

Cycle International Long
Master en Administration Publique

L'Union européenne parle-t-elle « d'une seule voix » ?

La politique commerciale extérieure de l'Union
européenne à travers la conférence ministérielle de
l'OMC à Hong Kong

Mémoire présenté par

Veronika ZENK

Sous la direction de :
M. Martin PIETRI
I G P D E
Chef du Département
Développement Économique

TABLE DES MATIÈRES

| | |
|--|-----------|
| INTRODUCTION | 4 |
| A. LE ROLE AMBIGU DE L'UNION EUROPEENNE DANS LE « CYCLE DE DOHA POUR LE DEVELOPPEMENT » | 4 |
| B. LE CYCLE DE DOHA POUR LE DEVELOPPEMENT : UN DEFI POUR LA POLITIQUE AGRICOLE DES PAYS MEMBRES DE L'OMC | 6 |
| <u>I. LA POLITIQUE COMMERCIALE EXTERIEURE DE L'UNION EUROPEENNE ET SON ARTICULATION AU SEIN DE L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE</u> | 8 |
| A. L'UNION EUROPEENNE, REPRESENTANT DES ETATS MEMBRES DANS LE DOMAINE DU COMMERCE EXTERIEUR | 8 |
| 1. LES NEGOCIATIONS COMMERCIALES DE L'UNION EUROPEENNE, DOMAINE THEORIQUEMENT EXCLUSIF DE LA COMMUNAUTE | 8 |
| 2. UN PARTAGE RIGIDE DES COMPETENCES DANS LES NEGOCIATIONS MULTILATERALES | 10 |
| B. LA COMMUNAUTE EUROPEENNE, ACTEUR MAJEUR AU SEIN DE L'OMC | 12 |
| 1. L'UNION EUROPEENNE, ACTEUR FONDATEUR DE L'OMC ET UN DE SES PRINCIPAUX MOTEURS | 12 |
| 2. LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE, SOURCE DE CONFLITS ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET L'OMC | 13 |
| <u>II. L'UNION EUROPEENNE A LA CONFERENCE MINISTERIELLE DE HONG KONG, ACTEUR DECISIF DES NEGOCIATIONS OU VICTIME DE SA POSITION DEFENSIVE ?</u> | 16 |
| A. L'AGRICULTURE, ENJEU CLE DU CYCLE DE DOHA | 16 |
| 1. LE RETARD DES NEGOCIATIONS A LA VEILLE DE HONG KONG, CONSEQUENCE D'UNE CRISPATION DES ACTEURS SUR LE DOSSIER AGRICOLE | 19 |
| 2. LA POSITION DE L'UNION EUROPEENNE, AFFAIBLIE PAR DES CONFLITS INTERNES ET LIMITEE PAR LA REFORME DE LA PAC | 20 |
| 3. LA PROPOSITION DES ETATS-UNIS, UNE OFFRE PEU SATISFAISANTE | 26 |
| 4. LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT, GROUPE IMPORTANT CARACTERISE PAR UNE GRANDE HETEROGENEITE | 29 |
| a) LE G20, DEFENDEUR DE LA LIBERALISATION AGRICOLE ET RASSEMBLEUR DES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT | 30 |
| b) LE G90 ET LES PMA | 33 |
| C. LES RESULTATS DE LA CONFERENCE DE HONG KONG – UN COMPROMIS A MINIMA | 35 |
| 1. LA CONCURRENCE A L'EXPORTATION | 37 |
| 2. LE SOUTIEN INTERNE | 38 |
| 3. L'ACCES AU MARCHÉ | 40 |
| 4. LE COTON | 41 |

| | |
|---|-----------|
| III. CONSEQUENCES D'UN ECHEC DU CYCLE DE DOHA ET PERSPECTIVES D'EVOLUTION : QUEL RÔLE JOUERA L'UNION EUROPEENNE ? | 43 |
| A. LE COUT CONSIDERABLE D'UN EVENTUEL ECHEC DU CYCLE DE DOHA | 44 |
| 1. LE DANGER D'UNE PERTE DES AVANCEES ACTUELLES ET D'UNE PERTE DE CREDIBILITE | 44 |
| 2. LE RISQUE D'UNE BILATERALISATION DES RELATIONS COMMERCIALES | 45 |
| B. LE ROLE MAJEUR DE L'UNION EUROPEENNE DANS LA SAUVEGARDE DU SYSTEME COMMERCIAL MULTILATERAL | 47 |
| 1. LES RESULTATS DE HONG KONG, LA CONSEQUENCE DE L'INTERACTION DES DIFFERENTS ACTEURS PRINCIPAUX | 47 |
| 2. LA NECESSAIRE REFORTE DE LA STRATEGIE D'ALLIANCE DE L'UNION EUROPEENNE | 48 |
| 3. L'INTERET DE L'UNION EUROPEENNE D'UNE MEILLEURE PRISE EN COMPTE DES NORMES SOCIALES ET DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT | 51 |
| CONCLUSION | 54 |
| 1. UNE REFORME DE LA CONDUITE DE LA POLITIQUE COMMERCIALE COMMUNE AFIN D'AUGMENTER L'EFFICACITE DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE | 54 |
| 2. UNE REFORME DE L'OMC EN FAVEUR D'UNE GOUVERNANCE PLUS EFFICACE | 56 |
| BIBLIOGRAPHIE | 58 |
| 1. TEXTES PRIMAIRES | 58 |
| 2. MONOGRAPHIES ET RAPPORTS | 58 |
| 3. ARTICLES | 59 |
| 4. SOURCES INTERNET | 61 |

INTRODUCTION

A. Le rôle ambigu de l'Union européenne dans le « cycle de Doha pour le développement »

Lors de la conférence ministérielle de l'organisation mondiale du commerce (OMC) au Qatar en novembre 2001, les Etats membres de l'organisation s'étaient accordés sur le lancement d'un nouveau cycle de négociations, le « cycle de développement de Doha », supposé durer trois ans, avec le but d'assurer une meilleure intégration des pays en développement dans le système commercial multilatéral : « (...) le développement est enfin érigé en question préalable du prochain cycle de négociations commerciales multilatérales. »¹

L'Union européenne, membre originel de l'OMC depuis sa création en 1995, a toujours plaidé en faveur de l'intégration des intérêts des pays pauvres dans ce nouveau cycle de négociations. De loin le premier importateur mondial de produits agricoles en provenance des pays en développement, absorbant à elle seule un quart de leurs exportations, sa préoccupation pour une prise en compte des spécificités et des difficultés des pays en voie de développement s'est également traduite à travers l'initiative « Tout sauf les armes » qui garantit un accès en franchise de douanes et de contingent à tous les produits des pays les moins développés.²

Néanmoins, son rôle comme « avocat » des pays en voie de développement ne fait pas l'unanimité, notamment en raison de ses intérêts en matière agricole comme premier importateur et second exportateur mondial de produits agricoles et alimentaires³ : « Les tensions entre la politique déclarée de l'UE et sa pratique externe sont particulièrement apparentes en ce qui concerne la politique du développement. Si l'Europe s'en est faite le champion, on accuse ses exportations de produits agricoles subventionnés d'asphyxier les agricultures des pays du Sud. »⁴

¹ MARRE, *Doha : un essai à transformer. Le bilan de la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC (9-13 novembre 2001)*, Les documents d'information de l'Assemblée Nationale, n° 3569, 2002, p.35.

² Seules les armes et les munitions sont exclues du système. Pour certains produits sensibles (sucre, riz, bananes), la mise en oeuvre fait l'objet d'une période transitoire. Voir http://ec.europa.eu/trade/issues/global/gsp/eba/index_fr.htm.

³ MAHÉ, « L'Union européenne dans les négociations agricoles internationales : acteur défensif ou réactif ? », dans HELLY et PETITEVILLE, *L'Union européenne, acteur international*, p.225-238, p.225.

⁴ MEUNIER, *L'Union européenne et le Cycle de Doha après Hong Kong*, mars 2006, http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Bref1-fr_01.pdf, p.4.

À l'occasion de la conférence ministérielle de Hong Kong, qui s'est tenue du 13 au 18 décembre 2005, cette vision ambivalente de l'Union européenne a ressurgi. La conférence était considérée comme une étape cruciale dans le processus de négociation, notamment en raison de l'arrivée à terme, à l'été 2007, du mandat de négociation accordée par le Congrès au Président américain et des incertitudes quant à son éventuel renouvellement.⁵

Les 149 membres de l'OMC à l'heure de la conférence venaient discuter des « modalités », c'est-à-dire des clauses techniques d'engagement des pays, dans l'espoir de pouvoir les adopter afin de conclure le cycle en 2006. Or, après une semaine intense de négociations, précédée de plusieurs mois de préparation et de nombreuses réunions informelles, la conférence n'a finalement débouché que sur un accord *a minima*, notamment à cause d'une crispation des acteurs sur la question de l'agriculture. Les attentes pour la conférence ministérielle se sont avérées trop ambitieuses, les écarts entre les différents intérêts des pays et groupes de pays trop profonds pour pouvoir aboutir à un accord satisfaisant.

Les Etats-Unis et un grand nombre de pays en développement, mais également certains médias et ONG anti-mondialistes ont désigné l'Union européenne comme principale responsable du maigre bilan de Hong Kong, l'accusant de protéger sa « forteresse agricole », au détriment des pays en voie de développement.

⁵ Voir NOVEL et POGAM, *Hong-Kong 2005: quels objectifs pour les pays en développement à l'OMC?*, http://www.ifri.org/files/Economie/PetitDej_HK_Juin2005.pdf, juillet 2005, p.3.

B. Le cycle de Doha pour le développement : un défi pour la politique agricole des pays membres de l'OMC

Le cycle de Doha fait suite à l'échec de Seattle en 1999, lui-même conséquence des divergences profondes entre les différents acteurs, notamment dans le domaine de l'agriculture. Le lancement d'un nouveau cycle de négociations avait surtout été motivé par la volonté de faire preuve de solidarité et de coopération internationale après les attentats du 11 septembre, et d'inscrire le développement au cœur du cycle, conformément au vœu des pays en voie de développement.⁶ Le paragraphe 2 de la Déclaration ministérielle de Doha indique ainsi : « La majorité des membres de l'OMC sont des pays en développement. Nous visons à mettre leurs besoins et leurs intérêts au centre du programme de travail adopté dans la présente Déclaration. »⁷

Le domaine agricole représente un des enjeux clés du cycle de Doha, notamment en raison de son importance primordiale pour les pays en voie de développement. Même si le commerce agricole ne représente qu'environ 9% du commerce mondial total, ces pays disposent de nets avantages comparatifs concernant un nombre considérable de leurs produits agricoles.

En moyenne, ces produits comptent pour 40% de leur PIB, 35% de leurs exportations et 70% de l'emploi, alors que l'accès de leurs produits aux marchés des pays développés demeure limité, ne regroupant que 22,4% de leurs exportations.⁸ En même temps, l'agriculture est un des domaines les plus protégés dans les pays développés, situation de départ qui laissait pressentir que les négociations sur ce secteur allaient être difficiles : « Avantage comparatif de beaucoup de pays pauvres, fortement protégé et soutenu dans les pays riches, le secteur agricole cristallise en effet les conflits d'intérêt. »⁹

En effet, les difficultés dans le domaine agricole étaient à l'origine de la décision de Pascal Lamy, directeur général de l'OMC, de suspendre les négociations du cycle de Doha le 28 juillet 2006, suite au désaccord permanent et insoluble entre les différents États, notamment sur la libéralisation de l'agriculture. Face à cet échec des négociations, et face aux vives critiques auxquelles était exposée l'Union européenne, décriée comme « forteresse agricole » les questions suivantes s'imposent :

⁶ Voir *Les Notes Bleues de Bercy*, Dossier Commerce extérieur, n° 306, du 1^{er} au 30 avril 2006, p.6.

⁷ *Déclaration Ministérielle de Doha*, http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/mindecl_f.htm, paragraphe 2.

⁸ Voir MILLET, GARCIA-DURAN, « La PAC face aux défis du cycle de Doha », *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n° 494, janvier 2006, p.16.

⁹ BUREAU et JEAN, *L'interminable ouverture des marchés agricoles*, http://www.telos-eu.com/2005/12/linterminable_ouverture_des_ma.php, p.1.

- I. Est-ce que les critiques formulées à l'encontre de l'Union européenne sont justifiées ? La position qu'elle a défendue lors de la conférence ministérielle de Hong Kong était-elle trop protectionniste ? Est-ce que les dispositions juridiques de la politique commerciale extérieure de la Communauté ont pesé sur cette position ?

- II. Quel rôle ont joué les autres principaux acteurs lors de la conférence de Hong Kong ? Ont-ils montré une volonté plus forte que l'Union européenne de faire du cycle de Doha un véritable « cycle de développement »?

- III. Finalement, quelles seraient les conséquences d'un échec du cycle de Doha ? Quelles pistes pourraient être envisagées, notamment de la part de l'Union européenne, afin d'éviter un tel échec et d'assurer une intégration adéquate des pays en développement dans le système commercial multilatéral?

I. La politique commerciale extérieure de l'Union européenne et son articulation au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce

A. L'Union européenne, représentant des Etats membres dans le domaine du commerce extérieur

1. Les négociations commerciales de l'Union européenne, domaine théoriquement exclusif de la Communauté

« La politique commerciale est aujourd'hui l'expression la plus forte du poids économique et du degré d'unité de l'Union européenne face au reste du monde. »¹⁰ En effet, l'Union européenne est sans doute une des plus grandes puissances commerciales sur la scène internationale, réunissant plus de 18 % du volume total des importations et des exportations dans le monde, et c'est dans ce domaine que sa capacité de « parler d'une seule voix » devient particulièrement visible.

La politique commerciale commune (PCC), visant « (...) au développement harmonieux du commerce mondial, à la suppression progressive des restrictions aux échanges internationaux et à la réduction des barrières douanières »¹¹, relève, tout comme la politique agricole commune et la politique de la concurrence, du champ des compétences exclusives de la Communauté.

Selon la Cour de justice des communautés européennes, « une telle politique est conçue par cet article dans la perspective du fonctionnement du Marché commun, pour la défense de l'intérêt global de la Communauté à l'intérieur duquel les intérêts particuliers des Etats membres doivent trouver à s'ajuster mutuellement. Or, cette conception est, de toute évidence, incompatible avec la liberté que les Etats membres pourraient se réserver, en invoquant une compétence parallèle, afin de poursuivre la satisfaction distincte de leurs intérêts propres (...). »¹²

¹⁰ LAMY, « L'administration extérieure de la Commission européenne et les défis de la mondialisation », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 95, 2000, p.345.

¹¹ Traité instituant la Communauté européenne, Article 131.

¹² Avis 1/75 du 11 novembre 1975, rec. 1355.

Cette jurisprudence a été recadrée en 1994, quand la question de la limite des compétences de la Commission a ressurgi à l'occasion de la conclusion de l'Acte final du cycle de l'Uruguay de l'OMC. Celui-ci prévoyait l'intégration du commerce des services et des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce, domaines auparavant exclus du GATT. Saisie sur cette problématique, la Cour a conclu, dans son Avis 1/94 du 15 novembre 1994, à l'existence d'une compétence exclusive de la Communauté quant au commerce des marchandises et de compétences partagées entre la Communauté et les Etats membres pour l'essentiel du commerce des services et des droits de propriété intellectuelle touchant au commerce.¹³

Le traité de Nice, finalement, a élargi le champ d'application de la politique commerciale commune à ces deux domaines, élargissement nécessaire notamment en raison du poids du secteur des services, représentant 25% du commerce de l'Union européenne.

Dans le cadre de la négociation d'accords internationaux, la Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir les négociations et qui adopte son mandat de négociation, dans la plupart des cas à la majorité qualifiée.^{14,15} Ensuite, la Commission devient, selon l'article 133 CE, seule négociatrice au nom des Etats membres, en liaison avec le « comité 133 », « (...) désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser. »¹⁶ Par ailleurs, la Commission est tenue de faire régulièrement rapport à ce comité sur l'état d'avancement des négociations. Dans le processus de négociation même, la Commission doit suivre le mandat que lui a été accordé par le Conseil des Ministres, qui, à la fin du cycle, doit signer et ratifier les accords négociés.

De ce partage des compétences entre la Commission et le Conseil, il découle que « la capacité de l'UE à parler d'une seule voix dans les négociations commerciales réside donc essentiellement dans la nature de la délégation de compétence que les Etats membres de l'UE accordent à la Commission européenne en matière commerciale. »¹⁷

¹³ La notion de marchandises comprend les produits Euratom, les produits CECA et les produits agricoles. Ces derniers dans la mesure où ils se trouvent en dehors du cas des mesures d'exécution d'un accord agricole, adoptés sur la base de l'article 43. Voir GAUTER et LIANOS, « Le traité de Nice et les relations extérieures. La révision de l'article 133 : une révision à haute risque ? », dans CONSTANTINESCO, GAUTIER et SIMON, *Le traité de Nice. Premières Analyses*, Strasbourg, 2001, p.184.

¹⁴ Voir Traité instituant la Communauté européenne, Art. 133-4.

¹⁵ Trois domaines restent néanmoins soumis à l'unanimité des États : les domaines des services, de la propriété intellectuelle et des investissements directs étrangers lorsque cet accord comprend des dispositions pour lesquelles l'unanimité est requise pour l'adoption de mesures internes ; le domaine des services culturels et audiovisuels ; la négociation et la conclusion d'accords dans le domaine du commerce de services sociaux, d'éducation et de santé lorsque ces accords risquent de porter atteinte à la compétence des États membres pour la fourniture de ces services.

¹⁶ Voir Traité instituant la Communauté européenne, Art. 133-3.

¹⁷ PETITEVILLE, *Quel rôle pour l'Union européenne dans la régulation de la globalisation commerciale ?* <http://www.ceri-sciencespo.com/themes/europe/groupe/grp1/papfp.pdf>, juin 2002, p.23.

Le rôle du Parlement européen en matière de politique commerciale est relativement limité. D'après le traité instituant la Communauté européenne, « l'assentiment » du Parlement européen peut être requis pour la ratification de grands traités, portant sur des questions dépassant le cadre commercial. Toutefois, la Commission s'est engagée, dans un accord-cadre sur les relations entre la Commission et le Parlement européen signé le 5 juillet 2000, à tenir informé ce dernier du déroulement et de la conclusion des négociations internationales, de manière qu'elle puisse tenir compte de ses points de vue.

Le Traité établissant une constitution pour l'Europe prévoyait une extension notable des pouvoirs du Parlement européen en matière de politique commerciale : il y est reconnu comme autorité budgétaire et législative à part entière, à laquelle est confié un statut égal à celui du Conseil des ministres.¹⁸

2. Un partage rigide des compétences dans les négociations multilatérales

Concernant l'application pratique des dispositions émanant du Traité instituant la Communauté européenne et concernant les négociations multilatérales, il a souvent été mis en avant que la Commission ne disposait que d'une marge de manœuvre très limitée face aux intérêts particuliers des Etats membres. Ceux-ci devaient être intégrés dans le processus de négociation afin de ne pas mettre en danger la cohésion de la position européenne.¹⁹

Comme la politique commerciale commune est étroitement liée aux enjeux de souveraineté des Etats membres, ces derniers sont très soucieux de faire entendre leur voix et de veiller à ce que leurs intérêts soient pris en compte par la Commission.

Si le contenu même des accords peut être à l'origine de divergences entre les différents Etats membres, la question de la définition et du respect du mandat de négociation peut également poser des problèmes. Ainsi, la définition du mandat du commissaire Mandelson était un des points d'achoppement les plus prononcés entre les différents Etats membres et la Commission à la veille de la conférence ministérielle de Hong Kong.

¹⁸ Voir Traité établissant une Constitution pour l'Europe, art.1-20 et 1-23.

¹⁹ Ainsi, la fin des négociations d'Uruguay était marquée par des objections profondes notamment de la France et du Portugal aux accords obtenus, ce qui mettait à l'épreuve la cohésion communautaire dans les négociations. Voir WOOLCOCK, « European Trade Policy : Global Pressures and Domestic Restraints », dans WALLACE et WALLACE, *Policy-making in the European Union*, Oxford, 2000, p.320.

La position de la Commission face aux revendications des Etats membres est affaiblie par les dispositions du traité qui ne lui accorde pas le pouvoir de négocier les accords internationaux, mais uniquement le pouvoir de conduire les négociations²⁰ : « De jure, for negotiations involving trade in goods, EU negotiators work within the limits set by the negotiating mandate agreed to by the Council but are left free to conduct the bargaining as they wish until the final agreement is submitted to the member states for approval. De facto, maintaining the authority of the Commission is a day-to-day struggle. »²¹

La « compétition » entre institutions, entre le Conseil avec les Etats membres et la Commission lors des négociations internationales, semble constituer un inconvénient considérable pour l'efficacité de l'action communautaire : « De cette compétition, largement favorisée par un partage des compétences rigide et source de conflits, naît incontestablement une perte d'efficacité de l'Europe, notamment en ce qui concerne sa capacité à influencer la fixation des règles du commerce international. »²²

Le traité de Nice n'a apporté aucun allègement des mécanismes de négociation prévus par l'article 133. Les changements effectués semblent plutôt vouloir conforter la position des Etats membres²³ : « (...) on doit relever que ce dispositif qui tend à enserrer la Commission dans un réseau d'obligations plus étoffé ne fait que cristalliser une pratique déjà bien assise. Mais (...) ce dispositif n'est destiné qu'à rassurer les Etats membres.»²⁴

Face au rôle important que jouent les intérêts des Etats membres dans les négociations commerciales internationales, force est de constater que l'approbation d'accords multilatéraux par la Communauté, bien que dans la plupart des cas soumise à la majorité qualifiée, requiert en réalité un consensus entre les Etats membres.²⁵ Cette contrainte est parfois considérée comme un désavantage comparatif de l'Union européenne vis-à-vis de ses partenaires commerciaux, et notamment des Etats-Unis, dont la position de négociation est renforcée par la procédure de *fast track*, désormais nommée *Trade Promotion Authority*. Ce dispositif donne au Congrès

²⁰ Voir GAUTER et LIANOS (2001), p.198.

²¹ MEUNIER, *What single voice : European Institutions and EU-US Trade Negotiations*, <http://www.princeton.edu/~smeunier/meunier-io00.pdf>, 2000, p.9

²² IGPDE, Concours interne d'entrée, juillet 2001, tome 1, p. 331.

²³ Ainsi, deux dispositions supplémentaires sont rajoutées à l'article 133 : la Commission est tenue de « faire régulièrement rapport au comité spécial sur l'état d'avancement des négociations », et il incombe au « Conseil et à la Commission de veiller à ce que les accords négociés soient compatibles avec les politiques et règles internes de la Communauté ». Voir Art. 133-3 CE, alinéa 1 et 2.

²⁴ Voir GAUTER et LIANOS (2001), p.198.

²⁵ Voir PETITEVILLE, « Quand l'Europe « parle d'une seule voix » : l'Union européenne à l'OMC », dans HELLY et PETITEVILLE, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, 2005, p.214.

uniquement la possibilité d'accepter ou de rejeter un accord commercial obtenu par le gouvernement américain sans pouvoir faire des amendements.

B. La Communauté européenne, acteur majeur au sein de l'OMC

1. L'Union européenne, acteur fondateur de l'OMC et un de ses principaux moteurs

Contrairement au temps du GATT, cadre de négociation pour les pays les plus riches du monde, la majorité des 150 pays membres actuels de l'OMC sont des pays pauvres ou en développement. Cette nouvelle répartition des lignes de force se reflète également au niveau des pouvoirs d'influence au sein de l'organisation : parmi les acteurs les plus importants comptent aujourd'hui, à côté des acteurs « traditionnels » comme les Etats-Unis et la Communauté européenne, des puissances économiques émergentes comme le Brésil, l'Inde et la Chine, qui jouent un rôle primordial dans les négociations.²⁶

En 1995, à l'issue du Cycle d'Uruguay, la création de l'OMC, succédant au GATT, devait beaucoup à la pression de l'Union européenne et des pays en voie de développement. Contrairement aux Etats-Unis, craignant la mise en place d'un cadre trop contraignant pour leurs activités commerciales, l'Union européenne et ses alliés voyaient dans la création d'un tel organisme un outil nécessaire pour ne pas être « (...) livrés à l'arbitraire des pays les plus puissants. »²⁷ Véritable organisation internationale, dotée d'un secrétariat permanent et d'un organe de règlement des différends, l'OMC joue aujourd'hui un rôle d'impulsion considérable dans la négociation commerciale internationale, auparavant conduite par les Etats uniquement.

Avec l'entrée en vigueur de l'accord instituant l'OMC, le statut juridique dont bénéficie la Communauté européenne en matière de négociations commerciales multilatérales a connu une valorisation considérable. Admise au GATT 1947 comme entité régionale au titre de l'article XXIV, elle est dorénavant énumérée de manière nominale dans l'article XI, paragraphe 1 de l'accord, réservé aux membres originels. Ceci lui confère le statut de membre *de jure*, contrairement au caractère *de facto* que revêtait son adhésion auparavant.²⁸

²⁶ voir *Les Notes Bleues de Bercy* (2006), p.5.

²⁷ KRIEGER-KRYNICKI, « Quel rôle pour l'Union européenne au sein de l'OMC ? », *Problèmes économiques*, n°2820, 2003, p.11.

²⁸ Voir LICKOVÁ, *La Communauté européenne et le système GATT/OMC. Perspectives croisées*, 2005, p. 89, 103.

En dehors de la Communauté européenne, ses 27 pays membres font partie de l'OMC à titre individuel. Cette « double représentation » est reflétée au niveau diplomatique : ainsi, la Commission comme chacun des Etats membres de l'Union européenne, dispose d'une délégation à Genève, le siège de l'OMC.

Actuellement, l'Union européenne est la première contributrice au budget de l'OMC, assurant, avec 40%, plus du tiers de son financement. Les Etats-Unis, deuxième contributeur, représentent 15,23%, suivis par le Japon avec 6,6%, le Canada avec 3,9%, et la Chine avec 2,9%.²⁹ En même temps, elle est un des acteurs commerciaux les plus importants de l'organisation, avec 18,12% des exportations et 18,33% des importations mondiales en 2004.

Par ailleurs, l'Union européenne s'engage activement pour l'adhésion de nouveaux membres à l'OMC, dont celle de la Chine, ainsi que pour la dynamique des conférences ministérielles. Ainsi, après l'échec de la conférence ministérielle de Seattle en 1999, ce sont notamment les Etats membres de l'Union européenne qui, avec la Commission, se sont investis dans le lancement d'un nouveau cycle de négociations.³⁰ C'était également l'Union européenne qui a œuvré en faveur d'une intégration des intérêts des pays en développement à ce nouveau cycle.³¹

2. La politique agricole commune, source de conflits entre l'Union européenne et l'OMC

La création de la Communauté économique européenne en 1957 avait été plutôt mal accueillie par les Etats signataires de l'Accord général de 1947. Cette méfiance s'expliquait notamment par le fait que grâce à sa puissance économique, la Communauté disposait dorénavant d'une influence commerciale semblable à celle des Etats-Unis.³²

La politique agricole commune (PAC) a toujours été particulièrement exposée aux critiques, dans la mesure où « (...) la vision européenne refuse de soumettre entièrement l'agriculture à la loi des avantages comparatifs, car elle considère que ce secteur n'est pas un secteur économique comme un autre. (...) Elle est, pour les Européens, un instrument de souveraineté et un facteur

²⁹ Voir KRIEGER-KRYNICK (2003), p.11.

³⁰ Voir VAN DIJCK et FABER, « After the Failure of Seattle : New Challenges to the EU », *European Foreign Affairs Review*, vol. 5, n°3, 2000, p.34.

³¹ Voir CATTANEO, « Comprendre le cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha : son contexte, ses enjeux, ses perspectives », *Les Etudes du CERI*, n°92, décembre 2002, p.6.

³² Voir WELLENSTEIN, « 25 années de relations extérieures de la Communauté européenne », *Documentation européenne*, n°4, 1979, p.12.

essentiel de cohésion sociale et territoriale. »³³ Mise en place au début des années soixante, la politique agricole commune constitue à ce jour le domaine le plus intégré de l'action communautaire. Elle s'articule autour de trois grands objectifs : la sécurité d'approvisionnement des Etats membres, des prix adaptés et stables pour les consommateurs communautaires ainsi que la progression des revenus de la profession au travers de la productivité croissante du travail.³⁴

Notamment le deuxième objectif, instaurant une sorte de protectionnisme en faveur des producteurs européens à l'égard des exportations étrangères, a toujours été au centre des critiques des acteurs non communautaires du système commercial multilatéral. Ainsi, le système des prix minima garantis à la production mis en place par la PAC met les producteurs européens à l'abri du risque de fluctuation des prix à l'exportation et leur fournit un avantage comparatif face aux importations de pays tiers.

Ce faisant, l'outil des prix minima garanti à la production a mené à « (...) une éviction des Etats tiers du marché communautaire ainsi qu'une conquête quasi total du marché européen, cela malgré le fait que les prix intérieurs étaient plus élevés que les prix mondiaux correspondants. »³⁵ Or, face à une situation d'excédents agricoles importants, le système de prix stables est aujourd'hui en train d'être abandonné progressivement, évolution qui s'est traduite, entre autres, par le découplage de l'aide octroyée de la production.

La sensibilité de la politique agricole dans le cadre des relations commerciales entre l'Union européenne et ses partenaires s'est traduite par un grand nombre de différends commerciaux confrontant l'Union européenne et les Etats-Unis. Ces derniers perçoivent la politique agricole commune, dont l'objectif d'assurer l'autosuffisance alimentaire des pays membres de la Communauté européenne, comme un obstacle à « (...) la volonté des Etats-Unis d'exporter vers le marché européen et les récompensait mal de leur générosité financière, symbolisée par le plan Marshall. »³⁶

³³ LAFFINEUR, *La conférence de Cancun : un échec salutaire pour l'OMC ?* Rapport d'information, n°1210, délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne, Paris 2003, p.34.

³⁴ Voir LICKOVÁ (2005), p. 46.

³⁵ Voir idem, p.47.

³⁶ PETIT, « L'agriculture, pomme de discorde entre l'Union européenne et les Etats-Unis », *Revue trimestrielle de droit européen*, n°4, 2004, p.599.

Le fait que ces deux ensembles concentrent, dans leurs relations bilatérales, 37% des échanges commerciaux et 45% des échanges mondiaux de services, contribue bien évidemment à des oppositions fréquentes qui, depuis la mise en place de l'OMC, se traduisent par un nombre considérable de recours à l'arbitrage de l'organisation. Le contentieux portant sur le régime communautaire des bananes, accordant un traitement différencié aux bananes en provenance des pays ACP, est un des exemples les plus connus parmi la multitude de différends commerciaux dans le domaine agricole qui a opposé les deux principaux acteurs commerciaux du monde.

Il est en même temps important de souligner que les contentieux relatifs au commerce des produits agricoles ne se limitent pas toujours à deux parties opposées, mais peuvent s'étendre à plusieurs acteurs qui mettent en cause le régime agricole d'un autre membre de l'OMC. Ainsi, les Etats-Unis, le Canada et l'Argentine se sont rassemblés afin de demander la mise en place d'un groupe spécial de l'OMC chargé d'analyser l'approche de l'Union européenne vis-à-vis des OGM. De même, aussi bien les Etats-Unis que l'Australie se sont opposés à la réglementation communautaire relative aux appellations d'origine, qu'ils jugent discriminatoire.³⁷

Face à cette sensibilité du domaine agricole pour les relations commerciales internationales, et notamment pour les relations bilatérales entre l'Union européenne et les Etats-Unis, les commissaires européens à l'agriculture et au commerce à l'époque de la conférence ministérielle de Doha, F. Fischler et P. Lamy, ainsi que le représentant américain pour le commerce, R. Zoellick, avaient considéré que « (...) l'agriculture est la clé des cycles de négociation, spécialement de l'Agenda de Doha pour le développement. »³⁸

³⁷ Voir PETIT (2004), p.613.

³⁸ Idem, p.600.

II. L'Union européenne à la conférence ministérielle de Hong Kong, acteur décisif des négociations ou victime de sa position défensive ?

A. L'agriculture, enjeu clé du cycle de Doha

L'agriculture, un des domaines les plus sensibles des négociations commerciales multilatérales, n'était comprise que partiellement dans le champ d'application du GATT 1947. Secteur économique le plus protégé au niveau national, elle représentait le secteur le plus conflictuel des négociations du cycle d'Uruguay et le prolongea jusqu'en 1994, au lieu de 1991.³⁹ Avec l'Accord Agricole de l'Uruguay Round (AAUR) de 1994, signé à Marrakech, l'agriculture est dorénavant intégrée au processus de suppression des barrières aux échanges, duquel elle était exclue auparavant. Ainsi, l'accord prévoit l'abaissement de la protection aux frontières et la réduction des soutiens.⁴⁰

En même temps, l'intégration de l'agriculture dans le régime de droit commun de l'OMC entraîne des conséquences importantes pour les pays en développement, dont la majorité est encore largement dépendante du secteur primaire. Ainsi, compte tenu de leur situation précaire, un traitement différencié en faveur des pays en développement est prévu à l'intérieur de chacun des deux piliers traitant de l'agriculture, complété par la « Déclaration sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réforme sur les PMA et les pays en développement importateurs nets. »⁴¹

Loin de mettre fin au débat agricole, il a été démontré que l'intégration de l'agriculture dans le système de l'OMC cause régulièrement des conflits épineux dans ce domaine. Les négociations agricoles revêtent un caractère spécifique et politiquement sensible, ce qui est lié à la fois au poids économique important de ce secteur pour certains pays membres, qu'aux « (...) fonctions alimentaires, sociales et culturelles »⁴² qu'il remplit.

³⁹ Voir TAXIL, *L'OMC et les pays en développement*, Montchrestien, Paris, 1998, p.53.

⁴⁰ Voir BUREAU et BUREAU, *Agriculture et négociations commerciales*, Paris, 1999, p.9.

⁴¹ Voir FLORY, *L'Organisation Mondiale du Commerce. Droit institutionnel et substantiel*, Bruxelles, 1999, p.62.

⁴² DIEVAL et LE FAOU, *OMC : résultats, acteurs et perspectives des négociations à Hong Kong*, http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/OMC_HK05_resultats_acteurs_et_perspectives_des_negociations_afdi.pdf, janvier 2006, p.4.

Lors de la conférence ministérielle de Doha, les ministres des Etats membres se sont efforcés de construire un compromis consensuel dans ce secteur. Les objectifs en matière agricole précisés par la Déclaration ministérielle, adoptée à l'issue de la conférence, se déclinent en trois volets : l'élimination de toutes les formes de subventions à l'exportation, la réduction substantielle des soutiens internes les plus distorsifs, ainsi qu'une réduction des droits de douanes, tout en réservant un traitement particulier aux produits sensibles.⁴³ Soucieux d'intégrer les intérêts des pays pauvres, le texte incorpore systématiquement le traitement spécial et différencié dans les négociations qu'elle prescrit, et qui s'applique donc à tous les éléments des négociations agricoles ainsi qu'aux listes de concessions et d'engagements des pays.⁴⁴

Plusieurs difficultés, notamment sur le dossier agricole avaient progressivement retardé le cycle de Doha, initialement prévu pour une durée de trois ans. La conférence de Cancun, qui avait vocation à marquer l'entrée dans la phase finale des négociations, se terminait par un échec. Au centre des conflits entre les différentes parties autour de la table de négociation se trouvaient la question du coton, la faible motivation de certains pays comme l'Inde et les pays africains ainsi que la montée en puissance d'ONG anti-mondialistes qui s'étaient fait une place dans les salles de négociation.⁴⁵

Pendant et à l'issue de la conférence ministérielle de Cancun, la situation était devenue d'autant plus difficile et complexe que la dynamique de négociation avait changé en faveur des pays émergents : « Il est loin le temps où c'était le 'Quad', formé de l'UE, des États-Unis, du Canada et du Japon, qui prenait les décisions. Le 'nouveau Quad' comprend le Brésil, l'UE, l'Inde et les États-Unis. »⁴⁶ D'autres pays jusqu'alors marginalisés comme ceux d'Afrique subsaharienne par exemple, avaient également gagné en influence lors des négociations, faisant de la lutte contre les subventions au secteur cotonnier leur cheval de bataille.

Dans les négociations à Hong Kong, quatre groupes principaux se sont affrontés : les Etats-Unis, la Communauté européenne, et les pays en développement, divisés en exportateurs faisant partie du groupe de Cairns et du G20, et en importateurs, membres du G90 et des PMA.⁴⁷

⁴³ Voir *Déclaration ministérielle de Doha*, paragraphe 13.

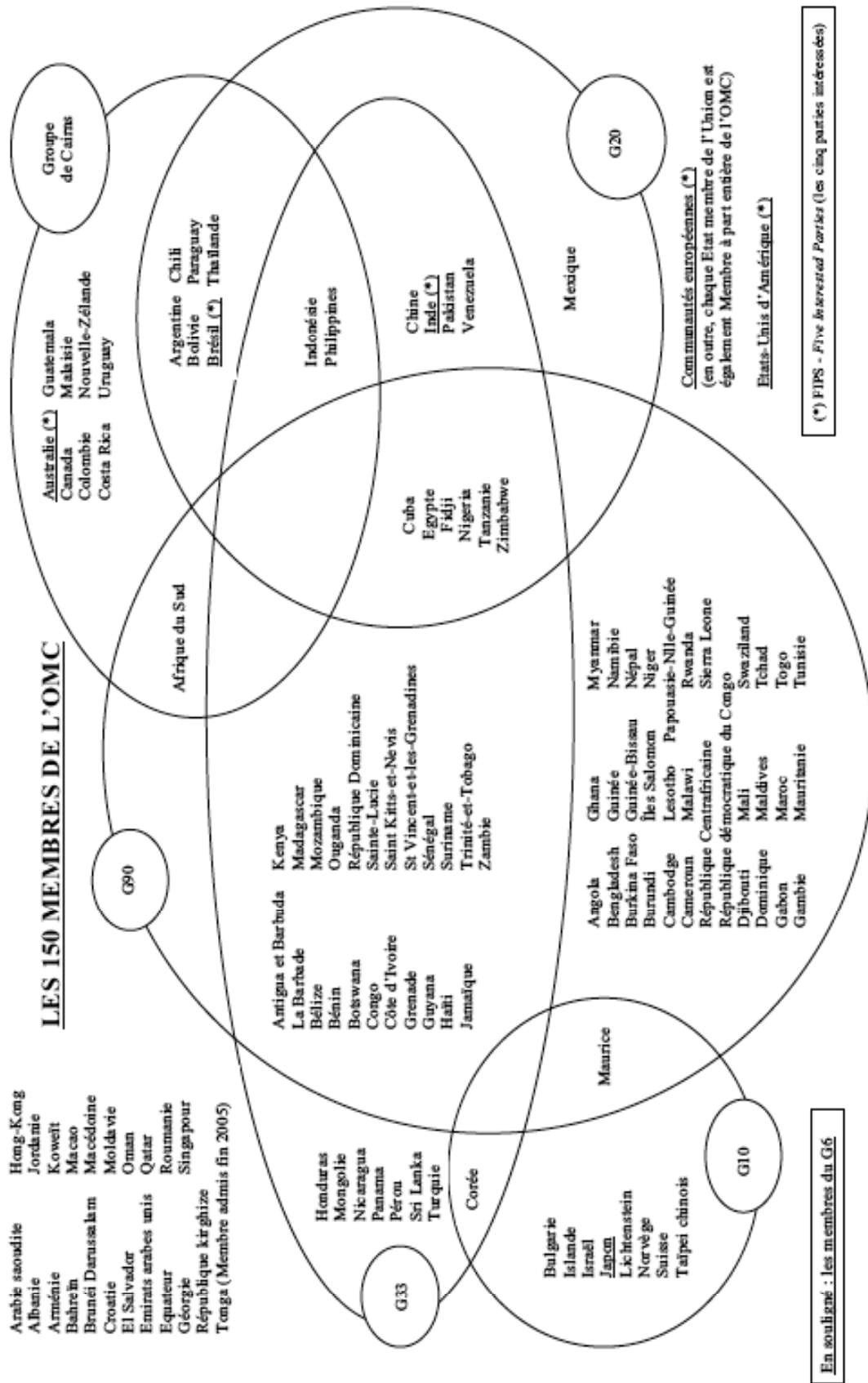
⁴⁴ MARRE (2002), p.45.

⁴⁵ voir *Les notes bleues de Bercy* (2006), p.6.

⁴⁶ *Dossiers sur le cycle de Doha*, vol.4, 2005,

<http://www.ictsd.org/africodev/publication/dossiersurlecyclededohanov05.pdf>, p.6.

⁴⁷ Cela est notamment vrai pour les négociations agricoles. Pour une présentation complète des groupes présents au sein de l'OMC, voir page suivante. Source : BIZET, *OMC : sortir de l'impasse par la réforme*, Rapport d'information au Sénat, n° 423, 2006, p.12.



En souligné : les membres du G6

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

1. Le retard des négociations à la veille de Hong Kong, conséquence d'une crispation des acteurs sur le dossier agricole

Afin de relancer les négociations après l'échec de la conférence ministérielle de Cancun en 2003 pour sauver le cycle de Doha, les membres de l'OMC avaient conclu un accord-cadre en juillet 2004, qui mettait l'accent sur l'importance de parvenir à une architecture d'accord global, les « modalités de négociation ». Cette relance avait notamment été possible grâce à deux concessions majeures de la part de l'Union européenne : il avait ainsi été décidé d'abandonner les trois principaux « sujets de Singapour » (l'investissement, la concurrence et la transparence dans les marchés publics), dont l'Union européenne avait été le principal demandeur, et d'éliminer les subventions aux exportations agricoles.

Par ailleurs, l'accord-cadre a recentré le champ de négociation sur quatre sujets essentiels : l'agriculture, les biens industriels (ou NAMA, pour « non agricultural market access »), les services (ou AGCS, pour « Accord général sur le commerce des services ») et l'aide au développement.

Dès le début de l'année 2005, de nombreux débats techniques avaient été engagés en vue de la préparation de la conférence de Hong Kong. Au mois de juillet 2005, un conseil général réunissait les membres de l'OMC pour tenter une première définition des modalités énoncées en juillet 2004, et faisait apparaître plusieurs points d'achoppement sur les trois domaines considérés comme centraux dans cette négociation, à savoir l'agriculture, l'accès au marché industriel et les services :

« Au sein du « G4 », regroupant l'Union européenne, les Etats-Unis, le Brésil et l'Inde, qui constitue aujourd'hui une forme de « super groupe de pilotage de la négociation », la proposition communautaire sur l'accès au marché agricole a été jugée encore insuffisante par les Etats-Unis et le Brésil, les positions du Brésil et de l'Inde sur l'accès au marché industriel ont été considérées comme trop faibles par les Etats-Unis et l'Union européenne, la position du Brésil insuffisamment allante par ses partenaires sur les services, et la proposition américaine sur le soutien interne agricole encore perfectible. »⁴⁸

Parmi les pays en développement, les pays du G20 émettaient les revendications les plus

⁴⁸ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/n49.pdf>, n° 49, 2005, p.1.

agressives à l'égard des pays développés et notamment de l'Union européenne, de la part de laquelle ils attendaient des efforts significatifs sur le volet agricole.⁴⁹ Autre point de difficulté, le débat sur le coton gagnait en importance quand les quatre pays africains particulièrement concernés par ce sujet (le C4 : Bénin, Burkina Faso, Mali, Tchad) demandaient que les engagements de l'accord-cadre de 2004, prévoyant de traiter cette question de manière « ambitieuse, rapide et spécifique », soient respectés.

Finalement, aucun compromis ne fut dégagé avant la conférence de Hong Kong, faute d'un rapprochement des propositions des Etats-Unis et de l'Union européenne d'une part, et d'un geste attendu de la part des pays émergents en matière de services et de marchandises non industrielles, d'autre part. « Il est ainsi apparu clairement, un mois avant la Conférence, que ses ambitions devaient être revues à la baisse, sous peine d'encourir un échec qui aurait été désastreux pour la crédibilité de l'OMC après ceux de Seattle et de Cancun. »⁵⁰

Afin d'éviter un tel échec, le programme de travail pour la conférence de Hong Kong était recentré sur trois questions principales : l'établissement d'une date butoir pour supprimer les subventions aux exportations agricoles, le règlement de la question du coton et la garantie du libre accès des marchés des pays développés aux produits des pays les moins avancés, à l'instar de l'initiative européenne « Tout sauf les armes ».⁵¹

Le 1^{er} décembre 2005, le Directeur Général et la Présidente du Conseil Général de l'OMC ont présenté aux membres de l'organisation un projet de Déclaration ministérielle, qui avait vocation à servir comme base des négociations. En renvoyant au premier semestre 2006 les négociations sur les modalités d'un accord sur l'agriculture et sur NAMA, elle reflétait la baisse des attentes quant au bilan de la conférence de Hong Kong.

2. La position de l'Union européenne, affaiblie par des conflits internes et limitée par la réforme de la PAC

⁴⁹ Le G20 regroupe cinq pays d'Afrique (Egypte, Nigeria, Afrique du Sud, Tanzanie et Zimbabwe), six pays asiatiques (Chine, Inde, Indonésie, Pakistan, Philippines et Thaïlande) et neuf pays d'Amérique Latine (Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Cuba, Guatemala, Mexique, Paraguay et Venezuela).

⁵⁰ *Les Notes bleues de Bercy* (2006), p.7.

⁵¹ Voir idem, p. 3.

Pour la position de négociation de l'Union européenne dans le contexte du cycle de Doha, la réforme de la PAC de 2003 joue un rôle central. Cette réforme avait été adoptée avant la conférence ministérielle de Cancun, afin de fournir à l'Union européenne une position de négociation offensive. Ainsi, la réforme introduisait le découplage des mesures de soutien de revenus agricoles en transformant la plupart des aides directes en Droits au Paiement Unique (PDU), réforme susceptible d'entraîner un classement des aides directes de la PAC dans la « boîte verte ».⁵²

Ainsi, en diminuant le montant des subventions liées au niveau de production, la réforme de la PAC a par avance adapté le secteur agricole européen aux contraintes qui pourraient découler des négociations quant au soutien interne à l'activité agricole. En même temps, l'Union européenne mettait en avant qu'en réduisant les risques d'excédents de production et les besoins de subventions aux exportations, la réforme de la PAC bénéficiait également aux pays les moins avancés.⁵³

Pour le mandat dont disposait la Commission pour les négociations à Hong Kong, la réforme de la PAC était un élément central : « La réforme de la PAC constitue l'importante contribution de l'Europe au programme de Doha pour le développement, et fixe les limites du mandat de négociation de la Commission à l'OMC. Le contenu de la réforme, et le moment choisi pour l'entamer, doivent permettre d'éviter qu'une réforme soit conçue et imposée à Cancun et/ou à Genève, ce qui pourrait arriver si nous nous présentions là-bas les mains vides. Le Conseil souligne que la marge de manœuvre qu'offre cette réforme dans le cadre du programme de Doha pour le développement ne pourra être exploitée qu'à condition que nos partenaires commerciaux de l'OMC fassent des concessions équivalentes dans le domaine agricole. »⁵⁴

Selon Pascal Lamy, commissaire européen au commerce à l'époque de la conférence ministérielle de Doha, l'Union européenne poursuit trois objectifs principaux dans ce nouveau cycle de négociations : « L'Union européenne souhaite la réussite de l'Agenda de

⁵² Selon la terminologie de l'OMC, les subventions sont classées en « catégories », désignées par une couleur à l'image des feux de signalisation : catégorie verte (autorisées), orange (ralentir — c'est-à-dire opérer des réductions), rouge (interdites). Concernant l'accord sur l'agriculture, il n'y a pas de catégorie rouge, bien que le soutien interne qui excède les niveaux d'engagement de réduction relevant de la catégorie orange soit interdit. Par ailleurs, il existe une catégorie bleue qui concerne les subventions liées aux programmes de limitation de la production. Voir ALBY-FLORES, *Conférence de l'OMC à Hong Kong : un consensus fragile*, , http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/6_forum_omc.pdf, décembre 2005, p.2.

⁵³ Voir PETIT, « De la dernière à la prochaine réforme de la PAC : l'évolutionnisme permanent de la PAC », *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n° 503, 2006, p.689.

⁵⁴ <http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/03/st10/st10961fr03.pdf>, p.3.

Développement de Doha, en poursuivant trois objectifs clés : le soutien de la croissance économique –et nous en avons bien besoin- en Europe et dans le monde, l'encadrement de marchés plus ouverts par des règles multilatérales, afin de permettre l'articulation entre nos intérêts commerciaux et les valeurs de nos sociétés, et l'intégration des pays en voie de développement dans le système commercial international, objectif qui constitue le fil rouge de ce cycle de négociations. »⁵⁵

Concernant sa stratégie de négociation, l'Union européenne poursuivait deux lignes directrices :

- le maintien du principe d'engagement unique : rien n'est acquis de manière définitive tant que tout n'est pas accepté. Cette approche permet de garantir une protection des intérêts agricoles de l'Union européenne, dont une érosion doit être évitée pour le cas que rien n'est obtenu sur les autres volets de la négociation ;
- l'équilibre des différents domaines de la négociation : cela compte aussi bien pour le volet agricole et ses trois thèmes de discussion (accès aux marchés, suppression des aides à l'exportation, diminution des soutiens internes) que pour les volets centraux de la négociation (agriculture, produits industriels, services).⁵⁶

Malgré son souhait d'occuper une position offensive lors des négociations, cette ambition de l'Union européenne était dès le départ fragilisée par le fait que « (...) seule l'Europe est demandeur sur les sujets autres que l'agriculture et c'est sur l'agriculture qu'on lui demandera de « lâcher » en contrepartie des avancées qui pourraient être consenties sur les thèmes qui nous tiennent à cœur. »⁵⁷ Surtout concernant le secteur des services, l'Union européenne souhaitait voir des avancements. Actuellement, elle se trouve en tête des classements mondiaux pour les exportations de services, à l'origine de 75% de son PIB. Par ailleurs, alors que 1,5 million d'emplois ont été perdus dans l'agriculture et l'industrie entre 1999 et 2004, les effectifs des services ont progressé de 8 millions.⁵⁸

Le 28 octobre, la Commission européenne avait soumis une proposition agricole précise à ses partenaires commerciaux :

- Quant aux **subventions à l'exportation**, l'offre prévoyait leur élimination totale à une

⁵⁵ Discours de Pascal Lamy devant le Parlement européen à Strasbourg, le 2 juillet 2003. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/omc/doc-ue-cancun.shtml>.

⁵⁶ Voir *Les notes bleues de Bercy* (2006), p.7.

⁵⁷ LAMY, *L'Europe en premier ligne*, Paris, 2002, p.157.

⁵⁸ Voir VERGNAUD, « OMC : le cycle de Doha a été sauvé à Hong Kong, mais le plus dur reste à faire », *Les Etudes économiques – BNP Paribas*, janvier 2006, [http://research.bnpparibas.com/applis/www/RechEco.nsf/ConjonctureByDateFR/99E77F41AE3FF304C12570FB002FF3C6/\\$File/CO106_F2.pdf?OpenElement](http://research.bnpparibas.com/applis/www/RechEco.nsf/ConjonctureByDateFR/99E77F41AE3FF304C12570FB002FF3C6/$File/CO106_F2.pdf?OpenElement), p.6.

date donnée.

- Concernant **l'accès au marché**, l'Union européenne proposait une réduction de 35 à 60% des tarifs douaniers, une réduction du nombre de produits sensibles, des réductions tarifaires même pour les produits sensibles et de plus larges contingents tarifaires. L'offre contenait la proposition supplémentaire qu'aucun tarif ne puisse dépasser 100% du prix du produit.
- S'agissant du **soutien interne**, il était proposé de réduire de 70% les soutiens internes ayant des effets de distorsion des échanges (boîte orange) et une discipline plus importante concernant les dépenses de la catégorie bleue.
- Enfin, il était proposé d'accorder un **traitement préférentiel** pour les pays en développement avec des fourchettes tarifaires plus élevées, des réductions tarifaires moindres et des droits maximum de 150%. Pour les pays les moins développés, aucune réduction tarifaire n'était envisagée.⁵⁹

Cette offre européenne permettait, selon Peter Mandelson, « (...) d'accroître l'ouverture des marchés agricoles et de réduire les aides agricoles ayant des effets de distorsion des échanges. »⁶⁰ En même temps, il s'agissait d'une offre dite conditionnelle : elle était soumise à la condition d'avancées des autres pays développés quant à leurs différentes formes de soutien à l'exportation de produits agricoles (aide alimentaire, entreprises commerciales d'Etat et crédits à l'exportation) ainsi que pour les produits industriels et les services pour le G20 et les grands pays émergents.⁶¹

Malgré cette offre jugée « substantielle » par Mandelson, et dont il soulignait qu'elle se situait dans les limites de son mandat de négociation, les principaux acteurs des négociations comme les Etats-Unis, l'Australie et le Brésil la jugeaient insuffisante et réclamaient des concessions plus larges notamment en matière d'accès aux marchés agricoles.

À cette critique de l'extérieur s'ajoutait une pression croissante interne. En effet, une première proposition faite par Mandelson avait suscité de vives réactions notamment de la part des

⁵⁹Voir Communiqué de la Commission européenne, le 28 octobre 2005, http://ec.europa.eu/trade/issues/newround/doha_da/pr281005_fr.htm.

⁶⁰ DIEVAL et LE FAOU (2006), p.22.

⁶¹ Alors que les précédents cycles de négociation du GATT avaient mené à une diminution considérable des protections douanières des pays développés, les pics de protection dans ce secteur se trouvent aujourd'hui dans les pays en développement. Ainsi, alors que la moyenne des droits de douane sur les produits industriels a été ramenée à 4%, les taxes à l'importation sur les automobiles s'élèvent à 60% en Inde, 30% en Chine, 35% au Brésil et même 80% en Thaïlande. Voir VERGNAUD (2006), p.5.

représentants politiques et syndicaux agricoles français, qui la jugeaient « hors mandat ». ⁶² Le 27 octobre, à l'occasion du Conseil européen informel d'Hampton Court, le président français Jacques Chirac déclarait que la France « n'acceptera aucune remise en cause de la Politique agricole commune (PAC) telle que réformée en 2003 et pourrait mettre son veto à un accord final à l'OMC. » ⁶³

Quelques semaines auparavant, Dominique Bussereau, ministre français de l'agriculture et de la pêche, avait transmis, au nom de 13 de ses homologues européens, un memorandum au Commissaire européen de l'agriculture, Mariann Fischer Boël, qui rappelait les « lignes rouges » du mandat de la Commission ainsi que les conclusions du Conseil agricole du 11 octobre 2004 sur les points d'équilibre à obtenir dans la négociation. ^{64,65}

Afin de mettre fin à ce débat, un Conseil « Affaires générales et Relations extérieures » spécial s'est tenu le 18 octobre 2005 à Luxembourg, dont les conclusions, adoptées à l'unanimité, rappellent à la Commission de respecter le mandat fondé sur la réforme de la Politique agricole commune. Contrairement au souhait de la France, le Conseil n'a pas considéré que ce mandat n'avait pas été respecté et n'a pas jugé utile de réexaminer la façon dont la Commission conduisait les négociations. Il a néanmoins rappelé que la Commission devait tenir le Conseil régulièrement informé du déroulement des négociations, conformément aux traités. ⁶⁶

Certains observateurs ont souligné les effets négatifs de ces débats internes pour la position de négociation de l'Union européenne en sous-entendant que la « faute » était de la part de la Commission : « 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 (...). » ⁶⁷

D'autres, au contraire, ont mis en avant que c'étaient plutôt leurs intérêts particuliers quant à la préservation future de la PAC qui ont mené certains Etats membres à s'opposer à la proposition

⁶² Voir DELOURME, « Agriculture européenne : le bras de fer entre la PAC et l'OMC », *Problèmes économiques*, n°2901, 2006, p.2.

⁶³ DIEVAL et LE FAOU (2006), p.22.

⁶⁴ Ces 13 pays sont, outre la France : Autriche, Belgique, Chypre, Espagne, Finlande, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lituanie, Luxembourg, Pologne, Portugal.

⁶⁵ Il s'agit du parallélisme sur les suppressions de subventions à l'exportation sous quelle forme qu'elles soient, de la mise en place dans les autres pays développés d'une réforme de leur politique agricole, de la préservation des réformes de la PAC, et de la progression sur les sujets tels les questions non commerciales et les indications géographiques. Voir http://www.agriculture.gouv.fr/spip/actualites.omchongkong_a5561.html.

⁶⁶ Voir http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/86653.pdf, p.6.

⁶⁷ BIZET (2006), p.22.

faite par la Commission : « (...) La crispation d'un certain nombre de pays (...) a semblé plus s'inscrire dans une critique des méthodes de M. Peter Mandelson, le Commissaire chargé du commerce, soupçonné de jouer le jeu du Premier ministre britannique M. Blair en tentant de remettre en cause, de façon implicite, la PAC. »⁶⁸

En effet, le contexte des débats concernant les perspectives financières 2007-2013 sous la Présidence britannique laissait soupçonner que celle-ci proposerait une réduction du budget agricole, susceptible de satisfaire les partenaires commerciaux à Hong Kong. En effet, « (...) here was an opportunity to use the EU budget negotiations to cut back on agricultural support, allowing potentially for a break-through at the Hong Kong Ministerial Conference. »⁶⁹

Ainsi, quelles que soient les causes de l'intervention de la France et ses alliés contre la Commission, cet exemple montre que les Etats membres continuent de jouer un rôle décisif dans le processus de négociation commerciale, malgré le caractère exclusif que ce domaine se voit attribué par le traité. Le jugement suivant ne manque donc pas de pertinence : « Aussi, bien que la Communauté dispose d'atouts non négligeables pour peser sur les relations commerciales internationales, l'encadrement de la politique commerciale commune par des procédures lourdes et contraignantes liées à une clarification inaboutie du partage des compétences en la matière limite fortement son efficacité à l'égard des Etats tiers. »⁷⁰

Ainsi, l'Union européenne était contrainte à occuper une position défensive afin d'apaiser les critiques des Etats membres, et voyait cette position également contrainte par le fait que la réforme de la PAC avait été présentée comme offre « finale » sans avoir laissé une certaine marge de manœuvre. Autrement dit, Peter Mandelson se trouvait dans « un Round agricole (...) dans lequel (...) tout ce qu'il pouvait donner avait déjà été accordé, alors qu'on lui demande de faire plus et mieux en l'échange de concessions hypothétiques des autres parties. »⁷¹

⁶⁸ VERGNAUD (2006), p.4.

⁶⁹ EVENETT, *The WTO Ministerial Conference in Hong Kong – What next ?*, janvier 2006, <http://www.evenett.com/articles/dohapropects.pdf>, p.6.

⁷⁰ IGPDE (2001), p.329.

⁷¹ Voir FONTAGNÉ, *OMC : en cas d'échec, y a-t-il un plan B ?*, http://www.telos-eu.com/2006/03/omc_en_cas_dechec_y_atil_un_pl.php, p.1.

3. La proposition des Etats-Unis, une offre peu satisfaisante

En dépit des accusations de la part des Etats-Unis à l'égard de la politique agricole de l'Union européenne, la politique agricole américaine crée, quant à elle, des effets de distorsions non négligeables sur les échanges. En effet, le secteur agricole américain bénéficie de plusieurs formes d'aides directes, qui ont atteint près de 23 milliards de dollars en 2005, et d'une protection douanière, à l'exception du sucre et des produits laitiers.⁷²

L'introduction du *Farm Bill (Farm Security and Rural Investment Act)* en 2002 a entériné une augmentation considérable des dépenses agricoles de près de 80%. Ces dépenses se concentrent notamment sur les aides couplées, qui représentent ainsi 72% du total des soutiens. Il en résulte que « (...) désormais, le soutien par agriculteur américain est ainsi trois fois supérieur au soutien européen. »⁷³

Quant à la position des Etats-Unis dans le cycle de Doha en général et pour la conférence ministérielle de Hong Kong en particulier, celle-ci était contrainte par l'échéance, à la mi-2007, du mandat du président Bush de négocier directement les accords commerciaux. L'ouverture du marché européen d'agriculture constituait un des objectifs les plus importants pour les Etats-Unis lors des négociations. À l'origine de cet objectif se trouvait moins la perspective d'améliorer les capacités d'exportation des Etats-Unis vers l'Union européenne, que l'effet de « benchmark » qu'aurait une ouverture plus large de ce marché sur le commerce mondial. Cet intérêt central de garantir l'accès aux marchés, et notamment à ceux des pays en développement, est tout d'abord lié au fait que les Etats-Unis disposent de capacités d'exportation considérables.⁷⁴ Par ailleurs, la perspective de croissance pour la productivité agricole américaine est de 20% en dix ans, et de 0,8% seulement pour la demande.⁷⁵

En juillet 2005, le président des Etats-Unis, Georges W. Bush, avait annoncé à la télévision britannique que son pays était prêt à éliminer ses subventions agricoles, sous la condition que l'Union européenne fasse de même.⁷⁶

⁷² Voir DELOURME (2006), p.3.

⁷³ BECOT, BIZET et SOULAGE, *Cancún : un nouveau départ pour l'OMC ?*, rapport d'information au Sénat, n°2, 2003, p. 9.

⁷⁴ Ainsi, un hectare sur trois produit pour l'exportation. Par ailleurs, l'activité exportatrice génère un quart du revenu agricole et près de 800.000 emplois directs et indirects. Voir LAFFINEUR (2003), p.48.

⁷⁵ Voir idem, p.48.

⁷⁶ Voir DIEVAL et LE FAOU (2006), p. 24.

Le 10 octobre, cette annonce était suivie par une offre agricole concrète des Etats-Unis que les négociateurs américains jugeaient « audacieuse »⁷⁷ et susceptible d'entraîner une nouvelle dynamique pour les négociations :

- Quant aux **soutiens à l'exportation**, ils proposaient l'élimination des entreprises commerciales d'Etat, une limitation pour le remboursement des crédits à l'exportation à 180 jours et la discipline de l'aide alimentaire. Cette offre était liée à la condition de l'élimination de toutes les subventions à l'exportation d'ici 2010.
- S'agissant de **l'accès au marché**, une réduction successive des droits de douane au cours d'une période de cinq ans était au centre de l'offre américaine. Ils proposaient d'ailleurs une distinction entre pays développés (réduction de 55 à 90% des droits douaniers et limitation des produits sensibles à 1% des lignes tarifaires) et les pays en voie de développement, pour lesquels une période d'ajustement et d'exigences plus réduites était envisagée.
- Enfin, concernant **le soutien interne**, la proposition contenait une réduction de 60% de la mesure globale de soutien (MGS), une réduction de 53% de l'ensemble des soutiens internes distorsifs pour le commerce et un plafond *de minimis* de 2,5%.⁷⁸

Cette offre américaine était loin d'être accueillie avec enthousiasme par les autres acteurs de la négociation. L'Union européenne la jugeait insatisfaisante puisqu'elle ne s'étendait pas de manière précise aux trois principaux outils de soutien à la production américaine : les « marketing loans »⁷⁹, les paiements « contra-cycliques »⁸⁰ et l'aide alimentaire.⁸¹ Face à cette « lacune » dans l'offre américaine, « (...) il semblait bien qu'alors, derrière l'apparente générosité de leur offre, les Etats-Unis ne « bougeaient » en fait pas. »⁸²

⁷⁷ BIZET (2006), p.20.

⁷⁸ Voir idem, p.21.

⁷⁹ Le *marketing loan*, ou prêt à la commercialisation, est un des principaux outils de soutiens et s'apparente à une subvention à l'exportation. En assurant un prix garanti aux producteurs américains, cette aide incite donc à produire davantage et d'exporter une partie de la récolte, tout en les protégeant des fluctuations des prix mondiaux. Voir LAFFINEUR (2003), p.50.

⁸⁰ Les paiements contra-cycliques sont des aides qui varient en fonction des prix de marché. Elles sont déclenchées lorsque le « prix effectif » est inférieur à un prix d'objectif en amont pour chacune des productions. Leur montant est défini par la différence entre ces deux prix. Ces aides sont partiellement découplées dans la mesure où elles ne dépendent pas de la culture plantée. Toutefois, le montant relatif des prix d'objectif pourraient orienter le choix des assolements, les aides contra-cycliques ayant alors un effet comparable à celui de paiements couplés.

⁸¹ Par le biais de l'aide alimentaire, les agriculteurs américaines peuvent se débarrasser des excédents de production lors de périodes de prix bas. 99% de l'aide américaine est ainsi fournie sous la forme de produits agricoles. Voir LAFFINEUR (2003), p.50.

⁸² BIZET (2006), p.23.

Lors des négociations, les représentants américains, forts d'une position offensive sur l'agriculture, se sont montrés en attente de progrès notamment de la part de l'Union européenne sur les deux autres volets agricoles du soutien interne et de l'accès aux marchés, sur lesquels ils étaient en position défensive. Ils étaient confortés dans leur position par les revendications du G20, qui coïncidaient avec les leurs notamment concernant l'élimination des subventions aux exportations.⁸³ Lors des négociations agricoles, les Etats-Unis ont pris une position très ferme notamment autour de trois questions principales :

- Ensemble avec le G20, ils ont défendu une position de force sur la détermination d'une date butoir pour la fin des subventions agricoles à l'exportation.
- Face à l'accès aux marchés pour les pays en voie de développement, ils poursuivaient la mise en place d'un pourcentage de lignes tarifaires sensibles limitant un accès total aux produits en provenance des pays les moins avancés (PMA).⁸⁴
- Sur le dossier du coton, la réaffirmation de leur volonté de progresser sur ce domaine sensible n'a pas été suivie par la formulation de propositions avancées.

⁸³ DIEVAL et LE FAOU (2006), p.24.

⁸⁴ Le groupe de PMA rassemble 49 Etats, dont en majeure partie des pays africains (34 sur 49), un pays d'Amérique (Haïti), huit en Asie et cinq dans le Pacifique. Voir GUILLAUMONT et GUILLAUMONT JEANNENEY, « Les PMA et la gouvernance mondiale », *CERDI Etudes et documents*, janvier 2002, p.3.

4. Les pays en voie de développement, groupe important caractérisé par une grande hétérogénéité

Ce qui est, avant tout, caractéristique pour le groupe des pays en voie de développement, c'est leur grande hétérogénéité. Ainsi, à côté de puissances économiques émergentes comme le Brésil, l'Inde ou la Chine se trouvent les pays les moins avancés (PMA), qui ne représentent qu'environ 0,4% des exportations mondiales. Face aux divergences profondes entre les structures économiques et sociales de ces pays, une analyse de leurs objectifs et des possibles impacts du cycle de Doha sur leurs marchés respectifs se présente particulièrement complexe.

La grande diversité des pays en voie de développement est reflétée par les objectifs de négociation qu'ils défendent et qui sont loin d'être uniformes. D'un côté, les pays du G20, avec en tête de grandes économies émergentes tels que le Brésil, plaident fortement pour la libéralisation des marchés des pays développés, et notamment des marchés agricoles. De l'autre côté, les pays du G90, c'est-à-dire les PMA, les pays ACP et les pays de l'Union africaine, poursuivent dans le domaine de l'agriculture des intérêts commerciaux très concentrés sur un petit nombre de productions comme le coton ou le sucre. Par ailleurs, ils craignent les risques d'une libéralisation internationale qui ne tiendrait pas compte de leur situation spécifique de pays exportateurs d'un nombre limité de produits.⁸⁵

Quant aux possibles impacts du cycle de Doha sur les pays en voie de développement, les opinions diffèrent. Jusqu'à une date récente, la plupart des modèles économiques avaient confirmé l'effet positif de l'élimination de la protection et des subventions des pays de l'OCDE sur la situation économique des pays en voie de développement. Par contre, d'après des études récentes, les gains d'une libéralisation du secteur agricole et de l'augmentation des prix mondiaux des produits agricoles qu'elle entraînerait seraient répartis de manière très inégale, bénéficiant presque exclusivement aux exportateurs nets de produits agricoles.

En revanche, pour les PMA et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires, « (...) les préférences commerciales existantes ont, dans de nombreux cas, déjà levé l'essentiel des obstacles en la matière ; une libéralisation multilatérale serait pour eux synonyme d'érosion des préférences. »⁸⁶

⁸⁵ Voir NOVEL et PAUGAM (2005), p.2.

⁸⁶ BUREAU, « Libéralisation agricole : les PED sont-ils vraiment gagnants ? », *Problèmes économiques*, n°2901, 2006, p.27.

De ces points de vue différents quant aux impacts d'une libéralisation agricole sur les pays en voie de développement se dégage, au minimum, « (...) l'idée que l'ouverture commerciale n'offre des opportunités effectives de développement que sous conditions : de réciprocité de la libéralisation, de création des capacités nécessaires, de policy mix macro-économique pertinent. »⁸⁷

Malgré leurs divergences, les pays en voie de développement partagent certains intérêts lors des négociations commerciales multilatérales, unis par leur déception face aux résultats du cycle précédent qu'ils jugeaient largement déséquilibrés à leur égard. Jusqu'à présent, leurs gains dans le domaine de l'agriculture avaient été relativement faibles, l'accord de Marrakech ayant accordé une marge de manoeuvre très large aux politiques agricoles des pays développés, reflétée, par exemple, par l'augmentation des subventions agricoles issue du *Farm Bill* américain de 2002. Ainsi, le G20 et le G90 partagent trois objectifs lors des négociations :

- le rejet des « sujets de Singapour », qui rappelaient le scénario d'Uruguay, au terme duquel les pays en voie de développement avaient dû souscrire de nouvelles règles estimées trop contraignantes ;
- le refus de toute concession nouvelle dans le domaine des services et des produits industriels avant d'avoir obtenu de réels efforts agricoles de la part des pays développés ;
- le refus de toute libéralisation sans un encadrement stricte par le principe de traitement spécial et différencié.⁸⁸

a) Le G20, défenseur de la libéralisation agricole et rassembleur des pays en voie de développement

Le G20, créé en 2003 à quelques semaines de la conférence ministérielle de Cancun, est un groupe hétérogène de 20 pays en développement.⁸⁹ À Cancun, il s'est imposé comme un acteur majeur des négociations, avec le Brésil à sa tête. Le G20 tire sa légitimité dans les négociations du fait qu'il représente 65% de la population mondiale, 70% de la population agricole ainsi que 26% des exportations agricoles mondiales.⁹⁰

⁸⁷ PAUGAM, « Après Cancun: La double crise de l'OMC », *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n°477, 2004, p.5.

⁸⁸ Idem, p.6.

⁸⁹ Pour l'énumération des pays membres, voir p. 18.

⁹⁰ Voir BUREAU (2006), p.28.

Concernant le domaine agricole, la position du groupe est notamment influencée par le fait que huit de ses pays membres appartiennent également au groupe de Cairns,⁹¹ qui réunit les pays exportateurs de produits agricoles : Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Indonésie, Philippines, Afrique du Sud et Thaïlande. Ainsi, bien que le G20 regroupe des pays dits « en voie de développement », sa revendication principale d'une libéralisation agricole poussée montre que cette catégorisation est trop généralisée: « Le principal souci des représentants du G-20 (...) est d'arriver à réduire les subventions agricoles qui ont des effets de distorsion des échanges. Leurs alliés sont les Etats-Unis, et non le Tchad. »⁹²

Dans le contexte des négociations agricoles, le G20 défend une position très offensive, notamment en ce qui concerne la revendication d'une libéralisation des marchés agricoles par la suppression des tarifs et des quotas. Cette position se traduit par une opposition forte notamment à l'égard de l'Union européenne et des Etats-Unis, dont il dénonce les subventions à l'agriculture et les restrictions aux marchés agricoles.

À cela s'ajoute la revendication d'accompagner la libéralisation des marchés agricoles d'un système de traitement spécial et différencié pour les pays en voie de développement, qui leur accorde des délais plus longs afin de mettre en œuvre leurs obligations, qui réduit le nombre aussi bien que la portée de ces obligations tout en prévoyant des exceptions, et qui leur fournit l'assistance technique nécessaire pour se conformer à leurs engagements.⁹³

Quant à la préparation de la conférence ministérielle de Hong Kong, le G20 était le premier des acteurs majeurs du cycle de Doha à proposer, en juillet 2005, une offre sur les modalités agricoles. Cette offre, adoptée par la suite par l'Union européenne, les Etats-Unis et le Japon, repose sur une réduction étagée des droits de douanes et un plafonnement des pics tarifaires plus sévères pour les pays développés.⁹⁴

⁹¹ Le groupe de Cairns regroupe 17 pays exportateurs de produits agricoles, dont 10 appartiennent également au G20. Cette double appartenance de certains pays explique que les intérêts agricoles défendus par les deux groupes se ressemblent beaucoup. Tandis que lors du cycle d'Uruguay, le groupe de Cairns était le seul à pouvoir faire contrepoids aux Etats développés subventionnant leur agriculture, son rôle est moins important dans le cycle de Doha, au profit du G20

⁹² LAMY, *Un marathonien à Hong Kong*, http://www.teloseu.com/2005/12/un_marathonien_a_hong_kong.php

⁹³ Voir BIZET (2006), p.13.

⁹⁴ La formule consiste en une répartition par tranche, les droits les plus élevés devant faire l'objet des réductions les plus fortes. Les droits de douane seraient répartis en quatre tranches pour les pays en développement contre cinq pour les pays développés (afin d'introduire une progressivité). La proposition comprend la mise en place d'un plafond de 150 % pour les droits des pays en développement contre 100 % pour ceux des pays développés. Source : http://www.etudes.ccip.fr/omc/pdf/Actu_BrevesCommentees0507.pdf

En arguant que l'agriculture constituerait le véritable « moteur du développement », les membres du G20 déclaraient indispensable la suppression des distorsions sur les marchés agricoles, liées notamment aux mesures protectionnistes des pays développés. Dans ce contexte, le Brésil, pays à la tête du G20 et fédérant les intérêts de ses différents membres, s'est proclamé comme porte-parole des pays en voie de développement.

Ce rôle présumé du Brésil comme « porte parole » des pays en développement a été critiqué par certains observateurs, dénonçant que « (...) les Etats qui dénoncent le protectionnisme agricole européen s'abritent derrière les pays pauvres pour promouvoir leurs propres intérêts à l'exportation »⁹⁵ ne peut donc pas être considérée comme pure démagogie. La revendication de la part du Brésil, mais aussi de l'Inde,⁹⁶ de parler au nom des pays du G90, a d'ailleurs été contestée par un grand nombre des Etats concernés, surtout concernant les questions relevant du dossier agricole.⁹⁷ Néanmoins, le G20 a réussi à réunir les différents groupes de pays en développement (G20, G33, G90, groupe des petites économies), qui réclamaient dans une déclaration conjointe :

- la date de 2010 pour la fin des subventions agricoles à l'exportation d'ici 2010,
- la réduction des soutiens agricoles internes jugés distorsifs,
- l'ouverture des marchés des pays développés aux PMA sans droits de douane ni quotas,
- et une décision significative sur le coton.

Concernant la libéralisation des secteurs des services et des produits industriels, une des questions clés pour les pays développés, les membres du G20, soucieux de protéger leurs jeunes économies, s'y sont opposés pour le cas où ils ne recevraient pas des concessions plus larges en matière agricole, tout en réclamant du temps supplémentaire et des statuts dérogatoires.⁹⁸

⁹⁵ BRINBAUM et FELLMANN, « La PAC est-elle dommageable aux pays en développement ? », *Problèmes économiques*, n°2841, 2004, p.18.

⁹⁶ L'Inde se trouve à la tête du G33, groupe intermédiaire qui regroupe à l'heure actuelle 42 pays aussi bien du G90 que du G20, voire du G10 et du Groupe de Cairns.

⁹⁷ Voir BIZET (2006), p.14.

⁹⁸ Ainsi, l'Inde, le Brésil et l'Argentine avaient présenté une proposition début 2005 qui visait à exempter ces pays de libéraliser leur marché des biens manufacturés au prétexte qu'ils sont en voie de développement. Voir VERGNAUD (2006), p.5.

Malgré la cohérence du G20 sur une grande partie des sujets négociés, les « poids lourds » parmi ses membres ont également des intérêts parfois contradictoires, « (...) le Brésil ayant le plus à gagner de la libéralisation des échanges (...), l'Inde cherchant toutefois à protéger sa population rurale. »⁹⁹ Ainsi, pour le Brésil, un des intérêts primordiaux est la réduction du soutien interne des Etats-Unis, auxquels il est en train de disputer la place de premier producteur agricole de la planète, place qu'il occupe d'ores et déjà dans le domaine du sucre, de la viande bovine, et de la volaille.¹⁰⁰

b) Le G90 et les PMA

La position du G90 est notamment marquée par sa critique à l'égard de l'ouverture insuffisante des marchés des pays développés à leurs produits, du montant jugé trop important des barrières tarifaires et non tarifaires, ainsi que des subventions accordées par les pays développés à leurs produits agricoles.¹⁰¹ Dans le communiqué de Georgetown de juin 2004, le G90 regroupe ses revendications pour les négociations agricoles, qui s'avèrent plus nuancées que celle de la libéralisation totale des marchés agricoles proclamée par le G20 :

- le traitement équitable et équilibré des différents volets de négociation ;
- des dispositions relatives au Traitement spécial et différencié ambitieuses et efficaces ;
- la prise en compte complète des problèmes spécifiques des PMA ;
- le traitement de l'érosion préférentielle ;
- une assistance technique et financière afin de pouvoir mettre leurs exportations de produits de base agricoles en conformité avec les prescriptions sanitaires (SPS) et techniques (OTC).

Alors que les revendications des différents groupes rassemblés au sein du G90 sont les mêmes pour le domaine agricole général, ils diffèrent néanmoins quant à des questions spécifiques relevant de l'agriculture ou du domaine du développement. Ainsi, les PMA mettent au centre de leurs revendications l'accès total, sans droits ni contingents, aux marchés des pays développés, à l'instar de l'initiative « Tout sauf les armes » de l'Union européenne.

⁹⁹ http://www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/omc_honghonk.pdf, p.5.

¹⁰⁰ Voir idem, p.5.

¹⁰¹ BUREAU (2006), p. 29.

Les pays ACP, de leur côté, qui bénéficient actuellement de préférences commerciales pour certains produits comme le sucre ou la banane dans leurs relations commerciales avec l'Union européenne, sont particulièrement sensibles à la question de l'érosion préférentielle, qu'une soumission des accords bilatéraux à des règles multilatérales entraînerait et dont ils craignent des conséquences économiques défavorables. Les pays en voie de développement agro-exportateurs de produits tropicaux sont particulièrement concernés par cette problématique.¹⁰²

Les pays africains, finalement, se mobilisaient notamment autour de la question du coton, qui avait été un des grands sujets de débat lors de la conférence ministérielle de Cancun.¹⁰³ « À Hong Kong, le C4, soutenu par l'ensemble des pays en développement, a fortement interpellé les Etats-Unis, les appelant à formuler des réponses « rapides, ambitieuses et spécifiques » sur un dossier qui « piétine depuis deux ans » (Massiatou Latoundji Lauriano, ministre du Commerce du Bénin). »¹⁰⁴

Si, globalement, l'influence des pays en voie de développement membres du G20 et du G90 dans les négociations commerciales multilatérales a augmenté, il a néanmoins été constaté que cette croissance en influence n'a pas été accompagnée d'une structuration plus prononcée de ces deux groupes. Ainsi, « (...) G20 et G90 sont lus comme des coalitions essentiellement « réactives », ayant émergé face aux positions communes transatlantiques présentées en vue de la conférence de Cancun. Leur pérennisation depuis Cancun ne conduit pas à les transformer en réelles coalitions « proactives » capables de formuler des compromis sur une vision d'ensemble de la négociation. »¹⁰⁵

Quant au G20, c'était moins l'influence du groupe lui-même que les négociations menées au sein du groupe des « FIPS » (« Five Interested Parties »), comprenant l'Australie, le Brésil, les Etats-Unis, l'Inde, et l'Union européenne, qui ont débouché sur l'accord cadre de Juillet 2004, et qui ont finalement été au centre de la conférence ministérielle de Hong Kong.

¹⁰² Voir DIEVAL et LE FAOU (2006), p.21.

¹⁰³ Si le coton ne fait pas partie du volet agricole, il constitue néanmoins un des sujets symboliques pour le cycle de Doha de développement.

¹⁰⁴ DIEVAL et LE FAOU (2006), p.21.

¹⁰⁵ NOVEL et PAUGAM (2005), p.4.

S'agissant du G90, il s'avère que la coordination de ses pays membres se fait plutôt à des niveaux inférieurs, plus spécifiques : dans le groupe des PMA pour les pays les plus pauvres, dans le groupe des ACP ainsi que dans le groupe africain.¹⁰⁶ La grande hétérogénéité du G90 fait que sa représentation au sein de l'OMC demeure difficile, notamment parce qu'il n'y existe pas de pays susceptible de « (...) fédérer de manière non contestable les intérêts parfois divergents de ses nombreux membres, dont beaucoup relèvent du reste d'autres coalitions. »¹⁰⁷ À cela s'ajoute que parmi les pays représentés au sein du G90, aucun ne semble disposer des moyens humains et logistiques nécessaires pour pouvoir assister à toutes les enceintes des négociations.¹⁰⁸

C. Les résultats de la conférence de Hong Kong – un compromis a minima

Les intérêts opposés des principaux acteurs ont mené à une impasse dans les négociations dont ils n'ont pas pu sortir tout au long de la conférence ministérielle de Hong Kong. Ainsi, il n'était pas envisageable pour l'Union européenne, face à la panoplie de concessions qu'elle avait faites auparavant – réforme de la PAC, initiative « Tout sauf les armes », abandon des sujets de Singapour –, de faire de plus larges concessions dans le domaine agricole, sans pour autant obtenir de vraies concessions de la part des autres acteurs dans le secteur des services et des produits industriels.

Les Etats-Unis, quant à eux, avaient fait de l'accès au marché agricole européen leur condition *sine qua non* d'un abaissement supplémentaire de leurs soutiens internes. Le Brésil et l'Inde finalement, représentants principaux des pays émergents, n'étaient pas prêts à baisser leurs droits douaniers pour les services et les produits industriels sans de nouvelles concessions de la part des Etats-Unis et de l'Union européenne sur le dossier agricole.

Compte tenu de ces divergences profondes entre les principaux acteurs, susceptibles de provoquer un nouvel échec des négociations, les réactions à l'accord de Hong Kong étaient mitigées. D'un côté, le pire avait été évité : « En début de semaine, tout le monde présentait Hong Kong comme « *la chronique d'un échec annoncé* », en particulier sur le volet agricole (...). Finalement, un accord a prévalu. »¹⁰⁹

¹⁰⁶ Voir NOVEL et PAUGAM (2005), p.4.

¹⁰⁷ BIZET (2006), p.14.

¹⁰⁸ Voir idem, p.14.

¹⁰⁹ Voir WAGNER et ALPHA, *Hong Kong daily. Zoom sur l'agriculture*, décembre 2005, http://www.gret.org/news/hongkong/HKD_n7_181205_fr.pdf.

De l'autre côté, les résultats de la conférence de Hong Kong étaient largement critiqués comme médiocres, voire insuffisants. Dans cette critique, les ONG anti-mondialistes se trouvaient en première ligne, accusant les pays développés de protectionnisme excessif : « The WTO Hong Kong ministerial meeting was a lost opportunity to make trade fairer for poor people around the world. Rich countries put their commercial interests before those of developing countries. »¹¹⁰

En effet, la déclaration adoptée à son issue ne contient que quelques avancées modestes sur l'élaboration des modalités agricoles, initialement sur l'ordre du jour pour la conférence de Hong Kong. Sur ce sujet, le texte reste sans donner des précisions sur les chiffres, les formules et les dates pour la réduction des subventions et des tarifs agricoles. Il se limite à certains paramètres généraux pour fournir un cadre à l'élaboration des modalités.¹¹¹ Pascal Lamy, directeur général de l'OMC, a ainsi estimé, lors de la session de clôture, que les engagements des membres avaient permis de porter de 55 à 60% le degré de réalisation du cycle de Doha, ce qui souligne le caractère maigre du bilan de la conférence.

La Déclaration ministérielle de Hong Kong reconnaît ce manque de précision, on annonçant que « (...) nous reconnaissons qu'il reste beaucoup à faire pour établir les modalités et conclure les négociations. Par conséquent, nous convenons d'intensifier les travaux sur toutes les questions en suspens afin d'atteindre les objectifs de Doha ; en particulier, nous sommes résolus à établir les modalités au plus tard le 30 avril 2006 et à présenter des projets de Listes complètes fondés sur ces modalités au plus tard le 31 juillet 2006. »¹¹²

¹¹⁰ *What happened in Hong Kong ?*, Oxfam Briefing Paper, décembre 2005, http://www.oxfam.org/en/files/bp85_hongkong/download

¹¹¹ Voir ALBY-FLORES (2005), p.1.

¹¹² *Déclaration ministérielle de Hong Kong*, http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min05_f/final_text_f.htm, paragraphe 10.

1. La concurrence à l'exportation

Concernant les trois volets agricoles, la concurrence à l'exportation a constitué le domaine où les résultats de la conférence ont été les plus concrets. Ainsi, la date butoir de 2013 a été établie pour l'élimination des subventions à l'exportation et des disciplines à effet équivalent. La date de 2013 retenue coïncide avec la fin du budget actuel de l'Union européenne et a été retenue malgré la préférence de la plupart des membres de l'OMC pour la date de 2010. Néanmoins, le texte prévoit qu'une « partie substantielle » des subventions aux exportations doit être éliminée avant 2010.¹¹³ La date de 2013 est d'ailleurs conditionnée à un accord sur les disciplines à apporter, jusqu'en avril 2006, aux autres formes de soutien à l'exportation, c'est-à-dire les crédits à l'exportation, les entreprises commerciales d'Etat et l'aide alimentaire.

Concernant les crédits à l'exportation, la Déclaration ministérielle prévoit l'autofinancement des garanties, des crédits, et des assurances de crédit à l'exportation et leur mise en place pour courte durée. Ces crédits, notamment utilisés par les Etats-Unis, l'Australie et le Canada, sont attribués aux agriculteurs afin qu'ils puissent différer ou échelonner le paiement des produits qu'ils achètent. Géré par le secteur privé, cet outil est le plus souvent garanti par l'Etat, ce qui limite les risques financiers et offre aux bénéficiaires des conditions de prêts plus avantageuses.

Suite aux revendications de la part de l'Union européenne, la Déclaration ministérielle exige également que la durée de cette garantie soit « suffisamment courte »,¹¹⁴ sachant que l'Accord Cadre obtenu en 2004 limitait déjà la durée des crédits accordés à un maximum de 180 jours.

Quant aux entreprises commerciales d'Etat, utilisées par plusieurs pays développés tels que la Nouvelle Zélande, le Canada ou l'Australie, les progrès obtenus dans le cadre de la Déclaration ministérielle restent modestes. Ainsi, les disciplines concernant les entreprises commerciales d'Etat exportatrices sont étendues aux entreprises ayant un pouvoir de monopole. Ces entreprises publiques ou parapubliques bénéficient de droits exclusifs ou spéciaux, qui leur offrent des possibilités d'intervention sur les marchés sans commune mesure avec les entreprises privées et ce qui fait qu'elles influencent le niveau, l'orientation et les prix des exportations sur les marchés mondiaux.

¹¹³ Voir DIEVAL et LE FAOU (2006), p.11.

¹¹⁴ Voir *Déclaration ministérielle de Hong Kong*, paragraphe 6.

Quant à l'aide alimentaire, « (...) sans doute le sujet le plus politiquement délicat à aborder (...) », ¹¹⁵ le texte prévoit des disciplines sur l'aide en nature, la monétisation et les réexportations en vue d'éliminer le détournement commercial. De surcroît, le maintien d'un « niveau adéquat » et la création d'une « catégorie sûre » sont encouragés afin de faire face à des situations d'urgence, sans que ces deux termes soient précisément définis. Cette disposition visant à limiter la fourniture en nature à l'aide alimentaire d'urgence représente une formule de compromis importante pour restreindre l'impact de l'aide alimentaire sur les marchés de production locaux.

Pour toutes les trois catégories, la définition des modalités ainsi que l'établissement d'une disposition appropriée en faveur des pays les moins avancés et des pays en voie de développement importateurs nets de produits alimentaires sont repoussés à l'année suivante. ¹¹⁶

2. Le soutien interne

Le volet du soutien interne a été peu discuté lors des comités restreints, et les engagements dans ce domaine demeurent limités. Malgré certains progrès dans ce domaine, de nombreux aspects sont traités à un niveau très général, repoussant à des négociations ultérieures les clarifications nécessaires pour la mise en œuvre concrète des dispositions. Globalement, le texte final consacre la hiérarchie des efforts de réduction entre les membres, conformément à ce qui avait déjà été validé en 2004, et prévoit une réduction du soutien total au moins égale à la somme des réductions des mesures de la catégorie orange, de la catégorie bleue et des exemptions de « minimis. » ¹¹⁷ Cet engagement, visant à éviter le « transfert de catégories », c'est-à-dire le reclassement de mesures afin de contourner les engagements de réduction, est moins ambitieux que la proposition initiale, prévoyant une réduction totale plus importante. ¹¹⁸

Selon l'annexe A à la Déclaration ministérielle de Hong Kong, « Il y a une hypothèse de travail de trois fourchettes pour les abaissements globaux à opérer par les pays développés. (...) Sur cette base, les Communautés européennes se situeraient dans la fourchette supérieure, les États Unis et le Japon dans la deuxième fourchette et tous les autres pays développés au moins dans la troisième fourchette. » ¹¹⁹

¹¹⁵ DIEVAL et LE FAOU (2006), p.12.

¹¹⁶ Voir *Déclaration ministérielle de Hong Kong*, paragraphe 6.

¹¹⁷ Dans le cas des pays développés, la clause *de minimis* permet d'exclure de la MGS le soutien inférieur à 5 % de la valeur de la production. Pour les pays en développement, elle permet d'exclure de la MGS le soutien par produit et le soutien autre que par produit représentant moins de 10 % de la valeur de la production.

¹¹⁸ Voir ALBY-FLORES (2005), p.1.

¹¹⁹ *Déclaration ministérielle de Hong Kong*, Annexe A, paragraphe 8.

| Fourchettes | Seuil (milliards de dollars) | Abaissement des soutiens internes |
|--------------------|-------------------------------------|--|
| 1 | 0-10 | 31%-70% |
| 2 | 10-60 | 53%-75% |
| 3 | <60 | 70%-80% |

Pour la « boîte orange », le texte prévoit une réduction de la « mesure globale de soutien » (MGS) sur la base d'un système de fourchettes, contenant trois niveaux différents avec des abaissements linéaires plus élevés dans les fourchettes supérieures. Si aucune précision n'est donnée sur les seuils des fourchettes, les pourcentages de réduction et les dates de mises en œuvre, l'annexe A de la Déclaration ministérielle fournit un cadre sur la base de l'accord cadre de juillet 2004¹²⁰ :

| Fourchettes | Seuil (milliards de dollars) | Abaissement des soutiens internes |
|--------------------|-------------------------------------|--|
| 1 | 0-12/15 | 37%-60% |
| 2 | 12/15-25 | 60%-70% |
| 3 | >25 | 70%-83% |

Par ailleurs, la réduction concernant les « de minimis » et les soutiens internes ayant des effets distorsifs ne s'applique pas aux pays qui n'ont pas d'engagement concernant la MGS, soit la majorité des pays de l'OMC.

¹²⁰ Voir *Déclaration ministérielle de Hong Kong*, Annexe A, paragraphe 9.

Concernant les mesures de la « boîte verte », le texte de la déclaration renvoie à l'accord cadre de juillet 2004, qui prévoit la clarification et le réexamen de ses critères afin d'éviter que les mesures de la boîte verte aient des effets de distorsion sur les échanges. Par ailleurs, il est jugé nécessaire d'inclure les programmes des pays en développement qui ont un tel effet distorsif. Néanmoins, les pays en développement sont autorisés d'utiliser des soutiens causant des distorsions « au plus minime. »¹²¹

3. L'accès au marché

L'accès au marché a constitué le volet le plus conflictuel dans le domaine agricole lors des négociations, l'Union européenne étant exposée à la double pression des Etats-Unis et des pays en voie de développement, l'invitant à baisser davantage ses droits douaniers. Dans la Déclaration ministérielle, le principe d'une formule de réduction des droits de douane d'autant plus forte que les droits sont élevés - qui faisait l'objet d'un consensus depuis plusieurs mois - a été définitivement validé. Les réductions tarifaires se feront sur la base d'un système de quatre fourchettes, sans que les seuils à appliquer aux pays développés et aux pays en voie de développement soient précisés.

Par ailleurs, le texte prévoit une disposition concernant les « produits sensibles », affirmant que « (...) les pays en développement auront la flexibilité de désigner eux-mêmes un nombre approprié de lignes tarifaires, comme produits spéciaux, guidés par des indicateurs fondés sur les critères de la sécurité alimentaire, de la garantie des moyens d'existence et du développement rural. »¹²² Cette disposition a été accueillie favorablement par les pays en voie de développement, et notamment de la part du G33, qui était un de ses défenseurs les plus engagés lors des négociations.

À cela s'ajoute la possibilité pour les pays en voie de développement d'un « recours à un mécanisme de sauvegarde spéciale », autre concept soutenu par le G33, afin de protéger les agriculteurs contre une poussée des importations ou un effondrement des prix à l'importation. Selon la Déclaration ministérielle, ce mécanisme de sauvegarde est « (...) basé sur des seuils de déclenchement fondés sur les quantités importées et les prix (...). » Par ailleurs, il est précisé que « Les produits spéciaux et le Mécanisme de sauvegarde spéciale feront partie intégrante des

¹²¹ Voir DIEVAL et LE FAOU (2006), p. 11.

¹²² Voir *Déclaration ministérielle de Hong Kong*, paragraphe 7.

modalités et des résultats des négociations sur l'agriculture. »¹²³

L'annexe A au texte note par ailleurs « l'importance des préférences de longue date », sujet notamment important pour les pays ACP, tout en soulignant que de nombreuses divergences existent à son égard.¹²⁴

Grâce à plusieurs avancées dans les négociations quant aux dispositions en faveur des pays les moins avancés, l'accord de Hong Kong intègre également l'adoption d'un « paquet développement », à l'origine duquel se trouve la demande de l'Union européenne de reprendre son initiative « Tout sauf les armes ». Ainsi, il prévoit l'obligation, pour les pays développés, d'offrir un accès en franchise de droit et sans restriction de quantité pour les marchandises de tous les PMA, comme cela est d'ores et déjà pratiqué par l'Union européenne. Cette percée en matière de développement doit être relativisée car le Japon et les Etats-Unis ont obtenu que l'ouverture des marchés des pays développés aux produits des PMA peut être limitée à 97 % et non à 100 % comme le permet l'initiative européenne.¹²⁵

4. Le coton

Concernant le coton, question sur laquelle les Etats-Unis étaient en position défensive, le texte prévoit le principe d'une élimination des subventions aux exportations d'ici fin 2006. Pourtant, cette décision ne peut pas être considérée comme une véritable avancée : comme les subventions américaines au coton ont été condamnées par l'organe de règlement des différends à l'OMC en juillet 2005, les États-Unis sont, dans tous les cas, contraints de les éliminer.¹²⁶

Par ailleurs, le texte de la déclaration finale reste flou quant aux subventions internes au coton, pourtant à l'origine de près de 90% de l'ensemble des subventions américaines au coton : « les subventions internes à la production de coton qui ont des effets de distorsion des échanges seront réduites de manière plus ambitieuse que la formule générale à convenir. »¹²⁷ Aucune réduction ne pourra donc être envisagée avant que les modalités de réduction du soutien interne total ne soient définies.

¹²³ Déclaration ministérielle de Hong Kong, paragraphe 7.

¹²⁴ Voir idem, Annexe A, paragraphe 19.

¹²⁵ Voir idem, Annexe F, paragraphe 36.

¹²⁶ Voir ALBY-FLORES (2005), p.2.

¹²⁷ Déclaration Ministérielle de Hong Kong, paragraphe 11.

Le texte prévoit, enfin, une disposition selon laquelle les pays développés s'engagent à accorder un accès aux marchés en franchise de droits et sans contingents aux exportations de coton en provenance des PMA, à compter de la conclusion des négociations du cycle de Doha.¹²⁸ Or, comme les pays africains n'exportent pas de coton aux Etats-Unis et se trouvent en concurrence sur d'autres marchés avec les exportations américaines subventionnées, ils sont toutefois peu susceptibles de bénéficier de cette disposition.¹²⁹

¹²⁸ *Déclaration Ministérielle de Hong Kong*, paragraphe 11.

¹²⁹ Voir ALBY-FLORES (2005), p.2.

III. CONSEQUENCES D'UN ECHEC DU CYCLE DE DOHA ET PERSPECTIVES D'EVOLUTION : QUEL RÔLE JOUERA L'UNION EUROPEENNE ?

Globalement, les résultats de la conférence ministérielle de Hong Kong apparaissent médiocres. Peter Mandelson constatait dans un discours devant le Parlement européen : « I cannot pretend that the Hong Kong conference was a staggering success: it was not. »¹³⁰ Comme il a été souligné, l'Union européenne a été considérée comme la principale responsable de la médiocrité du résultat, notamment à cause de son refus de faire des concessions plus larges en matière d'agriculture.

Face à ces critiques, le commissaire européen au commerce considérait que l'obstacle principal à un résultat satisfaisant était la faiblesse des concessions consenties par les autres partenaires, et notamment de l'Inde et du Brésil dans les domaines des produits industriels et des services : « It was not evident in Hong Kong that other important partners are ready yet to take the hard decisions, to make the offers and the contributions that will be needed if this round is to end on a successful note in a year's time or beyond. »

En dehors des critiques spécifiques formulées à l'encontre de l'Union européenne, il faut également relever la critique plus générale concernant les priorités établies lors des négociations, moins concentrées sur les questions de développement que sur le « marchandage » dans le domaine de l'agriculture entre un petit nombre de pays émergents et développés : « ce qui est au cœur de la négociation aujourd'hui, ce n'est donc pas tant le devenir des pays les plus pauvres, mais bien plutôt le « marchandage » entre grands pays industrialisés et puissances émergentes. »¹³¹

¹³⁰ Discours de Peter Mandelson devant le Parlement européen à Strasbourg, le 16 janvier 2006. http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm077_en.htm.

¹³¹ BUREAU et JEAN (2005), p.1.

A. Le coût considérable d'un éventuel échec du cycle de Doha

Moins d'un an après la conférence, il apparaissait clairement que les six principaux acteurs de la négociation, le G 6 (l'Union européenne, les Etats-Unis, le Japon, l'Inde, le Brésil et l'Australie), ne parvenaient pas à s'accorder sur des concessions mutuelles susceptibles de faire avancer la négociation. Dans ce contexte, les négociations ont été suspendues en juillet 2006 afin de donner aux négociateurs un temps de réflexion pour mettre en place de nouvelles stratégies. Selon Pascal Lamy, cette décision a le mérite d'avoir « (...) focalisé les esprits sur le risque réel de l'échec et sur le coût qu'il aurait », un coût en effet considérable. »¹³²

1. Le danger d'une perte des avancées actuelles et d'une perte de crédibilité

Tout d'abord, il faut être conscient des avancées déjà obtenues en termes d'ouverture des marchés, un résultat qui représente trois à quatre fois plus que le résultat de l'Uruguay Round. Cela compte notamment pour le commerce entre pays en voie de développement, le « commerce sud/sud », qui représente aujourd'hui, selon Lamy, la principale dynamique du commerce mondial à l'heure actuelle. Si le commerce des pays en développement n'avait atteint qu'un tiers du commerce mondial il y a dix ans, il compte aujourd'hui pour 50 %. Avec un échec du cycle de Doha, on risquerait de faire perdre tout cet acquis.

À cela s'ajoute qu'un échec du cycle de Doha serait un signal très négatif envers les pays en développement, dont une meilleure intégration dans le système commercial multilatéral avait été placée au cœur du cycle. Cette priorité visait à la fois à fournir un soutien au pays les plus pauvres et, à plus long terme, à renforcer le rôle que jouent ces pays dans les échanges mondiaux. De la part des pays en voie de développement, le Programme de Doha pour le développement a ainsi créé des attentes considérables, dont la déception mettrait en danger la stabilité du système commercial multilatéral : « Le cycle de Doha est donc le cycle de tous les espoirs, mais également celui de tous les périls. »¹³³ La volonté des pays développés de vouloir réduire l'écart entre leur situation économique et celle des pays pauvres serait gravement décrédibilisée. Ceci est particulièrement vrai pour l'Union européenne, qui avait fortement œuvré en faveur de l'intégration de la dimension « développement » dans le cycle de négociation.

¹³² Compte rendu de l'intervention de Pascal LAMY lors d'un déjeuner-débat, le 17 octobre 2006, dans le cadre « Les mardis d'EUR-IFRI, http://www.ifri.org/files/CR_Pascal_Lamy.pdf, p.2.

¹³³ CATTANEO (2002), p.3.

2. Le risque d'une bilatéralisation des relations commerciales

Un échec définitif du cycle de Doha aurait, sans doute, des conséquences considérables sur le fonctionnement du système commercial multilatéral en général et sur les perspectives de la participation équitable des pays en développement à ce système en particulier. Après l'échec de la conférence de Seattle, on avait constaté « l'urgence multilatérale », ¹³⁴ c'est-à-dire le besoin immédiat d'un bon fonctionnement du système multilatéral afin d'éviter l'éclatement des négociations et l'établissement d'accords commerciaux bilatéraux et sectoriels.

Comme les pays en voie de développement ne disposent globalement pas des moyens diplomatiques et économiques nécessaires pour obtenir des accords équilibrés dans leurs négociations notamment avec les Etats-Unis, cette forme de négociation leur est largement défavorable. Un échec du cycle de Doha constituerait le retour de la « loi du plus fort » dans les négociations commerciales, ce qui serait opposé aux aspirations notamment de l'Union européenne en matière d'établissement d'un système commercial équitable.

En dehors du risque de « perdre » dans des négociations bilatérales, à cause d'un rapport de force défavorable, les pays en voie de développement se trouvent face à un risque d'une perte « structurelle » : tandis qu'ils doivent faire de véritables concessions en matière d'accès à leurs marchés, ils ne reçoivent que des préférences commerciales en échange, qui risquent de disparaître suite aux négociations multilatérales.

À cela s'ajoute que les pays en voie de développement seront moins en mesure de donner un poids suffisant à leur position s'ils agissent individuellement et non plus comme membre d'un bloc aux intérêts convergents de type G20 ou G90. Par ailleurs, les négociations bilatérales ne constituent pas un cadre pertinent afin de traiter les questions les plus urgentes des pays en développement, c'est-à-dire les subventions au secteur de l'agriculture ou de la pêche, la facilitation du commerce et les règles de l'antidumping. ¹³⁵

Quant au fonctionnement global du commerce international, l'affaiblissement du système multilatéral crée le risque d'un renforcement des mesures protectionnistes. En comparant le système commercial multilatéral à une police d'assurance, Pascal Lamy affirme qu'« on n'en comprend l'utilité que quand l'accident arrive, en l'occurrence la montée du

¹³⁴ MARRE (2002), p.12.

¹³⁵ Voir LAMY (2006), p.4.

protectionnisme. »¹³⁶

De surcroît, l'OMC même risque de perdre son rôle d'institution pivot face à un système commercial de plus en plus complexe et opaque, puisqu'il est « (...) incontestable que la multiplication d'accords commerciaux préférentiels accroît la confusion du système commercial mondial (...) », ce qui y « (...) augmente les coûts transactionnels des échanges (...). »¹³⁷

Il doit toutefois être souligné, comme l'a fait Peter Mandelson, que les partenariats bilatéraux peuvent être utiles dans la mesure où ils permettent d'aborder des sujets qui ne sont pas intégrés dans le cadre de l'OMC, mais cela sous une condition: « Ils ne doivent cependant pas constituer un substitut au multilatéralisme. L'idéal serait de signer des accords bilatéraux sur la base du cycle de Doha, dans la poursuite d'un accord, pour le compléter. »¹³⁸

C'est seulement à travers un système commercial multilatéral, fonctionnant sur la base de règles communes établies par l'ensemble des Etats membres, que l'égalité des chances des différents acteurs et l'équité des accords commerciaux peuvent être garanties, et si cela n'est qu'une garantie minimale,¹³⁹ et « (...) seule l'OMC est en mesure de conférer à des concessions et à des disciplines une portée universelle et contraignante, et donc d'encadrer les échanges commerciaux à l'échelle de la planète. »¹⁴⁰

¹³⁶ LAMY (2006), p.2..

¹³⁷ BIZET (2006), p.61.

¹³⁸ *Le Monde*, 14 juin 2006. Source : http://www.etudes.ccip.fr/omc/pdf/Actu_BrevesCommentees0606.pdf.

¹³⁹ Voir MARRE (2002), p.12-13.

¹⁴⁰ LAFFINEUR (2003), p.101.

B. Le rôle majeur de l'Union européenne dans la sauvegarde du système commercial multilatéral

La politique agricole commune de l'Union européenne était au centre des critiques, jugée de protectionniste, et un grand nombre de médias voyaient dans l'Union européenne et ses Etats membres les principaux coupables du résultat médiocre de la conférence ministérielle de Hong Kong. Parmi les Etats membres, c'était surtout la France qui était la cible des accusations, un article de presse américain même proclamant que « The Bad Boy of Hong Kong is French. »¹⁴¹

A cette accusation s'ajoutait l'affirmation que l'Union européenne était également la principale perdante de la conférence ministérielle de Hong Kong, en raison du fait que les négociations se concentraient sur le domaine de l'agriculture sans tenir compte des « sujets de Singapour », qui avaient revêtu une grande importance pour l'Union européenne. Or, ces critiques semblent largement exagérées, compte tenu des concessions que l'Union européenne était prête à faire, du rôle des autres acteurs principaux et des résultats de la conférence qui ne sont pas globalement insatisfaisants ni pour l'Union, ni pour les autres membres de l'OMC.

1. Les résultats de Hong Kong, la conséquence de l'interaction des différents acteurs principaux

Un des succès les plus importants pour l'Union européenne et les pays en voie de développement constitue l'accord des autres pays développés de mettre en œuvre un système préférentiel en faveur des pays les moins avancés sur le modèle de l'initiative « Tout sauf les armes », même si la mesure adoptée à Hong Kong n'est pas aussi ambitieuse que son modèle européen.¹⁴²

À cela s'ajoute la décision de supprimer les subventions aux exportations agricoles à l'échéance de 2013. Si cette suppression était demandée par les Etats-Unis et les pays en voie de développement, l'Union européenne a néanmoins réussi à imposer la date de 2013 comme date butoir, qui coïncide avec l'expiration du budget européen. Par ailleurs, la contrainte pour l'Union européenne de mettre fin à ses subventions aux exportations agricoles est liée à la condition que toutes les autres aides à l'exportation soient également supprimées à cette date.

¹⁴¹ <http://www.ipsnews.org/news.asp?idnews=31384>.

¹⁴² Voir MEUNIER(2006), p.2.

La Commission s'est montrée rassurée de ce résultat et affirme que « (...) l'accord n'obligera pas l'UE à réduire son soutien interne au-delà de ce que la réforme de la PAC a rendu possible et il devrait l'aider à inciter les Etats-Unis à réformer leur secteur agricole (...). »¹⁴³

Dans la discussion sur les « coupables » du résultat de Hong Kong, il faut bien évidemment également mentionner les autres acteurs principaux des négociations, c'est-à-dire les Etats-Unis et les pays émergents, qui eux aussi ont contribué au blocage des négociations et qui doivent, en conséquence, assumer leur part de responsabilité afin de faire progresser les négociations. Ainsi, après les efforts consentis par l'Union européenne en matière de soutien interne avec la réforme de la PAC, il appartient maintenant aux Etats-Unis d'avancer sur ce sujet, et notamment en ce qui concerne le coton.

Les pays du G20, et notamment le Brésil et l'Inde, doivent également reconnaître la part de responsabilité qui leur incombe compte tenu de leur puissance économique, largement supérieure à celle des PMA ou d'autres pays en voie de développement. Le partage de ces derniers en deux groupes, le G20 et le G90, a explicité les différences *de facto* qui existent parmi les différents pays en voie de développement.¹⁴⁴ Cette différenciation doit se traduire par un niveau d'efforts de la part du G20 en matière industrielle et de services adapté au niveau de ses exigences en matière agricole. Par ailleurs, la responsabilité de la part du G20 doit être revendiquée par ses partenaires des pays développés : « L'Europe, qui reconnaît le G20 comme interlocuteur pérenne de négociation, devra tenir un discours très clair à cet égard. »¹⁴⁵

2. La nécessaire refonte de la stratégie d'alliance de l'Union européenne

Selon le témoignage d'un représentant du Secrétariat Général du Conseil de l'Union européenne, un des manquements stratégiques les plus importants de la part de l'Union européenne était de ne pas avoir suffisamment noué le dialogue avec les pays en développement afin de se mettre d'accord sur des priorités communes et afin de répondre à leurs préoccupations, notamment en ce qui concerne les enjeux de l'érosion des préférences.

¹⁴³ Commission européenne, Direction Générale de l'Agriculture, Newsletter n°78, décembre 2005/janvier 2006, p.2.

¹⁴⁴ Cette question est étroitement liée à celle d'une réforme de la classification juridique des membres de l'OMC, qui n'inclut pas une différenciation des pays en développement. Ainsi, certains pays membres de l'OCDE comme la Corée du Sud ou le Mexique ont le statut de pays en développement à l'OMC. L'idée d'une différenciation juridique des PED est toutefois rejetée par ceux-ci. Voir PAUGAM (2004), p.3.

¹⁴⁵ Idem, p.3.

L'importance d'une coopération renforcée avec les pays en voie de développement est d'autant plus évidente que ces pays représentent plus des trois quarts des membres de l'OMC. Notamment à travers ses relations privilégiées avec les pays ACP, l'Union européenne devra essayer de rallier le plus grand nombre de pays en voie de développement à ses démarches afin d'éviter un nouvel isolement et faire ainsi progresser les négociations.

La nécessité de rechercher une coalition stratégique avec les pays en voie de développement a d'ores et déjà été intégrée dans la stratégie actuelle de la Commission, qui vise à diviser les pays du Sud afin d'éviter un nouvel isolement, en demandant la différenciation en faveur des pays les plus pauvres.¹⁴⁶

L'objectif de construire des alliances avec les pays en voie de développement doit, en tout état de cause, être accompagné de la « principale voie empirique »¹⁴⁷ susceptible de surmonter les scepticismes de ces pays. Ainsi, l'aide au développement des capacités doit être au centre de la stratégie de la part des pays développés afin de tendre la main aux pays en voie de développement pour les aider à s'intégrer dans le système commercial multilatéral et de participer activement à son évolution. Cette aide au développement comprend à la fois la possibilité de réaction de l'offre économique en termes de potentiel productif et d'infrastructures et la qualité des institutions, c'est-à-dire la capacité administrative et la capacité à négocier les règles du système multilatéral.¹⁴⁸

L'assistance technique aux pays pauvres ainsi qu'une coordination plus étroite entre les stratégies d'aide au développement et de commerce, « Aid for Trade » ou bien « aide au commerce », est ainsi devenue « (...) la nouvelle frontière des politiques de développement. »¹⁴⁹ Ce principe se retrouve, d'ores et déjà, au sein des politiques communautaires avec la négociation des Accords de Partenariat économique avec les pays ACP¹⁵⁰ et dans la coopération entre l'OMC et les institutions de Bretton Woods, et la Déclaration Ministérielle de Hong Kong reconnaît son apport positif au Programme de Doha pour le Développement.¹⁵¹

¹⁴⁶ Voir MEUNIER (2006), p.3.

¹⁴⁷ PAUGAM (2004), p.5.

¹⁴⁸ Voir idem, p.5.

¹⁴⁹ Les accords de partenariat économique, institués avec la Convention de Cotonou, ont pour but de créer une synergie entre commerce et aide au développement. L'objectif de long terme de cette nouvelle convention est l'instauration de zones de libre-échange.

¹⁵¹ Voir *Déclaration ministérielle de Hong Kong*, paragraphe 57.

Si les pays développés, et notamment l'Union européenne, parviennent à construire ainsi un partenariat constructif avec les pays en voie de développement, et surtout avec ceux qui font partie du G90, un succès du cycle de Doha et, à plus long terme, une stabilisation de l'OMC semblent probables.

Le conflit autour des « sujets de Singapour », mais aussi autour de l'intégration de normes sociales du travail ou de dispositions concernant l'environnement, aspects qui introduisent une dimension normative dans le système commercial multilatéral, a montré que des divergences profondes persistent entre les pays en voie de développement et les pays développés en ce qui concerne leurs conceptions respectives de celui-ci et de son évolution. Alors que les pays développés semblent davantage concentrer leurs efforts sur l'amélioration des processus de gouvernance à l'OMC et l'intégration d'éléments normatifs dans le système commercial bilatéral, les pays en voie de développement sont toujours très sceptiques vis-à-vis du principe même du libre-échange en faveur du développement.

Ainsi, « la crise d'adolescence de l'OMC est à la fois une crise de croissance du système et une crise de confiance dans le système : les deux dimensions doivent donc être abordées de concert pour espérer relancer réellement l'agenda de Doha. »¹⁵² L'Union européenne aura un rôle central à jouer afin de relever ce défi.

La même nécessité de construire des alliances constructives s'applique pour les relations entre l'Union européenne et d'autres pays développés importateurs de produits agricoles, susceptibles de se rallier à elle. Lors de la conférence de Hong Kong, la démarche de l'Union européenne avait été soutenue par certains de ces pays, comme la Suisse ou le Japon, mais de manière insuffisante. Par conséquent, l'Union européenne devra miser sur ces alliances et chercher à établir des coalitions plus fortes en faveur de leurs intérêts partagés.¹⁵³

¹⁵² PAUGAM (2004), p.1.

¹⁵³ Voir *Les notes bleues de Bercy* (2006), p.8.

3. L'intérêt de l'Union européenne d'une meilleure prise en compte des normes sociales et de la protection de l'environnement

La concentration de la conférence ministérielle de Hong Kong sur le dossier agricole a mené à une cristallisation des accusations des autres pays et des médias contre l'Union européenne, qui se trouvait dans une position affaiblie de défense permanente. Par ailleurs, la monopolisation des négociations par le dossier agricole a entraîné une négligence de certaines questions centrales pour les pays en voie de développement. Parmi les points qui ont été examinés de manière insuffisante figurent l'érosion des préférences ou le traitement spécial et différencié, sujets pour lesquels le texte de la Déclaration ministérielle n'apporte pas de véritables améliorations. Trop peu de débats ont également porté sur les petites économies vulnérables.¹⁵⁴

La fixation sur le dossier agricole lors des négociations du cycle de Doha a mené certains observateurs à affirmer qu'il serait plus exact de le « (...) qualifier de cycle du développement et de l'agriculture, tant celle-ci est devenue l'enjeu central des aspirations contradictoires des pays du Sud, et au-delà, de l'ensemble des grands acteurs de la négociation. »¹⁵⁵ Une telle concentration sur l'agriculture devrait donc être évitée, en faveur d'autres domaines comme la protection des normes sociales et de l'environnement où l'Union européenne joue un rôle de précurseur.¹⁵⁶

Les normes sociales du travail représentent une des questions clés pour l'Union européenne. Ainsi, la Commission indique que « parce que sa stratégie vise à soutenir le développement durable en profitant de la mondialisation, la politique commerciale de l'UE encourage l'application effective des normes fondamentales du travail par des instruments positifs et une politique d'incitation. »¹⁵⁷ Cet engagement pour l'application de normes sociales au niveau international est d'ores et déjà intégré dans les relations commerciales bilatérales et régionales entre l'Union européenne et ses partenaires. Ainsi, les négociations des accords de partenariat économique (ACP-UE) comprennent, comme élément essentiel, des aspects sociaux, tels que la pauvreté, l'emploi et les migrations sud-sud.¹⁵⁸

¹⁵⁴ Voir BIZET (2006), p.41.

¹⁵⁵ LAFFINEUR (2003), p.54.

¹⁵⁶ Voir MEUNIER (2006), p.3.

¹⁵⁷ http://ec.europa.eu/trade/issues/global/social/index_fr.htm

¹⁵⁸ Voir *La dimension sociale de la mondialisation – comment la politique de l'UE contribue à en étendre les avantages à tous*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité Économique et Social européen et au Comité des Régions 18.05.2004, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/may/tradoc_117582.pdf, p.11.

Malgré cet engagement actif en faveur des normes sociales du travail, le souhait de l'Union européenne, soutenu par celui des Etats-Unis, d'introduire une « clause sociale » aux Accords de l'OMC n'a pas pu être réalisé, à cause de l'opposition des pays en développement. Ainsi, le Préambule de la Déclaration ministérielle de Doha n'accorde que de « prendre note » des travaux de l'Organisation internationale du travail (OIT) sur la dimension sociale de la mondialisation.

La protection de l'environnement, quant à elle, figure dans le Préambule de la Déclaration ministérielle de Doha, où les membres réaffirment leur engagement en sa faveur et celui du développement durable et encouragent la coopération de l'OMC avec d'autres organisations environnementales.¹⁵⁹ L'intégration de ces dispositions revient largement à l'engagement de l'Union européenne. Pourtant, il doit être souligné qu'ils n'ajoutent rien au droit existant. L'intégration du principe de précaution, vivement souhaité par l'Union européenne, n'a donc pas été reconnu plus explicitement.¹⁶⁰

Il est évident que ces deux sujets, aussi bien les normes sociales que la protection de l'environnement, ne trouvent à ce jour pas beaucoup d'adhérents en dehors de l'Union européenne. Par contre, cette situation est susceptible de changer dans les années qui viennent : ainsi, les deux questions font partie des « Objectifs de Millénaire pour le développement », pour lequel tous les pays membres de l'ONU ont pris des engagements. Une opposition à leur intégration aux accords de l'OMC constituerait, par conséquent, une incohérence.

S'agissant de la protection de l'environnement plus en particulier, un autre aspect semble plaider en faveur d'un prochain changement des priorités de la part des partenaires de l'Union européenne : le débat actuel sur la protection de l'environnement et le développement durable gagne en importance partout dans le monde et ne pourra plus longtemps être ignoré par les pays tiers et plus particulièrement par l'exécutif américain, qui sera davantage exposé à une attente de la part de sa population de prendre en compte cette dimension du commerce. La perspective des élections présidentielles américaines en 2008 peuvent également contribuer à une nouvelle dynamique sur cette question.

¹⁵⁹ Voir *Déclaration ministérielle de Doha*, préambule, paragraphe 6.

¹⁶⁰ Voir CATTANEO (2002), p.12.

Dans ce contexte, l'Union européenne peut effectivement servir comme modèle aussi bien pour les pays développés que pour les pays en voie de développement qui n'ont pas encore suffisamment intégré l'aspect environnemental dans leurs politiques agricoles respectives. À titre d'exemple, un des grands atouts de la PAC actuelle est l'importance qu'elle accorde à la protection de l'environnement, et le fait que les aides qui sont accordées à cette fin peuvent être classées dans la « boîte verte ».

Même si, ni les normes de protection sociale, ni de protection de l'environnement sont formellement inscrites dans le cadre des négociations commerciales, il est dans l'intérêt de l'Union européenne de construire des alliances et d'œuvrer en faveur de leur inclusion future : « C'est là la véritable ambition européenne (...) : une vision régulée de la mondialisation qui doit inclure notamment l'environnement et les normes sociales, et à laquelle on ne pourra parvenir que dans le cadre multilatéral. À terme, la défense d'un tel système semble davantage dans l'intérêt européen (...) que la bataille contre la diminution des droits de douane sur les produits agricoles. »¹⁶¹

Toujours est-il que l'Union européenne doit chercher à associer les Etats-Unis à ses démarches dans les deux matières : « In practice neither the EU nor the USA can shape the international trading system alone. Broad agreement between the EU and USA will be needed if future trade negotiations are to change the nature and scope of the WTO or the norms in bilateral trade policy. »¹⁶²

¹⁶¹ MEUNIER (2006), p.4.

¹⁶² WOODCOCK (2000), p.394.

CONCLUSION

Comme il a été montré, le bilan de la conférence de Hong Kong est très mitigé. À côté de certains progrès modestes se trouvent de nombreuses questions qui sont restées sans réponse concrète. Notamment les sujets importants pour les pays en voie de développement semblent largement avoir cédé la place à un débat sur le domaine agricole entre les pays développés et quelques pays émergents.

Il est difficile de donner une réponse satisfaisante à la question de savoir ce qui était à l'origine de ce résultat, notamment en raison de la complexité des lignes de force et des intérêts poursuivis par les différents participants aux négociations. L'Union européenne a joué un rôle central dans ces négociations, même si elle n'a réussi que dans quelques aspects à imposer ses intérêts à ses partenaires. Toujours est-il qu'aussi bien l'Union européenne, réunissant désormais 27 Etats membres que l'OMC, avec ses 150 Etats membres, se trouvent confrontées à des défis de gouvernance auxquels elles doivent faire face de manière adéquate.

1. Une réforme de la conduite de la politique commerciale commune afin d'augmenter l'efficacité de l'action communautaire

Pour l'Union européenne, l'enjeu du développement revêtait une importance particulière pour ce nouveau cycle, et elle s'était engagée pour placer cette question au cœur des négociations. Le fait qu'elle a obtenu de ses partenaires des pays développés un engagement similaire à son initiative « Tout sauf les armes » montre que son engagement dans ce domaine a, au moins partiellement, été couronné de succès. Néanmoins, d'autres questions importantes pour les intérêts de l'Union, comme les services et les produits industriels, ont fait l'objet d'un blocage persistant de la part des pays en voie de développement. Ce blocage aurait-il pu être levé si l'Union européenne avait fait des concessions plus larges sur le volet agricole ?

Il a été montré qu'une mise en question de la réforme de la PAC était difficilement à envisager. Non seulement l'Union avait-elle fait des concessions antérieures, elle était également confrontée à des offres insuffisantes de la part de ses partenaires. En revanche, une marge de manœuvre plus généreuse pour la Commission lors des négociations aurait éventuellement pu ouvrir la voie à des compromis plus satisfaisants.

Ainsi, certains observateurs ont exprimé leurs doutes concernant la justification de l'intervention de la France et ses « alliés », affirmant que la proposition faite par la Commission ne menaçait en rien les limites du mandat.¹⁶³ Toujours est-il que l'annonce de la France d'utiliser son veto contre un accord jugé au-delà du mandat a sensiblement limité la marge de manœuvre et la flexibilité de la Commission lors des négociations et a remis en cause l'unité de l'action communautaire.

Plusieurs observateurs ont souligné l'inefficacité de la pratique du consensus pour l'adoption d'un accord commercial international, qui recentre l'offre communautaire sur le plus petit dénominateur commun et empêche ainsi l'établissement de propositions innovatrices, susceptibles de faire avancer les négociations : « If consensus is the norm, the Commission has limited room for manoeuvre, because it cannot appeal to a qualified majority of member governments to outvote minority interests. »¹⁶⁴ Le fait que la Commission doit obtenir l'accord de tous les Etats membres sur chaque point important de la négociation devient une contrainte d'autant plus lourde que l'Union européenne comprend dorénavant 27 Etats membres, dont certains ont des intérêts commerciaux divergents des anciens Etats membres. Une simple extension du vote à la majorité qualifiée dans les traités ne constitue pas une réponse adéquate à cette problématique. Il serait plutôt aux Etats membres de renoncer à la pratique du consensus en faveur d'une plus grande efficacité du processus décisionnel.

Il a par ailleurs été proposé d'adopter, sur le niveau communautaire, une procédure similaire à celle du *fast track* aux Etats-Unis pour la conduite de négociations commerciales multilatérales, accordant à l'exécutif une marge de manœuvre assez large. Le fait que le résultat des négociations doit être approuvé par le Congrès garantit un dialogue et une coopération efficaces entre les deux institutions. Appliquée au niveau communautaire, une telle approche garantirait de la flexibilité, tout en maintenant une forme de responsabilité de la Commission à l'encontre du Conseil et ainsi l'électorat européen.¹⁶⁵

En tout état de cause, un changement quelconque de procédure en faveur de la marge de manœuvre de la Commission sera sans doute confronté à des oppositions fortes de la part de certains Etats membres. Ceux-ci doivent donc veiller à ne pas mettre en péril, à travers une insistance sur leurs intérêts particuliers, la cohérence et l'efficacité de l'action communautaire. Seulement si l'Union européenne est effectivement en mesure de parler « d'une seule voix »

¹⁶³ Voir VERGNAUD (2006), p.4.

¹⁶⁴ WOOLCOCK (2000), p. 385.

¹⁶⁵ Voir WOOLCOCK (2000), p.381.

dans les négociations commerciales multilatérales, elle parviendra à faire peser son poids politique et économique et à imposer ses valeurs au niveau international.

2. Une réforme de l'OMC en faveur d'une gouvernance plus efficace

Dans une certaine mesure, les problèmes de coordination et de gouvernance dans le domaine de la politique commerciale commune que rencontre l'Union européenne sur le plan interne se posent également pour l'OMC. Dans sa fonction comme commissaire européen au commerce, Pascal Lamy avait qualifié son fonctionnement de « médiévale », critique visant à « (...) dénoncer la fragmentation politique dont souffre l'organisation. »¹⁶⁶ Comme dans le cas de l'Union européenne dans le cadre des négociations commerciales multilatérales, les décisions à l'OMC se prennent par consensus entre tous les Etats membres, pratique qui n'a jamais connu d'exception à ce jour.

Ainsi, chaque Etat membre, indépendamment de son poids dans le commerce international, peut opposer son veto à toute décision de l'organisation, selon le principe « un Etat, une voix ». Avec actuellement 150 pays représentés à l'OMC, la recherche d'un consensus est devenue une tâche extrêmement difficile et laborieuse et mène quasi automatiquement à des résultats *a minima*, comme le cas de la conférence ministérielle de Hong Kong l'a montré.

Pourtant, la pratique du consensus est un des fondements du fonctionnement démocratique de l'OMC, protégeant ses membres les plus faibles de s'effondrer face au poids des économies puissantes. Elle correspond au principe de la nation la plus favorisée, appliquant les mêmes règles à tous les Etats membres et ainsi faisant bénéficier les pays à moindre influence « (...) des meilleurs conditions d'accès aux marchés offerts par les plus forts (...). »¹⁶⁷

Dans un rapport qui fait le point sur les dix ans de fonctionnement de l'OMC, Peter Sutherland, ancien Directeur Général de l'organisation, fait ainsi deux recommandations susceptibles d'alléger la procédure de vote : la distinction parmi les décisions soumises à consensus de celles qui pourraient être mises aux voix et l'adoption par le Conseil général d'une déclaration imposant à un membre qui souhaite bloquer une mesure, largement consensuelle, de justifier cette opposition par écrit.¹⁶⁸

¹⁶⁶ BIZET (2006), p.67.

¹⁶⁷ Idem, p.68.

¹⁶⁸ Idem, p.69.

D'autres propositions envisagent une organisation plus efficace des conférences ministérielles, souvent trop chargées, et une plus grande transparence et représentativité des « chambres vertes » afin de renforcer la légitimité des négociations qui s'y déroulent.¹⁶⁹ Dans ce contexte, la Commission européenne a émis l'idée de remplacer le système actuel de négociation restreinte en « green rooms » et de créer un conseil consultatif restreint à l'OMC, réunissant les Présidents des groupes de négociation et chargé d'élaborer les projets de texte de consensus.¹⁷⁰

Même si ces propositions, aussi bien que toutes les autres avancées proposées ces dernières années, présentent des inconvénients, une réforme du fonctionnement de l'OMC semble nécessaire face au caractère laborieux des négociations, menées par une multitude de pays avec une multitude d'intérêts particuliers. Il s'agit de garantir la stabilité du système commercial multilatéral et de préserver le rôle de l'OMC comme « enceinte unique pour l'élaboration de règles commerciales et la libéralisation des échanges au niveau mondial. »¹⁷¹

¹⁶⁹ BIZET (2006), p.74.

¹⁷⁰ Voir PAUGAM (2004), p.3.

¹⁷¹ *Déclaration ministérielle de Doha*, préambule, paragraphe 4.

BIBLIOGRAPHIE

1. Textes primaires

Déclaration Ministérielle de Doha,
http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min01_f/mindecl_f.htm.

Déclaration ministérielle de Hong Kong,
http://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/min05_f/final_text_f.htm.

Traité instituant la Communauté européenne,
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/oj/2006/ce321/ce32120061229fr00010331.pdf>.

2. Monographies et rapports

BECOT, BIZET et SOULAGE, *Cancún : un nouveau départ pour l'OMC ?*, rapport d'information au Sénat, n°2, 2003.

BIZET, *OMC : sortir de l'impasse par la réforme*, rapport d'information au Sénat, n° 423, 2006.

BUREAU et BUREAU, *Agriculture et négociations commerciales*, Paris, 1999.

FLORY, *L'Organisation Mondiale du Commerce. Droit institutionnel et substantiel*, Bruxelles, 1999.

GAUTER et LIANOS, « Le traité de Nice et les relations extérieures. La révision de l'article 133 : une révision à haute risque ? », dans CONSTANTINESCO, GAUTIER et SIMON, *Le traité de Nice. Premières Analyses*, Strasbourg, 2001.

IGPDE, *Concours interne d'entrée*, juillet 2001, tome 1.

LAFFINEUR, *La conférence de Cancun : un échec salubre pour l'OMC ?*, rapport d'information, n°1210, délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union européenne, Paris, 2003.

LAMY, *L'Europe en premier ligne*, Paris, 2002.

Les Notes Bleues de Bercy, Dossier Commerce extérieur, n° 306, du 1^{er} au 30 avril 2006.

LICKOVÁ, *La Communauté européenne et le système GATT/OMC. Perspectives croisées*, 2005.

MAHÉ, « L'Union européenne dans les négociations agricoles internationales : acteur défensif ou réactif ? », dans HELLY et PETITEVILLE, *L'Union européenne, acteur international*.

MARRE, *Doha : un essai à transformer. Le bilan de la quatrième Conférence ministérielle de l'OMC (9-13 novembre 2001)*, Les documents d'information de l'Assemblée Nationale, n° 3569, 2002,

PETITEVILLE, « Quand l'Europe « parle d'une seule voix » : l'Union européenne à l'OMC », dans HELLY et PETITEVILLE, *L'Union européenne, acteur international*, Paris, 2005.

TAXIL, *L'OMC et les pays en développement*, Paris, 1998.

VAN DIJCK et FABER, « After the Failure of Seattle : New Challenges to the EU », *European Foreign Affairs Review*, vol. 5, n°3, 2000.

WOOLCOCK, « European Trade Policy : Global Pressures and Domestic Restraints », dans WALLACE et WALLACE, *Policy-making in the European Union*, Oxford, 2000.

3. Articles

ALBY-FLORES, *Conférence de l'OMC à Hong Kong : un consensus fragile*, http://www.inter-reseaux.org/IMG/pdf/6_forum_omc.pdf, décembre 2005.

BRINBAUM et FELLMANN, « La PAC est-elle dommageable aux pays en développement ? », *Problèmes économiques*, n°2841, 2004.

BUREAU, « Libéralisation agricole : les PED sont-ils vraiment gagnants ? », *Problèmes économiques*, n°2901, 2006.

BUREAU et JEAN, *L'interminable ouverture des marchés agricoles*, http://www.telos-eu.com/2005/12/linterminable_ouverture_des_ma.php, décembre 2005.

CATTANEO, « Comprendre le cycle de négociations commerciales multilatérales de Doha : son contexte, ses enjeux, ses perspectives », *Les Etudes du CERI*, n°92, décembre 2002.

DELOURME, « Agriculture européenne : le bras de fer entre la PAC et l'OMC », *Problèmes économiques*, n°2901, 2006.

Dossiers sur le cycle de Doha, vol.4, <http://www.ictsd.org/africodev/publication/dossiersurlecyclededohanov05.pdf>, 2005.

DIEVAL et LE FAOU, *OMC : résultats, acteurs et perspectives des négociations à Hong Kong*, http://www.interreseaux.org/IMG/pdf/OMC_HK05_resultats_acteurs_et_perspectives_des_negociations_afdi.pdf, janvier 2006.

EVENETT, *The WTO Ministerial Conference in Hong Kong – What next ?*, <http://www.evenett.com/articles/dohapropects.pdf>, janvier 2006

FONTAGNÉ, *OMC : en cas d'échec, y a-t-il un plan B ?*, http://www.telos-eu.com/2006/03/omc_en_cas_dechec_y_atil_un_pl.php.

GUILLAUMONT et GUILLAUMONT JEANNENEY, « Les PMA et la gouvernance mondiale », *CERDI Etudes et documents*, janvier 2002.

KRIEGER-KRYNICKI, « Quel rôle pour l'Union européenne au sein de l'OMC ? », *Problèmes économiques*, n°2820, 2003.

LAMY, « L'administration extérieure de la Commission européenne et les défis de la mondialisation », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 95, 2000.

- LAMY, *Un marathonien à Hong Kong*,
http://www.teloseu.com/2005/12/un_marathonien_a_hong_kong.php, décembre 2005.
- LAMY, compte rendu de son intervention lors d'un déjeuner-débat dans le cadre « Les mardis d'EUR-IFRI », http://www.ifri.org/files/CR_Pascal_Lamy.pdf, 17 octobre 2006.
- MEUNIER, *What single voice : European Institutions and EU-US Trade Negotiations*,
<http://www.princeton.edu/~smeunier/meunier-io00.pdf>, 2000.
- MEUNIER, *L'Union européenne et le Cycle de Doha après Hong Kong*,
http://www.notre-europe.eu/uploads/tx_publication/Bref1-fr_01.pdf, mars 2006.
- MILLET, GARCIA-DURAN, « La PAC face aux défis du cycle de Doha », *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n° 494, janvier 2006.
- NOVEL et POGAM, *Hong-Kong 2005: quels objectifs pour les pays en développement à l'OMC?*, http://www.ifri.org/files/Economie/PetitDej_HK_Juin2005.pdf, juillet 2005.
- PAUGAM, « Après Cancun: La double crise de l'OMC », *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n°477, 2004.
- PETIT, « L'agriculture, pomme de discorde entre l'Union européenne et les Etats-Unis », *Revue trimestrielle de droit européen*, n°4, 2004.
- PETIT, « De la dernière à la prochaine réforme de la PAC : l'évolutionnisme permanent de la PAC », *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, n° 503, 2006.
- PETITEVILLE, *Quel rôle pour l'Union européenne dans la régulation de la globalisation commerciale ?* <http://www.ceri-sciencespo.com/themes/europe/groupe/grp1/papfp.pdf>, juin 2002.
- VERGNAUD, « OMC : le cycle de Doha a été sauvé à Hong Kong, mais le plus dur reste à faire », *Les Etudes économiques – BNP Paribas*,
[http://research.bnpparibas.com/applis/www/RechEco.nsf/ConjonctureByDateFR/99E77F41AE3FF304C12570FB002FF3C6/\\$File/CO106_F2.pdf?OpenElement](http://research.bnpparibas.com/applis/www/RechEco.nsf/ConjonctureByDateFR/99E77F41AE3FF304C12570FB002FF3C6/$File/CO106_F2.pdf?OpenElement), janvier 2006.
- WAGNER et ALPHA, *Hong Kong daily. Zoom sur l'agriculture*,
http://www.gret.org/news/hongkong/HKD_n7_181205_fr.pdf, décembre 2005.
- WELLENSTEIN, « 25 années de relations extérieures de la Communauté européenne », *Documentation européenne*, n°4, 1979.

4. Sources internet

4.1 Sites communautaires

http://ec.europa.eu/trade/issues/newround/doha_da/pr281005_fr.htm.

http://ec.europa.eu/commission_barroso/mandelson/speeches_articles/sppm077_en.htm.

<http://register.consilium.eu.int/pdf/fr/03/st10/st10961fr03.pdf>.

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2004/may/tradoc_117582.pdf.

http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/86653.pdf

4.2 Sites du gouvernement français

http://www.agriculture.gouv.fr/spip/actualites.omchongkong_a5561.html.

http://www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/omc_honghonk.pdf.

<http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/n49.pdf>.

4.3 Autres sites

http://www.etudes.ccip.fr/omc/pdf/Actu_BrevesCommentees0507.pdf

http://www.etudes.ccip.fr/omc/pdf/Actu_BrevesCommentees0606.pdf.

<http://www.ipsnews.org/news.asp?idnews=31384>.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/omc/doc-ue-cancun.shtml>.

http://www.oxfam.org/en/files/bp85_hongkong/download.