

N° 423

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 juin 2006

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Affaires économiques (1) et du groupe de travail chargé de suivre le déroulement des négociations commerciales multilatérales au sein de l'OMC (2), sur le **déroulement des négociations à l'Organisation mondiale du commerce,***

Par M. Jean BIZET,

Sénateur.

---

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, vice-présidents ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biver, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mmes Sandrine Hurel, Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Pierre-Yvon Trémel, Jean-Pierre Vial.*

(2) *Ce groupe de travail est composé de : M. Jean Bizet, président ; M. Marcel Deneux, premier vice-président ; MM. Claude Saunier, André Ferrand, Gérard Le Cam, Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; M. Robert Bret, Mme Michelle Demessine, MM. Daniel Soulage, René Beaumont, Michel Bécot, Louis de Broissia, Gérard César, Mme Elisabeth Lamure, MM. Daniel Marsin, Serge Lagache, Daniel Raoul, Paul Raoult, Mme Catherine Tasca, M. Bruno Retailleau, membres.*



## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE - LE CYCLE DE DOHA : CHRONIQUE D'UN ÉCHEC ANNONCÉ ?</b> .....	9
<b>I. LE CONTEXTE PRÉCÉDANT HONG KONG</b> .....	9
<b>A. REBONDIR APRÈS CANCÚN</b> .....	10
1. <i>Un nouvel équilibre</i> .....	10
a) La structuration des alliances au sein de groupes de négociation .....	11
b) La préparation des réunions par le groupe restreint.....	14
2. <i>La réduction du champ de la négociation</i> .....	14
a) Un contenu initialement ambitieux .....	15
b) ... progressivement réduit de jure comme de facto .....	16
3. <i>Une implication plus grande de la direction générale</i> .....	17
<b>B. PRÉPARER HONG KONG</b> .....	19
1. <i>Des rendez-vous intermédiaires peu fructueux</i> .....	19
2. <i>Des initiatives de portée inégale</i> .....	20
a) La proposition des Etats-Unis du 10 octobre 2005 .....	20
b) L'offre conditionnelle communautaire du 28 octobre 2005.....	22
c) Un attentisme généralisé .....	23
3. <i>Les enjeux pour l'Union européenne</i> .....	24
a) Définir les objectifs de la négociation.....	25
b) Anticiper les alliances.....	27
c) Surmonter les difficultés de circonstance .....	28
<b>II. LE RÉSULTAT DE HONG KONG ET SES SUITES</b> .....	30
<b>A. UNE SEMAINE SOUS TENSION</b> .....	30
1. <i>Une organisation complexe</i> .....	31
2. <i>Une négociation éprouvante</i> .....	32
a) 13 décembre : une « session d'échauffement » .....	32
b) 14 décembre : l'entrée dans le « vif du sujet » .....	33
c) 15 décembre : l'Union européenne « sous pression ».....	34
d) 16 décembre : la crainte de l'échec .....	35
e) 17 décembre : la crise puis le dénouement .....	36
<b>B. UN BILAN MITIGÉ</b> .....	37
1. <i>Une Déclaration finale en demi-teinte</i> .....	38
a) Des avancées limitées .....	38
b) Des ambitions réduites et imprécises .....	40
c) Des lacunes regrettables.....	41
2. <i>Le report à 2006 des questions délicates</i> .....	42
<b>C. UN COUP POUR RIEN ?</b> .....	43
1. <i>L'annulation de la réunion d'avril 2006</i> .....	43
a) Une nouvelle méthode de négociations : la stratégie du triangle .....	43
b) Une méfiance persistante .....	44
2. <i>Le rendez-vous de la dernière chance de juillet 2006</i> .....	45
a) Adopter les modalités avant la fin du mois de juin.....	46

b) La remise en cause de la stratégie du triangle .....	46
c) Une ultime alternative en cas d'enlisement .....	47
3. <i>Les paradoxes du dossier agricole</i> .....	47
a) Personne n'a mis au crédit de l'Union européenne la réforme radicale de sa PAC décidée en 2003 .....	48
b) Alors même qu'elle est vertueuse, l'Union européenne est davantage stigmatisée que les Etats-Unis par les Membres de l'OMC .....	50
c) Bien que le marché européen soit, de tous les espaces économiques, le plus ouvert aux importations agricoles, notamment des PED, un nouvel élargissement de cette ouverture est exigé.....	50
d) L'ouverture des marchés agricole est exigée au titre du Cycle du développement alors même que de récentes études démontrent les dangers d'une libéralisation agricole excessive et accélérée .....	52
e) L'Union européenne est présentée comme isolée sur le dossier agricole.....	53
<b>DEUXIÈME PARTIE - RÉFORMER L'OMC POUR SORTIR DE L'IMPASSE ? .....</b>	<b>57</b>
<b>I. CONCLURE LES NÉGOCIATIONS À L'OMC : UN IMPÉRATIF HORS D'ATTEINTE ? .....</b>	<b>58</b>
<b>A. POURQUOI CONCLURE LE CYCLE DE DOHA ? .....</b>	<b>58</b>
1. <i>Pour éviter la dérive vers une bilatéralisation des relations commerciales</i> .....	59
a) Une tendance au bilatéralisme déjà affirmée .....	59
b) L'approche régionale : alternative plutôt que complément à l'approche multilatérale .....	61
c) Les dangers majeurs des accords préférentiels : retour à la discrimination et loi du plus fort .....	62
2. <i>Pour échapper à une judiciarisation des relations commerciales</i> .....	64
a) Le règlement des différends à l'OMC : un acquis incontestable .....	64
b) Les risques d'une réduction de l'OMC à son organe judiciaire : « gouvernement des juges » et prime aux pays développés .....	65
<b>B. PEUT-ON CONCLURE LES NÉGOCIATIONS AU SEIN D'UNE ORGANISATION « MÉDIÉVALE »? .....</b>	<b>67</b>
1. <i>De la difficulté d'un consensus à 150 Membres</i> .....	67
a) Le cycle de Doha : un nombre inédit de participants .....	67
b) La décision par consensus : une remise en cause trop délicate .....	68
2. <i>De l'étendue matérielle du champ de la négociation : la tentation d'exclure        l'agriculture de l'agenda ?</i> .....	69
a) Vers un nouveau rétrécissement du champ de la négociation : exclure l'agriculture pour débloquer les négociations ? .....	70
b) Les fondements d'un traitement dérogatoire pour l'agriculture .....	70
c) L'intégration de l'agriculture dans la discipline de l'OMC depuis la conclusion de l'accord agricole en 1994 .....	71
d) L'hypothèse irréaliste d'une exclusion de l'agriculture de l'agenda de Doha .....	72
<b>II. POUR CONCLURE LE CYCLE, RENFORCER L'EFFICACITÉ DE L'OMC DE MANIÈRE PRAGMATIQUE .....</b>	<b>72</b>
<b>A. RENDRE LES PROCÉDURES PLUS OPÉRATIONNELLES .....</b>	<b>73</b>
1. <i>Mieux organiser les enceintes de négociation</i> .....	73
a) Des conférences ministérielles mieux préparées donc plus efficaces .....	73
b) Des chambres vertes officialisées pour des résultats plus légitimes .....	74
2. <i>Renforcer les moyens du secrétariat de l'OMC et le rôle de son Directeur général</i> .....	75
3. <i>Envisager le plurilatéralisme comme solution par défaut ?</i> .....	78

<b>B. RENFORCER LA LÉGITIMITÉ DU SYSTÈME POUR EN ACCROÎTRE</b>	
<b>L'EFFICACITÉ</b> .....	81
1. <i>Miser sur l'assistance technique pour emporter l'adhésion des PED</i> .....	81
a) Les difficultés de mise en œuvre des engagements pris par les PED .....	81
b) L'assistance technique : un levier essentiel.....	82
c) ...à faire jouer tout en promouvant la nécessaire différenciation entre les PED .....	83
2. <i>Mieux associer les acteurs non gouvernementaux</i> .....	84
a) Une transparence déjà grande .....	84
b) Accroître la participation parlementaire.....	85
c) Repenser la place et le rôle des ONG.....	87
3. <i>Encourager la cohérence de l'action de l'OMC avec celle des autres organisations</i> <i>internationales</i> .....	88
a) La spécialisation commerciale de l'OMC au service de sa légitimité .....	88
b) La coopération entre institutions : un instrument de cohérence à approfondir.....	89
c) L'ORD à impliquer pour une gouvernance plus cohérente .....	90
<b>CONCLUSION</b> .....	93
<b>ANNEXE I - SESSION DE HONG KONG DE LA CONFÉRENCE PARLEMENTAIRE SUR L'OMC</b> .....	95
<b>ANNEXE II - AUDITIONS</b> .....	99
<b>ANNEXE III - DÉBAT EN COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES</b> .....	101



Mesdames, Messieurs,

Réunie à Hong Kong du 13 au 18 décembre 2005, la 6<sup>ème</sup> Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) s'est achevée sur une déclaration commune qui, après l'échec de la conférence précédente tenue à Cancún en septembre 2003, autorisait l'espoir de voir aboutir, même d'une manière moins ambitieuse qu'envisagée lors de son lancement, le **Cycle de Doha en faveur du développement**.

**Deux délégations de parlementaires français** se sont rendues à Hong Kong pour suivre les travaux de l'OMC. La première, invitée par **Mme Christine Lagarde, ministre déléguée au commerce extérieur**, comportait notamment votre rapporteur et M. Pierre Hérisson, vice-président de votre commission, ainsi que le Questeur Gérard Miquel (1). La seconde, venue participer à la **session de la conférence parlementaire sur l'OMC organisée par l'Union interparlementaire (UIP)** les 12 et 15 décembre 2005, était constituée, outre votre rapporteur, de MM. Michel Bécot et Dominique Mortemousque, sénateurs également membres de votre commission, et de MM. Marc Laffineur et Michel Raison, députés.

Les douze parlementaires français ont ainsi pu suivre au plus près les travaux de la Conférence ministérielle. Chaque matin, Mme Christine Lagarde et M. Dominique Bussereau, ministre de l'agriculture et de la pêche, les tenaient informés des derniers développements de la négociation, les phases principales se tenant en général nuitamment au sein de la « chambre verte » (2), ainsi que de la teneur des contacts établis la veille avec des délégations ministérielles étrangères. En outre, les parlementaires assistaient chaque soir à la conférence de presse des deux ministres, autre occasion de parfaire leur information et, de plus, d'apprécier, au travers des questions posées, l'évolution du climat dans lequel se déroulait la Conférence.

---

(1) Les députés invités étaient MM. Patrick Devedjian, Jean Gaubert, Jean-Claude Lefort, Jacques Le Guen et Hervé Novelli.

(2) La « chambre verte », ou « green room » (ainsi qualifiée en raison de la couleur de l'ancienne tapisserie du bureau du directeur général de l'OMC), réunit, autour de celui-ci, les ministres du commerce d'une trentaine de Membres, convoqués par le Président de la Conférence à raison de la puissance économique et de l'influence des Etats (participent donc systématiquement aux réunions l'Union européenne, les Etats-Unis, le Japon, le Canada, le Brésil, l'Inde, et désormais la Chine), de leur rôle représentatif (par exemple, à Hong Kong, Maurice au nom du G90, le groupe des pays en développement, ou la Zambie, représentante des pays les moins avancés), ou encore des points de l'ordre du jour susceptibles de les concerner particulièrement.

Cette perception a été confortée, par ailleurs, par les divers entretiens que les sénateurs et les députés français ont menés avec leurs **homologues étrangers ainsi qu'avec des membres du Parlement européen**, soit dans le cadre de l'UIP, soit à l'occasion de réunions de travail impromptues ou officielles (en particulier avec des parlementaires du Danemark, de l'Italie et du Japon), ou avec des **représentants des organisations professionnelles, syndicales et non gouvernementales participant à la conférence** (MEDEF, FNSEA, Jeunes agriculteurs, APCA, Comité interprofessionnel des production saccharifères, Confédération française de l'aviculture, CGT, CFDT, CGT-FO, Comité français pour la solidarité internationale, Agir ici, Fédération Artisans du Monde, Coordination Sud...).

Au cours de cette semaine passée à Hong Kong, votre rapporteur et ses collègues ont donc été les **témoins privilégiés de l'intense pression qui a pesé de tous côtés sur le négociateur de l'Union européenne (UE)**, M. Peter Mandelson, et sur les représentants des Etats membres de l'Union, en particulier les ministres français, **pour les contraindre à abdiquer sur le dossier agricole**. Les discussions de l'Accord sur l'Agriculture ont, en effet, constitué une nouvelle fois le **nœud gordien de la négociation** dont, par une habile conjonction des intérêts des diverses parties prenantes, l'UE a été tenue responsable par le plus grand nombre. Reste que **les nouvelles concessions qu'elle a consenties ont autorisé l'approbation, à l'issue de la Conférence, d'une Déclaration finale dont les termes complémentaires devant pouvoir mener à un accord formel étaient renvoyés à de nouveaux rendez-vous en 2006**.

Pour rédiger le présent rapport, votre rapporteur souhaitait attendre le premier d'entre eux qui, prévu **fin avril à Genève**, avait pour objet de valider un **compromis sur les modalités des baisses de droits de douane des produits agricoles et industriels**. Or, tant les **blocages persistants** des Etats-Unis et des pays du G20 représentés par le Brésil et l'Inde que les **nouvelles demandes de concessions** qu'ils ont adressées à l'UE au-delà du consensus approuvé à Hong Kong ont conduit au **report de cette réunion**. Ce report est d'autant plus inquiétant qu'il intervient dans un **contexte général n'incitant guère à l'optimisme quant aux chances effectives de conclure positivement le Cycle de Doha**. Il semble même traduire, malgré les dénégations des uns et des autres, un sentiment partagé que cet objectif serait désormais hors d'atteinte...

Cette perspective redoutée doit donc conduire, au-delà du compte rendu qu'il convient de faire de la Conférence de Hong Kong, de sa préparation, de son déroulement et de ses conséquences à court terme, à proposer une **réflexion sur le fonctionnement même de l'OMC et sur les voies et moyens à privilégier pour sortir les négociations commerciales multilatérales de leur enlisement actuel**. C'est ce que, très modestement, s'efforcera de faire le présent rapport dans sa seconde partie.



## **PREMIÈRE PARTIE LE CYCLE DE DOHA : CHRONIQUE D'UN ÉCHEC ANNONCÉ ?**

Loin de constituer, comme avaient pu l'espérer certains observateurs, un choc salvateur susceptible de relancer une dynamique fructueuse pour l'Organisation mondiale du commerce (OMC), l'échec imprévu de la Conférence ministérielle de Cancún en septembre 2003 (1) a eu de **durables conséquences dépressives sur le déroulement des négociations commerciales.**

### **I. LE CONTEXTE PRÉCÉDANT HONG KONG**

Le processus du Cycle de Doha en a été considérablement ralenti puisque, **devant initialement être conclu en 2005**, date du dixième anniversaire de la création de l'OMC (2), **l'accord final a été repoussé d'au moins une année.** En outre, le contenu même du paquet des négociations a vu son **périmètre se réduire** afin de diminuer le nombre des sujets sur lesquels les désaccords étaient tels, ou les discussions si peu avancées, qu'ils risquaient de faire échouer l'ensemble de la négociation. Enfin, **Cancún a fait figure de repoussoir pour tous les acteurs**, qu'il s'agisse de la direction générale de l'OMC pour ce qui concerne la préparation et l'organisation des débats, ou des négociateurs eux-mêmes, dont aucun n'est disposé à prendre le risque de se voir accusé d'avoir conduit à un échec définitif.

Dès lors, les deux années s'étant déroulées entre les Conférences ministérielles de Cancún et de Hong Kong ont été consacrées à une **redéfinition des enjeux, des priorités et des alliances** dans l'objectif de parvenir à ce que le sommet de décembre 2005 constitue une étape positive pour l'achèvement du Cycle de Doha.

---

(1) Pour un rappel du Mandat de Doha et une analyse du déroulement, du résultat et des conséquences de la Conférence ministérielle de l'OMC s'étant tenue du 10 au 14 septembre 2003 à Cancún, voir le rapport d'information n° 2 (2003-2004) de MM. Jean Bizet, Michel Bécot et Daniel Soulage (« *Cancún : un nouveau départ pour l'OMC ?* »), qui peut être consulté sur le site Internet du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/r03-002/r03-002.html>.

(2) Substituée au GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*), accord mis en œuvre le 1<sup>er</sup> janvier 1948, l'OMC est née le 1<sup>er</sup> janvier 2005 en application des accords de Marrakech, conclus à l'issue du Cycle de l'Uruguay. Contrairement à la structure précédente, l'OMC est une véritable organisation internationale dotée d'un secrétariat permanent et de moyens budgétaires (120 millions d'euros) et humains (635 salariés) qui lui sont propres. Au nombre de 130 à son origine, les Membres seront 150 avec la prochaine accession du Royaume des Tonga, admis lors de la Conférence de Hong Kong. Parmi les grands pays du monde, seule la Russie n'en fait toujours pas partie.

## **A. REBONDIR APRÈS CANCÚN**

Les causes de l'échec de la Conférence de Cancún sont connues : au-delà du prétexte qu'ont constitué la question du coton d'une part, et l'ouverture de négociations sur les sujets de Singapour (1) d'autre part, ce sont bien la **préparation et l'organisation mêmes de la réunion** qui ont conduit à son résultat. Ainsi, plusieurs des dossiers avaient été insuffisamment travaillés par les groupes préparatoires et sont arrivés à la négociation sans réelles perspectives de conclusion. Par ailleurs, divers acteurs ne semblaient pas préoccupés de parvenir à un consensus et leur investissement limité dans les débats a sans doute fermé des pistes de rapprochements. De plus, les négociations ont été parasitées par les interventions d'ONG puissantes (telles qu'Oxfam International, Attac, Ideas ou Public Citizen) et décidées, pour certaines, à confirmer leur pouvoir acquis à Seattle en 1999. Enfin, la direction générale de l'OMC comme la présidence mexicaine de la Conférence ont commis des erreurs tactiques (en particulier sur la fixation de l'ordre du jour et le caractère tardif des négociations menées en « green room ») s'étant avérées fatales. La combinaison de ces différents éléments rendait dès lors peu vraisemblable la possibilité de faire de Cancún, comme cela était pourtant prévu, une étape décisive ouvrant sur la phase finale du Cycle de Doha.

Les trois principales conséquences de cet échec ont porté sur le **nouvel équilibre des rapports de forces entre les différents acteurs**, sur la **réduction du champ de la négociation** faisant l'objet du Cycle du développement et sur les **moyens de conférer à l'Organisation un rôle plus actif dans la recherche d'un accord**.

### **1. Un nouvel équilibre**

S'inscrivant dans la logique des négociations menées dans le cadre du GATT, **l'organisation des débats au sein de l'OMC a tout d'abord été structurée autour de la « quadripartite »**, c'est-à-dire le Canada, les Etats-Unis d'Amérique, le Japon et l'Union européenne. La « Quad » animait les négociations préparatoires aux Conférences ministérielles et disposait de ce fait d'une **forte capacité d'influence sur leurs résultats**.

Cette prédominance objective traduisait l'état des rapports de force économiques mondiaux. Contrairement à ce qu'affirment nombre de contempteurs de l'OMC, elle n'était pas contradictoire avec la **règle fondatrice de l'Organisation**, à savoir que **tous ses membres sont égaux entre eux, chacun disposant d'une voix**, ni avec son **fonctionnement traditionnel voulant que toutes les décisions sont adoptées par consensus** : il n'est en effet pas anormal que, pour réussir une conférence réunissant de

---

(1) Investissements, concurrence, transparence des marchés publics et facilitation des échanges (i.e. simplification des barrières douanières).

130 à 150 acteurs, un petit nombre d'entre eux soit chargé de la préparer. La difficulté venait plus du fait que, face à ces quatre acteurs, qui disposaient des moyens et des compétences les plus élevés, les autres Etats membres apparaissaient pour le moins désorganisés. C'est précisément ce constat qui les a progressivement conduits à se **regrouper selon les intérêts principaux qu'ils cherchent à défendre ou promouvoir**. En outre, ces alliances ont également eu pour objet d'établir un **débat plus équilibré au regard du poids économique des deux « super-grands » de la négociation**, les Etats-Unis et l'Union européenne, permettant ainsi au Canada et au Japon de ne pas rester isolés.

*a) La structuration des alliances au sein de groupes de négociation*

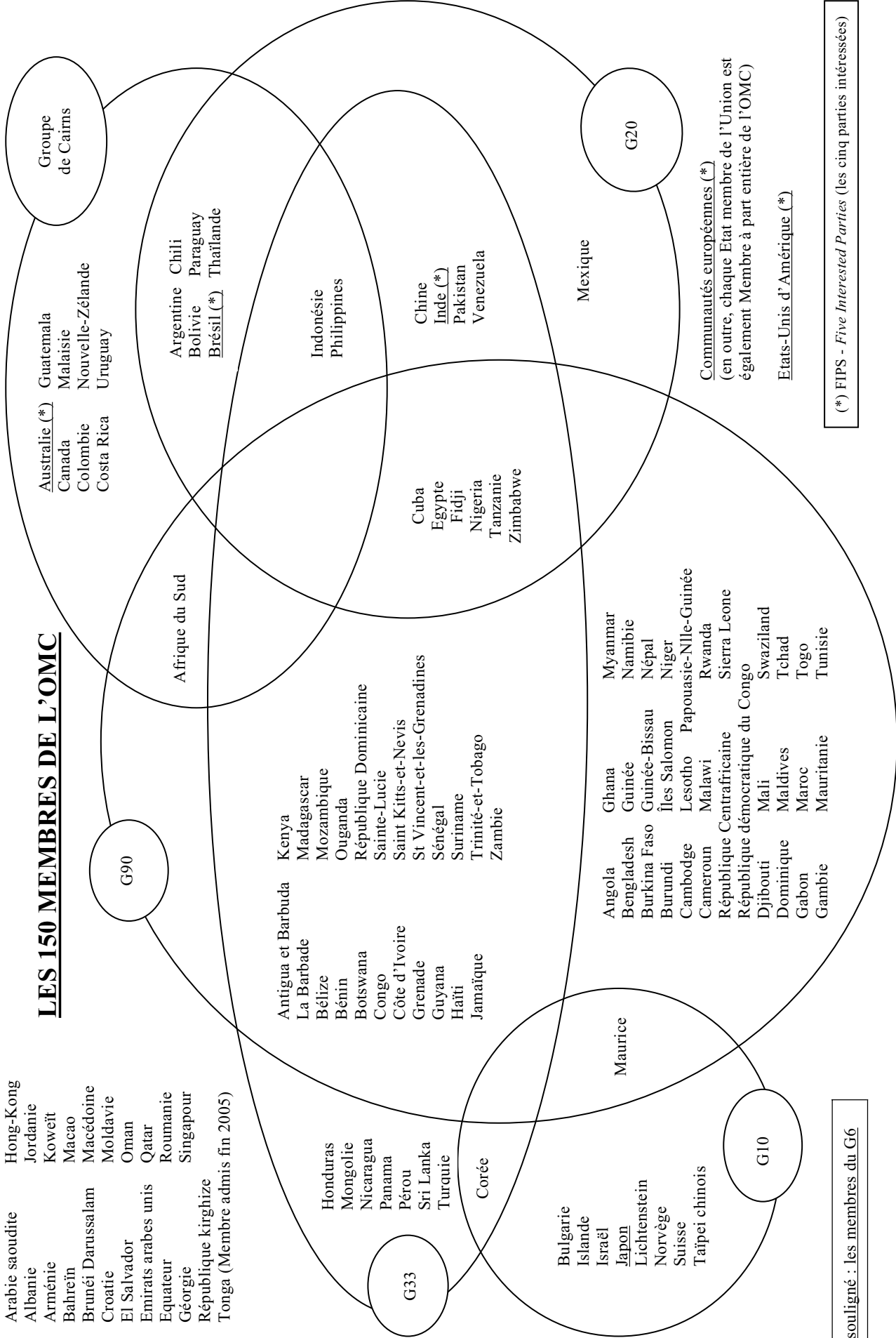
La première de ces alliances s'est organisée très tôt, dès 1986 : les **quinze pays du Groupe de Cairns**, emmenés par l'Australie, le Brésil et le Canada, sont **exportateurs nets de produits agricoles** et réclament la **libéralisation maximale des marchés agricoles**, associée à la **limitation des exceptions**. Très offensif dans les négociations, ce groupe, aujourd'hui composé de **dix-huit membres**, a su nouer des alliances avec d'autres ensembles d'Etats pour forcer l'UE et les Etats-Unis à consentir des concessions dans les discussions du paquet agricole. Dans le courant des années 90 s'est ensuite constitué, par une sorte d'effet-miroir, un groupe ayant des intérêts exactement opposés à ceux du précédent : **le G10**, qui regroupe des Etats, pour la plupart développés comme le Japon, la Suisse, Israël et la Norvège, étant **importateurs nets de produits agricoles** et ayant une forte exigence de **protection de leur secteur agricole domestique** pour des raisons d'**aménagement du territoire** et de **sécurité alimentaire**.

Au-delà de ces deux ensembles, d'autres rapprochements se sont opérés, suivant des **structurations relevant d'autres champs des négociations internationales** : ainsi, des **79 pays Afrique-Caraïbes-Pacifique (ACP)**, réunis par leurs mêmes intérêts de négociations avec l'UE dans le cadre des **Accords de Lomé** (aujourd'hui dits de Cotonou), ou des **50 pays les moins avancés (PMA)**, reconnus officiellement comme tels par les organes relevant de l'Organisation des Nations-Unies (ONU) tels que le Fonds monétaire international (FMI) ou la Banque mondiale.

Mais la réunion de Cancún a été une étape décisive pour définir des **regroupements structurés et stables**, destinés à faciliter le déroulement des négociations en obligeant les Etats membres à fixer des priorités dans la défense de leurs intérêts et à s'allier en fonction de celles-ci. Certes, comme le démontre du reste le schéma de la page suivante, la situation n'est pas totalement limpide, de **nombreux Etats pouvant relever de plusieurs groupes distincts ayant, sur certains dossiers, des positions différentes voire opposées**. Toutefois, depuis Cancún, il est clair que plus aucun pays ne peut espérer avoir une quelconque influence dans la négociation s'il ne relève d'aucun groupe, comme c'est encore le cas pour plus d'une vingtaine d'Etats.

## LES 150 MEMBRES DE L'OMC

Arabie saoudite  
Albanie  
Arménie  
Bahreïn  
Brunéi Darussalam  
Croatie  
El Salvador  
Emirats arabes unis  
Equateur  
Géorgie  
République kirghize  
Tonga (Membre admis fin 2005)



En souligné : les membres du G6

(\*) FIPS - Five Interested Parties (les cinq parties intéressées)

Les **trois groupes** qui ont émergé de la conférence de Cancún sont :

- le **G90**, vaste coalition réunissant les **PMA**, les **pays ACP** et les **pays de l'Union Africaine**, certains Etats relevant naturellement de deux de ces sous-ensembles, voire des trois ; ce **groupe**, aujourd'hui constitué de **soixante-cinq pays**, est essentiellement préoccupé par l'**érosion du système dit « des préférences »** résultant de la libéralisation des relations commerciales : alors que celles qu'entretiennent la plupart des membres du groupe avec les marchés riches de l'UE, des Etats-Unis, du Canada, du Japon, etc. sont aujourd'hui caractérisées par des **systèmes de préférences généralisées (SPG)** réduisant de manière parfois significative le nombre des lignes tarifaires de produits exportés par ces pays en développement (PED) vers les pays riches soumises à des droits de douane ou à des quotas (1), la **baisse des droits au niveau multilatéral diminuerait d'autant l'avantage comparatif dont ils bénéficient à l'égard d'autres exportateurs**, qu'elle porte sur les biens agricoles (Brésil et autres membres du Groupe de Cairns) ou sur les biens industriels (on pense immédiatement à la Chine) (2) ;

- le **G20**, littéralement né à Cancún dans la mesure où c'est à cette Conférence qu'il s'est imposé comme un **partenaire majeur des négociations**, avec le **Brésil** pour chef de file ; regroupant à l'heure actuelle **dix-neuf PED exportateurs agricoles**, le G20 réclame la **libéralisation des marchés agricoles**, par la suppression des droits de douane et des quotas (ou contingents), accompagnée d'un **système de traitement spécial et différencié (TSD)** accordant aux PED des délais plus longs de mise en œuvre de leurs obligations, réduisant le nombre et la portée de celles-ci, prévoyant des exceptions et leur ouvrant des programmes d'assistance technique pour les aider à se conformer à leurs engagements ;

- enfin, le **G33**, groupe intermédiaire qui compte désormais **quarante-deux pays** faisant de la **protection de leur marché intérieur une priorité de leur action** ; très hétérogène, il réunit des Etats qui relèvent presque tous d'une autre coalition : le G90 pour la majorité d'entre eux, mais aussi le G20 pour les plus importants (Inde, Chine, Indonésie, Vénézuéla, Pakistan), voire le G10 (Corée) ou le Groupe de Cairns (Afrique du Sud, Philippines) ; emmené par l'**Inde**, il est parfois en proie à des difficultés internes qui le contraignent à un certain retrait tant, sur certains dossiers, **les positions de ses membres peuvent être opposées** (exemple des exceptions portant sur le riz, l'Afrique du Sud les récusant quand la Corée les exige).

---

(1) A cet égard, il convient de rappeler que l'UE est l'**ensemble économique le plus accueillant du monde pour les produits agricoles et industriels en provenance de ces pays** : les préférences « Cotonou » de l'UE accordées aux PMA et aux pays non PMA de l'Afrique sub-saharienne n'excluent ainsi du libre accès que respectivement 8 et 284 lignes tarifaires, quand les SPG du Canada et du Japon, par exemple, en excluent encore 2 370 pour le premier et 1 280 pour le second !

(2) Une étude de la Banque mondiale datant de 2005 démontre qu'une diminution totale des droits de douane de l'UE induirait une perte de 460 millions de dollars (M\$) par an pour les PMA africains. Le FMI considère quant à lui que la diminution de 40 % des tarifs douaniers de la Quad engendrerait une érosion des préférences de 530 M\$ pour les pays à revenu intermédiaire.

*b) La préparation des réunions par le groupe restreint*

Outre l'émergence et la structuration de ces trois coalitions, la Conférence de Cancún a eu pour second et très important effet la reconnaissance que **la préparation des réunions interministérielles ne saurait être seulement animée par la Quad**, laquelle ne représentait plus de manière satisfaisante la réalité des forces économiques et politiques en présence. Certes, la seule prise en compte quantitative des flux commerciaux internationaux confère encore aux quatre pays et ensemble concernés une prépondérance incontestable (1) : mais dans une enceinte comme l'OMC, dont l'objet même est de **réguler de manière équitable et équilibrée** les contradictions d'un monde multipolaire, il devenait patent que ce mode de fonctionnement était devenu dépassé.

C'est ainsi que, pour faciliter en amont les négociations, à la **Quad** a d'abord succédé le **FIPS** (*Five interested parties*), censé mieux représenter les **grands intérêts en présence** : aux côtés de l'**Union européenne** et des **Etats-Unis** participaient donc aux réunions préparatoires l'**Australie**, au titre du **Groupe de Cairns**, le **Brésil**, au nom du **G20**, et l'**Inde**, en tant que représentant du **G33**. On relèvera toutefois que cette restructuration, pour être plus respectueuse, n'était cependant pas totalement satisfaisante puisque **deux des sept grands ensembles prenant part aux négociations n'étaient pas représentés** : le **G10** et le **G90**. C'est pour lever une partie de cette difficulté que le **Japon** a été de nouveau invité à participer aux réunions du groupe, désormais qualifié de **G6**.

Quant à la **représentation du G90**, elle demeure délicate à réaliser pour deux raisons essentielles : d'une part, il est encore plus difficile pour ce groupe que pour les autres de distinguer clairement en son sein un pays susceptible de **fédérer de manière non contestable les intérêts parfois divergents de ses nombreux membres**, dont beaucoup relèvent du reste d'autres coalitions ; d'autre part, aucun des Etats concernés ne semble suffisamment riche et doté des moyens humains et logistiques lui permettant d'assumer la lourde tâche d'être présent dans toutes les enceintes où se déroulent les négociations. Dans les faits, le **Brésil** et l'**Inde**, bien que ne faisant pas partie du G90, ont indiqué être **en mesure de parler en son nom lors des réunions du G6** : mais beaucoup des Etats concernés contestent cette affirmation, notamment pour ce qui concerne le **dossier agricole**.

## **2. La réduction du champ de la négociation**

La deuxième conséquence de l'échec de Cancún a été de **contraindre l'Union européenne à renoncer à faire examiner dans le cadre du Cycle de**

---

(1) En 2004, ils représentaient ainsi près de 44 % des exportations et de 51 % des importations mondiales de marchandises (exclusion faite du commerce intra-communautaire à 25).

**Doha un certain nombre de thèmes pourtant essentiels**, selon elle, au développement des relations commerciales.

*a) Un contenu initialement ambitieux...*

La Conférence ministérielle réunie au Qatar du 9 au 13 novembre 2001 avait permis, dans le contexte très particulier de « l'après-11 septembre » propice au consensus, de définir un **agenda très ambitieux de vingt-et-un sujets** qualifié de « **Programme de Doha pour le développement** » et censé satisfaire l'ensemble des parties prenantes (1).

Si tous les sujets, notamment les **quatre qui constituent le cœur de la négociation commerciale** (2), devaient être abordés dans une optique faisant une place particulière à la **problématique du développement des pays les moins riches**, certains thèmes étaient spécifiquement destinés à susciter l'adhésion des PED : le TSD (traitement spécial et différencié), la « mise en œuvre » (*i.e.* adaptations particulières à prévoir en faveur des PED pour accompagner leur participation au système commercial multilatéral), l'assistance technique, l'accès aux médicaments dans le cadre de l'*Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce* (ADPIC), les PMA, les produits de base, les petites économies vulnérables (PEV), les transferts de technologie, la dette et les finances...

S'agissant des **pays développés**, ils obtenaient la prise en compte, essentielle pour eux compte tenu de la structuration de leurs économies et, par conséquent, de leurs intérêts offensifs, des **quatre sujets dits « de Singapour »**. Avancés lors de la première Conférence ministérielle de l'OMC, organisée à Singapour du 9 au 13 décembre 1996, ces thèmes concernaient l'ouverture aux investissements étrangers, la politique de la concurrence (transparence, non-discrimination et équité des procédures), la transparence des marchés publics et la facilitation des échanges (*i.e.* réduction, simplification et accélération des diverses procédures douanières). Ils avaient ainsi **vocation à couvrir de manière horizontale les secteurs économiques faisant par ailleurs l'objet des négociations**, ce complément étant susceptible de donner aux échanges internationaux une vigueur supplémentaire.

Enfin, outre l'**ouverture de nouveaux sujets** (tels que la protection des indications géographiques à travers l'ADPIC, les questions environnementales ou encore l'amélioration des dispositions encadrant le recours aux mesures anti-dumping et anti-subsidies), l'Union européenne parvenait à faire admettre un **principe** lui paraissant absolument **essentiel** : celui de la **globalité des négociations et des accords** (notion

---

(1) Pour le détail de ces sujets, voir le rapport d'information n° 2 (2003-2004) précité.

(2) AGA (les produits agricoles), NAMA (*non agricultural market access*, c'est-à-dire les produits industriels et ceux de la pêche et de la sylviculture), AGCS (*i.e.* les services, tels que les transports, les télécommunications, les banques et les assurances...) et ADPIC (Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce).

« **d'engagement unique** »). Placée en situation « défensive » sur le volet agricole, l'UE estimait en effet que la reprise des négociations sur les secteurs de l'agriculture et des services, prévue à compter de 2000 par les accords de Marrakech signés le 15 avril 1994, risquait d'être difficile si elle était limitée à ces deux seuls sujets. C'est pourquoi elle défendait un **concept de « cycle large »** associé à l'exigence d'un **accord global** qui, du reste, permettait davantage de répondre aux multiples attentes des PED et de s'attaquer aux nombreux obstacles contraignant le développement des relations commerciales internationales. Elle avait d'ailleurs œuvré dès 1999, lors de la préparation de la Conférence de Seattle, au lancement du « Cycle du Millénaire », malgré les réticences des Etats-Unis et de grands pays émergents alors résolus à restreindre le champ des négociations.

*b) ... progressivement réduit de jure comme de facto*

Pour favoriser la reprise du Cycle de Doha après l'échec de Cancún, il a été nécessaire de procéder à un **réexamen de ses objectifs** qui donne plus largement satisfaction aux demandes des PED. Ceux-ci avaient en effet considéré à Cancún que **les préoccupations en faveur du développement se dissolvaient dans l'agenda trop chargé du Cycle**. Votre rapporteur estime cependant nécessaire de préciser que l'unanimité de façade de l'ensemble des PED sur ce constat était largement tactique, certains membres de l'OCDE comme nombre de grands pays émergents se cachant derrière les PMA pour mettre sous pression l'Union européenne.

Reste que, pour ne pas être accusée de la responsabilité d'un échec définitif du Cycle, l'UE a accepté, lors de la réunion du Conseil général (1) de l'OMC tenue à Genève en **juillet 2004**, d'**abandonner le concept de « cycle large »** et de recentrer la négociation sur un **nombre limité de sujets**. Les concessions européennes ont ainsi concerné **trois des quatre sujets de Singapour** (investissements, transparence des marchés publics et concurrence).

Toujours dans l'espoir de débloquer le processus, le commissaire européen au commerce s'est en outre engagé, au cours de la même réunion, sur le **principe de l'élimination des subventions communautaires aux exportations agricoles**, sous réserve d'un **parallélisme des efforts de la part des autres grands exportateurs agricoles sur leurs propres procédures de soutien à l'export** : aide alimentaire et crédits bonifiés à l'exportation pour les

---

(1) Le Conseil général réunit à Genève, autour du Directeur général, les ambassadeurs des Etats membres auprès de l'OMC (mais les négociateurs ministériels peuvent directement y participer s'ils le souhaitent : c'est ce qui s'était d'ailleurs passé en juillet 2004, compte tenu de l'importance de la réunion). Il exerce les fonctions de la Conférence ministérielle entre ses réunions sous la forme de Comité des négociations commerciales (CNC). En outre, il peut être réuni en formation d'Organe de règlement des différends (ORD) ou en tant qu'Organe d'examen des politiques commerciales. Enfin, il dirige les travaux du Conseil du commerce et des marchandises, du Conseil des ADPIC et du Conseil du commerce et des services, chargés de superviser l'application et le fonctionnement des accords sectoriels.



Etats-Unis, monopoles commerciaux pour l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande.

Force est de constater que ce qui a été qualifié de « cadre de juillet » (1) a ainsi **concentré la négociation sur quatre sujets essentiels seulement : l'agriculture, les biens industriels** (volet habituellement appelé **NAMA**, pour « *non agricultural market access* »), les **services** (également désigné sous l'acronyme AGCS, pour « *Accord général sur le commerce des services* ») et **l'aide au développement**.

Et parmi ces quatre thèmes, **le volet agricole est devenu l'abcès de fixation des débats** en raison de l'intérêt objectif des principaux acteurs (Etats-Unis, Groupe de Cairns, certains PED sur des secteurs particuliers), y compris les ONG, à **placer l'Union européenne en position d'accusée**. Cette **focalisation tactique a très sérieusement appauvri**, au-delà des termes du « cadre de juillet », **le champ réel des négociations** dès lors qu'un certain nombre d'Etats membres refusent d'avancer sur d'autres sujets de l'ordre du jour tant qu'ils estiment n'avoir pas obtenu satisfaction sur celui-ci.

De fait, elle conduit aussi, d'une certaine manière, à **remettre en cause le principe de l'engagement unique**, quand bien même celui-ci a formellement été confirmé à Genève en 2004.

### **3. Une implication plus grande de la direction générale**

Le troisième effet de l'échec de Cancún se rapporte au fonctionnement de l'OMC en tant qu'organisation.

De légitimes interrogations sur les méthodes de travail d'une structure passée, en quarante ans, de 23 à quelque 145 membres, avaient conduit dès juin 2003 le directeur général de l'OMC, l'Indonésien Supachai Panitchpakdi, à charger un **Conseil consultatif**, présidé par l'Irlandais Peter D. Sutherland (lui-même ancien directeur général du GATT puis de l'OMC), d'**analyser la situation de l'OMC en tant qu'institution, d'étudier et de clarifier les défis institutionnels** auxquels le système était confronté et d'**examiner de quelle manière l'OMC pourrait être renforcée afin de les relever**.

Rendu au début de l'année 2005, le **rapport Sutherland** a été largement influencé par l'analyse des causes de l'échec de Cancún, même si le travail des huit membres du Comité consultatif a naturellement dépassé ce seul événement. Votre rapporteur analysera ultérieurement, dans la seconde partie du présent rapport, leurs conclusions et recommandations les plus pertinentes.

Il souhaite toutefois relever ici qu'un nombre significatif de celles-ci suggérait une **montée en puissance du rôle et des moyens du Directeur général (DG) et du secrétariat de l'organisation**, afin de favoriser leur **plus**

---

(1) Même si, formellement, l'accord-cadre a été adopté par le Conseil général le 1<sup>er</sup> août 2004.

**grande implication dans le processus de négociation.** Or, c'est bien à la lumière de ces préconisations qu'on doit apprécier la désignation du Français Pascal Lamy au poste de DG, lors de la réunion du Conseil général du 26 mai 2005 (1).

Doté d'une très forte personnalité et d'un tempérament énergique, bénéficiant d'une notable expérience des négociations commerciales internationales, notamment dans l'enceinte de l'OMC, en tant qu'ancien commissaire européen au commerce, bon connaisseur des ONG et de la société civile, négociateur averti et fin manœuvrier comme l'a du reste démontré sa capacité à forger sur sa candidature une alliance entre l'UE, les Etats-Unis, d'importants pays émergents et de nombreux PED sensibles à ses préoccupations en faveur du développement, Pascal Lamy a été très explicite sur la manière dont il envisageait le rôle du DG, qu'il a résolument placée dans les perspectives ouvertes par le rapport Sutherland. Dans sa déclaration faite au Conseil général le 26 janvier 2005, il a notamment estimé que le DG devait être un **gestionnaire**, un **avocat** et un **courtier capable**, par la **confiance** qu'il suscite, de **faire entendre et comprendre l'OMC à l'extérieur et de faciliter les accords à l'intérieur**.

L'engagement de Pascal Lamy à exercer son mandat de manière active et déterminée s'est confirmé dès avant sa prise de fonction, le 1<sup>er</sup> septembre 2005. Convaincu que le DG et le secrétariat de l'OMC ne pouvaient être réduits à un statut de greffier, il a choisi personnellement ses quatre directeurs généraux adjoints, multiplié les contacts avec les membres du Conseil général à Genève et préparé très en amont la Conférence de Hong Kong afin d'accroître ses chances de succès. Dans son discours remarqué d'ouverture de la session ministérielle, le 13 décembre 2005, il a regretté de ne pas disposer d'une baguette magique pour garantir ce succès : pourtant, à l'issue de la Conférence, tous les observateurs sont convenus que son implication personnelle à toutes les étapes des négociations et, en particulier, en « green room », sa capacité de travail et sa force de conviction, son intime connaissance technique et politique des dossiers et sa parfaite analyse des stratégies des différents acteurs avaient fait de lui le pivot de celle-ci et, sans besoin de baguette magique, l'architecte de sa réussite.

Si ces qualités n'ont, depuis lors, pas été suffisantes pour lever les obstacles qui demeurent sur la voie d'un véritable accord, nul doute cependant qu'en cas d'achèvement positif du Cycle de Doha, elles seront, avant même l'engagement d'un nouveau cycle, mises au service d'une **consolidation du nouveau rôle d'animateur conféré au secrétariat général**.

---

(1) Les autres candidats étaient Carlos Pérez del Castillo, ancien représentant de l'Uruguay à l'OMC, ancien président du Conseil général, Jaya Krishna Cuttaree, ancien ministre, ancien représentant de Maurice à l'OMC, et Luiz Felipe de Seixas Corrêa, ancien ministre, ancien représentant du Brésil à l'OMC.

## **B. PRÉPARER HONG KONG**

Tous les acteurs étant conscients qu'après l'échec de la Conférence de Cancún, un nouvel échec de celle de Hong Kong aurait signifié l'interruption de la négociation du Cycle du Développement et suscité une crise profonde pour l'OMC, plusieurs **initiatives** ont été prises entre ces deux événements pour tirer les leçons du premier et préparer au mieux le second.

### **1. Des rendez-vous intermédiaires peu fructueux**

Tout d'abord, deux importantes réunions du **Conseil général de l'OMC** ont été organisées en juillet 2004 puis en juillet 2005 pour **définir les conditions de la reprise des négociations et baliser leur progression**.

Ainsi qu'il l'a été précédemment indiqué, le champ de l'Agenda de Doha a été réduit en 2004 pour recentrer les discussions sur quatre thèmes principaux. En outre, c'est dans ce « cadre de juillet » que l'Union européenne a officiellement accepté le principe de l'élimination progressive des restitutions aux exportations agricoles, sous réserve naturellement que les autres mécanismes distorsifs de la concurrence (*i.e.* effets directs sur le niveau de production et effets de distorsion sur les échanges internationaux) que sont l'aide alimentaire et les crédits à l'exportation américains d'une part, le monopole des entreprises commerciales d'Etat canadiennes, australiennes et néo-zélandaises d'autre part, soient également remis en cause (1). Cette seconde importante concession européenne avait elle aussi pour objet, en satisfaisant aux demandes du G20, de lever l'un des blocages les plus manifestes à la poursuite d'un débat serein.

La réunion organisée à Genève un an plus tard, en juillet 2005, avait quant à elle pour objet de **déterminer**, six mois avant Hong Kong, un « **accord proche de ce qui est requis** » sur les **quatre dossiers essentiels** : agriculture, NAMA, AGCS et développement. Malgré la présence des représentants ministériels, notamment du secrétaire d'Etat au commerce américain, du négociateur européen, du ministre du commerce extérieur japonais, ou encore du représentant de l'Etat de Hong Kong, appelé à présider la Conférence ministérielle, le Conseil général a été contraint de constater que **les discussions préalables par secteur n'avaient pas suffisamment avancé et que trop de différends subsistaient pour parvenir à établir un pré-accord**.

---

(1) L'accord-cadre de juillet 2004 comprend aussi des dispositions de principe (*i.e.* non chiffrées) relatives à l'accès au marché en matière agricole (approche étagée de l'harmonisation des droits de douane, choix des produits sensibles) et aux soutiens internes à la production (définition de la boîte dite « bleue », qui comprend les mesures distorsives pour le commerce mais dont les caractéristiques limitent la production, et révision à la baisse du mécanisme « *de minimis* » permettant aux Etats-Unis de verser aux agriculteurs jusqu'à 5 % de la valeur de leur production totale en aides portant sur différents produits).

Plus grave, au regard de l'absence de progrès tangibles obtenus à l'issue d'une année entière de discussions, la **perspective d'un nouvel échec en Ministérielle a commencé à sourdre de manière insistante.**

Or, cette perspective apparaissait difficile à assumer à plus d'un titre :

- d'une part, elle **signifiait très probablement l'interruption définitive de la négociation du Cycle de Doha** : en effet, si l'on estime qu'il faut compter au moins une année pour surmonter un échec, la relance du Cycle n'aurait pu intervenir avant la fin de l'année 2006 ; or, le mandat du négociateur américain s'interrompant en tout état de cause le 31 juillet 2007 (1), il aurait été totalement illusoire d'espérer boucler un accord au cours du seul premier semestre 2007 ;

- d'autre part, elle risquait de **porter une atteinte irréparable à la crédibilité même de l'OMC**, qui aurait été confrontée, en à peine dix ans d'existence, à **trois échecs**, celui de Hong Kong en 2005 venant après ceux de Cancún en 2003 et de Seattle en 1999 ;

- enfin, elle constituait pour la **Chine**, membre récent de l'OMC mais appelé à jouer un rôle majeur au sein de l'organisation, et **Etat souverain d'accueil de la Conférence (2)**, un **risque diplomatique insupportable.**

## 2. Des initiatives de portée inégale

Face à ce risque de blocage, les **Etats-Unis** et l'**Union européenne**, soit les **deux principaux négociateurs**, ont effectué un « mouvement » juste avant la Conférence afin, tout à la fois, de **tenter de créer une dynamique de nature à favoriser un accord** et de **s'affranchir de toute responsabilité** si, en définitive, celui-ci n'était pas au rendez-vous.

### *a) La proposition des Etats-Unis du 10 octobre 2005*

C'est ainsi que les Etats-Unis ont, le **10 octobre 2005**, présenté une **offre agricole** que Mme Elizabeth Berry, Ministre conseiller chargée des affaires agricoles à l'ambassade des Etats-Unis d'Amérique à Paris, a qualifiée « d'audacieuse » lors de son audition par le groupe de travail le 4 mai dernier.

---

(1) En application de la *Trade Promotion Authority (TPA)*, le Président américain est autorisé par le Congrès à négocier directement les accords commerciaux engageant les Etats-Unis et à les soumettre pour approbation ou rejet, sans possibilité d'amendements, au Congrès. Cette délégation est accordée jusqu'au 31 juillet 2007.

(2) « Hong Kong, Chine » est à la fois, en application du principe « un pays-deux systèmes », une région administrative spéciale de la République populaire de Chine disposant d'un très large degré d'autonomie, et un sujet de droit international indépendant dans les domaines économique, commercial et financier, reconnu notamment dans plusieurs organisations internationales à vocation économiques telles que l'OMC, l'APEC (*Asia-Pacific Economic Cooperation*), l'Organisation mondiale des douanes, la Banque asiatique de développement...

Cette proposition concernait les **trois piliers du dossier agricole**. S'agissant des **soutiens à l'exportation**, en contrepartie de l'élimination dès 2010 de toutes les subventions à l'exportation, une durée limitée pour le remboursement des crédits à l'exportation serait fixée à 180 jours, les pratiques distorsives des entreprises commerciales d'Etat seraient éliminées et l'aide alimentaire serait disciplinée (1). En ce qui concerne l'**accès au marché**, les droits de douane seraient progressivement réduits au cours d'une période de cinq ans, avec une distinction entre les pays développés (réduction de 55 à 90 % des tarifs et limitation des produits sensibles à 1 % seulement des lignes tarifaires) et les PED, qui bénéficieraient d'une période d'ajustement plus longue et d'exigences de réduction plus réduites. Enfin, en matière de **soutiens internes**, la mesure globale de soutien (MGS), c'est-à-dire le plafond des aides aux agriculteurs relevant de la boîte dite « orange » (2), serait réduite de 60 %, l'ensemble des soutiens internes distorsifs pour le commerce le serait à 53 %, et le plafond « *de minimis* » serait fixé à 2,5 %.

Pour votre rapporteur, cet ensemble de propositions n'est pas satisfaisant dans la mesure où **il ne répartit pas les efforts de manière équilibrée entre l'Union européenne et les Etats-Unis**. En effet, alors que les mesures proposées ont des conséquences directes et immédiates pour l'agriculture communautaire, par la suppression des restitutions aux exportations (près de 2 milliards de dollars par an) et la diminution drastique des soutiens internes (qui seraient limités à environ 15 milliards de dollars par an, contre une autorisation actuelle de près de 88 milliards de dollars et un usage effectif de quelque 34 milliards de dollars), elles ne conduisent, s'agissant des mécanismes américains, qu'à un **transfert de subventions à l'intérieur d'un système de vases communicants**. En effet, la réduction du plafond de la MGS, apparemment significative (de 19,1 à 7,6 milliards de dollars), serait en réalité largement **compensée** par le recours accru à d'autres mécanismes de soutien, notamment ceux de la boîte « bleue » qui, peu utilisés jusqu'à présent, représenteraient dans le nouveau dispositif quelque 5 milliards de dollars (en particulier par les paiements dits contra-cycliques).

Au total, certains commentateurs considèrent ainsi que le niveau record de subventions et soutiens divers accordés en 2005 à l'agriculture américaine, soit plus de 23 milliards de dollars (3), pourrait presque être atteint, certes avec une ventilation différente, dans le nouveau mécanisme.

---

(1) Les aides alimentaires américaines, qui se montent à environ 2,5 milliards de dollars chaque année, constituent un débouché garanti pour les producteurs américains de denrées agricoles qui, bien souvent, sont cultivées dans les pays destinataires (blé, riz, sorgho...) : ainsi, seule la moitié des produits aidés est destinée à des PMA importateurs nets de denrées agricoles.

(2) La boîte « orange » comprend les mesures de soutien interne très distorsives pour le commerce, qui sont liées aux prix et/ou à la production. La MGS comprend des mesures spécifiques par produit, dont les « *marketing loans* » (MLB), et d'autres mesures portant sur l'irrigation ou sur les assurances. Pour les Etats-Unis, le montant autorisé annuellement est fixé à 19,1 milliards de dollars.

(3) Dont plus du tiers pour les producteurs de soja (3,5 milliards, soit 20 % de la valeur de la récolte), de maïs (2,2 milliards, soit 12 %) et de coton (2,2 milliards, soit 40 %).

*b) L'offre conditionnelle communautaire du 28 octobre 2005*

L'Union européenne, de son côté, a formulé le **28 octobre suivant** une **offre dite conditionnelle** dans la mesure où elle ne pouvait être considérée comme un engagement dans la négociation **qu'à la condition que les autres acteurs fassent, de leur côté, les efforts attendus** (*i.e.* sur le volet agricole pour les Etats-Unis, sur NAMA et les services pour le G20 et les grands pays émergents).

Cette offre était **organisée en trois points** : la réduction de 70 % des soutiens internes de la boîte orange (soit davantage que ce qu'avaient proposés les Etats-Unis), la suppression totale de toutes les subventions à l'exportation et, sauf pour ce qui concerne les pays en développement, une réduction de 35 % à 60 % des tarifs douaniers (1), à l'exception de produits sensibles représentant 8 % des produits agricoles concernés. **Il s'agissait donc d'une proposition substantielle répondant, tant sur son principe que dans ses modalités, aux demandes des partenaires de l'Union.**

On se souvient d'ailleurs que cette offre du négociateur européen, M. Peter Mandelson, avait été scrupuleusement examinée par la **France**, qui **craignait qu'elle n'excède, notamment pour ce qui concerne la baisse des tarifs, les limites du mandat confié à la Commission européenne par le Conseil en octobre 1999.** En effet, les liens sont immédiats entre les négociations commerciales dans le domaine agricole et le contenu même de la politique agricole commune (PAC), dont le cadre budgétaire a été difficilement « sanctuarisé » jusqu'en 2013 par l'**Accord de Bruxelles** du 25 octobre 2002. Il était par conséquent exclu pour la France, comme l'avait indiqué le Président de la République lors du **Sommet de Hampton Court** le 27 octobre 2005, ainsi d'ailleurs que pour une quinzaine d'autres Etats-membres très concernés par la question agricole, que le souci légitime de lever les blocages ralentissant la discussion du Cycle de Doha conduise à **remettre en cause un volet essentiel de la politique communautaire.**

**Du reste, c'est cette question de la pérennité de l'accord de Bruxelles, régulièrement posée par les tentatives de certains Etats-membres de le remettre en cause, qui constitue le lancinant fil rouge de cette étape du cycle des négociations entamée en juillet 2005 et toujours ouverte aujourd'hui.** En effet, les exigences des Etats-Unis, des membres du groupe de Cairns et de ceux du G20 à l'égard de l'offre agricole communautaire sont d'autant plus insistantes et répétées qu'ils pensent pouvoir bénéficier de **divisions internes à l'UE** entre les Etats-membres soucieux de **maintenir le mandat de négociation fixé de manière unanime à la Commission** et, par conséquent, de préserver le cadre de la PAC adopté jusqu'en 2013, et ceux qui estiment que des **concessions supplémentaires sur le volet agricole devraient être consenties pour favoriser la relance des négociations.**

---

(1) Soit 60 % pour les tarifs les plus élevés et 35 % pour ceux les moins élevés, ce qui représente une réduction moyenne des droits de 47 %. A signaler la condition supplémentaire qu'aucun droit de douane ne peut dépasser 100 % du prix du produit.

*c) Un attentisme généralisé*

Alors qu'elles étaient destinées, selon leurs auteurs, à favoriser un déblocage de la situation, ces **deux offres ont été accueillies**, au-delà des formules diplomatiques de circonstance, dans une **relative indifférence**.

Pour l'**Union européenne**, la **proposition américaine** pêchait essentiellement en raison du fait qu'elle ne traitait pas des **trois questions** qui, en réalité, sont les plus fondamentales en raison de leur **effet d'encouragement à la production américaine** et de leurs **conséquences distorsives sur les échanges mondiaux** : les « *marketing loans* », les paiements contracycliques et l'aide alimentaire. L'offre du 10 octobre allait-elle ou non « impacter » ces trois programmes ? Comme rien ne permettait de le penser, **il semblait bien qu'alors, derrière l'apparente générosité de leur offre, les Etats-Unis ne « bougeaient » en fait pas.**

Quant à l'**offre communautaire**, elle a été **immédiatement jugée insuffisante par les Etats-Unis comme par les pays membres du Groupe de Cairns ou du G20** car, de leur point de vue, elle ne s'engageait pas sur une **baisse importante des droits de douane**. Cette réaction semble étonnante alors même que jamais une proposition de l'Union sur ce chapitre de la négociation n'avait été jusqu'ici aussi **ambitieuse** : la réduction moyenne proposée de 47 % dépassait même le niveau négocié lors de l'Uruguay Round (1). Mais les partenaires de l'Union considéraient que, eu égard au **niveau moyen des droits de douane réellement pratiqués en Europe**, les taux de réduction évoqués, qui se référaient aux niveaux plafonds fixés par les accords de Marrakech et qui sont beaucoup plus élevés, **n'affecteraient que marginalement la situation actuelle**. Reste que cette critique pouvait tout autant être adressée à l'offre américaine, dont les propositions de réduction des droits de douane étaient également assises sur les taux plafonds théoriques.

Enfin, il convient d'observer que **ces deux offres américaine et européenne n'ont suscité aucune réaction pratique des autres membres influents de l'OMC**. Ni le **Brésil et le G20** d'une part, ni **l'Inde et le G33** d'autre part, n'ont par exemple indiqué, par une **nouvelle offre**, quels **efforts** ils entendaient faire dans les **domaines** où ils se trouvent placés en **situation défensive**, à savoir **NAMA** pour les premiers et les **services** pour les seconds.

C'est ainsi que les **trois rapports des groupes de négociation** des volets agricole, NAMA et « facilitation des échanges », présentés le 22 novembre 2005 sous la responsabilité de leurs présidents, ne contenaient **aucune tentative de compromis entre les positions des Etats membres**, se contentant de faire une **description factuelle de l'état des discussions**. Mais cette **neutralité n'était qu'apparente**, ce choix ayant des implications politiques qu'il ne faut pas sous-estimer. Ainsi, le rapport agricole contenait des **fourchettes de propositions chiffrées** qui, loin de permettre de visualiser

---

(1) C'est d'ailleurs notamment en cela que quinze Etats membres, dont la France, ont estimé que l'offre du 28 octobre 2005 dépassait le mandat de négociation donné à la Commission en 1999, qui prévoyait une baisse des tarifs agricole de l'ordre de celle négociée lors du précédent cycle.

ce que pourrait être un **éventuel point de consensus**, exprimaient au contraire les **très profondes divergences des positions des négociateurs**. Pire, le rapport NAMA constituait une **régression par rapport à l'état des discussions** en ce qu'il **plaçait sur un même plan les différentes demandes relatives à la formule de réduction tarifaire**, sans préconiser de retenir la formule dite « suisse » en faveur de laquelle, depuis l'été précédent, une majorité s'était pourtant clairement dégagée (1).

C'est dans ce contexte singulier que, le 1<sup>er</sup> décembre 2005, le Directeur général et la Présidente du Conseil général de l'OMC ont présenté un **projet de Déclaration ministérielle** devant constituer le **socle de la négociation**. Pour l'essentiel, il s'agissait d'un **état des lieux** qui, bien que d'une facture optimiste, **renvoyait au premier semestre 2006 les véritables négociations sur les sujets difficiles**, c'est à dire en particulier les **modalités d'un accord sur l'agriculture et d'un accord sur NAMA**, et donnait des gages aux PED, et plus précisément aux PMA, en **avançant de manière précise sur quelques aspects du volet développement** : médicaments, accès en franchise de droits et de contingents des produits des PMA (2), érosion des préférences...

Ainsi, le projet de déclaration exprimait incontestablement une **très nette baisse des exigences** au regard de ce que l'accord de juillet 2004 pouvait, après les **importantes concessions alors consenties par l'Union européenne**, permettre d'espérer.

### 3. Les enjeux pour l'Union européenne

C'est qu'en effet, l'absence d'avancées tangibles entre le sommet de juillet 2004 et le début de la Conférence de Hong Kong a conduit les membres de l'OMC à aborder ce rendez-vous avec **prudence** et **modestie**. Début décembre 2005, **trois scénarii étaient ainsi envisageables** :

- un échec causé, comme à Cancún, par une **crispation**, soit des **pays émergents du G20 sur l'ensemble du volet agricole**, soit des **PED du**

---

(1) La formule suisse est une méthode d'harmonisation des tarifs douaniers utilisant une équation unique ( $Z=AX/(A+X)$  où X est le taux de tarif initial, A le coefficient et le taux de tarif final maximal, et Z le taux de tarif inférieur résultant en fin de période) qui vise à réduire de manière importante les écarts entre les tarifs élevés et les tarifs bas. L'élément essentiel est le coefficient, qui peut être unique ou multiple, et c'est sur le nombre et le niveau des coefficients que porte la négociation. L'une des alternatives à la formule suisse était la formule ABI qui, défendue par l'Argentine, le Brésil et l'Inde, est plus compliquée en ce qu'elle inclut les moyennes tarifaires de chaque pays.

(2) Avec le programme « Tout sauf les armes » (TSA), initiative unique au monde, l'Union européenne ouvre depuis 2001 son marché intérieur en franchises de droits de douane et de quotas à la totalité des produits agricoles (à l'exception temporaire de la banane jusqu'à la fin de cette année 2006, et du sucre et du riz jusqu'en 2009) et industriels (à l'exception permanente des armes), importés des pays les plus pauvres du monde (PMA).



**groupe ACP ou, plus largement, du G90**, qui auraient refusé d'avancer tant que des **accords formels ne seraient pas acquis sur des dossiers transversaux**, comme **l'érosion des préférences commerciales**, ou **particuliers**, comme ceux du **coton**, du **sucre** ou de la **banane** ; **ce scénario eût été le pire pour l'Union européenne** car tout porte à croire qu'elle aurait été **accusée**, tant par des Etats membres que par les ONG et, par médias interposés, par l'opinion publique, d'avoir **causé cet échec par son intransigeance dans le dossier agricole** ; dans cette hypothèse, ses capacités d'influence et son positionnement dans le rapport de force post-Conférence en auraient été singulièrement affectés ;

- un **scénario médian**, qualifié de « *successful failure* » par d'aucun, consistant en un accord *a minima* ne dépassant pas le cadre du projet de Déclaration ministérielle transmis aux membres avant la Conférence par le Directeur général et la Présidente du Conseil général, et **renvoyant donc d'éventuelles avancées réelles à une réunion ministérielle ultérieure** ; cette hypothèse était d'autant plus crédible que certains des membres du G6 pouvaient être séduits par l'initiative conjointe des Britanniques et des Brésiliens d'organiser un sommet des chefs d'Etat au début de l'année 2006 pour relancer les négociations commerciales par un accord entre les acteurs-clefs de la négociation sur les dossiers majeurs ;

- enfin, un **scénario dit « dynamique »** débouchant, grâce en particulier à l'implication active du Directeur général et à la multiplication des réunions en « salle verte », à des **accords politiques sur l'agriculture, NAMA et la facilitation des échanges**, ne nécessitant ensuite, au premier semestre 2006, que des **précisions sur les « modalités » de leur mise en œuvre et la présentation des offres chiffrées des différents partenaires** ; seule cette hypothèse permettrait d'achever le Cycle de Doha dans le nouveau délai fixé en juillet 2004, c'est-à-dire à la **fin de l'année 2006**.

C'est dans la perspective de ce dernier scénario que la Commission européenne, avant la Conférence ministérielle, a défini ses **objectifs en vue d'un accord global et équilibré** et anticipé tant les **alliances** qu'elle devrait nouer pour y parvenir que celles auxquelles elle risquait de se trouver confrontée.

*a) Définir les objectifs de la négociation*

● Privilégiant des avancées sur le **paquet développement**, l'Union européenne souhaitait tout d'abord favoriser les initiatives sur :

- **l'accès en franchise de droits et de contingents pour les PMA** : étendre le programme communautaire TSA à l'ensemble des pays développés ainsi qu'aux pays émergents en mesure de le faire ;

- le **commerce du coton** : supprimer les subventions aux producteurs de coton des pays développés, notamment américains, afin de rétablir des conditions concurrentielles équitables vitales pour les économies de quelques

pays africains spécialisés dans ce produit (tels que le Bénin, dont la production cotonnière représente 75 % des exportations) ;

- l'**accès des pays pauvres aux médicaments génériques** afin de favoriser la lutte contre les grandes pandémies, en particulier le SIDA (un accord ayant été obtenu sur ce dossier avant même le début de la Conférence) ;

- le **traitement spécial et différencié** (TSD) : adapter les règles commerciales au niveau réel des richesses des PED, c'est-à-dire opérer une distinction entre les pays émergents, les pays en développement et les PMA ;

- l'**aide au commerce pour les PED** : accroître l'assistance financière aux pays en développement pour améliorer leurs infrastructures et supprimer les entraves à leurs efforts visant à accroître les échanges (un accord formel était envisagé) ;

- l'**érosion des préférences** : bien qu'il soit impossible de traiter globalement ce dossier à Hong Kong faute de disposer des paramètres complets permettant d'évaluer les pertes résultant de l'érosion, il semblait envisageable d'avancer politiquement sur la question en obtenant, s'agissant des PMA, des **acceptations de principe de la part de certains des pays émergents** (tels l'Inde) et **des PED**.

• S'agissant des **produits industriels** (NAMA), l'Union plaidait pour une limitation à 15 % du plafond des droits de douane (1) des PED, à l'exception des PMA, et l'utilisation de la formule suisse de réduction, afin de réduire l'écart entre les droits les plus faibles et ceux les plus élevés.

Contrairement aux idées reçues, la libéralisation du commerce industriel ne réserve pas des avantages aux seuls pays industriels : dans un jeu « gagnant-gagnant », elle est même indispensable pour assurer le développement des pays émergents et le « décollage » économique des PED, en ce qu'elle leur assure l'accès aux marchés développés et la « remontée » des filières industrielles. Rien ne serait plus préjudiciable aux pays du Sud que de limiter leurs facultés industrielles en les spécialisant dans le commerce agricole et agro-alimentaire, qui représente moins de 10 % des exportations mondiales. Une telle spécialisation entraînerait ces pays dans un processus de réduction tendancielle de leurs termes de l'échange, et donc de paupérisation. Il est donc essentiel pour les PED que les négociations sur le volet NAMA se poursuivent afin de favoriser le commerce industriel Sud-Sud et Sud-Nord et, ce faisant, de contribuer à l'industrialisation des pays du Sud.

• Tout en n'étant guère optimiste sur ce point, l'Union souhaitait aussi quelques avancées sur le dossier des **services** (AGCS), sur lequel elle est en **position très offensive** en raison de sa maîtrise des marchés concernés, notamment les télécommunications, le tourisme, la banque et l'assurance...

---

(1) La moyenne des droits des pays développés pesant sur les produits industriels est très faible (elle est de l'ordre de 4 % pour l'Union européenne) et élevée dans les PED, y compris les pays émergents à fortes capacités industrielles, en raison de pics tarifaires portant sur de nombreux produits et pouvant même dépasser les 100 % (ainsi, par exemple, les taxes à l'importation d'automobiles sont de l'ordre de 30 % en Chine, 35 % au Brésil, 60 % en Inde et 80 % en Thaïlande).

Considérant qu'**aucun accord ne saurait se faire sur le volet agricole sans que des engagements soient pris sur les services**, les européens attendaient au moins de leurs interlocuteurs du G20 et du G33 qu'ils se montrent prêts à faire des efforts, qui seraient précisés et quantifiés dans une étape ultérieure, en 2006.

• Restait enfin, naturellement, le **volet agricole**. Sur ce point, l'objectif essentiel de l'UE était de **se tenir au plus près de son offre conditionnelle du 28 octobre**, sachant que d'éventuels mouvements de ses partenaires sur d'autres points risquaient d'obliger son négociateur à évoluer. Dans cette perspective, les risques principaux portaient :

- s'agissant du **volet « exportations »**, sur la fixation, dans la Déclaration finale de la Conférence, d'une **date pour l'élimination totale des restitutions communautaires** : cette option ne pouvait être acceptable, pour un certain nombre d'Etats-membres, dont la France, **qu'à la condition que des engagements soient pris de manière similaire par les autres pays développés exportateurs agricoles sur la mise en œuvre des disciplines concernant leurs propres dispositifs distorsifs** (aide alimentaire, crédits à l'exportation, monopoles d'Etat...);

- s'agissant du **volet « accès au marché »**, sur l'obligation de préciser l'offre du 28 octobre en ce qui concerne le **traitement des produits sensibles** : les seuils au cours de la période, les taux de réduction, etc. Au-delà, toute demande plus excessive portant sur une réduction supplémentaire des droits de douane, serait en tout état de cause jugée irrecevable par une majorité des Etats-membres : en effet, conduisant à ce que les prix aux frontières deviennent inférieurs aux prix communautaires, elle risquerait de provoquer une baisse de la production, des revenus et de l'emploi agricoles européens et remettrait en cause la PAC réformée en 2003 ;

- enfin, s'agissant du **volet « soutien interne »**, sur des demandes de nouvelles concessions, malgré la réforme de l'organisation commune du marché (OCM) du sucre réalisée en juin 2005 et dans l'attente du règlement du dossier de la banane d'ici la fin de l'année 2006.

#### *b) Anticiper les alliances*

• L'**option stratégique de l'Union de mettre en avant le volet développement**, au-delà de son caractère logique au regard de l'objectif du Cycle de Doha et de la réelle préoccupation des Européens en la matière, avait également un **intérêt tactique** : gêner les Etats-Unis voire, au-delà, d'autres pays développés ou émergents attachés, pour leur part, à forcer l'UE à consentir de nouvelles concessions agricoles.

L'objectif était ainsi, en soutenant les demandes formulées sur l'érosion des préférences commerciale en particulier par les pays ACP et, plus largement, les membres du G90, de les rendre plus sensibles aux arguments

démontrant, d'une part, qu'une **libéralisation trop rapide et trop large du commerce agricole faisait en définitive courir le risque de pénaliser les économies agricoles de ces Etats** et, d'autre part, que des **avancées sur le volet NAMA étaient de nature à favoriser le commerce industriel Sud-Sud tout autant, voire davantage, que les économies du Nord.**

- S'agissant du **dossier agricole**, la difficulté était, au-delà du succès de l'entreprise de conviction propre, le cas échéant, à mettre la pression tant sur les Etats-Unis en matière de soutiens internes que sur l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande en ce qui concerne les monopoles d'Etat, de négocier avec finesse pour **conserver le soutien des pays du G10 tout en les amenant à certaines concessions sur les produits dits sensibles** (par exemple, le riz pour le Japon et pour la Corée).

En outre, il pouvait exister une marge de manœuvre résultant du fait que **le G20 et le G33 regroupaient des Etats qui, derrière les positions politiques affichées, n'avaient en réalité pas toujours les mêmes intérêts** : il en est ainsi, par exemple, de l'Inde et du Brésil, dont les structures du secteur agricole sont considérablement différentes et qui, de ce fait, ne sont pas aussi « offensifs » l'un que l'autre. De même, le débat sur le pilier « accès au marché » pouvait révéler des **intérêts divergents entre les pays émergents exportateurs**, certains, comme le Brésil, étant exclusivement intéressés par la définition de la formule de réduction des droits de douane en raison de la force de leurs avantages compétitifs, d'autres, au contraire, estimant nécessaire de régler en priorité la question des contingents.

Dès lors, il était possible d'espérer opposer une coalition importante et cohérente à l'axe Etats-Unis, Groupe de Cairns et G20 emmené par le Brésil, dont l'objectif principal était de faire céder l'Union européenne sur la date d'élimination des restitutions aux exportations et sur l'accès au marché.

- Enfin, sur les **questions NAMA et services**, si la convergence entre les intérêts de l'Union européenne et ceux des Etats-Unis comme des autres pays industriels développés est constante, quelques soutiens de pays émergents pouvaient s'y adjoindre, permettant ce faisant de limiter l'influence significative du Brésil qui, en la matière, entendait se faire le porte-voix de l'ensemble des PED : on pense notamment à l'Inde, susceptible d'être très offensive pour son secteur informatique, ou encore, en matière de tourisme et de biens manufacturés, un Etat comme Maurice qui, bien que pesant économiquement d'un poids modeste, s'avère être un des membres influents de l'OMC car il appartient à la fois au G10, au G33 et au G90.

### *c) Surmonter les difficultés de circonstance*

Reste que, à l'ouverture de la Conférence, ces **jeux croisés d'alliances**, déjà délicats à gérer en tant que tels, étaient rendus plus difficiles encore par **quatre types de considérations** propres au contexte.

• D'abord, des **mouvements consentis par les américains** sur plusieurs aspects du **volet « développement »**, **fortement valorisés au plan médiatique**, semblaient pouvoir priver le négociateur européen de réelles capacités de s'adjoindre des soutiens : un accord avait été trouvé sur le **médicament** au début de l'automne, un accord attendait d'être formalisé sur le **volet « aide au commerce »**, un accord se dessinait sur l'**application multilatérale de TSA**, et les **Etats-Unis promettaient sur le dossier du coton des avancées** susceptibles de satisfaire les cinq pays d'Afrique les plus concernés (Bénin, Burkina Faso, Mali, Sénégal et Tchad).

• Ensuite, le **poids des « souvenirs »** : dans un cycle de négociations multilatérales se déroulant sur plusieurs années, il est impossible « de faire du passé table rase ». Ainsi, plusieurs ensembles de membres de l'OMC gardaient rancune à l'Union européenne pour leur avoir « manqué » à l'une ou l'autre des étapes antérieures du cycle, et pouvaient dès lors soit refuser leur soutien, soit le « monnayer » à un prix excessif.

Il en était ainsi des **pays ACP et G90**, toujours animés par « l'esprit de Cancún » et par ailleurs très irrités par les **dossiers du sucre** (malgré la récente réforme de l'OCM) **et de la banane** (en dépit des engagements à résoudre le problème d'ici 2007).

De leur côté, le **Japon** et la **Corée** reprochaient à l'UE d'avoir abandonné, contrairement à leurs intérêts économiques, trois des quatre sujets de Singapour en juillet 2004, tandis que l'**Inde** estimait qu'elle avait été « lâchée » sur le dossier agricole l'année précédente, juste avant la Conférence de Cancún, au profit des Etats-Unis.

• En outre, les **marges d'ouverture du négociateur européen** étaient **limitées** non seulement par l'**offre conditionnelle du 28 octobre 2005**, mais aussi par le **contexte du calendrier communautaire en matière budgétaire** : loin d'avoir permis de « reprendre la main », l'offre communautaire avait paradoxalement écorné le capital de l'Union européenne puisqu'il constituait à l'évidence le dernier degré de ce qui pouvait être négociable sans capituler. **Aller au-delà de ces propositions et des quelques clarifications qu'elles pouvaient nécessiter aurait conduit la France et une quinzaine de ses partenaires à réagir, considérant que la « ligne rouge » du mandat avait été franchie.**

Dans le même temps, la **réunion du Conseil européen** des 15 et 16 décembre, au cours de laquelle devaient être adoptées les **perspectives financières pour la programmation 2007-2013**, laissait craindre la **réapparition des divergences entre les Etats-membres en ce qui concerne la PAC et les négociations à l'OMC**. La capacité de l'Union à faire preuve de **cohésion** tout au long de la Conférence pouvait donc être mise en doute, ce qui n'incitait évidemment pas ses partenaires éventuels à s'engager dans des **alliances dont la solidité et la pérennité n'étaient pas garanties.**

• Enfin, votre rapporteur rappellera la **très forte pression médiatique**, critique voire hostile à l'encontre de la PAC et des demandes

communautaires sur les volets NAMA et services, **habilement entretenue** non seulement par divers **Etats parties aux négociations** mais également par de **puissantes ONG aux pouvoirs médiatiques significatifs** (1).

**Dans ce contexte délicat, la réussite de la Conférence ministérielle conformément aux ambitions de l'UE s'apparentait à une gageure.**

## **II. LE RÉSULTAT DE HONG KONG ET SES SUITES**

Si l'essentiel des délégations se sont publiquement félicitées de l'aboutissement de la Conférence ministérielle et de l'adoption, le 18 décembre, de la Déclaration finale, le contenu de celle-ci reste sans aucun doute en deçà des espérances de chacun. **En dernière analyse, la réunion de Hong Kong a été un succès parce qu'elle ne s'est pas conclue sur un constat d'échec.** C'est une tautologie moins anodine qu'il n'y paraît : outre qu'il a fallu convaincre trois Membres de ne pas s'opposer à l'adoption de la Déclaration (2), ce résultat rendait possible, au cours de l'année 2006, la poursuite des discussions sur les modalités de l'accord devant conduire à l'achèvement du Cycle de Doha. **En ce sens, la Conférence de Hong Kong n'a été qu'une étape supplémentaire de ce cycle, mais cette étape était essentielle pour espérer qu'il aboutisse.**

Reste que le **déroulement des négociations au cours du premier semestre 2006 ne laisse pas de susciter de profondes inquiétudes quant aux chances réelles d'atteindre cet objectif** : aucune avancée n'a en effet été obtenue sur les trois sujets ayant focalisé les oppositions en décembre 2005, **l'important rendez-vous prévu fin avril 2006 à Genève ayant même été purement et simplement annulé.**

### **A. UNE SEMAINE SOUS TENSION**

Rythmée par la réunion en « green room », point d'orgue quotidien des négociations menées officiellement ou officieusement sur l'ensemble des sujets, la semaine de travail du 13 au 18 décembre 2005 a semblé se réduire à

---

(1) Voire d'agences officielles de l'ONU : il a ainsi été particulièrement choquant que, le lendemain de l'ouverture de la Conférence, le Programme Alimentaire Mondial (PAM) finance dans le *Financial Time* une publicité en faveur de l'aide alimentaire (« *Don't play with our food : will WTO's trade negociators take the food out of their mouths ?* »), soutenant ainsi *de facto* la position américaine face à l'ambition communautaire de lier la suppression des restitutions aux exportations à la mise en œuvre de disciplines sur les crédits aux exportations, sur l'aide alimentaire et sur les monopoles d'Etat.

(2) La Bolivie a émis des réserves, tout comme Cuba et le Venezuela qui ont été convaincus, respectivement par la Chine et par le Brésil, de ne pas s'opposer à la Déclaration finale.

**un bras-de-fer sur le volet agricole** ou, plus exactement, sur l'**inscription dans la déclaration finale d'une date limite pour la suppression des subventions aux exportations agricoles** : alors que l'Union européenne était résolument opposée à ce principe si elle n'obtenait pas un parallélisme total sur tous les soutiens agricoles (à l'exportation, internes ou de marché), la plupart des négociateurs importants exigeaient que soit retenue sans condition l'**année 2010** ou, à défaut, une période de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de l'accord.

C'est d'ailleurs cette formule qui figurait, « entre crochets » (1), dans le projet de déclaration finale proposé à l'ouverture de la Conférence par M. Pascal Lamy.

## 1. Une organisation complexe

Si le **lieu central de la négociation était la « chambre verte »**, convoquée chaque soir par le Directeur général de l'OMC et susceptible de durer parfois aussi longtemps qu'une séance de nuit sénatoriale, **d'autres enceintes se sont réunies chaque jour pour préparer ce rendez-vous quotidien** en cherchant à rapprocher les positions et à limiter la discussion en « green room » aux seuls points d'accrochage (2).

Ainsi, des « **facilitateurs** » ont été désignés par le Président de la Conférence ministérielle, le secrétaire au commerce, à l'industrie et à la technologie de Hong Kong, M. John C. Tsang, pour mener des **consultations en ce qui concerne l'agriculture, NAMA, le développement, les services**, et enfin, **les autres sujets** (deux facilitateurs). Sur chacun de ces thèmes, des **réunions techniques** de fonctionnaires, portant sur des points particuliers, ont été convoquées quotidiennement. Elles ont été consolidées par une ou deux **réunions plus générales**, dites « de transparence » ou « plénières », convoquées, sous l'autorité du facilitateur, pour formaliser les éventuelles avancées dans les négociations.

En outre, des **réunions à géométrie variable** ont été tenues sous la présidence de tel ou tel négociateur sur un sujet particulier : c'est ainsi, par exemple, que dès le 12 décembre, un groupe d'ONG (Enda Tiers Monde, ICTSD, Oxfam) a organisé, pour le compte des quatre principaux pays africains producteurs de coton, notamment le Bénin, un « **cotton day** » destiné à entamer le dialogue avec les Etats-Unis et, dans une moindre mesure, l'UE, et à le rendre public par une conférence de presse finale. De même, le G6 et

---

(1) Les expressions « entre crochets » d'un projet de Déclaration finale sont celles qui constituent de manière évidente les éventuelles pierres d'achoppement à son adoption, qui sont susceptibles de formules alternatives ou de suppression, et que tous les Membres doivent examiner avec une particulière attention.

(2) Lors de la conférence de presse finale, Pascal Lamy, le Directeur général de l'OMC, a indiqué qu'environ 450 réunions se sont tenues au cours des six journées de la Conférence.

une douzaine de pays, dont les pays importateurs nets de produits agricoles, se sont réunis les 13 et 14 décembre pour examiner la question du **parallélisme du volet sur les soutiens à l'exportation de produits agricoles**.

**Un second cycle de rencontres concernait plus particulièrement les Etats membres de l'Union.** Le « **Comité 133** » réunissait chaque jour leurs représentants afin d'assurer un **dialogue avec la Commission européenne** : ainsi, le Directeur général au commerce, M. David O'Sullivan, les tenait informés de l'avancée des négociations tant au sein des groupes présidés par les facilitateurs qu'en « chambre verte », et recueillait leurs réactions pour les porter à la connaissance du négociateur européen, M. Peter Mandelson.

Celui-ci, de son côté, assurait avec sa collègue chargée de l'agriculture, Mme Mariann Fischer Boel, la liaison politique avec les ministres des Etats membres dans le cadre des **sessions spéciales du Conseil européen « Affaires générales - Relations extérieures »** (CAGRE), qui ont elles-mêmes été **quasi-quotidiennes** entre le 13 et le 17 décembre.

Enfin, des **réunions informelles d'experts** de la Commission et des Etats-membres étaient aussi organisées, telles celles du 14 décembre portant sur le **développement** ou du 17 décembre sur l'**agriculture**.

## **2. Une négociation éprouvante**

La multiplication de ces réunions suffirait à elle seule à expliquer la différence d'influence entre les Membres de l'OMC : à l'évidence, **la plupart des Etats ne peuvent disposer de délégations suffisamment nombreuses pour assurer leur présence régulière dans toutes les enceintes de la négociation.** La constitution de groupes d'intérêts communs (G20, G33, G90...) permet certes de mutualiser les forces disponibles et de limiter les effets pervers de ce mode de fonctionnement : reste que l'essentiel des PED se voient contraints de limiter leurs interventions sur les sujets qu'ils estiment primordiaux pour leurs intérêts.

Au-delà de la fatigue physique inhérente à cette organisation des débats, c'est bien le **sentiment d'enlèvement sur la plupart des sujets et la focalisation du débat sur le volet agricole qui ont rendu éprouvant le déroulement de la Conférence.** La **dramatisation croissante des négociations en « chambre verte »** en est le parfait témoignage.

### *a) 13 décembre : une « session d'échauffement »*

La première réunion s'est tenue le 13 décembre avec pour ordre du jour le **développement** et les **questions de procédure** (« *process* »). Les facilitateurs ont dressé un état des lieux et identifié les questions clefs dans



leurs domaines respectifs, certains déclarant d'ores et déjà que plusieurs sujets devraient être traités directement au niveau ministériel pour espérer trouver une solution (par exemple sur le NAMA, le Brésil conditionnant tout mouvement en la matière à des « progrès » sur l'agriculture).

S'agissant du **développement**, le débat a porté sur le **champ du paquet et sur ses bénéficiaires** : en la matière, mais évidemment sans l'exprimer explicitement, l'Inde et le Brésil n'étaient guère désireux d'avancées substantielles puisque celles-ci auraient privé le G20 d'une partie de ses arguments sur le volet agricole. Aussi, avec la Chine et l'Afrique du Sud, ces pays ont contesté les mesures exclusivement réservées aux PMA, faisant par ailleurs pression, a-t-on dit, sur la Zambie, coordinatrice desdits PMA, pour refuser le paquet en l'état.

*b) 14 décembre : l'entrée dans le « vif du sujet »*

A l'ouverture de la deuxième réunion, le **Directeur général de l'OMC a appelé chacun des grands négociateurs à « bouger » pour améliorer le projet de Déclaration ministérielle** : les Etats-Unis sur le volet développement, l'UE sur le volet agricole, le Brésil et l'Inde sur le volet NAMA. Mais **peu de perspectives d'évolution ont accueilli cet appel au volontarisme**. Ainsi :

- sur le **développement**, les Etats-Unis, rejoints par le Japon et le Brésil, ont demandé que l'extension de l'initiative TSA au profit des PMA soit accompagnée de **flexibilités portant tant sur les pays que sur les produits** ;

- sur l'**agriculture**, le Brésil et l'Inde ont exigé un accord sur une **date d'élimination des restitutions à l'exportation avant tout engagement de discussions sur les modalités**, les Etats-Unis s'en tenant pour leur part à leur offre du 10 octobre sans tenir compte des objections formulées par l'Union européenne ni de son souci de favoriser un règlement global du paquet (*i.e.* traiter non seulement le volet export, mais aussi, dans une logique de parallélisme entre les différentes formes de soutien, les volets soutiens internes et soutiens au marché) ;

- sur **NAMA**, alors que l'UE a exprimé son soutien à la **formule suisse à deux coefficients**, à la définition de flexibilités contrôlées et à celle d'un marqueur pour les tarifs non consolidés, l'Inde et le Brésil ont souhaité distinguer la question de la flexibilité et celle des coefficients, tandis que la Malaisie a proposé un nouveau coefficient pour les PED et suggéré d'établir une certaine proportionnalité entre la formule NAMA et la formule agricole.

En conclusion, M. Pascal Lamy a établi une liste de douze questions lui semblant pouvoir faire l'objet de progrès additionnels dans le projet de Déclaration finale pour le paquet agricole (1), et de huit questions pour le

---

(1) *Volet soutiens aux exportations* : date finale, modalité du « phasing-out », aide alimentaire, crédits à l'exportation, entreprises d'Etat - *Volet soutiens internes* : nombre de bandes, niveau

paquet NAMA (1), à approfondir dans les prochains jours : **ce nombre même témoigne des difficultés à parvenir à un accord ambitieux.**

Il convient en outre de relever que **l'ordre du jour de cette « green room » ne comportait pas le volet des services**, ce qui n'a pas manqué, dès le lendemain en « Comité 133 », de fortement inquiéter les Etats membres de l'Union européenne qui ont craint, selon l'expression du représentant français, une **« singapourisation » de la question, c'est-à-dire sa marginalisation dans les négociations.**

*c) 15 décembre : l'Union européenne « sous pression »*

Abordant successivement la question des soutiens aux exportations agricoles, le dossier NAMA et le paquet développement, **la troisième réunion a vu se focaliser, en raison même de la chronologie de cet ordre du jour, les coalitions contre l'Union européenne.**

Très **isolé sur le volet agricole** puisqu'il n'a reçu que le soutien de la Suisse face à la demande unanime des autres délégations de fixer, dans la Déclaration finale, une date pour la fin des restitutions communautaires, le Commissaire européen au commerce a dû de nouveau fermement plaider en faveur d'un **parallélisme des avancées en la matière, y compris sur les soutiens internes et les soutiens au marché.** Si les effets distorsifs de l'aide alimentaire américaine et des monopoles d'Etat ont été reconnus par plusieurs Membres, le Directeur général de l'OMC a conclu la session sur l'hypothèse de la **fixation d'une date assortie de précisions sur le parallélisme** et d'un **rendez-vous, en 2006, pour préciser les modalités des différentes mesures.**

Sur le **dossier NAMA**, les débats ont opposé **deux blocs** : d'un côté, **l'UE, les Etats-Unis et le Groupe de Cairns** qui soutenaient une position commune en faveur de la formule suisse à deux coefficients, de flexibilités et d'une majoration pour les taux consolidés, de l'autre, **le Brésil** qui, s'exprimant **au nom du G20** et, plus largement, **des PED**, se montrait fermement rétif à ce paquet. Le Brésil, en effet, a continué à contester le principe d'avancer sur le dossier NAMA tant que ses revendications sur le volet agricole ne seraient pas satisfaites, et à s'opposer par ailleurs à la formule suisse à deux coefficients. Pour sortir de l'impasse, Pascal Lamy a proposé de **lier explicitement la formule NAMA à la formule d'accès au marché agricole**, ce à quoi le Commissaire Mandelson s'est déclaré opposé puisque ce **« micro-parallélisme »** serait de nature à porter atteinte à l'équilibre des négociations entre les différents sujets.

---

d'ambition générale - *Volet soutiens au marché* : nombre de bandes, produits sensibles, clause de sauvegarde spéciale, produits spéciaux, érosion des préférences.

(1) Formule, nombre de coefficients, impact et distance entre les coefficients (proportionnalité), flexibilités, marqueurs pour les droits non consolidés, initiative sectorielle, niveau de proportionnalité avec le volet agricole et problème des petites économies vulnérables.

S'agissant enfin du **volet développement**, des précisions chiffrées ont été avancées par le Directeur général de l'OMC : **95 % des produits seraient concernés par la première étape de l'extension du programme TSA**, moyen terme entre les 99 % réclamés par les PMA et les pourcentages divers, mais plus faibles, suggérés par les négociateurs des pays riches. Si le Japon et les Etats-Unis ont manifesté un accord de principe, des difficultés demeuraient toutefois quant à la **date finale d'ouverture de l'accès à tous les produits**.

Enfin, alors même qu'une fois encore, le **dossier des services** ne figurait pas à l'ordre du jour de la réunion, le **G90** a déposé, ce 15 décembre, une **contribution visant à affaiblir la portée**, pourtant déjà limitée, du texte de la Déclaration finale portant sur ce volet : ainsi, **un nouveau front préjudiciable aux intérêts de l'Union européenne menaçait de s'ouvrir**.

En outre, hors l'enceinte de la « chambre verte », l'UE, et plus particulièrement la France, étaient exposées à une **énorme pression médiatique orchestrée par les ONG et, vraisemblablement, des intérêts anglo-saxons**, qui les accusaient de prendre le risque, par leur intransigeance coupable et égoïste sur le dossier agricole, de mener la Ministérielle à l'échec.

*d) 16 décembre : la crainte de l'échec*

**La journée du 16 décembre a vu se préciser le risque d'un échec de la Conférence**, que seule, apparemment, une **concession européenne sur la date d'arrêt des restitutions aux exportations pouvait permettre d'éviter**. En témoigne notamment le fait que, pour la première fois, **tous les groupes représentatifs des PED** (G20, G33, ACP, PMA, groupe africain, petites économies) ont tenu, avec le soutien des ONG, une **conférence de presse commune** pour rendre publique une plate-forme présentant, de manière générale, l'ensemble de leurs préoccupations (traitement spécial et différencié, extension du programme TSA aux PMA, dossier du coton, produits spéciaux et mesures de sauvegarde spéciale, traitement de l'érosion des préférences), **mais ne contenant qu'une seule revendication précise : l'élimination totale des subventions européennes à l'exportation dès 2010**.

C'est très exactement cette demande qu'ont à nouveau formulée, en « chambre verte », le G20, les Etats-Unis et le Groupe de Cairns. Or, **cette date de 2010 restait doublement inacceptable pour l'Union européenne** car :

- elle **viderait de tout contenu réel les éventuels engagements des autres partenaires sur le parallélisme** puisque ces engagements ne pourraient être techniquement mis en œuvre dans un délai aussi bref ;

- elle **porterait atteinte à la PAC** telle que définie, approuvée et confirmée par le Conseil européen sur la période 2006-2013.

Sur le **paquet NAMA**, aucune avancée n'a été obtenue dans la journée et la question du « micro-parallélisme » avec le volet accès au marché agricole, évoquée la veille, n'a pas été éclaircie.

S'agissant des **services**, le négociateur européen a accepté le nouveau texte proposé par le Directeur général de l'OMC, qui n'emportait qu'un **léger affaiblissement sur les engagements** et, par conséquent, le **niveau d'ambitions**, par rapport à la version du projet initial. Il a en effet estimé que la poursuite de la discussion pourrait conduire à des remises en cause plus préjudiciables pour l'UE, par exemple sur le **pilier marchés publics**, n'excluant d'ailleurs pas que cet accord soit contesté lors de la réunion plénière finale.

Enfin, le **volet développement** a lui aussi été **générateur de nouvelles tensions**, les PMA ayant reformulé leurs exigences d'un taux de couverture des produits de 99,9 %, d'une mise en œuvre fixée dès 2007 et d'une couverture totale à compter de 2010, ce qui a suscité l'opposition vigoureuse des Etats-Unis et du Japon.

Ainsi, **après quatre jours de débats et à l'avant-veille de la clôture de la Conférence, les négociations semblaient totalement bloquées**. L'Union européenne se trouvait confrontée à la nécessité de définir, au plan politique, une position sur la **question centrale, et devenue emblématique, de l'inscription, dans la Déclaration finale, d'une date pour la fin des restitutions aux exportations**. Quant aux Etats-Unis, ils devaient réagir aux exigences des PMA afin d'éviter, eux aussi, d'avoir à assumer un éventuel échec de la Conférence ministérielle.

*e) 17 décembre : la crise puis le dénouement*

L'ultime réunion en « chambre verte », qui a duré près de 14 heures, a été rythmée par des **phases paroxystiques** au cœur desquelles, une fois de plus, se trouvait placée, à son corps défendant, l'Union européenne.

Ainsi, soumis à un véritable harcèlement de la part du Brésil, des Etats-Unis et du Directeur général pour concéder une **date d'élimination des restitutions, le Commissaire Mandelson a littéralement « claqué la porte » au cours de la nuit**. Il est revenu à la table des négociations après que les **membres du G4**, réunis par Pascal Lamy, eurent formulé un **compromis fixant une date finale en 2013, assortie d'un calendrier progressif afin qu'une partie substantielle soit réalisée « pour la fin de la première période de mise en œuvre », c'est-à-dire en 2010, et faisant explicitement référence au nécessaire parallélisme des disciplines**.

La **discussion sur le volet NAMA n'a pas été moins tendue**, le Brésil tentant même de réintroduire une fois de plus la formule ABI comme alternative à la formule suisse et les pays ACP échouant à renforcer le texte sur l'érosion des préférences.

Sur l'**agriculture** comme sur **NAMA**, les délégations se sont entendues pour fixer les **dates des étapes ultérieures permettant la mise en œuvre effective de l'accord** : le **30 avril 2006** pour l'adoption des **modalités** et le **31 juillet** suivant pour la **présentation des listes complètes des offres des Membres** fondées sur ces modalités.

En ce qui concerne les **services**, le compromis trouvé la veille a été validé, les précisions sur les **modalités** étant, sur ce dossier aussi, renvoyées à **juillet 2006**.

En matière de **développement**, l'opposition entre les PMA d'une part, les Etats-Unis et le Japon d'autre part, a trouvé son dénouement dans un **taux fixé à 97 % des produits dont l'accès au marché serait libre de droits et de contingents**. En revanche, les PED n'ont pas obtenu, malgré leur ultime demande, le bénéfice de ce régime préférentiel pour leurs propres productions.

S'agissant enfin de l'**initiative sur le coton**, les pays africains ont accepté un **accord limité**, résultant des négociations bilatérales menées au cours de la semaine avec les Etats-Unis, qui ne prévoit qu'un **objectif de réduction plus ambitieux et sur une période plus courte** que ce qu'envisage au plan général la formule de réduction des subventions internes distorsives.

## **B. UN BILAN MITIGÉ**

Pour avoir assisté *in situ* aux travaux de la Conférence ministérielle, votre rapporteur, tout comme ses collègues parlementaires, peut témoigner de l'**âpreté des débats** et des difficultés rencontrées par l'Union européenne pour, jour après jour, **résister aux pressions sur le volet agricole** des autres délégations, très puissamment **relayées au plan médiatique**. Du reste, c'est également en position d'accusée qu'elle s'est trouvée placée à l'occasion de la **Conférence parlementaire** organisée **conjointement par l'UIP et le Parlement européen** en marge de la Conférence de l'OMC (1).

Dans ce contexte, l'**unité des Etats membres, fermement maintenue au cours des cinq sessions spéciales du CAGRE réunies pendant la Conférence pour confirmer le mandat du négociateur européen, n'a pas été la moindre des satisfactions**. En outre, il convient de reconnaître que le Commissaire européen au commerce a remarquablement su « tenir la barre » durant ces quelques jours, opposant sans relâche à ses confrères les arguments de l'Union sur les sujets tant offensifs que défensifs de la négociation.

Reste que le bilan de la Conférence, même au regard des ambitions finalement limitées exprimées avant son ouverture, demeure très largement **mitigé** : au-delà des **quelques points positifs**, plusieurs dossiers restent bloqués et, surtout, les sujets réellement porteurs de conflit ont été reportés à un examen ultérieur, dans le courant de l'année 2006. C'est ainsi que le **Directeur général de l'OMC, lors de la session de clôture, a estimé que les engagements des Membres dans les négociations avaient permis de porter de 55 à 60 % le degré de réalisation du Cycle de Doha** : si l'on peut se féliciter de cette progression, force est néanmoins de relever qu'il restait donc,

---

(1) Voir l'annexe I, page 95.

au 18 décembre 2005, 40 % d'efforts à réaliser en une année à peine pour achever le Cycle du développement. **Quelle gageure quand cinq années entières de discussion n'avaient permis de réaliser que 60 % du chemin !**

## 1. Une Déclaration finale en demi-teinte

Objectivement, les **motifs de satisfaction sont peu nombreux** à l'issue de la Conférence. Plus que cela, ils sont **chacun assortis de limites qui en tempèrent la portée effective** : éternel problème du verre à moitié plein - ou à moitié vide.

### *a) Des avancées limitées*

● **Le principal apport de la Déclaration concerne le volet développement**, qui conforte la stratégie de Doha : en effet, après l'accord sur le médicament, obtenu dès avant le début de la Conférence, **l'ouverture des marchés des pays riches à 97 % des produits de 32 PMA en franchise de droits de douane et de quotas dès 2008** ne peut être tenue pour négligeable.

Certes, il eût été préférable qu'à l'instar de ce que l'Union européenne a décidé dès 2001 avec son programme TSA, l'ensemble des produits soit concerné : de fait, le solde de 3 % peut viser des lignes douanières tout à fait essentielles, comme le riz par exemple. **Reste qu'il s'agit d'un premier pas, qu'il conviendra de poursuivre dans les années à venir en supprimant les dernières flexibilités.**

● Avec **l'accord sur le coton**, une certaine prise de conscience des américains sur leur responsabilité à l'égard des économies africaines doit également être constatée. Mais là encore, il est difficile de se déclarer pleinement satisfait par ce qui a été qualifié de « *récolte ponctuelle* » : si le **principe de l'élimination des subventions aux exportations d'ici la fin de l'année 2006** a été décidé, encore faut-il relever que, s'agissant des Etats-Unis :

- sa mise en œuvre concrète dépend d'un accord formel du Congrès américain pour annuler le dispositif législatif actuellement appliqué (programme Step2), Congrès sur lequel l'administration du Département au commerce n'a guère de moyens d'influence ;

- il était de toute manière rendu indispensable par la condamnation de ces subventions par un « panel coton » datant du 25 mars 2005, l'Organe de règlement des différends (ORD) ayant alors jugé qu'elles constituaient une violation des règles de concurrence de l'OMC et condamné les Etats-Unis à réformer leur dispositif de subventions dans un délai de six mois.

En outre et surtout, **aucun engagement sur l'élimination des soutiens domestiques à la production cotonnière n'a été pris**, ce qui est doublement regrettable puisque, d'une part, le montant des sommes en jeu est

incomparablement plus important (4 milliards de dollars contre 400 millions seulement pour les subventions aux exportations) et, d'autre part, les effets distorsifs qui pénalisent les économies cotonnières africaines sont, du coup, beaucoup plus grands. Seule a été actée la nécessité, pour les pays développés, de réduire les subventions internes ayant des effets de distorsion des échanges davantage et plus rapidement en ce qui concerne le coton que pour les autres produits de l'accord général. Dans ce contexte, **l'accès en franchise de droits et de contingent des exportations de coton des PMA sur les marchés des pays développés dès le début de la période de mise en œuvre du cycle** n'apparaît que comme une bien faible contrepartie positive.

• S'agissant par ailleurs du **volet agricole**, l'Union européenne ne peut que se féliciter d'être parvenue à limiter le niveau des concessions qui lui étaient demandées sans réelles contreparties : **les termes de la Déclaration finale sont en définitive acceptables dans la mesure où la date de 2013 qui a été fixée comme limite au dispositif communautaire des restitutions aux exportations est compatible avec l'accord sur la PAC courant jusqu'à ce terme**. Même la formule de démantèlement progressif ne remettra pas en cause, de manière prématurée, le cadre de programmation de la PAC, si, comme l'a fermement indiqué à plusieurs reprises le ministre de l'agriculture, M. Dominique Bussereau, **les réductions prévues portent sur les plafonds en valeur consolidés** par l'UE lors de l'Uruguay Round.

En outre, conformément aux demandes de l'Union, a été admise la **définition parallèle de disciplines concernant toutes les autres formes d'entraves au commerce**, telles que les mesures à l'exportation d'effet équivalent aux subventions à l'exportation (1), l'activité des entreprises commerciales d'Etat exportatrices et l'aide alimentaire : ces disciplines devront être achevées pour le 30 avril 2006, dans le cadre des modalités. **Pour l'Union européenne, son engagement figurant dans la Déclaration finale sur les restitutions est totalement conditionné par celui de ses partenaires : clairement et définitivement, l'un ne va pas sans l'autre.**

• Enfin, il est possible de saluer quelques avancées obtenues sur des sujets qui, s'ils n'ont pas constitué le cœur des négociations à Hong Kong, ne sont cependant pas sans intérêt pour le développement du commerce mondial. Il en est ainsi, notamment, du **volet « facilitation des échanges »**, qui a progressé d'une manière satisfaisante permettant d'espérer un **accord dans le courant de l'année 2006** : on estime que la simplification des procédures douanières et de contrôle aux frontières, en particulier par la standardisation des outils douaniers, permettrait de dégager, pour les opérateurs européens, une économie de 300 milliards d'euros par an (2).

---

(1) Crédits à l'exportation, garanties de crédit à l'exportation, programmes d'assurance ayant des périodes de remboursement de 180 jours et moins.

(2) Communiqué de presse du mardi 6 juin 2006 d'Eurochambres, UNICE, Eurocommerce et autres organisations européennes représentatives de l'industrie et du commerce.

*b) Des ambitions réduites et imprécises*

• Au regard des ambitions qui étaient les siennes sur les **volets NAMA et services**, l'Union européenne n'a pas manqué d'exprimer sa déception quant à l'**absence d'avancées substantielles**.

S'agissant des **produits industriels**, si elle a pu se féliciter que la formule ABI, qui conduisait à quasiment exempter les pays émergents, notamment l'Argentine, le Brésil et l'Inde, de toute contrainte d'ouverture de leurs marchés, ne soit plus à l'ordre du jour, elle a toutefois regretté que la **référence à la formule suisse** figurant dans le texte de la Déclaration finale puisse **éventuellement compter plusieurs coefficients**, et non deux au maximum : cette latitude ouvre en effet la voie à un marchandage complexe entre les pays développés et chacun des PED concernés. En outre, le **micro-parallélisme entre le dossier NAMA et l'accès au marché agricole**, tel que proposé par le Directeur général en « green room », a été conservé dans la Déclaration, ce qui nuit à l'équilibre entre les différents volets d'une négociation qui doit demeurer globale. En tout état de cause, l'immobilisme constaté sur ce dossier a été largement imputable à l'**intransigeance du Brésil**, qui l'avait clairement pris comme otage de son combat contre les subventions aux exportations agricoles communautaires, entraînant derrière lui non seulement le G20, mais aussi le G33, les pays ACP, le groupe africain et celui des PEV.

Quant au dossier de l'**AGCS**, le constat est encore plus consternant puisque le texte de la Déclaration n'a non seulement pas été amélioré par rapport à la version soumise à discussion au début de la Conférence, mais il a même été appauvri : en effet, **les objectifs de négociation ont été remplacés par de simples références non contraignantes**, ce qui aggrave le retard déjà pris dans ce domaine depuis 2004. Certes, il est vrai que la plupart des PED avaient une position très défensive sur ce sujet : les **pays émergents** qui, à l'exception de l'Inde, considèrent que le maintien pendant quelques décennies de barrières tarifaires est indispensable à l'affermissement de leurs propres entreprises de services, comme les **pays les plus pauvres**, parfois pour des raisons idéologiques (1), parfois pour de simples raisons tactiques. On aurait alors pu craindre, dans un scénario-catastrophe, l'exclusion de l'annexe C, qui concernait le volet services, de la Déclaration ministérielle.

Reste que, lors de la réunion finale, les pays industriels ont globalement regretté **l'enlisement de la négociation sur le dossier NAMA et les services**, plusieurs Membres, tels les Etats-Unis, la Suisse et Israël, venant officiellement faire chorus avec l'Union européenne pour déplorer le « *manque patent d'ambition* » dans ces domaines pourtant essentiels pour le développement.

• Mais **les PED eux-mêmes ont été victimes de l'espèce de « monopolisation » de la Conférence par le volet agricole de la négociation.**

---

(1) Les réserves officiellement formulées par Cuba et par le Venezuela ont notamment porté sur l'annexe C de la Déclaration, relative à l'AGCS.



En effet, comme l'a au demeurant indiqué le représentant de Maurice, s'exprimant au nom du G90, lors de la réunion finale, **plusieurs points ont insuffisamment été examinés lors des travaux** : ainsi, par exemple, le texte de la Déclaration ministérielle n'a pas été amélioré en ce qui concerne l'érosion des préférences ou le traitement spécial et différencié, et trop peu d'intérêt a été accordé au problème spécifique des petites économies vulnérables.

De fait, au regard de l'**absence d'évolution sur ces différents dossiers qui intéressent au premier chef les pays les plus pauvres**, le « leadership » revendiqué par le Brésil qui, face à l'UE et aux Etats-Unis, s'est souvent placé comme **porte-parole de l'ensemble des PED**, n'est pas sans **susciter quelques interrogations** : car la poursuite de la négociation sur les bases issues de Hong Kong ne manquerait pas de favoriser considérablement une dizaine de grands pays émergents producteurs agricoles face aux autres PED dont la plupart disposent, jusqu'à maintenant, d'accords préférentiels leur permettant d'écouler sur le marché communautaire une partie substantielle de leurs exportations agricoles.

*c) Des lacunes regrettables*

Enfin, la Déclaration finale ne comporte aucune référence à quelques points importants pour certains des Membres de l'OMC.

Ainsi que l'a souligné lors de son audition par la commission des affaires économiques M. Mariann Fischer Boel, commissaire européen à l'agriculture et au développement rural, il en est ainsi du dossier des **indications géographiques**, seul sujet offensif du volet agricole pour l'Union européenne, et auquel est également très attachée la Suisse, que **la plupart des autres pays exportateurs agricoles répugnent à aborder**. Le Commissaire Mandelson a ainsi regretté publiquement, lors de la réunion finale des chefs de Délégation, le 18 décembre, l'absence d'engagement sur l'extension de la protection additionnelle pour cet « objectif clé » de l'Union européenne. De même, aucune référence à une éventuelle **clause de sauvegarde** en cas de forte perturbation des marchés n'a été évoquée.

C'est également le cas du dossier de la **banane** qui, avec le sucre et le coton, demeure le **dernier produit sectoriel faisant l'objet d'un contentieux sérieux entre certains Membres**. Ainsi, le Honduras et le Nicaragua ont exprimé officiellement leur mécontentement à l'encontre de l'Union européenne qui, selon eux, ne respecterait pas les conclusions de l'OMC. Du reste, le ministre norvégien du commerce a été désigné comme **médiateur** entre ces pays, auxquels seraient associés plus largement tous les pays ACP.

## 2. Le report à 2006 des questions délicates

Au-delà de son existence même, la caractéristique essentielle de la Déclaration finale adoptée à Hong Kong est de **renvoyer à l'année 2006**, selon un **calendrier précisément fixé**, les **aspects de la négociation** qui demeurent à la fois **les plus délicats et les plus importants** puisqu'ils **conditionnent la mise en œuvre effective d'un accord global**.

Ainsi, **quatre rendez-vous** ont été formellement prévus :

- achèvement dès que possible de la **présentation des offres initiales dans le domaine des services (AGCS) et présentations des offres plurilatérales** par les groupes de Membres à compter du **26 février 2006** (l'UE ayant déposé ses propres demandes d'accès au marché le 28 février) ;

- le **30 avril 2006**, adoption tant des **modalités de l'accord sur l'agriculture que de celles de l'accord NAMA** ; pour ce qui concerne le **dossier agricole**, ces modalités viseront à définir les formules exactes et chiffrées ainsi que le calendrier des engagements pris en décembre 2005 en matière de suppression des restitutions aux exportations et de disciplines parallèles sur les autres formes distorsives de soutiens aux exportations (crédits à l'exportation, garanties de crédit à l'exportation ou programmes d'assurance, entreprises commerciales d'État exportatrices et aide alimentaire) ; s'agissant du dossier **NAMA**, l'objectif est de définir les éléments techniques de la formule de réduction des tarifs douaniers industriels, tels que le nombre et le niveau des coefficients ;

- le **31 juillet 2006**, présentation des **listes contenant les engagements des Etats sur l'agriculture et le dossier NAMA**, ainsi que de **nouvelles offres révisées portant sur le volet AGCS** ;

- le **31 octobre 2006**, enfin, présentation des **listes d'engagements des Etats sur ce dossier des services**.

Ces trois derniers rendez-vous, qui devaient se tenir à Genève et, pour obtenir des résultats significatifs, réunir les ministres concernés et pas seulement les représentants des Etats auprès de l'OMC, apparaissent **indispensables pour parvenir à achever le Cycle de Doha dans les délais**. En effet, comme cela a été précédemment indiqué, l'échéance désormais explicite des négociations doit être la **fin de l'année 2006 ou le tout début de l'année 2007**, dès lors que l'autorisation de conduire les négociations donnée à l'administration américaine par la « *Trade Promotion Authority* » s'achève le 31 juillet 2007 et que les procédures formelles de ratification d'un accord multilatéral prendront plusieurs mois.

**Pour autant, il paraissait difficile de formaliser en six mois les éléments techniques d'un accord obtenu à l'arraché et qu'aucun des négociateurs ne considérait comme réellement satisfaisant.**

S'agissant des intérêts offensifs de l'Union européenne, et au regard de la nécessité de parvenir à un accord global portant sur tous les aspects de la

négociation (l'engagement unique), ce **calendrier ambitieux** présentait, tel Janus, deux aspects opposés :

- il était satisfaisant en ce qu'il **liait intimement les avancées sur le volet agricole et sur le volet NAMA** : les dates d'échéances étaient les mêmes, ce qui permettait d'éviter le « **saucissonnage** », selon la formule de Mme Christine Lagarde, de la négociation, méthode de discussion consistant à régler le volet agricole avant les autres qui aurait été extrêmement préjudiciable à l'Union, et que d'aucuns soupçonnaient très fortement un certain nombre de ses partenaires, notamment les pays émergents, de chercher à favoriser ;

- il était en revanche préoccupant parce qu'il formalisait précisément un **décalage chronologique au détriment de la négociation du volet AGCS**, qui ne bénéficiait pas de la même priorité que les volets agriculture et NAMA.

### **C. UN COUP POUR RIEN ?**

Quoiqu'il en soit, malgré d'intenses tractations et de multiples rappels à l'ordre du Directeur général de l'OMC, **ce calendrier des négociations fixé à Hong Kong n'a pas été respecté**. En effet, les blocages persistants entre les principaux acteurs ont empêché la tenue de la réunion prévue fin avril à Genève. En outre, différents signes contradictoires peuvent laisser penser qu'en dépit des déclarations publiques, tous les négociateurs ne sont pas disposés à conclure. **Si bien que ce n'est pas faire preuve d'excès de pessimisme que d'imaginer qu'après le report de la réunion d'avril, ce soit celle de juillet qui soit remise *sine die*, ce qui sonnerait définitivement le glas du Cycle de Doha pour le développement.**

#### **1. L'annulation de la réunion d'avril 2006**

##### *a) Une nouvelle méthode de négociations : la stratégie du triangle*

Pour faire avancer les discussions dans le laps de temps très bref qui avait été retenu par la Déclaration ministérielle, le Directeur général de l'OMC a formalisé les tendances dessinées à Hong Kong en suggérant une **segmentation de la négociation en trois parties** :

- une première partie portant sur les **trois sujets essentiels de l'accès au marché agricole**, des **soutiens internes agricoles** et de l'**accès au marché pour les produits industriels**, qualifiés de **sujets du « triangle »**, qui constituent le préalable à tout accord général et mettent au prise les trois grands acteurs que sont, pour chacun des sujets respectifs, l'Union européenne, les Etats-Unis et le G20 (Brésil et Inde) ; dans une approche dite de haut en bas (« *top down approach* »), limitée à un petit groupe (G4, éventuellement G6), **chaque négociateur devrait accepter de faire, sur**

**ses intérêts défensifs, des propositions conformes aux attentes de ses partenaires dans un « mouvement de concert »** garantissant qu'aucun sacrifice ne sera consenti inutilement et que **chaque concession sera « récompensée » par une contrepartie (1) ;**

- une deuxième partie consacrée, selon une approche de bas en haut (« *bottom up approach* »), aux **aspects secondaires ou techniques des sujets du triangle** : coton, concurrence à l'exportation en agriculture, questions de développement (produits spéciaux, clause de sauvegarde spéciale en agriculture), PMA (consolidation de l'accès en franchise de droits et de quotas), petites économies vulnérables (sélection et traitement), pays récemment accédants (sélection et traitement), érosion des préférences ;

- une troisième partie concernant, dans des groupes de négociations plus élargis, **les autres sujets du Cycle** : le volet **services**, à partir des requêtes plurilatérales devant être déposées en février 2006, le pilier relatif aux **règles** (antidumping, accords commerciaux régionaux), le **traitement spécial et différencié** au titre du volet développement, l'aspect « **mise en œuvre** », au sein duquel sont notamment discutées les questions relatives aux **indications géographiques** ou à l'articulation de l'OMC avec la Convention sur la biodiversité, ou encore la **facilitation du commerce**.

#### *b) Une méfiance persistante*

**Cette articulation, pour séduisante qu'elle fut, a fait long feu.** Si quelques avancées, essentiellement techniques, ont bien eu lieu sur les sujets secondaires, **aucun « mouvement de concert » n'a été enregistré sur ceux, essentiels, du « triangle ».** C'est pourquoi le DG de l'OMC a dû **renoncer à convoquer à Genève la réunion prévue pour la fin du mois d'avril.**

La responsabilité en est sans doute partagée : cependant, force est de constater qu'**il était difficile à l'Union européenne d'avancer une nouvelle fois sans être assurée que, pour leur part, ses interlocuteurs feraient enfin un mouvement significatif.** En effet, ceux-ci ont « empoché » successivement, sans contreparties garanties, la réforme de la PAC en 2003, l'offre conditionnelle du 28 octobre 2005 et la fixation à 2013, par la Déclaration finale de la Conférence de Hong Kong, de la date limite pour l'élimination des restitutions aux exportations : il n'était donc pas question que l'UE soit une nouvelle fois la seule à bouger.

---

(1) Les sujets retenus par le Directeur général sont :

- pour l'accès au marché agricole, qui concerne l'Union européenne, les taux de réduction et le nombre (pourcentage) de produits sensibles ;
- pour les soutiens internes, qui concernent les Etats-Unis, les taux de réduction de l'ensemble des soutiens à caractère distorsif, quelle que soit la boîte (orange, bleue et verte) dont ils relèvent, et le dispositif « anticoncentration » des soutiens sur un nombre limité de produits ;
- pour le NAMA, qui concerne le G20, les coefficients de la formule suisse de réduction tarifaire pour les pays développés et pour les PED.

**Or, on ne peut manquer de s'interroger sur les intentions réelles des deux autres négociateurs du triangle.**

Ainsi, les **Etats-Unis** ont soufflé « le chaud et le froid » quant au **calendrier** et quant à aux **marges de manœuvre de son négociateur vis-à-vis du Congrès américain** sur le volet « soutiens internes agricoles », jouant alternativement sur l'éventuelle prolongation ou sur la remise en cause tant de la *Trade Promotion Authority* que du *Farm Bill*. Mais la décision du Président Bush de remplacer, le 18 avril dernier, le représentant au commerce (USTR), M. Rob Portman, habile négociateur et fin politique, par son adjointe, Mme Susan Schwabe, dont seules les qualités de techniciennes avaient été jusqu'ici reconnues (1), ne signifie-t-elle pas qu'il ne fera pas tout ce qu'il est en son pouvoir pour parvenir à un accord ? Du reste, la perspective des élections au Congrès en novembre 2006 ne plaide pas davantage à l'optimisme.

Quant au **Brésil** et à l'**Inde**, au-delà de leurs accusations réitérées à l'encontre de la prétendue frilosité européenne, ils n'ont eux-mêmes guère fait montre de bonne volonté sur le **dossier NAMA**, cherchant même une nouvelle fois, ainsi que l'a relevé M. Stanislas Pottier, directeur-adjoint du cabinet de Mme Christine Lagarde, lors de son audition par le groupe de travail le 9 mars dernier, à remettre comme base de discussion la formule ABI en lieu et place de la formule suisse, pourtant actée à Hong Kong.

Du reste, aucune des rencontres intermédiaires qui, bien qu'informelles, ont permis des contacts entre les principaux protagonistes ministériels, n'a permis de débloquer la situation malgré les appels croisés au mouvement : ni le **Forum de Davos fin janvier 2006**, ni surtout le **sommet du G6** spécialement réuni à **Londres les 10 et 11 mars** suivant par Peter Mandelson pour discuter des moyens de relancer la machine et rapprocher les points de vue.

## **2. Le rendez-vous de la dernière chance de juillet 2006**

Le décalage de trois mois des négociations sur les modalités agricoles et le dossier NAMA, qui était redouté par Pascal Lamy (2), oblige à la fois à **modifier le mécanisme de la négociation** et à **accélérer singulièrement son calendrier**. Ce faisant, il remet aussi en cause la stratégie du triangle mise en place par le Directeur général par le retour à une demande de **globalisation des discussions**.

---

(1) La nomination de Mme Schwabe a été définitivement confirmée par le Sénat le 8 juin 2006.

(2) « *Il n'est tout simplement pas possible de reporter les modalités pour l'agriculture et le NAMA à juillet ; un échec serait garanti* » - Déclaration de Pascal Lamy à la réunion du 26 avril 2006 du Comité des négociations commerciales, qui confirme les propos qu'il avait tenus le 23 mars précédent lors de son audition par la délégation pour l'Union européenne du Sénat : « *Si une solution ne se dégage pas à l'échéance du 30 avril, le risque d'un échec me semble majeur* ».

*a) Adopter les modalités avant la fin du mois de juin*

A l'heure où est rédigé le présent rapport, le **processus de négociation est devenu continu à Genève**. La « *bottom up approach* » jusqu'alors applicable aux seuls sujets techniques secondaires, a été généralisée aux **sujets du triangle**, sur la base de textes présentés par les présidents des groupes de négociation et examinés soit au cours de **réunions bilatérales** (UE/Etats-Unis, UE/Brésil) pour tester les hypothèses de compromis, soit au niveau du **G4** ou du **G6** pour effectuer « une percée ». L'ambition est en effet de parvenir à une situation suffisamment consensuelle pour permettre aux présidents d'agréger les résultats des discussions portant tant sur les sujets du triangle que sur ceux dits secondaires dans un document qui **ne laisserait à la réunion ministérielle de juillet qu'un nombre limité de questions à régler**.

Reproduisant le schéma des négociations ayant abouti à l'adoption du « Cadre de juillet » en 2004, une « salle verte » serait alors réunie dans le courant du mois de juillet 2006, avant qu'une réunion du Comité des négociations commerciales, puis une réunion du Conseil général, ne viennent permettre à l'ensemble des Membres d'entériner formellement un accord.

Ce scénario idyllique auquel œuvre le Directeur général de l'OMC et qu'a présenté M. Philippe Gros, représentant permanent de la France auprès de l'OMC, lors de son audition par le groupe de travail le 10 mai dernier, n'est toutefois pas encore écrit. En effet, outre qu'on ne voit pas pourquoi les trois acteurs principaux du triangle viendraient à « bouger » en quelques jours après avoir refusé de le faire pendant plusieurs mois, **le fait de s'approcher ainsi de la date fatidique sans résultats patents favorise la résurgence de problèmes jusqu'alors écartés**.

*b) La remise en cause de la stratégie du triangle*

L'approche de l'échéance cruciale conduit en effet les Membres à revenir à une **globalisation tant des sujets que des acteurs de la négociation** telle qu'elle prévalait avant la Conférence de Hong Kong. Or, ce mouvement fait ressurgir les antagonismes sur le niveau des **ambitions du Cycle de Doha** et sur l'**articulation entre ses deux objectifs majeurs** : l'**ouverture des marchés** d'une part, le **développement** de l'autre.

Aux **clivages traditionnels portant sur les sujets du triangle**, qui mettent aux prises les négociateurs dans des **alliances variables** (1), s'ajoute alors un **retour du débat entre les Membres sur le nombre et l'ampleur des flexibilités qui devraient être accordées aux PED**. Or, en la matière,

---

(1) S'agissant de l'accès au marché agricole, les Etats-Unis et le Groupe de Cairns, dont les revendications sont extrêmes, s'opposent à l'UE, au G10 et au G33 ; en ce qui concerne les soutiens internes, les Etats-Unis doivent seuls faire face à une alliance entre l'UE et l'ensemble des PED ; en revanche, sur NAMA et l'AGCS, le clivage oppose les pays développés aux PED.

l'opposition entre ceux-ci et les pays développés se conjugue à des affrontements entre les PED eux-mêmes, selon leur état de développement, la structuration de leur économie et leur ouverture au commerce international.

Dans ce contexte, tous les aspects de la négociation resurgissent, pour la rendre à nouveau **extrêmement complexe** : le **traitement spécial et différencié** tant en agriculture (produits spéciaux et clause de sauvegarde spéciale) qu'en NAMA (flexibilités et coefficients de la formule suisse), la **réciprocité moins que totale** entre les pays développés et les PED sur le dossier NAMA, le **statut des petites économies vulnérables** et le **traitement des pays récemment accédants**, qui demandent des régimes de dérogation importants et prolongés, ainsi que les **compensations à l'érosion des préférences**, sujet qui oppose très fortement les pays ACP et les Etats latino-américains. Sans parler de la persistance d'« **irritants externes** » au cycle de négociations pouvant perturber l'obtention d'un accord, comme le dossier de la banane porté par le Honduras et le Nicaragua, ni même de la **menace de position idéologique négative** toujours possible de la Bolivie, de Cuba et du Venezuela...

### *c) Une ultime alternative en cas d'enlisement*

Face à la **menace réelle d'échec en juillet prochain**, deux hypothèses sont désormais évoquées :

- un « **recalibrage** » consistant à **formaliser l'acquis** et à renvoyer les points d'opposition à un nouveau rendez-vous ultérieur, à l'automne. Mais tant la Commission européenne, qui sait que le « saucissonnage » est préjudiciable aux intérêts de l'Union, que l'administration américaine, soumise en novembre à des élections de « *mid-term* » qui s'annoncent délicates, rejettent ce scénario ;

- une **initiative de Pascal Lamy**, qui présenterait un **texte de compromis pour sauver le Cycle de Doha**. Cette **option ultime** placerait **chacun des négociateurs** dans l'obligation, au regard des termes de l'équilibre proposé par le Directeur général de l'OMC, de **prendre l'importante responsabilité d'assumer l'éventuel échec de la négociation**.

## **3. Les paradoxes du dossier agricole**

Il convient enfin, eu égard à l'**importance déterminante de la question agricole**, de relever les différents éléments paradoxaux qui entourent ce dossier et placent l'Union européenne en situation défensive alors même que **les faits démontrent sa disponibilité à le négocier de bonne foi**. Ainsi que l'a répété Peter Mandelson à Londres le 10 mars dernier : « *L'Europe est prête à donner beaucoup, et à donner plus que les autres. Mais nous ne pouvons pas donner sans aucune contrepartie* ».

*a) Personne n'a mis au crédit de l'Union européenne la réforme radicale de sa PAC décidée en 2003*

Avant même tout engagement formel multilatéral, l'Union avait décidé, unilatéralement, de réformer sa politique agricole commune (PAC). Le 26 juin 2003, l'**Accord de Luxembourg** a ainsi modifié en profondeur l'économie du système agricole communautaire afin, en particulier, de **réduire de manière drastique les effets distorsifs des aides sur le niveau de la production comme sur les échanges grâce à leur « découplage »** (*i.e.* suppression, en tout ou partie, des liens entre le versement des aides et le volume et le prix de la production).

<b>La réforme de la PAC de 2003 : la rupture du lien entre aides et production</b>
<p style="text-align: center;"><b>Avant la réforme de 2003 : des efforts de maîtrise budgétaire</b></p> <p>Les <b>prix européens sont garantis</b>, mais la réforme de mai 1992 prévoit une première forte baisse de ceux-ci, qui est poursuivie par la réforme de 1999 (- 15 % du prix de soutien des céréales et - 20 % de celui de la viande bovine pour la période 1999-2002).</p> <p>Un <b>mécanisme d'aides directes</b> attribuées sous forme de prime à l'hectare ou au cheptel en fonction de la production et de la région est institué en 1992 et revalorisé en 1999, avec en outre, à la même date, la création d'une aide en faveur de l'élevage extensif (soit une revalorisation des aides directes de 7 milliards d'euros (+ 26 %), dont 90 % relèvent des productions bovines).</p> <p>Une « jachère obligatoire » est instaurée en 1992 dans un objectif de <b>maîtrise quantitative de la production</b>.</p>
<p style="text-align: center;"><b>Après la réforme de 2003 : découplage, conditionnalité et modulation des aides agricoles</b></p> <p>Le <b>découplage</b> des aides - A compter du 1<sup>er</sup> janvier 2006, les aides ne seront plus attribuées en fonction du type et du niveau de la production, mais sous la forme d'une prime unique, calculée par exploitation en fonction d'une référence historique (moyenne des aides perçues en 2000, 2001 et 2002), rapportée à sa surface, et versée qu'il y ait ou non production. En France, le découplage est partiel : 25 % des aides aux céréales et 100 % de la prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes demeurent couplés à la production.</p> <p>Dès lors que l'aide devient fonction de l'exploitation, un dispositif de droits à paiement unique est institué lors de la transaction des terres agricoles. Si les principes de calcul des droits sont entrés en application le 15 mai 2004, leur transfert effectif au moment de la transaction n'est devenu obligatoire qu'à compter du 15 mai 2006, dans un cadre réglementaire visant à éviter la spéculation et à favoriser l'installation.</p> <p>L'<b>éco-conditionnalité</b> des aides - Le paiement des aides communautaires sera conditionné au respect de diverses règles cumulatives prises en compte en trois phases successives : bonnes conditions agricoles et environnementales et identification des animaux en 2005, santé des végétaux et des animaux et notification des maladies en 2006, et bien-être des animaux en 2007.</p> <p>La <b>modulation</b> des aides - Une partie croissante des aides directes (premier pilier de la PAC) sera progressivement réorientée en faveur du développement rural et de la gestion des crises de production (second pilier) : 3 % à partir de la campagne 2005, 4 % en 2006 et 5 % en 2007.</p>

Ainsi, les soutiens distorsifs communautaires, c'est-à-dire ceux placés en boîte orange ou en boîte bleue, **ne devraient constituer en 2013 qu'un**



**peu plus de 20 % de l'ensemble des soutiens du premier pilier (1), alors qu'ils représentaient encore de 75 à 80 % des crédits de la PAC en 1995.**

La réforme de Luxembourg avait été proposée par la Commission pour permettre à l'UE d'aborder en « position offensive » le Cycle de négociation ouvert à Doha. Selon MM. Pascal Lamy, alors commissaire au commerce, et Franz Fischler, commissaire en charge de l'agriculture, seul ce bouleversement pouvait conférer une plus grande légitimité aux modes de soutiens européens à l'agriculture et donner à l'Union de nouvelles marges dans les négociations de l'OMC. Or, nombreux avaient été ceux qui avaient **contesté cette analyse** et exprimé au contraire la **crainte que de telles concessions**, consenties avant et en dehors de toute négociation permettant de recueillir des contreparties concomitantes, ne **conduisent l'Europe « à payer deux fois »**. Telle avait été en particulier l'opinion de votre **commission des affaires économiques**, formulée par le rapporteur de sa **mission d'information sur la réforme de la politique agricole commune**, notre collègue Gérard César (2), qui avait même parlé à cet égard de « naïveté ».

**Or, force est bien de constater que, comme le craignait le Sénat, cette anticipation s'est avérée une formidable erreur tactique :** contrairement aux affirmations de la Commission européenne, aucun des partenaires de l'Union au sein de l'OMC n'a tenu compte des efforts considérables exigés des agriculteurs communautaires dès les étapes suivantes de la négociation. **Moins de trois mois après l'accord de Luxembourg, l'échec de la Conférence de Cancún en a fait la démonstration cuisante.** Aujourd'hui, alors même que la réforme est effectivement entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier dernier, elle est considérée comme un fait acquis à partir duquel sont demandées au négociateur européen de nouvelles avancées.

Votre rapporteur observe d'ailleurs que, d'une certaine manière, **un sort identique est réservé à l'offre communautaire du 28 octobre 2005.** Alors même qu'il est systématiquement rappelé par M. Peter Mandelson comme par les ministres des Etats-membres qu'elle est « conditionnelle », c'est-à-dire qu'elle n'est valable que pour autant que les autres acteurs s'engagent, eux aussi, sur un certain nombre d'offres, tout semble indiquer que les autres négociateurs la tiennent pour le socle des concessions qu'aurait d'ores et déjà consenties sans condition l'Union. Et qu'il faut désormais que celle-ci fasse des efforts supplémentaires...

---

(1) Plafonnés à 43,7 milliards d'euros en 2006, avec une croissance annuelle de 1 % par an seulement, soit environ 50 milliards d'euros en 2013 (sachant qu'à cette date, le second pilier, consacré au développement rural, devrait représenter quelque 10 milliards d'euros).

(2) « Réformer la PAC dès 2003 ? Précipitation n'est pas raison » - Rapport d'information n° 238 (2002-2003) de M. Gérard César au nom de la mission d'information présidée par M. Marcel Deneux - Avril 2003 - Ce rapport peut être consulté sur le site Internet du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/r02-238/r02-238.html>.

*b) Alors même qu'elle est vertueuse, l'Union européenne est davantage stigmatisée que les Etats-Unis par les Membres de l'OMC*

La réforme anticipée et unilatérale de la PAC était d'autant plus maladroite que **les Etats-Unis**, de leur côté, **ont mis en œuvre une politique exactement inverse**. Alors que les américains avaient entrepris le découplage de leurs aides agricoles par une loi de 1996, **le *Farm Security and Rural Investment Act (Farm Bill)***, adopté en mai 2002 pour une période de six ans, **est massivement revenu sur cette évolution**.

Outre une **forte augmentation des dépenses agricoles** (1), cette loi a en effet **concentré les moyens budgétaires sur les aides couplées à la production** (pour 72 %) et consacré un dispositif qui, par la combinaison des paiements directs (classés dans la boîte « verte » des soutiens internes), des marketing loans (boîte « orange ») et des paiements contracycliques (boîte « bleue »), **garantit un prix d'objectif aux agriculteurs américains quel que soit le prix mondial du marché**. Ce mécanisme est très **pernicieux** dans la mesure où, tout comme d'ailleurs l'aide alimentaire, les paiements contracycliques ne sont pas considérés en tant que tels comme relevant de la MGS : or, ainsi que cela a été expliqué précédemment, c'est leur **combinaison avec le reste du dispositif qui devrait conduire à faire reconnaître leur caractère éminemment distorsif**.

Comme l'a relevé lors de son audition par le groupe de travail M. Pierre PAGESSE, président de Limagrain, **il est particulièrement étonnant que l'Union européenne ait concentré depuis trois ans le feu des critiques sur sa politique agricole** quand les Etats-Unis parvenaient, malgré les effets très négatifs du *Farm Bill* sur le commerce agricole mondial (2), à y échapper.

*c) Bien que le marché européen soit, de tous les espaces économiques, le plus ouvert aux importations agricoles, notamment des PED, un nouvel élargissement de cette ouverture est exigé*

L'Europe est sans conteste **le premier importateur mondial de produits agro-alimentaires**. Si la moyenne pondérée de ses droits de douane s'élève certes à 17,9 % (3), il convient de tenir compte des **très nombreuses**

---

(1) Enveloppe globale minimale de 180 milliards de dollars sur une période de dix ans, soit + 78 % par rapport au *Federal Agricultural Improvement and Reform Act (FAIR Act)* de 1996.

(2) La combinaison des *marketing loans* et des paiements contracycliques contribue directement à la dépression des prix agricoles mondiaux car, étant assurés d'un certain niveau de revenu, les producteurs américains peuvent produire quel que soit le montant du prix mondial et proposer au marché international leurs excédents éventuels, ce qui induit une pression déflationniste sur les prix. Un raisonnement similaire peut être tenu pour ce qui concerne les conséquences du système américain d'aide alimentaire.

(3) Ce taux est près de trois fois supérieur à celui des Etats-Unis (7 %), mais il reste inférieur à ceux de bien d'autres pays : par exemple, 52 % pour le Japon, et 60 % en moyenne pour les PED.

## Du FAIR Act au Farm Bill : les agriculteurs américains en marge du marché

### Le FAIR Act à l'épreuve de la crise agricole

Ayant pour objectif de donner un plus grand rôle au marché pour orienter la production et les revenus des agriculteurs américains, le FAIR Act a consisté à découpler au maximum les soutiens pour les rendre indépendants du volume de la production ou des prix.

Le dispositif était fondé sur la combinaison d'aides directes dégressives aux céréales et au coton (*production flexibility contract payments* ou *PFC*), de prix de soutien au lait accompagné d'achats d'intervention de beurre, de lait écrémé, de lait en poudre et de fromage, de prêts (*marketing loans*) qui, pouvant être transformés en aide directe immédiate (*loan deficiency payment* ou *LDP*) assuraient un revenu indépendant des cours réels des marchés, de la reconduction de subventions et de crédits à l'exportation créés en 1985 et d'un mécanisme d'aide alimentaire.

Toutefois, face à la crise agricole des années 1998 et 1999, le Congrès américain a accru de manière substantielle les budgets agricoles, notamment en votant des plans d'aides exceptionnelles et en augmentant le montant des différents dispositifs d'aides à l'exportation.

### Le Farm Bill : la légalisation du « recouplage »

Les *direct payments* remplacent les *PFC* en les étendant aux oléagineux et au soja, en actualisant la période de référence et en rendant constant leur montant sur la période 2002-2007.

Les *marketings loans* et les *LDP* sont reconduits et étendus aux productions de pois secs, de pois chiches et de lentilles, et les montants des prix garantis sont réévalués (jusqu'à + 16 % pour le blé), sauf pour le riz et le coton (maintien du niveau antérieur) ainsi que le soja (- 5 %).

Les aides d'urgence sont pérennisées dans un nouveau mécanisme de soutien contra-cyclique (*counter-cyclical payments*) qui assure aux producteurs de céréales, de coton, d'oléagineux, de laine, de miel, de pois secs, de lentilles et de pois chiches, des revenus garantis (*target prices*) en cas de baisse des prix du marché (l'aide s'ajoute à la somme du prix moyen du marché ou du *loan rate* et des aides directes déjà perçues).

Les aides au secteur laitier sont complétées par l'attribution d'aides contra-cycliques, valables jusqu'en 2005 puis prolongées jusqu'en 2007.

Les budgets des programmes environnementaux sont considérablement réévalués : l'*Environmental Quality Incentives Program (EQIP)* visant à aider les producteurs, en particulier les éleveurs, à mettre en œuvre des systèmes de production plus respectueux de l'environnement, est doté de 9 milliards de dollars sur la période 2002-2012, alors que son enveloppe financière ne s'élevait qu'à 200 millions de dollars en 2001, le *Conservation Reserve Program (CRP)*, qui concerne les jachères, est doté de 1,5 milliard de dollars entre 2002 et 2007, de même que le *Wetlands Reserve Program (WRP)*, relatif aux zones humides, tandis que le *Farmland Protection Program (FPP)*, destiné à préserver les terres arables agricoles des usages non agricoles, l'est à hauteur de 1 milliard de dollars sur la même période. Par ailleurs, deux programmes nouveaux sont créés : le *Conservation Security Program (CSP)*, en faveur des pratiques agricoles plus respectueuses de l'environnement, doté de 2 milliards de dollars pour la période 2002-2007, et le *Grassland Reserve Program (GRP)*, programme de réserve des zones de prairie financé à hauteur de 254 millions de dollars.

Les dispositifs d'aides à l'exportation sont également réévalués - plus 560 millions de dollars sur six ans pour le *Market Access Program* (encouragement à l'achat de produits agricoles américains), et 300 millions de dollars supplémentaires sur dix ans pour le programme d'aide alimentaire *Food for Progress* (facilités de crédits et dons à des pays en développement pour favoriser l'écoulement des surplus du marché intérieur américain -, de même que les mécanismes de crédit à l'exportation.

On notera enfin qu'avec le Farm Bill, 72 % des aides bénéficient à seulement 10 % des agriculteurs (en particulier, 15.000 producteurs de coton reçoivent chaque année entre 3 et 4 milliards de dollars).

**préférences tarifaires qu'elle accorde aux PED** : ainsi, à elle seule, elle importe davantage de produits agricoles en provenance de ces Etats que l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, le Japon et la Nouvelle-Zélande réunis. Plus précisément, elle importe deux fois plus de produits agricoles des PED que les Etats-Unis et, grâce à l'initiative « Tout sauf les armes », cinq fois plus qu'eux pour ce qui concerne les produits venant des 49 PMA.

De même, son **système de préférences généralisées (SPG) est extrêmement généreux**, bien davantage que ceux de nombre de pays développés (1), et assure des débouchés importants aux productions agricoles de nombreux PED : à titre d'exemple, le marché communautaire représente 65 % des exportations agricoles des pays ACP (en application des accords de Cotonou) quand le marché américain n'en constitue que 14 %.

Dans ce contexte, on peut s'interroger sur les raisons qui conduisent nombre de PED à suivre les pays émergents exportateurs agricoles du G20 dans leurs revendications libérales, dès lors qu'une ouverture plus large du marché communautaire aux produits de ceux-ci aurait nécessairement des conséquences négatives sur leurs propres positions. En effet, **l'érosion des préférences** résultant de la baisse des droits de douane au niveau multilatéral conduirait à **diminuer mécaniquement l'avantage comparatif accordé aux PED par les dispositifs de préférences commerciales des pays développés**.

*d) L'ouverture des marchés agricole est exigée au titre du Cycle du développement alors même que de récentes études démontrent les dangers d'une libéralisation agricole excessive et accélérée*

Au-delà du constat précédent, **plusieurs études récentes tendent à démontrer qu'une libéralisation trop rapide et généralisée du commerce agricole international pourrait être fatale à de nombreux systèmes productifs mondiaux, et contraire au concept même de Cycle du développement**. Ainsi, la Banque Mondiale (2), indépendamment des incertitudes relatives aux effets globaux d'une libéralisation selon les hypothèses retenues et des critiques qui peuvent être portées quant à la construction de son modèle économétrique, identifie un certain nombre de « perdants » **parmi les PED** : l'ensemble du continent africain - à l'exception de l'Afrique du Sud -, le Bangladesh, le Mexique, le Moyen Orient, le Vietnam... De même, la Conférence des Nations-Unies pour le développement (CNUCED) (3) et le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) (4) soulignent les risques immédiats pesant sur les

---

(1) Voir *supra*, page 13.

(2) *Agricultural Trade reform and the Doha Development Agenda* - Palgrave MacMillan and the World Bank - Octobre 2005.

(3) *Rapport 2004 sur les pays les moins avancés - Commerce international et réduction de la pauvreté* - Mai 2004.

(4) *La libéralisation agricole : des effets ambigus sur les pays en développement* - A. Bouët, J.C. Bureau, Y. Decreux et S. Jean - La Lettre du CEPII n° 236 - Juillet/août 2004.

PED : outre l'**érosion des préférences tarifaires**, ils recensent la **hausse des prix alimentaires mondiaux** résultant de la baisse des subventions aux exportations agricoles, qui affecterait principalement les **PED importateurs nets**, la **faible capacité d'adaptation des pays les plus pauvres**, qui ne devraient dès lors guère bénéficier d'une libéralisation des marchés, et enfin les **pertes de recettes douanières**.

Dans leur remarquable rapport d'information paru en décembre dernier, nos collègues Jean-Pierre Plancade et Daniel Soulage (1), s'appuyant sur une toute récente étude du CEPII, ont confirmé ces constats et **relevé que, s'il existait certainement des raisons d'ouvrir les marchés agricoles dans les pays du Nord, il était exagéré de justifier cette ouverture par l'intérêt qu'elle présenterait pour les pays pauvres**.

Dans ce contexte, il est donc paradoxal que les revendications des membres les plus libéraux de l'OMC en matière agricole, tels que ceux du Groupe de Cairns ou du G20, continuent à imposer le rythme global des négociations sans que la situation des PED, et singulièrement des PMA, soit mieux prise en considération.

*e) L'Union européenne est présentée comme isolée sur le dossier agricole*

La présentation médiatique qui est faite des négociations du volet agricole **laisse à croire que l'Union européenne serait isolée**. Or, si l'UE est bien au premier plan, elle est loin d'être seule opposée à une libéralisation brutale du commerce agricole.

Elle est au premier plan pour trois raisons :

- d'une part, simplement parce qu'elle a été **habilement placée en situation d'accusée** par les acteurs « offensifs » de la négociation et que les autres acteurs « défensifs » ne peuvent que trouver avantage au maintien en l'état de cette **situation qui les préserve d'une mise en cause plus médiatique** ;

- d'autre part, parce qu'elle **dispose d'un corpus théorique et pratique de discussion homogène et cohérent** : elle peut faire état de ses concessions passées, des mouvements qu'elle a engagés pour débloquer les négociations, et des initiatives qu'elle a prises pour les relancer, et elle peut s'appuyer sur des réalités statistiques incontestables pour démontrer l'ouverture de ses marchés agricoles comme les efforts qu'elle a déjà consentis ; à l'inverse, nombre de pays, pour l'essentiel parmi les PED du G33 ou du G90, se trouvent **prisonniers d'intérêts internes contradictoires et**

---

(1) « *Libéraliser les échanges commerciaux : quels effets sur la croissance et le développement ?* » - Rapport d'information n° 120 (2005-2006) fait, au nom de la délégation du Sénat pour la planification, sur les principaux enseignements des simulations de la libéralisation des échanges commerciaux, par MM. Jean-Pierre Plancade et Daniel Soulage - Décembre 2005 - Ce rapport peut être consulté sur le site Internet du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/r05-120/r05-120.html>.

**liés par des solidarités politiques et diplomatiques qui leur interdisent d'être trop précis ;**

- enfin, parce qu'elle **n'est précisément pas la « forteresse agricole » que d'aucun se plaisent à décrire** : les pays développés du G10 sont ainsi réunis par des intérêts agricoles bien plus exigeants en termes protectionnistes que les quelques mesures de préservation de l'activité agricole communautaire que l'Union veut garantir ; mais on peut comprendre que, pour des considérations tactiques, les Etats « offensifs » puissent estimer plus efficace de s'attaquer d'abord à ces mesures pour faire céder ensuite les dernières barrières, plutôt de choisir l'option inverse.

**Mais être au premier plan ne signifie nullement être isolé** : au-delà du G10, nombre de PED du G33, dont l'Inde en particulier, sont convaincus de la nécessité, pour des raisons de **stabilité sociale, d'aménagement du territoire** et de **sécurité alimentaire**, d'aborder progressivement la libéralisation du commerce agricole. En outre, les pays ACP réclament la protection des productions agricoles indispensables à leur économie de subsistance ainsi que des mécanismes de sauvegarde adaptés à leur structure socio-économique, qui ne doit pas être déstabilisée par des importations massives de produits agricoles. A cet égard, « l'épouvantail » est désormais moins l'Union européenne que le Brésil aujourd'hui, et la Chine demain (1), dont chacun est conscient que leurs formidables capacités d'exportation seront lourdes de dangers pour de nombreuses économies en voie de développement.

\*

\*        \*

A quelques semaines de l'ultime échéance, la **tension est perceptible et l'inquiétude palpable**. Réunis les 10 et 11 juin en Russie pour préparer le sommet du G8 en juillet, les ministres des finances des huit grandes puissances (Allemagne, Canada, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie, Japon et Russie) ont, dans leur communiqué final, exprimé leur accord sur l'importance, pour la croissance économique mondiale, d'obtenir un résultat ambitieux dans le Cycle de Doha, et reconnu qu'il était urgent de faire des progrès dans la négociation pour y parvenir. Toutefois, signe de leur probable pessimisme, ils ont omis de fixer une quelconque échéance, contrairement à leur communiqué du mois de février précédent, qui évoquait encore la fin 2006.

Cependant, le Directeur général de l'OMC ne désespère pas parvenir à un accord et, fidèle à son mandat, il a, le 16 juin, **confirmé la convocation d'une réunion ministérielle informelle à Genève du 29 juin au 2 juillet** à laquelle participeraient une **quarantaine de ministres** représentant les acteurs

---

(1) La Chine vient d'ailleurs, le 13 juin dernier, de provoquer une levée de boucliers à l'OMC en demandant à pouvoir conserver des droits de douane plus élevés que ceux des autres PED.

clefs de la négociation. L'intensification des consultations entre les experts et les ambassadeurs auprès de l'OMC de ces Etats, notamment les membres du G6 et les grandes puissances émergentes comme l'Afrique du Sud et la Chine, tout au long du mois de juin permet d'**entrevoir un possible déblocage**. Encore faudrait-il qu'il soit formalisé par les conclusions des groupes de négociations sur l'agriculture et sur NAMA, qui devaient être présentées par leurs présidents le 23 juin.

Surtout, comme l'a du reste affirmé avec force Peter Mandelson lors d'une réunion du *Transatlantic Business Dialogue* organisée en marge du Sommet Union européenne/Etats-Unis tenu à Vienne (Autriche) le mercredi 21 juin, « ***un appui politique sera nécessaire au plus haut niveau*** » pour sauver le Cycle de Doha. Seule, en effet, l'autorité des ministres pourrait permettre de franchir les derniers importants obstacles menant à un accord qui, en tout état de cause, impliquera des « *décisions difficiles* ».





## DEUXIÈME PARTIE RÉFORMER L'OMC POUR SORTIR DE L'IMPASSE ?

Ce n'est certes pas la première fois qu'un cycle de négociations des relations commerciales internationales traîne en longueur. On rappellera notamment que le cycle d'Uruguay avait duré neuf ans - de 1986 à 1994 - alors que la Conférence de Doha, qui a établi le nouveau programme de négociations, ne s'est tenue qu'il y a un peu plus de quatre ans et demi...

Au reste, il n'est pas non plus surprenant que la conclusion d'un accord s'avère plus difficile, donc **plus longue à formaliser**, quand tant le **nombre des négociateurs que le champ des négociations s'accroissent**. C'est ce qu'enseigne l'histoire du GATT, dont témoigne le tableau suivant, qui démontre la **croissance progressive de la durée des cycles de négociations** et son **étroite corrélation avec le nombre de parties prenantes aux accords comme avec l'étendue de leur contenu**.

Les cycles de négociations menées dans l'enceinte du GATT				
Cycle ou <i>round</i>	Années	Durée	Etats	Résultats
<b>Genève</b>	1947	< 1 an	23	Réduction des droits de douane industriels
<b>Annecy</b>	1949	1 an	13	Réduction des droits de douane industriels
<b>Torquay</b>	1951	1 an	38	Réduction des droits de douane industriels
<b>Genève</b>	1956	1 an	26	Réduction des droits de douane industriels
<b>Dillon</b>	1960-1961	2 ans	26	Réduction des droits de douane industriels
<b>Kennedy</b>	1964-1967	4 ans	62	Réduction des droits de douane industriels et mesures antidumping
<b>Tokyo</b>	1973-1979	7 ans	102	Réduction des droits de douane industriels, mesures non tarifaires et « accords cadres » dans les domaines des subventions, des obstacles techniques, des marchés publics et de l'aéronautique civile
<b>Uruguay</b>	1986-1994	9 ans	123	Réduction des droits de douane industriels, mesures non tarifaires, agriculture, textile, services, propriété intellectuelle, règles, règlement des différends, création de l'OMC

Source : OMC

Mais que les négociations du Cycle de Doha puissent se poursuivre grâce au succès du rendez-vous de juillet à Genève et aboutissent effectivement d'ici la fin de l'année 2006, ou qu'elles s'enrayent définitivement, à l'une ou l'autre des prochaines étapes, en raison des divergences de fond exposées dans la première partie de ce rapport, **la question du fonctionnement de l'organisation doit nécessairement être posée.**

La difficulté patente que rencontrent les membres de l'OMC pour conclure le Cycle de Doha conduit en effet à de multiples questionnements : n'est-il pas possible d'espérer sortir de l'impasse en réformant l'Organisation mondiale du commerce ? A défaut d'accord sur la substance, peut-on favoriser le processus menant à un tel accord ? Est-il concevable de continuer à négocier à 150 Membres ou plus, sur des sujets nécessairement de plus en plus délicats dès lors que les volets les plus simples ont déjà faits l'objet de consensus lors des cycles précédents, dans un cadre formel inchangé ?

Dans les circonstances actuelles, le serpent de mer de la réforme de l'OMC, qui a fait l'objet, début 2005, du rapport du Comité consultatif présidé par Peter D. Sutherland (1), mérite donc certainement un regain d'intérêt, dans une optique non pas philosophique mais pragmatique : **ne peut-on trouver par ce biais une voie détournée pour relancer la dynamique de l'OMC ?**

## **I. CONCLURE LES NÉGOCIATIONS À L'OMC : UN IMPÉRATIF HORS D'ATTEINTE ?**

Avant d'examiner cette problématique, il convient tout d'abord de s'interroger sur les raisons qui conduisent à espérer une conclusion positive des négociations lancées à Doha en novembre 2001. Que risquerait-on, finalement, à voir périlcliter le Cycle de Doha ? Deux écueils principaux : **une bilatéralisation et une judiciarisation des relations commerciales.**

### ***A. POURQUOI CONCLURE LE CYCLE DE DOHA ?***

Selon la Banque Mondiale (2), la conclusion d'un « bon accord » à l'OMC accroîtrait le revenu mondial de 290 à 520 milliards de dollars annuels et sortirait 144 millions de personnes de l'état de pauvreté d'ici 2015.

Il serait toutefois hasardeux d'avancer ces chiffres pour convaincre les membres de l'OMC de se mettre d'accord. En effet, l'échec de la conférence ministérielle de Cancún, en septembre 2003, a manifesté **la crise de confiance des pays du Sud envers le système.** Comme l'analysa devant

---

(1) Voir *supra*, page 17.

(2) *Global Economic Prospect* - 2004.

vosre groupe de travail Jean-Marie Paugam, alors chercheur à l'IFRI (1), cette crise de confiance a été notamment alimentée par une **remise en cause théorique des bienfaits de l'ouverture commerciale**. Ces bienfaits avaient été établis, dans les années 1990, par de nombreuses recherches statistiques (2) attestant d'une **corrélacion entre l'ouverture commerciale et le taux de croissance d'un pays**.

Or, cette vulgate théorique, souvent associée au « consensus de Washington » prôné par le FMI et la Banque mondiale (3), a fait l'objet de controverses altérant la confiance dans l'automatocité du lien entre commerce et développement, voire dans l'efficacité même du système commercial multilatéral. **Il a été du reste rappelé, dans la première partie du rapport, que de récentes études macroéconomiques pouvaient justifier ces réserves** (4). Tout juste s'accorde-t-on à reconnaître que l'ouverture commerciale n'offre des opportunités effectives de développement que sous des conditions très précises : réciprocité de la libéralisation, création des capacités nécessaires en termes d'infrastructures comme d'administration, « *policy mix* » macroéconomique pertinent...

Plutôt que d'épiloguer sur les avantages qu'emporterait ou non la conclusion du Cycle de Doha, au risque d'entrer dans des controverses sans fin sur les bienfaits de la mondialisation, il apparaît donc plus opportun de s'attarder sur les **deux principaux dangers qui résulteraient d'un échec des négociations** : le bilatéralisme et la judiciarisation.

### **1. Pour éviter la dérive vers une bilatéralisation des relations commerciales**

Les accords bilatéraux ou régionaux prolifèrent depuis quelques années et un échec des négociations multilatérales engagées à Doha amènerait plus encore les Etats à se rabattre sur cette alternative régionale.

#### *a) Une tendance au bilatéralisme déjà affirmée*

En octobre 2004, selon le bilan dressé par le rapport Sutherland, près de **300 accords commerciaux préférentiels avaient été notifiés** (5) au GATT

---

(1) Lors de son audition le 13 janvier 2004 devant le groupe de travail chargé de suivre les négociations commerciales multilatérales à l'OMC.

(2) Parmi lesquelles on peut citer les travaux de J. Sachs, dont un article de 1995 affirmait que l'ouverture commerciale pouvait engendrer une convergence inconditionnelle des revenus des pays en développement avec ceux des pays développés.

(3) Dont les trois piliers sont, selon Joseph Stiglitz, prix Nobel 2001, « *austérité, privatisation et libéralisation* » (in « *Démocratiser la libéralisation* », Problèmes économiques n° 2798, février 2003).

(4) Voir *supra*, pages 52 et 53.

(5) Le rapport Sutherland précise que ces chiffres correspondent aux accords commerciaux préférentiels notifiés au GATT ou à l'OMC au titre de l'article XXIV du GATT, de l'article V de

ou à l'OMC. Parmi ces accords, 176 ont été notifiés depuis 1995, dont **150 sont actuellement en vigueur**. En outre, on estime qu'environ 70 autres accords sont opérationnels sans avoir encore été notifiés. Ainsi, **le nombre d'accords préférentiels en application fin 2006 devrait avoisiner 300**, si l'on compte les accords envisagés ou en cours de finalisation (1). Comme le note Olivier Cadot, directeur de l'institut CREA de macroéconomie appliquée de Lausanne, « *il y a aujourd'hui plus d'accords commerciaux préférentiels que de membres à l'OMC !* » (2).

**La création de l'Organisation mondiale du commerce n'a donc pas empêché une accélération de la signature de tels accords préférentiels.**

#### La croissance accélérée du nombre des accords préférentiels

En 2004, cent cinquante-huit accords à l'OMC étaient considérés appliqués (voir le graphique page suivante). Le premier accord d'envergure de l'après-guerre est le traité de Rome (1957), entre six pays européens, qui crée la Communauté économique européenne (CEE).

On assiste, dès le début des années 60, à une vague d'accords en Europe, en Amérique latine et en Afrique : Association européenne de libre-échange (1960), Association latino-américaine de libre-échange (1960), Marché commun d'Amérique centrale (1960), Marché commun africain (1962), Pacte andin (1969). Ces pays ne sont d'ailleurs pas tous signataires du GATT.

La vague des années 70 implique surtout la CEE qui multiplie les accords bilatéraux avec les autres pays européens, les pays méditerranéens, les pays africains (la première convention de Lomé est ainsi signée en 1975).

Dans les années 80, le mouvement prend une certaine ampleur : Groupe andin (1987), Mercosur (1991), entrée progressive des quatre pays de l'ASEAN dans une zone de libre-échange (1991). Les Etats-Unis prennent l'initiative d'accords avec Israël (1985) et le Canada (1988). Cette dernière initiative est élargie quelques années plus tard au Mexique (Alena, mise en œuvre en 1994).

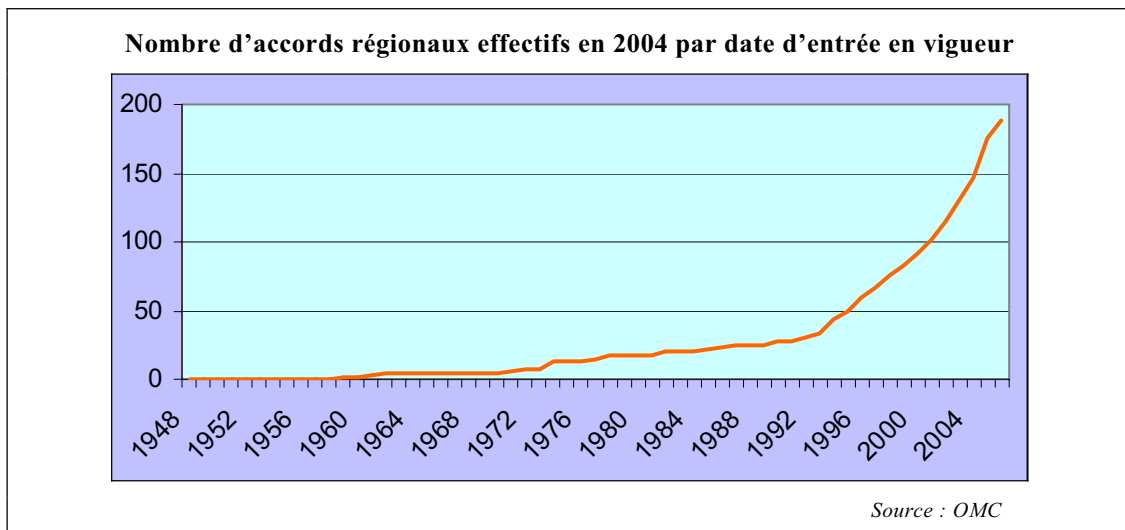
Dans les années 90, le « boom » apparent de la régionalisation est réel mais trompeur. L'éclatement de l'Union soviétique, de la Tchécoslovaquie, de la Yougoslavie, a conduit chacun des nouveaux pays à maintenir des relations préférentielles avec les pays « proches ». Certains accords préparent l'intégration dans l'Union européenne. Toutefois, une bonne part de l'explosion des années 1990-2000 est due à la multiplication d'accords bilatéraux entre pays parfois très éloignés (tels que, par exemple, celui entre les Etats-Unis et la Jordanie), ce qui remet d'ailleurs en cause la terminologie de l'OMC qui s'obstine à parler d'accords « régionaux ».

---

l'AGCS (qui étend aux services les tolérances de l'article XXIV du GATT) et de la Clause d'habilitation, y compris les accessions aux accords existants.

(1) L'actualité est riche sur ce sujet : on relèvera que l'Union européenne et l'Amérique centrale - Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama et Salvador - sont convenues, en mai dernier, d'ouvrir des négociations sur un accord de libre-échange et que l'Union européenne espère conclure d'ici la fin de l'année un accord du même type avec le Conseil de Coopération du Golfe. Par ailleurs, les Etats-Unis ont conclu, en mai 2006, un accord bilatéral avec le Vietnam.

(2) In *Le Temps*, 12 janvier 2006.



*b) L'approche régionale : alternative plutôt que complément à l'approche multilatérale*

**Le développement des accords préférentiels bilatéraux ou régionaux n'est pas sans incidence sur les flux du commerce international.** En effet, l'économiste Jacob Viner a démontré qu'un accord commercial préférentiel risquait de substituer des importations internes à la zone de l'accord à des importations dont le coût serait moindre en provenance du reste du monde. Il n'est pas avéré que cet **effet d'éviction** soit plus que compensé par la création d'échanges que suscite l'accord préférentiel en encourageant, au sein de l'union douanière, le remplacement de la production d'un membre à coût élevé par celle d'un membre à coût faible. En tout état de cause, il est incontestable que **la multiplication d'accords commerciaux préférentiels accroît la confusion du système commercial mondial**, de multiples taux préférentiels étant appliqués à de multiples partenaires commerciaux selon des calendriers différents, et l'origine des produits étant définie selon des règles diverses. Cette confusion augmente les **coûts transactionnels des échanges** dans le système commercial.

Au-delà de leurs effets incertains sur les échanges commerciaux, les accords préférentiels semblent également contribuer à affaiblir l'OMC. Le débat économique sur le fait de **savoir si ces accords constituent des « blocs de construction » ou des « pierres d'achoppement », en ce qui concerne l'ouverture des marchés à l'échelle multilatérale**, reste ouvert, un groupe de pays ayant conclu un accord préférentiel n'étant pas nécessairement incité à ouvrir cet accord à de nouveaux membres ou à réduire, voire supprimer, les obstacles au commerce auxquels se heurtent les non-membres. Il semblerait plutôt, comme le souligne le rapport Sutherland, que **la prolifération incontrôlée de tels accords tend à créer des intérêts établis qui peuvent compliquer la mise en œuvre d'une véritable libéralisation multilatérale.** Notamment, les pays bénéficiaires d'accords préférentiels - tels les pays ACP -

craignent l'**érosion de leurs préférences** qui résulterait d'une libéralisation : en effet, la différence entre les taux de droits normaux et les taux préférentiels s'amenuiserait si les taux normaux étaient réduits (1).

De surcroît, de plus en plus de ces accords bilatéraux, notamment ceux entrepris par les Etats-Unis, et plus récemment par le Japon, qui revient depuis 2000 sur sa posture multilatéraliste, comprennent des **dispositions dépassant la simple question des tarifs douaniers**. Y sont ainsi introduits, en échange d'un traitement préférentiel, des **objectifs non strictement commerciaux**, relatifs aux droits de propriété intellectuelle, à l'investissement, aux normes sociales ou environnementales, voire aux mouvements de personnes. **Autant de sujets d'importance croissante à propos desquels l'OMC, comme source de normes, est en train d'être marginalisée par rapport à cette dynamique bilatérale**. Selon l'analyse que fait M. Jean-Marie Paugam de ce phénomène, **l'OMC est de plus en plus concurrencée par ces normes régionales**.

*c) Les dangers majeurs des accords préférentiels : retour à la discrimination et loi du plus fort*

Si la conclusion du cycle de Doha devenait impossible et que le multilatéralisme cédait le pas devant le régionalisme, le système commercial mondial tomberait sur deux écueils redoutables.

D'une part, **le principe de non-discrimination, socle de l'OMC**, serait enterré. Ce principe repose sur la **clause de la nation la plus favorisée (NPF)**, règle fondatrice du GATT qui exigeait que les meilleures conditions accordées à une partie contractante au GATT soient étendues automatiquement à toutes les autres parties contractantes. Si ce principe inconditionnel a été choisi comme ciment du GATT, c'est précisément parce que la Grande Dépression - qui a contribué au déclenchement de la deuxième guerre mondiale - a été en partie imputée à la montée du protectionnisme, et notamment à la prolifération des arrangements bilatéraux dans l'entre-deux guerres, ainsi qu'aux politiques de change concurrentielles. La non-discrimination est ainsi apparue, lors de la conclusion du GATT au lendemain de la seconde guerre mondiale, comme le meilleur moyen d'organiser le commerce international. **En offrant à chaque Etat partie le bénéfice des « concessions » commerciales obtenues par ses concurrents, la non-discrimination fonde l'intérêt des Etats à participer au système multilatéral**.

Pourtant, comme le souligne le rapport Sutherland, le traitement NPF n'est plus la règle. L'écheveau des unions douanières, des marchés communs,

---

(1) Toutefois, l'intérêt réel de ces préférences est sujet à controverse : à la différence des engagements tarifaires contractés dans le cadre de l'OMC, elles ne sont pas « consolidées » au titre des accords de l'OMC et restent donc aisément modifiables, ce qui rend le commerce bénéficiant de ces préférences moins prévisible.

des zones de libre-échange régionales ou bilatérales, des préférences et des divers accords commerciaux (1) a **rendu exceptionnel le traitement NPF**. Ainsi, les droits NPF de l'Union européenne ne sont plus pleinement applicables qu'à neuf de ses partenaires commerciaux, parmi lesquels on compte tout de même les Etats-Unis et le Japon (2). **Cette érosion de la non-discrimination, qui sape déjà l'OMC, serait consacrée en cas d'abandon du multilatéralisme.**

Or la discrimination, même positive, fait courir le risque d'une régression vers des relations commerciales dépourvues de règles communes et finalement gouvernées par la loi du plus fort.

En effet, au titre du « système généralisé de préférences » (SGP) (3) dispensant les pays en développement de l'obligation d'accorder un traitement réciproque en contrepartie des avantages offerts par les pays développés, les pays bénéficiaires se voient imposer des obligations sans lien avec le commerce. On peut donc déplorer que les préférences ne soient plus accordées sans contrepartie. Ces conditions non commerciales pour pouvoir bénéficier des préférences servent essentiellement l'intérêt de groupes de pression dans les pays développés. Ainsi, des exigences de protection des droits de propriété intellectuelle ont pu être imposées à des pays en développement en échange de privilèges SGP parce que, dans les accords bilatéraux, les pays en développement n'ont pas le même pouvoir de négociation (« *bargaining power* ») qu'à l'OMC. **Le rapport de force Nord/ Sud se trouve donc faussé.** Cette asymétrie des rapports de force pourrait d'ailleurs être préjudiciable à un pays comme le Brésil qui, partie prenante dans le blocage du cycle de Doha, pourrait se voir imposer les conditions américaines pour l'accord de libre-échange des Amériques.

De surcroît, la gamme des produits visés par les schémas SGP et les marges de préférence accordées dans le cadre de ces schémas sont rarement déterminés par les intérêts des pays bénéficiaires : la plupart des secteurs dans lesquels les pays en développement pouvaient disposer d'un avantage comparatif ont été soumis à des contingents tarifaires très limités, assortis de marges de préférence faibles (4). Les avantages retirés par les pays en développement des schémas SGP sont donc ténus, d'autant que les bénéficiaires du SGP ont tendance à devenir prisonniers du système en

---

(1) Autorisés toutefois par le GATT et pouvant servir des causes nobles, comme la promotion de la paix, de la stabilité et de la sécurité, dans le cas de l'Union européenne, ou permettre de faire bénéficier des entreprises de pays pauvres d'une discrimination positive par le recours à des préférences non réciproques pour les pays en développement.

(2) Les autres sont l'Australie, le Canada, la Corée, Hong-Kong, la Chine, la Nouvelle-Zélande, Singapour et Taïwan.

(3) Incorporé au mémorandum d'accord du GATT de 1979 connu maintenant sous le nom de « clause d'habilitation », qui légitimait les avantages discriminatoires aux pays en développement en les soumettant à quelques règles.

(4) Jusqu'à la mise en œuvre, en 2001, de l'initiative « Tout sauf les armes », les produits agricoles étaient exclus des schémas SGP de l'Union européenne.

développant une **dépendance excessive à l'égard de leurs préférences au détriment de la diversification industrielle et agricole.**

Pour conclure sur la supériorité du multilatéralisme par rapport aux pratiques discriminatoires induites par les accords régionaux, il n'est pas inutile de rapporter ces mots de John Maynard Keynes, prononcés devant la Chambres des Lords après la fin de la guerre : « *Les blocs distincts et toutes les tensions et ruptures qu'ils occasionnent nécessairement sont des expédients auxquels on peut être amené à recourir dans un monde hostile où le commerce a largement cessé d'être coopératif et pacifique et où les règles saines de l'avantage mutuel et du traitement égal sont devenues lettre morte. Mais il est certainement insensé de préférer ce genre de situation* ».

## **2. Pour échapper à une judiciarisation des relations commerciales**

### *a) Le règlement des différends à l'OMC : un acquis incontestable*

Le mécanisme de règlement des différends représente la **principale avancée institutionnelle de l'OMC sur le GATT**. Désormais, en effet, les parties ne peuvent plus bloquer la désignation de l'arbitre ; la procédure est encadrée par des délais précis ; les recommandations des panels sont adoptées par « consensus inversé », c'est-à-dire automatiquement sauf consensus contre ; les décisions sont obligatoires ; l'absence de mise en conformité dans un délai « raisonnable » peut ouvrir droit à des rétorsions commerciales. Enfin, l'organe d'appel est composé de professionnels permanents.

On peut valablement considérer aujourd'hui que le bilan technique de l'organe de règlement des différends (ORD) est **positif**. Plus de **335 plaintes** ont été engagées depuis sa création il y a onze ans. Certes, les Etats-Unis et l'Union européenne sont logiquement impliqués dans la majorité des contentieux. Mais le système est aussi utilisé par les pays en développement, en particulier le Brésil, l'Inde, la Corée, la Thaïlande et le Chili, les pays les moins avancés restant encore les principaux absents. Le fait est que **de petits pays ont pu l'emporter contre les grands**, tels La Barbade obtenant une condamnation des Etats-Unis. La procédure fonctionne bien puisque sa **durée moyenne se situe entre 12 et 16 mois** (en cas d'appel) et que **le taux d'appel est tombé de 100 à 60 %**, signe sans doute d'une amélioration des décisions de première instance. Enfin, **plus de 50 % des plaintes se résolvent par un règlement amiable après consultations préliminaires**.

En outre, sur le fond, la **jurisprudence de l'ORD s'est étoffée** et concerne désormais plus de 150 thèmes, même si la majorité des litiges porte sur les sujets commerciaux les plus usuels (subventions, droits compensateurs, mesures anti-dumping).



Il convient également de relever que l'ORD a su acquérir une **crédibilité** certaine grâce à l'**effectivité des jugements qu'il rend**. En effet, le mécanisme a prouvé sa capacité à contraindre les grandes puissances : la plupart des condamnations définitives prononcées ont été suivies de mises en conformité par les défendeurs, déjà effectuées ou encore en cours (1). On peut notamment citer ici le contentieux des *Foreign Sales Corporations* (FSC) qui a donné lieu à une mise en conformité, lente mais finalement constatée, de la législation américaine sur la fiscalité des entreprises réalisant des profits à l'exportation. Moins d'une dizaine de décisions ont débouché sur l'autorisation - non forcément mise en pratique - de rétorsions commerciales.

*b) Les risques d'une réduction de l'OMC à son organe judiciaire :  
« gouvernement des juges » et prime aux pays développés*

Malgré le crédit qu'il a acquis, l'Organe de règlement des différends a pour vocation de rester l'instrument de mise en application des normes de droit international que fixent les Etats membres au terme des négociations multilatérales. Il s'agit donc d'un prolongement judiciaire de l'activité quasi « législative » de l'OMC.

Si les négociations de Doha devaient s'enliser, une alternative pourrait être, pour les Etats, de **détourner la vocation première de l'ORD en recourant de manière croissante au contentieux pour faire avancer certains dossiers commerciaux**. On notera d'ailleurs que cette tendance peut déjà être entrevue depuis 2004, le Brésil ayant notamment obtenu des condamnations contre les subventions américaines sur le coton ou européennes sur le sucre. D'autres cas sensibles ont été portés devant l'ORD dans les derniers mois, tels les contentieux transatlantiques sur le régime européen d'autorisation des OGM et sur les subventions à l'industrie aéronautique.

**Le risque d'une telle judiciarisation des relations commerciales est double.**

D'une part, elle peut **nourrir la tentation des grandes puissances de s'affranchir du système en dénonçant un « gouvernement des juges »**. Or, le contrôle politique d'un organe comme l'ORD, susceptible de faire le droit au travers de sa jurisprudence, repose sur l'ensemble des Membres de l'OMC et ne peut que s'effectuer par la **négociation**, seule à même d'encadrer, par ses résultats, l'espace de la jurisprudence. Comme le soulignent les membres du Conseil d'analyse économique auteurs (2) d'un rapport, en 2002, sur la gouvernance mondiale, cette articulation entre jurisprudence et contrôle politique met au jour la nécessité de poursuivre les négociations multilatérales pour assurer régulièrement la cohérence entre l'état de la jurisprudence et le

---

(1) Environ 80 %, selon l'évaluation citée par Hélène Ruiz Fabri dans son article « *Le juge de l'OMC : ombres et lumières d'une figure judiciaire singulière* », in *Revue générale de droit international public*, n° 110, 2006-I.

(2) Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana.

droit positif. A défaut, un scénario est concevable au gré duquel **le judiciaire l'emporterait sur le politique non pas seulement dans l'interprétation des règles de l'échange**, mais dans leur **adaptation** et, d'une certaine manière, dans leur **définition** (1) au risque de rendre ces règles illégitimes.

D'autre part, les pays développés pourraient paradoxalement tirer plus facilement parti d'une focalisation sur l'organe judiciaire, dans la mesure où il leur est aisé de prendre les **mesures compensatoires** que le mémorandum d'accord autorise la partie ayant obtenu gain de cause à prendre, **dans le cas où la partie perdante ne s'acquitte pas de ses obligations dans un délai raisonnable**. En vertu des règles du GATT et maintenant de celles de l'OMC, ces mesures compensatoires ne prennent normalement pas la forme de versements monétaires par la partie perdante, mais de dispositions prévoyant, au profit de la partie gagnante, un **accès additionnel au marché de la partie perdante**. S'il n'y a pas accord au sujet d'une compensation de ce type, la partie gagnante peut alors décider d'**augmenter ses tarifs douaniers à l'égard de la partie perdante** : ces mesures sont dites de « rétorsion » et peuvent porter sur un secteur autre que celui ayant déclenché le litige.

Il existe donc, pour la partie perdante, deux moyens de « racheter » ses obligations, c'est-à-dire de « payer » pour ne pas se mettre en conformité avec la décision de l'OMC : soit ouvrir plus largement l'un de ses marchés, soit subir des droits de douane plus élevés à l'entrée d'un marché de la partie gagnante.

Or, contrairement aux Etats développés, **les PED n'ont guère les moyens de « racheter » ainsi leurs obligations** (2) par la mise en œuvre de l'une ou l'autre des contre-mesures que le système prévoit. En effet, ainsi que le relève le rapport Sutherland, il leur est **difficile d'ouvrir davantage leurs marchés déjà fragiles** et ils ne peuvent pas se permettre de voir **réduit leur accès aux marchés des pays riches** en subissant des droits de douane plus élevés à l'exportation de la part de la partie gagnante.

En outre, les PED qui auraient gagné devant l'ORD **ne peuvent pas davantage utiliser** à l'encontre d'une partie perdante tardant à s'exécuter **les armes de rétorsion théoriquement mises à leur disposition**. S'agissant de l'**accès additionnel au marché**, ils sont souvent dans l'**incapacité économique de la mettre en œuvre**, n'ayant ni produits agricoles, ni produits industriels ou de service compétitifs supplémentaires à proposer. Quant à la **rétorsion douanière**, comme le souligne le chercheur Olivier Blin (3), elle présente l'inconvénient majeur d'être directement **nuisible à eux-mêmes en**

---

(1) Même si le Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends précise bien que « *les recommandations et décisions de l'ORD ne peuvent accroître ou diminuer les droits et obligations énoncés dans les accords visés* » et que l'ORD est appelé, par le rapport Sutherland, à observer une « *déférence* » à l'égard des Etats membres.

(2) Sans même évoquer le caractère excessivement coûteux, pour les moins avancés d'entre eux, de l'accès au système de règlement des différends, y compris lorsqu'ils bénéficient du dispositif d'aide juridictionnelle prévu à leur usage.

(3) In « *La stratégie communautaire devant l'Organisation mondiale du commerce* » - Revue trimestrielle LexisNexis Jurisclasseur - J.D.I., Janvier-Mars 2006.

**raison de ses effets sur le coût de la vie** de leurs ressortissants : ainsi, dans « l'affaire de la banane », l'Equateur a renoncé à appliquer des sanctions à l'encontre des produits européens du fait de leur impact sur le niveau de vie de la population (1).

On entrevoit ici **l'effet pervers, pour les PED, d'une juridiciarisation excessive des relations commerciales.**

### ***B. PEUT-ON CONCLURE LES NÉGOCIATIONS AU SEIN D'UNE ORGANISATION « MÉDIÉVALE »?***

Avant d'être nommé Directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, alors Commissaire européen au commerce, avait qualifié de « médiéval » le fonctionnement de l'Organisation mondiale du commerce lorsque la Conférence ministérielle de Cancún s'était soldée par un échec.

Sans doute visait-il, par cette référence historique, à dénoncer la **fragmentation politique dont souffre l'organisation**. Celle-ci se trouve face à un dilemme qui n'est pas sans évoquer celui auquel l'Union européenne est confrontée et qui tient à la **difficile articulation entre élargissement et approfondissement**.

#### **1. De la difficulté d'un consensus à 150 Membres**

##### *a) Le cycle de Doha : un nombre inédit de participants*

L'idée qu'appartenir au système commercial multilatéral était bénéfique a fait progressivement son chemin. Lorsque le *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1948, les parties contractantes n'étaient qu'au nombre de 23, dont près de la moitié étaient des pays en développement. Au début du cycle d'Uruguay, une centaine d'Etats étaient partie prenante aux négociations. Or, ainsi qu'il l'a été vu précédemment, le nombre des Membres de l'OMC atteint désormais 150 (2) et près de 30 pays ont demandé à accéder à l'organisation, notamment la Russie et le Vietnam qui souhaitent rejoindre la Chine parmi les nouveaux accédants (3).

---

(1) Le rapport Sutherland explore d'ailleurs la piste d'une compensation monétaire dans l'attente du respect de ses obligations par la partie perdante, tout en soulignant la difficulté de l'évaluation d'une telle compensation.

(2) Représentant plus de 97 % du commerce mondial.

(3) En outre, parallèlement à l'émergence de nouveaux acteurs étatiques dans la négociation, les opinions publiques et les organisations non gouvernementales sont de plus en plus présentes dans les débats.

Or, malgré le fait que l'accord de Marrakech, qui a institué l'OMC, prévoit aussi la possibilité de recourir au vote (1), **la pratique du consensus**, suivie en vertu du GATT de 1947, **n'a jamais connu d'exception jusqu'à présent**. Comme l'a souligné lors de son audition par votre groupe de travail M. Pierre Moraillon, directeur chargé des relations internationales à la direction générale du trésor et des politiques économiques (DGTPE), il est **inévitables qu'un consensus soit difficile à trouver à 150**, d'autant plus qu'une part croissante des Etats membres dispose de bons négociateurs, mieux formés et capables de s'imposer, ou recourent à des services de conseil cherchant résolument à marquer de leur empreinte le processus de négociation.

*b) La décision par consensus : une remise en cause trop délicate*

Alors que les organisations internationales économiques possèdent le plus souvent un organe restreint, à côté de leur organe plénier, **l'OMC présente la particularité de réunir, en droit, la totalité de ses membres dans tous ses organes** (Conférences ministérielles, Conseil général, Comité des négociations commerciales, divers conseils et comités...).

Pour parvenir à un consensus, il faut parvenir au point où aucun membre de l'OMC ne s'oppose activement à une décision. Cela signifie que n'importe quel membre, quelle que soit son importance dans le commerce mondial, peut opposer son veto à toute décision de l'institution. C'est ainsi que l'OMC assure le caractère démocratique de son fonctionnement et empêche les plus faibles d'être écrasés par les plus puissants. **Cette règle représente la clef de voûte du système commercial depuis plus de cinquante ans et, sur le plan de la procédure, équivaut au principe de la nation la plus favorisée**, déjà exposé plus haut, qui fait bénéficier les plus faibles, sans condition, des meilleures conditions d'accès aux marchés offertes par les plus forts dans le cadre de l'OMC.

La prise de décision par consensus, associée au principe « un Etat, une voix », fonde ainsi la **légitimité de l'organisation grâce à l'égalité souveraine reconnue de ses membres**. L'OMC est une institution où la souveraineté formelle des Etats continue à faire sens, ce qui explique d'ailleurs l'intérêt des pays du Sud à investir politiquement cette organisation.

**On serait tenté de penser que la solution la plus radicale pour faciliter la conclusion du cycle de Doha consisterait à revoir cette règle du consensus**. En effet, laisser un seul pays faire obstacle à la volonté de l'immense majorité des membres semble excessivement rigide. C'est la raison pour laquelle le rapport Sutherland avance deux recommandations : la première serait de distinguer, parmi les décisions soumises à consensus, celles qui pourraient, sans dommage important, être mises aux voix, à l'instar des questions de procédure. La seconde serait de faire adopter par le Conseil général une déclaration aux termes de laquelle **un membre « qui envisage de**

---

(1) Article IX de l'accord instituant l'OMC.

*bloquer une mesure qui réunit par ailleurs un très large consensus ne pourra faire obstacle au consensus que s'il déclare par écrit, en exposant ses motifs, que la question revêt pour lui un intérêt vital ».*

Même si ces deux recommandations étaient suivies, il est loin d'être sûr que leur mise en œuvre suffirait à débloquent les négociations ouvertes à Doha. Est-il opportun d'écorner la légitimité démocratique de l'organisation alors que le multilatéralisme n'en serait pas rendu foncièrement plus facile ?

## **2. De l'étendue matérielle du champ de la négociation : la tentation d'exclure l'agriculture de l'agenda ?**

L'OMC est devenue une organisation quasi universelle *ratione personae* et *ratione materiae*. Les questions traitées par l'OMC sont de plus en plus délicates, dans la mesure où les plus faciles ont déjà été traitées du temps du GATT : ainsi, les obstacles tarifaires, dans les pays développés, ont été réduits au point que ceux qui persistent à des niveaux élevés sont aussi les plus sensibles politiquement. En outre, comparativement au cycle d'Uruguay, qui visait la réduction des droits de douane moyens, permettant ainsi de protéger les produits sensibles, la négociation en cours vise une formule générale de réduction des droits de douane qui affectera relativement plus les droits de douane les plus élevés.

Au-delà même de ces problématiques d'accès au marché, les sujets abordés à l'OMC sont aussi de plus en plus nombreux (textile, agriculture, propriété intellectuelle, services...). Du GATT à l'OMC, **le forum de négociation douanière s'est mué en une organisation embrassant des champs nouveaux et larges de réglementation liés aux échanges et approchant le cœur des choix souverains** : aménagement du territoire (notamment rural), sécurité du consommateur et de l'environnement (normes sanitaires, OGM), régulation concurrentielle des services (télécommunications), développement local (marchés publics), politiques industrielles et même politiques d'immigration (mouvements temporaires de prestataires de services). Ce rassemblement de tous les accords commerciaux sous la tutelle d'une organisation unique dotée d'une plus grande capacité de contraintes que le GATT, système informel et incomplet, apparaissait comme un progrès en 1995. Or, l'OMC touche de plus en plus à des aspects sensibles de l'élaboration des politiques nationales : les politiques de soutien à l'agriculture en sont un exemple évident. **Combiné à une extension géographique, cet élargissement matériel du champ des négociations les rend encore plus difficiles et complique l'évaluation des compromis réciproques et mutuellement bénéfiques susceptibles d'être atteints.**

C'est l'Union européenne elle-même qui, redoutant de s'engager dans des négociations séparées sur l'agriculture et les services, a proposé d'ajouter au « programme intégré » de Marrakech les thèmes des droits de douane

industriels, de l'environnement et des sujets de Singapour. Pourtant, l'agriculture apparaissant comme la pierre d'achoppement des négociations, elle pourrait se trouver sacrifiée pour sauver le cycle de Doha, réduit à un « **Yalta pour le commerce agricole** » comme le redoute Mme Christine Lagarde, ministre chargée du commerce extérieur (1). Aussi doit-on s'interroger sur l'opportunité qu'il y aurait à **isoler ce sujet pour lui conserver un traitement spécifique et distinguer ses enjeux de ceux du reste de la négociation.**

*a) Vers un nouveau rétrécissement du champ de la négociation : exclure l'agriculture pour débloquer les négociations ?*

L'Agenda de Doha promettait l'ouverture de négociations sur des sujets nouveaux, étendant ainsi le champ des négociations multilatérales par rapport au précédent cycle de l'Uruguay. Ce cycle large devait notamment traiter de la régulation du commerce mondial, à travers les sujets dits « de Singapour », à savoir commerce et investissement, commerce et politique de la concurrence, transparence des marchés publics et facilitation des échanges.

Or, comme cela a été indiqué dans la première partie du présent rapport (2), la relance des négociations à la suite de l'échec de la conférence ministérielle de Cancún en septembre 2003 n'aurait pas été possible sans l'abandon des trois premiers sujets de Singapour. Cette **réduction du champ des négociations, concédée par l'Union européenne**, contrecarre l'ambition communautaire d'un cycle large, incluant non seulement les éléments classiques d'accès au marché mais aussi l'approfondissement des règles. L'UE, défensive sur le volet agricole, considèrerait en effet qu'une négociation limitée à l'agriculture et aux services ne serait pas à son avantage.

Aujourd'hui, il apparaît que la question agricole bloque l'avancée des négociations sur les autres sujets qui restent à l'Agenda. Et votre rapporteur, notamment, s'interroge sur les conséquences de cette situation. Ne serait-il finalement pas envisageable de sortir l'agriculture de l'accord global, pour lui rendre le traitement spécifique qui était le sien avant l'Uruguay round ?

*b) Les fondements d'un traitement dérogatoire pour l'agriculture*

Historiquement, l'agriculture, comme le textile ou l'aéronautique, a toujours bénéficié d'un régime dérogatoire aux règles du GATT (3). Aujourd'hui encore, à l'OMC, **les politiques agricoles font l'objet d'un**

---

(1) Déclaration faite le 30 janvier 2006 à Bruxelles et rapportée dans un article intitulé « *PAC et OMC : le bras de fer* » d'I. Delourme, in *Problèmes économiques* n° 2901 - Juin 2006.

(2) Voir *supra*, page 16.

(3) Situation analysée par Fabian Delcros dans un article intitulé « *Le statut juridique de l'agriculture à l'OMC* », in *Revue du droit de l'Union européenne* - 3/2001.

**accord particulier dérogeant aux règles générales des autres accords.** Trois raisons fondamentales justifient ce particularisme.

D'abord, le soutien à l'agriculture revêt une dimension **stratégique** pour un pays en ce qu'il lui permet de garantir son **approvisionnement alimentaire**. Ce souci d'autosuffisance était très prégnant au moment de la mise en place de la politique agricole commune (PAC).

Ensuite, des raisons **économiques** permettent de comprendre pourquoi l'agriculture nécessite un traitement spécifique : il s'agit de **préserver consommateurs et producteurs de la volatilité naturelle des prix des productions agricoles** en raison de la croissance constante de la demande et des aléas (par exemple climatiques) auxquels l'offre est soumise. Longtemps, la Communauté européenne a choisi de garantir un prix fixe sur le marché intérieur en corrigeant les variations de prix mondiaux par l'imposition de droits de douane variables ; les Etats-Unis, pour leur part, ont privilégié la préservation d'un revenu stable pour leurs producteurs grâce à des prêts ou à un mécanisme d'assurance.

Enfin, l'agriculture comporte une dimension **culturelle et sociologique** qui déborde le strict champ de la production. Le vocable européen de « multifonctionnalité » désigne la **diversité des fonctions que remplit l'agriculture dans la société** : aménagement du territoire, protection de l'environnement, sûreté alimentaire, préservation d'un mode de vie rural, bien-être des animaux...

Pour toutes ces raisons, les grandes démocraties occidentales, où l'électorat agricole bénéficie souvent d'une forte représentation politique, sont fermement attachées à la pérennité de leurs politiques agricoles. C'est pourquoi, dès le départ, à l'initiative des Etats-Unis, les négociateurs du GATT choisirent d'accorder à l'agriculture un statut dérogatoire.

*c) L'intégration de l'agriculture dans la discipline de l'OMC depuis la conclusion de l'accord agricole en 1994*

Au moment du lancement de l'Uruguay Round, les Etats-Unis et la Communauté européenne, les deux premières puissances agricoles, avaient chacune atteint l'autosuffisance et entraient donc en conflit direct pour conquérir des marchés à l'exportation, alors même que les marchés solvables et non saturés étaient limités. Il en résultait une accumulation des excédents et une course en avant dans le subventionnement qui rendait la situation agricole, à la fin des années 1980, économiquement et budgétairement insoutenable. Les autres pays exportateurs en étaient eux aussi victimes du fait que les subventions octroyées tiraient les prix mondiaux vers le bas. La nécessité d'une modification concertée des politiques agricoles s'est donc fait jour.

Après plusieurs années de négociations, un compromis a été trouvé en 1992 à Washington - accord dit de « Blair House » -, afin de finaliser l'accord

agricole, lequel prévoit une baisse du soutien interne (dont sont exemptées les aides directes européennes et les « *deficiency payments* » américains), une réduction des subventions à l'exportation (hors aide alimentaire) et un maintien de l'accès au marché.

Cet accord agricole, entré en vigueur le 1er janvier 1995 en même temps que les autres accords OMC, est, comme l'indique son premier considérant, « une base pour entreprendre un **processus de réforme** » : il enclenche donc un processus de négociations dont « l'objectif de long terme » est d'obtenir « la libération la plus complète du commerce des produits agricoles ». Son article 20 précise que les membres devront reprendre les négociations en 2000. Ce sont ces nouvelles négociations qui ont été ensuite intégrées à l'agenda de Doha en novembre 2001 et qui peinent à trouver leur conclusion.

*d) L'hypothèse irréaliste d'une exclusion de l'agriculture de l'agenda de Doha*

L'hypothèse - toute théorique - d'une exclusion de l'agriculture de « l'engagement unique » n'est pas réaliste.

Non seulement il serait impossible de dégager le consensus nécessaire pour y parvenir, les PED ne pouvant se résoudre à mettre de côté ce sujet central pour eux, mais, en outre, il s'agirait d'une régression inimaginable à l'heure même où le textile, longtemps objet d'un traitement spécifique dans le commerce mondial, est parvenu à se banaliser au terme d'un long processus d'une vingtaine d'années.

Enfin, stratégiquement, il est évident que, pour parvenir à un accord, il est nécessaire d'embrasser suffisamment large afin de laisser la possibilité de compromis entre les « gagnants » et les « perdants » des différentes négociations sectorielles. **A trop restreindre le champ des discussions, le risque serait de les enfermer dans une série de jeux à somme nulle.**

**La voie de sortie de l'impasse où semblent se trouver les négociations doit donc être trouvée ailleurs.**

## **II. POUR CONCLURE LE CYCLE, RENFORCER L'EFFICACITÉ DE L'OMC DE MANIÈRE PRAGMATIQUE**

Puisqu'il apparaît peu raisonnable de compter sur une remise en cause fondamentale des données de la négociation, que sont le nombre des participants et le champ concerné, il est indispensable d'envisager, de manière pragmatique, des voies et moyens moins radicaux mais permettant **d'améliorer l'efficacité de l'organisation qui supporte cette négociation.** Si des différences substantielles continueront de diviser les membres sur le



fond, il y a assurément moyen de **renforcer l'efficacité fonctionnelle de l'OMC** et de **promouvoir le consensus de façon transparente et participative**.

De ce point de vue, il convient de distinguer deux niveaux de réformes : celles qui visent à **améliorer la procédure de négociation**, et celles qui tendent à **renforcer la légitimité de l'organisation**, facteur clef de son efficacité.

#### ***A. RENDRE LES PROCÉDURES PLUS OPÉRATIONNELLES***

Le rapport Sutherland s'était déjà penché sur les pistes envisageables pour améliorer les **procédures internes** à l'organisation afin d'atteindre des résultats de négociation optimaux. Certaines, modestes mais réalisables, pourraient être utilement exploitées sans délai.

##### **1. Mieux organiser les enceintes de négociation**

L'élargissement et l'approfondissement de l'OMC, décrits plus haut, modifient nécessairement le déroulement des négociations. Sans même remettre en cause les structures actuelles de négociation, créées par le cycle d'Uruguay et peut-être encore appropriées, il est possible d'entreprendre des **adaptations institutionnelles** pour rationaliser les activités de l'organisation et rendre optimal le fonctionnement des enceintes de négociation, qu'il s'agisse des Conférences ministérielles ou des enceintes de négociation plus confidentielles, telles les « chambres vertes ».

###### *a) Des conférences ministérielles mieux préparées donc plus efficaces*

La **Conférence ministérielle** constitue l'organe suprême de décision de l'OMC. Réunissant les Etats membres au moins tous les deux ans, elle est habilitée à prendre des décisions sur toute question relevant d'un accord commercial multilatéral, décisions adoptées au sein de différents conseils et comités composés de représentants de tous les membres. A ce titre, l'OMC est entièrement « *conduite par les membres* ».

Lorsqu'il était commissaire européen au commerce, Pascal Lamy avait déploré le manque d'efficacité des Conférences ministérielles, relevant par exemple qu'en septembre 2003 à Cancún, sur les 150 heures de réunion, **trois et demie seulement avaient été véritablement consacrées aux négociations multilatérales**.

Pour y remédier, il a été suggéré d'organiser plus en amont ces réunions afin de garantir un démarrage plus précoce des négociations. Ainsi, **leur structure et leur agenda** gagneraient à être **fixés préalablement** à la

Conférence ministérielle afin de mieux synchroniser le processus diplomatique préparatoire à Genève et le début de celle-ci. De même a-t-il été proposé que les noms des « **facilitateurs** » désignés pour chaque groupe de négociation, soient également **convenus avant** la Conférence, afin de leur donner le temps de se préparer à leur rôle et d'entrer en fonction dès le début de la conférence. Pour rendre leur nomination plus aisée, le rapport Sutherland envisageait ainsi de laisser leur désignation à l'appréciation du président de la Conférence ministérielle et du Directeur général de l'OMC. **L'ensemble de ces préconisations a été mis en œuvre par Pascal Lamy pour l'organisation de la Conférence de Hong Kong et ces modestes innovations techniques ont vraisemblablement contribué à faciliter sa réussite politique.**

En revanche, la proposition du rapport Sutherland de réunir une Conférence ministérielle chaque année plutôt que tous les deux ans laisse votre rapporteur dubitatif. Certes, il convient que seule la participation directe des dirigeants politiques peut créer l'espace et le sentiment d'urgence nécessaires pour que s'opèrent des changements de position significatifs. En revanche, il n'est pas certain qu'il faille aligner les conférences ministérielles de l'OMC sur celles de l'OCDE, du FMI ou de la Banque mondiale en les annualisant pour les « démythifier » : en effet, **les négociations, par nature, ont besoin d'une certaine dramatisation pour avancer**, et l'attente doit rester forte à l'approche des Conférences ministérielles de l'OMC.

*b) Des chambres vertes officialisées pour des résultats plus légitimes*

Ainsi que cela a été exposé dans la première partie du présent rapport (1), les discussions les plus importantes se tiennent dans une enceinte informelle parallèle à celles officiellement prévues par les accords de l'OMC (Conférences ministérielles, Conseil général, Comité des négociations commerciales, comités et conseils thématiques) : la « **chambre verte** ». Réunissant de vingt à quarante négociateurs ministériels convoqués par le président d'un comité ou par le Directeur général, cette formation restreinte s'est imposée pour **faciliter l'approfondissement des questions les plus ardues**, impossibles à traiter en séance plénière. Elle permet en effet de **dégager un compromis** et de jeter les **bases d'un consensus plus large**.

Leur caractère informel, s'il présente l'avantage de la flexibilité, les rend tout de fois suspectes de manque de représentativité, voire d'opacité. C'est pourquoi, afin d'exploiter sans controverse le potentiel d'efficacité représenté par les chambres vertes, il serait **judicieux d'institutionnaliser ces formats de négociation plus restreints** qui permettent de préparer le consensus et donc d'atteindre des résultats. Cette institutionnalisation, sans porter atteinte au principe du consensus, reconnaîtrait que le processus de **prise de décision à 150 devient intenable**.

---

(1) Voir *supra*, page 7.

La procédure qu'il conviendrait de formaliser ainsi devrait d'abord se fonder sur la **représentativité des membres** de ces chambres vertes, au regard d'un critère soit géographique, soit de niveau de développement (1). En outre, le **processus** devrait être non seulement **transparent**, c'est-à-dire faire en sorte que chaque délégation soit tenue informée de ce qui s'y passe (en ayant accès aux procès-verbaux des réunions), mais aussi **inclusif**, à savoir permettre à toute délégation qui ne serait pas directement consultée de participer et d'apporter sa contribution.

Ceci rejoint la proposition européenne, avancée après l'échec de Cancún, de créer un Conseil consultatif restreint réunissant les **présidents des groupes de négociation pour élaborer des projets de consensus**. Cette proposition renouait d'ailleurs avec la recommandation qu'avaient déjà faite les membres du GATT, dès 1955, de former un comité exécutif restreint et représentatif. Lors d'un discours adressé en janvier 2004 à des députés européens (2), M. Pascal Lamy, encore commissaire européen au commerce, préconisait lui-même la création d'un tel groupe consultatif afin d'arriver à un meilleur équilibre entre efficacité et transparence.

**Ainsi légitimées, les enceintes de négociation de format restreint seraient un outil reconnu et donc plus efficace pour faciliter ensuite la décision par consensus.**

## **2. Renforcer les moyens du secrétariat de l'OMC et le rôle de son Directeur général**

Si, selon les textes, l'OMC est « *une organisation conduite par les membres* », le déroulement des négociations se trouverait certainement facilité par une implication plus grande du secrétariat de l'organisation et, à sa tête, du Directeur général de l'OMC, capable de mettre de l'huile dans les rouages.

Aujourd'hui, le **secrétariat** est cantonné dans un rôle de soutien et non pas d'initiative ou de défense institutionnelle du système de l'OMC. Selon le rapport Sutherland, ceux qui pâtissent le plus de cette situation sont les membres de l'OMC eux-mêmes. Il ne s'agit pas seulement d'assurer passivement le secrétariat des comités et conseils de l'OMC mais aussi d'insuffler des idées contribuant à faire en sorte que le système de l'OMC fonctionne avec efficacité. **Le secrétariat jouerait ainsi le rôle d'un gardien actif et engagé des traités fondateurs de l'OMC.**

---

(1) De ce point de vue, la classification des membres de l'OMC apparaît décalée par rapport à la réalité économique : si les pays les moins avancés (PMA) sont objectivement définis, le classement d'un Etat en pays en développement (PED) résulte d'une autodéclaration. Dès lors, des Etats comme le Mexique ou la Corée du Sud, membres du club des pays développés que constitue l'OCDE, sont des PED à l'OMC... ce qui ne manque pas de contribuer à rendre plus difficiles les négociations.

(2) Membres du groupe Kangourou, association de députés européens dont l'objectif est de promouvoir la liberté de circulation dans l'Union.

Le **rôle du Directeur général** reste aussi à clarifier. Cette clarification était d'ailleurs prévue par l'accord de Marrakech, dont l'article VI -2 prévoit que la Conférence ministérielle « *adoptera des règles énonçant les pouvoirs et les attributions* » du Directeur général, ce qui n'a jamais été fait et laisse cette fonction tributaire des contingences politiques au lieu de la lier aux intérêts à long terme de l'institution.

Même si, par son « équation personnelle », Pascal Lamy a considérablement fait évoluer en pratique la fonction, le Directeur général demeure écartelé entre sa mission de contact avec les capitales des Membres et la nécessité de piloter les négociations diplomatiques à Genève, si bien que des discordances entre ces deux niveaux peuvent apparaître.

Vu la continuité et la neutralité que le Directeur général peut assurer, il conviendrait donc de **conforter son rôle dans les organes délibérants et d'en faire le président du Conseil général et des autres comités et conseils** (1). Représentant la mémoire institutionnelle et l'autorité de l'OMC, il devrait également être sollicité par les Etats membres pour jouer un rôle d'arbitre ou de conseiller, notamment sur des questions de procédure ou de jurisprudence.

**L'objectif doit être par ailleurs d'asseoir l'OMC en tant qu'institution** en lui donnant les moyens financiers et humains d'apporter sa contribution aux négociations, de mener des recherches autour du phénomène de mondialisation et de promouvoir les principes fondateurs de son action, qui vise une libéralisation régulée du commerce international. Or, **les moyens dont dispose aujourd'hui l'OMC ne permettent pas d'espérer un tel renforcement des structures institutionnelles.**

Comme en témoignent les comparaisons figurant dans le tableau page suivante, **l'OMC est la plus petite des institutions internationales.** Elle est particulièrement mal lotie : **son budget** - 135 millions de dollars - est six fois moindre que celui du FMI ou que celui de la FAO, et même plus de dix fois moindre que celui de la Banque mondiale. Après Seattle, le Directeur général de l'OMC, Mike Moore, avait même signalé que le budget annuel de la *World Wildlife Foundation* (WWF) était triple de celui de l'OMC (2). De même, **les effectifs** de l'organisation -635 employés - sont les plus faibles de toutes les organisations internationales, le FMI employant quatre fois plus de personnes, la FAO (3) et l'OMS six fois plus, la Banque mondiale treize fois plus.

La contribution au budget de l'OMC représente une part minime des budgets nationaux (4), alors qu'elle est susceptible d'apporter des avantages hors de proportion avec l'investissement. Si une augmentation substantielle du

---

(1) L'usage veut qu'aujourd'hui, il préside seulement le Comité des négociations commerciales qui suit le programme de développement de Doha.

(2) Propos rapportés par Georges Soros dans son ouvrage *Critique de la mondialisation* - 2002.

(3) *Food and agriculture organization.*

(4) La France est l'un des principaux contributeurs au budget de l'OMC, le cinquième en 2006 avec une contribution s'élevant à 8.723.000 francs suisses, soit environ 5,6 millions d'euros.

budget de l'OMC n'est pas réaliste, actuellement, comme en convient le rapport Sutherland, les membres de l'OMC devraient au moins s'employer à **faire croître ce budget plus vite que celui d'autres institutions internationales mieux financées.**

<b>Institutions internationales</b>	<b>Budget 2005 ou <u>2004/2005</u></b>	<b>Effectifs</b>
OMC	134,9 M\$ (1)	635 (2)
OCDE	422,07 M\$ (3)	2.200 (4)
BIT	<u>529,67 M\$</u> (4)	1.857 (4)
FAO	<u>749,07 M\$</u> (5)	3.735 (4)
FMI	801,67 M\$ (4)	2.693 (6)
BANQUE MONDIALE	1.502,27 M\$ (7)	8.700 (8)
OMS	<u>2.824,07 M\$</u> (4)	3.996 (4)

Enfin, pour assurer le lien entre la vie de l'organisation à Genève et l'échelon politique, il pourrait être opportun de suivre la recommandation faite par le rapport Sutherland de **créer, auprès du Directeur général, un organe consultatif restreint** se réunissant au moins tous les six mois et comportant environ trente membres (9). Cette structure réunirait les « hauts fonctionnaires » chargés du commerce et représentant des Membres (10) afin de les impliquer davantage dans la préparation des travaux des Conférences ministérielles, de manière à limiter le nombre de niveaux de décision existant entre le « niveau technique » à Genève et le « niveau politique » dans les capitales. Un tel

---

(1) Source : OMC - Parité 1CHF = 0,8 USD - Budget 2006 : 140 millions USD.

(2) Source : OMC.

(3) Source : OCDE - Budget 2006 : 430 millions USD.

(4) Source : Ministère des affaires étrangères.

(5) Source : FAO - Budget 2006-2007 : 765,7 millions USD.

(6) Source : FMI.

(7) Source : Banque mondiale.

(8) Source : Banque mondiale - Effectifs de la Banque mondiale (Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement + Association Internationale de Développement) hors Société Financière Internationale (SFI), Agence Multilatérale de Garantie des Investissements (AMGI) et Centre international de règlement des différends relatifs aux investissements (CIRDI).

(9) Avec la possibilité de membres permanents et une rotation pour les autres.

(10) Le rapport Sutherland envisage éventuellement qu'ils soient accompagnés des ambassadeurs en poste à Genève.

organe, dénué de pouvoir exécutif ou de pouvoir de négociation (1), s'efforcerait de **donner aux négociateurs des orientations politiques**. Il permettrait ainsi de faire coïncider l'élan politique de la négociation et ses modalités techniques.

### 3. Envisager le plurilatéralisme comme solution par défaut ?

La règle du consensus apparaissant comme le fondement de la légitimité, pourtant sujette à contestation, de l'OMC, votre rapporteur ne se refuse pas à envisager une solution pragmatique pour faciliter l'avancée des négociations en dépassant éventuellement les réticences de certains des 150 membres de l'OMC.

Le rapport Sutherland lui-même n'hésite pas à se pencher sur ce qu'il désigne comme des engagements « à géométrie variable » dans le cadre de l'OMC. Il vise ainsi l'hypothèse où certains membres pourraient choisir de contracter plus ou moins d'obligations, obligations qui pourraient être exécutoires ou non dans le cadre du mécanisme de règlement des différends.

A l'appui de cette approche, le rapport Sutherland relève que, dans une large mesure, le GATT et l'OMC ont toujours comporté certains éléments à géométrie variable. Ainsi, les négociations sur les **services**, qui fonctionnent par listes, en sont une illustration. L'accord général sur le commerce des services (AGCS) a en effet établi une nouvelle manière de procéder permettant aux membres d'inscrire sur une liste, à leur rythme, les secteurs de services pour lesquels ils sont prêts à offrir l'accès au marché et le traitement national (2). Cette méthode (3) est toutefois difficilement applicable aux domaines qui reposent sur l'établissement de règles comme les mesures antidumping ou les subventions.

De même, il existe des **accords « plurilatéraux »** (c'est-à-dire facultatifs et non contraignants pour tous) qui figurent à l'annexe 4 de l'accord sur l'OMC (4).

---

(1) Contrairement au conseil de sécurité de l'ONU.

(2) Egalité de traitement pour les étrangers et les nationaux.

(3) Dite « de l'inclusion », par opposition à la méthode de l'exclusion, en vertu de laquelle toutes les disciplines sont d'application universelle à l'exception des activités spécifiques identifiées et inscrites sur des listes.

(4) Accord sur le commerce des aéronefs civils et accord sur les marchés publics.

### **ACCORDS PLURILATÉRAUX : POUR UN CERCLE PLUS RESTREINT**

Pour l'essentiel, tous les membres de l'OMC souscrivent à tous les accords de l'OMC. Après la conclusion du *Cycle d'Uruguay*, il subsistait néanmoins quatre accords, initialement négociés lors du *Tokyo Round* (1), qui s'appliquaient à un groupe plus restreint de signataires et qui sont connus sous le nom d'« accords plurilatéraux ». Tous les autres accords issus du *Tokyo Round* sont devenus des instruments contraignants multilatéraux liant tous les membres de l'OMC lorsque l'Organisation mondiale du commerce a été créée en 1995. Les quatre accords plurilatéraux portaient sur le commerce des aéronefs civils, les marchés publics, les produits laitiers et la viande bovine, sachant que les deux derniers ont été abrogés en 1997.

#### **Loyauté dans le commerce des aéronefs civils**

L'Accord sur le commerce des aéronefs civils est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1980. Comptant aujourd'hui 30 signataires, il prévoit la suppression des droits d'importation perçus sur tous les aéronefs, autres que les aéronefs militaires, ainsi que sur les autres produits suivants : les moteurs d'aéronefs civils, leurs parties et pièces et leurs composants, tous les composants et sous-ensembles d'aéronefs civils, ainsi que les simulateurs de vol, leurs parties et pièces et leurs composants. Il énonce des disciplines concernant les marchés passés sur instructions des pouvoirs publics pour l'acquisition d'aéronefs civils et les incitations à l'achat, ainsi que le soutien financier accordé par les gouvernements au secteur des aéronefs civils.

#### **Marchés publics : ouverture à la concurrence**

Dans la plupart des pays, l'Etat et les organismes qui en relèvent constituent ensemble les plus gros acheteurs de marchandises de tous types, allant des produits de base au matériel technologique de pointe. En même temps, de très fortes pressions politiques peuvent être exercées pour que la préférence soit donnée aux fournisseurs nationaux plutôt qu'à leurs concurrents étrangers.

Un Accord sur les marchés publics a été initialement négocié lors du *Tokyo Round* et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1981. Ayant pour objet d'ouvrir à la concurrence internationale une partie aussi large que possible des marchés publics, il vise à faire en sorte que les lois, réglementations, procédures et pratiques en matière de marchés publics soient plus transparentes et n'aient pas pour effet de protéger les produits ou fournisseurs nationaux ou d'entraîner une discrimination à l'encontre des produits ou fournisseurs étrangers.

Vingt-huit membres ont signé l'accord, qui se compose, d'une part, de règles et d'obligations générales et, d'autre part, des listes des entités nationales de chaque pays membre dont les marchés relèvent de l'accord. Une grande partie des règles et obligations générales ont trait aux procédures d'appel d'offres.

L'accord actuel et les engagements y relatifs ont été négociés lors du *Cycle d'Uruguay*. À l'issue de ces négociations, le champ d'application de l'accord a été décuplé, avec l'ouverture à la concurrence internationale des marchés passés par les entités du gouvernement central et des administrations locales, dont les achats collectifs représentent chaque année plusieurs centaines de milliards de dollars. Le nouvel accord s'étend aussi aux services (y compris les services de construction), aux marchés passés à l'échelon de gouvernements sous-centraux (par exemple États, provinces, départements et préfectures), et aux marchés passés par les services d'utilité publique. Le nouvel accord est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1996.

---

(1) 1973-1979. Le Tokyo Round a produit neuf accords auxquels seul un nombre limité des parties contractantes du GATT ont souscrit, pour l'essentiel, les pays développés. Ces « codes » portaient essentiellement sur les mesures non tarifaires : obstacles techniques au commerce, mesures antidumping, subventions et mesures compensatoires, marchés publics, licences d'importation, évaluation en douane, etc. Avec le cycle d'Uruguay, tous les membres de l'OMC étaient tenus de contracter toutes les obligations énoncées dans la plupart des accords de l'OMC, qui comprenaient des versions actualisées des codes du Tokyo Round.

En outre, l'accord renforce les règles garantissant l'absence de discrimination et une concurrence internationale loyale. Par exemple, les gouvernements seront tenus de mettre en place des procédures nationales permettant aux soumissionnaires privés se jugeant lésés de contester les décisions d'attribution des marchés et d'obtenir réparation au cas où ces décisions s'avèreraient incompatibles avec les règles de l'accord.

L'accord s'applique aux marchés dont la valeur dépasse certains seuils. Dans le cas des marchés de biens et de services passés par le gouvernement central, le seuil est de 130.000 DTS (environ 185.000 dollars en juin 2003). Pour les marchés de biens et de services passés par les entités des gouvernements sous-centraux, le seuil varie, mais est généralement de l'ordre de 200.000 DTS. Pour les services d'utilité publique, il se situe en général autour de 400.000 DTS et, pour les marchés de construction, autour de 5.000.000 de DTS.

#### **Secteur laitier et viande bovine : il est mis fin aux accords en 1997**

Il a été mis fin à l'Accord international sur le secteur laitier et à l'Accord international sur la viande bovine à la fin de 1997. Les pays signataires ont décidé que ces secteurs étaient mieux gérés dans le cadre des accords sur l'agriculture et les mesures sanitaires et phytosanitaires. Certains aspects du travail engagé avaient souffert du nombre peu élevé de signataires. Par exemple, quelques gros exportateurs de produits laitiers n'ayant pas signé l'Accord sur le secteur laitier, il n'avait pas été possible de coopérer au sujet des prix minimaux dont l'application avait été suspendue en 1995.

*Source : OMC*

Il est également possible d'assimiler le **traitement spécial et différencié**, qui adapte aux pays en développement les accords conclus à l'unanimité, à un cas de géométrie variable, les **accords régionaux** pouvant également se lire sous cet angle.

Le fait que les obligations varient présente l'**avantage** de ménager des possibilités d'expérimenter (1) et d'innover en concluant des accords ambitieux mais ne pouvant retenir l'adhésion de la multiplicité des membres (2). En outre, l'approche plurilatérale permettrait sans doute de dissuader les membres les plus puissants de l'OMC de s'engager sur d'autres voies, notamment bilatérales ou régionales, afin d'obtenir - ou d'éviter - une libéralisation des échanges avec leurs partenaires commerciaux.

On ne peut nier, toutefois, l'**inconvenient** qu'il y aurait à s'engouffrer dans cette brèche pour résoudre l'aporie des négociations multilatérales : l'approche plurilatérale est de nature à créer des divisions et consacrerait une structure de participation comportant plusieurs catégories de membres à l'OMC, favorisant de ce fait le morcellement du système commercial multilatéral qui subit déjà les effets de fragmentation dus aux accords régionaux. Dans le cadre de l'Uruguay Round, les membres s'étaient

---

(1) Après Cancún, l'Union européenne a assoupli en ce sens son approche des « sujets de Singapour » en proposant de les traiter par une méthode incitative de négociations ouvertes aux membres qui l'accepteraient.

(2) Le rapport Sutherland envisage d'ailleurs que tous les membres de l'OMC soient habilités à participer aux négociations et décident par la suite s'ils souhaitent ratifier et mettre en œuvre l'accord. Une autre formule serait de les exclure des négociations en leur offrant la possibilité de donner leur adhésion à une étape ultérieure.



précisément efforcés de renoncer à ce morcellement auquel avaient donné lieu les accords plurilatéraux conclus dans le cadre du Tokyo Round. Dans une certaine mesure, l'OMC sert justement à encourager et stimuler les membres, notamment lorsque les gouvernements sont confrontés à l'opposition du secteur privé ou de groupes de pression nationaux hostiles au changement, pour l'adoption de mesures propices au développement du commerce mondial.

Dans l'hypothèse où un accord se profilait entre les Etats-Unis, l'Union européenne et le G20 mais butait sur l'opposition de quelques Etats, rien n'interdit d'imaginer une telle issue aux négociations actuelles, issue certes moins satisfaisante qu'un accord unique mais toujours plus constructive qu'un échec si l'on estime qu'un engagement prévisible et exécutoire pris dans le cadre de l'OMC, même complexe en raison de la multiplicité des degrés d'engagements nationaux, est préférable à aucun engagement. **Il s'agirait évidemment d'une solution dégradée et, si le principe en était accepté au plan politique, les règles devant régir de telles négociations plurilatérales mériteraient d'être examinées avec la plus grande attention afin de prévenir la marginalisation des membres qui ne seraient pas partie à de tels accords.**

## ***B. RENFORCER LA LÉGITIMITÉ DU SYSTÈME POUR EN ACCROÎTRE L'EFFICACITÉ***

Outre les pistes d'amélioration procédurale des négociations en cours à l'OMC, l'ambition d'aboutir à un résultat doit aussi conduire à explorer un deuxième volet de possibilités : celles qui, en renforçant la légitimité de l'OMC, lui permettrait d'obtenir plus de soutien et donc d'atteindre plus facilement les résultats escomptés.

Votre rapporteur en a identifiées trois : miser sur l'assistance technique pour emporter l'adhésion des pays en développement (PED) ; mieux associer les acteurs non gouvernementaux ; enfin, encourager la cohérence de l'action de l'OMC avec celle des autres organisations internationales.

### **1. Miser sur l'assistance technique pour emporter l'adhésion des PED**

#### *a) Les difficultés de mise en œuvre des engagements pris par les PED*

Il ne fait pas de doute que les difficultés d'application, par les pays en développement, des engagements pris lors de la conclusion du cycle d'Uruguay sont en partie responsables des réticences de ces mêmes pays à conclure le Cycle de Doha du Développement. Les PED estiment avoir dû prendre des engagements fermes et coûteux dans le domaine des règles,

notamment via les accords sur les normes techniques et sanitaires, la propriété intellectuelle et l'investissement. Ils indiquent que ces accords ne peuvent matériellement pas être mis en œuvre dans les délais ou sont trop contraignants et se plaignent d'une assistance technique insuffisante, bien qu'elle ait fait l'objet de vagues promesses.

En effet, la mise en œuvre des accords du cycle d'Uruguay - malgré les longues périodes de transition et des niveaux d'engagement souvent faibles - constitue en elle-même un sujet de négociation. Cette « mise en œuvre » fait ainsi l'objet du premier chapitre de l'Agenda de Doha. Elle relève de ce qu'il est convenu d'appeler le traitement spécial et différencié (TSD) (1), lequel admet la nécessité d'adapter les engagements internationaux aux besoins et priorités des PED par l'octroi de préférences commerciales non réciproques (2), par l'exemption de certaines disciplines multilatérales ou par l'adaptation de leur rythme et conditions de mise en œuvre au niveau de développement considéré.

Les pays développés ne peuvent négliger ces préoccupations, d'autant plus que les PED ne sauraient prendre de nouveaux engagements tant que la mise en œuvre des obligations qu'ils ont déjà contractées leur pose des difficultés. Il importe donc de rendre plus effectives les nombreuses mesures de Traitement spécial et différencié contenues dans les accords existants, notamment les « clauses de meilleurs efforts » pour l'octroi, par les pays développés, d'assistance technique. Le programme de Doha prévoit précisément qu'une décision doit être prise sur le financement à long terme de l'assistance technique et la **Déclaration adoptée à l'issue de la conférence ministérielle de Hong Kong en décembre 2005 confirme cet engagement des pays membres.**

*b) L'assistance technique : un levier essentiel...*

Il s'agit d'aider les pays en développement à disposer des moyens institutionnels de négocier et d'administrer les accords auxquels ils sont partie. Ceci implique le développement des infrastructures, les institutions de contrôle et de régulation qualitative...

L'Institut de formation et de coopération technique du secrétariat de l'OMC y participe en organisant, à Genève ou dans les pays concernés, des programmes destinés à expliquer le fonctionnement du système et former des négociateurs nationaux. Des séminaires régionaux peuvent également être montés sur les nouvelles questions à débattre lors des négociations.

Cette aide au développement des capacités, entendues au double sens de possibilité de réaction de l'offre économique et de qualité des institutions,

---

(1) Concept juridiquement traduit en 1965 par l'adoption de la quatrième partie du GATT, intitulée « commerce et développement ».

(2) Incarnées dans le système de préférences généralisé (SPG).

apparaît essentielle pour rallier un jour les membres du G90 à une conclusion du cycle de Doha. Or, aujourd'hui, comme le souligne Jean-Marie Paugam, les pays développés « *sous-investissent la principale voie empirique pouvant contribuer à surmonter cette dimension de la crise de confiance* » (1) qui met en cause l'automatisme du lien entre libéralisation commerciale et développement. Ils se privent dès lors d'un levier essentiel pour convaincre les pays en développement que le cycle de Doha peut déboucher sur des résultats plus équilibrés que celui d'Uruguay et favoriser ainsi, de manière pragmatique, une décrispation propice à la conclusion d'un nouvel accord.

*c) ...à faire jouer tout en promouvant la nécessaire différenciation entre les PED*

Rendre opérationnelles les mesures de TSD se heurte souvent à la résistance des pays développés qui soulèvent le dysfonctionnement systémique imputable à la non-discrimination actuelle des mesures de TSD par rapport à la situation réelle et la diversité économique des PED (2).

Lors de son accession à l'OMC, un pays peut en effet choisir d'adopter le statut de PED par simple autodéclaration. Ce statut lui donne accès à l'ensemble des mesures de TSD. S'il répond aux critères de l'ONU définissant la catégorie de pays moins avancé (PMA), il bénéficie également des mesures spécifiques applicables à cette catégorie.

**La question d'une meilleure différenciation juridique des PED au regard de leur situation économique réelle se situe au cœur des oppositions et du blocage des négociations constaté sur les enjeux du Programme de développement de Doha :** les PED tendent à considérer que l'échec constaté dans la mise en œuvre des mesures de TSD depuis la fin de l'Uruguay Round provient de l'insuffisance des concessions faites par les pays développés par rapport au droit commun des accords de l'OMC ; mais les pays développés ne sont prêts à accepter au titre du TSD que des concessions proportionnées au niveau de revenu réel des PED. Or la plupart des pays en développement s'opposent à l'évocation d'une différenciation entre eux (3).

Il importe de promouvoir concrètement l'assistance technique en direction des pays qui en ont le plus besoin : les pays développés, en déployant un effort consistant dans cette direction, pourront ensuite demander en contrepartie, plus valablement, un approfondissement plus réaliste de la différenciation entre PED. Mais faire de cet approfondissement un préalable à tout renforcement de l'assistance technique priverait les pays développés d'un

---

(1) « *Après Cancun : la double crise de l'OMC* », par J.M. Paugam, in *Revue du marché commun et de l'Union européenne* n°477 - Avril 2004.

(2) Ainsi, les pays développés ont réservé un accueil extrêmement défavorable à la proposition présentée début 2005 par l'Inde, le Brésil et l'Argentine, qui visait à exempter ces pays de libéraliser leur marché des biens manufacturés au prétexte qu'ils sont en voie de développement.

(3) Voir « *Why and how differentiate developing countries in the WTO? Theoretical options and negotiating solutions* » - Paugam et Novel - IFRI - 2005.

levier essentiel pour faire adhérer les PED à l'objectif d'une conclusion du cycle de Doha.

Le rapport Sutherland ne dit pas autre chose : « *Les pays les moins avancés devraient avoir le droit contractuel de bénéficier d'un renforcement de leurs capacités pour pouvoir mettre en œuvre de nouveaux engagements dans le cadre de l'OMC. Il ne suffit pas que les pays Membres avancés fassent part de leur volonté politique d'accorder un soutien : celui-ci devrait faire partie intégrante des nouveaux accords.* »

## 2. Mieux associer les acteurs non gouvernementaux

L'OMC est une enceinte de négociation interétatique. Toutefois, elle ne saurait ignorer la volonté d'autres acteurs de tenir un rôle dans les négociations. En associant toujours plus la société civile, l'OMC gagnerait en légitimité et, par ricochet, en efficacité, dans la mesure où son fonctionnement ne serait pas perturbé par la contestation. En effet, la légitimité ne s'accroît pas au détriment de l'efficacité mais la renforce au contraire.

Il est courant, comme l'observe le rapport Sutherland, de faire le procès de l'opacité de l'OMC, soupçonnée d'être une organisation puissante, complexe et secrète. L'activisme de la société civile et sa volonté de participer à la gouvernance mondiale ne sont pas des phénomènes récents : en 1946 déjà, lors de la conférence de Londres préparatoire à la conclusion du GATT, des plaintes s'étaient élevées pour regretter l'absence de consultations avec les organisations non gouvernementales. Mais, aujourd'hui, la recherche d'une plus grande transparence dans les activités des institutions internationales est généralement admise et la question n'est plus de savoir s'il faut un partenariat mais comment le rendre efficace.

### a) Une transparence déjà grande

D'ores et déjà, l'OMC, tout en soulignant, à raison, que le développement des relations avec la société civile incombe prioritairement aux Etats membres, a cherché à nouer le dialogue, malgré son faible budget de communication. Elle l'a fait sur le fondement de l'article V :2 de l'accord de Marrakech, qui autorise le Conseil général à « *conclure des arrangements appropriés aux fins de consultation et de coopération avec les organisations non gouvernementales s'occupant de questions en rapport avec celles dont l'OMC traite* ». L'OMC est en effet l'une des rares organisations intergouvernementales faisant mention expresse, dans ses textes fondateurs, des relations avec la société civile. Il s'agit à la fois de promouvoir l'image de l'OMC en tant qu'organisation et de faire comprendre les principes sur lesquels reposent ses règles mais aussi, réciproquement, de faire bénéficier

l'OMC des connaissances et du savoir-faire de la société civile, des entreprises et autres parties prenantes.

Ainsi, la transparence des négociations s'est considérablement améliorée, d'une part, avec la décision, prise par l'OMC en 2002, d'accélérer la mise en distribution générale des documents permettant le suivi direct des négociations, d'autre part, avec l'enrichissement documentaire du site Internet de l'OMC. En outre, le secrétariat et le Directeur général de l'OMC rencontrent régulièrement des représentants de la société civile, organisent pour eux des réunions d'information et leur permettent d'assister aux sessions plénières des conférences ministérielles. Comme les auteurs du rapport Sutherland, votre rapporteur ne considère **pas certain qu'il soit possible d'aller beaucoup plus loin dans la transparence des négociations sans nuire à leur déroulement.**

Il est vrai que les négociations commerciales requièrent une certaine confidentialité. Comme le reconnaît le rapport Sutherland, les gouvernements ont le droit, et même le devoir, de ne pas divulguer les intérêts commerciaux en jeu dans ces négociations. La société civile aura donc toujours tendance à se sentir exclue. En outre, un excès de transparence ouvrirait de nouveaux fronts sur lesquels devraient s'engager des négociateurs déjà surchargés, surtout ceux des PED. L'ajout de filières parallèles, dans le cadre desquelles il faudrait aussi nouer le dialogue avec des ONG disposant d'énormes moyens, pourrait être plus contraignant que constructif.

#### *b) Accroître la participation parlementaire*

Votre rapporteur estime que **le contrôle démocratique de l'OMC relève d'abord des parlements nationaux.** Il a déjà plaidé, dans ses précédents rapports (1), pour une meilleure participation du parlement.

Il s'était d'ailleurs fait l'écho, à la suite de sa participation à la XI<sup>ème</sup> CNUCED tenue au Brésil en juin 2004, du 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.

---

(1) Notamment, « *Cancùn : un nouveau départ pour l'OMC ?* », op. cité, et « *XI<sup>e</sup> Cnuced : entre commerce sud / sud et négociations transatlantiques* », rapport d'information n° 390 (2003-2004) de M. Jean Bizet, Mme Odette Terrade, MM. Christian Gaudin et Daniel Raoul fait, au nom de la commission des affaires économiques, à la suite d'une mission d'information au Brésil à l'occasion des réunions de la CNUCED et de l'Union Interparlementaire du 10 au 16 juin 2004, qui peut être consulté sur le site Internet du Sénat : <http://www.senat.fr/rap/r03-390/r03-390.html>.

Comme il l'a déclaré à la session de Hong Kong de la Conférence parlementaire sur l'OMC dans le cadre d'une **communication portant sur les instances parlementaires en charge du commerce international et des questions relatives à l'OMC** (1), « *compte tenu de l'impact direct sur les populations des décisions prises au niveau international dans le cadre des négociations gouvernementales sur le commerce, l'implication des parlements in fine, c'est-à-dire au niveau de l'autorisation de ratification et de l'adoption du cadre légal ou, a posteriori, par l'exercice de la fonction de contrôle, ne saurait suffire. Il faut que les parlements soient pleinement informés de l'avancement des négociations, des enjeux et des impacts et qu'ils puissent, le cas échéant -et en plein respect du principe de séparation des pouvoirs - adopter des résolutions faisant connaître à leurs gouvernements leur avis* ».

Depuis Doha, à l'occasion de la rencontre parlementaire préparée par l'UIP et le Parlement européen, une réflexion s'est engagée sur les moyens d'instituer un véritable suivi parlementaire des négociations. Deux propositions avaient été faites. La première consistait à établir un forum permanent de parlementaires chargés d'assurer le suivi des négociations, qui soit lié formellement à l'OMC ou existe comme institution indépendante. Mais cette proposition se heurtait à l'opposition des pays en développement comme des Etats-Unis, dont le Congrès joue déjà un rôle important en matière commerciale. **Votre rapporteur penchait pour la seconde solution, visant à faire de l'UIP l'instance de suivi parlementaire international des activités de l'OMC.** Celle-ci présente le double avantage d'être déjà constituée et d'avoir obtenu le statut d'observateur auprès de l'OMC en octobre 2001.

Votre rapporteur se félicite de l'habitude, désormais ancrée, d'organiser une réunion interparlementaire parallèlement à chaque conférence ministérielle de l'OMC. Il se réjouit aussi qu'au plan national, le Sénat ait créé un groupe de travail, qu'il a l'honneur de présider, chargé de suivre le déroulement des négociations commerciales multilatérales à l'OMC, et organisé des débats en séance publique sur ces négociations, comme le 15 octobre 2003 au Sénat. **L'on pourrait toutefois imaginer d'aller encore plus loin en associant les parlements à l'adoption des positions de négociations des gouvernements** (2), comme c'est le cas au Danemark dont le Parlement, en amont des conférences ministérielles, propose des résolutions sur l'OMC qui ont pour objet de mandater le Gouvernement et qui sont sans valeur juridique impérative mais dont la valeur politique est évidente.

---

(1) Voir *infra*, annexe I, page 95.

(2) Sur ce point, on peut citer les propos tenus par Pascal Lamy, alors commissaire européen au commerce : « *La politique commerciale est la seule politique commune pour laquelle le Traité n'attribue aucun rôle au Parlement européen (...) à l'inverse de ce qui se fait aux Etats-Unis (...). Certes, la Commission peut consulter le Parlement en vertu d'un accord politique (...) mais d'un point de vue constitutionnel, c'est insuffisant* ». Le traité établissant une Constitution pour l'Europe, rejeté par la France lors du référendum du 29 mai 2005, prévoyait de revoir ce point. Par ailleurs, un rapport d'une commission d'étude *ad hoc* du Bundestag allemand de juin 2002 (*La mondialisation de l'économie - Défis et réponses*) proposait d'accorder au Parlement européen un droit de codécision sur les questions touchant au commerce extérieur de l'Union européenne.

**Les parlements nationaux ont un rôle à jouer pour conférer à l'OMC une plus grande légitimité**, en favorisant une meilleure compréhension et un meilleur appui du public au système multilatéral : **eux seuls peuvent établir un lien entre les négociations intergouvernementales et les personnes que les décisions prises à l'OMC affectent *in fine***. Eux seuls peuvent faire prendre conscience des « *bénéfices, pour le plus grand nombre, de l'intégration commerciale mondiale, laquelle pénalise un nombre de gens plus restreint mais de façon spectaculaire* », selon les récents propos du Directeur général de l'OMC (1).

*c) Repenser la place et le rôle des ONG*

S'agissant des ONG, votre rapporteur suggère aussi quelques possibles améliorations de leurs liens avec l'OMC. Sans s'attarder sur la proposition, faite par les ONG d'elles-mêmes, d'être accréditées officiellement auprès de l'OMC, ce qui créerait une lourde charge administrative pour l'organisation sans améliorer substantiellement l'information des ONG, **il écarte aussi toute idée de leur participation directe au processus décisionnel**, leur légitimité n'étant pas assise sur l'élection, quand bien même certaines d'entre elles conseillent activement certains gouvernements des pays les plus démunis, ce qui s'explique par les lacunes de l'assistance technique déjà évoquées.

En revanche, il lui paraît envisageable de réfléchir aux **moyens de mieux ouvrir l'OMC aux ONG**. Une telle ouverture ne pourrait être que bénéfique, à double sens : pour l'OMC, dont les débats pourraient être enrichis par les apports des ONG les plus au fait du sujet ; mais aussi pour les ONG, notamment les plus critiques d'entre elles, qui pourraient ainsi appréhender plus directement la réalité concrète de l'organisation et la complexité des enjeux qu'elle a à traiter. Du reste, il a pu observer, à Hong Kong, un assez net changement d'attitude de la part de nombreuses ONG par rapport celle qui avait été la leur au cours des précédentes Conférences : signe, sans aucun doute, que la confrontation à la pratique peut conduire à une appréhension plus constructive des problèmes.

Dans ce contexte, une meilleure prise en compte des apports des ONG lors de la procédure de règlement des différends soumis à l'ORD mériterait d'être étudiée. D'ores et déjà, l'Organe d'appel a ouvert la procédure, en admettant (2) le **principe des *amici curiae*** (3) - contributions écrites que les tiers, non parties à l'affaire, peuvent fournir au juge - et en facilitant l'accès au statut de tierce partie. Toutefois, comme le relève Hélène Ruiz Fabri, dans son article déjà cité précédemment, si le principe d'ouverture est acquis, la

---

(1) Propos de Pascal Lamy recueillis lors du sommet de Munich 2006 et rapportés dans *L'Expansion* n° 709 - Juin 2006.

(2) En 2000, depuis le rapport de l'Organe d'appel dans l'affaire Etats-Unis – Crevettes.

(3) Sur lesquels le Mémorandum d'accord était muet.

pratique s'avère un peu contournée : le juge balaye souvent d'un revers de main, sans motivation, ces *amici curiae*. Il y a donc là une source de **progrès possible vers une meilleure prise en considération de ces contributions**, même si la brièveté des délais impartis au juge n'y aide pas.

La **publicité des débats** a également progressé, comme le consacre l'ouverture au public des audiences de la deuxième affaire Hormones à l'automne dernier. Votre rapporteur encourage cette publicité dans la mesure où elle reste limitée par des procédures spéciales de confidentialité pour les renseignements commerciaux qui le nécessitent. Là encore, il existe une marge de progression : comme le propose l'Union européenne (1), certaines auditions d'experts devant les panels pourraient opportunément être ouvertes au public, et l'accès aux documents des panélistes pour les parties tierces mais aussi pour le grand public pourrait être facilité, sans pour autant aller jusqu'à permettre aux ONG de saisir l'ORD, possibilité qui aurait pour effet d'affaiblir le caractère intergouvernemental de la procédure.

Des pistes restent donc à explorer pour mieux associer aux processus de l'OMC les acteurs non gouvernementaux, à commencer par les parlements.

### **3. Encourager la cohérence de l'action de l'OMC avec celle des autres organisations internationales**

L'une des voies susceptibles de renforcer la légitimité de l'OMC, et donc de promouvoir son efficacité, consiste à confirmer sa spécialisation commerciale tout en insistant sur les synergies entre son action et celle des autres organisations internationales au service de la gouvernance mondiale. Dernière née des structures multilatérales et n'appartenant pas au système onusien, l'OMC doit en effet trouver sa place au sein du système international existant.

#### *a) La spécialisation commerciale de l'OMC au service de sa légitimité*

La gouvernance internationale s'est, dès l'origine, construite sur un principe de spécialisation. Chaque organisation gère, sur le fondement d'accords internationaux spécifiques, un domaine délimité - le commerce pour l'OMC (2) - et dispose, à cet effet, d'instruments juridiques et financiers spécifiques. Les relations entre ces institutions sont le plus souvent informelles et ne sont, en tout état de cause, subordonnées à aucune procédure d'arbitrage politique, du type de l'arbitrage interministériel qui existe en

---

(1) Olivier Blin - article cité.

(2) Même si le premier considérant de l'accord sur l'OMC dispose que « *le commerce doit être entrepris en vue d'assurer le plein emploi et une hausse des revenus tout en veillant à la protection de l'environnement et conformément aux exigences du développement durable* ».



France. Enfin, aucune de ces institutions ne rend compte devant aucun parlement.

Dans ce contexte, **la spécialisation apparaît comme le socle de la légitimité**. Selon le Conseil d'analyse économique (1), « *c'est précisément parce qu'elles ont reçu, par traité, mandat d'exercer une fonction donnée dans un domaine délimité, que les institutions internationales peuvent être considérées comme légitimes* ».

La spécialisation n'ignore pas les exigences démocratiques : au contraire, elle est une condition pour y répondre en l'absence de gouvernement mondial. Etendre le champ d'action de l'OMC, en créant de la confusion, susciterait de la méfiance. Ceci n'interdit pas pour autant d'adapter ce champ d'action lorsque des évolutions apparaissent nécessaires. Mais la responsabilité politique de ces adaptations doit revenir sans conteste aux Etats membres.

*b) La coopération entre institutions : un instrument de cohérence à approfondir*

Il est évident que la contrepartie de la spécialisation doit être trouvée dans l'organisation de coopérations entre institutions et, à terme, dans un rééquilibrage institutionnel afin d'assurer une « cohérence » mondiale. Notamment, **aucune nécessité ne justifie que seule l'OMC ait intégré une fonction juridictionnelle, ce qui crée un déséquilibre qui concourt à délégitimer la gouvernance actuelle de la mondialisation**.

Cette coopération entre institutions est plus ou moins formalisée, en fonction des obstacles politiques, sociologiques et quasiment culturels qu'elle rencontre : le commerce, le développement et la finance sont des mondes très différents.

L'OMC, qui n'est pas une institution spécialisée de l'ONU, est néanmoins liée juridiquement avec celle-ci puisque l'article XXI du GATT de 1994 permet à un Etat membres de prendre toute sanction commerciale en application de ses engagements au titre de la charte des Nations Unies. Pour le reste, la coopération avec l'ONU passe principalement par les liens que l'OMC entretient **avec la CNUCED**, qui a le statut d'observateur auprès de la quasi-totalité des organes de l'OMC.

La coopération est plus consistante lorsqu'il y a une reconnaissance juridique mutuelle de la pertinence d'une « **coordination horizontale** », comme entre l'OMC et le FMI dans le cas où un déséquilibre de la balance des paiements conduit à prendre des mesures commerciales restrictives. Le commerce, les taux de change et les conditions financières sont évidemment liés, ce que traduisent l'obligation générale de se consulter s'imposant à l'OMC, au **FMI** et à la **Banque mondiale**, et l'octroi réciproque du statut

---

(1) Pierre Jacquet, Jean Pisani-Ferry et Laurence Tubiana, in « *Gouvernance mondiale* » - 2002.

d'observateur entre ces trois institutions. Il ne fait nul doute qu'au regard de l'objectif du développement, la réduction des déséquilibres des règles commerciales défavorables aux pays en développement ne suffit pas : il faut aussi mettre en place des processus pour transformer l'ouverture des échanges en bénéfices réels, ce qui ressort notamment de la Banque mondiale et du FMI.

C'est pour ces raisons qu'a été lancé, en 1997, un « **cadre intégré** », exemple de coordination horizontale entre la Banque mondiale, la CNUCED, le FMI, le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD) et l'OMC visant à apporter une réponse coordonnée aux besoins en matière d'assistance et de renforcement des capacités liés au commerce et identifiés par les pays les moins avancés. Cette initiative louable mais complexe a obtenu de maigres résultats puisqu'elle n'est intégralement mise en œuvre que dans un nombre restreint de pays.

La coopération est en revanche beaucoup plus lâche lorsque les limites entre les organisations ont été clairement posées, comme avec l'Organisation internationale du travail (OIT), reconnue par la Déclaration ministérielle de Singapour comme l'organe compétent pour établir les normes du travail. En dépit des efforts européens, la déclaration de Doha ne fait qu'inviter l'OMC à dialoguer avec l'OIT et à développer sa coopération avec le Programme des Nations-Unies pour l'environnement (PNUE) et les secrétariats des accords multilatéraux pour l'environnement (AME).

*c) L'ORD à impliquer pour une gouvernance plus cohérente*

La coopération pourrait toutefois ne pas suffire pour dépasser les inévitables **conflits d'objectifs entre institutions**. Sur ce point, votre rapporteur souscrit aux propositions formulées par Marie-Anne Frison-Roche (1) : d'une part, il pourrait être envisagé d'élaborer des règles de doctrine commune quant aux relations entre les principes fondateurs relevant des différents domaines, tels le libre-échange et le développement durable, et la considération réciproque entre institutions. Outre ces principes généraux communs aux institutions, seraient construits, d'autre part, des liens procéduraux entre les différents domaines afin que chaque institution requière et prenne en considération l'avis de l'institution spécialisée compétente.

C'est précisément dans cet esprit qu'il faut lire la **suggestion faite par le Conseil d'analyse économique d'instituer une procédure de consultation technique** : lorsqu'il est amené à dire le droit sur un cas d'entrave aux échanges motivé par des considérations par exemple environnementales, obligation serait faite à l'ORD de saisir pour avis l'institution internationale compétente. Celle-ci devrait alors se prononcer non pas tant sur l'application d'un accord multilatéral sur l'environnement (qui relèverait de sa compétence juridique) mais sur l'ampleur des dommages

---

(1) Dans sa contribution de 2002 citée dans le rapport déjà évoqué du Conseil d'analyse économique.

causés à l'environnement par la mesure commerciale soumise à examen, sur les moyens de les limiter et sur le coût de ces alternatives. L'organisation environnementale serait en quelque sorte instituée comme expert légitime, l'ORD prenant ensuite sa décision en la motivant au regard de l'avis reçu.

Une autre solution, préconisée par Madame Béatrice Marre, alors députée (1), consisterait à **ouvrir à toute organisation du système onusien le droit** de transmettre à l'ORD son point de vue sur un dossier à l'examen la concernant, selon la procédure, déjà évoquée plus haut pour les ONG, **de *l'amicus curiae***.

**C'est donc l'ORD précisément qui détient la clef d'une meilleure cohérence entre les institutions concourant à la gouvernance mondiale.** En assurant cette mission dans le respect de l'égale valeur des normes internationales, cet organe peut contribuer à asseoir sa légitimité et, plus largement, celle de l'OMC.

---

(1) Rapport d'information n° 2477 (1999-2000) sur « *La réforme de l'OMC et son lien avec l'architecture des Nations Unies* », présenté par Mme Béatrice Marre au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne - 15 juin 2000. Ce rapport peut être consulté sur le site de l'Assemblée nationale : <http://www.assemblee-nationale.fr/europe/rap-info/i2477.pdf>.



## CONCLUSION

Après une première approche de la mondialisation au début du XIX<sup>e</sup> siècle qui s'est achevée dans les années 1920 comme l'on sait, nous sommes aujourd'hui à la veille d'un autre mode de globalisation des économies.

Cette prise de conscience collective de la fin d'un modèle ne doit pas s'appréhender comme une fatalité subie mais plutôt comme une évolution inéluctable qu'il convient d'organiser.

Si cette mondialisation sera sans doute moins dominée par l'Occident, compte tenu de l'irruption dans le cercle des grandes nations de la Chine, de l'Inde et du Brésil notamment, il faudrait, malgré tout, l'appréhender au travers de valeurs européennes, en particulier sociales et environnementales, fédérées autour du concept de développement durable.

Dans cette optique, un rôle accru des Etats et des parlements, repositionnant à leur vraie place les groupes de réflexion issus de la démocratie participative, apparaît indispensable.

Quant au contenu des négociations, si l'agriculture est et restera un sujet fondamental en Europe et dans les pays développés, il semble à votre rapporteur qu'elle n'occupera plus autant le devant de la scène à l'avenir, les services apparaissant comme une activité majeure sur laquelle se focaliseront désormais les enjeux. En outre, pèseront de plus en plus dans le système commercial les pays producteurs de matières premières, dont la raréfaction exacerbera les tensions dans certaines parties du monde.

L'OMC reste d'une pertinente actualité. Si elle est loin d'être parfaite, elle est assurément perfectible. A condition de le vouloir ardemment.

\*

\*            \*

Réunie le **21 juin 2006** sous la **présidence de M. Gérard César**, vice-président, la commission des affaires économiques a adopté le présent rapport d'information présenté par **M. Jean Bizet** à l'**unanimité des présents**, le groupe socialiste s'abstenant.



## ANNEXE I

### SESSION DE HONG KONG DE LA CONFÉRENCE PARLEMENTAIRE SUR L'OMC

**La Conférence parlementaire sur l'OMC est une initiative conjointe de l'Union interparlementaire (UIP) et du Parlement européen (PE) dont l'objectif principal est de rendre l'OMC plus transparente vis-à-vis de l'extérieur et de faire en sorte que cette organisation intergouvernementale rende compte de son action aux élus que sont les législateurs. Les sessions de la Conférence se tiennent une fois par an ainsi qu'à l'occasion des Conférences ministérielles de l'OMC.**

La session de 2005 de la Conférence parlementaire sur l'OMC ayant eu lieu à Hong Kong en liaison avec la sixième Conférence ministérielle de l'OMC, s'est tenue en deux parties, les 12 et 15 décembre 2005, et a réuni quelque 400 délégués de parlements nationaux représentant 69 pays. Le Parlement français était pour sa part représenté par **MM. Michel Bécot**, sénateur des Deux-Sèvres, **Jean Bizet**, sénateur de la Manche, **Marc Laffineur**, député du Maine-et-Loire, **Dominique Mortemousque**, sénateur de la Dordogne, et **Michel Raison**, député de Haute-Saône

• Le **lundi 12 décembre**, après une **séance inaugurale** au cours de laquelle sont notamment intervenus MM. Pier Ferdinando Casini, Président de l'UIP et Président de la Chambre des députés italienne, Enrique Baron Crespo, Président de la Commission du commerce international du PE, Pascal Lamy, Directeur général de l'OMC, et Mme Wuyun Qimuge, Vice-Présidente du Comité permanent de l'Assemblée populaire de la Chine, la Conférence a examiné la **contribution du commerce à la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement**.

Sur ce thème, un premier débat portant sur l'**exécution du Programme de Doha pour le développement** a notamment permis aux délégués de dialoguer avec MM. Peter Mandelson, Commissaire européen au commerce, John C. Tsang, Président de la Conférence ministérielle, Secrétaire au commerce, à l'industrie et à la technologie de la région administrative spéciale de Hong Kong, Chine, Yi Xiaozhun, Vice-Ministre du commerce de Chine, et Mme Amina Chawahir Mohamed, Ambassadrice du Kenya auprès de l'OMC, Présidente du Conseil général de l'OMC. Les participants ont évoqué les meilleurs moyens de répondre aux besoins des pays en développement, et en particulier des pays les moins avancés (PMA), afin de réaliser par le commerce les Objectifs du Millénaire pour le développement.

Si l'accès au marché non agricole (NAMA), les produits de base, les services, les règles, notamment relatives à la facilitation du commerce et à la lutte anti-dumping, et le renforcement des capacités institutionnelles ont été

abordés, **c'est le dossier agricole qui a fait l'objet des principales interventions, de très nombreux intervenants stigmatisant les positions de l'Union européenne en la matière, nonobstant la réforme de la PAC décidée en 2003 et l'offre conditionnelle présentée le 28 octobre 2005 par le négociateur européen.** Plusieurs délégués européens, dont le député européen représentant français des citoyens de l'Union, Jean-Pierre Audy, ont cependant exposé les **arguments de l'Union en faveur d'un accord commercial équilibré entre ses différents volets**, et rappelé tant la réalité commerciale qui fait du **marché communautaire le plus ouvert aux importations agricoles** que les **politiques menées depuis l'origine de la Communauté européenne en faveur du développement des pays les plus pauvres**, notamment des pays ACP. En outre, **l'absence de tout représentant américain à la Conférence parlementaire a été relevée**, en particulier par les délégués représentants des pays africains producteurs de coton.

Un second débat a été l'occasion d'analyser **la cohérence entre la politique commerciale et d'autres défis de la politique publique.** Si une politique commerciale multilatérale consensuelle favorable à un système de marché régi par des règles est essentielle pour assurer la libéralisation du commerce, il convient de susciter une certaine cohérence entre elle et d'autres défis de la politique publique pour que soient atteints les objectifs du plein emploi, du développement durable, de la cohésion sociale, ainsi que de l'utilisation optimale et de l'attribution efficiente des ressources, et que ces bienfaits soient équitablement répartis. Au cours de cette session où ont été abordées quelques unes des questions connexes touchant au financement, à l'environnement et à l'emploi, **notre collègue Marc Laffineur a exposé le principe et les objectifs de la taxe sur les billets d'avion**, alors en voie d'être adoptée par le Parlement français, et **appelé les parlementaires membres de l'UIP à favoriser la généralisation de cette initiative en faveur du développement en incitant leurs propres pays à la voter.**

#### **La taxe de solidarité sur les billets d'avion**

L'article 22 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificatives pour 2005 a créé un **fonds de solidarité pour le développement**, géré par l'Agence française de développement, dont l'objet est de **contribuer au financement des pays en développement** et de tendre à réaliser les « *Objectifs du Millénaire pour le développement* », notamment dans le **domaine de la santé.**

Ce fonds est alimenté par une **majoration de la taxe de l'aviation civile** appelée sur les billets d'avion et collectée par la direction générale de l'aviation civile. Elle sera due, à compter du **1<sup>er</sup> juillet 2006**, par les passagers embarqués en France, et **variable à raison tant des destinations que de la classe du billet de transport.** En application du décret n° 2006-663 du 6 juin fixant le montant de la majoration de la taxe de l'aviation civile, les passagers embarqués à destination de la **France ou de l'Europe** (*i.e.* d'un autre Etat membre de la Communauté européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen) devront s'acquitter d'un supplément d'**un euro** s'ils voyagent en **classe économique** et de **dix euros** s'ils voyagent en **classe affaires ou en première classe**, ces sommes étant portées à respectivement **quatre et quarante euros** pour les passagers embarqués à destination du **reste du monde.**



Cette taxe devrait rapporter environ **200 millions d'euros par an** qui, en pratique, serviront à financer la nouvelle organisation *Unitaid*, mécanisme d'**achat de médicaments à faible coût pour aider les PED à lutter contre les grandes pandémies telles que le sida, le paludisme et la tuberculose**. Si quelque **soixante-dix pays ont déjà exprimé leur intérêt** pour le principe d'une telle taxe, une **douzaine** seulement (1) le soutiennent pour l'instant fermement, les professionnels du secteur aérien y étant pour leur part unanimement opposés.

Enfin, une table ronde a examiné des **exemples de bonnes pratiques du contrôle parlementaire en matière de commerce international**. Ont ainsi été évoqués la manière dont les parlements peuvent scruter de manière optimale l'action des gouvernements en ce domaine et superviser la mise en œuvre de la législation sur le commerce, les ressources mises à disposition des parlementaires à cette fin, les mécanismes et procédures utilisées pour traiter des questions relatives au commerce international ainsi que les éventuels appuis techniques dont peuvent avoir besoin les parlements nationaux des Etats les plus pauvres. Dans le cadre de cette table ronde, **votre rapporteur a prononcé une communication sur les instances parlementaires en charge du commerce international et des questions relatives à l'OMC**.

A partir des réponses à un questionnaire établi, sur proposition de la délégation française, par le comité de pilotage de la Conférence parlementaire de l'OMC et auquel ont répondu quarante-trois pays répartis sur les cinq continents, ainsi que des organisations parlementaires et des parlements régionaux, il a tout d'abord présenté un **bilan en demi-teinte de la situation**. Il a ainsi relevé que les parlements étaient trop souvent écartés des questions commerciales internationales, soulignant, sur la forme, la grande diversité sur le choix des structures parlementaires de suivi et de contrôle, et quant au fond, l'accès particulièrement limité des parlements à l'information. Il a toutefois fait état des quelques parlements qui affirment leur volonté politique d'information et de contrôle des négociations commerciales internationales, citant à cet égard le **groupe de travail commun à la commission des affaires économiques et à la délégation pour l'Union européenne du Sénat**, et des trois parlements qui exercent, selon des modalités diverses, un contrôle en amont des mandats de négociation (Danemark, Suisse et Grèce).

Votre rapporteur a ensuite évoqué quelques **pistes de solution afin de renforcer le rôle des parlements dans le contrôle démocratique des négociations commerciales internationales** en général, et de l'OMC en particulier. Il a ainsi souligné notamment la nécessité de créer des instances parlementaires appropriées et spécialisées, avant que de suggérer le renforcement de l'expertise et de la connaissance des parlements en ce domaine, en particulier par l'implication de l'UIP à cet égard.

---

(1) Algérie, Brésil, Chili, Chypre, Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Grande-Bretagne, Luxembourg, Madagascar, Maurice, Nicaragua et Norvège.

● Le **jeudi 15 décembre**, le Comité de pilotage, dont fait partie votre rapporteur, a examiné à huis clos le projet de Déclaration finale devant être soumis à l'approbation des délégués à l'issue de la Conférence. Les plus importants débats ont, une fois encore, concerné les termes à retenir sur les sujets agricoles : accès au marché, soutiens internes, question du coton, indications géographiques (1)... Votre rapporteur a par ailleurs, non sans peine, réussi à **faire reconnaître la taxe sur les billets d'avion** pour abonder un fonds destiné à lutter contre les pandémies comme une initiative visant à octroyer un soutien financier additionnel aux PED (point 19 de la Déclaration).

Dans l'après-midi, une première session a été consacrée à l'**analyse du déroulement des négociations à la Conférence ministérielle de l'OMC**. L'inquiétude des parlementaires au regard de l'enlisement constaté à cette date a été tel qu'au-delà de la recherche des responsabilités, la Conférence parlementaire a publié un communiqué de presse exhortant les ministres à tenir leur engagement à faire aboutir le Cycle de développement de Doha d'ici à la fin 2006 et soulignant le risque de chaos en cas d'échec de la Conférence de l'OMC.

Puis, après un **dialogue sur le commerce et le développement** mené avec MM. Supachai Panitchpakdi, Secrétaire général de la CNUCED, Jeremy Hobbs, Directeur exécutif d'Oxfam International, Mme Esperanza Durán, Directeur exécutif de l'Agence de coopération et d'information pour le commerce international, et M. Duncan Campbell, Directeur du département de l'Intégration des politiques du Bureau international du travail, la Conférence parlementaire, sur le rapport de M. Benedict A. Martins, membre du Parlement d'Afrique du Sud, a adopté la Déclaration finale (2).

---

(1) Le sujet des indications d'origine a une fois de plus suscité l'opposition de plusieurs délégations anglo-saxonnes et latino-américaines, la délégation australienne ayant même émis une réserve portant sur cette question lors de l'adoption, par consensus, de la Déclaration finale.

(2) Cette Déclaration peut être consultée sur le site Internet du Sénat : <http://www.senat.fr/uip>.

## ANNEXE II

### AUDITIONS

#### Audition de la commission des affaires économiques :

**Mme Mariann Fischer Boel**, Commissaire européen à l'agriculture et au développement rural (31 janvier 2006)

#### Audition de la délégation pour l'Union européenne :

**M. Pascal Lamy**, Directeur général de l'OMC (23 mars 2006)

#### Auditions du groupe de travail sur l'OMC :

- **Mme Elizabeth Berry**, Ministre conseiller chargée des affaires agricoles à l'ambassade des Etats-Unis d'Amérique en France, accompagnée de **Mme Marie-Cécile Hénard**, ingénieur agronome au bureau des affaires agricoles de l'ambassade (4 mai 2006)

- **M. Philippe Gros**, Délégué permanent de la France auprès de l'OMC à Genève (10 mai 2006)

- **M. Patrick Messerlin**, professeur d'économie à l'Institut d'études politiques de Paris, Directeur du Groupe d'économie mondiale (GEM) de l'IEP Paris (15 mars 2006)

- **M. Pierre Morillon**, Directeur chargé des relations internationales à la direction générale du trésor et des politiques économiques (DGTPE) du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, accompagné de **M. Charles Sarrazin**, du bureau de la politique commerciale, de l'OMC et des accords régionaux à la DGTPE, et de **M. Aymeric Pontvianne**, du bureau de la politique agricole extérieure, du commerce et du développement à la DGTPE (9 mars 2006)

- **M. Pierre PAGESSE**, Président de *Limagrain*, Président de la délégation *Coop de France* à Hong-Kong (15 mars 2006)

- **M. Stanislas Pottier**, Directeur-adjoint du cabinet de Mme Christine Lagarde, ministre déléguée au commerce extérieur, accompagné de **Mme Isabelle Deleu**, Conseillère politique et parlementaire du cabinet (9 mars 2006)



## ANNEXE III

### DÉBAT EN COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

Réunion du mercredi 21 juin 2006

Présidence de **M. Gérard César**, vice-président

Un débat s'est engagé à l'issue de la présentation par **M. Jean Bizet** de son rapport d'information.

**M. Marcel Deneux** a partagé le point de vue du rapporteur, considérant qu'un échec du cycle de Doha était chaque jour plus probable. Il a estimé que l'ambition avec laquelle avait été créée l'OMC il y a dix ans était sans doute excessive. Reconnaisant l'importance de la problématique agricole pour la France, mais aussi pour l'Europe, la politique agricole étant la seule commune, il a toutefois souligné que la France avait plus à gagner à l'OMC sur les services que sur l'agriculture, ce que les milieux agricoles peinaient naturellement à reconnaître. Il a convenu que l'OMC avait besoin de se repositionner, la majeure partie des questions soulevées à l'OMC ayant des effets collatéraux qu'il faudrait régler dans d'autres instances, telles que l'Organisation internationale du travail (OIT) ou la Banque mondiale. Il a imaginé une gouvernance mondiale reposant sur une instance politique associant mieux les parlements, qui ne pouvaient rester à l'écart des négociations intergouvernementales. Ce rééquilibrage, qui ne devait pas conduire à abandonner l'Organe de règlement des différends (ORD), réel progrès lui a paru dépasser les compétences de la commission des affaires économiques du Sénat et relever plus largement du ministère des affaires étrangères.

**M. Claude Saunier** a rendu hommage à M. Jean Bizet pour son travail, auquel il essayait, dans la mesure du possible, de s'associer au sein du groupe de travail OMC. Soulignant la pugnacité et l'attention constante du rapporteur sur ce sujet majeur, il a considéré qu'il était de la responsabilité des parlementaires de s'y impliquer davantage. Il a ensuite regretté de partager le diagnostic posé par M. Jean Bizet. Rappelant qu'il avait accompagné la délégation ministérielle à la Conférence de Doha, en novembre 2001, il a jugé que « l'Agenda pour le Développement » finalisé à cette occasion orientait positivement la mondialisation, en prenant en compte les pays du Sud, la problématique spécifique du coton et la dimension humanitaire attachée aux brevets sur les médicaments. Tout en confirmant son engagement dans une association qui n'était pas connue pour son soutien inconditionnel à la mondialisation, il a considéré qu'il fallait donner sa chance à l'OMC dans l'espoir d'une conclusion des négociations lancées à Doha.

Toutefois, devant le risque d'un échec, il a estimé que les propositions avancées par le rapporteur ne paraissaient pas à la hauteur des enjeux, même s'il partageait le souci d'un suivi plus approfondi des négociations à l'OMC par le Parlement, souci qui l'avait conduit à déposer deux ans plus tôt une proposition de loi visant à créer une délégation parlementaire aux institutions internationales. Il a considéré que le sujet de la gouvernance mondiale méritait plus qu'un « bricolage » et devait s'envisager sous un angle plus large qu'exclusivement commercial. Déplorant que l'ONU « joue au pompier » lorsque le feu avait déjà pris, le plus souvent sur le fondement de divergences d'intérêts économiques, il a suggéré d'intégrer la problématique du commerce mondial dans une vision politique permettant de faire converger les différents systèmes. Notamment, M. Claude Saunier a annoncé qu'il allait, avec son collègue, M. Pierre Laffitte, présenter un rapport sur le climat, la crise énergétique et ses effets économiques et s'est interrogé sur la possibilité d'établir à l'OMC des règles de concurrence loyale quand la Chine, par exemple, s'exonère de toute participation à la lutte contre le réchauffement de la planète.

Il a conclu en indiquant que le groupe socialiste s'abstiendrait sur le rapport présenté par M. Jean Bizet.

**M. François Fortassin** a fait part de sa surprise en constatant l'étonnement général face aux dysfonctionnements de l'OMC. Comment une organisation reposant sur les principes de solidarité et de réglementation pourrait-elle fonctionner alors que de nombreux pays privilégient la concurrence, la déréglementation, voire la tricherie ou la contrefaçon ? Sans se faire d'illusion, il a toutefois loué les efforts déployés à travers l'OMC pour améliorer le système mondial et ne pas se contenter d'accords bilatéraux.

Se félicitant du consensus des intervenants sur le constat qu'il avait présenté, **M. Jean Bizet, rapporteur**, a souhaité faire quatre remarques :

- d'abord, l'OMC lui paraît vivre au rythme de la politique intérieure américaine, aujourd'hui occupée par l'élection d'un prochain Congrès « *mid term review* » que le parti républicain pourrait remporter s'il était assuré du soutien de deux ou trois grands Etats agricoles, et par l'expiration, en juillet 2007, de la délégation, par le Congrès, de ses pouvoirs de négociation commerciale au président américain. Ces raisons laissent augurer d'un certain immobilisme des Etats-Unis dans les négociations pour les deux ans à venir, ce qu'avait d'ailleurs confirmé l'audition de Mme Elizabeth Berry, ministre conseiller chargée des Affaires agricoles à l'Ambassade des Etats-Unis en France, qui avait présenté les grands traits du projet de futur « *Farm bill* » maintenant un budget global quasiment identique au profit de l'agriculture mais différemment réparti, l'assurance récolte se trouvant renforcée pour garantir le revenu des « *farmers* » américains ;

- si l'agriculture apparaît aujourd'hui comme la pierre d'achoppement des négociations à l'OMC, **M. Jean Bizet, rapporteur**, a considéré qu'un *modus vivendi* allait probablement émerger entre les Etats-Unis et l'Union

européenne sur le sujet, les premiers allant sans doute réduire leurs « *marketing loans* » et leur aide alimentaire, la seconde devant supprimer en 2013 les restitutions à l'exportation et consacrant déjà un budget plus important à la cohésion qu'à l'agriculture. Il est donc temps de se focaliser sur les services, réservoir de croissance et d'emplois, même si les mentalités ne sont pas encore prêtes, comme l'a prouvé le débat sur la directive Bolkestein ;

- concernant la problématique environnementale, **M. Jean Bizet, rapporteur**, a convenu avec M. Claude Saunier que les Etats-Unis tentaient d'y échapper, alors que l'Union européenne cherchait au contraire à s'ajuster au protocole de Kyoto. Il a toutefois fait observer que les Etats-Unis investissaient en recherche et développement dans ce domaine et consentiraient sûrement à des règles en la matière lorsqu'ils détiendraient les brevets afférents ;

- enfin, insistant sur l'importance du multilatéralisme pour éviter une réplique des événements du 11 septembre 2001, il a confirmé qu'à ses yeux, le pouvoir politique, notamment exécutif, devait reprendre la main sur ce dossier tout en laissant suffisamment d'espace à la démocratie participative. L'établissement de passerelles entre institutions internationales lui a paru de nature à renforcer l'action de l'OMC et de son excellent directeur général, M. Pascal Lamy, une relance de l'OMC constituant assurément la moins mauvaise des solutions.

**M. Gérard César, président**, rebondissant sur ces derniers propos, a suggéré d'inviter M. Pascal Lamy à la rentrée devant la commission des affaires économiques et d'organiser, avant ou après cette audition, une question orale avec débat en séance publique sur l'évolution de l'OMC.

**M. Jean Bizet, rapporteur**, a abondé en ce sens, soulignant notamment qu'une telle question orale irait dans le sens souhaité d'un plus grand investissement du Sénat sur ce dossier.

**M. Marcel Deneux**, relevant que les organisations internationales étaient datées et spécialisées sectoriellement, sans lien entre elles, a plaidé pour une approche plus globale. Regrettant la moindre fréquence, aujourd'hui, de réunions conjointes au Sénat entre la commission des affaires étrangères et celle des affaires économiques sur ce sujet, il s'est néanmoins félicité des grands progrès de l'action interparlementaire sur ce dossier.

**M. Gérard César, président**, a alors indiqué qu'il soumettrait au président Jean-Paul Emorine la question de savoir si la commission des affaires étrangères pourrait être associée à l'audition de M. Pascal Lamy.

A l'issue de ce débat, la commission a adopté le rapport d'information présenté par M. Jean Bizet, les groupes UMP, UC et RDSE se prononçant en faveur de cette adoption, le groupe socialiste s'abstenant.