

L'UNION EUROPEENNE ET L'ORGANISATION MONDIALE DU COMMERCE (OMC)

En raison de sa compétence exclusive en matière commerciale, la Communauté européenne est partie prenante du commerce mondial en mettant en œuvre sa propre action commerciale, mais aussi en participant activement aux structures ayant pour mission de faciliter le commerce mondial, GATT, puis à partir de 1995 Organisation mondiale du commerce -OMC.

BASE JURIDIQUE

Internationale: accord établissant l'OMC signé à Marrakech le 15 avril 1994 et entré en vigueur le 1er janvier 1995 ; Européenne : politique commerciale commune: articles 206, 207, 216 à 219 du traité de Lisbonne; conclusion des accords internationaux

OBJECTIFS

L'UE, l'une des plus importantes zones commerciales du monde, a toujours joué un rôle essentiel dans les structures chargées de faciliter le commerce mondial. Elle a pour objectifs:

- la libéralisation du commerce des biens et des services et des investissements pour assurer la croissance des échanges et par là la prospérité économique;
- la défense des intérêts européens, en particulier de certains secteurs industriels, de l'agriculture, des services publics, de la culture;
- l'encadrement de la libéralisation par une réglementation visant à sauvegarder l'environnement, protéger les salariés et à garantir une place équitable aux pays les moins développés.

RÉALISATIONS

A. Compétence décisionnelle

1. La politique commerciale commune est une compétence communautaire exclusive (article 3 TFUE)

Étant donné que, en vertu du traité de Rome, la Communauté européenne forme une union douanière (achevée depuis la fin de la période transitoire en 1970), elle est par définition seule compétente pour la politique commerciale extérieure. Cette «politique commerciale commune» consiste à établir et modifier le tarif douanier commun; conclure des accords tarifaires et commerciaux avec des pays tiers; mener une politique d'exportation; prendre des mesures de défense commerciale (en cas de dumping par exemple).

2. Mécanisme de décision

La procédure législative ordinaire (la codécision) s'applique désormais à l'ensemble des instruments autonomes de la politique commerciale notamment les règlements de base relatifs aux Instruments de défense commerciale, au Système des préférences généralisées (SPG), à l'Antidumping, aux Règles d'origines. Conformément à l'article 207, "le PE et le Conseil statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, adoptent les mesures définissant le cadre dans lequel est mise en œuvre la politique commerciale commune." L'extension de la procédure législative ordinaire accroît la légitimité démocratique

de la législation européenne dans le domaine de la politique commerciale. Conformément à **l'article 218, tous les accords commerciaux avec des pays tiers sont soumis à l'avis conforme du PE** qui est désormais tenu régulièrement informé par la Commission de l'état d'avancement des négociations. Les accords commerciaux sont: négociés par la Commission sur la base de directives du Conseil adoptées à la majorité qualifiée. Ils sont soumis au PE pour avis conforme et conclus par le Conseil à la majorité qualifiée.

B. Rappel historique

1. Le GATT

Au moment de la fondation de la Communauté économique européenne, début 1958, ses six États membres étaient également membres du GATT (*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*), organisme créé en **1948** pour assurer le développement du commerce international par des règles communes. Depuis lors, la Communauté a participé activement au travail de libéralisation commerciale du GATT qui s'est traduit par **huit cycles de négociations**. Elle a soutenu les principes adoptés par le GATT pour faciliter la libéralisation progressive du commerce mondial:

- en premier lieu, le principe de non-discrimination qui se traduit par la clause de la nation la plus favorisée;
- ensuite, l'élimination des restrictions quantitatives, l'interdiction des subventions à l'exportation, la limitation des instruments de protection aux seuls droits de douane et la transparence des législations commerciales nationales;
- enfin, un traitement de faveur pour les pays en développement.

La Communauté s'est montrée particulièrement active dans le **cycle de l'Uruguay**, lancé en septembre 1986 et qui s'est révélé le plus considérable de l'histoire du GATT par:

- l'importance des réductions tarifaires et non-tarifaires;
- l'extension de la libéralisation à l'agriculture et à de nouveaux secteurs non encore abordés dans les négociations internationales comme la propriété intellectuelle, les marchés publics, les services, l'investissement;
- l'attention systématique portée aux mesures de protection commerciale, en particulier les mesures antidumping et anti-subventions.

2. La création de l'OMC

Le cycle de l'Uruguay a abouti à la création d'une nouvelle organisation, l'Organisation mondiale du commerce, par le biais des accords de Marrakech du 15 avril 1994. La Communauté européenne a participé très activement à la négociation de ces accords qui mettent en place un nouvel ensemble de règles du commerce international et un mécanisme permettant leur application et l'adoption de nouvelles règles. Elle y a adhéré d'emblée (entrée en vigueur des accords: 1^{er} janvier 1995). Ce faisant, elle acceptait de faire des concessions majeures sur sa propre politique commerciale, essentiellement en remplaçant les prélèvements agricoles à ses frontières extérieures (mécanisme prévoyant un niveau élevé de protection de son agriculture) par des droits de douane et en réduisant les subventions à l'exportation (autre élément essentiel de la préférence européenne en matière agricole). Elle entend cependant préserver, par d'autres moyens, le «modèle social et rural européen» et plaide à cet effet pour une agriculture «multifonctionnelle».

3. Le règlement des différends

L'un des progrès majeurs de l'OMC par rapport au système du GATT a été la création en 1996 d'un mécanisme contraignant de règlement des différends commerciaux entre États, sous la forme d'un organe permanent doté d'une juridiction propre (l'Organe de règlement des différends, ORD), traitant les affaires qui lui sont soumises par la création de groupes spéciaux. L'UE a beaucoup fait appel à cet organe, elle est à l'origine de près du tiers des groupes spéciaux constitués depuis le début du système. Dans la majorité des cas, elle l'a emporté dans les contentieux, en grande partie dirigés contre les États-Unis. Son succès le plus marquant a été contre les mesures américaines de protection à l'égard des importations d'acier: l'organe de règlement a condamné ces mesures et a même permis à l'UE de prendre des mesures de rétorsion (qui se sont montées à 4 milliards de dollars); en fin de compte les États-Unis ont retiré leurs mesures en décembre 2003.

C. Participation de l'Union européenne aux grandes étapes de l'activité de l'OMC

1. 1996 et 1997

Après la conférence ministérielle de l'OMC à Singapour en décembre 1996, l'UE a joué un rôle important au cours de l'année 1997. Elle a donné une impulsion majeure à la conclusion de **trois accords essentiels**: sur les technologies de l'information (26 mars): elle a accepté des réductions tarifaires et même la suspension de la perception de certaines taxes en vertu de son tarif douanier commun; sur les services de télécommunications de base (15 février); sur les services financiers (12 décembre). Elle a été à l'origine de la **conférence sur les initiatives en faveur des pays les moins avancés (PMA)**. L'intégration de ces pays dans le commerce mondial est l'une de ses priorités. La conférence a prévu à court terme l'alignement de tous les PMA sur le traitement offert par la convention de Lomé (*6.4.5), à plus long terme leur accès aux marchés sans droits de douane.

2. 1998 et 1999

Après la conférence annuelle de 1998 à Genève, l'UE a joué un rôle important au conseil général de l'OMC pour préparer celle de 1999 à Seattle. Elle avait pour objectifs l'établissement de règles encadrant la libéralisation dans différents domaines (investissement, concurrence, marchés publics); l'intégration de la dimension environnementale; un dialogue sur les normes sociales; et la prise en compte des intérêts des pays les moins développés. La conférence (novembre-décembre 1999) ayant été un échec complet, l'UE s'est efforcée depuis d'obtenir le lancement d'un nouveau cycle de négociations (pour connaître l'approche d'ensemble de l'UE, voir la communication de la Commission COM(1999)331 et les conclusions du Conseil des 21 juin, 27 septembre et 15 novembre).

3. 2000-2001

Au cours de l'année 2000, l'UE s'est employée à rétablir la confiance et est parvenue à un consensus sur le lancement d'un nouveau cycle de négociations visant non seulement à poursuivre la libéralisation des échanges mais aussi à mettre en place un cadre réglementaire plus solide, à favoriser le développement durable et à aider les pays en développement. Elle a joué un rôle actif au sein des groupes de travail de l'OMC, en particulier au sein du comité des obstacles techniques au commerce, devant lequel elle a présenté des contributions sur la normalisation internationale et l'étiquetage. Elle a appuyé l'adhésion de la Chine à l'organisation, réalisée ainsi que celle de Taiwan en 2001. L'UE s'est félicitée de la décision de la conférence ministérielle de Doha (novembre 2001) d'ouvrir un nouveau cycle de négociations commerciales, d'une durée de trois ans. La Conférence a formulé l'espoir d'une relance de la croissance grâce à la poursuite de la libéralisation et à une réglementation accrue du système par des accords sur l'investissement, la concurrence et les marchés publics et a

exprimé son soutien aux pays en développement, dont la conférence a d'ailleurs vu la montée en puissance.

4. 2002-2003

Après la conférence de Doha, l'UE s'est imposée au premier rang pour les initiatives visant à garantir le succès du nouveau cycle de négociations lancé fin 2001. Tout en maintenant ses objectifs (poursuite de la libéralisation, renforcement des règles, promotion du développement durable), elle s'est consacrée en particulier à l'assistance technique aux pays en développement pour la mise en œuvre des règles et la participation au système commercial multilatéral (voir la communication de la Commission de septembre 2002: «Concurrence et développement. Comment aider les pays en développement à bénéficier du commerce ouvert»). Mais la conférence ministérielle de 2003 (tenue en septembre à Cancun) a été un échec total, essentiellement en raison de problèmes agricoles. Elle a vu un affrontement Nord-Sud, en particulier entre la coalition États-Unis-UE (qui avaient, juste avant la conférence, adopté une position commune sur l'agriculture) et le Groupe dit des 21, emmené par la Chine, le Brésil et l'Inde et ayant pour principal objectif le démantèlement des subventions agricoles imposées par les deux grands ensembles occidentaux.

5. 2004-2006

Les membres de l'OMC se sont mis d'accord sur un accord cadre le 31 juillet 2004. Cet accord porte essentiellement sur l'agriculture, l'accès au marché pour les produits non agricoles (NAMA), les services de développement et la facilitation des échanges. L'accord final couvre aussi le commerce et l'environnement, le règlement des différends, les indications géographiques (IG) et les règles antidumping. En décembre 2005, à Hong-Kong, les membres de l'OMC se mettent d'accord pour supprimer toutes les subventions aux exportations agricoles à l'horizon 2013.

6. 2007-2008

Officiellement suspendues depuis le 23 juillet 2006, les négociations du cycle de Doha ont repris en février 2007 à l'issue du sommet de Davos. Cependant, les divergences persistent à ce jour sur les principaux points en discussion. Les questions les plus sensibles telles que l'accès au marché des produits agricoles et industriels ainsi que la libéralisation du marché des services n'ont guère progressé. L'UE souhaite maintenir un niveau de protection tarifaire pour ses productions agricoles tandis que les États-Unis sont réticents à diminuer significativement le montant des subventions dont bénéficient leurs agriculteurs. La nouvelle loi-cadre américaine sur l'agriculture ("*Farm Bill*") approuvée par le Congrès en juin 2008 a prévu une forte augmentation des subventions agricoles de l'ordre de 290 millions de dollars sur cinq ans. Enfin, les pays émergents en particulier le Brésil et l'Inde exigent des avancées plus importantes sur ces points, mais acceptent difficilement de baisser en contrepartie les droits de douane qu'ils appliquent aux produits industriels.

7. L'échec de la réunion ministérielle de Genève en juillet 2008

a. Le projet de compromis du Directeur général de l'OMC

Dans l'espoir de sauver les négociations de l'enlisement et de boucler l'ensemble du Cycle de Doha avant la fin de l'année 2008, le Directeur général de l'OMC a convoqué en juillet 2008 une réunion ministérielle des 153 pays membres de l'OMC à Genève auxquels il a proposé un projet de compromis sur les principaux points de la négociation qui prévoyait que:

- En matière de **soutiens internes**, les États-Unis réduiraient de 70% à 14,5 milliards de dollars (9,3 milliards d'euros) leurs **subventions agricoles** et que l'UE diminuerait les

siennes de 80% à 24 milliards d'euros. En outre, les **subventions agricoles** seraient réduites dans un délai de cinq ans: de 80% pour l'UE, de 70% pour les Etats-Unis et le Japon, et de 50 % à 60% pour les autres pays développés;

- En matière d'**accès au marché**, l'UE réduirait de 70% ses **droits de douane agricoles** les plus élevés, contre une baisse de 36% pour les pays en développement. Les pays les moins avancés (PMA) n'auraient pas à diminuer les leurs;
- Ce projet de compromis prévoyait des **exceptions**: Pour atténuer les effets de la réduction de leurs droits de douane, les pays développés pourraient, sous certaines conditions, mettre 4% de leurs produits dits "sensibles" à l'abri d'une telle baisse; les pays en développement 5,3%. En outre, ces derniers pourraient limiter la baisse des droits sur 12% de l'ensemble de leurs produits, parmi lesquels 5% seraient exemptés de toute diminution. Un mécanisme de protection dit "**mécanisme spécial de sauvegarde**" permettrait aussi à ces pays de protéger certains produits en cas de forte augmentation des importations;
- En ce qui concerne les **produits industriels**, les droits de douane s'établiraient entre 11% et 12% pour l'Inde et le Brésil contre 3% pour les pays développés. Les pays émergents pourraient protéger jusqu'à 14% de produits "sensibles". Un mécanisme dit "anti-concentration" viserait toutefois à empêcher un pays de protéger tout un secteur d'activité. Les pays développés auraient cinq ans pour appliquer ces mesures, les pays émergents dix ans et la Chine treize à quatorze ans en tant que nouveau membre de l'OMC.

b. L'échec des négociations

Les négociations ont échoué principalement en raison du désaccord entre les Etats-Unis, la Chine et l'Inde sur les importations agricoles. Le désaccord a porté sur le mécanisme de clause de sauvegarde sur les importations agricoles, c'est-à-dire sur la fixation d'un seuil à partir duquel les pays importateurs seraient autorisés à augmenter les tarifs douaniers sur les marchandises pour faire face à une hausse soudaine des importations ou à une baisse excessive des prix. L'Inde et la Chine souhaitaient que le seuil de déclenchement du mécanisme de sauvegarde soit le plus bas possible afin de protéger leur agriculture, tandis que les Etats-Unis estimaient qu'il s'agissait d'un système dangereux risquant de devenir une arme protectionniste. D'autres points de divergence ont concouru à l'échec des négociations:

- La Chine est revenue sur ses engagements en refusant d'abaisser ses droits de douane agricoles sur trois produits clefs (coton, riz et sucre) et de participer aux accords sectoriels en matière de réduction tarifaire sur les produits industriels. Cette volte-face a posé un problème majeur pour les pays en développement dépendants d'un petit nombre de produits d'exportation comme la Thaïlande (riz), les pays africains et l'Inde (coton) et le Brésil (sucre).
- Le problème du **coton**: qui oppose les producteurs africains (Bénin, Burkina-Faso, Mali et Tchad) et la Chine aux Etats-Unis, les premiers réclamant une baisse de 82% des soutiens internes américains à la production.
- Le problème de la **banane**: les producteurs latino-américains reprochent à l'UE de pratiquer des taxes prohibitives sur leurs bananes. L'UE s'est déclarée prête à réduire la taxe de 176 euros la tonne à 144 euros la tonne en 2016. Le principe d'un accord avait été acté. Cependant, les pays ACP, qui bénéficient d'un accès privilégié au marché européen pour leurs bananes, ont menacé, de bloquer un éventuel accord global faute d'une compensation financière.
- Enfin, l'Afrique-du-Sud, l'Argentine et la Chine ont continué à s'opposer à une ouverture de leurs marchés industriels.

8. 2009-2010: les négociations dans l'impasse

Après l'échec de juillet 2008, l'ensemble des membres de l'OMC ont néanmoins continué de déclarer leur engagement en faveur de la poursuite des négociations. La mise en place de la nouvelle administration américaine et l'installation de la nouvelle Commission européenne en 2009 ont toutefois retardé la reprise des négociations. Le sommet du G20 à Londres en avril 2009 a créé une nouvelle impulsion politique. La réunion ministérielle de Delhi en septembre 2009 a marqué le retour de l'Inde dans la négociation mais a confirmé la réticence des Etats-Unis à s'engager sur un calendrier. Au sommet du G20 à Pittsburgh en septembre 2009, les chefs d'Etat et de gouvernement ont entériné l'échéance de 2010 pour la conclusion des négociations. Toutefois, malgré une réunion informelle des ministres à Davos en janvier 2010, et une réunion des chefs négociateurs lors de la 7ème Conférence ministérielle de l'OMC fin mars 2010, aucun progrès significatif n'a pu être enregistré et aucune échéance mentionnée. L'échec des négociations du cycle de Doha traduit la difficulté à mettre en place un système commercial multilatéral fort fondé sur des règles. A ce stade, il est difficile de prévoir quand les négociations pourront aboutir. En attendant, cet échec favorise la multiplication des accords bilatéraux dont les pays les plus pauvres risquent de pâtir.

9. L'accord de l'OMC du 15 décembre 2009 sur la banane

L'UE et les pays d'Amérique latine producteurs de bananes ont mis fin en 2009 au différend commercial qui les opposait depuis 16 ans sur les droits de douane appliqués par l'UE aux importations de bananes latino-américaines. Conformément à l'accord du 15 décembre 2009, l'UE s'est engagée à réduire ses droits de douane sur les importations de bananes en provenance d'Amérique latine qui passeront progressivement de 176 à 114 euros/tonne d'ici 2017. Elle a accepté d'autre part de mettre un terme à son traitement préférentiel des pays exportateurs de bananes d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP). En échange les pays latino-américains ont accepté de mettre fin aux litiges en suspens introduits auprès de l'OMC à l'encontre de l'UE et se sont engagés à ne pas chercher à obtenir des réductions tarifaires supplémentaires sur les bananes dans le cadre des négociations du Cycle de Doha.

RÔLE DU PARLEMENT EUROPÉEN

Le PE soutient la Commission dans sa volonté de protéger de la libéralisation les secteurs de la santé, de l'enseignement et de l'audiovisuel au nom de la sauvegarde du service universel et de la diversité culturelle (résolution du 12 mars 2003). Il a défendu la place des normes sociales dans le système du commerce international, réclamant à ce titre une coordination étroite entre l'OMC et l'Organisation internationale du travail (résolutions du 13 novembre 1996 et du 13 janvier 1999). Il s'est prononcé pour l'exportation de médicaments essentiels à un prix raisonnable vers les pays les plus pauvres grâce à une dispense d'autorisation des détenteurs de brevets (résolution du 12 février 2003), ce qui a finalement été accepté par le conseil général de l'OMC. Il a exprimé le souhait que le programme de Doha pour le développement mette la question du développement au premier plan des négociations (résolution du 12 mai 2005). Il s'est prononcé en faveur d'une réforme de l'OMC (résolution du 3 avril 2008). Le 3 février 2011, le PE, conformément au traité de Lisbonne, a donné son avis conforme à l'accord du 15 décembre 2009. Toutefois, pour s'assurer que sa position soit bien prise en compte, le PE a voté une résolution qui accompagne l'accord dans laquelle il demande à la Commission de présenter une étude d'impact sur les effets de cet accord pour les producteurs de bananes des pays ACP et des régions ultrapériphériques de l'UE jusqu'en 2020. Il a demandé en outre à la Commission, pour ne pas pénaliser les pays ACP dont les bananes entrent en exonération de droits dans l'UE, d'accroître les mesures de soutien aux producteurs de l'UE et des ACP afin de leur permettre de s'adapter à la concurrence plus sévère des producteurs latino-américains.

Dominique DELAUNAY
03/2011