le Danemark, la Finlande et la France. La contribution volontaire de la France s'élève en 2004 à 465 000 euros. Cette contribution se concentre sur 4 domaines d'activités :

(i) La France soutient le programme TRAINFORTRADE (155.000 euros), qui propose des formations dans le domaine commercial aux responsables des pays en développement, afin de les assister dans la définition de leurs politiques commerciales ;

(ii) Le programme INFOCOM (87.000 euros) propose des bases de données sur les marchés des produits de base ;

(iii) La France finance à hauteur de 100.000 euros la Fédération Mondiale des Pôles commerciaux, qui apporte son soutien aux PME pour l'accès aux marchés internationaux. 127 pôles ont été constitués dans 90 pays. Un budget de 100.000 euros a été alloué par la France à ce programme ;

(iv) La France apporte une contribution de 100.000 euros au programme de renforcement des capacités en matière d'investissement : aide à la négociation et à la mise en œuvre d'accords régionaux, renforcement des capacités humaines et institutionnelles, etc. Par ailleurs, des projets bi/multilatéraux sont menés avec la CNUCED, en particulier pour l'aide aux PMA (projet Laos et Cambodge) dans le domaine de la préparation aux négociations commerciales.

Source : Ministère des Affaires étrangères

La CNUCED, créée en 1964 et rassemblant 192 Etats, est le seul organe de l'ONU compétent en matière de commerce et de développement. A ce titre, elle joue un rôle complémentaire à celui de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), organisation créée le 1^{er} janvier 1995 au terme des négociations du dernier cycle de négociations du GATT, le cycle d'Uruguay (1986-1994), et réunissant 147 pays¹.

L'action de la CNUCED complète celle de l'OMC sur trois plans :

– l'analyse : elle est apportée par la CNUCED essentiellement par les biais de rapports annuels de référence (l'un sur le commerce et le développement, l'autre sur les pays les moins avancés, le dernier sur l'investissement dans le monde);

¹ Au 23 avril 2004.

– le dialogue : la CNUCED y participe en sa qualité de forum Nord/Sud permettant des échanges constructifs sur les principaux enjeux économiques actuels (commerce, concurrence, intégration régionale, dépendance des produits de base...) ;

– la mise en oeuvre : la CNUCED y contribue en apportant une coopération technique aux pays en développement pour les accompagner dans la mise en oeuvre des politiques et des accords commerciaux. Cette coopération technique consiste à doter les pays en développement des moyens institutionnels nécessaires à leur développement dans les domaines du commerce, des activités financières et des investissements internationaux. Plus de 300 projets sont en cours d'exécution dans une centaine de pays.

B. UNE ONZIÈME CONFÉRENCE PERMETTANT DE RENOUER LE DIALOGUE NORD/SUD

Quand la délégation de votre commission s'est rendue au Brésil le mois dernier, la CNUCED célébrait donc son quarantième anniversaire en même temps qu'elle tenait sa onzième conférence quadriennale à São Paulo, agglomération de 18 millions d'habitants qui fêtait, pour sa part, son quatre cent cinquantième anniversaire cette année.

Cette onzième CNUCED était d'une importance stratégique particulière. La dixième édition, tenue à Bangkok en 2000, s'était en effet fixée comme priorité, après le changement majeur qu'avait représenté la création de l'OMC en 1995, d'améliorer l'intégration effective de tous les pays dans le système commercial international. Or l'échec de la conférence ministérielle de l'OMC tenue à Cancun en septembre 2003 avait apporté la preuve que les pays du Sud, notamment réunis au sein du G90, contestaient les modalités de leur intégration dans l'économie mondiale. La réunion de la CNUCED à São Paulo devait donc contribuer à **trouver les moyens d'assurer une plus grande cohérence entre les stratégies de développement et l'ouverture commerciale**, afin de restaurer ainsi la confiance entre pays développés et pays en développement, neuf mois après ce constat d'échec.

C. COMMERCE ET DÉVELOPPEMENT : UN LIEN COMPLEXE

Comme le met en avant le rapport 2004 de la CNUCED sur les pays les moins avancés (PMA), la réduction de la pauvreté passe par une croissance économique soutenue et un développement de l'emploi productif.

Le commerce international peut grandement contribuer à la réduction de la pauvreté dans les PMA. Il est vrai que, dans la plupart des PMA, le secteur primaire, en particulier l'agriculture, occupe une place prédominante dans la

production et dans l'emploi. Les exportations apparaissent alors comme le moyen de transformer des ressources naturelles sous-utilisées et une main-d'œuvre excédentaire en importations de biens nécessaires à la croissance économique.

Le commerce international est particulièrement important pour la réduction de la pauvreté dans les PMA parce que le « degré d'ouverture » de ces pays est élevé : pendant la période 1999-2001, les exportations et les importations de biens et services ont représenté en moyenne 51 % de leur produit intérieur brut (PIB), taux supérieur à celui de 43 % constaté dans les pays de l'OCDE à revenu élevé.

Toutefois, les liens entre le commerce international et la réduction de la pauvreté ne sont ni simples ni directs.

D'une part, la croissance économique nécessite des investissements dans le capital physique, humain et institutionnel et exige de favoriser l'innovation et le progrès technique. Il est donc nécessaire, non seulement d'augmenter les exportations, mais aussi d'utiliser efficacement les facteurs de production que l'accroissement des exportations permet d'importer.

D'autre part, la contribution des exportations à l'augmentation de la capacité d'importation des PMA doit être considérée du point de vue global de la balance des paiements. La quasi totalité des PMA souffre d'un déficit commercial important et chronique et les recettes d'exportation couvrent à peine plus de la moitié des importations totales, selon les chiffres fournis par la CNUCED. Ces déficits commerciaux sont surtout financés par des apports d'aide. C'est pourquoi la contribution des exportations à l'augmentation de la capacité d'importation peut se trouver neutralisée par une baisse des entrées de capitaux ou par un alourdissement du service de la dette. Le lien entre l'expansion du commerce et la réduction de la pauvreté risque ainsi d'être rompu si l'essor du commerce est considéré comme une occasion de limiter l'aide.

Enfin, il est à craindre qu'une croissance mue par les exportations soit « enclavée », c'est-à-dire concentrée dans une petite partie de l'économie, du point de vue à la fois géographique et sectoriel. Il peut arriver que l'expansion des exportations d'articles manufacturés soit circonscrite à des zones franches industrielles et que le reste de l'économie reste à l'écart de ce mouvement. Pour que la croissance économique profite à tous, elle doit être fondée non seulement sur l'essor des exportations, mais encore sur une expansion générale des autres activités rémunératrices et sur une diversification de la production.

La relation entre le commerce et la pauvreté est donc asymétrique : si la baisse des exportations s'accompagne presque toujours d'une recrudescence de la pauvreté, leur augmentation ne se traduit pas nécessairement par un recul de ce fléau. Le rapport 2004 de la CNUCED sur les pays les moins avancés montre que le commerce a le plus de chance d'exercer un effet positif quand la croissance économique est équilibrée, c'est-à-dire quand l'expansion de la demande intérieure en est le principal moteur, l'essor des exportations jouant cependant aussi un rôle important dans le processus.

II. LA RÉUNION INTERPARLEMENTAIRE À L'OCCASION DE LA XI^E CNUCED : REVENDICATION D'UN ESPACE POLITIQUE NATIONAL

A. POUR UNE RÉAPPROPRIATION NATIONALE DE LA MONDIALISATION

La réunion interparlementaire, à laquelle les membres de la mission ont assisté, leur a permis de constater la mobilisation des parlements des pays en développement sur les questions de commerce et de développement, alors que manquaient à l'appel des représentants de nombreux pays industrialisés, dont les Etats-Unis, grands absents. A ce propos, votre rapporteur souligne combien la présence française était bienvenue, notamment vis-à-vis de la communauté francophone, avec laquelle les membres de la mission ont noué des contacts spontanés et chaleureux.

Quelques rares pays du Nord étaient toutefois représentés par des parlementaires : hormis six autres membres de l'Union européenne -l'Allemagne, la Belgique, la Lettonie, la Pologne, le Portugal et le Royaume-Uni-, n'étaient présents que le Canada, l'Islande et la Suisse.

La réunion parlementaire a laissé entendre aux membres de la mission que les pays en développement qui y étaient représentés par leurs élus nationaux cherchaient sans doute d'abord dans la CNUCED le moyen d'obtenir des marges de manoeuvre pour la mise en oeuvre de leurs politiques économiques. En apportant la preuve que l'ouverture commerciale n'enclenchait pas mécaniquement le développement, les pays en développement ont en effet exprimé le souhait de **trouver un « espace politique » national -concept de «policy space»-** pour s'affranchir des contraintes imposées par les grandes institutions économiques internationales.

Votre rapporteur croit pouvoir considérer que chacun est conscient de la nécessité de compenser les imperfections des politiques de développement économique. En effet, les conséquences de ces politiques n'ont pas toujours été celles attendues. Ainsi, les Nations Unies recensent aujourd'hui en Amérique latine 20 millions de pauvres de plus qu'en 1997, comme l'a souligné, lors de la réunion parlementaire, le secrétaire général de la CNUCED, M. Rubens Ricupero.

La revendication d'une plus grande cohérence entre les politiques de développement à l'intérieur et les engagements internationaux pris à l'extérieur apparaît donc tout à fait légitime à votre rapporteur. Elle rejoint d'ailleurs le souhait exprimé par les parlements représentés à São Paulo d'être plus proches des gouvernements et des institutions internationales au sein desquelles les exécutifs prennent des engagements, certains élus présents ayant même imaginé une **saisine systématique du Parlement pour procéder à une étude d'impact social et économique avant chaque accord commercial** : ce souhait traduit le besoin, communément répandu sur la planète, de débats de proximité sur les

orientations internationales retenues par les gouvernements et d'une réappropriation nationale, par ce biais, de la mondialisation.

Le risque, toutefois, d'une référence trop explicite à la notion de « policy space » était de donner par ce biais un blanc-seing aux pays en développement pour ne pas appliquer les accords négociés à l'OMC, auxquels le groupe de travail que votre rapporteur a l'honneur de présider porte une grande attention au sein de votre commission. Notamment, la création de l'OMC a rendu multilatéraux, c'est-à-dire applicables à tous, différents standards (accords SPS relatifs aux normes sanitaires, accords TBT relatifs aux obstacles techniques au commerce, accords ADPIC sur les droits de propriété intellectuelle). Depuis, de nombreux pays en développement (PED) critiquent l'harmonisation de ces standards et le coût de leur mise en oeuvre, assurée par le mécanisme de règlement des différends. Les PED réclament donc d'ajuster ces standards à leur situation particulière.

**L'espace politique économique dans les accords de l'OMC :
suffisamment de flexibilité ?**

– L'Accord sur les ADPIC

L'Accord sur les ADPIC est, avec l'Accord sur l'évaluation en douanes, le plus élaboré des accords de l'OMC concernant l'harmonisation des standards, car il établit des standards spécifiques imposés aux membres. Toutefois, cet accord est encore loin d'avoir achevé une harmonisation des droits de propriété intellectuelle, car il impose uniquement des standards minima, et les membres sont libres d'adopter un niveau de protection des droits de propriété intellectuelle plus important au niveau national que celui imposé par l'accord – sous réserve que cette protection ne soit pas en contradiction avec des dispositions de l'accord. Les membres sont également libres de déterminer la méthode appropriée de mise en oeuvre de l'accord (article 1).

Le débat sur l'accès aux médicaments et la déclaration de Doha sur les ADPIC et la santé publique ont également posé la question de la flexibilité des ADPIC. Dans le paragraphe 4 de cette dernière déclaration, les membres ont ainsi réaffirmé 'que l'Accord sur les ADPIC n'empêche pas et ne devrait pas empêcher les Membres de prendre des mesures pour protéger la santé publique. En conséquence, tout en réitérant notre attachement à l'Accord sur les ADPIC, nous affirmons que ledit accord peut et devrait être interprété et mis en oeuvre d'une manière qui appuie le droit des Membres de l'OMC de protéger la santé publique et, en particulier, de promouvoir l'accès de tous aux médicaments. À ce sujet, nous réaffirmons le droit des Membres de l'OMC de recourir pleinement aux dispositions de l'Accord sur les ADPIC, qui ménagent une flexibilité à cet effet.' Dans un compromis de 2003, les membres de l'OMC ont consenti à amender l'article 31 des ADPIC et à rendre plus explicite le fait que les ADPIC ne devaient pas être un obstacle à l'accès aux médicaments dans les pays ayant peu ou pas de capacités de production dans le secteur pharmaceutique.

Toutefois, les PED voient souvent peu d'intérêt dans l'application de ces standards minima en matière de propriété intellectuelle, et soulignent le coût de la mise en oeuvre des ADPIC. D'autres s'interrogent quant à savoir si les ADPIC sont suffisamment flexibles et concèdent suffisamment d'espace politique économiques aux membres dans sa mise en oeuvre, et si un élargissement de cet espace politique économique résulterait nécessairement

en une menace pour les engagements existants. Il revient aux membres de l'OMC de déterminer si une plus grande flexibilité est souhaitable ou non – et cela devrait faire l'objet de négociations (en dehors du mandat de Doha).

– Les accords SPS, TBT et AGCS

Les accords de l'OMC autres que les ADPIC ne prévoient pas de standards minima. Les accords SPS et TBT ne font qu'étendre les principes du GATT, tels que la non-discrimination ou la transparence, à de nouveaux domaines. En droite ligne avec l'article XX du GATT, les deux accords réaffirment que les membres de l'OMC ont le droit d'adopter et de mettre en oeuvre des mesures nécessaires à la protection de la santé ou de la vie des personnes, des animaux et des végétaux (préambules et autres articles). Autrement dit, ces accords concèdent un certain espace politique économique aux membres, afin qu'il poursuivent certains objectifs légitimes, tels que la santé des consommateurs. A contrario, cela signifie également que les membres ne sont pas tenus d'adopter de tels standards, cependant que l'OMC encourage ses membres à négocier et à se conformer aux standards internationaux lorsqu'ils existent. Aussi, il faut souligner le rôle de la pression des pairs, ainsi que des incitations régionales et bilatérales en faveur des reconnaissances mutuelles ou de l'harmonisation. Toutefois, aucun de ces standards n'est adopté en tant que tel dans l'enceinte de l'OMC.

Les accords SPS et TBT constituent une limite à l'espace politique économique dans la mesure où ils exigent que l'évaluation des risques soit basée sur des principes scientifiques. Cette restriction vise à éviter que des mesures SPS ou TBT soient appliqués de manière à créer une discrimination arbitraire ou injustifiable entre membres où les mêmes conditions existent ou une restriction déguisée au commerce international. Paradoxalement, la principale restriction à l'espace politique économique contenue dans les accords SPS et TBT est donc une disposition qui protège le plus les PED et les pays développés contre une utilisation abusive des standards.

L'AGCS ne prévoit pas de standards non plus. En fait, il est le plus flexible de tous les accords de l'OMC, car les membres sont libres de choisir le niveau et la nature de leurs engagements. Les contraintes imposées par l'AGCS sont très limitées et sujettes à de nombreuses exceptions. Les seules contraintes sont en fait le traitement national (sujet aux exceptions régionales et autres) et le principe de transparence.

– Le traitement spécial et différencié

Les dispositions relatives au TSD concèdent, dans certains cas, un espace politique économique plus grand aux PED. Par exemple, en matière de sauvegardes ou de subventions, les PED bénéficient d'un traitement qui est plus favorable que celui concédé aux pays développés, et donc d'un espace politique économique plus grand. Ces dispositions qui diminuent les obligations et facilitent les règles pour les PED sont limitées, et la question de l'opportunité de leur multiplication ou extension relève de la compétence des membres de l'OMC. Par ailleurs, d'autres dispositions relatives au TSD exigent que soient pris en compte les besoins spécifiques des PED et étendent parfois les périodes de mise en oeuvre des accords. Ces dernières dispositions, toutefois, ne font que retarder l'application des accords et ne laissent pas, in fine, plus d'espace politique économique aux PED.

Selon le paragraphe 44 de la déclaration de Doha, les membres de l'OMC se sont engagés à réviser les dispositions relatives au TSD en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles. La question de savoir si le concept

d'espace politique économique est à même de contribuer à la réalisation de cet objectif est encore sans réponse, et il revient aux membres de l'OMC de l'étudier et d'en discuter avant toute insertion dans une déclaration.

L'espace politique économique dans la jurisprudence à l'OMC : un principe bien établi

– La question du « standard of review » approprié

La seule disposition de l'OMC relative au « standard of review », c'est-à-dire à la déférence au droit national qui doit être consentie par les groupes spéciaux et l'Organe d'appel de l'OMC, se trouve dans l'article 17.6 de l'Accord sur l'antidumping, selon lequel :

« i) dans son évaluation des faits de la cause, le groupe spécial déterminera si l'établissement des faits par les autorités était correct et si leur évaluation de ces faits était impartiale et objective. Si l'établissement des faits était correct et que l'évaluation était impartiale et objective, même si le groupe spécial est arrivé à une conclusion différente, l'évaluation ne sera pas infirmée ;

ii) le groupe spécial interprétera les dispositions pertinentes de l'Accord conformément aux règles coutumières d'interprétation du droit international public. Dans les cas où le groupe spécial constatera qu'une disposition pertinente de l'Accord se prête à plus d'une interprétation admissible, le groupe spécial constatera que la mesure prise par les autorités est conforme à l'Accord si elle repose sur l'une de ces interprétations admissibles. »

En d'autres termes, une large déférence au droit national est concédée, dans la mesure où l'interprétation suggérée est admissible.

Cela montre qu'un élargissement de l'espace politique économique ne sert pas nécessairement les intérêts de tous les PED, car ces pays ont de plus en plus recours au règlement des différends dans le domaine de l'antidumping – y compris contre d'autres PED.

Toutefois, la jurisprudence de l'OMC a conclu que ce « standard of review » était spécifique à l'Accord sur l'antidumping et n'était pas applicable dans des affaires relevant d'autres accords, tels que SPS (affaire du bœuf aux hormones) et SCM (accord sur les subventions – affaire lead bismuth). Ainsi, il n'y a pas de disposition générique pour le « standard of review » à l'OMC qui s'imposerait à tous les groupes spéciaux et à l'Organe d'appel.

– La retenue juridique (judicial restraint) des groupes spéciaux et de l'Organe d'appel

Les membres de l'OMC ont l'autorité exclusive d'amendement et d'interprétation des accords de l'OMC. Selon l'article 3.2 du DSU, les recommandations et décisions de l'ORD ne peuvent pas accroître ou diminuer les droits et obligations des membres. Cela vaut dans les deux sens : l'ORD ne peut pas créer de nouvelles obligations pour les membres ; mais également, une interprétation d'un accord ne peut pas réduire les obligations d'aucun membre, fût-il un PED.

A plusieurs occasions, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel ont réaffirmé leur retenue juridique, comme dans l'affaire du bœuf aux hormones, où l'Organe d'appel a refusé de se prononcer sur le statut juridique du principe de précaution.

– Une déférence croissante au droit national

En pratique, les groupes spéciaux de l'OMC et l'Organe d'appel ont contribué à préserver et à étendre l'espace politique économique des membres en déférant largement au droit national dans l'interprétation des accords.

Par exemple, dans l'affaire de l'essence, l'Organe d'appel a reconnu que les membres de l'OMC avaient une large autonomie pour déterminer leurs propres politiques environnementales (y compris leur relation avec le commerce), leurs objectifs environnementaux et la législation environnementale qu'ils adoptent et appliquent. Dans l'affaire du Japon-boissons alcoolisées, l'Organe d'appel a de même souligné 'que les règles de l'OMC n'étaient pas si rigides et inflexibles qu'elles ne laisseraient pas de place à des jugements raisonnés face à l'évolution constante et sans fin des faits réels dans des affaires réelles dans un monde réel'. Aussi, les considérations liées au développement font partie de cette évolution des faits réels. Enfin, dans l'affaire du bœuf aux hormones, l'Organe d'appel a réaffirmé l'existence d'un espace politique économique en concluant 'que l'on ne pouvait pas assumer que des Etats souverains aient pour intention de s'imposer les obligations les plus onéreuses et non les moins contraignantes en exigeant la conformité ou le respect de tels standards, lignes directrices ou recommandations. Pour soutenir une telle assomption et recommander une interprétation si audacieuse, le langage du traité devrait être beaucoup plus spécifique et contraignant que celui trouvé à l'article 3 de l'Accord SPS'.

Ainsi, la jurisprudence de l'OMC a traité de manière spécifique la question de l'espace politique économique en relation avec les standards. Toutefois, cet espace politique économique est disponible à la fois pour les PED et les pays développés et ne devrait pas être présenté uniquement comme un outil pour le développement. Il faut noter aussi que les groupes spéciaux et l'Organe d'appel de l'OMC ont moins déféré au droit national lorsqu'il s'agissait d'interpréter les exceptions prévues par les accords de l'OMC, faisant référence au test de nécessité énoncé à l'article XX du GATT et dans les accords SPS et TBT. Une autorité nationale doit ainsi utiliser, parmi les mesures raisonnablement disponibles, celle qui a le moindre degré d'incompatibilité avec le GATT – si aucune mesure compatible n'est disponible et si les conditions liées à l'utilisation de l'exception sont remplies.

Source : d'après le Ministère des Affaires étrangères.

B. LES AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR LES SÉNATEURS COMPOSANT LA DÉLÉGATION FRANÇAISE

Si la onzième CNUCED n'a finalement pas institutionnalisé la notion « d'espace politique » jusqu'à affranchir les PED des engagements pris à l'OMC., ces pays ont toutefois clairement réclamé de reprendre en main leur destin. Les membres de la mission ont entendu cette revendication et c'est dans cet esprit qu'ils ont proposé, d'un commun accord, un **amendement au projet de déclaration**, amendement que tous les parlementaires présents ont retenu par

consensus: au terme du texte ainsi amendé, les pays en développement doivent, dans leur propre intérêt, accepter une plus grande responsabilité, notamment en adoptant des politiques publiques appropriées, «pour ne pas être les victimes de la mondialisation et être les acteurs de leur croissance et de leur développement».

Faut-il aussi reconnaître que d'autres amendements que les membres de la mission ont proposés au nom de la France, et que la nombreuse délégation marocaine soutenait d'ailleurs avec la délégation française, n'ont pas été acceptés... Au nom de la délégation française, votre rapporteur a en effet suggéré :

– d'affirmer la nécessité de poursuivre **l'ouverture des services**, nulle part évoqués dans le texte, « dans la mesure où elle contribue à améliorer le bien-être global » et « sans porter atteinte aux spécificités des systèmes nationaux de santé et d'éducation et à la diversité culturelle »;

– d'allonger la **durée de mise en œuvre** des règles d'accès au marché en recourant au traitement spécial et différencié, qui paraissait aux membres de la mission répondre, en partie, aux difficultés que rencontrent les pays du Sud pour la mise en œuvre des accords OMC ;

– de mieux protéger l'identité et la typicité des productions agricoles au travers des **indications géographiques**, qui valorisent l'origine des produits, au bénéfice de tous les pays producteurs, du Nord comme du Sud. Chargé par le Premier ministre d'une mission sur les indications géographiques, votre rapporteur a eu la déception de constater le peu d'écho que cette notion rencontre parmi les pays en développement, qui semblent refuser de considérer le gain que permet d'espérer une différenciation des produits. Il comprend d'autant plus mal le peu d'écho reçu par cette notion qu'il la considère pourtant comme une piste qui contribuerait à empêcher ce que craignent nombre de ces pays : que mondialisation rime avec uniformisation. Cette crainte a même été explicitement exprimée par Madame Natalia Narotchnitskaya, membre de la Douma d'Etat de la Fédération de Russie et vice-présidente de la Commission des Affaires internationales.

III. LA CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE : RELANCE DU COMMERCE SUD/ SUD

A. LE CYCLE DU DÉVELOPPEMENT : DES ATTENTES JUSQUE LÀ DÉÇUES

La participation des sénateurs membres de la mission à la CNUCED proprement dite, qui est une conférence intergouvernementale, n'a évidemment pas pu être aussi active. La revendication des élus des pays du Sud, entre nostalgie et combat, a été relayée par les chefs d'Etat et de gouvernement de ces mêmes pays. Chacun a fait part des attentes qu'avait créé le lancement du nouveau round de négociations OMC, lequel avait, pour la première fois, déclaré prioritaire l'intérêt des pays en développement en s'intitulant « cycle du

développement ». Ces fortes attentes sont pour l'instant déçues, les négociations du cycle de Doha se trouvant dans l'impasse depuis Cancun. Or, comme elle l'a rappelé à São Paulo, la Banque mondiale estime que la mise en œuvre de l'accord de Doha diminuerait de 250 millions le nombre de pauvres dans le monde et accroîtrait de 5 milliards de dollars le PIB mondial.

Tout en appelant à la conclusion du cycle de Doha, les pays du G77, groupe qui, en fait, compte désormais 132 pays dont la Chine, se sont montrés solidaires sous l'impulsion du Brésil, pays hôte de l'événement mais aussi pays d'origine du secrétaire général de la CNUCED, M. Rubens Ricupero, et terre d'élection du président du Brésil, M. Luiz Inacio Lula da Silva, qui a annoncé une « nouvelle géographie du commerce mondial ». Déçus par le multilatéralisme, ces pays ont unanimement exprimé le sentiment que les pays du Nord reprenaient d'une main (par des subventions aux exportations) ce qu'ils donnaient de l'autre (par une franchise de droits de douane pour les produits des pays les moins avancés) : un ton très critique a donc été communément adopté par la plupart des pays intervenants à la conférence, mais aussi par M. Kofi Annan, secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, pour stigmatiser **l'incohérence de l'attitude des pays du Nord**, qui plaident pour une libéralisation plus poussée du commerce mondial mais ne sont pas prêts à faire de même chez eux, s'arc-boutant notamment sur leurs systèmes de subventions agricoles.

B. RELANCE DES ÉCHANGES SUD/SUD : COMPLÉMENT OU SUBSTITUT AU MULTILATÉRALISME ?

L'idée a donc pris corps à São Paulo, parmi les pays membres de la CNUCED, de développer, à côté du cycle OMC, une autre démarche visant à promouvoir une plus grande coopération Sud/ Sud. C'est ainsi que les pays du Sud se sont engagés à São Paulo dans une relance des échanges entre eux.

D'ores et déjà, le **poids du Sud dans le commerce mondial** se manifeste de manière croissante. En effet, le commerce Sud/Sud a progressé, en volume, à un rythme deux fois plus rapide que le commerce mondial pendant les années 1990 (11 % par an en moyenne), si bien qu'aujourd'hui, le Sud intervient dans 30 % du commerce mondial (contre 20 % au milieu des années 80). En outre, la part des produits manufacturés dans les exportations des pays en développement est passée de 20 % en 1980 à près de 70 % en 2000. Il est particulièrement marquant de relever qu'en 2003, pour la première fois, les importations des Etats-Unis en provenance des pays en développement ont dépassé celles en provenance des pays développés, et la part de leurs exportations vers les pays en développement dépasse 40 %. Enfin, il convient de souligner que le Sud est déjà la destination de près de la moitié des exportations japonaises et du tiers de celles de l'Union européenne (hors commerce intracommunautaire).

Par ailleurs, les relations entre pays du Sud s'intensifient parallèlement, même si le commerce Sud/Sud ne représente aujourd'hui que le dixième du

commerce mondial : les échanges entre pays en développement représentent déjà près de 40 % de l'ensemble de leurs échanges extérieurs. L'accroissement des exportations agricoles de l'Argentine et du Brésil vers la Chine et celui des exportations de produits manufacturés chinois vers ces pays l'illustre dès à présent. Ce mouvement a vocation à s'accélérer : à São Paulo, les pays du Sud ont en effet décidé d'ouvrir un nouveau cycle de négociations avant novembre prochain, pour se conclure deux ans plus tard. Il visera à **réactiver entre pays en développement le système global de préférences commerciales (SGPC)**, créé en 1988 et permettant des concessions commerciales qui peuvent être refusées aux pays industrialisés. Ceci aidera à renforcer les gains commerciaux et les liens économiques des pays du Sud, d'autant que 70 % des tarifs supportés par les PED à l'export leur sont appliqués par d'autres pays en développement. Selon M. Kofi Annan, secrétaire général de l'ONU, un développement de la coopération Sud/Sud qui permettrait de diviser par deux les tarifs douaniers moyens que s'imposent les uns aux autres les pays du Sud augmenterait de 15,5 milliards de dollars la valeur des échanges commerciaux.

Cette relance de la coopération Sud/Sud, selon M. Kofi Annan, ne vise pas à remplacer mais bien à compléter le processus de libéralisation multilatéral. Il est en effet important que les pays du Sud ne se détournent pas pour autant du multilatéralisme.

C'est donc parallèlement, et de manière complémentaire plutôt qu'alternative, que les négociations doivent se poursuivre à l'OMC à la faveur du climat de confiance créé par la onzième CNUCED. Toutefois, si l'OMC avait besoin du succès de la CNUCED pour créer la confiance dans un système international cohérent, il n'est pas sûr que le succès de la CNUCED suffise à assurer celui du cycle engagé à l'OMC et à permettre la réalisation des promesses de Doha. On sait que des contacts informels ont eu lieu à São Paulo entre Pascal Lamy et ses homologues américain et brésilien, notamment, le Brésil jouant un rôle essentiel au sein du G20. **L'objectif affiché est d'aboutir à un accord sur le volet agricole du cycle de l'OMC avant la fin du mois de juillet**, dans la mesure où la campagne présidentielle américaine risque de geler toute avancée par la suite. Les commissaires européens Fischler et Lamy ont pris l'initiative, en mai dernier, de faire une fois de plus la preuve de la flexibilité de l'Union européenne, qui, pourtant, a déjà réformé deux fois la PAC récemment. A cette occasion, ils se sont dits prêts à faire des concessions sur les subventions aux exportations, à deux conditions :

– que soit respecté un « strict parallélisme » dans les subventions aux exportations, donc qu'y soient incluses toutes les formes de ces subventions (les crédits publics aux exportations, l'aide alimentaire américaine, les entreprises commerciales d'Etat qui ont le monopole des échanges agricoles dans plusieurs pays du groupe de Cairns...) ;

– que des progrès soient faits par nos partenaires pour faciliter l'accès au marché et diminuer le soutien interne à l'agriculture.

Il s'agit d'une « **offre historique** » de l'Union européenne, selon l'expression utilisée par M. Supatchai Panitchpakdi, directeur général de l'OMC, lors de son intervention à São Paulo : alors même que, il y a quelques années, une simple réduction des subventions européennes aux exportations était difficile à envisager, la proposition de les éliminer est une révolution, qu'il s'agisse ou non d'une erreur tactique. Or aucun signe de flexibilité chez les partenaires de l'Union européenne n'est apparu ouvertement, même si le commissaire Lamy a déclaré que le huis-clos de São Paulo –qui a été suivi d'une autre réunion à Paris entre l'Union européenne, les Etats- Unis, l'Inde, le Brésil et l'Australie les 10 et 11 juillet derniers- permettait de considérer comme acquis le parallélisme à l'égard des subventions à l'exportation. Dans un entretien accordé à La Tribune¹, le directeur général de l'OMC, M. Supachai Panitchpakdi, a confirmé que les Etats-Unis s'étaient en effet engagés à réformer leurs crédits à l'exportation, mais il reste à s'accorder sur ce qui est négociable, c'est-à-dire sur ce qui peut être considéré comme une subvention à l'intérieur des crédits à l'exportation (hauteur des taux d'intérêt accordés aux agriculteurs américains, durée des prêts...). Un projet d'accord-cadre préparé par la direction de l'OMC devrait être étudié dans les prochains jours par les membres de l'organisation, et pourrait être adopté lors du conseil général de l'OMC prévu à Genève du 27 au 29 juillet.

En tout état de cause, votre rapporteur rappelle que l'objectif d'un accord équilibré doit primer sur l'objectif de calendrier.

¹ La Tribune, 12 juillet 2004.

CHAPITRE II :

LE BRÉSIL, FER DE LANCE DU MERCOSUR

Votre rapporteur se propose de présenter à grand trait le pays hôte de la CNUCED 2004, le Brésil, avec lequel les membres de la mission ont pu nouer des contacts, à la fois par le biais des diverses rencontres avec les ressortissants français installés au Brésil et grâce aux entretiens intervenus avec différents interlocuteurs brésiliens.

I. LE BRÉSIL, ENTRE PAYS INDUSTRIEL ET PAYS EN DÉVELOPPEMENT

A. LE BRÉSIL, « GARDE-MANGER » DU MONDE MAIS AUSSI PRODUCTEUR INDUSTRIEL, NOTAMMENT SUCRIER

1. Une puissance agricole reconnue et une capacité industrielle en progression

Le Brésil occupe une place non négligeable sur la scène régionale mais aussi internationale.

Le Brésil, grand comme quinze fois la France et fort de 178 millions d'habitants –ce qui en fait le cinquième pays du monde par la population–, fait partie des pays à revenus intermédiaires : il se situe, selon l'évolution du taux de change, entre le 10^e et le 15^e rang du classement mondial des économies selon le PIB. Le PIB par habitant est de 2.920 euros en 2003.

Alors qu'à l'OMC, il continue à jouer la carte des pays en développement en se qualifiant de grand pays émergent, le Brésil revendique en même temps un siège au Conseil de sécurité de l'ONU.

Il s'affirme également sur la scène économique mondiale comme un acteur de premier plan : il est le premier ou second producteur ou exportateur mondial pour de nombreux produits agricoles, sucre, café, soja, viande de boeuf, poulet, jus d'orange.

Grâce à un taux de croissance proche de 6 % jusqu'en 1980, l'économie brésilienne s'est également créée une base industrielle solide. Le Brésil est ainsi devenu une grande nation industrielle, quatrième puissance aéronautique mondiale, cinquième sidérurgiste, en pleine expansion dans les secteurs de la téléphonie et de l'informatique, bientôt autosuffisant en pétrole, puissance spatiale, aspirant en outre à développer les technologies nucléaires...

Le potentiel du Brésil, très richement doté en ressources naturelles et disposant d'un vaste marché intérieur, est considérable et peut être servi par l'existence d'une vraie classe d'industriels investissant dans leur pays, par une main-d'œuvre bien formée et aisément motivable, par la qualité du personnel d'encadrement et enfin par un système bancaire solide, ne contribuant toutefois qu'insuffisamment au financement de l'économie. Outre le coût trop élevé du crédit, les milieux d'affaires français au Brésil, rencontrés par les membres de la mission lors d'un petit déjeuner organisé par M. Renaud Muselier, secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, déplorent le poids de la bureaucratie et la déficience des infrastructures, surtout routières et portuaires.

2. Le succès notoire de l'industrie sucrière brésilienne

Votre rapporteur, ainsi que les autres membres de la mission, tiennent particulièrement à faire observer le succès que le Brésil a su construire en matière d'industrie sucrière. Comme l'a présenté aux membres de la mission le président de l'UNICA, organisme réunissant les plus grands producteurs de sucre du Brésil, le Brésil est le producteur de sucre le plus compétitif du monde, avec un coût de revient de l'ordre de 150 à 200 USD par tonne¹, grâce à des conditions de production de canne à sucre particulièrement privilégiées (ensoleillement, pluviométrie, topographie) permettant des rendements et des concentrations en sucre élevés.

Les biocarburants ont rencontré un succès notoire au Brésil, leur essor historique ayant débuté en 1975 grâce au « plan pro-alcool » alors mis en place par le Gouvernement (et démantelé en 1991). Jusqu'à l'extinction de ce programme, l'essentiel de la production de canne était destiné à la production d'alcool afin de réduire la facture énergétique du pays. En 1984, près de 95 % des véhicules produits au Brésil fonctionnaient à l'alcool. En raison de problèmes d'approvisionnements liés à la baisse de production d'alcool du fait de la réduction des subventions, les automobilistes ont progressivement abandonné, à partir de 1988, les véhicules à alcool, dont les ventes avaient atteint un niveau dérisoire. Néanmoins, ces dernières ont recommencé à croître depuis 2001 grâce à des incitations fiscales à l'achat et à l'introduction de nouvelles technologies, notamment le « flex-fuel », qui permet à un véhicule doté d'un seul moteur et d'un seul réservoir de fonctionner indifféremment avec de l'essence ou de l'alcool carburant. Aujourd'hui, **le Brésil est le premier producteur mondial d'alcool**. La production d'alcool constitue la variable d'ajustement permettant de réguler la production de sucre et les importations de pétrole. Lorsque les cours du sucre sont peu rémunérateurs, la production est orientée vers l'alcool carburant grâce à la modification du taux d'incorporation d'alcool anhydre dans l'essence, fixé légalement entre 20 et 25 %. L'alcool se positionne désormais comme le

¹ Contre 600 à 700 USD la tonne dans l'Union européenne et 450 USD aux Etats-Unis.

moteur de la croissance de l'industrie de la transformation de la canne, les perspectives en matière de sucre étant limitées à court terme du fait de la situation excédentaire de l'offre mondiale et du fléchissement de la progression de la consommation domestique.

L'augmentation de la production d'alcool vise à répondre aux perspectives de développement du marché international, en particulier au Japon où le Gouvernement a approuvé en 2003 l'incorporation de 3 % d'alcool dans l'essence. De nombreux autres pays envisagent d'utiliser l'alcool comme additif dans leur carburant, afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre. A l'horizon de dix ans, l'essence consommée sur l'ensemble de la planète pourrait incorporer jusqu'à 5 % d'alcool. La préoccupation croissante en matière de développement durable et de développement des énergies « propres »¹ offre des perspectives très prometteuses à l'industrie du sucre au Brésil, qui est la plus compétitive du monde et qui pourrait augmenter, d'ici dix ans, de 40 % les surfaces de culture consacrées à la canne à sucre, ce qui accroîtrait de plus de 50 % la récolte.

En outre, l'industrie du sucre pourrait dégager de nouvelles sources de revenus grâce à la production d'électricité en co-génération à partir de la bagasse de la canne et grâce à la commercialisation de crédits de carbone, prévue dans le cadre du protocole de Kyoto et visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre.

B. LE BRÉSIL, PAYS EN DÉVELOPPEMENT ?

Malgré les progrès importants que le Brésil a enregistrés au plan économique, il reste le pays le plus inégalitaire (indice dit de Gini à 58). Les 10 % les plus riches du pays bénéficient encore aujourd'hui de 46 % du revenu total, contre 49 %, dix ans auparavant. Plus du tiers de la population vit sous le seuil de pauvreté et la classe moyenne basse (25 % de la population) est très vulnérable.

En outre, le Brésil est marqué par de très fortes disparités régionales. Ainsi, les taux d'équipement en biens durables sont deux à trois fois supérieurs dans le sud du pays. Le Brésil « pauvre » comprend 33 % de la population brésilienne, localisée dans neuf Etats du Nordeste et dans les trois Etats amazoniens les plus défavorisés.

Par ailleurs, depuis 1995, le Brésil connaît également une montée du chômage et du travail informel, sous l'effet de l'ouverture économique et des restructurations d'entreprises. Le travail dit « formel » représenterait ainsi, selon les chiffres fournis par le ministère des Affaires étrangères, seulement 45 % de la population active en 2002.

¹ L'alcool carburant présente un bilan environnemental favorable, dans la mesure où l'on estime que chaque tonne de canne à sucre utilisée pour sa production permet une réduction de 170 kg de rejets de CO².

Il convient aussi de noter que le Brésil subit une montée de la délinquance et de la violence criminelle depuis le milieu des années 1990, notamment due aux effets du trafic de drogue. Ainsi, le Brésil est un des pays d'Amérique latine où le taux d'homicides est le plus élevé (20 fois supérieur à celui de la France).

Il faut reconnaître que la situation sociale est une préoccupation prioritaire du président Lula. Son prédécesseur, M. Cardoso, avait entrepris des réformes libérales (« plan Real ») qui, en permettant de contrôler l'inflation, avaient contribué à l'amélioration du pouvoir d'achat des revenus les plus faibles, à une diffusion des biens durables et à certains progrès dans le domaine de la santé et de l'éducation. Toutefois, la répartition du revenu demeure très inégalitaire et le Brésil reste, selon la formule du président Cardoso lui-même, un pays « injuste plutôt qu'un pays pauvre », classé au 73^e rang mondial pour le développement humain. C'est dans ce contexte que M. Luiz Inacio Lula da Silva, candidat de la gauche, a été élu Président de la République en octobre 2002 et s'est engagé à assurer aussi bien une croissance élevée et des créations d'emplois qu'une redistribution de la richesse nationale.

Le président Lula est parvenu en 2003 à reconquérir la confiance des marchés en améliorant la situation financière du Brésil, qui reste entachée par une dette publique égale à 57 % du PIB et des taux d'intérêt élevés. Le défi pour 2004 est de poursuivre la maîtrise de l'inflation mais d'enclencher aussi le cercle vertueux d'une croissance pérenne et plus juste socialement, pour remplir l'objectif « Faim zéro ».

II. LES ENJEUX DES POURPARLERS MERCOSUR/UNION EUROPÉENNE

A. LE BRÉSIL, PILIER DU MERCOSUR

C'est le traité d'Asuncion du 26 mars 1991 qui a institué le marché commun du Cône Sud entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay, ce qui représente un important marché potentiel regroupant aujourd'hui 221 millions d'habitants (42 % de la population d'Amérique latine) et un PIB de 640 milliards USD en 2003.

Le Brésil est le pilier du Mercosur, les trois autres membres de cette zone de libre-échange ne représentant qu'un quart du PIB global du Mercosur : ainsi, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay représentaient en 2002 respectivement 59,5 %, 4,1 % et 1,6 % du PIB brésilien. Outre cette faiblesse structurelle, aggravée par la faible complémentarité entre les chaînes productives des pays qui le composent, le Mercosur a beaucoup souffert des crises économiques récentes, la crise argentine ayant lourdement pesé sur le commerce intra-régional en 2002.

Aspirant à devenir le leader continental d'un pôle sud américain de stabilité, le Brésil cherche à développer le Mercosur sur le modèle de l'Union européenne : achever l'union douanière en 2006, engager une coordination des politiques macro-économiques, renforcer les institutions du Mercosur (secrétariat exécutif, création d'un Parlement) et mettre en place des politiques communes, notamment dans le domaine social.

Au-delà, le Brésil se veut le moteur de l'intégration de l'Amérique du Sud et promeut un renforcement des liens entre le Mercosur et la communauté andine des nations, avec laquelle un accord cadre de libre-échange a été signé en avril 2004. Le Pérou vient en outre, fin 2003, de rejoindre la Bolivie et le Chili comme membres associés du Mercosur.

Or, le Mercosur est aujourd'hui une union douanière encore inaboutie. Si l'espoir est de mise avec l'arrivée au pouvoir au Brésil, en Argentine et au Paraguay de présidents ayant affiché leur volonté de relancer le processus d'intégration, cet espoir reste fragile, soumis aux tensions intra-Mercosur, notamment du fait de la vitalité des exportations brésiliennes à destination de l'Argentine.

B. NÉGOCIATIONS MERCOSUR/UNION EUROPÉENNE : JUSQU'OU ?

1. Le Mercosur en quête de débouchés extérieurs

Le Mercosur mène une politique très active de recherche de débouchés sur les marchés extérieurs. Il a déjà établi une coopération étroite avec l'Union européenne qui est aujourd'hui son premier investisseur et partenaire commercial avec près de 25 % de parts de marchés. Un accord cadre régional de coopération, signé le 15 décembre 1995, visait une coopération en matière de normes, contrôles d'appellations d'origine, législation douanière, propriété intellectuelle et conditions d'investissements. C'est au premier sommet Union européenne-Amérique latine-Caraïbes, tenu à Rio en juin 1999, qu'ont été lancées des négociations visant à libéraliser les échanges. Des divergences fortes freinent l'aboutissement de ces négociations, quoique l'horizon affiché de leur conclusion soit l'année 2004.

Parallèlement, les négociations visant, depuis 1994, l'établissement d'une zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) entre 34 pays du continent américain, sont aujourd'hui dans l'impasse.

PRINCIPAUX PARTENAIRES DU MERCOSUR EN 2002

	Etats-Unis		UE	
	MUSD	%	MUSD	%
Exportations	18 369	21,0	20 781	23,7
Importations	12 762	20,5	16 193	26,0
TOTAL	31 131	20,8	36 974	24,7

Source : Mission économique de Brasilia

2. Vers une association Mercosur-Union européenne ?

Aujourd'hui, le marché brésilien est d'abord une terre d'accueil pour les investissements étrangers, notamment français, plutôt qu'un débouché pour l'exportation. Les relations économiques bilatérales France/Brésil sont tout particulièrement marquées par la densité des flux d'investissements directs français au Brésil, qui se sont établis à près de deux milliards d'euros par an en moyenne entre 1998 et 2002. Sur ces dernières années, la France est ainsi, en matière d'investissements directs, le troisième ou quatrième partenaire du Brésil pour les flux et le quatrième en termes de stock (avec environ 7,3 milliards d'euros), derrière les Etats-Unis, les Pays-Bas et l'Espagne. Très ancienne, la présence française au Brésil s'est encore diversifiée sensiblement depuis 1995. A l'exception du secteur du BTP, la quasi-totalité des grands groupes français est implantée au Brésil, moins pour tirer parti des coûts de production favorables de ce pays que pour avoir accès à son vaste marché et à celui de ses voisins sud-américains.

Mais le gouvernement brésilien estime nécessaire de miser sur le développement des échanges extérieurs pour asseoir une croissance économique durable.

Or, de l'accord de tous les instituts d'études internationales rencontrés là-bas par les membres de la mission, « l'âme » du Brésil est beaucoup plus proche de la France que ne le sont sans doute l'Inde, la Chine, voire la Russie. L'intérêt de la France et de l'Union européenne, qui est aussi le souhait du Brésil, est que ce pays ne tombe pas dans les « filets » américains de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA). C'est le point sur lequel ont insisté les milieux d'affaires français rencontrés à São Paulo autour du petit-déjeuner déjà évoqué. C'est pourquoi votre rapporteur juge extrêmement important de parvenir à conclure l'accord d'association entre l'Union européenne et le Mercosur, dont la négociation a démarré il y a cinq ans et qui comprend trois volets : politique, coopération et commerce, et économie.

D'ores et déjà, entre 1980 et 2002, les importations dans l'Union européenne en provenance du Mercosur ont augmenté en moyenne de 5 % par an et le commerce entre l'Union européenne et le Mercosur a représenté environ

40 milliards d'euros en 2002. Ainsi, l'Union européenne est le premier partenaire commercial du Mercosur et représente 25 % de l'ensemble des échanges du groupe régional. Notamment, elle absorbe environ la moitié de toutes les exportations agricoles du Mercosur. On peut également noter que l'Union européenne, selon les derniers chiffres brésiliens disponibles, détient près de la moitié (47 %) du stock d'investissements directs à l'étranger au Brésil en 2000, alors que les Etats-Unis n'en détiennent que le quart.

Toutefois, des divergences fortes continuent aujourd'hui à freiner les négociations en cours entre l'Union européenne et le Mercosur, que les rencontres de Guadalajara en mai et de Buenos Aires en juin n'ont pas permis de lever : demandes du Mercosur pour un accès plus large de ses produits agricoles au marché européen, contre demandes européennes portant sur les biens industriels, les services et les marchés publics. L'offre de l'Union européenne prévoit déjà l'élimination des droits pour 91 % des importations communautaires originaires du Mercosur. Dans le même temps, l'Union devrait bénéficier de l'élimination des droits de douane proposée par le Mercosur, puisque les exportateurs de l'UE font face actuellement à des droits de douane pouvant atteindre 35 % sur leurs exportations vers le Mercosur.

Alors que la Commission européenne propose des concessions non négligeables dans le secteur industriel (offre complète) et dans le secteur agricole (éthanol, viande bovine, volailles et ovo-produits, céréales transformées) mais aussi dans celui des services (ouverture du mode 4)¹, le Mercosur n'a pas répondu aux requêtes offensives de l'Union européenne : produits industriels libéralisés en dix ans, très faibles progrès sur les services et les investissements, absence d'offres sur les marchés publics. Le Mercosur juge en effet les contingents agricoles proposés largement insuffisants. L'insatisfaction du Mercosur sur l'offre agricole européenne relève sans doute d'une perception radicalement différente des réalités et des efforts consentis, perception que la Commission européenne semblerait avoir mésestimée.

Sur ce point encore, votre rapporteur estime donc nécessaire d'appeler à la vigilance le commissaire européen en charge du commerce, qui a également tenté à São Paulo de débloquer les négociations avec les pays du Mercosur... **Il ne faudrait pas qu'au prix d'efforts modestes, le Mercosur s'appuie sur la volonté affirmée de la Commission européenne de conclure d'ici octobre pour arracher un accord dans lequel nos concessions agricoles trouveraient peu de contreparties.**

*

*

*

¹ Possibilités offertes à certaines sociétés d'envoyer du personnel qualifié pour réaliser une prestation de service donnée pour le temps de cette prestation.

Après avoir retracé les riches enseignements du déplacement de cette mission au Brésil, qui fut d'ailleurs un excellent moment de convivialité auquel quatre groupes politiques ont pu participer, votre rapporteur souligne que le Brésil viendra jusqu'à nous l'an prochain puisque 2005 sera l'année du Brésil en France.

ANNEXE I

COMPOSITION DE LA DÉLÉGATION

Sénateurs

- M. Jean BIZET (UMP) – Manche;
- M. Christian GAUDIN (UC) - Maine-et-Loire ;
- M. Daniel RAOUL (SOC) - Maine-et-Loire ;
- Mme Odette TERRADE (CRC) - Val-de-Marne, vice-présidente de la commission des Affaires économiques.

Administrateur

Mme Aude BORNENS, administrateur à la commission des Affaires économiques.

ANNEXE II

PROGRAMME DU DÉPLACEMENT AU BRÉSIL

JEUDI 10 JUIN 2004

23 h 15 : Envol pour São Paulo

VENDREDI 11 JUIN 2004

5 h 55 : Arrivée à São Paulo et accueil par Mme Sophie Aubert, Consul général adjoint à São Paulo

Transfert à l'hôtel puis au Parlement latino-américain

10 h – 10 h 30 : Séance inaugurale de la réunion parlementaire (au Parlement latino-américain) en présence du Président de l'UIP, le sénateur chilien Sergio Pérez, du Président de la Chambre des députés brésilienne, M. João Paulo Cunha, du Président du Sénat brésilien, M. José Sarney, du Président du Parlement latino-américain, M. Ney Lopes, et du Secrétaire général de l'UIP, M. Anders B. Johnson

10 h 30 – 13 h : Séance de travail

Adoption de l'ordre du jour et autres questions d'organisation

Débat sur les thèmes de la CNUCED XI

Thème a) Les stratégies de développement dans une économie internationale mondialisée

Expert : Mme Ingrida Udre, Présidente du Saeima (Lettonie)

13 h – 14 h 30 : Déjeuner- buffet offert par les hôtes brésiliens

14 h 30 – 15 h : Débat sur :

Thème b) Le renforcement des capacités productives et de la compétitivité internationale

Expert : M. Ahmed Ezz (Egypte)

15 h – 15 h 30 : Audition du Secrétaire général de la CNUCED, M. Rubens Ricupero

15 h 30 – 16 h 30 : Poursuite du débat sur le thème b)

16 h 30 – 18 h 30 : Panel interactif : le Sud à la recherche de solutions nouvelles

Retour à l'hôtel

SAMEDI 12 JUIN 2004

Transfert de l'hôtel au parlement latino-américain

10 h – 12 h 30 : Poursuite du débat sur le thème b), suivi de

Thème c) La contribution effective du système commercial international et des négociations commerciales au développement

Expert : M. Geir H. Haarde (Islande)

12 h 30 : Adoption de la Déclaration

13 h : Clôture de la réunion et transfert vers l'aéroport

15 h 15 : Envol pour Rio

16 h : Arrivée à Rio

Visite du Pain de Sucre avec guide parlant Français

Transfert à l'hôtel

DIMANCHE 13 JUIN 2004

A Rio

Visite du Corcovado et de Santa Teresa

Transfert aéroport pour envol pour São Paulo

Arrivée à São Paulo à 17 h 36

A São Paulo

Transfert à l'hôtel

20 h : Dîner offert par le Consul général de France, M. Jean-Marc Laforêt

LUNDI 14 JUIN 2004

6 h 45 : participation au petit-déjeuner organisé par M. Renaud Muselier, secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères, avec les milieux d'affaire français¹ au Brésil

9 h : Ouverture de la XI^e CNUCED (Cérémonie inaugurale)

10 h : Table ronde des chefs d'Etat et de Gouvernement

15 h : Ouverture de la séance plénière

15 h 45 – 18h15 : Table ronde de haut niveau « Commerce et pauvreté »

¹ Détail des participants ci-après.

17h30 : négociation, entre délégations officielles, du texte définissant le plan d'action de la CNUCED (devant être finalisé à l'issue de la semaine)

18h : intervention de M. Renaud Muselier, secrétaire d'Etat aux affaires étrangères, en séance plénière

19h – 20h30 : réception offerte par M. Muselier à la résidence consulaire

MARDI 15 JUIN 2004

8 h 15 : Départ de l'hôtel

9 h 15 : Entretien¹ avec M. Eduardo Pereira de Carvalho, Président de l'UNICA - União da Agroindústria Canavieira de São Paulo

10 h 15 : Entretien avec M. Gilberto Dupas, Président de l'Instituto de Estudos Econômicos Internacionais

11 h 45 : Entretien avec MM. Marcos Jank, Président, et André Meloni Nassar, Directeur Exécutif, de l'ICONE- Instituto de Estudos do Comércio e Negociações Internacionais

12 h 30 : Départ pour l'aéroport

16 h 40 : Envol pour Paris (Arrivée à 8 heures 50).

¹ *Se joignent à ces entretiens MM. Claude Martin Vaskou, chef de la mission économique de São Paulo de l'Ambassade de France, et Mme Marie-Cécile Tardieu-Smith, membre de la mission économique de Brasilia, ainsi que M. Bernard Yvetot, directeur de l'Agence française des investissements internationaux.*

Mission à São Paulo à l'occasion de la XI^e CNUCED

**Petit déjeuner avec des représentants de la
communauté d'affaires française - 14 juin 2004**

Participants représentants de la Communauté d'Affaires :

- Jean-Marie Lannelongue, Président de la Chambre de Commerce France Brésil, Conseiller du Commerce extérieur de la France

- François Dossa, Président Société générale Brésil, président de la section Brésil des Conseillers du Commerce extérieur de la France

- Denis Viala, Vice-président de la Chambre de Commerce France Brésil, Atofina

- Michel Durand Mura, Président Aventis Amérique latine, Conseiller du Commerce extérieur de la France

- Pascal Delfosse, Directeur général Leroy Merlin

- Christian Gras, Représentant EADS Amérique latine, Conseiller du Commerce extérieur de la France

- Jean Avril Consultant, Conseiller du Commerce extérieur de la France

- Daniel Boulet, Représentant Coface Brésil, Conseiller du Commerce extérieur de la France

- Gérard Didienne, Directeur Plastic Omnium Brésil, Conseiller du Commerce extérieur de la France

- Jean-François Hue, Directeur des Relations publiques Accor Brésil

- Christian Keffer, Membre de la Chambre de Commerce France Brésil

ANNEXE III

DÉCLARATION ADOPTÉE PAR LA RÉUNION PARLEMENTAIRE À L'OCCASION DE LA ONZIÈME SESSION DE LA CNUCED

Adoptée par consensus lors de la session de clôture le 12 juin 2004

1. Nous, parlementaires élus par nos peuples pour les représenter, sommes réunis à São Paulo à la faveur de la CNUCED XI, célébrant 40 années de coopération internationale en matière de commerce et de développement. Les défis à relever sont considérables et pressants. Pauvreté et sous-développement, affectant des millions de personnes dans le monde en développement, engendrent souffrances et dénuement. Certains pays en développement se sont rapprochés des Objectifs de développement du Millénaire fixés par les Nations Unies à l'horizon 2015, mais de nombreux autres en sont encore bien éloignés.

2. Certes, les intérêts des pays en développement sont de plus en plus pris en considération dans les négociations commerciales internationales et leur part dans le commerce international a progressé, mais la majorité d'entre eux fait face dans bien des domaines à des problèmes qui assombrissent leurs perspectives de développement. Il est clair que s'ils veulent promouvoir croissance et développement, les pays en développement doivent, dans leur propre intérêt, accepter une plus grande responsabilité et compter davantage sur leurs propres ressources, notamment en adoptant des politiques publiques appropriées, pour ne pas être les victimes de la mondialisation et être les acteurs de leur croissance et de leur développement.

3. Les États ont accompli de nets progrès dans la mise en œuvre de politiques publiques appropriées, même lorsque les conditions économiques étaient difficiles, en consacrant la bonne gouvernance par la règle de droit, grâce à des élections libres et régulières, à l'égalité des sexes, à des systèmes judiciaires impartiaux et à des mesures de lutte contre la corruption. Mais le travail ne s'arrête pas là.

Stratégies de développement dans une économie mondialisée

4. Il y a quatre ans, la CNUCED X a adopté le Plan d'action de Bangkok, généralement considéré comme une feuille de route pour la gestion de la mondialisation. Des buts et objectifs ambitieux ont aussi été fixés dans la Déclaration du Millénaire de l'Organisation des Nations Unies. Plusieurs autres grandes conférences internationales sur le développement durable (financement

inclus) ont pris l'engagement de surmonter pauvreté et sous-développement. Les promesses faites doivent être tenues. Mais, aujourd'hui, ces objectifs paraissent plus inaccessibles que jamais, et le problème est encore accentué par un climat mondial d'incertitude et d'insécurité croissante.

5. La CNUCED jouit de la confiance des pays en développement du fait de son indépendance et de son engagement résolu au service du développement, raison pour laquelle elle est particulièrement bien placée pour dispenser des analyses macroéconomiques et des conseils sur les grandes orientations, ainsi qu'en qualité d'instance d'exécution de programmes d'assistance technique. Aussi l'encourageons-nous à axer son travail futur sur les domaines où elle a des atouts majeurs et possède un avantage comparé et à leur donner la priorité. Nous invitons les pays donateurs à lui apporter les ressources extrabudgétaires dont elle a besoin à cette fin.

6. Les pays en développement ont des contraintes spéciales et manquent de mécanismes pour procéder à des ajustements et transformations. La plupart d'entre eux ont des dotations, des infrastructures, des compétences et des technologies qui leur sont propres. Individuellement et conjointement, ces facteurs influent sur la structure de leur économie, la structure de leurs échanges, leur accès au capital, etc. En outre, l'intégration des pays en développement à l'économie mondiale se fait à des degrés, à des vitesses et à des niveaux différents sous l'effet d'une combinaison de facteurs sous-régionaux, régionaux, interrégionaux et internationaux.

7. Cohérence des politiques et espace politique sont les grands thèmes structurants de la CNUCED XI. Nous pensons qu'il est indispensable d'assurer une concordance entre le Plan d'action de Bangkok et le programme de travail futur de la machinerie intergouvernementale de la CNUCED. Mais il importe bien plus encore d'assurer la cohérence des politiques et programmes du secteur public menés par les institutions économiques bilatérales, régionales et multilatérales.

8. La mondialisation implique une intégration poussée des économies nationales. L'adoption de règles internationales introduit des limitations à la liberté de formulation des politiques publiques par chaque pays. Il faut que les gouvernements, agissant au plan national et international, trouvent d'urgence un juste équilibre entre ces deux pôles pour que les pays fassent leurs stratégies de développement et que ces dernières et les règles internationales convergent pour créer des emplois, de la croissance et du développement. La question de l'espace politique national pour les pays en développement exige un examen encore plus poussé.

Renforcer les capacités de production et la compétitivité internationale

9. Les capacités de production de tout pays résident dans la possibilité offerte à ses citoyens de travailler sur la base d'une régulation clairement définie et d'institutions fortes appliquant des politiques publiques nationales adéquates et propres à assurer un développement durable endogène. Nous sommes convaincus

que le chômage et une protection sociale insuffisante sont bel et bien à la fois les causes et les effets majeurs du hiatus qui se creuse entre les catégories de citoyens, tant à l'intérieur des États-nations qu'entre eux. L'engagement pour le plein emploi dans des conditions de travail décentes doit être la pièce maîtresse de toutes les politiques et de tous les programmes sociaux. Ce sont là des éléments essentiels du combat contre la pauvreté.

10. Les capacités de production des pays en développement sont affaiblies notamment par le manque de technologies, de financement et d'institutions de soutien. La mise en œuvre des technologies de l'information et de la communication dans les processus de production a accru la productivité et joue un rôle central dans la transition vers une économie fondée sur la connaissance plutôt que sur la transformation de matières premières. Les programmes qui développent les capacités, axés sur les compétences, l'éducation de base et le renforcement des institutions, sont essentiels pour surmonter les contraintes pesant sur l'offre et lutter contre le sous-développement.

11. Il faut impérativement que les femmes et les jeunes soient pleinement impliqués dans la vie sociale par l'instruction formelle et des activités civiques et communautaires. Il ne faut pas non plus sous-estimer la nécessité de médias nationaux forts, diversifiés et pluralistes, accessibles aux pauvres dans chaque pays. La mise en œuvre de pareilles mesures doit tenir compte des différentes sensibilités nationales et régionales et être fondée sur la reconnaissance du fait que les réformes ne peuvent s'accommoder d'une microgestion à distance par des institutions n'ayant aucun compte à rendre.

12. Les capacités de production nationales sont trop facilement mises en péril quand les dispositifs régionaux et internationaux de financement de soutien font défaut, en temps normal comme en période de crise. Dans sa configuration actuelle, le système financier et monétaire international n'a pas été à la hauteur de sa tâche de financement des crises de liquidités à court terme, de recyclage des excédents, d'amortissement des fluctuations des cours des matières premières, de résolution de la crise endémique de l'endettement, et de financement des biens d'équipement et des services du secteur public dont il est pourtant désespérément besoin dans les pays en développement.

13. Le secteur privé a une contribution essentielle à apporter au développement. Nous recommandons à tous les pays de renforcer les conditions économiques et légales propices à l'investissement privé. Toutes les entreprises privées doivent souscrire aux lois nationales et assumer leurs responsabilités sociales.

Garantir les bienfaits du développement issus du système commercial international et des négociations commerciales

14. Le système commercial international ne peut engendrer aucun bienfait si les conditions du commerce des matières premières agricoles ne sont pas équitables. Il est donc urgent de faire avancer les négociations multilatérales actuelles. Les États doivent s'engager à mettre fin à toutes les politiques agricoles contribuant à l'appauvrissement et au sous-développement. Ils doivent réaffirmer

leur adhésion à la Déclaration ministérielle de Doha, arrêter un calendrier précis de suppression progressive de toutes les formes de subventions aux exportations et de subventions à la production faussant le commerce et s'accorder sur des améliorations substantielles de l'accès au marché où le traitement spécial et différencié, par exemple la sécurité alimentaire, est un élément essentiel. Nous invitons les Membres de l'OMC à s'engager à traiter ces questions par des moyens ne faussant pas les échanges commerciaux, et nous demandons à la CNUCED XI de répondre dans son document final aux préoccupations soulevées ici.

15. Vu le rôle de soutien que la CNUCED joue dans le fonctionnement du système commercial multilatéral ouvert, nous appelons à ce que ses ressources soient utilisées au mieux pour associer commerce, financement, environnement, transport et technologie dans leur dimension internationale aux besoins globaux de développement, en particulier ceux des pays les moins avancés, des petits États insulaires et des pays sans littoral. La CNUCED peut être une tribune ouverte pour débattre des questions sur lesquelles il n'existe actuellement aucune base de négociation d'accords ayant force obligatoire dans le cadre de l'OMC.

16. Nous sommes convaincus que des engagements obligatoires servent les intérêts de tous les partenaires en négociation. Des ensembles communs et partagés de principes, normes et règles servent les intérêts de tous les pays. Dans le même temps, nous croyons que les Accords de l'OMC doivent être négociés ouvertement et être librement consentis. Les exceptions et mesures spéciales qui sont parties intégrantes des accords doivent être clairement définies et pleinement honorées, en particulier celles qui sont primordiales pour les pays en développement, dont certains allèguent que le calendrier actuel et le fonctionnement de l'OMC vont à contresens de leurs perspectives de croissance et, partant, de leur développement.

17. Pour pouvoir mesurer tout progrès, il faut avant tout disposer de données fiables et d'une méthodologie valable permettant d'effectuer des observations qualitatives et de formuler une politique rationnelle. Les besoins massifs d'aide sociale résultant de la libéralisation suite aux cycles de négociations multilatérales, tels que mesurés par la Banque mondiale et l'OMC, devraient être ventilés de sorte que chaque pays en développement puisse mieux mesurer les gains nets acquis au plan social en regard des emplois décents créés. Les 40 années d'expérience de la CNUCED dans le domaine du commerce et du développement devraient permettre de trouver réponse à ces attentes. La proposition visant des indicateurs de développement pourrait aller dans ce sens.

18. Du fait de l'extension des règles et des disciplines commerciales à de nouveaux secteurs, l'aune à laquelle les pays mesurent le bénéfice net qu'ils tirent d'un échange des marchandises, dit «termes de l'échange», a disparu de toute analyse sérieuse du commerce et du développement. Nous invitons la CNUCED à coordonner une étude à la fois conceptuelle et empirique sur ce thème pour donner sens aux conclusions divergentes sur la mondialisation et à son impact sur les pauvres.

19. Nous appuyons les efforts que fait la CNUCED pour aider les pays en développement à mieux se préparer aux négociations à l'OMC. Dans le même temps, nous insistons sur le fait que la même force obligatoire devrait être donnée aux engagements d'assistance technique et de renforcement des capacités qu'aux autres engagements relatifs aux mesures tarifaires, non-tarifaires et aux règles du commerce. Les pays en développement qui doivent adhérer aux règles et disciplines obligatoires de l'OMC devraient être assurés de bénéficier effectivement de ce « service après-vente avec assistance technique », y compris par le biais du mécanisme de règlement des différends de l'OMC. Ce n'est qu'ainsi que pourra résulter de « l'engagement unique » de l'OMC un authentique équilibre des avantages.

Régionalisme ouvert et coopération Sud-Sud

20. Les appels à une «mondialisation équitable» n'ont guère de sens si le tempérament créatif de la grande majorité des êtres humains reste coupé de l'interaction directe entre individus, si ce n'est en grande partie par le truchement de tiers. Convaincus que les mesures prises en faveur de la coopération Sud-Sud sont autant de ballons d'essai et sont en grande partie insuffisantes, nous invitons les pays en développement à prendre des mesures volontaristes pour ouvrir une voie complémentaire aux itinéraires bien balisés du dialogue et des mécanismes Nord-Sud. Nous appelons également la CNUCED à concevoir et à mettre en œuvre des politiques et des programmes de coopération économique et technique appropriés entre pays en développement.

21. À mesure que l'intégration dans des cercles de plus en plus larges de production et de consommation s'accélère, l'importance des facteurs externes au marché intérieur s'accroît. Une politique régionaliste basée sur l'ouverture des marchés renforce la compétitivité internationale, accroît le bien-être national et consolide l'intégration. L'analyse opportune des tendances internationales et la prudence dans les réponses politiques aideront les processus d'intégration et d'ajustement à fonctionner en tandem. Nous sommes convaincus à cet égard que la machinerie intergouvernementale de la CNUCED doit continuer de constituer une tribune de qualité pour comparer les expériences, et que la CNUCED doit travailler en collaboration plus étroite avec d'autres institutions internationales, en particulier avec les mécanismes régionaux d'intégration économique et les zones de libre-échange.

Partenariats et rôle des parlements

22. Le renforcement de la cohérence entre stratégies nationales de développement et processus économiques mondiaux –thème central de la CNUCED XI- peut grandement bénéficier de l'engagement parlementaire. Le Parlement a des responsabilités étatiques importantes en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques et stratégies de développement. Les parlements et leurs membres traitent aussi des enjeux mondiaux et peuvent contribuer à leur donner une cohérence. De plus, ils ont, de par leur fonction, une connaissance approfondie des liens entre la vie, la sécurité et le bien-être des gens, d'une part, et le commerce et le développement, de l'autre. Il y a donc tout lieu de renforcer

la coopération entre la CNUCED et les parlements nationaux par l'intermédiaire de l'Union interparlementaire comme le prescrit la Déclaration du Millénaire.

23. Aussi nous félicitons-nous de ce que le projet de document final de la CNUCED XI salue l'importance du rôle des parlements en faveur de la coopération internationale pour le développement. Nous invitons l'Union interparlementaire, aux côtés d'autres assemblées parlementaires internationales et régionales appropriées, à mobiliser la participation parlementaire aux activités de suivi. Nous recommandons vivement à l'Union interparlementaire de continuer à être l'interface entre les parlements et la CNUCED par l'échange d'informations et par des mesures de renforcement des capacités, s'agissant de l'espace politique et de la cohérence des politiques au plan national et international.

ANNEXE IV

DÉCLARATION ADOPTÉE PAR LES ETATS RÉUNIS À LA ONZIÈME SESSION DE LA CNUCED : « L'ESPRIT DE SÃO PAULO »

Nous, États membres de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, réunis à São Paulo (Brésil) du 13 au 18 juin 2004 pour la onzième session de la Conférence, déclarons d'un commun accord ce qui suit :

1. La CNUCED est née en 1964 de la conviction qu'une action concertée de la communauté internationale était indispensable pour parvenir à intégrer les pays en développement dans l'économie mondiale. Depuis, elle a notablement contribué aux efforts que les pays en développement ont déployés pour participer plus pleinement et s'adapter à une économie mondiale en mutation. Elle a aussi servi de cadre irremplaçable pour promouvoir les interactions entre commerce et développement, dans une optique aussi bien nationale qu'internationale, dans les domaines d'activité relatifs aux trois piliers de son mandat.

2. La Déclaration du Millénaire, le Consensus de Monterrey, le Programme d'action en faveur des PMA, le Programme d'action d'Almaty, le Programme d'action de la Barbade, la Déclaration de Johannesburg sur le développement durable et le Plan de mise en œuvre adoptés au Sommet mondial pour le développement durable, ainsi que la Déclaration de principes et le Plan d'action du Sommet mondial sur la société de l'information et d'autres initiatives visant à réformer le système des Nations Unies renforcent le multilatéralisme et fixent les orientations de l'action à mener aux niveaux national et international en vue de mobiliser des ressources pour le développement et de créer un contexte mondial favorable au développement. Nous sommes déterminés à mettre en commun nos efforts pour atteindre les objectifs énoncés dans les textes susmentionnés selon le calendrier convenu. Le système des Nations Unies devrait contribuer à la réalisation, d'ici à 2015, des objectifs de développement définis dans la Déclaration du Millénaire et la CNUCED a un rôle important à jouer dans les efforts déployés pour atteindre ces objectifs communs.

3. Malgré tous les efforts déployés aux niveaux national et international pour promouvoir la croissance, le développement reste au cœur des préoccupations mondiales. Les disparités entre pays développés et pays en développement qui caractérisaient le monde du début des années 60 existent encore aujourd'hui. En fait, le fossé entre les deux catégories de pays s'est creusé à de nombreux égards. Si, pour de nombreux pays, la mondialisation a créé des

défis importants et ouvert de nouvelles possibilités, ses conséquences ont été très inégales d'un pays à l'autre et à l'intérieur des pays. Certains ont tiré parti des courants d'échanges commerciaux, d'investissement et de technologie et semblent remporter la bataille pour le développement et l'élimination de la pauvreté.

4. Toutefois, la plupart des pays en développement, en particulier les pays africains et les PMA, restent en marge du processus de mondialisation. Ils rencontrent encore de grandes difficultés pour réaliser leur potentiel économique et intégrer des populations importantes de chômeurs dans les secteurs productifs. Il faut se concentrer sur les possibilités qu'offre la libéralisation du commerce de contribuer à l'atténuation de la pauvreté. Il faut aussi accorder davantage d'attention aux produits de base, notamment à la question de l'instabilité des prix mondiaux de ces produits.

5. Pour tous les pays, il importe qu'au niveau international des efforts puissent être déployés et des mesures mises en œuvre pour faciliter les ajustements internes et lever les contraintes extérieures afin de mettre le monde en développement sur une voie menant sûrement et durablement au développement. On peut dire à juste titre que, 40 ans après la fondation de la CNUCED, la relation entre le commerce et le développement, qui est la pierre angulaire du mandat de l'organisation, est devenue encore plus importante avec l'intensification de la mondialisation.

6. Nous sommes résolus à lutter pour l'élimination de la pauvreté et de la faim. Des politiques et des mesures doivent être adoptées, aux niveaux national et international, en particulier dans les domaines du commerce et du financement, y compris grâce à de nouvelles initiatives en matière financière, pour que les femmes et les hommes du monde entier qui souffrent de la pauvreté aient davantage de chance de trouver un emploi et de percevoir une rémunération stable et suffisante. C'est là la voie durable vers les réformes, la stabilité et la croissance.

7. Les difficultés que connaissent les pays les moins avancés devraient faire l'objet de la plus grande attention de la communauté internationale. Nous sommes résolus à accroître et à mieux utiliser les ressources internationales, l'accès aux marchés et l'assistance technique aux PMA pour leur permettre d'édifier, dans le cadre de politiques nationales efficaces, un socle solide pour leur développement.

8. Les négociations commerciales multilatérales relevant du Programme de travail de Doha devraient être accélérées en vue d'aboutir rapidement à un accord qui soit à la hauteur des objectifs convenus à Doha. Parce qu'il met pour la première fois le développement au cœur des négociations commerciales multilatérales, le Programme de travail de Doha se rapproche du mandat de la CNUCED et le renforce. À cet égard, tous les membres de l'OMC se sont engagés à ce que les résultats des négociations commerciales prennent réellement en compte les problèmes de développement. L'adhésion à l'OMC des pays en

développement, en particulier des PMA et des pays en transition, devrait être facilitée.

9. Nous reconnaissons qu'une cohérence accrue entre les efforts nationaux et internationaux et entre les systèmes monétaire, financier et commercial internationaux est fondamentale pour une bonne gouvernance économique mondiale. Nous sommes déterminés à améliorer la cohérence entre ces systèmes afin d'accroître leur capacité de mieux répondre aux besoins de développement. L'aspect institutionnel, à savoir l'amélioration de la gouvernance mondiale, joue un rôle fondamental dans ce contexte. Nous devrions aussi continuer de nous intéresser à la création de synergies positives entre le commerce et le financement et aux moyens de rattacher ces efforts au développement. Nous devrions nous efforcer en particulier d'améliorer les flux de capitaux internationaux pour le développement, notamment grâce à des mécanismes financiers novateurs, et nous attaquer à l'instabilité des marchés financiers internationaux. Des mesures visant à garantir la viabilité à long terme de l'endettement des pays en développement devraient continuer de faire l'objet d'un examen sérieux et de mesures appropriées.

10. Nous devrions aussi nous intéresser aux défis à relever et aux chances à saisir. Outre les ressources nationales, l'accumulation de capital et la main-d'œuvre, de nouveaux facteurs tels que l'information, l'innovation, la créativité et la diversité constituent les forces dynamiques de l'économie mondiale actuelle. Nous sommes résolus à réduire la fracture numérique et à veiller à un développement harmonieux, juste et équitable pour tous, ainsi qu'à construire une société de l'information ouverte à tous, ce qui exigera la constitution de partenariats et l'instauration d'une coopération entre les gouvernements et les autres parties intéressées, à savoir le secteur privé, la société civile et les organisations internationales.

11. L'intégration plus poussée des pays en développement et des pays en transition dans le commerce international et le système commercial multilatéral dépend aussi de l'adoption de politiques intérieures visant à progresser vers des secteurs innovants enregistrant une croissance plus dynamique. Pour atteindre ces résultats, les pays devraient avoir la capacité d'étudier différentes options et conserver la marge d'action nécessaire pour parvenir à concilier au mieux différentes approches dans leurs stratégies nationales de développement.

12. Le processus de développement exige une participation accrue de toutes les forces sociales et politiques à la formation d'un consensus pour l'adoption de politiques nationales efficaces. Nous reconnaissons l'importance de tous les acteurs, à savoir les gouvernements, le secteur privé, la société civile et les organisations internationales, et la contribution que tous peuvent apporter, dans chaque pays, à la bonne gouvernance. Même s'il incombe au premier chef à chaque pays d'assurer son développement, les efforts nationaux devraient être soutenus et accompagnés par un environnement international favorable fondé sur des règles convenues et appliquées au niveau multilatéral. Les politiques de développement devraient reconnaître l'importance des forces du marché, dans un environnement favorable aux entreprises qui pourrait comprendre des politiques

appropriées en matière de concurrence et de protection des consommateurs, pour la promotion de la croissance, par le biais du commerce, de l'investissement et de l'innovation. Elles devraient aussi reconnaître l'importance du rôle de l'État dans la stabilité politique et économique, dans la mise en place des cadres réglementaires voulus, dans la mobilisation de ressources pour des projets infrastructurels et sociaux, dans l'intégration sociale de tous et dans la réduction des inégalités. Nous sommes résolus à soutenir les efforts déployés au niveau national pour renforcer les institutions dans les pays en développement. Nous pensons aussi que les villes et les régions ont un rôle important à jouer dans ces efforts.

13. Même s'ils sont encore limités à quelques pays, des signes encourageants montrent qu'une part importante de la croissance mondiale trouve son origine dans les pays du Sud. Cette nouvelle tendance contribue à créer une nouvelle géographie du commerce mondial. Nous soulignons l'importance d'initiatives visant à faciliter l'émergence de nouveaux centres dynamiques de croissance dans le Sud en adoptant d'autres mesures en faveur de l'intégration économique de ces pays et d'autres pays en développement. On peut y parvenir notamment en élargissant le Système global de préférences commerciales entre pays en développement, lequel devrait aussi tenir compte des problèmes des PMA.

14. Compte tenu de l'importance croissante des initiatives régionales et interrégionales, nous encourageons la CNUCED à renforcer ses capacités afin d'aider les pays à participer de manière effective à ces initiatives, tout en garantissant des relations fonctionnelles et cohérentes avec le système multilatéral.

15. Les décisions que nous avons adoptées à cette onzième session de la Conférence, qui s'ajoutent au Plan d'action de Bangkok, jettent les bases et sont des éléments essentiels de notre engagement permanent de soutenir la CNUCED dans l'exercice du mandat qui est le sien en tant qu'organisme des Nations Unies chargé du traitement intégré du commerce et du développement, jusqu'à la douzième session de la Conférence en 2008.

ANNEXE V

DÉBATS EN COMMISSION

M. Jean Bizet a présenté son rapport devant la commission des Affaires économiques lors de sa réunion du 29 juin dernier.

Puis, M. François Gerbaud s'est interrogé sur le destin qu'avait connu le projet d'aérotrain dont il avait été à l'initiative en 1971 et dont il avait entendu dire qu'il avait été exporté au Brésil.

M. Daniel Raoul a insisté sur l'importance pour la France d'être présente dans ces pays de culture latine. Il s'est par ailleurs félicité du remarquable accord survenu entre la délégation française et les délégations des pays francophones sur les amendements proposés d'un commun accord, par les quatre sénateurs français, au projet de déclaration élaboré par l'Union interparlementaire. S'agissant de la notion d'indications géographiques, il a jugé que le peu d'écho qu'elle avait rencontré tenait sans doute à la mauvaise compréhension qu'en avaient les pays en développement. Il a par ailleurs relevé que ces pays, et particulièrement ceux d'Amérique du Sud, avaient fait observer qu'il n'existait pas de relation directe entre commerce, croissance et développement. Revenant sur l'idée de mener, au sein du Parlement, une étude d'impact social avant tout accord commercial, il a jugé qu'elle pourrait utilement être « réimportée sans droit de douane » en France. Enfin, il a déclaré que le Brésil avait tout d'un grand pays en raison de sa puissance économique mais qu'il se positionnait en même temps comme leader du G20 et a déploré cette ambiguïté. Il a souligné que le Président du Brésil, M. Luiz Inacio Lula da Silva, disposait d'une marge de manœuvre très étroite, dans la mesure où le service de la dette absorbait 45 % du budget de l'Etat. Il a conclu en insistant sur la très grande envie du Brésil d'établir une relation unilatérale avec l'Union européenne et sur les conséquences, notamment en matière agricole, d'une telle relation.

Mme Odette Herviaux a considéré que le rapport présenté par M. Jean Bizet confirmait ses craintes. Consciente de la nécessité de conclure un accord avec le Mercosur, elle a demandé si cet accord n'allait pas se faire au prix de la faillite de l'agriculture française et de l'aménagement du territoire. Revenant sur la question des indications géographiques, elle a insisté sur son caractère fondamental et sur la nécessité de l'expliquer aux pays en développement.

M. Max Marest, évoquant le voyage qu'il avait fait au Brésil il y a vingt ans, a souligné les très grandes différences que le rapport de M. Jean Bizet laissait transparaître entre le Brésil d'hier et le Brésil d'aujourd'hui. Il a souhaité savoir si

les membres de la mission avaient pu établir des contacts avec les industriels sur place.

M. Jean-François Le Grand, reprenant à son compte les inquiétudes exprimées par Mme Odette Herviaux, s'est interrogé sur le risque que l'avenir de notre agriculture se trouve compromis par des accords commerciaux trop généreux.

M. Christian Gaudin a fait valoir l'utilité de la participation française à la réunion organisée par l'Union interparlementaire ainsi qu'à la XI^e CNUCED. Il a également évoqué les contacts que la mission avait pu avoir avec le monde économique français au Brésil. Faisant observer que le Brésil, où il s'était rendu dix ans auparavant, était un pays particulier, il a jugé important que l'Union européenne mène une politique dynamique afin d'asseoir ses contacts avec les pays latins.

Mme Odette Terrade a souligné que l'un des enseignements manifestes de cette mission était la volonté exprimée par les pays les moins avancés d'être traités à égalité avec les grands pays. Relevant que ces pays étaient toujours plus pauvres, ce qui alimentait d'ailleurs leur contestation envers le Fonds monétaire international et la Banque mondiale, elle a déclaré que la réussite de ces pays était de la responsabilité et de l'intérêt de la France.

M. Gérard César s'est interrogé sur la qualité des contrôles sanitaires auxquels étaient soumises les viandes blanches et rouges que le Brésil exportait.

En réponse à ces diverses interventions, M. Jean Bizet, rapporteur, s'est engagé à fournir à M. François Gerbaud les informations qu'il souhaitait sur le devenir de l'aéro-train au Brésil. Il est convenu avec M. Daniel Raoul que le Brésil jouait un jeu ambigu, s'autoproclamant pays en développement à l'OMC alors qu'il est exportateur net dans de nombreux domaines, ce qui avait d'ailleurs provoqué des tensions ayant contribué à l'échec des négociations à Cancun. A la question de savoir pourquoi le Brésil tenait à établir une relation avec l'Union européenne, il a répondu en mettant en avant le caractère large et solvable du marché européen, qui compte 450 millions d'habitants, ainsi que la volonté brésilienne de tenir la dragée haute aux Etats-Unis et de ne pas s'aligner sur le modèle mexicain. Répondant à Mme Odette Herviaux et à M. Jean-François Le Grand, il a souligné que les échanges agricoles ne représentaient que 10 % des échanges mondiaux, ce qui expliquait qu'il était tentant de les utiliser comme une monnaie d'échange alors même que l'agriculture avait des implications en matière sociale, environnementale et d'aménagement du territoire.

Revenant sur la question des indications géographiques, il a précisé qu'elles concernaient aujourd'hui 20 à 22 % des produits agricoles français mais que ce taux pourrait être porté à 30 %. Il a souligné l'intérêt que représentait la production sous signe de qualité, dans la mesure où elle n'était ni « opéable », ni délocalisable. Après avoir déploré que les pays d'Europe du Nord soient hostiles aux indications géographiques, il a jugé qu'elles apportaient pourtant une solution permettant de faire rimer mondialisation avec diversité. Il a informé ses collègues des contacts industriels que la mission avait pu avoir avec les milieux d'affaires

français implantés au Brésil : aucun de ces industriels ne regrettait son implantation au Brésil mais tous déploraient le manque de pérennité de la législation.

En écho à la remarque de Mme Odette Terrade, il s'est lui aussi félicité de la relance du dialogue Sud/Sud. En réponse à la préoccupation exprimée par M. Gérard César, il a confirmé l'existence de contrôles sanitaires au Brésil et a rappelé qu'en tout état de cause, une saisine de l'organe de règlement des différends de l'OMC restait possible en cas de violation des règles fixées par les accords SPS.

La commission a ensuite adopté le rapport présenté par M. Jean Bizet au nom de la délégation qui s'était rendue au Brésil du 10 au 16 juin 2004 pour participer à la XI^e CNUCED et à la réunion interparlementaire organisée à cette occasion.

XI^{ème} CNUCED : ENTRE COMMERCE SUD/ SUD ET NÉGOCIATIONS TRANSATLANTIQUES

Du 10 au 16 juin 2004, une délégation de la Commission des Affaires économiques s'est rendue à São Paulo, au Brésil, afin de participer à la onzième Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), qui se tenait dans la même ville du 13 au 18 juin, et à la réunion interparlementaire (UIP) organisée à cette occasion, les 11 et 12 juin dernier, dans la même ville.

Il a paru important à votre commission de répondre positivement à cette invitation pour trois raisons : marquer, par sa participation, la place qu'elle souhaite donner aux représentants de la Nation dans la mondialisation ; percevoir l'état d'esprit des Etats participants à cette CNUCED, réunissant les pays du Sud à un moment-clé des négociations en cours à l'Organisation mondiale du commerce (OMC), actuellement dans l'impasse ; prendre des contacts avec le Brésil, fer de lance des pourparlers actuels entre l'Union européenne et le Mercosur.

Ce rapport présente donc d'abord les enseignements que les membres de la délégation ont tirés de leur participation à la CNUCED et à la réunion parlementaire organisée à cette occasion; il s'attelle ensuite à dresser un tableau synthétique du pays hôte, le Brésil, à partir des données recueillies sur place, avant de livrer enfin l'appréciation des membres de la mission à l'égard des négociations que mène aujourd'hui l'Union européenne avec le Mercosur, dont le Brésil est incontestablement le pilier.