

LES RELATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES

PASCAL LAMY*

L'année 2003 a marqué une étape dans les négociations commerciales à l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Le cycle de négociations actuel est celui de l'agenda de Doha pour le développement, lancé en novembre 2001, avec pour objectif le développement qui passe avant tout par la maîtrise de la mondialisation et l'ouverture concertée des échanges. L'OMC est l'enceinte dans laquelle plus de 150 pays dialoguent pour stimuler le commerce mondial et lui donner des règles de jeu communes. Elle vise à encadrer la mondialisation des échanges commerciaux.

La rencontre ministérielle de l'OMC à Cancun, en septembre 2003, devait être l'étape de mi-parcours dans le cycle de l'agenda de Doha pour le développement. Pourtant, au lieu de faire 50 % du chemin, nous en avons couvert à peu près le tiers. Les négociateurs ont à peine eu le temps de se mettre au travail que la présidence du sommet annonçait la fin de la réunion.

Que s'est-il passé depuis Cancun ?
Quelle analyse porter sur cet échec ?
Comment redémarrer ?

QUI A « TUÉ » CANCUN ?

Des réflexions approfondies menées par les uns et les autres depuis Cancun émergent plusieurs pistes :

- la procédure d'abord : l'OMC a, pour reprendre une expression désormais connue, un fonctionnement « médiéval ». Il est de plus en plus difficile de négocier de façon constructive à presque 150 délégations. Et l'absence de rôle explicite dévolu au directeur général de l'OMC ne permet pas une coordination efficace ;

- l'absence de dynamique positive ensuite : Cancun était un défi considérable où il s'agissait de négocier une vingtaine de sujets entre 150 gouvernements, et ceci selon la règle du consensus. Si nous n'y sommes pas

* Commissaire européen au Commerce international.

parvenus, c'est tout simplement parce que les distances qui séparaient les positions de négociation n'ont pas été suffisamment réduites. La dynamique de négociation, qui fait que les délégations qui voient davantage d'intérêts au succès qu'à l'échec sont majoritaires, ne s'est pas déclenchée. Et nous savons, autour de la table de l'OMC, que chacun d'entre nous possède une balance de pharmacien extrêmement précise. Tellement précise qu'une pesée légère la déséquilibre.

Cancun a vu néanmoins l'émergence de regroupements de pays, unis par des préoccupations communes sur le dossier agricole (sans que leurs intérêts et leurs conceptions soient forcément identiques) : le G20, qui regroupe une vingtaine de pays émergents, menés par le Brésil, l'Inde, l'Afrique du Sud et la Chine, et le G90, composé des pays ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique) et des pays les moins avancés. Le G20 est né d'un père politique, des suites du conflit irakien, et d'une mère agricole, dont les griefs portent sur les soutiens agricoles des pays développés. Le G90 a fait du dossier du coton un point de non retour. L'émergence de ces nouveaux acteurs a révélé la capacité de négociation de tous les membres de l'OMC, petits et grands, riches ou en développement ; ce que nous avons accueilli comme une bonne nouvelle.

L'Union européenne s'est montrée prête à négocier pour débloquer la question cruciale du coton et trouver un terrain d'entente sur les modalités agricoles. Mais elle voulait aussi négocier sur le reste des sujets à l'ordre du jour de l'agenda pour le développement de Doha. Ils font partie de l'engagement unique pour lequel « rien

n'est acquis tant que tout n'est pas négocié ». Les discussions à Cancun ont ainsi buté sur les sujets de Singapour¹, éléments de régulation des échanges, sur lesquels, malgré la flexibilité de l'Union européenne, un compromis n'a pu être trouvé.

L'agenda pour le développement de Doha est alors entré en soins intensifs.

LE PROCESSUS DE CONSULTATION DE L'UNION EUROPÉENNE

Au retour de Cancun, impossible de faire comme si rien ne s'était passé. L'Union européenne a souhaité faire droit aux préoccupations des uns et des autres. Cancun a été un choc politique qui nous a obligés à passer en revue le socle de notre politique commerciale. Le débat s'est structuré autour de quatre questions :

- quel équilibre entre l'ouverture des marchés et l'édification de règles ?
- quelle préférence entre les négociations multilatérales et bilatérales ?
- quel traitement pour les préférences commerciales accordées aux pays les plus pauvres ?
- et comment améliorer le fonctionnement de l'OMC pour en faire une enceinte plus efficace de négociation et prise de décisions ?

Ce dialogue a été lancé à grande échelle avec nos mandants. Il s'agissait de réajuster à la marge le mandat de négociation, de l'assouplir sur certains points, et conforter nos choix sur d'autres. La Commission européenne a multiplié les rencontres avec les États membres, le Parlement européen, les

partenaires sociaux (syndicats et organisations patronales), et la société civile. Les conclusions de ce débat ont été claires : l'Union européenne devait poursuivre son action sur les mêmes principes fondateurs de son modèle, c'est-à-dire le multilatéralisme et la régulation de la mondialisation. Ce résultat fait d'ailleurs écho à ceux d'un sondage publié par l'Eurobaromètre en novembre dernier². Il en ressort que 63 % des Européens sont favorables à la poursuite du processus de mondialisation, et confiants dans les bénéfices qu'ils peuvent en tirer. Mais il doit s'accompagner, pour 56 % d'entre eux, d'un encadrement et d'une régulation. Et ils sont 61 % à faire confiance à la Commission européenne dans ce travail, avant les gouvernements nationaux et les organisations non gouvernementales (ONG).

C'est sur ces bases que la Commission européenne a présenté sa stratégie pour la « réanimation » de l'agenda de Doha pour le développement. Le Conseil des ministres et le Parlement européen ont confirmé leur adhésion à cette stratégie le 2 décembre dernier. Forte de ces soutiens, l'Union européenne était prête à redémarrer la négociation à la mi-décembre.

LA POSITION ACTUELLE DE L'UNION EUROPÉENNE

La Commission a identifié trois champs d'action : les sujets sur lesquels l'Union européenne peut se montrer flexible, les domaines dans lesquels nous attendons des efforts de la part des autres, et ceux où nous avons déjà fait

des propositions qui n'ont pas été discutées. Elle a également présenté des pistes de réformes de l'OMC.

Constatant des points de blocage dans les négociations, l'Union européenne a voulu faire preuve de souplesse sur les sujets dits de Singapour pour commencer. Les points de vue recueillis montrent clairement que les règles sont indispensables pour permettre la transparence, l'efficacité et l'équité des échanges. Mais nous savons que des craintes et des appréhensions subsistent. La Commission a donc choisi de considérer chacun de ses sujets selon ses propres mérites au lieu de les traiter comme faisant partie du « paquet » de Doha. Cela ne signifie pas que nous renonçons à ce qu'ils soient négociés. Nous sommes aussi disposés à explorer une formule pluri-latérale selon laquelle les États membres de l'OMC, prêts à souscrire à ces règles, pourraient le faire sur une base volontaire.

Sur le commerce et l'environnement, nos objectifs demeurent de s'assurer que le commerce contribue au développement durable. Mais nous pouvons nous montrer plus souples sur les moyens d'atteindre ces objectifs. Il en va de même pour les indications géographiques, un sujet qui tient à cœur à l'Europe, riche de ses produits du terroir, de qualité. Il s'agit de défendre l'utilisation abusive des noms de ces produits, tel le jambon de Parme ou le vin de Bordeaux. Les indications géographiques sont une priorité européenne. Notre objectif, à terme, est la création d'un registre multilatéral, mais nous sommes disposés à nous montrer flexibles quant aux arrangements spécifiques requis.

L'Union européenne a donc montré sa bonne volonté sur les points sensibles pour ses partenaires. Mais une négociation n'en est pas une sans mouvement de la part de tous les acteurs. Nous avons identifié deux domaines dans lesquels nous souhaitons voir nos partenaires bouger :

- les tarifs industriels, pour commencer : ils représentent 90 % du commerce mondial et 70 % du commerce des pays en voie de développement. La réduction des droits de douane sur les biens industriels est donc dans l'intérêt de tous, et surtout pour le commerce Sud-Sud : 70 % des droits de douane payés sur les exportations des pays en développement le sont à d'autres pays en développement. L'Union européenne, pour sa part, est prête à mettre sur la table les rares tarifs significatifs qui subsistent à ses frontières ainsi que l'escalade tarifaire, revendication traditionnelle et justifiée des pays en développement. Les pays en développement les plus pauvres demeurent, cependant, inquiets de l'impact que peut avoir une plus grande ouverture sur leurs préférences commerciales sur les marchés de l'hémisphère Nord. Quelques-uns d'entre eux se sont également montrés réservés à l'idée de s'engager davantage dans l'ouverture des échanges. Les propositions discutées lors de la réunion entre l'Union européenne et le G20 à Brasilia, en décembre dernier, sont une réponse à ces inquiétudes. Les pays du G20 ont affirmé être prêts à étudier les possibilités, pour eux, d'accorder, à l'instar de l'Union européenne, des préférences commerciales aux pays les plus pauvres ;

- les services, ensuite : ils représentent 50 % du PIB des économies des pays

en développement et constituent un potentiel de développement substantiel. Les négociations sur les services présentent une particularité sur les négociations agricoles ou industrielles : elles fonctionnent sur un système d'offres et de demandes d'ouverture de secteurs de services (conseil, banque, assurance, distribution, transport, télécommunication...), mais sans symétrie dans les secteurs en cause. L'Union européenne a fait des offres répondant en grande partie aux demandes des pays en développement, mais n'a pas demandé forcément les mêmes secteurs, ni le même degré d'ouverture. Nous avons modulé nos demandes en fonction de la capacité des pays auxquels nous nous adressons. Nous attendons, désormais, de l'ensemble de nos partenaires la présentation d'offres plus ambitieuses que celles sur la table ;

- sur l'agriculture, enfin, l'Union européenne a dévoilé des propositions concrètes dès le printemps 2003 que la réforme de la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne, de juillet 2003, a permis de consolider, mais aucune négociation réelle n'a commencé au plan multilatéral. L'Union européenne est prête à accepter de nouvelles disciplines sur les soutiens domestiques qui perturbent le commerce, à éliminer les subventions aux exportations sur les produits d'intérêt particulier pour les pays en voie de développement, et à ouvrir davantage le marché européen.

Sur la question du coton, dont les pays africains ont fait un symbole à Cancun, nous avons proposé une initiative en plusieurs volets, au sein de l'OMC : un accès sans droits de douane, ni quotas pour les pays les

moins avancés (pratique actuelle de l'Union européenne), une élimination des soutiens aux exportations et des subventions domestiques les plus perturbatrices des échanges. Au vu de l'urgence de la situation, cette initiative, tout en étant intégrée dans les négociations agricoles, pourrait recevoir un traitement particulier avec, par exemple, un calendrier spécifique pour sa mise en œuvre. Les mesures pour l'aide et le développement devraient être poursuivies en parallèle au sein des organisations internationales appropriées pour soutenir la modernisation et la restructuration du secteur du coton dans les pays les moins avancés. Cette approche serait complétée par une démarche en bilatéral avec les pays ACP.

Enfin, la réforme de l'OMC a fait l'objet de propositions modestes, mais réalisables. Elles se concentrent principalement sur la préparation et la gestion des conférences ministérielles, ainsi que sur les moyens d'améliorer l'efficacité et la participation des pays les plus petits et des pays les plus pauvres aux négociations.

LA REPRISE DES NÉGOCIATIONS COMMERCIALES : LE RENDEZ-VOUS DE L'ANNÉE 2004

En ce début d'année, il semble que les nuages qui se sont amoncelés dans le ciel des négociations commerciales se dégagent peu à peu. Plusieurs facteurs ont permis à la dynamique de s'enclencher à nouveau en décembre

2003. Les rencontres entre l'Union européenne et le G90, puis le G20, se sont avérées fructueuses. Nous avons eu des discussions franches, constructives, renforçant le lien de confiance indispensable entre des partenaires. Le G20 semble se structurer comme un acteur prêt à devenir une force de mouvement plutôt que de blocage. Les pays membres du G20 se sont montrés disposés à rentrer dans le vif du sujet. Ils ont entendu et reconnu les propositions de l'Union européenne sur l'agriculture, et nous attendons leur liste des produits sur lesquels ils souhaitent voir éliminer les droits de douane. Cette ambiance positive a fait tache d'huile sur la rencontre du 15 décembre dernier à l'OMC. Cette réunion n'a, évidemment, pas permis de régler en un jour tous les sujets ! Mais la volonté d'une grande majorité des membres de reprendre les négociations s'est manifestée avec fermeté. Cette bonne nouvelle est bienvenue dans un climat économique morose, où la reprise touche les États-Unis, mais se fait encore attendre en Europe. C'est une bonne nouvelle aussi pour les pays en développement, conscients de l'importance des négociations pour leur intégration dans le système commercial mondial et leur développement. Les résultats de ce rendez-vous genevois ont été finalement plus satisfaisants que ce à quoi l'on aurait pu s'attendre. Mais cela ne suffit pas. Il faut que l'année 2004 soit l'année où d'autres avocats du succès des négociations émergent aux côtés de l'Union européenne. Nous ne pouvons déplacer des montagnes à nous seuls, les forces de tous sont indispensables.

LES RELATIONS ENTRE LES ÉTATS-UNIS ET L'UNION EUROPÉENNE

Un mot sur les relations commerciales entre les États-Unis et l'Europe. Les esprits chagrins rappellent que l'année 2004 est une année électorale aux États-Unis et de renouvellement des autorités communautaires. Cela est vrai, nous le prenons en compte. Mais les deux éléphants du système commercial savent tous les intérêts qu'ils ont à un succès rapide des négociations. Et aucun des deux pays n'a montré une réticence à négocier. Les contentieux transatlantiques, médiatiquement visibles, sont à relativiser, même si nous poursuivons nos efforts pour les résoudre. Ils ne portent que sur 2 % du milliard d'euros échangés chaque jour entre les deux rives ! Ils témoignent, en outre, de l'efficacité du système de règlement des différends de l'OMC. Les règles doivent être respectées par tous, petits ou grands pays, sous peine de sanctions.

L'ÉMERGENCE DE LA CHINE

Il est difficile, enfin, de traiter des relations commerciales sans évoquer l'émergence d'un nouvel acteur de poids : la Chine. Depuis son adhésion à l'OMC, la Chine monte en puissance dans les échanges mondiaux. Cela suscite des craintes, émanant à la fois des pays développés et des pays en développement. Il est vrai que le poids de la Chine, ses avantages comparatifs, son territoire, sa population, en font désormais un partenaire formidable.

Mais plutôt que d'agiter les chiffons rouges, faisons de cette adhésion un atout. La Chine représente un réservoir de croissance énorme, avec des taux de croissance moyen de 8 % par an. Son développement participe de la respiration de la croissance mondiale. Les marchés générés par la Chine sont autant de potentiel pour nos entreprises. Il s'agit désormais de s'assurer que le marché chinois continue de s'ouvrir selon les modalités définies lors des négociations d'adhésion, ainsi que de mettre en valeur les atouts européens en matière de technologie de pointe, de valeur ajoutée d'innovation et de savoir-faire. D'un point de vue politique, enfin, l'insertion progressive de ce géant économique devrait orienter la pratique du régime chinois vers un fonctionnement plus ouvert et plus démocratique.

L'année 2004 sera une année décisive pour les négociations commerciales internationales. Il est évident que les chances de boucler l'agenda de Doha pour le développement sont plus minces qu'avant Cancun. Mais, si la volonté politique existe, et l'Union européenne en a donné des preuves, elle se traduira en négociations techniques fructueuses. La scène commerciale sera, en outre, animée par d'autres processus en mouvement, comme les accords entre l'Union européenne et le Mercosur, le Conseil de coopération du Golfe, les négociations pour l'adhésion de la Russie à l'OMC, ou la modernisation de nos accords avec les pays ACP. L'Union européenne poursuivra sa politique commerciale avec l'objectif constant d'une mondialisation maîtrisée, porteuse de croissance et de développement.

NOTES

1. Les sujets de Singapour portent sur l'investissement, la facilitation des transactions commerciales, la concurrence internationale et la transparence sur les marchés publics.
2. Pour les résultats complets du sondage, voir le site : http://europa.eu.int/comm/public_opinion/flash_fr.htm

