

# L'Union Européenne et le cycle de Doha après Hong Kong



Sophie Meunier

Sophie Meunier est chercheur en relations internationales à l'université de Princeton (États-Unis). Elle est auteur de nombreux articles sur la France, l'Europe et la mondia-

lisation, ainsi que coauteur du livre *Le Nouveau Défi français : la France face à la mondialisation*, lauréat 2002 du Prix France-Amériques. Diplômée de Sciences Po Pa-

ris et docteur en science politique du Massachusetts Institute of Technology (MIT), elle est membre du comité directeur de l'European Union Studies Association. ■

## Agenda : Hong Kong, la fin du début

La réunion de Hong Kong est loin d'avoir épuisé les travaux du Doha Round. D'après Pascal Lamy, il reste encore au moins 40% des négociations à effectuer avant de pouvoir boucler le cycle. L'agenda est désormais le suivant : une réunion en avril et une autre en juillet doivent aboutir à un accord sur les mo-

dalités concernant l'accès aux produits agricoles et industriels. Cela laisserait ensuite suffisamment de temps pour parvenir à un accord final à la fin de l'année 2006, permettant au cycle de Doha d'être conclu avant l'expiration du mandat "fast track" de l'administration américaine\*.

\* Le mandat « *fast track* » : Le cycle de négociations commerciales entamé à Doha doit impérativement se conclure avant décembre 2006, car la délégation d'autorité donnée par le Congrès américain au Président américain de négocier des accords commerciaux - la fameuse « voie rapide » (*fast track*, désormais appelée *Trade Promotion Authority*) permettant une ratification sans contrôle étroit du Congrès - expire en juin 2007. Faute d'un accord à Hongkong, George Bush n'est en rien assuré d'obtenir le renouvellement de ce blanc-seing.

## Les déclarations de l'UE sur la poursuite des négociations

La position actuelle de l'UE est que ses propositions à Hongkong sont suffisamment ambitieuses. Peter Mandelson a affirmé qu'il ne présenterait pas de nouvelle offre agricole tant que ses partenaires n'auraient pas fait de concession sur l'industrie et les services. Selon l'UE, la balle serait désormais dans le camp des pays émergents : à eux d'ouvrir leurs marchés de services et faciliter l'accès aux produits industriels avant

que l'UE puisse faire un nouveau pas dans le domaine agricole. La France, qui pour l'instant s'est montrée le pays le plus récalcitrant à tout changement et a brandi des menaces de veto, a annoncé qu'elle militera pour un accord équilibré sur trois piliers centraux—agriculture, produits industriels, et services—et refusera que le cycle de négociations se limite à un "Yalta pour le commerce agricole".

## Les positions des autres participants

**Etats-Unis:** en janvier, le représentant américain au commerce, Rob Portman, a mis la pression sur l'UE en demandant une ouverture des marchés agricoles bien plus importante que ce qui est déjà proposé. Les Etats-Unis soutiennent qu'ils auraient déjà offert des concessions bien plus importantes que l'UE en matière de protections tarifaires pour les produits agricoles, même si l'étendue de ces concessions comparées à celles offertes par l'UE reste sujette à débat.

**Pays en développement:** ceux-ci sont unanimes pour exiger de nouvelles concessions de l'UE sur l'agriculture. Leur argument principal est que les droits de douane ont été réduits de 50% à 70% sur les produits industriels dans les négociations précédentes. Il serait donc temps de passer à l'agriculture afin de redresser les déséquilibres laissés par les cycles précédents. Les pays en développement s'en prennent aussi aux Etats-Unis et au Japon, qui n'ont pas baissé suffisamment leurs barrières tarifaires sur les produits agricoles, ni les subventions américaines pour la production du coton. Il convient toutefois de distinguer les intérêts différents—parfois divergents—des pays en développement, entre pays “riches” à fort potentiel d'exportations agricoles (comme le Bré-

sil, premier exportateur mondial de viande bovine en 2005) et pays “pauvres”, importateurs nets, essentiellement situés en Afrique. Pays producteurs de coton et pays producteurs de céréales n'ont pas non plus les mêmes positions. Enfin, il faut distinguer à l'intérieur même des pays “riches” entre le Brésil, principal accusateur et adversaire de l'UE dans le cycle de Doha, et l'Inde, qui pour l'instant se range derrière le Brésil mais désire des exemptions pour son agriculture et pourrait éventuellement s'allier avec l'UE, en particulier sur la question des services.

**Les pays du G10:** ces pays importateurs nets de denrées alimentaires (Japon, Suisse, Norvège, Bulgarie, Corée, Islande, Israël, Liechtenstein, Maurice, Taiwan) sont traditionnellement plus conservateurs que l'UE en matière agricole. Récemment, cependant, ils apparaissent aussi plus constructifs que celle-ci. Ils ont offert de réduire jusqu'à 70% les aides directes qu'ils versent à leurs agriculteurs, “à condition que l'équilibre général soit juste” —c'est-à-dire si l'UE réduit elle aussi de 70% ses subventions les plus nocives pour les échanges de 70%, le Japon et les Etats-Unis de 60%, et les autres pays développés de 40%.

Il serait donc temps de passer à l'agriculture afin de redresser les déséquilibres laissés par les cycles précédents.

## L'UE à Hong Kong : échec ou réussite ?

A en croire les médias, l'UE fut la grande coupable et la grande perdante de Hongkong. Coupable, parce que ce serait son intransigeance et son égoïsme sur l'agriculture qui nuiraient au développement des pays du sud et mettraient le système multilatéral en danger. Perdante, parce que les discussions se sont focalisées uniquement sur l'agriculture, alors que le cycle de Doha avait commencé avec de vastes ambitions européennes sur des questions aussi diverses que l'investissement et la concurrence.

Mais il est loin d'être clair que l'Europe fut perdante à Hongkong :

- Même si les médias ont mis en avant l'agriculture, les négociations ont aussi largement porté sur la question de

l'accès au marché pour les produits non agricoles, qui intéresse au premier chef les Européens.

- La grande concession de l'UE sur l'élimination des subventions agricoles à l'exportation n'était pas si grande que ça : après tout, les États membres s'étaient déjà mis d'accord sur cette élimination à terme, et le reste des membres de l'OMC a accepté la date de 2013, qui était celle de l'expiration du cycle budgétaire européen.
- L'UE a aussi obtenu des autres pays développés qu'ils mettent en œuvre un système similaire à son initiative “tout sauf les armes” pour les pays les moins avancés.

- Le fait que le système multilatéral de l'OMC ne se soit pas écroulé après un nouvel échec possible à Hongkong est un succès pour l'Europe, dans la mesure où elle a fait de la "mondialisation maîtrisée" l'un des piliers de sa politique internationale.

\* Le programme « tout sauf les armes » : Adopté par l'UE en 2001, ce programme élimine les contingents et droits de douane pour la totalité des produits, à l'exclusion des armes, importés des 48 pays les plus pauvres du monde.

## Propositions

### Les leçons de Hongkong

1. **Sortir de l'ornière agricole** : pour ne pas se laisser pointer du doigt, il faut éviter que l'agriculture ne soit le dossier central autour duquel se cristallise le reste des négociations. A Hongkong, l'agriculture a mobilisé le devant de la scène, ce qui a placé l'UE en position d'accusée, et donc de faiblesse. L'UE pourrait essayer de s'appuyer, par exemple, sur certaines ONG pour qui la protection des normes sociales ou de l'environnement est un sujet au moins aussi important que celui du commerce agricole, et qui pourraient donc aider l'UE en braquant le projecteur (tout du moins médiatique) sur d'autres sujets — même si ceux-ci ne sont pas pour l'instant formellement inclus dans les négociations commerciales, l'Europe a besoin d'appuis et de relais pour faciliter leur inclusion future.

2. **Éviter l'isolement** : pour éviter d'être de nouveau isolée, la stratégie actuelle de la Commission est de diviser les pays du Sud en demandant une différenciation entre les pays les

plus pauvres et les économies émergentes, arguant du fait que les grands exportateurs agricoles comme le Brésil bénéficieront de l'essentiel des concessions agricoles proposées par l'UE au détriment des pays les plus pauvres. En particulier, l'Europe doit essayer de s'allier avec l'Inde, avec laquelle les intérêts semblent pouvoir converger, tant sur l'agriculture que sur les services.

3. **Avoir une position de négociation crédible** : le système institutionnel de l'UE est un atout puisqu'il aide les autres pays à voir clairement quelle est la position de réserve européenne. Celle-ci est le plus souvent définie par le plus petit dénominateur commun en raison du recours possible au veto par un des États membres. Ainsi tous les participants ont-ils finalement accepté la date de 2013 à Hongkong pour l'élimination des subventions agricoles à l'exportation, date rendue incontournable par la conclusion de l'accord budgétaire européen quelques heures auparavant.

En ce sens, il est intéressant de noter le rôle ironiquement utile joué par la France pour consolider la position européenne (voir l'analyse de *L'Union fait la force*).

4. **Mieux définir l'intérêt national et supranational et assurer nos ambitions commerciales** : à terme il faut commencer par redéfinir des objectifs économiques et politiques de l'UE. Défi majeur pour l'UE, car politiquement périlleux. Cet intérêt commun semble en effet manquer pour guider la position européenne dans les négociations en cours :

- Ne nous laissons pas aveugler, un objectif économique immédiat et essentiel est d'obtenir le plus de parts de marché possible pour les entreprises européennes grâce à la signature d'un nouvel accord multilatéral. Pour cela, il faudrait que les États membres se livrent à un véritable exercice de communication interne afin de ne pas laisser la position européenne se faire prendre en otage par

L'Europe peut tirer plusieurs leçons des échecs et succès de Hongkong pour la suite du cycle.

un petit nombre de groupes d'intérêts agricoles. En particulier, pourquoi les compagnies ayant tout à gagner de la libéralisation des services ne font-elles pas plus entendre leur voix?

- Il y a aussi plusieurs objectifs politiques. L'un, tout à fait légitime, est de vouloir préserver une agriculture européenne pour des raisons relatives à la "multifonctionnalité" de l'agriculture. Mais, pour cela, il faut reconnaître ouvertement les coûts de la protection agricole, et déterminer collectivement si les effets espérés de la protection (sur l'environnement, sur le paysage, sur la santé humaine, sur les pays en développement, etc.) ne peuvent pas être obtenus autrement que par des subventions à la production qui bénéficient essentiellement aux gros producteurs.
- Un autre objectif politique de taille pour l'UE est de montrer que les Européens sont de bons multilatéralistes. Après tout, l'OMC est devenue un instrument important de la puissance européenne et l'UE est le plus gros utilisateur du mécanisme de règlement des différends. C'est là la véritable ambition européenne, tout du moins telle qu'elle est affichée dans les discours: 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. A terme, la défense d'un tel système semble davantage dans l'intérêt européen (et notamment français) que la bataille contre la diminution des droits de douane sur les produits agricoles.
- Enfin, l'Europe doit réconcilier son discours et

sa pratique, sa politique interne et sa politique externe. 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. A cela l'Europe répond qu'elle importe plus de produits agricoles de ces pays que les Etats-Unis, le Canada, l'Australie et le Japon réunis. Mais ce n'est pas assez pour se débarrasser d'une telle perception. Si l'Europe engageait un véritable débat sur son rôle à jouer dans le développement économique, il lui faudrait notamment s'allier avec les ONG au lieu de se les aliéner. ■

## L'Union fait la force - L'Europe dans les négociations commerciales internationales



« L'Union fait la force »

« *Quelles conséquences y a-t-il à échanger plusieurs voix individuelles contre une seule et même voix dans les négociations internationales ?* », s'interroge Sophie Meunier dans cet ouvrage paru aux Presses de Sciences Po en décembre 2005. Son analyse révèle comment, selon que l'Union est à l'offensive (en

cherchant à obtenir de nouveaux avantages commerciaux) ou sur la défensive (parce qu'on la presse d'accepter des concessions), les règles de la décision (unanimité ou majorité) et la nature du mandat de négociation donné à la Commission (large ou restreint) peuvent représenter un atout

gagnant ou, au contraire, un handicap. Au total, *L'Union fait la force* ouvre de nouvelles pistes de réflexion sur la façon dont l'Union pourrait, en fonction de ses intérêts et de ses objectifs commerciaux, tirer le meilleur parti possible de son organisation et de ses règles internes. ■